

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan valtioneuvostosta annettua lakia muutettavaksi niin, että opetusministeriön nimi muutetaan opetus- ja kulttuuriministeriöksi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2010.

PERUSTELUT

1 Johdanto

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 1 §:n 1 momentissa luetellaan ministeriöt nimeltä. Lisäksi ministeriöt nimetään useissa erityislainsäädännön tehtäväsäännöksissä. Laintasoisten tehtäväsäännösten ohella ministeriöiden toimialoista säädetään keskitysti valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Valtioneuvoston asetuksina annettavissa eri ministeriöitä koskevissa asetuksissa kuvataan toimialat täsmällisemmin.

Esityksessä ehdotetaan valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n 1 momentin muuttamista niin, että opetusministeriön nimi muutetaan opetus- ja kulttuuriministeriöksi.

2 Nykytila

2.1 Ministeriön nimi

Opetusministeriön toiminta alkoi vuonna 1809 hallituskonseljin (vuodesta 1816 alkaen senaatin) kirkollistoimituskuntana. Kirkollistoimituskunta käsitteli nimensä mukaisesti kirkkoa koskevia asioita. Kouluasiat jäivät vielä tuolloin kansliatoimituskunnalle. Suomen itsenäistyessä vuonna 1917 nimi muutettiin kirkollis- ja opetusasiaintoimituskun-

naksi. Muutos kuvasti painopisteen siirtymistä voimakkaasti kehittyvän opetustoimen suuntaan. Vuoden 1918 lopussa senaatin nimi muutettiin asetuksella valtioneuvostoksi ja toimituskunnat ministeriöiksi. Vuonna 1922 kirkollis- ja opetusministeriön nimi muutettiin opetusministeriöksi.

Ministeriöiden nimet on pyritty valitsemaan niin, että ne kuvaavat ministeriön keskeisen toimialan. Sana ministeriö sisältyy ministeriöiden nimiin valtioneuvoston kansliaa lukuun ottamatta. Nykyiset ministeriöt ovat: valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö sekä ympäristöministeriö.

Viimeiset muutokset ministeriöiden nimissä on tehty vuonna 1989, jolloin työvoimaministeriö muutettiin työministeriöksi ja vuonna 2000, jolloin liikenneministeriö muutettiin liikenne- ja viestintäministeriöksi. Näissä yhteyksissä ei muutettu ministeriöiden toimialaa. Vuonna 2008 perustettiin uusi työ- ja elinkeinoministeriö, joka muodostettiin kauppaa- ja teollisuusministeriöstä, työ-

ministeriöstä ja sisäasiainministeriön alueiden kehittämistehtävien yksiköstä.

2.2 Lainsäädäntö

Valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n 1 momentissa säädetään valtioneuvoston jakautumisesta ministeriöihin. Säännöksessä luetellaan ministeriöt. Säännös täyttää perustuslain 68 §:n 3 momentin vaatimuksen siitä, että ministeriöiden enimmäismäärästä ja niiden muodostamisen yleisistä perusteista säädetään lailla. Säännös merkitsee käytännössä sitä, että ministeriön nimen muuttaminen edellyttää valtioneuvostosta annetun lain muuttamista.

Valtioneuvostosta annetun lain lisäksi ministeriöt nimetään lain tasolla useissa erityislainsäädännön tehtäväsäännöksissä. Hyväksyessään vuoden 1995 uudistuksen valtioneuvoston organisaation joustavoittamisesta (HE 306/1994 vp) eduskunta hyväksyi lausuman (EK 14/1995 vp) siitä, että sellaiset toimialamuutokset, jotka koskevat tietyille ministeriölle laissa säädettyä tehtävää, saataan voimaan asianomaisia lakeja muuttamalla sekä huolehtien hallinnon selkeästä järjestämisestä ja muutosten tiedottamisesta kansalaisille. Hyväksyessään uuden perustuslain eduskunta edellytti lausumassaan (EV 262/1998 vp), että hallitus maksuu sellaisen lainvalmistelukäytännön, jossa lakiesityksissä osoitetaan ministeriön toimivaltaisuus mainitsemalla ministeriö nimeltä eikä epäselvällä käsitteellä ”asianomainen ministeriö”.

Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:ssä säädetään ministeriöiden toimialaa ja asioiden jakoa niiden välillä koskevasta asetuksenantovaltuudesta.

Ministeriöiden toimialoista säädetään keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä. Nämä säännökset kuvaavat ministeriöiden toimialoja yleisellä tasolla. Valtioneuvostosta annetun lain 7 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksina annettavissa ministeriökohtaisissa asetuksissa kuvataan toimialat tehtävien tasolla.

2.3 Kansainvälinen vertailu

Eri maiden valtiollisissa järjestelmissä hallitusten organisointi ja toimintatavat ovat pitkälti sidoksissa kansallisiin ominaispiirteisiin. Ministeriöiden toimialat vaihtelevat merkittävästi eri maissa, eikä toimialtaan Suomen opetusministeriötä vastaavia ministeriöitä juurikaan ole. Siten koulutus- tai kulttuuriasioita käsittelevien ministeriöiden nimien suoralla kansainvälisellä vertailulla ei ole ratkaisevaa merkitystä asiassa.

Virossa ja Ruotsissa on erikseen kulttuuri-ministeriö sekä opetus- ja tutkimusministeriö, samoin Tanskassa on erikseen kulttuuri-ministeriö ja opetusministeriö sekä lisäksi tiede-, teknologia- ja innovaatioministeriö. Norjassa on opetusministeriö ja kulttuuriministeriö. Vastuu kirkollisasioista kuuluu Norjassa erilliselle ministeriölle, joka käsittelee myös muun muassa hallinnollisia asioita.

Ranskassa on kulttuuri- ja viestintäministeriö sekä opetusministeriö, Espanjassa kulttuuriministeriö ja opetusministeriö. Saksassa on opetus- ja tutkimusministeriö sekä erikseen liittokanslerinviraston yhteydessä kulttuuri- ja media-asioista vastaava ministeri, joka johtaa erillistä noin 200 työntekijän osastoa. Alankomaissa on opetus-, kulttuuri- ja tiedeministeriö ja Islannissa opetus-, tutkimus- ja kulttuuriministeriö, jotka näyttäisivät olevan toimialtaan lähellä Suomen opetusministeriötä. Samoin Kyproksella on opetus- ja kulttuuriministeriö.

Suppean kansainvälisen vertailun perusteella on havaittavissa, että useissa maissa opetus- ja koulutusasiat sekä kulttuuriasiat ovat erillisissä ministeriöissä, ja että sana kulttuuri esiintyy kyseisen ministeriön nimessä.

Kansainvälisissä yhteyksissä Suomen opetusministeriö on jo aiemmin selvyiden vuoksi joissain tilanteissa käyttänyt englannin kielistä nimeä Ministry of Education and Culture tai nimeä Ministry of Education and Science.

2.4 Nykytilan arviointi

Opetusministeriössä on 1970-luvulta alkaen ollut opetusministerin lisäksi toinen ministeri, jonka nimikkeenä on viime vuosina

ollut yleensä kulttuuriministeri, nykyisin kulttuuri- ja urheiluministeri. Ministereiden vastuualuejako on jonkin verran vaihdellut eri hallituksissa, mutta yleensä opetusministerin vastuualueeseen ovat kuuluneet mm. koulutus- ja tiedeasiat ja kulttuuriministerin vastuualueeseen mm. kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotekijänoikeus- ja kirkollisuusasiat.

Opetusministeriön toimialaan kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön 18 §:n mukaan koulutus ja tiede, taide, kulttuuri, liikunta ja nuorisotyö, arkisto-, museo- ja yleinen kirjastotoimi, evankelis-luterilainen kirkko, ortodoksinen kirkko ja muut uskonnolliset yhdyskunnat, opintotuki sekä tekijänoikeus.

Opetusministeriössä on nykyisin kolme osastoa: koulutus- ja tiedepolitiikan osasto, kulttuuri-, liikunta ja nuorisopolitiikan osasto sekä hallinto-osasto. Lisäksi ministeriössä on osastojen ulkopuolisia toimintayksiköitä. Toimialan substanssiasiat kuuluvat pääasiassa koulutus- ja tiedepolitiikan osaston sekä kulttuuri-, liikunta ja nuorisopolitiikan osaston toimialaan.

Valtio on harjoittanut kulttuuripolitiikkaa 1800-luvulta lähtien. Nykymuotonsa valtion kulttuuripolitiikka siihen liittyvine hallinnollisine järjestelyineen on saanut 1960-luvun lopulta lähtien. Siitä eteenpäin kulttuuripolitiikka on vähitellen vahvistanut hallinnollista asemaansa. Opetusministeriön hallinnonalalla on lukuisia kulttuurikentän viranomaisia, kuten Museovirasto, Valtion taidemuseo, Taiteen keskustoimikunta ja alueelliset taide-toimikunnat, Kansallinen audiovisuaalinen arkisto, Valtion elokuvatarkastamo, Näkövammaisten kirjasto, Suomenlinnan hoitokunta sekä Venäjän ja Itä-Euroopan instituutti. Taiteen ja kulttuurin rahoittajana valtiolla on suuri merkitys. Vuoden 2010 valtion tulo- ja menoarviossa valtio rahoittaa toimialaa 383,6 miljoonalla eurolla. Muun muassa eräät kansallisesti merkittävät taidelaitokset rahoitetaan valtaosin valtion rahoituksella.

Kulttuurin, taiteen ja luovuuden yhteiskunnallinen merkitys on kasvanut viime vuosikymmenten aikana ja kasvaa edelleen. Tältä osin puhutaan kulttuurisesta yhteiskuntakehityksestä. Tämä näkyy sekä kulttuurin taloudellisen merkityksen kasvuna että ihmisten elämäntavoissa ja kulutuskäytännössä. Kulttuurin osuus Suomen bruttokansantuotteesta

on 3,2 prosenttia (tieto vuodelta 2006) ja kulttuurin yksityinen kulutus kaikesta yksityisestä kulutuksesta 6,8 prosenttia (tieto vuodelta 2005).

Kulttuuripolitiikka on laaja opetusministeriön koordinoima yhteiskuntapoliittinen kokonaisuus, johon liittyy muun muassa kulttuuriperintöä, kulttuurivientiä, monikulttuurisuutta ja kansainvälistä yhteistyötä koskevat asiat. Kulttuuripolitiikkaan liittyvän hallinnonalojen välisen yhteistyön toteuttamiseksi on tärkeää, että kulttuuri näkyy yhteistyötä koordinoivan ministeriön nimessä.

Kulttuurin mainitseminen ministeriön nimessä olisi perusteltua myös siksi, että silloin nimessä olisivat edustettuina molempien ministereiden vastuualueilta yksi keskeinen osa-alue. Kulttuuriministerin muista vastuualueista myös liikunnan ja urheilun sekä uskontoihin liittyvien asioiden katsotaan monissa yhteyksissä kuuluvan kulttuurin käsitteen piiriin.

Opetusministeriön vuoteen 2020 ulottuva strategia valmistui syksyllä 2009. Strategiasa korostuu entisestään ministeriön toimialan laaja-alaisuus. Strategian mukaisena toiminta-ajatuksena on, että ministeriö vastaa tulevaisuuden osaamis- ja luovusperustasta. Sivistyksen tärkeys korostuu sisältäen niin koulutuksen, tieteen kuin kulttuurinkin merkityksen kasvun. Koulutuksen ohella myös kulttuurin painoarvo niin taloudellisena toimintana kuin yhteiskunnan hyvinvoinnin ja sivistyksen keskeisenä elementtinä kasvaa. Tälle kehitykselle voidaan osaltaan antaa näkyvyyttä ja yhteiskunnallista arvostusta huomioimalla kulttuuri ministeriön nimessä.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on saattaa opetusministeriön nimi kuvaamaan nykyistä paremmin ministeriön toimialaa. Sekä kotimaassa että kansainvälisissä yhteyksissä muutos edistäisi ministeriön toimialan ja sen laajuuden hahmottamista. Lisäksi muutoksella luotaisiin näkyvyyttä kulttuurin yhteiskunnallisen ja taloudellisen merkityksen kasvulle.

Esityksessä ehdotetaan muutettavan valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n 1 momenttia siten, että opetusministeriön nimi muutettaisiin

siin opetus- ja kulttuuriministeriöksi. Ministeriön toimialaan tai tehtäviin ei tulisi muutoksia.

Esitystä valmisteltaessa on pohdittu myös ministeriön muiden toimialojen, kuten tieteen, liikunnan tai nuorisotyön näkymistä ministeriön nimessä. Ministeriön toimialaan kuuluvat muut osa-alueet ovat kuitenkin käsitteellisesti siinä määrin lähellä opetusta ja kulttuuria, että niitä koskevien kysymysten voidaan luontevasti mieltää kuuluvan opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan. Lisäksi ministeriön nimestä tulisi yli kaksiosaisena epätarkoituksenmukaisen pitkä. Suomessa ministeriöiden nimet ovat vakiintuneesti enintään kaksiosaisia.

Valtioneuvostosta annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan jokaisella ministerillä on tehtävänsä mukainen nimike, joka vahvistetaan ministeriksi nimittämisen yhteydessä. Siten esimerkiksi tieteen näkyvyyttä voitaisiin tulevaisuudessa tarvittaessa korostaa muuttamalla opetusministerin nimike opetus- ja tiedeministeriksi ministeriksi nimittämisen yhteydessä.

4 Esityksen vaikutukset

Esityksen taloudelliset vaikutukset muodostuvat säädösvalmistelun, tietojärjestelmämuutosten ja opetusministeriön visuaalisen ilmeen muutoksen kustannuksista. Kustannukset katetaan opetusministeriön toimintamenoista ilman lisärahoitusta.

Esityksellä tunnustetaan edellä kuvatulla tavalla kulttuurin merkityksen kasvu yhteiskunnassa. Lisäksi esityksellä lisätään hallinnon läpinäkyvyyttä ja selkeyttä siten, että kulttuuriasioista vastaava ministeriö on aiempaa helpommin yksilöitävissä.

5 Asian valmistelu

Aloitteen opetusministeriön nimen muuttamisesta ovat tehneet opetusministeri Henna Virkkunen sekä kulttuuri- ja urheiluministeri Stefan Wallin. Opetusministeriö asetti 16.11.2009 työryhmän valmistelemaan ministeriön nimen muuttamista opetus- ja kulttuuriministeriöksi.

Esitys on valmisteltu valtioneuvoston kansliassa yhteistyössä opetusministeriön kanssa.

Asian valmistelun aikana on noussut esille kysymys ministeriön nimen muuttamisen edellyttämästä lainsäädäntötekniikasta. Eli riittääkö valtioneuvostosta annetun lain muuttaminen tämän esityksen mukaisesti siten, että muotolain voimaantulosäännöksessä säädetään muualla lainsäädännössä olevien ”opetusministeriö” -mainintojen merkityksestä vai tulisiko kaikessa voimassa olevassa lainsäädännössä olevat ”opetusministeriö” -maininnat muuttaa ”opetus- ja kulttuuriministeriö” -maininnoiksi.

Tarpeellisen säädöstekniikan varmistamiseksi opetusministeriö on pyytänyt ministeriön nimen muuttamista koskevasta lainsäädäntötekniikasta kaksi asiantuntijalausuntoa. Valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden lausunnoissa on katsottu, että esityksen lainsäädäntötekniikka on asianmukainen ja riittävä eikä sille ole valtiosääntöoikeudellista estettä. Muut säädökset, joissa ministeriö mainitaan nimeltä, päivitetäisiin siten kyseisiin säädöksiin muutoin tehtävien muutosten yhteydessä. Koska opetusministeriön toimialan tärkeimpiin säädöksiin tehdään lähes vuosittain muutoksia, tulisi ministeriön uusi nimi päivitetäisiin keskeiseen lainsäädäntöön kohdullisen nopeasti.

Esitysehdotuksesta on pyydetty lausunnot ministeriöiltä ja oikeuskanslerinvirastolta sekä opetusministeriön hallinnonalan virastoilta ja laitoksilta sekä eräiltä sidosryhmiltä. Annetuissa lausunnoissa on yleisesti kannatettu esitettyä muutosta ja todettu, että ehdotettu uusi nimi kuvaa ministeriön toimialaa nykyistä paremmin. Osa tiede- ja tutkimuskenttää edustavista lausunnonantajista on katsonut, että ministeriön nimessä tulisi esiintyä myös sana *tiede*, eli että ministeriön nimeksi tulisi muuttaa opetus-, tiede- ja kulttuuriministeriö. Esitystä ei ole tältä osin muutettu annettujen lausuntojen perusteella, sillä edellä esityksen perusteluissa todetun mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriö nimen on katsottu kuvaavan tarkoituksenmukaisella ja riittävän täsmällisellä tavalla ministeriön toimialaa. Lisäksi kolmiosainen ministeriön nimi olisi käytännössä tarpeettoman pitkä.

Oikeusministeriö on lausunnossaan katsonut, että ministeriön nimenmuutos voidaan toteuttaa esityksessä ehdotetulla tavalla.

6 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ministeriöiden toimialoista säädetään valtioneuvoston ohjesäännön 3 luvussa. Säännökset muutetaan vastaamaan ministeriön uutta nimeä. Samoin muutetaan opetusministeriöstä annettu valtioneuvoston asetus (379/2003) sekä opetusministeriön työjärjestys (380/2003).

7 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä toukokuuta 2010.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtioneuvostosta 28 päivänä helmikuuta 2003 annetun lain (175/2003) 1 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 970/2007, seuraavasti:

1 §

Valtioneuvoston organisaatio

Valtioneuvostossa on seuraavat ministeriöt:

- 1) valtioneuvoston kanslia;
- 2) ulkoasiainministeriö;
- 3) oikeusministeriö;
- 4) sisäasiainministeriö;
- 5) puolustusministeriö;
- 6) valtiovarainministeriö;
- 7) opetus- ja kulttuuriministeriö;
- 8) maa- ja metsätalousministeriö;
- 9) liikenne- ja viestintäministeriö;

- 10) työ- ja elinkeinoministeriö;
- 11) sosiaali- ja terveysministeriö;
- 12) ympäristöministeriö.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .

Mitä muualla on säädetty opetusministeri-
östä, koskee tämän lain tultua voimaan ope-
tus- ja kulttuuriministeriötä.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan
ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin
toimiin.

Helsingissä 12 päivänä maaliskuuta 2010

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Pääministeri *Matti Vanhanen*

Rinnakkaisteksti

Laki**valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtioneuvostosta 28 päivänä helmikuuta 2003 annetun lain (175/2003) 1 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 970/2007, seuraavasti:

Voimassa oleva laki
 1 §

Valtioneuvoston organisaatio

Valtioneuvostossa on seuraavat ministeriöt:

- 1) valtioneuvoston kanslia;
 - 2) ulkoasiainministeriö;
 - 3) oikeusministeriö;
 - 4) sisäasiainministeriö;
 - 5) puolustusministeriö;
 - 6) valtiovarainministeriö;
 - 7) opetusministeriö;
 - 8) maa- ja metsätalousministeriö;
 - 9) liikenne- ja viestintäministeriö;
 - 10) työ- ja elinkeinoministeriö;
 - 11) sosiaali- ja terveysministeriö;
 - 12) ympäristöministeriö.
-

Ehdotus
 1 §

Valtioneuvoston organisaatio

Valtioneuvostossa on seuraavat ministeriöt:

- 1) valtioneuvoston kanslia;
 - 2) ulkoasiainministeriö;
 - 3) oikeusministeriö;
 - 4) sisäasiainministeriö;
 - 5) puolustusministeriö;
 - 6) valtiovarainministeriö;
 - 7) opetus- ja *kulttuuriministeriö*;
 - 8) maa- ja metsätalousministeriö;
 - 9) liikenne- ja viestintäministeriö;
 - 10) työ- ja elinkeinoministeriö;
 - 11) sosiaali- ja terveysministeriö;
 - 12) ympäristöministeriö.
-

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
 ta 20 .*

*Mitä muualla säädetään opetusministeriös-
 tä, koskee tämän lain tultua voimaan opetus-
 ja kulttuuriministeriötä.*

*Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan
 ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin
 toimiin.*