

6.8.2021

## Suomen Akatemian lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle hallituksen esityksestä laiksi tutkimustietovarannosta

### Taustaa

Suomen Akatemia on osallistunut tutkimustietovarannon kehittämistyöhön ja pitää tutkimustietovarantoa kannatettavana hankkeena, jonka avulla tuetaan tieteen avoimuutta ja helpotetaan tutkimustoimintaan liittyvän tiedon löytämistä ja joustavaa hyödyntämistä myös organisaatioiden välillä.

Suomen Akatemia yhtyy lausuntoja antaneiden yliopistojen näkemykseen siitä, että hallituksen esitysluonnoksen sisäkirjoitettu perusajatus tutkimustiedon ja -aineistojen näkyvyyden, löydettävyyden ja saavutettavuuden parantamisesta on myönteinen ja kannatettava.

Akatemia pitää erittäin kannatettavan, että tutkimustietovarannosta säädetään lailla. Lakia tutkimustietovarannosta tarvitaan, jotta opetus- ja kulttuuriministeriö voi toimia tämän järjestelmän osalta rekisterinpitäjänä ja käsitellä tietovarannossa tutkimusta koskevia henkilötietoja. Henkilötietojen käsittelyn ja tietosuojan näkökulmaa on käsitelty esityksessä laajasti.

Tutkimustietovarantoon on koottu erityyppistä tutkimusta koskevaa metatietoa eri tutkimustoimijoiden lähdejärjestelmistä.

Nyt lausunnolla oleva luonnos, sen 3 §, luettelee joukon tietoja, joita tutkimustietovarannossa voitaisiin säilyttää.

Luonnoksen ja sen perusteluiden mukaan tutkimustoimijoita ei laissa velvoitettaisi tietojen luovuttamiseen. Ehdotettava laki antaisi riittävän säädöspohjan tietojen luovuttamiselle ja niiden säilyttämiselle tutkimustietovarannossa.

### Tutkimussuunnitelmien hyödyntäminen ongelmallista

Suomen Akatemian näkökulmasta luonnoksen mukaiseen lakiesitykseen sisältyvä *tutkimussuunnitelmien* luovuttaminen tutkimustietovarantoon olisi ilmeisen ongelmallista. Toisin kuin tutkimusta koskevat metatiedot, tutkimussuunnitelmia koskevat tiedot ovat lain mukaan salassa pidettäviä. Esityksessä todetaan s. 9:

Julkisuuslain 24 §:ssä säädetään salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista. Salassapito koskee kyseisen pykälän 21 kohdassa tarkoitettuja asiakirjoja, jotka koskevat opinnäytetyön tai tieteellisen tutkimuksen suunnitelmaa tai perusaineistoa. Kyseisiä asiakirjoja tullaan käsittelemään kansallisen tutkimusjärjestelmän tilastoinnissa tai

semanttisen haun toteuttamisessa sanalouhinnan keinoin siten, ettei käsittelystä aiheudu haittaa tutkijalle taikka tutkimuksen tai kehittämistyön toimeksiantajalle.

Luonnoksessa on monessa kohdin esitetty asia tutkimustietovarannon sisältö siten, että kyse on *metatietojen* luovuttamisesta, mm. sivuilla 3 ja 11 sekä sivulla 20, jossa todetaan:

”Tutkimustietovaranto on tarkoitettu tutkimuksen metatietojen välittämistä ja näyttämistä varten. Tutkimuksen metatiedolla tarkoitetaan tutkimustuotoksia kuvailevia tietoja.”

Tutkimussuunnitelmissa ei ole kyse metatiedoista vaan konkreettisesta ja yksityiskohtaisesta tiedosta siitä, mikä on tutkijan tutkimusidea ja miten hän sen aikoo toteuttaa. Sisältö on tutkijalle arvokas ja siksi sitä suojaa julkisuuslain salassapitosäännös.

Tutkimusrahoittajan toiminnassa on erittäin tärkeää, että julkisuuslaissa säädetty salassapito toteutuu, ja että tutkimusrahoittajan toiminta on tosiasiallisesti uskottavaa ja luotettavaa siten, ettei tutkijalla ole tarvetta pohtia salassapidon hänelle suoman suojan pitävyyttä. Tästä näkökulmasta tutkimussuunnitelmien luovuttaminen tutkimusrahoittajalta, jolle tutkija on sen lähettänyt, ulkopuolella olevaan rekisteriin, voi olla hyvin ongelmallista. Kun arvioidaan sitä, miten tutkijat kokisivat tämän asian, on syytä ottaa huomioon, että luonnoksen mukaan tutkimustietovarantoon muodostetaan avoin tietopalvelu.

### **Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen ei perusteltua**

Perustelut tutkimussuunnitelmien luovuttamiselle tutkimustietovarantoon on luonnoksessa esitetty ohuesti. Luonnoksen sivulla 31 todetaan, että tutkimussuunnitelmista voitaisiin tehdä hakuja sanalouhinnan keinoin, ja että ”semanttinen haku mahdollistaa tarkempia hakuominaisuuksia”. Tutkimussuunnitelmatiedon käyttö tutkimustietovarannossa perustellaan tilastoinnin ja hakutoiminnallisuuden parantumisella, kun analysoinnissa käytössä oleva tekstimäärä kasvaa. Akatemia ei pidä tätä perustelua riittävänä ottaen huomioon salassa pidettävän tiedon käsittelyyn liittyvät riskit. Luonnoksessa ei arvioida salassa pidettävän tiedon luovuttamiseen liittyviä riskejä muuten kuin toteamalla, että käsittelystä ei aiheudu haittaa tutkijalle tai toimeksiantajalle. Hakutoimintojen parantamiseen on myös muita keinoja.

Hyvin ristiriitaista on se, että luonnoksen sivulla 35 todetaan:

”Tutkimustietovarannon tiedot ovat jo muissa tietojärjestelmissä julkisesti nähtävissä”

Tutkimussuunnitelmien osalta edellä mainittu ei pidä paikkansa, mikä on toisaalta selvää jo luonnoksen muissa kohdissa esitetystä.

Suomen Akatemialle on ensiarvoisen tärkeää ylläpitää tutkijoiden luottamusta tutkimussuunnitelmien salassa pitämiseen. Suomen Akatemian katsoo, että luonnoksen perustelut ja tarve tutkimussuunnitelmatiedon siirtämiseen tutkimustietovarantoon eivät ole riittävän painavia. Vaikka luonnoksen mukainen lakiesitys ei velvoittaisikaan tutkimustoimijoita tutkimussuunnitelmia koskevien



tietojen siirtämiseen ja siirtämiseen, Suomen Akatemia ei pidä esitettyjä perusteluja salassa pidettävän tutkimussuunnitelmatiedon siirtämiselle tutkimustietovarantoon riittävinä.

Salassa pidettävän aineiston luovuttamiseen liittyviä juridisia kysymyksiä ei esityksessä juurikaan tarkastella toisin kuin henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta.

Luonnoksen sivulla 37 todetaan: ”Tilastojen julkaiseminen avoimessa tietopalvelussa tapahtuu siten, että julkisuuslain 24 §:n 21 kohdassa määriteltyä salassapitovelvoitetta ei rikota, koska momentissa määritelty käyttö ei tuo ilmi tutkimussuunnitelman tarkempaa sisältöä.”

### **Mahdolliset tietoturvariskit**

Suomen Akatemia haluaa myös nostaa esiin, että tietovarantoon, jossa säilytetään salassa pidettäviä tietoja, sisältyy aina myös tietoturvariskejä. Myös semanttisen analyysin keinoin tehtäviin hakuihin liittyy välillinen salassa pidettävän tiedon paljastumisen riski, jota esityksessä ei ole arvioitu kattavasti. Tämä on erityisesti huomionarvoista, koska tutkimustietovarantoon on tarkoitus liittää avoin verkkosivuston kautta toimiva tietopalvelu.

Lakiesityksen mukaan tutkimustietovarannosta tietoja tullaan luovuttamaan teknisen rajapinnan avulla tutkimustoimijoille sekä avoimessa tietopalvelussa yleisölle toteutettavana katseluyhteytenä.

Lakiesityksessä myös todetaan, että tietojen käyttötarkoitus on myös rajattu tarkasti tutkimustoimijoiden tutkimukseen liittyvien perustehtävien suorittamiseen (sivu 12). Esityksessä ei ole tarkennettu, kuinka voidaan varmentaa tietojen käyttötarkoitus.

Luonnoksen kansainvälinen katsaus käsittelee pääosin vain tieteellisten julkaisujen, julkaistujen tutkimustulosten ja tutkimuksiin liittyvien metatietojen avoimuutta. Mikäli kyseiset ulkomaalaiset järjestelmät hyödyntävät myös salassa pidettäviä tutkimussuunnitelmia, kuten luonnoksessa on nyt esitetty tehtävän tutkimustietovarannon osalta, ei näihin liittyviä tietoturva- ja salassapitokysymyksiä ole katsauksessa avattu. Maiden välillä saattaa myös olla suuria eroja salassapitosäännöksissä.

### **Tekijänoikeudelliset kysymykset**

Luonnoksessa on nyt todettu lyhyesti, ettei tutkimustietovarannon hyödyntämiin tietoihin liity tekijänoikeudellisia kysymyksiä. Asia ei kuitenkaan ole aivan yksiselitteinen ja ongelmaton, mikäli kokonaisuuteen sisällytetään tutkimussuunnitelmat. Luonnoksen sivulla 9 todetaan, että tekijällä ei ole oikeuksia teoksista luotuun metatietoon. Tutkimussuunnitelmat eivät ole metatietoa.

Tutkimussuunnitelmat ja niiden osat, kuten tutkimusideat, saattavat muodostaa sellaisen tekstikokonaisuuden, jonka voidaan tietyin edellytyksin katsoa synnyttävän tekijänoikeuksia. Erityisen huomionarvoista tämä on, kun tarkastellaan luonnoksen määritelmää tutkimustoiminnasta sivulla 29. Kuvauksen voidaan katsoa sisältävän tekijänoikeudellisia elementtejä (mm. taiteellinen toiminta).

## Tietosuoja, liittymiskustannukset ja huolellisuusvelvoite

Lakiesityksessä on luovuttu yhteisrekisterinpitäjyydestä ja rekisterinpitäjäksi määritellään opetus- ja kulttuuriministeriö (s. 10). Suomen Akatemian kanssa aiemmin tehty rekisterinpitäjyyttä koskeva sopimus päättyy tutkimustietovarantoa koskevan lain tullessa voimaan.

Lakiesityksessä pykälässä 5 säädetään tutkimustoimijoiden oikeudesta luovuttaa tietoja tutkimustietovarantoon. Lakiesityksen perusteluissa s. 16-17 todetaan, että tutkimustoimijat vastaavat itse omista liittymiskustannuksistaan tutkimustietovarantoon ja arvioivat itse omasta näkökulmastaan tutkimustietovarantointegraation kustannukset suhteessa siitä saataviin hyötyihin. Koska tutkimustoimijat kattavat palveluun liittymisen aiheuttamat kustannukset itse, on vapaaehtoisuus perusteltu toimintamalli Suomen Akatemian näkökulmasta, mutta mikäli tutkimustoimijat eivät tule kattavasti mukaan palveluun, voi tämä vaikuttaa kielteisesti palvelulla saavutettavien hyötyjen ja vaikutusten toteutumiseen. Lakiesityksessä olisi lisäksi hyvä selventää edelleen, kuka tutkimustoimijoista toisi tutkimustietovarantoon mitään tietoja. Tutkijat itse voisivat esityksen mukaan määritellä meriitti- ja profiilitietojensa näkyvyyttä tietovarannossa. Mikäli tutkimussuunnitelmia esitetään sisällytettäväksi tietovarantoon, tulisi myös selkeyden vuoksi linjata kuka päättää, mitä tutkimussuunnitelmia ja missä muodossa järjestelmään viedään.

Lakiesityksen pykälässä 5 asetetaan tutkimustoimijoille myös velvollisuus huolehtia tutkimustietovarantoon tallennettavien tietojen täsmällisyydestä. Perusteluissa s. 26 todetaan, että koska OKM ei voi vaikuttaa tutkimustietovarantoon siirrettävien tietojen sisältöön, on perusteltua edellyttää tutkimustoimijoilta erityistä huolellisuutta tietojen virheettömyydessä ja täsmällisyydessä ennen niiden toimittamista OKM:lle. Suomen Akatemia saa hankkeita koskevat tiedot tutkijoilta itseltään ja Akatemian mahdollisuus huolehtia tietojen täsmällisyydestä rajoittuu sen omien järjestelmien ja tiedonsiirtojärjestelmien luotettavaan toimintaan.

Suomen Akatemian näkemyksen mukaan henkilötietojen osalta esityksessä on turvattu tietosuojan toteutumista mm. määrittelemällä lain pykälässä 7, että tutkijaa koskevia henkilötietoja näytetään avoimessa tietopalvelussa vain yksittäisinä hakuina ja että tutkijoiden profiilipalvelussa näytettäviin tietoihin tarvitaan lisäksi tutkijan suostumus.

Lain perusteluissa todetaan s. 33-34 että ”Rekisterinpitäjänä opetus- ja kulttuuriministeriö toimittaa tietosuoja-asetuksen artiklan 16 mukaiset oikaisupyynnöt alkuperäisille rekisterinpitäjille, jotka korjaavat tiedot lähdejärjestelmissään. Tutkimustoimijat päivittävät uudet ja muuttuneet tiedot tutkimustietovarantoon viipymättä tietojen käyttötarkoituksen huomioon ottaen.” Tämä järjestely on ongelmallinen, koska lakiesityksen mukaan OKM on rekisterinpitäjä. Tilanteesta riippuen tietojen korjaaminen lähdejärjestelmissä voi edellyttää toimenpiteitä rekisteröidyltä itseltään eikä tutkimustoimijalta.

Rekisterinpitäjänä opetus- ja kulttuuriministeriö päättää myös tietojen luovuttamisesta edelleen tutkimustoimijoille tapauskohtaisesti tekemänsä arvioinnin perusteella ja lakiesityksen perusteluissa s. 27 todetaan, että tässä toimijat voivat olla myös ulkomaisia. Esityksen perusteluissa s. 34 todetaan, että tutkimustoimijoiden väliset tiedonsiirrot on aiemmin harkittu tapauskohtaisesti, mutta lakiesityksen pykälän 6 momentin 2 perusteella voidaan tehdä tiedonsiirtoja eri tutkimustoimijoiden välillä, esimerkiksi luovuttaa rahoittajien rahoituspäätöksiä tutkimusorganisaatioille. Esitysluonnoksen



perusteluista jää nykyisellään epäselväksi, mitä nämä tietojen luovutukset käytännössä tarkoittaisivat (s. 34-35). Esityksessä ei avata, kuinka rekisterinpitäjä toteuttaisi tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistettaisiin, että tietojensaaja saa käyttöönsä vain käsittelyn kannalta tarpeelliset henkilötiedot ja kuinka niitä tullaan käsittelemään tietojensaajan toimesta. Tarpeellista olisi määritellä esimerkiksi luovutettavien tietojen laajuus, säilytysaika ja saatavilla olo.

### **Lopuksi**

Rahoittajana toimivan Suomen Akatemian näkökulmasta keskeistä on se, tarvitaanko jatkossakin kaikki entiset liittymät yliopistoihin ja muihin tutkimuslaitoksiin rahoituspäätöksiä koskevien tietojen välittämiseksi ja näiden lisäksi myös liittymät tutkimustietovarantoon ja VA-tietojärjestelmäpalveluihin osittain samojen tietojen välittämiseen. Liittymiä on myös ylläpidettävä, jos niiden kautta välitettävässä tiedossa tapahtuu muutoksia.

Tutkimustietovarannon yhteys valtiovarainministeriön valtionavustustoiminnan kehittämisen ja digitalisointi -hankkeessa syntyviin palveluihin ei selviä esityksestä: onko tutkimustietovarannon yhteydessä selvitetty hankkeiden välisistä yhteyttä tai päällekkäisyyksiä ja mietitty, miten tarpeettomalta päällekkäiseltä työltä ja päällekkäisiltä liittymäkustannuksilta voitaisiin välttyä?

Suomen Akatemia ehdottaa lain valmistelun jatkamista lausunnossa esitettyjen seikkojen osalta.