

Juhlajulkaisu
Mikael Hidén
1939 – 7/12 – 2009

Toimituskunta

Pia Letto-Vanamo

Olli Mäenpää

Tuomas Ojanen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Mikael Hidénin valokuva s. VII

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222

IBSN 978-951-855-293-5

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009

Arvo Myllymäki

Suomen pääministeri – presidentin varjosta valtiosääntövaloihin

Hallitusvallan käyttö

Parlamentarismin edelleen lujittaminen ja samalla myös pääministeriyyden korostaminen olivat keskeisiä perustuslain uudistuksen tavoitteita.¹ Suomen perustuslaki (731/1999; PL) rinnastaa hallitusvallan käytössä – toisin kuin aikaisemmin – tasavallan presidentin ja valtioneuvoston, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta (PL 3.2 §). Dualistisen hallitusvallan jako on periaatteellinen ja tulkintaa ohjaava. Muut perustuslain osat määrittävät tarkemmin sen, miten päätösvaltasuhteet toteutuvat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kesken.

Ulkopolitiikan merkityksen kasvu sotien jälkeen ja tasavallan presidentin vallankäyttö (94/1919; HM 33 §) synnyttivät jännitystilan normatiivisen kehyksen ja poliittisten voimien välille. Ylimmän valtioelimen tavoitteeksi muodostui vähitellen presidentin valtaoikeuksien kaventaminen, ja samalla pyrkimys enemmistöparlamentarismiin.

Presidentin oikeus hajottaa eduskunta ehdollistettiin hallitusmuodon muutoksella (L 1074/1991) tapahtuvaksi *pääministerin perustellusta aloitteesta* (HM 27 §). Samaan aikaan voimaan tulleella säännöksellä (HM 36 b §) vahvistettiin myös se, ettei tasavallan presidentti voi erottaa pääministeriä eikä muutakaan valtioneuvoston jäsentä. Pyrkimys enemmistöparlamentarismiin toteutui valtiopäiväjärjestyksen (7/1928; VJ) muutoksin (L 818/1992) keskellä talouslamasta johtunutta rahapolitiikan kriisiä.

Nykytilaan ei ole tultu sattumalta, vaan jo 1990-luvulla suoritettujen perustuslain osittais-uudistusten kautta. Pitkä valtiosääntöperinne ja erityisesti valtiokäytäntö antoivat vankan pohjan myös moneen kertaan harkituille voimassa olevan perustuslain säännöksille. Näiden ymmärtäminen yhdessä muun valtiosääntönormiston kanssa muodostaa pohjan parlamentarisoituneen hallitusvallan erittelylle samoin kuin valtiosääntöpoliittisten kannanottojen esittämiselle hallitusvallan toimivuudesta ja sen suhteesta eduskuntaan.

Valtiosääntöoikeudessa vallitsee aina jännite kirjoitetun valtiosäännön ja valtiosääntöisen vallankäytön todellisuuden välillä. Erityisesti pääministeri-instituutiota koskevassa valtiosääntötutkimuksessa juridiikka, politiikka ja historia ovat kytkeytyneet tiiviisti toisiinsa. Instituu-

¹ Ks. HE 1/1998 vp, s. 1–2. Vrt. myös PeVM 10/1998 vp, s. 7–9.

tiona pääministeriys on ollut valtiosääntöoikeudellisesti heikko ja pääministerin henkilökinn jäännyt täysin presidentin varjoon. Kuitenkin jo 1930-luvulla valtioneuvoston puheenjohtajuuden lisäksi pääministeriltä edellytettiin hallituksen työtä ja politiikkaa ohjaavaa otetta. Juridiset edellytykset tähän esimerkiksi määräysvallan käyttönä muihin ministereihin nähden ovat olleet rajalliset.

Tämän artikkelin tarkoituksena on *valtiosääntönormien pohjalta hahmottaa kokonaiskuva Suomen pääministerin asemasta valtioneuvoston johtajana, erityisesti Euroopan unionin jäsenyydessä*. Kun on kyse pääministeristä valtiollisen vallan (hallitusvallan) käyttäjänä, on samalla syytä muistaa myös valtioneuvoston johtaja *poliittisena päätöksentekijänä*. Jälkimmäiseen sisällytän myös pääministerin sovittelijan roolin.

Kolmen valtioelimen yhteistoimintaa korostava presidentti tai pääministeri tulee samalla korostaneeksi aidon konsensuksen lisäksi omaa asemaansa. Artikkelii yrittää myös vastata siihen, *miten vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki kykeni ratkaisemaan hallitusvallan yhteensovittamisen ongelmat pääministerin johtaman valtioneuvoston ja tasavallan presidentin kesken*.

Kansan kaksi rakkautta

Presidenttikeskeinen hallitusvalta

Tasavaltainen hallitusmuoto vakiinnutti edustuksellisen kansanvallan, jonka tulkkina toimi valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Ylin valtioelin on käyttänyt lainsäädäntövaltaa, joka on järjestäytyneen yhteiskunnan perusta. Vallanjakoperiaatteen mukaisesti Suomen hallitusmuoto totesi yksiselitteisesti tasavallan presidentin käyttävän ylintä toimeenpanovaltaa (HM 2.3 §).² Ylin tuomiovalta oli uskottu riippumattomille tuomioistuimille. Kyse ei kuitenkaan ollut puhtaasta vallanjaosta, missä kullekin organille olisi varattu vain yksi valtiollinen perustustehtävä. Hallitusmuodossa oli toteutettu pikemminkin osittainen vallanjako, jonka puitteissa tasavallan presidentillä oli oikeus puuttua valvovasti myös eduskunnan toimintaan.

Valtionpäämiehen lisäksi valtion yleistä hallitusta varten oli valtioneuvosto, johon kuului pääministeri ja tarvittava määrä ministereitä. Suomalaisessa vallanjaossa ei ollut kysymys pelkästään organisatorisesta tehtäväjaottelusta, vaan ennen kaikkea *poliittisen vallan jakamisesta* (eduskunta, presidentti, valtioneuvosto) toisistaan erillään toimiville instituutioille. Huolimatta pääministerin keskeisestä asemasta valtioneuvoston johtajana Suomen hallitusmuoto ”minimoi” aina 1990-luvulle saakka pääministerin toimivaltuudet.

Professori Rafael *Erich* antoi vallinneen tulkinnan ylimmän toimeenpanovallan (hallitusvallan) sisällöstä, johon kuului ennakoasenne suhteessa valtioneuvostoon ja parlamentaris-

² Vasta Suomen perustuslaki omaksui termin hallitusvalta (PL 3.2 §). Muutosta perusteltiin paitsi hallitusvalta-termin vakiintuneella käytöllä, myös sillä, ettei presidentin ja valtioneuvoston valtaoikeuksia ja päätöksentekoa ole kailta osin perusteltua kuvata toimeenpanovallan käyttämiseksi (HE 1/1998 vp, s. 75).

miin. *Erichin* tulkinnassa painottui todellisen valtionpäämiehen, tasavallan presidentin, vallankäytön korostaminen ja valtioneuvoston toimeenpanovallan vähättely. Presidentille kuuluivat tärkeät ja laadultaan yleisemmät hallitusvaltaa koskevat asiat (nimitysvalta, ulkoasiainvalta, sotavoiman ylin päällikkyys ja eduskunnalle annettavat esitykset). Tällöin ja myös kirjoitetun perustuslain sisällön vuoksi valtioneuvoston yksin ratkaistavaksi jäivät merkitykseltään toissijaiset asiat ja erityisesti presidentin päätösten täytäntöönpano.³

Toimeenpanovallan dualistinen jako suorastaan ylikorosti presidentin asemaa ja hänen valtaoikeuksiaan. Perustuslain säätäjät halusivat vahvan presidentin, joka ei ollut eduskunnan parlamentaarisessa kontrollissa. Sen sijaan pääministeri ja koko ministeristö olivat. Ääritapauksissa presidentillä oli mahdollisuus hajottaa eduskunta ja määrätä uudet eduskuntavaalit. Näin ollen vuoden 1919 *hallitusmuotoon oli kirjoitettu rinnakkain kaksi periaatteellisesti ristiriitaista toimeenpanomallia: 1) itsenäinen presidentti laajoine valtaoikeuksineen ja 2) parlamentarismiin nojaava valtioneuvosto.*

Presidenttikeskeisen hallitusvallan ydin ei sotien jälkeisessä Suomessa ole ollut ehkä sittenkään muodollis-juridisesti vahvoissa sisäpoliittisissa valtaoikeuksissa, vaan presidentin asemassa ulkopoliitiikan johtajana (HM 33 §). Niin sanottu Paasikiven–Kekkosen-linja juurtui syvästi kansakunnan tietoisuuteen. Tuon linjan arkinen doktriini aukeni kuitenkin yllättävän harvoille yhteiskuntapolitiikan tai valtiosääntöoikeuden tutkijoille.

Erityisesti Urho Kekkosen ylipitkäksi venynyt presidenttikausi, menestyksekkäs ulkopoliitiikan johto ja idänkaupan voittokulku toivat instituutiolle legitimitettä, joka ei voinut olla vaikuttamatta hallitusvallan toiseen osapuoleen, pääministerin johtamaan valtioneuvostoon. Presidentin vaikutusvalta ”yleistä hallitusta varten” olevissa kysymyksissä vahvistui. Varsinkin kun valtioneuvoston ja pääministerin valtiosääntöinen asema jäi hallitusmuodon vallanjakosäännöksen jakojäännökseksi.

Antamassaan televisiohaastattelussa tasavallan presidentti Tarja Halonen huomautti, että Venäjälläkin kahdelle päättäjälle, presidentille ja pääministerille riittää töitä. Puolustaessaan valtaoikeuksiaan Halonen totesi:

”Presidentin ja pääministerin hyvä yhteistyö on tavattoman hyödyllinen asia. En usko yhden miehen, on se sitten pääministeri tai presidentti demokratioihin.” TV 1, Ykkösaamu 30.5.2009.

Kannanoton jälkimmäisen osan ylintä valtioelintä eduskuntaa ja parlamentarismia vähättelevää lähtökohtaa selittää ehkä Venäjän presidentin Suomeen tekemä tuore valtiovierailu. Samalla haastattelu oli jälleen muistutus siitä, miten kaksivaiheisella välittömällä vaalilla mandaattinsa saanut tasavallan presidentti ei vältty kiusaukselta (myös presidentti Ahtisaari) *vedota suoraan kansaan ohi ja yli eduskunnan.* Tällaista retorista valtaa käyttäessään tasavallan presidentti on ylivertaisessa asemassa suhteessa pääministeriin.⁴

³ Tästä Rafael Erich: Suomen valtio-oikeus I, s. 152 ja II, s. 6–7. WSOY 1924–1925.

⁴ Vrt. myös Pekka Hallberg – Tuomo Martikainen – Jaakko Nousiainen – Päivi Tiikkainen: Presidentin valta. Hallitsijanvallan ja parlamentarismien välinen jännite Suomessa 1919–2009, s. 15–16. WSOY 2009.

Pääministeri-instituutio valtiosääntövaloihin

Alun perin pääministerin toiminnan perustana oli hallitsijan luottamus. Faktisesti pääministeri oli siis hallitsijan luotettava neuvonantaja. Pääministeri-instituutio on valtaelimenä historiallisesti nuori, sillä nykyiseen asemaansa politiikan johtajaksi pääministeri alkoi kohota Euroopassa vasta 1800-luvun lopulla. Pääministerin aseman nousu johtui valtionpäämiehen vallan supistumisesta ja hallitusvallan parlamentarisoitumisesta. Tämä kuvaus sopii erityisen hyvin Englantiin ja 1900-luvun edetessä britti-imperiumin muihinkin parlamentaarisiiin demokratioihin, kuten Australiaan ja Kanadaan.⁵

Suomen hallitusmuodon pääministeriä koskeneet valtiosääntönormit ennen perustuslain osittaisuudistuksia olivat todella niukat. Tärkein säännös koski pääministeriä valtioneuvoston puheenjohtajana (HM 39.1 §). Presidentin ollessa estynyt hänen tehtäviään hoiti pääministeri. Hän ei voinut tuona aikana hoitaa pääministerille ministerinä kuuluneita tehtäviä (HM 39.2 §). Kaikkein selkeimmin presidentin toimivalta ulkopoliitiikan johtamisessa (HM 33.1 §) jätti pääministerin valtiosääntövarjoon. Ulkopoliitiikan johtaminen osittain parlamentarisoitui vasta Euroopan talousaluetta (ETA) ja Euroopan unionia (EU) koskeneiden integraatoratkaisujen yhteydessä (HM 33 a §).

Itsenäisessä Suomessa pääministeri joutui niin valtiosääntöoikeudellisesti kuin -poliittisesti ahtaalle suhteessa tasavallan presidentin valtaoikeuksiin. Tämä yhdistyi siihen, että ennen toista maailmansotaa hallitusasioiden kapeus, ministeristöjen lyhytikäisyys ja parlamentaariin hajaannus vaikuttivat pääministerin asemaan. Ensimmäinen ns. punamultahallitus maalaisliiton ja sosialidemokraattien kesken antoi poliittiset edellytykset pääministerin valtiosääntöisen aseman tosiasialliselle vahvistumiselle. Pääministeri A. K. *Cajanderin* johto- ja sovittelutehtävineen jäi valtiosääntötodellisuuden aikakirjoihin myös hallituksen *iltakoulun* keksijänä.

Valtioneuvosto on ollut laajan yleisen toimivaltansa nojalla sekä yleisiä hallitusasioita että yksittäisiä hallintoasioita päättävä kollegio (vrt. HM 40 §). Tämä on asian muodollis-juridinen puoli. Tosiasiallisesti ministeristö muodostaa suomalaisen politiikan johtoryhmän. Valtioneuvoston toimintatavat ovat juridisesti muotoutuneet kollegisen työskentelyn pohjalta. Erityisesti hallitusten koalitioluonne pakottaa etsimään tarvittavaa yksimielisyyttä muualta kuin valtioneuvoston jäykästä ja muotosidonnaisesta yleisistunnosta.

Muodollinen kollegiaalinen päätöksenteko valtioneuvoston yleisistunnossa on sujunut juoheasti, jos kiistanalaisesti ongelmalliset asiat on sovittu etukäteen epävirallisessa iltakoulussa pääministerin johdolla. Pääministeri *Cajanderin* oivallus on ollut vilkkaassa käytössä myös uuden vuosituhannen poliittisessa päätöksenteossa. Tämän lisäksi ja erityisesti *valtioneuvoston ministerivaliokuntien* merkitys ja toiminnan vakiintuminen ovat kasvattaneet muodon ja tosiasiallisen vallankäytön välistä kuilua valtioneuvoston päätöksenteossa.⁶

⁵ Tästä Jaakko Husa: Yleinen valtiosääntöoikeus, s. 155–157. Joensuun yliopisto 1997.

⁶ Ks. myös Mikael Hidén – Ilkka Saraviita: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet, s. 98–101. Kuudes, uudistettu painos, Lakimiesliiton kustannus 1994.

Huolimatta Suomen hallitusmuodon presidentin valtaa korostavista elementeistä ministeristön, erityisesti pääministerin, tosiasiallinen merkitys kasvoi huomattavasti ennen perustuslain osittaisuudistuksia, jotka toteutettiin 1980–1990-luvuilla. Sotien jälkeen pääministerin samoin kuin valtioneuvostonkin tehtävät ovat muuttuneet ja laajentuneet suhteessa yhteiskuntaan hyvinvointivaltion rakentamisessa. Pääministerin sovittelutehtävä laajeni jo 1960-luvulla talousneuvostoon ja vihdoin ”myötävaikutukseen” tulopoliittisten kokonaisratkaisujen solmimiseksi.

Paradoksaalista sanotussa kehityksessä oli se, että valtioneuvoston ja pääministerin aseman vahvistuminen tapahtui ainakin osittain eduskunnan vallan kustannuksella.⁷ *Tulopoliittinen mekanismi lujitti parlamentaarista osaa hallitusvallasta ja korosti pääministeriyyden merkitystä.* Tosin Suomen pääministeri joutui ajoittain pysyttelemään tasavallan presidentin varjossa myös tulopoliitiikan saralla (UKK-sopimus 1971). *Kansainvälisen kaupan vapauttaminen ja integraatiokehitys merkitsivät uutta ja laajaa toimintakenttää valtioneuvostolle ja erityisesti pääministerille.*

Pääministerin poliittiseen päätöksentekijän rooliin kuuluu myös valtioneuvoston sisällä tapahtunut sovittelu hallituspolitiikan linjanvedoissa. Pääministerin keskeisenä tehtävänä on pitää ministeristö koossa ja johtaa sen toimintaa. Tällainen *suostuttelu- ja neuvotteluvalta*, joka perustuu pääministerin taitoon ja kykyyn, on tukenut valtioneuvoston puheenjohtajan heikohkoa institutionaalista asemaa ja vallankäyttöä.

Perustuslain parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen lisäsi sekä eduskunnan että valtioneuvoston valtaoikeuksia presidentin vallan vastapainona. Perustuslain kokonaisuudistuksen tultua voimaan (1.3.2000) Suomen hallitusjärjestelmää tuskin voidaan enää kutsua edes puoli-parlamentaariseksi. Perustuslain 3.2 §:n säännös teki kirjaimellisesti valtioneuvoston tasavertaiseksi suhteessa tasavallan presidenttiin. Parlamentarismin periaate kirjattiin sen merkittävyyden vuoksi onnistuneesti jo valtiollisten tehtävien jakoa koskevaan lähtökohtasäännöksen.

Nykyisen perustuslain parlamentaarinen aines on erityisen vahva eduskunnan suorittamassa pääministerin valinnassa ja pääministerin vallankäytön lähtökohdissa; muiden ministeriiden nimittämisprosessissa sekä hallitusohjelman saattamisessa tiedonantona eduskunnan käsiteltäväksi (PL 61–62 §). Ulkopoliittinen päätöksenteko tapahtuu presidentin johtamana, mutta yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa (PL 93.1 §). Tasavallan presidentin aikaisempi suvereeni ulkopoliitiikan johtamisvalta saatettiin parlamentaarisen vastuukatteen piiriin (vrt. myös PL 58 §).

On ehkä paradoksaalista, että *kansainvälistymisessä on aluksi nähtävissä Suomen valtiosäännön presidenttivaltaisten piirteiden korostuminen ja integraation syentyessä myös niiden heikentyminen.* Vuoden 1994 alusta voimaan tullut ETA-sopimus merkitsi jo 1993 valtiosääntömuutoksia, joilla on ollut valtioneuvoston asemaa ja samalla pääministeriyttä korostava mer-

⁷ Tästä Arvo Myllymäki: Etujärjestöt, tulopoliitiikka ja ylimmät valtioelimet, s. 218–221. Finnpublishers Oy 1979.

kitys.⁸ Toisaalta eduskunnan osallistuminen integraatioasioiden valmisteluun varmistettiin tarkemmin valtiopäiväjärjestyksen muutoksin. Unioniratkaisun kynnyksellä valtiopäiväjärjestyksestä (7/1928; VJ) muotoiltiin uudelleen (L 1551/1994). *Pääministeristä tuli ratkaiseva lenkki Eurooppa-neuvoston ja eduskunnan välissä* (VJ 54 a §).

Valtioneuvoston toimivalta Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja niihin liittyvästä päätöksenteosta on voimassa olevan perustuslain lähtökohta (PL 93.2 §). Valtioneuvoston ja erityisesti *pääministerin merkitys unioniasioissa suhteessa eduskuntaan on aivan keskeinen*. Eduskunnan uskottava osallistuminen unionin asioiden kansalliseen valmisteluun sekä sen oikeus saada tietoja tärkeistä lähitulevaisuuden ratkaisuista Eurooppa-neuvostossa edellyttää, että valtioneuvosto ja erityisesti pääministeri täyttävät valtiosääntöiset informointivelvoitteensa (vrt. PL 96–97 §) maksimaalisella tavalla.

Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi ja valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan laajuuden vuoksi on johdonmukaista, että *pääministeri edustaa Suomea* Euroopan unionin poliittisten johtajien kokouksessa, *Eurooppa-neuvostossa*. Valtioneuvoston toimivalta kattaa kaikki Euroopan unionissa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät. Valtioneuvoston valmistelu kattaa siis myös unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat.⁹

Presidenttikeskeisen ulkopoliitiikan johtamisvallan – tosin yhteistyössä valtioneuvoston kanssa – ongelmat suhteessa valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvien unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspoliittisten valmisteluvaltuuksien kanssa ovat niin säädösten kirjoittamisen kuin niiden tulkinnan kannalta kritiikille alttiita. Tämän tosiasian testasi ja tulkintaa samalla huomattavasti selkiytti ylimpien valtioelinten päätöksenteko ns. kriisinhallintalain (211/2006) säätämisessä vuosina 2005–2006.¹⁰ Valtiosääntöisen valtasuhdejärjestelmän muutos tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä on ollut merkittävä voitto presidentin vallan saattamiseksi parlamentaariseen kontrolliin ja myös sen vähentämiseksi.

Perustuslaki ja pääministeriyden korostus

Johtaja ja yhteensovittaja

Parlamentaariselle hallitustavalle on ominaista, että ministeristön jäsenet ovat samalla myös kansanedustajia. Näin Suomessa syntyy looginen parlamentaarisen hallitustavan riippuvuussuhde hallituksen ja eduskunnan kesken. Hallitusryhmän puheenjohtajan yhteys puolueensa eduskuntaryhmän johtajaan korostuu; opposition käynnistettyä välikysymyksen, budjettike-

⁸ HM 33 a § (L 1116/1993) ja VJ 4 a luku (L 1117/1993). Muutokset (HM 33 a § ja VJ/L 1551/1994) siirtyivät osaksi nykyistä Suomen perustuslakia (vrt. PL 93.2 § ja 96–97 §).

⁹ Tarkemmin HE 1/1998 vp, s. 146–147.

¹⁰ Tässä yhteydessä voidaan viitata peruutettuun hallituksen esitykseen (HE 110/2005 vp) ja siihen liittyvään perustuslakivaliokunnan erittäin tärkeään lausuntoon (PeVL 54/2005 vp) sekä myöhemmin HE 5/2006 vp ja PeVL 6/2006 vp.

hysten käsittelyssä, talousarvion päätöksenteossa ja yhteiskuntapoliittisesti merkittävissä lainsäädäntöhankkeissa. Hallituksen keskeisimmät jäsenet, erityisesti pääministeri ja valtiovarainministeri, toimivat myös puoluejohtajina.

Pääministerin vahvistuneen aseman vuoksi perustuslakiin tuli erillinen *pääministeripykälä* (PL 66 §). Perustuslain säätämisperusteiden mukaan säännös muodostaisi valtiosääntöisen pohjan pääministerin aseman edelleen kehittämiseksi ja lujittamiselle. Erityisesti sanottu lähtökohta näkyi juridisesti jo perustuslain voimaantulovuonna toteutetussa valtioneuvostosta annetun lain muutoksessa (L 540/2000). Lain tavoitteena oli vahvistaa pääministerin asemaa EU-politiikassa ja valtioneuvostolle kuuluvien asioiden koordinoinnissa.¹¹

Suomen valtiosääntötraditio jatkui poikkeuksellisen yksityiskohtaisena hallitusvallan sääntelyllä myös nykyisessä perustuslaissa. Esimerkiksi Itävallan ja Ruotsin valtiosäännöissä ei hallituksen toimintaa ole sidottu tarkkoihin päätöksentekoa ja laillisuusvalvontaa tarkoittaviin säännöksiin. Perinteisen parlamentarismien maissa pääministeri (liittokansleri) päättää itse menettelytavoista.¹²

Suomen osalta on esitetty tunnettu toteamus, että hallitusvallan käyttö on säädetty kuin päätöksenteko hovioikeuksissa. Tiukka muotosidonnaisuus valtioneuvoston päätöksenteossa on saanut aikaan *muodollisen päätöksentekomenettelyn korvautumisen ministerivaliokunnilla ja hallituksen iltakoululla*. Esittely tasavallan presidentille ja valtioneuvoston yleisistunto ovat aiemmin tehtyjen tosiasiapäätösten rekisteröinti- ja pöytäkirjaamistilaisuuksia. Näin ollen hallitusvallan todellisia käyttömuotoja ei voi itse perustuslakitekstistä lukea.¹³

Valtioneuvoston yleisistunnossa on päätettävä muun muassa tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset ja valtioneuvoston asetukset, valtioneuvoston selonteot sekä tiedonannot (vrt. VNL 12 §). Perustuslain 67 §:n tarkoittamia laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä asioita ei ole syytä tarkemmin perustuslain tasolla yksilöidä. Niiden konkretisointi jää kuitenkin myös lain tasolla viittaukseen asioihin, joiden ”yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää” (VNL 12.2 §). Ilmeisesti joustavuusnäkökulmat ja se, että ministeristö on poliittisen toiminnan moottori, ovat johtaneet siihen, että lain tasolla toistetaan oikeastaan perustuslain sanomaa. Seurauksena on ollut se, että *toimivallanjako valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välillä konkretisoidaan valtioneuvoston ohjesäännössä* (262/2003; VNOS 2 luku).

Eräin poikkeuksin presidentin on tehtävä päätöksensä valtioneuvoston esittelyssä sen tekemän ratkaisuehdotuksen pohjalta (vrt. PL 58 §). Vastuukate tasavallan presidentin päätöksenteossa toteutuu eduskunnalle vastuunalaisen ministeristön ja yksittäisen ministerin myötävaikutuksen kautta. Ohuimmillaan parlamentaarinen vastuukate on sotilaskäskyasioissa. Niistä presidentti päättää ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Poikkeuksellinen menettely johtuu tasavallan presidentin ylipäällikkyydestä (PL 128 §).

¹¹ Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 116–117 ja HE 26/2000 vp, s. 4.

¹² Ks. Peter Leyland: *The Constitution of United Kingdom*, s. 119–122. Oxford: Hart 2007.

¹³ Ks. Ilkka Saraviita: *Perustuslaki 2000*, s. 328–329. Lakimiesliiton kustannus 2000.

Pääministerin johtaja- ja sovitteluominaisuudet korostuvat voimakkaasti valtioneuvoston ministerivaliokuntien puheenjohtajana (VNL 3 §). On huomattava, että valiokuntien jäsenten (VNL 23 §) tulee olla valtioneuvoston jäseniä. Näin ollen ministereiden tueksi perustetut valtiosihteerit eivät voi kuulua ministerivaliokunnan jäsenyyteen. Valtioneuvostolain säännöksellä on haluttu estää parlamentaarisen vastuukatteen hälveneminen valiokunnan työskentelystä.¹⁴ *Ministerivaliokuntien pääministerin johdolla käyttämästä valmisteluvallasta on tullut tosiasiallista päätösvaltaa.*

Erityisen hyvin valmisteluvallan merkitys korostuu valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan työskentelyssä, missä presidentin, pääministerin, ulkoministerin sekä muiden hallituksen avainministerien kanssa tehdään keskeisimmät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat ratkaisut (vrt. myös VNL 24 §). Tosin voi sarkastisesti esittää myös epäilyksen, *onko tosiasiallisesti pikemminkin kyse tasavallan presidentin valiokunnasta kuin pääministerin johtamasta valtioneuvoston valiokunnasta*, koska presidentti johtaa puhetta valiokunnassa ja vetää neuvottelujen johtopäätökset. Uuden perustuslain myötä tuolloinen pääministeri *Lipponen* luovutti puheenjohtajuuden presidentti *Haloselle* ”myönnytyksenä perinteiselle presidentinvallalle”. Tasavallan presidentti kuitenkin etukäteen varmistaa pääministeriltä, että johtopäätökset vastaavat valtioneuvoston kantaa.¹⁵

Uuden perustuslain valmistelussa ei pidetty aiheellisena syventyä perusteellisesti hallitusvallan käytön kokonaisarviointiin. Aihe oli valtiosääntöuudistuksen avoin haava alkaen jo HM 33 a §:n muotoilusta ja sen presidentillisestä (Ahtisaari) tulkinnasta. Pääministerin aseman korostuminen (PL 66 §) heijastuu parhaiten lain tasolla, valtioneuvostolain (175/2003; VNL) säättämisen seurauksena. Pääministerin vastuu hallitusohjelman toimeenpanon valvonnasta korostui samoin kuin toiminta ministerivaliokuntien puheenjohtajana. Erityisen merkittävä on kuitenkin pääministerin velvoite huolehtia Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta valtioneuvostossa (VNL 3 §).

Uudella vuosituhanella ja vuoden 2000 perustuslain sisällön vuoksi parlamentarismista on tullut itseisarvo. Sen reaalisen sisällön muotoutumisessa Suomen pääministeri toimii tärkeimpänä katalysaattorina. Parlamentaarinen päämies-agentti-suhde (principal-agent) on muotoiltu kuitenkin entistä selkeämmin perustuslain lähtökohdissa (3 §). Eduskuntakeskeisen valtioneuvoston muodostamisen seurauksensa (PL 61 §), *pääministeri ja koko ministeristö voivat entistä vahvemmin tukeutua poliittisesti melko yhtenäiseen eduskunnan enemmistöön* (normaaliparlamentarismi).

Lujan presidentinvallan ja lapsenkasvoisen parlamentarismien puristuksesta (HM 36 §) kasvoi Suomessa 2000-luvun taitteessa ja uuden perustuslain myötä vakiintunut parlamentaarinen valtasuhdejärjestelmä, joka vaati monia osittaisaskelia juridisesti sekä poliittisesti laajapohjaisia, vahvoja enemmistöhallituksia. *Ylimmän valtiollisen vallan käyttöä koskevat uudistukset ovat olleet tarpeettoman alttiita valtapoliittisille pyrkimyksille*. Aikaisemmin tämä koski

¹⁴ Ks. myös HE 270/2002 vp, s. 44–45.

¹⁵ Tästä Hallberg et al. 2009, s. 364–365.

erityisesti lakiehdotuksen lepäämäänjättämistä ja määränemmistösäännöksiä (KOK). Unioniratkaisusta (1995) alkaen tarkastelun keskiössä on ollut presidentti-instituutio ja herkkyyks puuttua siihen valtiosääntönormein (SDP).

On todennäköistä, että Suomen pääministeri olisi noussut valtiosääntövarjoista valoihin ilman integraatiokehitystäkin. Tosiasia kuitenkin on, että varsinkin *unionijäsenyys on siirtänyt hallitusvallan painopistettä merkittävästi valtioneuvoston suuntaan*. Pääministerillä on käytössään valtioneuvoston alainen valmistelukoneisto ja valtioneuvoston kansliassa oleva EU-asioiden sihteeristö, sen sijaan presidentillä ei. Jälkimmäinen joutuu hallitusasioiden valmistelussa ”tyytymään” pääosin ulkoasiainministeriöön sekä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiseen ministerivaliokuntaan.

Erityisesti unioniasioiden valmistelusta ja Eurooppa-neuvostosta

Perustuslain uudistusprosessin tuloksena tasavallan presidentti säilytti ulkopoliitiikan johtamisvallan – yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Perustuslain hyväksymisen jälkeen suurissa puolueissa on ollut jonkinasteista valmiutta toteuttaa presidentin valtaoikeuksien tarkempi täsmentäminen ja ratkaista ulkopoliittikkaa sekä valtioneuvoston vastuulla olevaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallista valmistelua koskeva perustuslain ns. valuvika (PL 93 §). Helpommin sanottu kuin tehty, jos vilkaisee lainsäädäntövalmistelun menneisyyteen, alkaen HM 33 a §:n muotoilusta päätyn voimassa olevan perustuslain valmisteluasiakirjoihin.¹⁶

Hallitusvallan käyttäjien toimivallan jaon osalta perustuslakivaliokunta ei vuonna 1998 yltänyt itsenäisten kannanottojen esittämisen tasolle, eikä sen paremmin ulkopoliitiikan hoitoon kuin valtioneuvoston vastuulla oleviin EU-asioiden valmisteluunkaan. Epäilemättä parlamentaarisen vastuukatteen ulottaminen perustuslain 93.1 §:n mukaisella tavalla presidentin toimintaan ja yhteistoimintavelvoite valtioneuvoston kanssa olivat suuria edistysaskelia. Unioniasioiden osalta valiokunta viittasi vuoden 1994 kannanottoonsa valtioneuvoston laajasta toimivallasta Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisessa valmistelussa. Niihin kuuluu myös unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Valmisteluvastuu sanotuista asiaryhmistä kuuluu ulkoasiainministeriölle.¹⁷

Suomen perustuslain uudistustyössä presidentti-instituution asemaan ja ulkopoliitiikan yhteisjohtajuuteen päädyttiin siis lähinnä puoluepoliittisten kompromissein, ilman syvällistä punnintaa eri vaihtoehtojen vahvuuksista ja heikkouksista. Eduskunnalta jäivät huomaamatta perustuslain säätämisvaiheissa unionijäsenyyden syvälliset vaikutukset valtiosääntöiseen päätöksentekoon.

¹⁶ Perustuslaki 2000 -komitea pyrki saamaan unioniasioiden kansalliseen valmisteluun aikaisempaa (HM 33 a §) selkeämmän muotoilun. Näin ei tapahtunut, sillä komitean esitys ”sen estämättä” -lausekkeen poistamiseksi (vrt. nykyinen PL 93.2 §) perustuslain tekstistä merkitsi entistä epäselvempää tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteiden tulkintaa. Vrt. Komiteanmietintö 1997:13, 261–262.

¹⁷ Ks. tarkemmin PeVM 10/1998 vp, s. 25–26.

Edellä sanottuun havaintoon liittyy myös se, että yleisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksillä on yhä useammin oleellinen yhteys Euroopan unioniin ja sen yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. *Samalla kun virallisesti hallitusvallan käyttäjien lausunnoissa korostetaan yhteisjohtajuuden toimivuutta, saatetaan tietoisesti vaieta järjestelmän heikkouksista ja sen liiallisesta rakentumisesta presidentin ja pääministerin sekä ulkoministerinkin henkilökohtaisten suhteiden varaan.*

Valtioneuvoston asiana on päättää Suomen edustuksesta Eurooppa-neuvoston kokouksissa sekä valtion- tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvassa neuvostossa (VNOS 3 §). Näin ollen on valtioneuvoston harkinnassa, päättääkö se lähettää pääministerin lisäksi tasavallan presidentin unionin huippukokouksiin – ellei kyse ole Euroopan unionin perussopimusten muuttamisesta tai kansainvälisistä sopimusjärjestelyistä. Käytännössä tasavallan presidentti ilmoittaa valtioneuvostolle osallistumisesta Eurooppa-neuvoston kokoukseen, minkä pohjalta valtioneuvosto tekee yleisistuntopäätöksensä. Presidentti osallistuu huippukokouksiin siis valtioneuvoston nimeämänä edustajana. Sen sijaan *pääministeri on* valtioneuvoston päättämän *valtuuskunnan johtaja*, kaikissa käsiteltävissä asioissa toimivaltainen ja raportointivastuussa eduskunnalle (PL 97 §).

Presidentiksi valinnan jälkeen Tarja Halosen osallistuminen vuonna 2000 virkakautensa ensimmäiseen Eurooppa-neuvoston kokoukseen tuli julkisuuteen muodossa ”presidentin vahvistaessa osallistumisensa”. Presidentti ei etukäteen neuvotellut asiasta valtioneuvoston kanssa, vaan päätti itse osallistumisestaan.¹⁸

Valtioneuvosto ”muistutti” tasavallan presidentille, ettei tämä uuden perustuslain mukaan voi *vahvistaa osallistumistaan*, koska osallistumisesta päättää valtioneuvosto. Muotoilua muutettiin siten, että valtioneuvosto totesi presidentin *ilmaisseen aikeistaan osallistua* huippukokoukseen. Seuraavan huippukokouksen alla valtioneuvosto antoi tiedotteen, jonka mukaan Suomen yhtenä edustajana toimii tasavallan presidentti *antamansa ilmoituksen mukaisesti*.¹⁹

Ulkopolitiikan johtamisessa ei ole juurikaan sellaisia lohkoja, joissa Suomen kannat muodostettaisiin arvioimatta niitä suhteessa unionijäsenyyteen.²⁰ *Pääministerin velvoite on informoida tasavallan presidenttiä unionin huippukokouksessa käsitellyistä asioista.* Kun kyse on unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan mukaisista asioista, on perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan välttämätöntä, että valtioneuvosto jo etukäteen toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin.²¹

Tunnetun kantansa perustuslakivaliokunta on toistanut mietinnöissään ja lausunnoissaan lähes väsymykseen saakka. Perustuslain tarkoittama yhteistoiminta on moniselitteinen sana, joka ei sellaisenaan ilmaise presidentin ja valtioneuvoston välisen vallanjaon luonnetta. Nyky-

¹⁸ Tiedot HS 18.3.2000, Kotimaa, ”Halosen matkasta tuli arvovaltakiista”.

¹⁹ Vrt. myös Antero Jyräki: Uusi perustuslaki, s. 36 ja 39. Iura Nova 2000.

²⁰ Ks. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:8, s. 46.

²¹ PeVM 10/1998 vp, s. 26. Vrt. toisaalta ulkoasiainvaliokunnan kritiikkiä ”yhteistyöstä” (UaVL 6/1998 vp, s. 4).

säännösten perusteella pääministerin ja presidentin sekä presidentin ja ulkoministerin joka-viikkoiset tapaamiset ovat kaiketi perusesimerkki valiokunnan tarkoittamasta ”läheisestä yhteistyöstä”.

Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla perustuslain yhteistoimintavaatimus toimii käänteisesti verrattuna perinteiseen ulkopolitiikkaan. Ulko- ja turvallisuuspolitiikka edellyttää johtajuutta, joka perustuu yhteistoimintaan. Tässä suhteessa presidentin toimivalta perustuslain 93.1 §:n säännöksen perusteella on kiistatonta. Sen sijaan käänteisyys johtosuhteissa valtioneuvoston ja pääministerin hyväksi on myös yhtä kiistatonta perustuslain 93.2 §:n säännöksessä.

Suomen pääministerin vahva asema EU-yhteyksissä (erityisesti Eurooppa-neuvosto) on nostanut hänet ainakin ulkopuolisten silmissä Suomen ulkopolitiikan johtajaksi.²² Lausuma liittyy niin henkilöominaisuuksien arviointiin kuin pääministerien tehtävien painotukseenkin. Veli-Pekka *Viljasen* vuonna 2003 esittämä johtopäätös oli rohkea ja ehkä myös hieman ennenaikainen myöhemmän valtiosääntökäytännön valossa.

Suomen pääministeri vastaa Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Vuosina 1995–1999 unioniasioden valmistelu oli hajautettuna eri ministeriöihin ja ulkoasiainministeriöllä oli velvollisuus avustaa eri ministeriöitä kansainvälisten asioiden yhteensovittamisessa. Valmistelun kannalta tärkeä EU-sihteeristö oli alun perin sijoitettu niin ikään ulkoasiainministeriön alaisuuteen. Voimassa olevan oikeuden sisällöksi on muotoutunut *keskitetty valmistelujärjestelmä*, jollaiseksi EU-asioiden valmistelu rakentui vuonna 2000 valtioneuvostosta annetun lain (540/2000) muutoksella.

Huolimatta pääministerin keskeisestä asemasta toimeenpanovaltaa käyttävän valtioneuvoston johdossa entinen perustuslaki lähes vaikenä pääministerin toimivaltuuksista.²³ Ei siis ollut ihme, että valtioneuvoston kanslia pääministerin kansliana oli pitkään pieni ja pääministerin avustajakunta vähäinen. Nykyisin kanslia on laaja, osin esikuntatyypinen organisaatio, jossa on pääministerin mukana vaihtuva poliittinen sihteeristö.

Unioniasioden uudelleenjärjestelyn toteutus merkitsi *pääministerin avainaseman myöntämistä* valmisteluprosessissa. Valtioneuvoston kanslia (pääministerin) sai unioniasioden yhteensovittamistehtävän. Tämä edellytti EU-sihteeristön siirtämistä ulkoasiainministeriöstä valtioneuvoston kansliaan.²⁴ Loogisena seurauksena oli myös se, että EU-asioiden neuvoa antava komitea sijoitettiin nyt valtioneuvoston kanslian alaisuuteen. Komitean rooli ulkoasiainministeriön yhteydessä jäi epäselväksi ja ”ulkoministeriöpainotteiseksi”. Nykyiset säännökset EU-asioiden komiteasta on annettu valtioneuvoston kanslian esittelystä säädetyllä valtioneuvoston erillisasetuksella (373/2003). *Ulkoasiainministeriö menetti valtapoliittisen asemansa EU-asioiden valmisteluprosessissa*. Tämä näkyi ja oli aikaisemmin vielä selkeämmin näkynyt

²² Ks. Veli-Pekka Viljanen: Eurooppalaistuminen valtioelinten välisissä suhteissa, s. 1176. Lakimies 7–8/2003, s. 1169–1193.

²³ Tästä Hidén – Saraviita 1994, s. 103–104.

²⁴ Juridisesti tuolloiset muutokset toteutettiin valtioneuvostosta annetun lain muutoksin (540/2000) ja ulkoasiainhallintolain 3 §:n muutoksin (L 541/2000). Käytännössä avainasemassa olivat asetus valtioneuvoston kansliasta (617/2000) ja valtioneuvoston ohjesäännön muutokset (591/2000).

valtiosääntöpoliittisina jännitteinä ulkoasiainministeriön ja valtioneuvoston kanslian välillä.²⁵

Vaikka pääministerin aseman vahvistuminen perustuslailla (PL 66 §) ja myöhemmin lain-säädäntömuutoksin (2000 ja 2003) oli tosiasia, säilyi ministeriökohtainen toimialajakko Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelussa (VNL 9 §). Valtioneuvoston kanslian erityis-tehtävänä on siis sovittaa yhteen unionissa päätettävien asioiden valmistelu ja käsittely (459/2003; VNA). Tällöin perustuslain 93.2 §:n edellyttämän valmistelun täysimääräisessä to-teuttamisessa avainasemaan nousi pääministerin johtama EU-ministerivaliokunta.

EU-ministerivaliokunnan ja EU-asioiden komitean sihteeristönä toimii valtioneuvoston kanslian alaisuuteen sijoitettu EU-sihteeristö. Suoraan *pääministerin alaisuudessa työskentele-vä sihteeristö* vastaa niin tiedonkulusta Suomen viranomaisten kanssa kuin yhteydenpidosta Suomen EU-edustustoon Brysselissä. Ministerivaliokunta vahvistaa aina Suomen lopullisen kannan käsiteltäviin asioihin ennen Euroopan unionin ministerineuvoston kokousta.

Jo alun alkaen pääministerin johdolla toimivasta EU-ministerivaliokunnasta tuli suuri. Sama suuntaus näkyy nykyisissäkin säännöksissä (VNOS 26 §). Valiokunnan avainministerit – pääministerin lisäksi – ovat valtioneuvoston määräämä valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrätty ministeri (Eurooppa-ministeri), ulkoasiainministeri, oikeusministeri, ulkomaankauppaministeri, elinkeinoministeri, valtiovarainministeri sekä maa- ja metsätalousministeri. Lisäksi valiokuntaan kuuluu kolme muuta ministeriä, joista kaksi määrää valtioneuvosto ja kolmantena on se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuu-luu.

EU-ministerivaliokunnan on valmisteltavasti käsiteltävä ne Euroopan unionissa päätettävät asiat, jotka pääministeri määrää käsiteltäviksi valiokunnassa tai jotka se ministeri, jonka toimi-alaan käsiteltävä asia kuuluu, saattaa valiokunnan käsiteltäväksi. Valiokunnan väljää tehtävää korostaa kattosäännös siitä, että EU-ministerivaliokunnassa käsitellään myös ne asiat, joita va-liokunnassa muutoin pidetään aiheellisenä. Tällainen aihe on epäilemättä unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Tämä politiikka on luonteeltaan hallitustenvälistä: päätöksente-koon eivät osallistu ylikansalliset toimielimet, vaan hallitusten edustajat tekevät yhdessä pää-tökset Eurooppa-neuvostossa, lähtökohtaisesti yksimielisyyttä noudattaen.

Pääministerin henkilö muovaa instituutiota

En ollut mitään muistiota pyytänyt, ja ne (faksit) tulivat minulle yllätyksenä. (Hälinää – Eduskunnasta: Valehtelija) – En ollut pyytänyt, ja ne tulivat minulle yllätyksenä.
Pääministeri Anneli Jäätteenmäki 2003 vp, ptk s. 1228.

Suomen pääministeri on – Jaakko *Nousiaisen* sanoin – seisonut presidentin kolminkertaisessa varjossa.²⁶ Ensinnäkin pääministeri on ollut vain toisen tason asiajohtaja Suomen hallitusmuo-

²⁵ Tästä seikasta ks. myös HE 26/2000 vp, s. 2–3.

²⁶ Jaakko Nousiainen: *Politiikan huipulla*, s. 138–139. WSOY 1992.

don vallanjakosäännösten valossa. Vasta integraatio ja Suomen perustuslaki muuttivat tätä valtiosääntöoikeudellista asetelmaa. Toiseksi ulkopoliitiikka jäi aina 1990-luvulle saakka pääministerin valmistelu- ja johtamisvallan ulkopuolelle. Valtioneuvostolla on kolmanneksi toiminta-alue; asetelmien ja tilanteiden mukaan vaihteleva ”harmaa vyöhyke”, jonka sisällä presidentti voi pyrkiä osallistumaan pääministerin kanssa (vrt. presidentti Kekkonen ja tupo), kilpaillenkin hallitusasioiden hoitoon.

Harmaasta vyöhykkeestä sotien jälkeinen idänkauppa ja vuodesta 1968 alkaneet tulopoliittiset kokonaisratkaisut tarjoavat kattavat esimerkit. Euroopan unionin jäsenyyssajan alkuvuosiina presidentti Martti *Ahtisaari* ei kunnioittanut pääministeriä enempää kuin HM 33 a §:n mukaista valtioneuvoston valmisteluvastuuta integraatioasioissa, ja ”hakeutui” Eurooppa-neuvoston huippukokouksiin. Tässä suhteessa nykyinen presidentti on jatkanut edeltäjänsä perinnettä – valtioneuvoston ja pääministerin mukautuessa voimattomana tilanteeseen.

Sekä tasavallan presidentti että pääministeri saavat Suomessa valtuutuksen kansalta, edellinen suorassa kaksivaiheisessa vaalissa (PL 54 §), jälkimmäinen eduskuntavaalien kautta muotoutuvan eduskunnan, ylimmän valtioelimen valtuuttamana (PL 61 §). Perustuslakiin jäi rakenteellinen jännite, mikä mahdollistaa presidentille tilaisuuden hakea oikeutusta oman asemansa vahvistamiseen ja/tai oman politiikkansa harjoittamiseen. Tämänhetkisen valtiosääntötodellisuuden perusteella on selvää, että *tasavallan presidentin vaalitavan muutos välittömäksi kansanvaaliksi (L 1074/1991) on vaikuttanut valtiollis-poliittiseen järjestelmään syvemmin kuin vaalitavan uudistajat aikanaan oivalsivat.*²⁷

Valtuutus kansalta on merkinnyt vuodesta 1983 lukien koko vaalikauden toimivia parlamentaarisia enemmistöhallituksia. *Suomen hallituspolitiikka on vakiintunut* suhteessa itsenäisyyden alkuvuosikymmeniin ja sotien jälkeiseen poliittisten ristiriitojen repimään aikakautteen. Vaalimenestys ja eduskunnan luottamus ovat kansanvaltaisen järjestelmän, parlamentarismiin nojaavan valtioneuvoston ja sen pääministerin kulmakiviä. Vaaleissa ja eduskunnan suorittamassa pääministerin valinnassa punnitaan myös pääministeriehdokkaan henkilöominaisuudet.

Suomen perustuslaki on vapauttanut pääosin pääministerin presidentin varjosta. Jo kahteen eri kertaan (2003 ja 2007) on ehditty käydä ns. pääministerivaalit. Niissä pääministerikandidaattien henkilö korostui ehkä väsymykseen saakka eduskuntavaalien asiakysymysten kustannuksella. Pääministerin uudenlainen valtiosääntöinen asema ja hallituspoliittisen vallan tavoittelu toivat eduskuntavaaleihin ennen tuntematonta pääministeriehdokkaiden persoonallista kokonaisarviointia. Tuon kansalaisarvioinnin poliittinen voittaja kohosi vaalien jälkeisen valtioneuvoston muodostajaksi.

Vuoden 2003 vaaleissa menestynyt ja eduskunnan valintana pääministeriksi noussut Anneli *Jäätteenmäki* hukkasi nopeasti poliittisen luottamuksensa epärehellisyyteen suhteessa eduskuntaan. Pääministerivaalin luonne johti lopulta siihen, että vaalivoittoa haettiin keinoja kaihtamatta. Suomen ensimmäisen naispääministerin aika jäi tarpeettoman lyhyeksi.

²⁷ Vrt. myös Jyränki 2000, s. 34.

Suomen pääministerin asemaa sääntelevät valtiosääntöiset oikeudet ja velvollisuudet, vakiintuneet käytännöt erityisesti suhteessa presidenttiin sekä valtioneuvoston suhde eduskuntaan. Valtiosääntöisten instituutioiden lisäksi poliittiset voimat, puolueet ja eduskuntaryhmät, määrittävät *pääministerin välittävän tehtävän muuntaa poliittinen hallitusohjelma valtiosääntöiseksi päätöksenteoksi*. Pääministerin tehtävässä yhdistyvät ulko-, talous- ja sisäpolitiikan valta-asetelmat. Sanottu edellyttää nykyaikana pääministeriltä jokaisen erityisalueen jonkinasteista hallintaa.²⁸

Erityisesti Euroopan unionin jäsenenä, jossa pääministerin tehtävät ovat kansainvälistyneet suuresti, korostuu pääministerin taito ja kyky Eurooppa-neuvoston päätöksenteossa. Suomen pääministeri on toiminut onnistuneesti jo kahteen eri otteeseen (1999 ja 2006) Eurooppa-neuvoston puheenjohtajana. Summattuna: perustuslakitason uudistukset, laki valtioneuvostosta (2003), ja ministeriöiden pitkäikäisyys yhdistettynä unionijäsenyyteen ovat merkinneet suurta muutosta Suomen pääministerin asemaan.²⁹ *Suomen pääministerin – ainakin normatiivinen – vapautuminen presidentin varjosta valtiosääntövaloihin on perustuslain uudistamisen keskeinen tulos ja parlamentarismin lopullinen läpimurto.*

Kulloinenkin pääministeri oli muodollis-juridisesti perustuslain voimaantuloon saakka (2000) tasavallan presidentin valinta. On kuitenkin huomattava, että varsinkin sotien jälkeen tasavallan presidentti vaikutti suuresti pääministerin poliittiseen näkyvyyteen valtaoikeuksiensa käytöllä. Vahvat valtiosääntöiset valtaoikeudet ja niiden taitava käyttö sodanjälkeisen ulkopoliitiikan vakiinnuttamiseksi korostivat presidentin henkilöominaisuuksia. Presidentit *Paasikivi* ja *Kekkonen* näkivät itsensä puolueettomina ja taustoittavina voimina (*pouvoir neutre*) päivänpolitiikassa. Sen sijaan pääministeri ”ryvettyi” niin tulonjakokampailussa kuin hyvinvointivaltion rakennustyössäkin.

Hallituksen johtajana pääministerin tehtävänä on kertoa hallituksen toimintalinja, mikä merkitsee suurta näkyvyyttä ja julkisuutta. Näin ollen pääministeri saa asemansa perusteella ajatuksensa läpi julkisuudessa helpommin kuin muut poliitikot. Pääministerin kohtaamassa julkisuudessa myös poliittiset kasvot kuluvat nopeasti. Tämä tavanomaisesti merkitsee eduskuntavaaleissa vaalitappiota pääministerin puolueelle. Nykyaajan *tiedotusvälineet henkilöivät politiikkaa*, mikä nostaa pääministerin muista valtioneuvoston jäsenistä entistä selvemmin ilmentämään koko ministeristöä. *Pääministerin henkilöominaisuudet kulminoituvat kykyyn johtaa laajojakin koalitiohallituksia*. Pääministerin sovittelutaito ja poliittisten kompromissien haku on merkittävä hallituksen työn kiinteyttäjä, jopa sen koossa pitävä voima.

²⁸ Ehkä vahvimmin nämä vaatimukset ovat perinteisesti kohdistuneet Ison-Britannian pääministeriin. Ks. myös Leyland 2007, s. 124–128.

²⁹ Ks. myös HE 270/2002 vp, s. 25–26.