



14.9.2021

Sosiaali- ja terveysministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto STM:n sote-tiedonhallinnan linjauksista

STM pyytää lausuntoa sote-tiedonhallinnan linjauksista [Lausuntopalvelu.fi:ssä](https://lausuntopalvelu.fi/ssä). Niitä on valmisteltu jatkuvaan kehittämistyön ohjaamisen ja suunnittelun tarpeisiin sekä erityisesti sote-uudistuksen valmistelun tueksi. Linjauksilla tarkoitetaan tiedonhallinnan ja digitalisaation kehittämistyön kohteeseen kohdistuvaa toimintaohjetta tai suunnittelupäätöstä, joka mahdollistaa myös kehittämistyön arvioinnin jälkikäteen. Linjaukset on valmisteltu osana STM:n kokonaisarkkitehtuussuunnittelua ja niiden tavoitteena on vaikuttaa useaan toimijaan, olla perustavanlaatuisia ja luonteeltaan pitkäaikaisia. Linjauksista on tarkoitus tulla velvoittavia tiedonhallinnan kehittämisen hankeohjauksessa ja -arvioinneissa. Linjauksista on tarkoitus tulla vuosittain tarkennettavia ja tarvittavat muutokset käsitellään tiedonhallinnan vuosikellon toiminnan mukaisesti osana ministeriön kokonaisarkkitehtuuri-ohjausta ja -suunnittelua.

Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua sote-tiedonhallinnan valmisteilla olevista linjauksista. Valtiovarainministeriö näkee tärkeänä STM:n pyrkimyksen ohjeistaa hallinnonalaansa ja sote-toimijoita tiedonhallinnan käytäntöjen kehittämiseksi. Valtiovarainministeriö lausuu STM:n sote-tiedonhallinnan linjausten lausuntopyynnön johdosta seuraavaa:

Lausunnolla olevien linjausten tavoite ja tarkoitus jäävät lausuntomateriaalista epäselväksi. Linjausten esitetään olevan muodostettu jatkuvan kehittämistyön ohjaamisen tarpeeseen sekä erityisesti sote-uudistuksen valmistelun tukemiseen, mutta koska linjausten sisältö on pitkälti vain voimassa olevan sääntelyn yleistämistä, jää niillä tavoiteltu vaikutus epäselväksi. Epäselvyyttä korostaa se, ettei linjausten yhteydessä ole viittauksia lainsäädäntöön, jossa mainitusta asiasta on säädetty ja joista linjauksiin liittyvät velvollisuudet ja vaatimukset on esitetty. Linjausten lähdemateriaalin osalta **Valtiovarainministeriö haluaa nostaa esiin linjausten laatijan velvollisuuden varmistaa, että sen ohjeissa käyttämät viittaukset mm. voimassa olevaan lainsäädäntöön ovat ajan tasalla.** Nyt esimerkiksi viittauksena olleessa asiakas- ja potilastietojen kokonaisarkkitehtuuria kuvaavassa dokumentissa esitetyt säännökset ovat osittain jo vanhentuneita. Esitetyistä kumoutuneita ovat muun muassa laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta, laki terveydenhuollon valtakunnallisista henkilörekistereistä, asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta.

Tiedonhallinnan yhteentoimivuutta ja yhtenäisten käytäntöjen syntymistä tukevien linjausten tulisi perustua täsmällisesti lainsäädäntöön. Linjauskohteet ovat osittain päällekkäiset jo tiedossa olevan ja pian voimaantulevan lainsäädännön kanssa (erityisesti lain sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsitteilystä 784/2021 kanssa), mikä nostaa esiin kysymyksen yleistasoisten linjausten tarpeellisuudesta. Olisiko tarpeellisempaa linjata voimassaolevan lainsäädännön

toimeenpano taktisella, hallinnonalan yhteisiä käytäntöjä määrittävällä tasolla mieluummin kuin kirjata ylätasoisia linjauksia, joiden toimeenpanolle ei anneta konkreettisia toimintaohjeita?

Valtiovarainministeriö korostaa, että kunkin linjauksen tulisi olla johdettavissa ja kohdentua voimassaolevaan (sekä yleis- että hallinnonalan erityis-) lainsäädäntöön. Tällöin linjausten rooli olisi täsmentää säädösten tavoitteita, antaa konkreettisia toimintaohjeita ja –neuvoja hallinnonalalle. Linjaukset täydentäisivät ja tukisivat hallinnonalan yhteisiä toimintatapoja ja yhtenäisiä käytäntöjä sekä niiden syntymistä. Jos linjauksilla haluttaisiin tukea mm. hyvinvointialueiden muodostumista, tulisi tällaisella suositusten luonteisella aineistolla muodostaa soveltajille hyviä käytäntöjä menetelmistä ja työskentelytavoista, joilla ne voisivat varmistaa uudistuksen toteutumisen vaaditulla tavalla.

Linjauksissa käytetään osittain termejä, joita ei määritellä tarkemmin. Kohteessa 6: ”viivytyksetön tallentaminen” ja kohteessa 7: ”hyvä käytettävyys” jäävät ylätasoisiksi tavoitteiksi ilman konkreettista määrittelyä, mitä niillä tarkasti ottaen tarkoitetaan. Ilman ”viivytyksettömän” tarkempaa määrittelyä ei vaatimusmäärittelyille tai hankintojen yhteydessä määriteltäville palvelutasoille ole yhteistä tukea hallinnonalan yhteisille käytännöille. Epäselväksi jää myös ”hyvä käytettävyys” ilman täsmällisempää määrittelyä tai liitääntä esim. saavutettavuuslainsäädäntöön.

Edelleen ongelmallista on se, että linjausten esitetään olevan sitovia ja että niitä on noudatettava hankesuunnitelmissa ja –arvioinneissa. Valtiovarainministeriö haluaa nostaa esiin sen, etteivät esitetyt linjaukset ole sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisia tai sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuottajia sitovia. Tämä tulisi myös linjausten yhteydessä selvästi esittää. Ehdotetut linjaukset ovat luonteeltaan suosituksen omaisia ja niitä tulee myös soveltaa tästä näkökulmasta.

Linjausten tuottamisen esitetään olevan ajankohtaista muun muassa tiedonhallintalain 6.2 §:ssä ministeriöille säädetyin velvoitteiden ylläpitää toimialallaan yleisiä linjauksia yhteisten tietovarantojen yhteentoimivuuden edistämiseksi. **Valtiovarainministeriö pitää lähtökohtaa linjausten laatimiselle hyvänä, mutta haluaa nostaa esiin mainitun säännöksen tarkoituksen linjausten jatkotarkentamista varten.** Tiedonhallintalain esitöiden mukaan ministeriöt käyttäisivät linjauksilla mm. ministeriöiden johdolla tiedonhallintalain 22.3 §:ssä tehtävän yhteisen suunnittelun tukena. Säännöksen tarkoituksena on ollut osaltaan tiukentaa lain 22 §:ssä säädettyjä teknisin rajapintoihin kohdistuvia vaatimuksia, erityisesti tilanteissa joissa kyse on usean viranomaisen välisestä tietojenluovutuksesta. Hyvinvointialueiden viranomaisten ollessa juuri tiedonhallintalain 22.3 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia, joille on sektorikohtaisesti säädetty suuri määrä erilaisia tietojenluovutusvelvollisuuksia, tulisi linjausten avulla varmistaa velvollisuuksien toteutustapojen riittävä yhdenmukaisuus, jotta tiedonsiirto olisi toteutettavissa toiminnallisesti ja taloudellisesti mahdollisimman tehokkaalla tavalla.

Linjausten laajentaessa voimassa olevia sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisille säädettyjä velvoitteita, **tulisi arvioida niiden vaikutuksia myös viranomaisten taloudellisten toimintaedellytysten kannalta.** Valtiota sitovat laissa säädetyt periaatteet ja perusteet turvata muun muassa paikallishallinnon viranomaisten toimintaedellytykset, mikä edellyttäisi, ettei mainituille viranomaisille anneta uusia tavoitteita ilman, että niiden vaikutuksia olisi arvioitu. Valtiovarainministeriö katsoo, että linjausten taustalla olevia tavoitteita ja vaikutuksia tulisi ehdottomasti tarkentaa, ennen linjausten antamista.

Ovatko sote-tiedohallinnan linjaukset sopivalla tarkastelutasolla? (K/E + vapaa sana).

VM: E

Linjausten katsotaan olevan liian ylätasoisia, eikä niillä ole kytkentää ajantasaisiin säädöksiin, jotka joidenkin kohteiden osalta ohjaavat jopa päinvastoin. Linjauksilla ei näytä olevan kytkentää varsinaiseen hallinnonalan ohjaamiseen hankkeiden tasolla. Millaisia vaikutuksia näin ylätasoisilla linjauksilla on odotettavissa ja miten linjausten vaikutuksia tullaan todentamaan? Mitä linjausten noudattaminen edellyttää hankkeilta laadullisesti, taloudellisesti, toiminnallisesti ym.?

Ovatko sote-tiedonhallinnan linjaukset riittävät ja kattavat? (K/E + vapaa sana).

VM: E

Linjausten kytkentä ajantasaisiin säädöksiin selkeyttäisi kokonaisuutta. Yleislait tulisi huomioida hallinnonalan erityislakien lisäksi. Linjaukset ovat sinänsä hyviä tavoitteita, mutta jättävät mm. huomiotta KA:n tieto- ja tietojärjestelmätason, mitä kehittämisen kohdetta voitaisiin linjauksilla tukea vahvemmin jo ennen HVA-siirtymää.

Puuttuuko linjauksista oleellisia seikkoja tai näkökantoja? (K/E + vapaa sana).

VM: K

Yhteentoimivan tietoarkkitehtuurin rakentamisen linjausten näkökulma puuttuu. Kansallisten masterien käyttö ja reaaliaikaisen hyödyntämisen näkemys, tuki, velvoitteet ja täsmällisempi määrittely puuttuvat. Hallinnonalalla on jo paljon yhteisiä tiedonhallinnan määritelmiä, ohjeita ja käytänteitä, joten kokonaisuudelle tarvittaisiin selkeyttä. Linjauksia yhteisesti tarvittavista toimintatavoista pidetään hyvinä, mutta niiden vaikuttavuus jäänee vähäiseksi ilman konkreettisempaa tukea ja vahvempaa kytköstä säädöspohjaan.

Tukevatko linjaukset sote-uudistuksen toimeenpanoa? (K/E + vapaa sana).

K+E

Tähän on haastavaa ottaa kantaa. Jos toimeenpanolle on selkeä johtaminen, jonka osana linjauksia käytetään taktisesti toteuttamaan lainsäädännön vaatimukset, on mahdollista saada niistä hyvä tuki.

Linjaukset ovat monelta osin enemmänkin suuntaa-antavia suosituksia ja sote-uudistuksen toimeenpanovaiheessa alueet keskittyvät kiireellisellä aikataululla vain välttämättömiin tehtäviin ICT-muutoksen osalta. Tämän hetken käsityksen mukaan kaikki ei-välttämätön ja vähänkin abstraktimpi pidemmän aikavälin kehittäminen ei mahdu alueiden työjonoon seuraavien 18 kk aikana.

Tukevatko linjaukset muuta toimeenpanohankkeiden suunnittelua, toteuttamista ja seurantaa? (K/E + vapaa sana).

VM: E

Dokumentissa ei ole avattuna selkeästi sitä, miten näitä linjauksia toimeenpannaan ja velvoitetta seurataan, mikä on se seurantamekanismi ja miten se suhteutuu uuden asiakastietolain velvoitteiden ja vaikutusten seurantaan?

Kommentoi halutessasi sanallisesti linjausten hyötyä muulle suunnittelulle ja toimeenpanolle:

Linjaukset hyötyisivät ja olisivat tehokkaammin hyödynnettävissä kiinnittyessään ajantasaiseen lainsäädäntöön ja ollessaan täsmällisempiä ja konkreettisempia lainsäädännön tavoitteiden toteuttamisen tukemisessa.

Valtiovarainministeriön kommentit yksittäisiin linjauksiin:

Anna palautetta linjaukseen 1:

Yhteistyö, mitä tässä tarkoitetaan kansallisilla toimijoilla? Ketä kansallisia toimijoita linjaus velvoittaa ja voidaanko heitä velvoittaa? Jos velvoitetaan, se tulisi tarkemmin määritellä ja miten tämän toimeenpanoa seurataan? Tässä viitataan ilmeisesti 784/2021 6§:ään, mutta ovatko kansalliset ja alueelliset palvelut selkeästi määritellyt ja kuvatut, jotta niiden arviointi käyttöönottoon on mahdollista? Miksi asiakkaan tulee tuntee ICT-ratkaisuja etsiessään palveluja?

Anna palautetta linjaukseen 2:

Linjauksessa 2 (kohde 2) esitetään, että palvelunjärjestäjän tulee edellyttää, että palveluntuottajien käytössä on linjauksen mukaiset tietojärjestelmäratkaisut, jotta tiedot ovat hyödynnettävissä palveluntuottajien välillä. Jatkossa korostuu hyvinvointialueen tasoinen yhteistyö. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007, myöhemmin asiakastietolaki) 19 a §:n mukaan sosiaali- tai terveydenhuollon asiakastietojen käsittelyssä käytettävän tietojärjestelmän tulee täyttää yhteentoimivuutta koskevat olennaiset vaatimukset. Vastaava säännös sisältyy myös 1.11.2021 voimaantulevaan uuteen asiakastietolakiin (784/2021). Lain säännösten mukaan tietojärjestelmää ei voi ottaa käyttöön ennen kuin järjestelmän vaatimusten mukaisuus on arvioitu tai auditoitu. Edellä esitetyn vuoksi ehdotetun linjauksen tarve tai sen suhde voimassa olevaan sääntelyyn jää epäselväksi.

Anna palautetta linjaukseen 3:

Miten palveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen liittyvän linjauksen toimeenpanoa seurataan palvelunjärjestäjän, -tuottajan, ammattihenkilön, asiakkaan, kansallisen toimijan ja tietojärjestelmätoimittajan osalta? Mikä on linjauksen suhde lakiin digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (nk. saavutettavuuslaki 306/2019) ja sen noudattamiseen? Asiakkaalla tulisi olla varmuus kaikesta saatavilla olevasta tiedosta ja palveluista ja omista oikeuksistaan palveluihin.

Anna palautetta linjaukseen 4:

Linjauksessa 4 (kohde 4) esitetään, että palvelunjärjestäjä vastaa oman alueen tiedonhallinnan kokonaisuudesta ja velvoittaa palveluntuottajat huolelliseen tiedon tallentamiseen ja käsittelyyn yhteisten periaatteiden mukaisesti. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021, myöhemmin järjestämislaki) 58 §:ssä säädetään hyvinvointialueiden asiakas- ja potilastietojen rekisterinpidosta. Säännöksen mukaan hyvinvointialueet ovat asiakas- ja potilastietojen käsittelyn osalta yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitettu rekisterinpitäjä sen järjestämisvastuulle kuuluvassa toiminnassa syntyneille sekä sille kuntien ja kuntayhtymien hallinnasta siirtyneille sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastiedoille. Lisäksi muun muassa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019), terveydenhuoltolaissa (1326/2010), asiakastietolaissa (784/2021) säädetään tiedonhallintayksikkönä ja viranomaisena toimivan hyvinvointialueen tietojen käsittelyä koskevista velvollisuuksista. Edellä esitetyn vuoksi

ehdotetun linjauksen tarve tai sen suhde voimassa olevaan sääntelyyn jää epäselväksi.

Miten tämä linjaus suhteutuu tiedonhallintalain 22 § ja 24 §? Mitä kopioita tällä tarkoitetaan, jos tietojen luovutuksen tulee tapahtua tiedonhallintalain 22 ja 24 §:n mukaan teknisen rajapinnan avulla. Myös tiedonhallintalain 20 § velvoittaa viranomaisen pyrkimään hyödyntää toisen viranomaisen tietoaaineistoja, jos viranomaisella on oikeus saada tarvittavat tiedot toiselta viranomaiselta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Tietojen hyödyntämisessä on huolehdittava asianosaisen tai muun hallinnon asiakkaan oikeusturvasta. Tällöin viranomainen ei saa vaatia asiakastaan esittämään tai toimittamaan tällaista todistusta tai otetta, ellei se ole välttämätöntä asian selvittämiseksi. Asiakkaan näkökulmasta tämä on nimenomaan perusteettomien sote-kopioiden välttämistä. Linjaus voisi täsmentää säädöstä ja velvoittaa palvelunjärjestäjiä ja tietojärjestelmätoimittajia muodostamaan tällaisia rajapintoja tietojen kopioinnin tarpeen sijaan.

Anna palautetta linjaukseen 5:

Linjauksessa puhutaan ikään kuin sekä informaation jakamisesta liittyen tietosuojaperiaatteisiin sekä palvelun tarjoamisesta? Asiakkaan informoinnista säädetään uuden asiakastietolain 16 §:ssä, siitä ei varmaan tarvitse erikseen linjata. Voisiko suosittaa-verbin lisäksi käyttää palvelunjärjestäjän, -tuottajan ja ammattihenkilön kohdassa ilmaisua: kykenee täsmällisesti kertomaan asiakkaan oikeudet palveluihin.

Anna palautetta linjaukseen 6:

Hallituksen esityksessä asiakastietolaiksi 7 §:ssä veloitetaan sosiaalihuollon palvelunantajat liittymään valtakunnallisiin Kanta-palveluihin. Lisäksi laki mahdollistaa sosiaalihuollon asiakastietojen luovuttamisen muille sosiaalihuollon palvelunantajille Kanta-palvelujen välityksellä. Myös yksityisten terveydenhuollon palvelunantajien velvollisuutta liittyä Kanta-palveluihin on täsmennetty. Miksi tästä tarvitsee erikseen linjata, kun velvoite tulee lainsäädännöstä? Liittymällä kanta-palveluihin vaaditaan myös yhteentoimivat tietorakenteet (9 §).

Miten hallinnonalalla määritellään yhteisesti 'viivytyksetön' tai 'viiveetön'? Jos linjaus ei määrittele näitä tarkemmin, löytyykö vielä jokin tarkempi määrittely vai jääkö termien määrittely jokaisen palveluntuottajan itse määriteltäväksi? Miten yhteinen toimintatapa tällöin muodostuu? Onko kaupallisilla toimijoilla yhteinen intressi toimia yhtä viivytyksettömästi silloin, kun heille ei taloudellista taakkaa aiheuttavasta 'viivytyksettömästä' toimintatavasta itselleen koidu taloudellista hyötyä?

Anna palautetta linjaukseen 7:

Miten tässä yhteydessä määritellään 'hyvä käytettävyys'? Onko kaupallisilla toimijoilla yhteinen intressi järjestää omin taloudellisin panoksin palvelujen monimerkityksellinen 'hyvä käytettävyys' silloinkin, kun siitä ei koidu heille itselleen taloudellista hyötyä? Voisiko linjaus täsmentää hyvän käytettävyyden määritelmää? Nyt sille on kalvolla luettavissa lukuisia epämääräisiä tavoitteita eri toimijoiden kannalta. Miten nämä tavoitteet aiotaan saavuttaa ilman täsmennyksiä?

Anna palautetta linjaukseen 8:

Tämä on äärimmäisen tärkeä linjaus. Miten sen toimeenpanoa seurataan ja miten siihen veloitetaan? Ks. linjauksen 4 kommentit.

Anna palautetta linjaukseen 9:

Eikö tahdonilmaisuvetoikin tule suoraan lainsäädännöstä, uuden asiakastietolain 12 §:stä? Miksi siitä pitäisi linjata erikseen? Voisiko linjaus listata lain kohdat ja sitoa eri toimijoiden velvoitteet ensin niihin ja sitten täsmentää mahdolliset aukot?

Anna palautetta linjaukseen 10:

Kertakirjaamisen tavoite, tässä linjauksessa puhutaan tavoitteesta ja periaatteesta. Lienee enemmän tavoite ja periaate kuin linjaus? Kannatettava tavoite, joka tukee lakia sosiaali- ja terveystietojen toisiokäytöstä.

Anna palautetta linjaukseen 11:

Yhtenäiset mittarit ovat erittäin tärkeitä. Tulisiko ensin kuitenkin määritellä ne mittarit, joita linjataan käytettäväksi? Onko kansallisia ja alueellisia mittareita määritetty?

Anna palautetta linjaukseen 12:

Hyvä tavoite, mutta tämä linjaus kuulostaa itsestään selvältä tavoitteelta. Onko tarpeellista linjata? Tavoitetta voisi edesauttaa yhteentoimivan tiedon muodostamisen linjauksella.

Anna palautetta linjaukseen 13:

Mitä tällä linjauksella tavoitellaan konkreettisesti? Kuulostaa itsestäänselvyydeltä. Epämääräinen linjaus, jonka kirjaukset ovat epämääräisiä.

Anna palautetta linjaukseen 14:

Erittäin tavoiteltava asia, jota voisi tukea mm. hallinnonalan yhteisillä tietomalleilla ja palvelujen yhteiskehittämisen velvoitteilla. Linjauksella voisi tukea yhteisten asiointipalvelujen federoinnin määrittelyllä täsmällisemmin. Asiakkaan kertautumisia tulisi tukea suomi.fi-tunnistautumisen käyttöönotoilla ja federoinneilla paikallisiin palveluihin. Miten palvelumuotoilulla voisi ohjata tämän tavoitteen ja linjauksen toteutumista?

Anna palautetta linjaukseen 15:

Liittyy samaan asiaan kuin kohde 9. ilman tahdonimaisua tiedot eivät ole käytettävissä. Lisäksi suostumuksesta säädetään asiakastietolain 20 ja 21 §:ssä.

Anna palautetta linjaukseen 16:

Liittyy samaan asiaan kuin kohde 9. ilman tahdonimaisua tiedot eivät ole käytettävissä. Lisäksi suostumuksesta säädetään asiakastietolain 20 ja 21 §:ssä.

erityisasiantuntija

Outi Hermans

Jakelu

STM Sosiaali- ja terveysministeriö

Tiedoksi

VM/ JulkICT (Kivivasara, Oikarinen, Tuominen, Arajärvi)