

Asia: VN/32974/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista

Lausunnonantajan lausunto

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistus tarpeellinen?

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi oppimisen ja koulunkäynnin tukea koskevat säännökset perusopetuslaissa ja muissa siihen liittyvissä laeissa.

Yleistä perusopetuslain muutoksesta

Oikeusministeriö pitää sääntelyn tavoitteita hyväksyttävänä ja lapsen oikeuksia edistävänä. Hallituksen esitykseen sisältyy varsin laaja suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Vaikka lakiehdotuksella on perusoikeusjärjestelmään kiinnittyvä hyväksyttävä tavoite, joka valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä voi oikeuttaa myös perusoikeuden rajoittamisen, on sääntelyn merkittävässä perusoikeuden rajoittamisesta muidenkin yleisten rajoittamisedellytyksien oltava käsillä. Joiltakin osin säätämisyjärjestysperusteluita olisi syytä täydentää perusoikeusrajoitusten yleisten edellytysten osalta.

Ennakoiva tuki osana muuta opetukseen liittyvää tosiasiallista hallintotoimintaa

Ehdotetussa 20 a §:ssä säädetään oppilaan oikeudesta oppimisen ja koulunkäynnin tukeen. Säännöksessä tarkoitetuissa asioissa ei laadittaisi hallintopäätöksiä. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeusministeriö toteaa, että sekä pykälästä että säännöskohtaisista perusteluista käy ilmi, että pykälässä säädetään oppilaan oikeuksista. Oikeusministeriö kuitenkin

yhtyy säätämisyjärjestysperusteluissa esitettyyn näkemykseen siitä, että ennakoivista tukitoimista ei tarvitsisi tehdä hallintopäätöstä, koska ne olisivat osa koulun perustoimintaa ja pedagogisia opetusjärjestelyjä. Opetuksen antamista voidaan pitää tosiasiallisena hallintotoimintana (katso esim. hallintolain esityöt, HE 72/2002 vp). Mikäli kyseiset ennakoivat tukitoimet eivät olisi riittäviä, olisi oppilaalla joka tapauksessa oikeus saada viipymättä oppilaskohtaisia tukitoimia 20 c §:n mukaisesti ja koulutuksen järjestäjän tulisi 20 e §:n mukaan tehdä näistä oppilaskohtaisista tukitoimista kirjallinen valituskelpoinen päätös. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 32/2012 vp, s. 2, todennut, että ”Valiokunta pitää yleisemminkin perusteltuna omaksuttua sääntelytapaa, joka perustuu siihen, että erot muutoksenhakujärjestelmässä ovat seurausta oikeussuojan tarpeesta eri asiaryhmissä.” Edelleen voidaan todeta, että myös tosiasialliseen hallintotoimintaan sovelletaan hyvän hallinnon perusteita (katso HE 72/2022 vp, hallintolain soveltamisalaa koskevan 2 §:n säännöskohtaiset perustelut).

Oikeusministeriö yhtyy esitysluonnoksessa esitettyyn, että ennakoiva tuki olisi lapsen edun mukaista. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotettu ratkaisu kytkeytyy myös perustuslain yhdenvertaisuussäännökseen (6 §), jonka tavoitteena on turvata tosiasiallinen yhdenvertaisuus. Muun muassa oppilaiden tosiasiallinen yhdenvertaisuus sivistyksellisiin oikeuksiin liittyen sekä lapsen etu edellyttävät, että opettajat päivittäisessä toiminnassaan huomioivat oppilaiden erilaiset tilanteet, yksilölliset erot ja osaamisen tasot. Edellä mainittujen seikkojen huomioiminen joustavasti vaihtelevissa tilanteissa voidaan katsoa olevan osaa tavanomaista opetustehtävää, eli tosiasiallista hallintotoimintaa. Ehdotetussa 20 a §:ssä tarkoitettujen oikeuksien toteutuminen voidaan pitää ohjenuorana tässä toiminnassa. Oppilaiden tukemisen ennakoivasti voidaan katsoa olevan linjassa myös perustuslain 22 §:n kanssa, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeudet. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää usein julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä esimerkiksi tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Turvaamiskeinoihin kuuluu myös perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön aikaansaaminen (HE 309/1993, s. 75).

Perustuslain 6 §:n 3 momentti (mm. lasten kuuleminen) ja 21 § (oikeusturva)

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelujen yhdenvertaisuutta koskevassa osiossa viitataan muun muassa perustuslain 6 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan edellä mainittuun säännökseen olisi perusteltua viitata myös säätämisyjärjestysperustelujen oikeusturvaa koskevassa osiossa. Perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Säännöksen esitöiden mukaan se ei kuitenkaan estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia, kunhan poikkeukset eivät muuta pääsääntöä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (HE 309/1993 vp, s. 74). Säätämisyjärjestysperustelujen oikeusturvaa koskevassa osiossa tuodaan esille, että hallintolaki (434/2003) konkretisoi perustuslain 21 §:ssä säädettyä jokaisen oikeutta hyvään hallintoon. Edelleen viitataan säätämisyjärjestysperusteluissa siihen, että hallintolaki sisältää säännökset asianosaisen

kuulemisesta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan oikeusturvaa koskevassa osiossa olisi syytä avata, miten ehdotetussa sääntelyssä käytännössä turvataan lapsen oikeutta saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti sekä oikeutta tulla kuulluksi.

Ehdotetussa 20 a §:ssä säädetään oppilaan oikeudesta oppimiseen ja koulunkäynnin tukeen ja ehdotetussa 20 b §:ssä säädetään ennakoivista tukitoimista ja niiden järjestämisestä. Ehdotetun 20 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan mm. seuraavaa: ”Tukitoimien suunnittelussa, järjestämisessä ja niistä päätettäessä olisi ensisijaisesti huomioitava lapsen etu perusopetuslain 3 a §:n mukaisesti. Lapsen edun selvittäminen edellyttää oppilaiden näkemyksen huomioon ottamista lähtökohtaisesti kaikissa heitä koskevissa asioissa. Siten tuen järjestäminen ja toteuttaminen edellyttävät, että lapsen näkemystä kuullaan ja se otetaan huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.”

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetussa 20 e §:ssä (Tukea koskeva päätös) säädettyä päätöstä valmisteltaessa tulee kuulla oppilasta hallintolain (434/2003) nojalla ja että 20 f §:ssä (Oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttamista koskeva suunnitelma) tarkoitettu oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttamista koskeva suunnitelma tulee säännösehdotuksen mukaan laatia yhteistyössä oppilaan, huoltajan tai tarvittaessa oppilaan muun laillisen edustajan kanssa. Ehdotetussa 20 d §:n (Oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arviointi) 4 momentissa säädetään erikseen oppilaan mielipiteiden selvittämisestä ja huomioon ottamisesta. Toisin sanoen lapsen oikeutta tulla kuulluksi ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin ehdotetaan turvattavaksi säädösten osalta kaikissa muissa tilanteissa paitsi ennakoivien tukitoimien osalta.

Ottaen huomioon perustuslain 6 §:n 3 mom. sekä oikeusturvaa koskeva 21 § oikeusministeriö esittää harkittavaksi, olisiko ennakoivien tukitoimien osalta syytä säätää erikseen lapsen kuulemisesta tai oikeudesta vaikuttaa häntä koskevaan asiaan kehitystään vastaavasti. (Vrt. perustuslakivaliokunnan lausunto henkilötietojen suoja ja nuorisolakia koskevassa asiassa, PeVL 42/2016 vp, jossa todetaan mm. näin: ”Valiokunnan mielestä tiedollinen itsemääräämisoikeus ja lapsen oikeus saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti tulisi kuitenkin huomioida sääntelyssä paremmin esimerkiksi säätämällä velvollisuudesta yrittää selvittää lapsen mielipide asiasta.”) Kuuleminen voisi ennakoivien tukitoimien osalta tapahtua esimerkiksi kuulemalla lapsia erikseen tai antamalla lapsille mahdollisuuksia kertoa tarpeistaan saada säännöksessä tarkoitettua tukea. Koska ennakoivista tukitoimista ei tehdä erillisiä hallintopäätöksiä, hallintolain kuulemista koskevat säännökset (34-35) § eivät tule sovellettavaksi. Jos lapsen kuulemista koskevaa säännöstä ei näiden tukitoimien osalta katsota perustelluksi, olisi oikeusministeriön käsityksen mukaan tarpeen käsitellä asiaa säätämisyjärjestysperusteluissa perusoikeusrajoituksena (PL 6.3 ja 21 §).

Kuulemista käsitellään myös ehdotetun 20 e §:n (Tukea koskeva päätös) säännöskohtaisissa perusteluissa. Perusteluissa viitataan siihen, että hallintolain 6 luvussa säädetään asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta. Edelleen tekstissä viitataan siihen, että hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tekstissä olisi perusteltua viitata myös

hallintolain 35 §:ään (Päämiehen ja edunvalvojan tai huoltajan kuuleminen) sekä perustuslain 6 §:n 3 momenttiin.

20 c ja 46 §

Ehdotetun 20 c §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan oppilaskohtaisten tukitoimien toteaminen edellyttää opettajien välistä yhteistyötä ja konsultaatiota. Oikeusministeriö ehdottaa muotoilun muuttamista siten, että säännös selkeämmin velvoittaisi opettajia yhteistyöhön ja konsultointiin.

Esitysluonnoksesta puuttuu ehdotetun 46 §:n säännöskohtaiset perustelut.

Yhdenvertaisuus

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 15 § mukaan koulutuksen järjestäjän tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa saada koulutusta. Esitysluonnoksen vaikutukset koskevat laajasti myös vammaisia henkilöitä ja heidän mahdollisuuksia saada opetusta yhdenvertaisesti muiden oppilaiden kanssa. Esityksen jaksossa 4.2.4 vaikutuksista tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen mainitaan, että koulutuksen järjestäjällä on yhdenvertaisuuslain mukaan erityinen velvollisuus tehdä asianmukaiset ja tarvittavat kohtuulliset mukautukset, joiden perustana on YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräykset. Oikeusministeriön mukaan esityksessä olisi perusteltua avata kohtuullisten mukautusten velvoittavuus laajemmin ainakin huomioimalla, että yhdenvertaisuuslain 8 § 2 mom. säädetään että kohtuullisten mukautusten epääminen on syrjintää (kts. vammaisyleissopimuksen sopimusvalvontaelimen antama yleiskommentti no. 6).

Kielelliset oikeudet

Esityksessä on arvioitu, että ehdotettujen muutosten johdosta tarvitaan muun muassa lisää erityisopettajia. Oikeusministeriö pitää tärkeänä sitä, että koulutettaessa lisää ammattilaisia huomioidaan tarve eri kieliä taitaviin ammattilaisiin, jotta myös oppimisen tukea tarvitsevien oppilaiden kielelliset oikeudet toteutuvat yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Henkilötietojen suoja

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa on tunnistettu, että ehdotettavaan sääntelyyn liittyy henkilötietojen käsittelyä, joka kuuluu EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalaan. Esitysluonnoksessa on lisäksi tunnistettu, että ehdotettava sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun henkilötietojen suojan näkökulmasta.

Oikeusministeriö toteaa edelleen, että esitysluonnoksessa on tuotu asianmukaisesti esiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä henkilötietojen suojan näkökulmasta.

Oikeusministeriö huomauttaa kuitenkin, ettei esitysluonnoksesta käy selkeästi ilmi, miltä osin esityksellä on tarkoitus ehdottaa kansallista erityissääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Ilmeisesti näissä olisi kyse säännöksistä, joilla ajantasaistettaisiin oppilaskohtaisten tukitoimien arviointiin tai toteuttamiseen liittyvää henkilötietojen käsittelyä (ks. esitysluonnoksen sivu 60). Jatkovalmistelussa tulisi tarkemmin yksilöidä, mistä säännösehdoituksista olisi kyse.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan hallituksen esityksessä on perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2). Tämä sisältää ensinnäkin sen, että esityksessä on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen kohtaan ehdotettava henkilötietojen käsittelyä koskeva erityissääntely perustuu. Liikkumavaran käyttöä tulee myös perustella, eli esityksessä tulee kertoa, miksi liikkumavaran käyttö on tarpeen juuri kyseisessä tapauksessa, taikka minkä vuoksi yleissääntely on katsottu riittäväksi. Erityissääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Kansallisen liikkumavaran käytöstä tulee tehdä selkoa säännöskohtaisesti sekä sisällyttää perusteluihin arvio sen välttämättömyydestä.

Kansallisen liikkumavaran käytön osalta esitysluonnoksessa tuodaan asianmukaisesti esiin, että henkilötietojen käsittely ja ehdotettava sääntely perustuisivat tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, eli rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvollisuuteen. Jatkovalmistelussa olisi syytä täydentää, että kansallista erityissääntelyä annettaisiin tässä tilanteessa perustuen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohtaan. Lisäksi tulisi perustella ehdotetun sääntelyn oikeasuhteisuus ja yleisen edun tavoitteen mukaisuus.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että oppilaskohtaisten tukitoimien arviointiin tai toteuttamiseen liittyy myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoittamien erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien, kuten terveyttä koskevien tietojen, käsittelyä. Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että tältä osin käsittely perustuisi tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan. Kyseinen alakohta edellyttää, että jäsenvaltiot huolehtivat asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä (suojatoimista) rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Oikeusministeriö toteaa, ettei esitysluonnoksesta käy ilmi, miten ehdotuksessa on huolehdittu asianmukaisista suojatoimista. Esitysluonnosta tulee tältä osin täydentää jatkovalmistelussa. Esitysluonnoksessa olisi syytä tehdä selkoa myös siitä, voitaisiinko tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoittamien tietojen ohella käsitellä myös muita valtiosääntöisesti arkaluonteisia henkilötietoja, kuten maksukorttitiedot, tilitiedot, rikostuomioita ja rikoksia koskevat sekä sosiaalihuollon asiakastiedot (ks. PeVL 26/2018 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 14/2018 vp, PeVL 3/2017 vp, PeVL 13/2016 vp, PeVL 14/2009 vp). Tältä osin huomio kiinnittyy säättämisperusteluihin (sivu 96), joissa puhutaan terveydentilatiedoista sekä muista vastaavista arkaluonteisista henkilötiedoista. Esitysluonnosta on jatkovalmistelussa täydennettävä ja selvennettävä edellä mainituilta osin.

Kansallisen liikkumavaran käytön osalta epäselvyyttä aiheuttaa lisäksi esitysluonnoksen säättämisperustelut, jonka mukaan esitysluonnoksella ehdotettaisiin sääntelyä koskien

henkilötietojen luovuttamista. Sääntämisympäristö-perusteluiden (sivu 96) mukaan ”[h]enkilön terveydentilaan liittyviä ja vastaavia arkaluonteisia tietoja voitaisiin lakiesityksiin sisältyvien säännösten mukaan luovuttaa vain silloin, kun se on välttämätöntä oppivelvollisuuden suorittamisen mahdollistamiseksi ja opetuksen toteuttamiseksi. Tietojen luovutusmahdollisuus rajoittaisi henkilön yksityisyyden suojaa, mutta toisaalta varmistaisi sivistyksellisten oikeuksien toteutumista, joka esityksessä katsotaan perusteeksi säätää arkaluonteisten tietojen luovutusmahdollisuudesta. Tietojen luonteeseen liittyen opetuksen järjestämiseen liittyvien välttämättömien tietojen osalta tietojen luovuttajalle jäisi kuitenkin sen arvioiminen, mitkä tiedot se katsoo opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömäksi.” Lausuntopyyntöön liitteenä olevissa säännösehdoituksissa (Hallituksen esitykseen sisältyvät pykälät ja rinnakkaistekstit 07052024.pdf) ei kuitenkaan vaikuttaisi olevan tietojen luovuttamista ja/tai saantia koskevia säännösehdoituksia. Esimerkiksi ehdotetuissa muutoksissa 1. lakiehdotuksen 40 §:ään ei olisi kyse tietojen luovuttamisesta, vaan oppilaitosten tukitoimien tarpeen arviointia ja tukitoimien toteuttamista koskevien tietojen säätämisestä salassa pidettäviksi. Esitysluonnoksessa ei ole myöskään ehdotuksia muokata voimassa olevaa perusopetuslain 41 §:ää, jossa säädetään tietojen saannista ja luovuttamisesta. Esitysluonnosta tulee tältä osin selkeyttää jatkovalmistelussa.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota säännösehdoituksiin (ks. 1. lakiehdotuksen 20 b, 20 c, 20 d ja 20 f §), joiden nojalla Opetushallitus voisi antaa tarkempia määräyksiä oppilaskohtaisen tukitoimien tarpeen arviointia, päätöksentekoa ja suunnittelua koskevien tietojen sisällöstä (ks. myös esitysluonnoksen sivu 60). Oikeusministeriölle jää epäselväksi, miltä osin määräys voisi koskea henkilötietoja ja erityisesti arkaluonteisia henkilötietoja. Lisäksi on syytä huomioida, että henkilötietojen käsittelystä säätämiseen lakitasoisen sääntelyn sijaan alemman tasoisesti tulee suhtautua varovaisesti. Säädöstasoa harkitessa tulee ottaa huomioon niin EU-tietosuojasääntelystä kuin perustuslaista johtuvat reunaehdot. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioden ainakaan arkaluonteisina pidettävien tietojen käsittelystä ei voida säätää lakia alemman asteisella sääntelyllä, vaan sääntelyltä edellytetään täsmällistä ja kattavaa lakitasoista sääntelyä. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla (ks. PeVL 14/2018 vp lailla säätämisen käsitteestä sekä HaVM 22/2022 vp, s. 2 koskien säädöstasoa). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on pidetty selvänä, että perustuslain 10 §:n 1 momentin sääntelyvarauksella ilmaistaan lailla säätämisen lisäksi se lähtökohta, että henkilötietojen suoja koskeva perusoikeus selvästi edellyttää tuekseen tavallista lainsäädäntöä (PeVL 14/2018 vp, s. 23, ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 5/II—6/I). Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja perusoikeutena voidaan ensisijaisesti toteuttaa tietosuojan yleislainsäädännöllä (yleinen tietosuojasetus ja tietosuojalaki). Arkaluonteisten tietojen osalta perustuslakivaliokunta on edelleen edellyttänyt kattavaa ja täsmällistä lakitasoista sääntelyä (ks. PeVL 14/2018 vp ja PeVL 15/2018 vp). Huomioon on syytä ottaa myös EU:n tietosuojasääntelyn erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojenkäsittelyä koskevat reunaehdot, jotka edellyttävät jäsenvaltioiden säätävän käsittelystä (mukaan lukien asianmukaisista suojatoimista) kansallisessa lainsäädännössä.

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakente tarkoituksenmukainen?

-

Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

-

Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

-

Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

-

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

-

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

-

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Nordman Marica
Oikeusministeriö