


Lausunto

1.12.2020

VN/22346/2020

VN/22346/2020-VM-3

Valtiovarainministeriön lausunto opetus- ja kulttuuriministeriön HE-luonnoksesta laiksi tutkimustietovarannosta

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Valtiovarainministeriö katsoo esityksellä tavoiteltavan kansallisen tieto-omaisuuden nykyistä parempaa jäsentelyä ministeriön toimialalla, tunnistettavan toimialan laajempia tietokokonaisuuksia, pyrittävän parantamaan tiedon hyödynnettävyyttä sekä mahdollistettavan uusien teknologioiden ja semanttista yhteentoimivuutta edistävien kansallisten palveluiden hyödyntämistä tiedon käsittelyssä, hyödyntämisessä sekä jakelussa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan luonnos hallituksen esitykseksi vaatii vielä monelta osin täydennyksiä.

Valtiovarainministeriö toivoo opetus- ja kulttuuriministeriön kiinnittävän huomiota luonnokseen sisältyviin ja edempänä tarkemmin kuvattaviin seikkoihin: tiedon kokoamisen, käsittelyn ja jakelun esitettyihin menettelyihin sekä esitetyn muutoksen tuottamiin vaikutuksiin, jotta tutkimustiedon kokoamisessa, käsittelyssä ja jakelussa päästäisiin aidosti eroon päällekkäisestä työstä, sujuvoitettaisiin toimialan tiedonhallinnan ja raportoinnin käytäntöjä sekä mahdollistettaisiin uusien teknologioiden laajamittainen hyödyntäminen toimialan tuottaman tiedon käsittelyssä. Lisäksi valtiovarainministeriö toivoo opetus- ja kulttuuriministeriön kiinnittävän huomiota esityksessä kuvattuihin tutkimustietovarannon sisältämiin digitaalisiin palveluihin ja niitä koskevan sääntelyn eri vaikutusten arviointiin.

Tutkimustietovaranto tietokokonaisuutena

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi valtakunnallisesta tutkimustietovarannosta, johon tallennettaisiin Suomessa tehtävään tutkimukseen liittyviä tietoja. Tietovarantoon todetaan koottavan tietoja kotimaisista ja kansainvälisistä tietojärjestelmistä ja -varannoista sekä käsiteltävän eri tavoin tietoja, joita ylläpidetään eri toimijoiden tietojärjestelmissä. Esityksen perusteluissa mainitaan tutkimustietovarannon jo nykyisellään koostuvan osatietovarannoista, joiden hallintaan liittyen opetus- ja kulttuuriministeriö vastuullisena rekisterinpitäjänä on tehnyt sopimuksia eri tahojen kanssa. Tällä hetkellä tutkimustietovaranto ei ole yhteisrekisteri, vaan se perustuu ministeriön toimivaltaan kerätä tutkimukseen liittyviä tietoja eri tahoilta.

Lakiehdotuksen 1 §:n ei kuitenkaan määrittele lain soveltamisalaa luonnoksen perusteluteksteissä kuvatulla tavalla, vaan määrittelee tutkimustietovarannon tarkoitusta ja tietovarannon yhteisrekisterinpitäjyyttä. Lain soveltamisala jää sen perusteella avoimeksi. Uuden tietovarannon tarkoituksena olisi luonnoksen johdannon ja perusteluiden mukaan välittää tutkimustietoa kattavasti kaikkien tutkimuskentän toimijoiden välillä helposti hyödynnettävien tietovirtojen avulla. Esityksen perusteluissa tutkimushallinnon tietovirtojen kokoamisen todetaan helpottavan tutkijoiden työtä, lisäävän tehdyn tutkimuksen näkyvyyttä, vähentävän tietojen päällekkäistä keruuta sekä tuot-tavan tietoa tutkimusjärjestelmän ohjaukseen. Sisällöllisesti suurimman osan tietovarannon tiedoista todetaan esityksessä olevan avointa tietoa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

valtiovarainministerio@vm.fi

Tutkimustietovarannon rooli kaikkien tutkimuskentän toimijoiden välillä jää näin ehdotuksen osalta avoimeksi. 4 §:ssä todetaan tietoja asetettavan saataville tutkimustoimijoille niille säädettyjen perustehtävien suorittamiseksi. Mitä ovat nämä perustehtävät? Ja miten tietoja saavat käyttöönsä ne suomalaisen tutkimusinfrastruktuurin toimijat, joilla ei ole säädettyjä tehtäviä tai perustehtäviä. Tätä tietovarannon roolin rajausta ei myöskään avata esityksen pykäläkohtaisissa perusteluissa.

Ehdotetun tietovarannon todetaan sisältävän sekä avoimia että käyttörajoitettuja tietoja, mukaan luettuna kuvailutietoja henkilöistä. Avoimiin tietoihin todetaan kuuluvan niin julkisten tutkimuksen kuvailutietoja, kuten tutkimusjulkaisujen ja tutkimusaineistojen metatietoja, kuin organisaatioiden tietoja ja tutkimusjärjestelmän metatiedoiksi luettavia tutkimusinfrastruktuurin ja tutkimushankkeiden rahoitustietoja. Käyttörajoitettuihin tietoihin kuuluvat esityksen mukaan mm. julkisuuslain (621/1999 24.21) mukaisiin asiakirjoihin, esimerkiksi opinnäytetyön tai tieteellisen tutkimuksen suunnitelmaa tai teknologista tai muuta kehittämistyötä tai niiden arviointia sisältävät tiedot. Käyttörajoitettuihin tietoihin kuuluvat myös tietovarannon tiedot, joiden avoimuutta tutkija voi itse hallinnoida, kuten tutkijaa itseään koskevat kuvailutiedot.

Avoimet ja käyttörajoitetut tiedot ja niiden erot tietovarannon tietosisällössä on avattu hyvin perusteluissa. Näiden käsitteiden täsmentäminen ja määrittely itse lain määritelmät-pykälässä (2 §) voisi tehdä tietovarannon sisältöä ja käsittelyä koskevasta sääntelystä ymmärrettävämpää.

Luonnoksen 3 §:n 2 momentti ”Tutkimustietovaranto sisältää avoimia tietoja sekä käyttörajoitettuja tietoja” antaa vaikutelman informatiivisesta sääntelystä ja sen tarpeellisuus osana pykälää jää epäselväksi.

Julkaisutietojen toimittamisen tutkimustietovarantoon todetaan olevan korkeakouluille pakollista osana niiden vuosittaista raportointia opetus- ja kulttuuriministeriölle, muiden tutkimusinfrastruktuurin toimijoiden osalta tietojen toimittaminen tutkimustietovarantoon on vapaaehtoista. Epäselväksi jää miten tietovarannon sisällöstä saadaan ehdotuksessa kuvattu suomalaisen tutkimustiedon kattavasti sisältävä tietokokonaisuus, jos mukana ovat vain ne toimijat, joille tiedon toimittaminen ministeriön käyttöön on tähänkin asti ollut pakollista. Miten mukaan saadaan ne tutkimustoimijat, joilla ei ole säädösvelvoitetta tietojen toimittamiseen?

Valtiovarainministeriö toivoo opetus- ja kulttuuriministeriön sisällyttävän hallituksen esityksen perusteluihin nykyistä tarkemman kuvauksen siitä, miten esitetty tutkimustietovaranto korvaa hallituksen esityksen perusteluissa mainittuja olemassa olevia tietojärjestelmiä ja -varantoja sekä sopimusperusteisia osatietovarantoja, jotta päällekkäiseltä tiedon tallennukselta, keräämiseltä ja ylläpidolta aidosti vältytään ja tietojärjestelmien osalta saadaan säästöjä.

Tutkimustietovarannon tiedonhallinta ja tiedon saatavuus

Valtiovarainministeriö kiinnittää opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota luonnoksessa käytettyihin käsitteisiin, etenkin niiltä osin kuin niissä poiketaan tiedonhallintalain (906/2019) käsitteistä. Esityksen perusteluissa sääntelyn suhde tiedonhallintalakiin on todettu, mutta itse sääntelyssä on monilta osin päädytty tiedonhallintalaista poikkeaviin käsitteisiin. Tällaisia kohtia ovat esimerkiksi termien *tietovaranto* ja *yhteinen tietovaranto* käyttö suhteessa tiedonhallintalaissa määriteltyyn tietovaranto-käsitteeseen sekä esityksen 4 §:n *rajapinnalta lataaminen* tietojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla sijaan. Sääntelykokonaisuuden ymmärrettävyyden ja täytäntöönpanon varmistamiseksi valtiovarainministeriö toivoo käsitteiden tarkistamista ja yhdenmukaistamista.

Luonnoksen 2 §:n kohdassa 3 määritellään *avoin koneluettava rajapinta* siten, ettei avoimuutta ole määritelty lainkaan. Valtiovarainministeriö ehdottaa luonnokseen sisältyvää määritelmää joko täydennettäväksi avoin -käsitteen osalta tai tämän käsiteosan jättämisellä pois. Jos avoin-käsiteosa jätetään pois, on hyvä verrata *koneluettavan rajapinnan* käsitettä tiedonhallintalakiin sisältyvään määritelmään teknisestä rajapinnasta (906/2019 2.1 § kohta 11) ja perustella tiedonhallintalaista poikkeaminen rajapintamäärittelyn osalta.

Esitetyssä muodossaan tietovarantoa koskeva sääntely ei kata kaikkea julkaistavaa, julkisesti rahoitetun tutkimusaineiston metadatta. Tietovarantoon sisällytetään ja sen kautta julkaistaan vain metadatta, joka tietovarantoon säädösperusteisesti kertyy. Korkeakoulujen osalta tiedon tuottaminen on pakollista, muun, myös julkisin varoin tuotetun tutkimuksen osalta vapaaehtoista. Näiltä osin tutkimustietovaranto ei siis tule toimeenpanemaan voimassa olevan avoimen datan direktiivin (1024/2018/EU) velvoitteita, vaan kansalliseen sääntelyyn jää tältä osin vielä potentiaalinen aukko.

Tutkimustietovarannon kautta julkaistaan tutkimukseen liittyvää ja sitä kuvaavaa metadataa. Metadatan saatavuuden menettelyllisten ehtojen osalta ehdotus ei kuitenkaan ole suhteessa avoimen datan direktiivin velvoitteisiin tarpeeksi kattava. Näiltä osin hallituksen esitykseen pitäisi sisällyttää sääntelyä myös eri esitysmuotojen ja kielitoisintojen saatavuudesta sekä sähköisestä ja koneluettavasta muodosta, silloin kuin se on tarkoituksenmukaista, sekä yksinoikeuksista.

Valtiovarainministeriö toivoo myös lausuntopyynnön kohteena olevan luonnoksen sekä marraskuussa 2020 lausunnolla olleen valtiovarainministeriön luonnoksen hallituksen esitykseksi avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevasta lainsäädännöstä yhteensovittamista metadataa koskevan sääntelyn osalta, jotta varmistetaan metadataa koskevan sääntelyn vastaavuus tietoineistoja koskevan sääntelyn kanssa ja varmistettaisiin samaan aikaan valmisteltävien hallitusten esitysten yhdenmukaisuus, kun tutkimuksen tietovarantoa koskevan lain on ehdotettu tulevan voimaan syksyllä 2021 ja avoimen datan direktiiviä koskevan sääntelyn tulee olla voimassa heinäkuussa 2021.

Tutkimustietovaranto digitaalisena palveluna

Esitetyn mukainen tutkimustietovaranto on digitaalinen palvelu, johon sisältyy tietojenkäsittelyn toiminnallisuuksia tietojen yhdistelyyn, täydentämiseen ja sisällölliseen korjaamiseen sekä uusien teknologioiden kuten sananlouhinnan hyödyntämistä, tietojen luovuttamista, tietopalvelutoiminnallisuuksia avoimessa portaali palvelussa ja sananlouhinnan avulla tuotettavissa analyyseissa sekä sähköisen viestinvälityksen toimintoja. Digitaalisten palveluiden ytimessä vaikuttaisi esityksen perusteluiden mukaan olevan kerättävän tiedon yhdistäminen henkilötietoon, tutkimusta tekevään henkilötoimijaan. Näin ollen esityksen jatkovalmistelussa on syytä ottaa huomioon myös digipalvelulaki (309/2019).

Esityksen muotoilusta jää epäselväksi mitä olemassa olevia työvälineitä ja tietojärjestelmiä tutkimustietovaranto korvaa jatkossa tutkijan arkipäivässä ja työn edellytysten toteutumisessa? Miten tutkijan tutkimustietovarannossa hallitsevat, päivittämät ja sisällöltään korjaamat tiedot, esimerkiksi tutkijan profiilipalvelussa, päivittyvät tutkimustietovarannon hyödyntämiin muihin tietojärjestelmiin ja miten tutkija välttyy päällekkäiseltä työltä tutkimusinfrastruktuurin eri toimijoiden kanssa asioidessaan? Hallituksen esitys ei avaa sitä, miten tutkijan tutkimustietovarantoon tekemät tietojen korjaukset ja päivitykset siirtyvät muihin tietojärjestelmiin ja toimijoille. Valtiovarainministeriö toivoo opetus- ja kulttuuriministeriön täsmentävän esityksen vaikutuksia tutkijoille.

Lisäksi perusteluissa tulisi kuvata toteutettavien palveluiden suhde tutkimusalan markkinatoimijoiden palvelutarjontaan: toteutetaanko hallituksen esityksellä tutkimustoimijoille palveluja toimialoilla, joilla on jo kaupallista palvelutarjontaa tai jollaista voisi näiden palvelutarpeiden osalta syntyä kaupallisten toimijoiden toimesta?

Tutkimustietovaranto ja henkilötietojen käsittely

Hallituksen esityksestä ja edeltävästä tekstistä käy ilmi, että henkilötiedot ovat merkittävässä roolissa esitetyssä tutkimustietovarannossa. Luonnokseen on sisällytetty määritelmä yhteisrekisterinpitäjyydestä (2.1 § kohta 2). Määritelmän tarve jää sääntelykokonaisuudessa epäselväksi ja sen suhde yleisen tietosuoja-asetuksen yhteisrekisterinpitäjyyteen lienee syytä avata tarkemmin.

Tutkijan suostumuksen luonteesta luovutettaessa profiilipalvelun tietoja muille osapuolille voisi esityksen perusteluihin sisällyttää enemmän tietosuoja-asetukseen perustuvaa pohdintaa ja perustelua. Miten tietovarantoon sisältyvässä tutkijan profiilipalvelussa varmistutaan siitä, että tutkijan palvelussa antama suostumus on aidosti vapaaehtoinen? Voiko profiilipalvelun kautta tietoja pyytää ja saada viranomaisen, jolla on tai ei ole lakisääteistä oikeus tietojen saantiin tai käsittelyyn?

Esityksen vaikutustenarviointi

Valtiovarainministeriö kiinnittää lausunnonpyytäjän huomiota siihen, ettei luonnos tutkimustietovarannosta sisällä juurikaan vaikutusten arviointeja eikä lainkaan arviointia taloudellisista vaikutuksista. Esityksestä ei myöskään ole tehty tiedonhallintalain 5 §:n mukaista muutosvaikutusarviointia tai pyydetty valtiovarainministeriöltä tiedonhallintalain 9:n mukaista

lausuntoa muutosten arvioinnista valtionhallinnossa. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentin mukaiseen tiedonhallinnan muutosten arviointiin valtion virastoissa ja laitoksissa. Säännöksen mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin mukainen arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon.

Luonnoksen perusteella on epäselvää, tarvitaanko tutkimustietovarannon rakentamiseen uutta budjettirahoitusta vai tapahtuuko rakentaminen jo olemassa olevalla rahoituksella. On myös epäselvää, miten tutkimustietovarannon ylläpito rahoitetaan. Näiden osalta tekstiä hallituksen esitykseksi tulee täydentää. Mikäli esityksen mukainen tietojärjestelmän ja digitaalisten palveluiden kehitys ja ylläpito tarvitsevat lisää budjettirahoitusta, tulee asia käsitellä kehys- ja budjettiprosessin puitteissa.

Valtiosihteeri
kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö,
ICT-johtaja

Anna-Maija Karjalainen

Jakelu OKM KTPO Strategisen ohjauksen vastuualue, Jukka Haapamäki
OKM KTPO Tiedepolitiikan vastuualue, Katariina Simonen

Tiedoksi VM BO Finanssipolitiikan yksikkö, Sanna Nieminen
VM KO Kansantalouselosasto, Jenni Pääkkönen