

# Pääministerin vallan kasvu Suomessa

HEIKKI PALOHEIMO

## ABSTRACT

The Rising Power of  
Prime Minister in  
Finland

During the last two decades the Finnish political system has gradually changed from a semi-presidential to a nearly parliamentary one. This process was finalized with the making of the new constitution of 2000. Four factors in particular contributed to the shift towards parliamentarism in the Finnish constitution. First, the breakdown of the Soviet Union also broke down the tradition of highly personalized, presidential influence in Finnish-Soviet relations. Second, Finnish membership in the European Union increased the need to integrate the Finnish cabinet in decision-making in foreign affairs. Third, because of the stabilization of cabinets resulting from the increased coalition elasticity and coalition capacity of the political parties, there was no longer as much need, or room, for presidential intervention as there had been in earlier decades. Fourth, after the highly personalized presidency of Urho Kekkonen, there was a reaction by the political parties against the personalization of the office. The new constitution is to a large extent based on cabinet-centred governance. But at the same time it leaves room for increasing power of the prime minister. In arenas of informal decision-making, the prime minister now has much more opportunity to control the agenda of the cabinet than in the former semi-presidential system. Several factors have contributed to the rising power of the prime minister. Among these are: 1) the internationalization of politics; 2) the growth of the public sector; 3) the convergence of party ideologies; and 4) a new kind of personalized political publicity.

## Johdanto

Suomen poliittinen järjestelmä on 1980-luvulta alkaen asteittain parlamentarisoitunut. Presidentin valtaoikeuksia on kavennettu ja vastavasti eduskunnan ja hallituksen valtaoikeuksia on lisätty. Monet eri tekijät ovat edistäneet parlamentarisoitumista. Neuvostoliiton hajoaminen poisti vahvan presidenttivallan legitimititeettiperustan. Suomen liittyminen Euroopan unioniin synnytti tarpeen saada hallitukselle lisää valtaoikeuksia EU:ta koskevista asioista. Puolueiden lisääntynyt koalitiotumiskapasiteetti ja koalitiojousto<sup>1</sup> ovat vakauttaneet hallitusten asemaa ja vähentäneet presidentin tarvetta ja

edellytyksiä ohjata hallitusten toimintaa. Urho Kekkonen presidenttikauden päätyminen synnytti 1980-luvulla reaktion vahvaa presidenttivaltaa vastaan.

Samaan aikaan Euroopan parlamentaarisisissa demokratioissa käydään keskustelua pääministerin vallan kasvusta. Tuoreiden arvioiden mukaan (Foley 1993; Elgie 1995; Poguntke ja Webb 2002) pääministerin valta on monissa parlamentaarisisissa demokratioissa vahvistunut. Tämän

1. Koalitiotumiskapasiteetin ja koalitiojouaston käsitteistä ks. Nousiainen 1991.

muutoksen on katsottu ilmenneen niin hallituksen sisäisessä valloissa kuin pääministerien asemassa oman puolueensa johtajana. Lisäksi tiedotusvälineet näyttävät suuntaavan valokielansa aikaisempaa enemmän poliittisten johtajien yläpuolelle kerrostumaan. Puolueet kampanjoivat vaaleissa puoluejohtajiansa persoonallisella imagolla ratsastaen, ja on merkkejä myös siitä, että kansalaisten puoluejohtajista muodostamat mielikuvat vaikuttavat aikaisempaa enemmän heidän äänestyskäyttäytymiseensä.

Entä Suomessa? Vuonna 2000 voimaan tullut uusi perustuslaki siirtää muodollisesti vallankäytön painopistettä henkilöjohtajuudesta kollektiivisen johtajuuden suuntaan. Onko Suomessa valtiosääntöuudistuksen rinnalla havaittavissa samanlaisia pääministerin valtaa vahvistavia kehityspiirteitä kuin joissakin Euroopan parlamentaarisisissa demokratioissa?

Valtiosääntöiset ratkaisut voivat ohjata hallituslaitosten vallojajakoja joko kollektiivisen tai henkilöityneen johtajuuden suuntaan. Mutta saman valtiosääntövoimassa ollessakin hallituslaitosten vallojajako voi vaihdella kollektiivisen ja henkilöityneen johtajuuden välillä. Suomen entisessä, semipresidentiaalisessa järjestelmässä vallojajako oli ajoittain presidentiaalista, ajoittain verraten hallituskeskeistä. Vastaavasti parlamentaarisisissa järjestelmässä vallojajako voi olla oheisessa kuviossa esitettyyn tapaan kabinettikeskeistä tai pääministerikeskeistä.

### *Tutkimuskysymykset ja lähdeaineisto*

Tässä artikkelissa tarkastelen pääministerin valtaa Suomessa. Keskeisiä tutkimuskysymyksiä ovat seuraavat:

1. Onko valtiosääntöuudistus muuttanut hallituslaitosten päätöksentekoa entistä kollektiivisempaan (kabinettikeskeiseen) suuntaan vai onko se antanut tilaa uudelle, pääministerikeskeiselle henkilöityneelle johtajuudelle?

2. Onko Suomessa viime aikoina ollut havaittavissa samanlaisia pääministerin henkilöitynyttä johtajuutta vahvistavia piirteitä kuin joissakin Euroopan parlamentaarisisissa maissa? Onko pääministerin asema hallituksen sisällä vahvistunut? Onko pääministeri aikaisempaa autonomisempi omaan puolueeseensa nähden? Onko pääministeriin henkilöityneellä johtajuudella aikaisempaa suurempi merkitys vaaleissa ja poliittisessa julkisuudessa?

Kysymyksiin haetaan vastauksia tätä tutkimusta varten kerätyillä asiantuntijahaastatteluilta, aikaisemmin tehdyistä tutkimuksista ja asiakirja-aineistosta.

### *Vallan neljät kasvot*

Kun tutkimuskohteena on valta, on tarpeen määritellä, mitä vallalla tarkoitetaan. Peter Diger jakaa vallan neljään erilaiseen tyyppiin. Hän nimittää niitä vallan erilaisiksi kasvoiksi (Diger 1992).

	Semipresidentiaalinen järjestelmä	Parlamentaarinen järjestelmä
Henkilöitynyt johtajuus	Gaullistinen hallinta Ranskassa  Kakkosen presidenttikausi Suomessa	Pääministerikeskeinen hallinta tai ministerikeskeinen hallinta
Kollektiivinen johtajuus	Yhteishallinnan (kohabitaatio) kaudet Ranskassa  Koiviston ja Ahtisaaren presidenttikaudet Suomessa	Kabinettikeskeinen hallinta

**Kuvio 1. Henkilöitynyt vs. kollektiivinen johtajuus semipresidentiaalisissa ja parlamentaarisisissa järjestelmässä.**

*Vastustuksen murtaminen.* Vallan ensimmäisissä kasvoissa on kysymys Robert Dahlin valtakäsityksestä (Dahl 1957). Vallankäyttäjät A saa vallankäytön kohteen B tekemään jotakin, mitä B ei muuten tekisi. A pystyy palkitseamalla, rangaistuksella uhkaamalla tai muilla tavoilla murtamaan B:n vastustuksen. Esimerkiksi pääministeri voi saada niskuroivan hallituspuolueen ministerit äänestämään hallituksen enemmistön kannan mukaisesti uhkaamalla erottaa hallituksesta dissidentit ministerit.

*Vaihtoehtojen rajoittaminen.* Vallan toisissa kasvoissa on kysymys vallankäytön kohteen toimintavaihtoehtojen rajaamisesta ja rajoittamisesta tai päätöksenteon estämisestä (non-decision-making) (Bachrach ja Baratz 1962). A:lla on valtaa päättää, mitä vaihtoehtoja päätöksenteon kohteeksi otetaan ja milloin päätöksiä tehdään. Pääministeri pystyy erilaisin tavoin ohjaamaan poliittisen päätöksenteon esityslistan muotoutumista. Hän käyttää tällöin vallan toisia kasvoja.

*Preferenssien muuttaminen.* Vallan kolmansissa kasvoissa on kysymys toimijoiden preferensseihin vaikuttamisesta. Kasvatuksen, suostuttelun, propagandan ja muiden sosiaalistamiskeinojen avulla vallankäyttäjät vaikuttaa vallankäytön kohteen mielipiteisiin, asenteisiin ja käsitykseen siitä, mitä hänen kannattaa tavoitella (Lukes 1975). Kun hallitus ja eduskunta tekevät päätöstä vaikkapa ydinvoiman lisärakentamisesta, ydinvoiman lisärakentamista kannattava pääministeri voi taivutella eri mieltä olevia ministereitä kokoamalla hallituksen käyttöön asiantuntijoita, jotka kaunopuheisesti perustelevat ydinvoiman lisärakentamisen hyödyllisyyttä. Pääministeri voi esittää myös julkisia puheenvuoroja, joiden tarkoituksena on taivutella epävarmat kansanedustajat pääministerin esittämän vaihtoehdon kannalle. Eduskuntavaaleissa pääministerin tehtävänä on perustella hallituksen toimintaan tyytymättömille kansalaisille, että hallituksen harjoittama politiikka on ollut onnistunutta.

*Valta muuttuu oikeudeksi ja velvollisuudeksi.* Vallan neljäsissä kasvoissa on kysymys siitä, että ihmiset omaksuvat määrättyjä käsityksiä oikeuksista ja velvollisuuksista. Valta muuttuu oikeudeksi ja velvollisuudeksi (Digeser 1992). Ihmiset voivat toimia määrättyllä tavalla, koska he katsovat, että heidän velvollisuu-

tensa on niin tehdä. Kun pääministeri omalla toiminnallaan vahvistaa auktoriteettiasemaansa, hänen itsenäiset johtamismahdollisuutensa vahvistuvat, koska vallankäytön kohteet ovat sisäistäneet ajatuksen, että pääministerillä on oikeus johtaa ja muilla on velvollisuus totella. Mitä vahvempi johtaja, sitä merkittävämpiä ratkaisuja hän voi tehdä kyselemättä etukäteen valtuuksiaan.

## **Pääministeri hallituksen johtajana**

### *Hallituksen muodostaminen*

Hallitusneuvotteluissa voidaan erottaa toisistaan viisi eri asiakohtaa: 1. hallituksen muodostajan valitseminen, 2. hallituksen puoluepohjasta päättäminen, 3. hallitusohjelmasta päättäminen, 4. salkkujaosta päättäminen ja 5. ministerien valitseminen sovitun salkkujaon pohjalta (ks. Sänkiäho ja Laakso 1975; Jansson 1993, 206–221; Laver ja Shepsle 1994).

Uusi perustuslaki (PerL: sääd. kok. 731/1999) parlamentarisoi hallituksen muodostamisen, mutta ei sääntele yksityiskohtaisesti hallituksen muodostamisen marsijärjestystä. Perustuslain 61 §:n mukaan eduskuntaryhmät neuvottelevat ensin hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta. Vasta sen jälkeen eduskunta valitsee äänestämällä pääministerin. Tosiasiallinen marsijärjestys lienee toisenlainen. Eduskuntaryhmät valitsevat ensin hallitusneuvottelijat ja sopivat pääministeriehdokkaasta, jonka johdolla neuvotteluja käydään.

1. *Hallituksen muodostaja.* Uuden perustuslain 61 §:n mukaan eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti sitten nimittää tähän tehtävään (ks. taulukko 1). Muut ministerit presidentti nimittää pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti. Uuden perustuslain normit hallituksen muodostamisesta lisäävät eduskunnan valtaa hallituksen muodostamisessa ja poistavat kokonaan presidentin itsenäiset valtaoikeudet hallituksen muodostamisessa. Aikaisemmin presidentti pystyi hallitusta muodostettaessa sekä rajaamaan toimintavaihtoehtoja (ohjeita hallituspohjasta ja ministereistä) että murtamaan puolueiden vastustuksen (esim. Holkerin valinta pääministeriksi vastoin puolueiden alkuperäisiä toiveita). Nykyään eduskunnalla on valta rajata toimintavaihtoehdot.

Aikaisemmin pääministeriehdokkaan tuli hal-

### Taulukko 1. Eduskunnan, hallituksen ja tasavallan presidentin välisen vallanjaon keskeiset säädökset uudessa perustuslaissa.

Tehtävä	Eduskunta päättää	Hallitus päättää	Tasavallan presidentti päättää
Yleinen toimivalta hallitusasioissa		65 §	
Hallituksen nimittäminen	61 §		
Hallituksen erosta päättäminen	64,2 §	64,1 §	
Eduskunnan hajottaminen ja enneaikaisten eduskuntavaalien järjestäminen		26 §	
Hallituksen lakiesitysten antaminen		58,2 §	
Lakien säätäminen	72–73 §		
Veto-oikeus lainsäädännössä	77 §		
Asetusten antaminen	80 §	80 §	
Valtiontaloudesta päättäminen	83 §		
Ulkopolitiikan johtaminen			58,1 §, 93,1 §
Euroopan unionissa päätettävien asioiden kansallinen valmistelu		93,2 §	
Armeijan ylipäällikkyyys			128 §
Ylimpien virkamiesten nimittäminen			128 §
Armahdusten antaminen			105 §
Ministerisyytteen nostaminen	114,2 §		

Lähde: Suomen perustuslaki, sääd. kok. 731/1999.

litusta kootessaan ottaa huomioon sekä presidentin rooli portinvartijana että eduskuntaryhmien yhteistyösuhteisiin perustuvat edellytykset ja rajoitukset. Nyt pääministeriehdokas voi eduskuntaryhmien sallimissa rajoissa itse rajata hallitusneuvottelujen toimintavaihtoehtoja.

2. *Hallituksen puoluepohja.* Hallituksen muodostajalla on monia mahdollisuuksia suunnata ja ohjata hallitusneuvotteluja. Hän voi kutsua määrättyjen puolueiden edustajia hallitusneuvotteluihin ja olla kutsumatta joidenkin toisten puolueiden edustajia<sup>2</sup>. Jos käytännöksi tu-

lee muodostumaan, että kolmesta suurimmasta puolueesta kaksi on hallituksessa kolmannen jäädessä oppositioon, ja suurimman puolueen puheenjohtaja saa ensimmäisenä yrittää koota hallitusta, hallituksen muodostajan valta kasvaa. Hän voi kilpailuttaa kahta muuta suurta puoluetta ja katsoa, kumpi niistä on valmis antamaan enemmän periksi päästäkseen hallitukseen suurimman puolueen hallituskumppaniksi. Hallitusneuvottelujen ”voittaminen” on suurten puolueiden puheenjohtajille vallan tavoittelun kannalta yhtä tärkeätä kuin puolueen menestys eduskuntavaaleissa.

3. *Hallitusohjelma.* Hallitusohjelmasta hallitusneuvottelijoilla on tapana neuvotella työryhmiin jakaantuneena. Hallituksen muodostaja johtaa ohjelman valmistelutyötä. Eri työryhmät valmistelevat ohjelmatekstejä eri politiikkaloikoille. Pohjapapereita valmistellaan monella eri

2. ”Minä suurin piirtein käytävältä hain vihreät takaisin neuvottelupöytään”. Pääministeri Paavo Lipposen TV 1:n Lauantaiseura-ohjelmassa 4.5.2002 esittämä kuvaus vuoden 1995 hallitusneuvottelujen etenemisestä.

taholla. Monet eturyhmät ottavat yhteyttä poliittisiin puolueisiin ja tarjoavat omia kannanottojaan hallitusneuvottelijoille. Myös jokaisella ministeriöllä on omia pitkän tähtäimen kehittämissuunnitelmiaan. 1980-luvulta alkaen ministeriöt ovat alkaneet tuottaa aikaisempaa enemmän suunnittelupapereita hallitusneuvottelijoiden käyttöön. Hallitusneuvottelijat kuuluvat ohjelmaneuvotteluissa useiden ministeriöiden kansliapäälliköitä tai ylijohtajia ja pyytävät näiltä lausuntoja hallitusohjelman kirjoittamista varten.

Hallitusohjelma syntyy tämän monikerroksisen vuorovaikutuksen tuloksena. Puolueiden neuvottelijat ratkaisevat poliittiset kiistakysymykset. Ministeriöiden tuottamien ohjelmapaperien jälki näkyy vahvana ajan mittaan yhä yksityiskohtaisemmiksi muuttuneissa hallitusohjelmissa.

Hallitusohjelman ulkopoliittikkaa käsittelevä osa valmisteltiin aikaisemmin ulkoasianministeriössä ja tasavallan presidentti päätti sen poliittisesti herkkien kohtien muotoilusta. Hallitusneuvottelijat liittyivät ulkopoliittiselta johdolta näin saamansa tekstin sellaisenaan hallitusohjelmaan. Presidentti siis rajasi toimintavaihtoehtot. Ulkopoliittikan kysymyksissä kaikki toisen tasavallan hallitukset olivat presidentin hallituksia.

1990-luvulta alkaen hallitusohjelman ulkopoliittikkaa käsittelevä osa on valmisteltu ulkoasianministeriössä, mutta sitä on kuitenkin käsitelty samaan tapaan kuin hallitusohjelman muiden osia sillä erolla, että tasavallan presidentillä on ollut mahdollisuus vaikuttaa tekstin muotoiluun. Uusi perustuslaki tuskin tuo muutoksia tähän 1990-luvulla muotoutuneeseen käytäntöön.

4. *Salkkujako.* Salkkujako hallitusneuvotteluihin osallistuvien puolueiden hallitusneuvottelijat neuvottelevat keskenään. Puolueiden voimasuhteista neuvotellaan, kunnes yhteisymmärrys saavutetaan. Lipposen II hallituksessa voimasuhteita koskeva yhteisymmärrys edellytti sopimusta, jossa rkp:n ja vihreiden edustajat vuorottelivat peruspalveluministerin tehtävien hoitamisessa. Suurimmat puolueet varaavat itselleen tärkeimmät salkut. Ne kilpailevat keskenään mm. valtiovarainministerin, ulkoasiainministerin sekä sosiaali- ja terveysministerin salkuista. Pienet hallituspuolueet saavat tyytyä

vaatimattomampaan osaan niin salkkujen lukumäärän kuin painoarvon suhteen. Puolueilla on myös vaalikaudesta toiseen kestäviä mielisektoreita. Vasemmistopuolueet ovat erityisen kiinnostuneita mm. työministerin sekä sosiaali- ja terveysministerin salkuista. Keskusta on muita kiinnostuneempi maa- ja metsätalousministerin salkusta.

5. *Ministerit.* Viime vuosikymmeninä muotoutuneen tapakulttuurin mukaan puolueet valitsevat itsenäisesti oman puolueensa ministerit, ilman että pääministeriehdokas voi näihin henkilövalintoihin paljon vaikuttaa (Murto 1994, 222–242). Sen sijaan pääministeriehdokkaat voivat vaikuttaa paljon puolueensa ministerien valintaan, vaikka he joutuvat ottamaan huomioon erilaisia puolueensa sisäisiä jakoja, esimerkiksi ottamalla hallitukseen sekä miehiä että naisia ja ministereitä maan eri osista. Puoluejohtajan aseman vahvuudesta riippuu, kuinka itsenäisesti hän voi valita hallitukseen oman puolueensa ministerit. Ulkoasianministeriä valittaessa presidentille on annettu mahdollisuus esittää käsityksensä hallitusneuvottelijoiden valitsemasta ehdokkaasta.

Presidentin ja hallituksen välinen vallanjako

Uuden perustuslain mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston istunnoissa (presidentin esittelyt) hallituksen esityksestä, kuten ennenkin (PerL 58 §). Presidentin itsenäinen päätösvalta on kuitenkin rajattu entistä valtiosääntöä suppeammaksi. Presidentillä on itsenäistä päätösvaltaa lähinnä vain ulkopoliittikan johtamisessa ja korkeimpien virkamiesten nimityksissä. Lainsäädäntöön liittyvä päätösvalta on parlamentarisoitu. Jos presidentti ei anna eduskunnalle hallituksen esitystä hallituksen ehdottamassa muodossa, hallitus voi tämän jälkeen käsitellä asian uudelleen ja antaa esityksen eduskunnalle ilman presidentin allekirjoitusta (PerL 58,2 §). Hallitus pystyy siis murtaamaan presidentin vastustuksen.

Aikaisemmassa semipresidentiaalisessa järjestelmässä presidentit olivat kiistattomia eksekutiivin (hallituslaitosten) johtajia ja he saattoivat itse verraten vapaasti päättää, kuinka täysimääräisesti käyttivät perustuslain presidentille suomia valtaoikeuksia (Nousiainen 1985). Dag Anckarin mukaan presidentin valtaoikeudet semipresidentiaalisessa järjestelmässä olivat kuin voileipäpöytä, josta jokainen presidentti saat

toi poimia itselleen mieleisiään annoksia (Anckar 2000). Valtaoikeuksiaan säästeliäästi käyttävät presidentit jättivät järjestelmän parlamentariselle, pääministerin johtamalle puolelle enemmän toimintatilaa. Valtaoikeuksiaan aktiivisesti käyttävät presidentit jättivät järjestelmän parlamentariselle puolelle vähemmän itsenäistä toimintatilaa. Semipresidentiaalisella kaudella pääministerit eivät koskaan voineet nousta eksekutiivin tosiasiallisiksi johtajiksi samaan tapaan kuin parlamentarisissa maissa. Heidän roolinsa oli johtaa maan päivänpolitiikkaa ottaen huomioon sekä presidentin toimintalinjan että kulloinkin odotettavissa olevat eduskunnan reaktiot (Nousiainen 1992, 136–152; Murto 1994, 313–347).

Pääministerien asema toki vaihteli paljonkin vanhan semipresidentiaalisen järjestelmän aikana. Sekä J. K. Paasikivi (1944–1946) että Urho Kekkonen (1950–1956) loivat pääministerikausillaan vahvan pääministeriyden perinnettä. Seppo Tiihosen mukaan pääministerin valtasemana romahti Kekkonen ensimmäisen presidenttikauden aikana, mutta on sen jälkeen vahvistunut useassa eri vaiheessa (Tiihonen 1990, 244–258). Kun Kekkonen oli vakiinnuttanut asemansa vuoden 1962 presidentinvaalien jälkeen, alkoi syntyä tilaa myös pääministerin itsenäisemmälle toiminnalle. Puoluesuhteiden vakiintuminen ja hallituskoalitoiden vakautuminen loivat Tiihosen mukaan 1960-luvun lopulta alkaen uutta tilaa pääministerin vallan kasvuille. Mauno Koivisto jätti omalla presidenttikaudellaan (1982–1994) sisäpolitiikan entistä selvemmin hallituksen vastuulle ja pääministerin johdettavaksi.

Pääministerin vallan kasvu ei kuitenkaan ollut lineaarinen prosessi. Presidentti Kekkonen oli valtansa huipulla 1970-luvulla, mitä kuvaavat hyvin niin vuoden 1974 poikkeuslaki kuin vuoden 1978 paraativalit Kekkosen uudelleen valitsemiseksi. 1970-luvulla istui vielä kolme virkamieshallitusta ja vuonna 1987 presidentti Koivisto valitsi pääministerin poliittisesta reservistä puoluejohtajien toiveet sivuuttaen.

Uuden perustuslain olosuhteissa presidentin ja hallituksen välinen vallanjako on siirtynyt siinä määrin normaalin parlamentarismiin suuntaan, että voidaan sanoa pääministerin nousseen Suomen tosiasialliseksi eksekutiivin johtajaksi tavanomaisten parlamentaaristen maiden tapaan.

Tosin Suomea ei vielääkään voida pitää puhtaan parlamentaarisen järjestelmänä. Perustuslaki antaa presidentille valtuuksia itsenäiseen päätöksentekoon virkanimitysasioissa (PerL 128 §). Presidentti Tarja Halonen on kaksi kertaa nimitänyt johtajia Suomen Pankkiin hallituksen alkuperäisestä ehdotuksesta poiketen.

Myös ulkopolitiikan alueella presidentillä on itsenäisiä valtaoikeuksia. Jo vuonna 1994 valtiosäännön osittaisuudistuksen toteutetun ja uuteen perustuslakiin siirretyn työnjaon mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, ellei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä (PerL 93,2 §). Presidentti johtaa muuta osaa maan ulkopolitiikasta, mutta näissäkin asioissa uusi perustuslaki edellyttää, että presidentti johtaa Suomen ulkopolitiikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa (PerL 93,1 §).

Jo vuonna 1994 presidentillä ja pääministerillä oli toisistaan poikkeavia käsityksiä siitä, miten ulkopolitiikan uutta työnjakoa tulisi tulkitä. Presidentti Martti Ahtisaari oli sitä mieltä, että presidentin tulisi edustaa Suomea Euroopan unionin huippukokouksissa. Pääministeri Esko Ahon mielestä pääministerin olisi tulut edustaa Suomea. Vuodesta 1995 alkaen on noudatettu kompromissia, jonka mukaan pääministeri osallistuu EU:n huippukokouksiin, mutta myös presidentti osallistuu, jos hän katsoo sen tarpeelliseksi. Vuoden 2002 Barcelonan huippukokous oli Suomen EU-jäsenyysaikana ensimmäinen EU-huippukokous, johon tasavallan presidentti ei osallistunut. Suomi on Ranskan ohella ainoa EU:n jäsenmaa, jossa sekä pääministeri että presidentti osallistuvat EU:n huippukokouksiin (Kaila, Satuli ja Stubb 1998).

Ulkopoliittisen päätöksenteon vallanjakoa koskeva perustuslain normi on epäselvä ja voi johtaa perustuslailliseen kriisiin (Jyränki 2000). Eurooppa-politiikan ja muun ulkopolitiikan välinen raja on tämän päivän maailmassa kuin veden piirretty. Jos presidentti ja hallitus joissakin tilanteissa ovat erimielisiä siitä, kumpi osapuoli on oikeutettu tekemään Suomen ulkopoliittista linjausta koskevia päätöksiä, tuloksena on perustuslaillinen kriisi. Siltä on ainakin toistaiseksi vältytty, kun sekä presidentti että pääministeri ovat samasta puolueesta ja presidentin ja hallituksen välinen yhteistyö on toiminut hyvin.

Ulkopolitiikan johtaminen edellyttää uuden perustuslain olosuhteissa jonkinlaisia jaetun hallitusvallan (divided government, cohabitation) pelisääntöjä ja tapakulttuuria<sup>3</sup>.

### *Eduskunnan ja hallituksen välinen vallanjako*

Andrew Heywoodin mukaan demokraattisten maiden parlamentit voidaan jakaa kolmeen tyyppiin: 1. politiikkaa aktiivisesti tekeviin, 2. politiikkaan vaikuttaviin ja 3. hallitukselle alisteisiin legiislatuureihin (Heywood 1997, 306). Useimmat parlamentaaristen maiden parlamentit ovat politiikkaan vaikuttavia legiislatuureja, eikä Suomi tässä suhteessa ole ollut poikkeus. Hallitusten parlamentaarisen pohjan kapeus ja epävakaat asema antoivat puolueiden eduskuntaryhmille aikaisemmin potentiaalisia mahdollisuuksia vaikuttaa aktiivisesti hallitusten toimintaan. Fragmentoituneessa ja polarisoituneessa puoluejärjestelmässä puolueiden eduskuntaryhmät eivät kuitenkaan yleensä pystyneet sellaiseen yhteistyöhön, jonka perusteella ne olisivat pystyneet aktiivisesti ohjaamaan hallituksen toimintaa. Ensimmäisessä tasavallassa (1917–1939) eduskunta oli vahva lähinnä hallitusten hajottamisessa, ei uusien toimivien koalitioiden kokoamisessa.

Hallituksen muodostamisessa eduskunnalla on uuden perustuslain mukaan enemmän valtaa kuin vanhan valtiosäännön aikana. Vakaitten enemmistöhallitusten kaudella eduskunnan valtakäyttö on vahvimmillaan juuri hallituksia muodostettaessa. Puolueiden eduskuntaryhmät pystyvät aktiivisesti vaikuttamaan niin hallituspohjaan, hallitusohjelmaan kuin ministerinsalkujen jakamiseenkin. Eduskunta käyttää vallan toisia kasvoja. Se ohjaa hallituksen toimintaa rajoittamalla muodostettavan hallituksen toimintavaihtoehtoja.

1990-luvulta alkaen vasta nimitetyn hallituksen on edellytetty esittävän ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Myös uusi perustuslaki edellyttää sitä (PerL 62 §). Tällä tiedonannolla ei uuden perustuslain olosuhteissa ole yhtä suurta merkitystä kuin vanhan valtiosäännön aikana. Edellyttäähän uusi perustuslaki (61,2

§), että eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta jo ennen kuin pääministeri on virallisesti valittu.

Taulukkoon 2 on koottu tietoja, joiden avulla voidaan muodostaa kuvaa hallituksen roolista aloitevallan käyttäjänä eduskunnan lainsäädäntötyössä. Taulukkoon on koottu tiedot hallituksen esitysten lukumäärästä ja kansanedustajien lakialoitteiden lukumäärästä vaalikausittain vaalikaudesta 1951–54 vaalikauteen 1995–99. Taulukosta käy ilmi, että eduskunnan lainsäädäntövolyyymi on vuosikymmenien mittaan kasvanut. 1950-luvulla yhden vaalikauden aikana säädettiin noin 500 lakia. 1990-luvulla yhden vaalikauden aikana säädettiin noin 1 000 lakia.

1980-luvulle asti kansanedustajien lakialoitteita tuli valtiopäivien käsiteltäväksi enemmän kuin hallituksen esityksiä. Siitä huolimatta eduskunnan lainsäädäntö perustui enimmäkseen hallituksen esityksiin. Hallituksen esitysten hyväksymisaste oli 1950-luvulla yli 80 prosenttia, kun taas kansanedustajien lakialoitteista vain 5–10 prosenttia hyväksyttiin. Kaikista eduskunnan säätämistä laeista noin 90 prosenttia perustui hallituksen esityksiin.

Vaalikausi 1966–70 oli selvä rajapyykki eduskunnan lainsäädäntötoiminnasta. Siitä alkaen hallituksen esitysten hyväksymisaste on aina ylittänyt 90 prosenttia, ja vastaavasti kansanedustajien lakialoitteiden hyväksymisaste putosi yhden prosentin tuntumaan. Eduskunnan koko lainsäädäntötuotoksesta on siitä asti jokaisella vaalikaudella vähintään 98 prosenttia perustunut hallituksen lakiesityksiin.

Taulukko 2 ei tietenkään anna kuvaa siitä, kuinka suuressa määrin eduskuntaryhmien kannanotot ovat jo valmisteluvaiheessa vaikuttaneet hallituksen esitysten sisältöön tai kuinka paljon hallituksen esitysten sisältö on muuttunut eduskuntakäsittelyssä. Silloin tällöin hallitukset vetävät pois eduskunnasta lakiesityksen, jota eduskunnassa on muutettu tavalla, jota hallitus ei hyväksy (Jansson 1993, 241).

Michael Laver ja Ben Hunt analysoivat 1980-luvun lopulla opposition mahdollisuuksia vaikuttaa hallituksen harjoittamaan politiikkaan demokraattisissa parlamentaarisissa maissa (Laver ja Hunt 1992). Heidän analyysinsä mukaan oppositiolla oli Suomessa enemmän valtaa kuin missään Keski-Euroopan maassa. Vain Italiassa ja muissa Pohjoismaissa oppositiolla oli vie-

3. Jaetun hallitusvallan käsitteestä ks. Fiorina 1996 ja Elgie 2001.

**Taulukko 2. Eduskunnan lainsäädäntövolyyymi vaalikausittain aloitetyyppien mukaan ryhmiteltynä.**

Vaalikausi	Hallituksen esityksiä	Näistä hyväksytyt	Laki-aloitteita	Näistä hyväksytyt	Lakeja yhteensä	Laeista hallituksen esitykseen perustuvia	Laeista lakialoitteeseen perustuvia
	N	%	N	%	N	%	%
1951–54	332	77,7	381	5,5	279	92,5	7,5
1954–58	600	88,0	497	7,0	563	93,8	6,2
1958–62	511	88,5	584	10,4	513	88,1	11,9
1962–66	725	89,1	958	5,0	694	93,1	6,9
1966–70	747	94,9	877	1,7	724	97,9	2,1
1970–72	412	91,3	641	1,1	383	98,2	1,8
1972–75	828	90,5	1 571	0,4	756	99,1	0,9
1975–79	1 018	92,4	1 046	0,4	945	99,6	0,4
1979–83	975	97,7	996	1,4	967	98,6	1,4
1983–87	989	96,3	607	2,5	967	98,4	1,6
1987–91	1 049	96,5	526	1,9	1 022	99,0	1,0
1991–95	1 290	97,2	359	4,5	1 270	98,7	1,3
1995–99	1 018	96,8	509	1,6	993	99,2	0,8

Taulukko perustuu eduskunnan kanslian laatimaan tilastoon valtiopäivillä käsitellyistä asioista. Taulukossa mainittu hyväksytyjen lakien kokonaismäärä on pienempi kuin säädöskokoelmasta vastaavalta ajalta löytyvä lakien kokonaismäärä. Taulukossa on laskettu kuinka monta hallituksen esitystä tai lakialoitetta on eduskunnan käsittelyssä hyväksytty. Osa hallituksen esityksistä on sisältänyt monia eri lakiehdotuksia. Säädöskokoelmassa jokainen hyväksytty laki saa oman säädösnumeron, vaikka ne olisivat sisältyneet samaan hallituksen esitykseen.

lä enemmän valtaa kuin Suomessa. Muissa Pohjoismaissa opposition valta perustui vähemmistöhallitusten kapeaan parlamentaariseen pohjaan. Suomessa se perustui eduskunnan yhden kolmasosan veto-oikeuteen. Eduskunnan vähemmistön veto-oikeuden poistaminen 1990-luvun alussa teki oppositiosta voimattoman ja lisäsi enemmistöhallitusten edellytyksiä saada poliittinen linjansa toteutetuksi eduskunnassa. Hallituksen ja opposition vastakohtaisuus näkyy nyt aikaisempaa selvempänä myös eduskunnan äänestyksissä, kun hallituksella ei ole tarvetta hakea opposition tukea lakiesitystensä läpimeno varmistamiseksi.

Yhdistelmä, jossa lainsäädännöstä päätetään enemmistöperiaatteella ja jossa puolueet pystyvät kokoamaan vakaita enemmistöhallituksia, muuttaa eduskunnan ja hallituksen suhteita hal-

litusjohtoiseen suuntaan. Hallitus kykenee entistä määrätietoisemmin ohjaamaan eduskunnan työtä ja hallituksen ministeriryhmät pitävät eduskuntaryhmien puheenjohtajien kanssa huolta siitä, että hallituksen esitysten peruslinjauksia ei muuteta eduskunnassa.

Pääministerin osallistuminen eduskunnan keskusteluihin on aikojen kuluessa vaihdellut. 1950- ja 1960-luvuilla pääministeri saattoi esiintyä muutamia kymmeniä kertoja yksillä valtiopäivillä (Murto 1994, 194). Kalevi Sorsa aloitti pääministerinä uuden tyylin, jonka mukaan pääministeri puhui eduskunnassa vuosittain vain muutamia kertoja (mt., 194). Esko Aho aloitti taas uuden tyylin. Hän osallistui aktiivisesti eduskunnan keskusteluihin ja saattoi yksillä valtiopäivillä käyttää, vastauspuheenvuorot mukaan lukien, jopa parisataa pu-



heenvuoroa. Paavo Lipponen on pääministerinä jatkanut Ahon aloittamaa aktiivisen osallistumisen linjaa eduskunnan keskusteluissa.

Pääministerin eduskunta-aktiiviteetin vaihtelu kuvastaa muutosta hallituksen, eduskuntaryhmien ja puoluetuimistojen välisessä valtasuhdekolmiossa. Kun Kalevi Sorsa melkein lopetti pääministerin esiintymiset eduskunnassa, puoluetuimistojen valta eduskuntaryhmiin nähden oli suuri. Jos poliittisia erimielisyyksiä ei voitu ratkoa hallituksen sisällä, neuvotteluja avarrettiin toisinaan puoluetuimistojen suuntaan. Hallituspuolueiden puoluesihteerit saivat 1970-luvulla avata monia politiikan umpisolmuja. Kun Esko Aho pääministerinä aloitti aktiivisen eduskuntaesiintymisen, puoluekuluttuuri oli muuttunut joukkopuoluetuypistä kaaderipuolueen suuntaan. Puoluetuimistojen valta eduskuntaryhmiin nähden oli pienentynyt. Puoluesihteerillä ei enää ole aktiivista roolia hallituspuolueiden välisten erimielisyyksien selvittäjinä.

### *Vallanjako hallituksessa*

Monipuoluehallituksessa ministerit joutuvat toimimaan jatkuvan ristipaineen alaisina. Yhtäältä he ovat puolueidensa edustajia hallituksessa, ja puolue odottaa puolueen omien ministerien edistävän hallituksessa puolueen ohjelmallisia tavoitteita. Toisaalta ministerit muodostavat yhteen kootun joukkueen, jonka tehtävänä on sovittella yhteen eri puolueiden näkemyksiä ja etsiä ratkaisuja, jotka myös eduskunnan enemmistö voi hyväksyä (Nousiainen 1994).

Hallituksen päätöksenteko on Suomessa Ruotsin tapaan muutosidonnaisempaa kuin monissa muissa maissa. Oikeusnormit säätelevät yksityiskohtaisesti, millä päätöksentekotasolla mitään asioita käsitellään. Esimerkiksi Tanskassa hallituksen päätöksentekoa sääntelevä oikeusnormisto on ylimalkaista ja viitteellistä (Knudsen ja Pedersen 2002).

*Kabinettihallinta vs. ministerihallinta.* Suomen hallituksen päätöksenteko on perinteisesti ollut kabinettikeskeistä. Suuri määrä niin suuria kuin pieniäkin asioita on päätetty valtioneuvoston yleisistunnossa. 1920- ja 1930-luvuilla hallituksen yleisistunnot olivat pitkiä kokouksia, joissa ministerit keskustelivat yksityiskoh-

taisesti hallituksen esitysten yksittäisistä pykälistäkin. 1960-luvulta alkaen, kun suomalaisen hyvinvointivaltion rakentaminen kiihtyi ja käsiteltävien asioiden määrä kasvoi, yleisistunnoista on tullut areena, jolla aikaisemmin epävirallisilla areenoilla sovitut asiat muodollisesti päätetään. (Nousiainen 1975)

Yleisistunnon esityslistan ruuhkautumisen seurauksena valtioneuvoston päätöksentekoa hajautettiin vuosina 1994 ja 1995 tehdyillä säädösmuutoksilla (Sääd. kok. 1119/1993 ja Sääd. kok. 1522/1995). Aikaisempaa suurempi osa valtioneuvoston päätöksistä siirrettiin ministeriöissä ratkaistavaksi. Peruseriaatteenä tuli, että ellei asiaa ole nimenomaan määrätty yleisistunnossa ratkaistavaksi, asianomainen ministeri tekee asiaa koskevan päätöksen omassa ministeriössään. 1980-luvun lopulla valtioneuvoston yleisistunnossa päätettiin vuosittain yli 2 000 asiaa. Päätöksenteon hajauttamisen jälkeen valtioneuvoston yleisistunnossa vuosittain tehtyjen päätösten määrä on kutakuinkin puolittunut (Valtioneuvoston kanslian toimintakertomukset).

Pääministerillä ei ole lainsäädäntöön perustuvaa valtaa päättää itsenäisesti valtioneuvoston yleisistunnon esityslistasta. Ministerit päättävät, milloin asiat ovat valmiita valtioneuvoston yleisistunnossa esiteltäviksi. Pääministeri vaikuttaa hallituksen agendan muotoutumiseen hallituksen epävirallisilla neuvotteluareenoilla ja ministerivaliokuntien valmistelemissä keskusteluissa.

*Ministerivaliokunnat ja työryhmät.* Asioiden valmistelua varten hallituksella on ministerivaliokuntia ja ministerityöryhmiä. Lakisäätöisiä ministerivaliokuntia on neljä: raha-asianvaliokunta, ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta, talouspoliittinen ministerivaliokunta ja Euroopan unionia koskevien asioiden valiokunta. Lisäksi Lipposen II hallituksessa on lähialueyhteistyövaliokunta. Pääministeri toimii puheenjohtajana jokaisessa ministerivaliokunnassa. Tasavallan presidentti johtaa puhetta ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa silloin, kun siellä käsitellään presidentin toimivaltaan kuuluvia asioita ja presidentti osallistuu valiokunnan kokoukseen. Paavo Lipposen II hallituksessa kaikkien hallituspuolueiden puheenjohtajat ovat jäsenenä ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa

sekä talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Vuonna 2001 tapahtuneeseen kokoomuksen puheenjohtajan vaihdokseen asti kaikkien hallituspuolueiden puheenjohtajat olivat jäsenenä myös raha-asiainvaliokunnassa ja EU-ministerivaliokunnassa. Kokoomuksen puheenjohtajavaihdoksen jälkeen valtiovarainministeri Sauli Niinistö edustaa edelleen kokoomusta näissä ministerivaliokunnissa. Myös lähialueministerivaliokunnassa puolueiden puheenjohtajat ovat jäsenenä Vasemmistoliiton Suvi-Anne Siimes-tä lukuun ottamatta.

Ministerivaliokunnissa asioista ei äänestetä. Niissä neuvotellaan, kunnes asioista voidaan sopia. 1970-luvulle asti oli tavallista, että valtioneuvoston yleisistunnoissakin asiat voitiin ratkaista äänestämällä (Nousiainen 1975). 1980-luvulta alkaen käytännöksi on vakiintunut, että äänestyksiä pyritään välttämään asioissa, jotka viedään eduskunnan ratkaistavaksi. Hallitus pyrkii yhtenäiseen esiintymiseen eduskunnan suuntaan. Tämä muutos on puolueiden vahvistuneen koalitiotumiskapasiteetin yksi ilmentymä.

Ministerityöryhmien merkitys hallituksen päätösten valmistelussa on lisääntynyt samalla kun hallituksen päätöksentekoa 1990-luvun puolivälissä hajautettiin. Ahon hallituksessa ministerityöryhmät olivat enimmäkseen hankekohtaisia väliaikaisia työryhmiä. Lipposen hallituksessa oli vuonna 2002 yhdeksän pysyvää työryhmää. Kun päätöksentekoa on hajautettu, ministerityöryhmät ovat monipuoluehallituksessa vahtikoiria, jotka valvovat, että ministeriöissä asioita valmistellaan ja päätöksiä tehdään hallitusohjelmassa sovitulla tavalla. Niiden toinen tehtävä on edistää ministeriöiden välistä koordinaointia.

Kaikkien hallituspuolueiden edustajat ovat mukana Lipposen II hallituksen jokaisessa ministerityöryhmässä. Kunkin työryhmän puheenjohtajana toimii se ministeri, jonka tehtäväalueelle työryhmän tehtävät sijoittuvat. Suurten puolueiden puheenjohtajat ovat mukana vain niissä ministerityöryhmissä, joiden tehtävät sijoittuvat heidän johtamiensa ministeriöiden hallinnonaloille. Pienten puolueiden puheenjohtajien sijaan joutuvat olemaan mukana monissa eri ministerityöryhmissä, jotta puolueen edustus ministeriryhmässä voitaisiin turvata. Ministerityöryhmät eivät ole varsinaisia poliittisten konflik-

tien ratkaisuaireenoita. Poliittisia konflikteja ratkotaan epävirallisilla neuvotteluareenoilla.

*Epäviralliset neuvotteluareenat.* Hallituksessa on kolmentyyppisiä epävirallisia neuvotteluareenoita, hallituksen iltakoulu, hallitusryhmien puheenjohtajien neuvottelut ja koko hallituksen epäviralliset neuvottelut. Niissä sovitellaan hallituspuolueiden tai ministerien välisiä poliittisia pulmia. Iltakoulu oli aikaisemmin keskeinen poliittisten pulmien neuvotteluareena. Sen luonne muuttui 1970-luvulla, kun hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat otettiin mukaan iltakouluihin. Tarkoituksena oli edistää hallituspuolueiden ministeriryhmien ja eduskuntaryhmien välistä vuorovaikutusta. Iltakoulu ei kuitenkaan tämän jälkeen enää ole ollut puhtaasti hallituksen sisäinen erimielisyyksien sovitteluareena. Iltakouluja järjestetään edelleen noin kerran kuukaudessa. Niiden rooli on muuttunut informatiiviseksi. Iltakouluun viedään erityisesti isoja mietintöluontoisia asioita, jotka aikanaan ovat menossa eduskunnan ratkaistavaksi.

Hallitusryhmien puheenjohtajien neuvottelut ja koko hallituksen epäviralliset neuvottelut ovat Lipposen hallitusten aikana suurelta osin korvanneet iltakoulun hallituksen sisäisten pulmien ratkaisuaireenana. Hallitusryhmien puheenjohtajien neuvotteluja tai koko hallituksen epävirallisia neuvotteluja järjestetään tarpeen mukaan joko tiistaina talouspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksen jälkeen, keskiviikkona raha-asianvaliokunnan kokouksen jälkeen tai torstaina valtioneuvoston yleisistunnon jälkeen.

*Valtioneuvoston kanslia* on poliittisten erimielisyyksien sovittelun ja pulmien ratkomisen hermokeskus. Valtioneuvoston kansliapäällikkönä toimiva valtiosihteeri johtaa kuukausittain pidettäviä ministeriöiden kansliapäällikköiden neuvottelutilaisuuksia. Niissä seurataan hallitusohjelman toteutumista kaikkien ministeriöiden toimialoilla. Jos asiat eivät etene tai niiden valmistelussa on poliittisia erimielisyyksiä, valtioneuvoston kansliapäällikkö raportoi asiasta pääministerille, joka kutsuu koolle joko hallitusryhmien puheenjohtajat tai hallituksen epävirallisen neuvottelun. Asian valmistelusta vastaava ministeri selostaa neuvottelussa asian valmistelutilannetta ja sen jälkeen neuvottelussa sovitaan, miten ja minkälaisella aikataululla asian valmistelua jatketaan. Näissä neuvottelus-

sa pääministerillä on keskeinen rooli pattitilanteiden ratkaisija.

Usein syntyy erimielisyyksiä myös ministeriöiden välille. Valtioneuvoston kanslialla on keskeinen rooli myös näiden erimielisyyksien sovittelijana. Ministeriöt eivät hyväksy sitä, että toiset ministeriöt antavat ohjeita siitä, miten asioita ministeriössä tulisi valmistella. Sen sijaan ne hyväksyvät sen, että hallitusohjelman toteutumista seuraava valtioneuvoston kanslia antaa niille asioiden valmistelua koskevia ohjeita. Sovittelijana ja ongelmien ratkaisijana toimii tällöin valtioneuvoston kanslian kansliapäällikkö. Jos ongelmat eivät ratkea virkamiestasolla, ne viedään hallitusryhmien neuvottelijoiden ratkaistavaksi.

Valtioneuvoston kanslian tehtävät ovat aikojen kuluessa vaihdelleet. 1970-luvun suunnitteleinnostuksen kaudella valtioneuvoston kanslia laajensi vastuutaan alue- ja valtakunnasuunnittelussa. 1980-luvulla nämä tehtävät siirrettiin sisäasiainministeriöön ja samalla valtioneuvoston kanslian henkilökunta väheni useilla kymmenillä. Vuonna 2000 kanslialle tuli uudentyyppisiä suunnittelu- ja koordinoititehtäviä, kun ulkoasianministeriössä aikaisemmin ollut EU-sihteeristö siirrettiin valtioneuvoston kansliaan. EU:n ministerineuvostossa ja muissa EU-kokouksissa käsiteltävien asiakirjojen määrä on valtava. Asiakirjat saapuvat Suomeen ministerineuvoston istuntoa edeltävän viikon alkupuolella. Virkamiehistä koostuva EU-komitea perehtyy asiakirjoihin, EU-sihteeristö laatii niistä tiivistelmät ja kannanottoehdotukset asianomaisille ministereille ja perjantaisin EU-ministerivaliokunta ottaa asioihin poliittista kantaa (Lampinen 2000).

Pääministeri johtaa Suomen EU-politiikan linjanvetoa. Hän edustaa Suomea EU:n huippukokouksissa ja monissa kansainvälisissä neuvotteluissa ja tuo tähän perustuvan arvovaltansa EU-ministerivaliokunnan toimintaan (Mattila 2000). Suomessa, niin kuin muissakin Pohjoismaissa, korostetaan EU-asioiden valmistelussa voimakkaasti kansallista konsensusta (Bergman ja Damgaard 2000). Suuri osa EU-asioista on poliittisesti riidattomia, teknisiä asioita, joita käsitellään EU-ministerivaliokunnassa rutiiniasioina.

Valtioneuvoston kanslian painoarvon lisääntymisestä kertoo sen käytettävissä olevien henki-

löstöresurssien kehitys. Alla olevassa asetelmassa esitetään valtioneuvoston kanslian henkilökunnan määrä vuosina 1970, 1980, 1990 ja 2000 (Valtioneuvoston kanslian toimintakertomukset).

1970	70
1980	192
1990	124
2000	227

*Sisäpiirit.* Hallituksen sisäisiä valtasuhteita tarkasteltaessa voidaan perustellusti puhua hallituksen sisäpiireistä (Nousiainen 1992, 153–159; Murto 1997). Viimeaikaisissa hallituksissa hallituspuolueiden puheenjohtajat muodostavat hallituksen vallankäytön sisäpiirin. Hallituspuolueiden puheenjohtajat osallistuvat hallituksen ministerivaliokuntien toimintaan. He valmistelevat niissä hallituksen keskeisiä linjanvetoja ja tekevät niitä koskevia tosiasiallisia sopimuksia. Hallitusryhmien puheenjohtajien neuvotteluissa he sovittelevat hallituksen sisäisiä erimielisyyksiä. Tämän sisäpiirin voimakaksikon muodostavat kahden suurimman hallituspuolueen puheenjohtajat. Jos he ovat keskenään päässeet yhteisymmärrykseen tarkoituksenmukaisesta toimintalinjasta, pienten hallituspuolueiden neuvotteluvoima jää tällaisessa tilanteessa pieneksi. Yhtä tärkeä on pääministerin ja valtiovarainministerin yhteistyö. Koiviston II hallituksesta alkaen valtiovarainministeri on aina tullut hallituksen toisesta suuresta puolueesta. Siitä voidaan päätellä, että 1970-luvun lopulta alkaen valtiovarainministerin salkkua on pidetty hallituksen toiseksi tärkeimpänä salkkuna. Pääministerin ja valtiovarainministerin hyvin toimiva yhteistyö on sitonut yhteen hallituksen kahta suurta puoluetta.

Toisella tavalla lohkoutunut sisäpiiri rakentuu puolueiden ministeriryhmien ympärille. Ne kokoontuvat viikoittain ja käsittelevät sekä valtioneuvoston yleistuntoon tulossa olevia asioita että eduskunnassa käsiteltävänä olevia asioita. Puolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat osallistuvat puolueensa ministeriryhmän kokouksiin. Jokaisella ministerillä on lisäksi omia luottohenkilöitään niin omassa puolueessaan kuin valtionhallinnossa. Nämä verkostot sitovat vallankäytön sisäpiireihin sellaisia poliitikkoja ja virkamiehiä, joihin ministerit eniten luottavat, joille he ovat valmiita antamaan eniten vastuuta asioiden valmistelussa ja joilla

usein on myös eniten vaikutusta ministerien kannanmuodostukseen. Nämä verkostot ovat yksittäisiin henkilöihin sidottuja. Kun ministerit vaihtuvat, myös verkostot muuttuvat.

Yhteen koottuna valtioneuvoston nykyistä päätöksentekojärjestelmää voidaan kuvata seuraavasti. Presidenttikeskeinen hallinta on ratkaisevasti vähentynyt. Samalla kun kabinettikeskeinen hallinta on vähentynyt ja ministerikeskeinen hallinta on lisääntynyt, myös pääministerikeskeinen hallinta on lisääntynyt. Se perustuu yhtäältä pääministerin keskeiseen rooliin Suomen Eurooppa-politiikan muotoilussa, toisaalta pääministerin aktiiviseen rooliin hallituksen epävirallisissa valmistelu- ja ongelmanratkaisuneuvotteluissa. Uuden perustuslain olosuhteissa pääministeri ohjaa hallituksen esityslistan rakentamista aikaisempaa itsenäisemmin käyttäen hyväkseen ministerivaliokuntia ja päätöksenteon epävirallisia areenoita. Hän käyttää aktiivisesti valtaansa rajata ja rajoittaa päätöksenteon vaihtoehtoja, etsii ratkaisuja, jotka eri osapuolet voivat hyväksyä ja pyrkii toisinaan aktiivisesti vaikuttamaan toisten ministereiden kannanottoihin.

### *Hallituksen ja eduskunnan hajo(tt)aminen*

1980-luvulta alkaen kaikki hallitukset ovat olleet vakaita enemmistöhallituksia. Vuodesta 1983 alkaen kaikki hallitukset ovat istuneet koko vaalikauden (ks. taulukko 3). Hallitukset eivät enää ole hajonneet sisäisiin erimielisyyksiinsä, niin kuin monet hallitukset ensimmäisessä tasavallassa. Ne eivät ole saaneet epäluottamuslausetta, eivätkö ole joutuneet eroamaan ulkopoliittista syistä tai presidentin painostamana. Vuoden 1982 jälkeen yhdenkään hallituksen toiminta ei ole päättynyt sen takia, että pääministeri olisi valittu presidentiksi. Päinvastoin, vuoden 2000 presidentinvaalissa pääministeri nimenomaan kieltäytyi asettumasta oman puolueensa presidenttiehdokkaaksi ja jatkoi mieluummin pääministerin tehtävässä. Hallitukset eivät enää myöskään ole eronneet sen takia, että maalle on valittu uusi presidentti.

Presidentti ei enää voi oma-aloitteisesti hajottaa eduskuntaa ja määrätä ennen aikaisten eduskuntavaalien järjestämisestä, niin kuin tapahtui vielä vuosina 1972 ja 1975. Aloitevalta eduskunnan hajottamisessa siirtyi jo vuonna

1991 pääministerille (uudessa perustuslaissa 26 §). Vaikka pääministeri ei tätä aloitevaltaa ole käyttänyt, pelkkä valtaoikeuden olemassaolo lisää pääministerin valtaa.

Jo vanhan perustuslain aikana pääministeri saattoi patistaa niskuroivia hallituskumppaneita ruotuun uhkaamalla koko hallituksen erolla. Niskuroivan puolueen erottaminen hallituksesta oli mahdollista välillisin keinoin. Pääministeri saattoi pyytää koko hallituksen eroa, minkä jälkeen muodostettiin uusi hallitus ilman niskuroivaa osapuolta. Muutamia kertoja pääministeri on painostanut hallituksen tärkeänä pitämää linjanvetoa vastustavan puolueen ministereitä eroamaan hallituksesta (skdl:n ministerien ero Sorsan III hallituksesta vuonna 1982; smp:n ministerien ero Holkerin hallituksesta vuonna 1990)<sup>4</sup>.

Vuodesta 1991 alkaen pääministerillä on ollut perustuslakiin perustuva oikeus tehdä presidentille ehdotus ministerin vapauttamiseksi tehtävästään. Sama valtaoikeus pääministerille annetaan uudessa perustuslaissa (PerL 64 §). Määrävähemmistön veto-oikeuksien poistaminen lainsäädäntötyössä terästä entisestään näiden valtaoikeuksien merkitystä. Pääministerillä on aikaisempaa paremmat mahdollisuudet murtaa eri mieltä olevien ministerikollegojen vastustus. Hallituspuolueet eivät helposti halua jäädä hallituksessa käytettävän vallankäytön ulkopuolelle.

### **Pääministeri järjestö- ja julkisuusareenalla**

#### *Pääministeri puoluejohtajana*

Politiikan tutkijat ovat kiinnittäneet paljon huomiota siihen, millä tavalla vaalitapa ja erilaiset yhteiskunnalliset vastakohtaisuudet vaikuttavat puolueiden organisoitumistapaan ja toimintastrategiaan (ks. esim. Duverger 1954 ja Ware 1996). Paljon vähemmän sen sijaan on kiinnitetty huomiota siihen, millä tavalla hallituslaitosten vallanjako vaikuttaa puolueiden toimintaan (ks. kuitenkin Epstein 1967 ja Samuels 2002). Presidentiaalisessa järjestelmässä puolueet joutuvat tavoittelemaan sekä presidentin virkaa että parlamenttipaikkoja. Presidentin viran tavoittelulla on hallitseva asema puolueen toiminnassa. Sen seurauksena johtajuus poliittisissa puolueissa kehittyy vahvasti henkilöityneeksi.

Parlamentarisessa järjestelmässä puolueiden on sen sijaan ensisijaisesti tavoiteltava laajaa

**Taulukko 3. Hallitusten toiminnan päättymisen syyt eri aikakausina.**

	1917– 1939	1939– 1944	1944– 1982	1982– 2002	1917– 2002
Eduskunnasta aiheutuvat syyt					
Eduskuntavaalit	3	0	9	5	17
Luottamuspuola	7	0	1	0	8
Epäluottamuslause	3	0	2	0	5
Hallituspohjan laajentaminen	0	0	1	0	1
Hallituksesta aiheutuvat syyt					
Pääministeri valitaan presidentiksi	3	1	3	0	7
Pääministerin eroaminen	0	1	1	0	2
Hallituksen sisäinen hajoaminen	1	1	6	0	8
Presidentistä aiheutuvat syyt					
Erimielisyys presidentin kanssa	3	0	2	0	5
Presidentinvaali	0	1	2	0	3
Ulkopolitiikkaan liittyvät syyt	2	2	3	0	7
Yhteensä	22	6	33	5	66

Lähteet: Nousiainen 2000; Itsenäisen Suomen historia, osat I–IV; Keesing's Records of World Events.

kannatusta parlamenttivaaleissa saadakseen itselleen hallitusvaltaa. Joukkokannatuksen koostuminen perustuu suuren ehdokasjoukon aktiiviteettiin. Sen takia puolueiden sisäinen päätöksenteko parlamentaarisisessa järjestelmässä kehkeytyy kollektiivisemmäksi kuin presidentiaalisessa järjestelmässä.

Viime aikoina puolueiden päätöksenteko on myös parlamentaarisisissa järjestelmissä muuttunut aikaisempaa henkilöityneemmäksi. Nykyaikaisissa vaalikilpailupuolueissa puolueorganisaatiolla ei ole yhtä suurta merkitystä puoluejohdon ja jäsenistön vuorovaikutuskanavana kuin ennen (Panebianco 1988; Dalton ja Wattenberg 2000; Sundberg 1996). Suuret puolueet eivät sitoudu mihinkään määrättyyn väestöryhmään, kun ne vaaleissa yrittävät saada kannattajikseen mahdollisimman paljon liikkuvia äänestäjiä. Eri alojen asiantuntijat suunnittelevat puolueiden ohjelmat, vaaliasiantuntijat suunnittelevat vaalityön, imagokonsultit meikkaavat puoluejohtajien imagoa ja puoluejohto ylläpitää yhteyttä jäsenistöön ennen muuta median välityksellä.

4. Myös sitoutumattoman maa- ja metsätalousministeri Raimo Tammilehdon vapauttaminen tehtävästään toukokuussa 2002 toteutetun hallituksen puoluesuhteiden uudelleenjärjestelyn yhteydessä perustui muodollisesti Tammilehdon omaan eronpyyntöön.

Suomessa eduskuntaryhmien asema hallituksen toiminnan valvojana on viime aikoina korostunut samalla kun puoluehallitusten asema on heikentynyt. Samalla puoluejohdon autonomia puolueen politiikan muotoilussa on lisääntynyt. Puoluejohto vastaa niin puolueen vaali-strategian suunnittelusta kuin puolueiden välisen koalitionsuhteiden rakentamisesta.

Puoluejohdolla on nykyään aikaisempaa keskeisempi rooli hallituksen päätöksenteossa. Vasta 1980-luvulta alkaen Suomessa on tullut käytännöksi, että hallituspuolueiden puheenjohtajat ovat itseoikeutettuja toimimaan ministereinä. Ensimmäisessä tasavallassa (1917–39) oli vain yksi hallitus (Cajander III, 1937–39), jonka pääministeri oli pääministeriaikanaan myös oman puolueensa puheenjohtaja. J.K. Paasikivi oli kyllä pääministeri sekä ennen että jälkeen kokoomuksen puheenjohtajakauttaan (1934–36). Sekä Antti Tulenheimo (kok, PM 1925) että Oskari Mantere (ed, PM 1928–29) valittiin pääministeriksi pian sen jälkeen kun he olivat luopuneet puolueensa puheenjohtajuudesta (Edustajamatrikkeli 1907–1999; Ministeritietojärjestelmä). Ensimmäisessä tasavallassa näytti olevan tapana, että pääministeriksi valittiin henkilö, joka ei ollut samaan aikaan puolueensa puheenjohtaja, eikä näin ollen ollut niin sidottu omaan puolueeseensa kuin puolueen puheenjohtajat ovat.

Toisessa tasavallassa (1946–82) oli jo muutamia pääministereitä, jotka samaan aikaan oli-

vat oman puolueensa puheenjohtajia. Tällaisia olivat: Sukselainen (1957), Sukselainen II (1959–61), Virolainen (1964–66), Paasio (1966–68), Paasio II (1972) ja Sorsa II (1977–79). Vuodesta 1982 alkaen kaikki pääministerit Holkeria (1987–91) lukuun ottamatta ovat olleet suurimman puolueen puheenjohtajia. Holkerin hallituksen anomalia selittyy porvarillisten puolueiden kassakaappisopimuksella yhdistyneenä presidentti Koiviston aversioon Paavo Väyrystä kohtaan (Paloheimo 1994, 137–140).

Puolueen puheenjohtajan asema on aivan erilainen riippuen siitä, onko puolue hallituksessa vai oppositiossa. Oppositio puolueen puheenjohtaja voi vapaasti liputtaa oman puolueensa linjaa. Hallituspuolueiden puheenjohtajilla on monipuoluehallituksessa aina roolikonflikti. Heidän on yritettävä sovittaa yhteen rooli ministerinä ja rooli puolueen puheenjohtajana. Pääministerillä hallituksen johtajuus on selvästi hallitseva rooli ja hänen roolinsa puolueen puheenjohtajana jää alisteiseksi pääministerin rooliin nähden.

Pääministerin puolueen puoluehallitusten agenda määräytyy hyvin pitkälle hallituksen agendan pohjalta. Puoluehallituksen kokouksessa puolueen ministerit raportoivat puoluehallitukselle kulloinkin valmisteltavana olevista asioista. Niin Esko Ahon kuin Paavo Lipposen hallituskausilla pääministerin puolue on enimmäkseen hyväksynyt sen, että pääministerin rooli on puheenjohtajan hallitseva rooli. Kummassakin tapauksessa pääministerin puolue näyttää hyväksyneen periaatteen: jos hallituksella menee hyvin niin myös pääministerin puolueella menee hyvin. Puoluehallitus ei kuitenkaan ole täysin pääministerin ohjattavissa. Puoluehallituksen kokouksissa pääministerin on aina monitoroitava sitä, mikä on se liikkumapaikka, joka hänellä on omassa puolueessaan. Pääministerin roolin hallitsevuus puolueen puheenjohtajan rooliin nähden synnyttää aika ajoin tyytymättömyyttä pääministerin puolueen aatteellisissa lipunkantajissa. Kalevi Sorsan mukaan pääministerin on näissä tilanteissa sulatettava vatsahapot omassa mahassaan.

### *Hallituksen suhteet etujärjestöihin*

Hallituksen ja etujärjestöjen väliset valtasuhteet ovat aikojen kuluessa vaihdelleet. 1960-luvun lopulla kehittyneen tulopoliittisen hallitsemis-

tavan aikana taloudellisilla etujärjestöillä on ajoittain ollut paljon valtaa hallituksen päätöksentekoon nähden. Ne esittävät ajoittain määrätietoisesti hallitukselle omia, valmisteltavana olevaa lainsäädäntöä koskevia ehtojaan. Pääministeri Aho pyrki hallituskautellaan toteuttamaan ns. politiikan uutta työnjakoa. Sen mukaan hallitus ja eduskunta vastaavat itsenäisesti finanssipolitiikasta ja lainsäädännöstä, Suomen Pankki vastaa rahapolitiikasta ja työmarkkinajärjestöt hoitavat itsenäisesti työmarkkinapolitiikkaa. Aho katsoi, että tämä politiikan uusi työnjako on tarpeen Suomen liittyessä talous- ja rahaunioniin. Hän myös kritikoி sitä, että etujärjestöt ovat siihen asti liikaa vaikuttaneet hallituksen ja eduskunnan päätöksentekoon. Palkansaajajärjestöt saivat muutamia kertoja Ahon hallituksen peruuttamaan suunnittelemansa työelämän uudistukset uhkaamalla laajoilla lakoilla. Näin palkansaajajärjestöt saivat käytännössä veto-oikeuden Ahon hallituksen työmarkkinapolitiikkaa koskeviin ratkaisuihin (Kahri 2001, 361–362).

Lipposen I hallituksen aikana hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen väliset valtasuhteet taas muuttuivat. Tapani Kahri antaa muistelmissaan sen kuvan, että keväällä 1995 hallitus aktiivisesti tupputui mukaan työmarkkinaneuvotteluihin. Hallituksen ja pääministerin edustajana toiminut Raimo Sailas esitti neuvottelijoille määrätietoisia ohjeita siitä, kuinka suuria palkankorotuksia hallitus korkeintaan voi hyväksyä (Kahri 2001, 378–418). Talouslaman olosuhteissa hallitukset (niin Ahon kuin Lipposenkin) harjoittivat politiikkaa, jossa puututtiin ihmisten saavutettuihin etuihin. Ahon mielestä ammattiyhdistysliike puuttui tällöin liikaa hallituksen harjoittamaan politiikkaan. Lipposen sdp-vetoinen hallitus taas pyrki aktiivisesti paimentamaan palkansaajajärjestöjen päätöksentekoa.

### *Vaalikampanjoiden henkilöityminen*

Viime aikoina puolueiden valtakunnalliset vaalikampanjat ovat henkilöityneet. Puolueiden ohjelmalliset erot ovat pienentyneet. Asiakysymysten ohella kampanjoissa pyritään antamaan puolueesta myönteisiä mielikuvia. Varsinkin poliittinen televisiomainonta, mikä sallittiin vasta vuoden 1992 kunnallisvaaleista alkaen, on perustunut myönteisten mielikuvien antamiseen

(Moring ja Himmelstein 1993; Sundberg 1995; Carlson 2000). Puoluejohtajien näkyvyys puolueen vaalikampanjan vetäjänä on korostunut. Vuoden 1999 eduskuntavaaleissa muutamat puolueet käyttivät puolueensa puheenjohtajaa omien televisiomainoksiensa mannekiineina.

Vuodesta 1991 alkaen kolmen suurimman puolueen vaalikampanjat ovat olleet myös kilpailuja seuraavan hallituksen pääministerin paikasta (Paloheimo 2001, 23–52). Suuret puolueet ovat markkinoineet omia puheenjohtajiaan varteenotettavina pääministeriehdokkaina. Pääministerikysymys ei kuitenkaan ole hallinnut eduskuntavaalitaisteluita yhtä näkyvästi kuin esimerkiksi Saksassa tai Britanniassa, joissa pääministerillä on myös enemmän valtaa kuin Suomessa. Ennen vuotta 1991 puolueet eivät eduskuntavaalikampanjoissaan rohjenneet lainkaan ottaa avoimesti esille pääministerikysymystä. Pääministerin valitseminen kun kuului presidentin valtaoikeuksiin.

#### *Äänestyskäyttäytymisen henkilöityminen*

Perinteisten luokkavastakohtaisuuksien lieventymisen ja puolueiden aatteellisten erojen pienentymisen seurauksena henkilövalintojen merkitys kansalaisten äänestysvalinnoissa on viime aikoina korostunut. Vuoden 1983 eduskuntavaaleissa noin 40 prosenttia äänestäjistä arvioi, että ehdokasta koskeva valinta on tärkeämpi kuin puoluevalinta (Pesonen ym. 1993, 73). Vuoden 1999 eduskuntavaaleissa jo noin 60 prosenttia äänestäjistä piti henkilövalintaa puoluevalintaa tärkeämpänä (FSD1038). Samalla puolueuskollisuus on vähentynyt. 1970- ja 1980-luvuilla noin 80 prosenttia äänestäjistä äänesti yleensä samaa puoluetta kuin he olivat äänestäneet edellisissä vaaleissa. 1990-luvulla vastaava puolueuskollisuusaste putosi alle 70 prosentin (Paloheimo 2002).

Kansalaisten puoluejohtajista muodostamat mielikuvat näyttävät niin Suomessa kuin monissa muissakin maissa vaikuttavan aikaisempaa enemmän heidän puoluevalintoihinsa. 1990-luvulla kansalaisten arviot puoluejohtajien taitavuudesta muuttuivat aikaisempaa kriittisemmiksi ja kansalaiset olivat aikaisempaa valmiimpia luopumaan aikaisemmasta puoluevalinnastaan, jos he olivat tyytymättömiä kyseisen puolueen puoluejohtajan toimintaan (Pa-

loheimo 2002). Ei ole kuitenkaan osoitettu, että puoluejohtajien taitavuutta koskevan arvioinnin vaikutus äänestysratkaisuihin olisi ajan kuluessa tasaisesti lisääntynyt. Karismaattiset johtajat ovat aina omalla persoonallaan koonneet paljon kannatusta edustamalleen poliittiselle suuntaukselle. 1990-luvulla suomalaisten kriittisyys puoluejohtajia kohtaan ja sen vaikutus äänestyspäätöksiin perustui varmaankin osaltaan 1990-luvun lamakokemuksiin.

#### *Mediajulkisuuden henkilöityminen*

Yhteiskuntatieteilijöillä ei ole täsmällistä käsitystä siitä, kuinka suuressa määrin media pystyy oma-aloitteisesti tuottamaan poliittisen keskustelun asialistaa tai kuinka suuressa määrin media vaikuttaa siihen, syntykö poliittisista tapahtumista ja poliitikoista kansalaisille myönteinen vai kielteinen mielikuva. Käytettävissämme ei ole edes tietoja siitä, onko johtavien poliitikkojen määrällinen näkyvyys suomalaisissa tiedotusvälineissä viime vuosikymmeninä lisääntynyt. Poliitikasta kiinnostuneet mediatutkijat ovat Suomessa olleet kiinnostuneita enimmäkseen televisiossa esiintyvien poliitikkojen retorisisista tyyleistä (ks. esim. Isotalus 1998; Isotalus ja Aarnio 2000).

Asiantuntija-arvioiden mukaan media tarkastelee nykyään poliittista elämää voimakkaammin henkilöityneenä kuin aikaisemmin (ks. myös Uimonen 1992; Isotalus 1998). Tällöin puolueiden, median ja äänestäjien välille syntyy henkilöitymisen vahvistumista edistävä vuorovaikutuskehä. Puolueet työntävät aktiivisesti johtohenkilöitään tiedotusvälinejulkisuuteen, koska ne tietävät tällä tavalla saavansa enemmän julkisuutta kuin vain esittelemällä anonyymisti, puolueen nimissä puolueen kannanottoja ajankohtaisista asiakysymyksistä. Kun poliittinen julkisuus mediassa henkilöityy, se muuttaa äänestäjien preferenssejä. Poliittisten johtajien henkilökohtaisia ominaisuuksia koskevat arvioinnit alkavat aikaisempaa enemmän vaikuttaa kansalaisten äänestyspäätöksiin. Puolueet taas omalta osaltaan vastaavat tähän äänestäjien reaktioon tekemällä vaalikampanjoistaan henkilöityneitä ja puoluejohtajavetoisia. Henkilöityneen poliittisen julkisuuden taustalla ovat yhteiskunnalliset muutokset, jotka ovat vähentäneet yhteiskunnan selvärajaisista

**Taulukko 4. Pääministerin puolueen, muiden hallituspuolueiden ja suurimman oppositio-  
puolueen kannatuksen muutos prosenttiyksikköinä eduskuntavaaleissa 1966–1999.**

	1966	1970	1972	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999
Pääministerin puolue	-1,7	-3,8	-0,7	-0,9	-1,0	2,8	-2,6	-3,8	-5,0	-5,4
Muut hallituspuolueet yhteensä	-2,1	-10,2	1,8	-0,1	-2,2	-3,0	-2,7	-3,3	-1,9	3,6
Kaikki hallituspuolueet yhteensä	-3,8	-14,0	1,1	-1,0	-3,2	-0,2	-5,3	-7,1	-6,9	-1,8
Suurin oppositiopuolue	7,7	4,2	-0,4	1,9	3,3	0,4	1,0	7,2	6,2	2,6

Lähde: SVT, Eduskuntavaalitilastot.

luokkajakoa, vähentäneet puolueiden aatteellisia eroja ja korostaneet median roolia poliittisen julkisuuden areenana.

Pääministerin vahva rooli henkilöityneessä poliittisessa julkisuudessa on puolueiden kannalta myös ongelmallista. Demokraattisissa maissa vallsaolo kuluttaa puolueiden kannatusta (Paldam ja Scott 1995; Bengtsson 2002). Suomessa näyttää pääministerikeskeisen hallinnan aikana olleen tyypillistä, että hallituspuolueiden vaalitappiot kohdistuvat raskaimpina pääministerin puolueeseen. Niin vuosien 1991, 1995 kuin 1999 eduskuntavaaleissa pääministerin puolueen osuus äänistä on pienentynyt enemmän kuin muiden hallituspuolueiden ääniosuus yhteensä. Vastaavasti puoluejohtajaansa pääministeriehdokkaana markkinoinut suurin oppositiopuolue on menestynyt vaaleissa hyvin (ks. taulukko 4).

### Johtopäätökset

*Parlamentarisoituminen.* Suomen valtiosäännön parlamentarisointi lisäsi sekä eduskunnan että hallituksen valtaoikeuksia presidentin kustannuksella. Oikeudelliselta kannalta katsoen hallituslaitosten vallanjako muuttui henkilöjohtajuudesta kollektiivisen johtajuuden suuntaan. Tosiasiassa uusi perustuslaki antaa aikaisempaa enemmän tilaa pääministerikeskeiselle hallinnalle. Pääministeri ei ole sidottu presidentin mielipiteisiin hallitusta muodostettaessa, ja uuden perustuslain olosuhteissa pääministeri voi päätöksenteon epävirallisilla areenoilla aikaisempaa enemmän ohjata hallituksen päätöksenteon esityslistaa. Pääministeri on noussut Suomen tosiasialliseksi eksekutiivin johtajaksi, vaikka Suomen poliittinen järjestelmä ei vielä olekaan täysin parlamentarisoitunut.

Neljä keskeistä tekijää edisti perustuslain parlamentarisoitua. 1. Neuvostoliiton hajoaminen poisti vahvan presidenttivallan legitimitetiperustan. 2. Suomen liittyminen Euroopan unioniin synnytti tarpeen saada hallitukselle lisää valtaoikeuksia EU:ta koskeissa asioissa. 3. Puolueiden lisääntynyt koalitiotumiskapasiteetti ja koalitioujousto ovat vakauttaneet hallitusten asemaa ja vähentäneet presidentin tarvetta ja edellytyksiä ohjata hallitusten toimintaa. 4. Urho Kekkosen presidenttikauden päättymisen synnytti 1980-luvulla reaktion vahvaa presidenttivaltaa vastaan.

*Pääministerin vallan kasvu.* Pääministerin asema hallituksen toiminnan johtajana on viime aikoina vahvistunut. Pääministeri voi aikaisempaa itsenäisemmin ohjata hallituksen päätöksenteon agenda. Pääministerillä on aikaisempaa itsenäisempi asema oman puolueensa johtajana. Pääministerin nousu eksekutiivin tosiasialliseksi johtajaksi lisää hänen näkyvyytään poliittisessa julkisuudessa.

Monet eri tekijät ovat edistäneet pääministerin vallan kasvua. 1. Poliitiikan kansainvälistyminen nostaa pääministerin keskeiseksi kansainväliseksi toimijaksi ja lisää hänen tosiasiallista valtaansa. 2. Julkisen sektorin kasvu, politiikan teknokratisoituminen ja päätöksenteon esityslistan ruuhkautuminen korostavat pääministerin roolia suuren konsernin toimitusjohtajana, jonka on ylläpidettävä monipuolista, pääministerikeskeistä verkostoa hallitusta johtaessaan. 3. Perinteisten luokkajakojen hämärtyminen, puolueiden aatteellisten erojen pieneneminen, puolueorganisaatioiden kalkkeutuminen ja uudenlainen mediajulkisuus muuttavat poliittisen julkisuuden aikaisempaa henkilöityneemmäksi. Se lisää puoluejohtajien, myös pääministerin, itsenäistä liikkumatilaa omassa puolueessaan.



Myös puolueiden koalitioitumiskapasiteetti ja koalitiojousto, poliittiset tilannetekijät ja pääministerin henkilökohtaiset ominaisuudet vaikuttavat pääministerin valtaan. Sen sijaan muutokset presidentin tavassa käyttää valtaoikeuksiaan eivät enää uuden perustuslain olosuhteissa voi saada aikaan kovin suuria muutoksia pääministerin vallassa.

*Vallan neljät kasvot.* Pääministerin vallalla on neljät kasvot. Vallan *ensimmäisissä kasvoissa* on kysymys pääministerin vallasta murtaa toisten toimijoiden resistanssi. Pääministeri voi tehdä presidentille esityksen ministerin vapauttamiseksi tehtävästään. Vaikka tätä valtaoikeutta ei ole käytetty, sen olemassaolo lisää pääministerin edellytyksiä murtaa niskuroivien ministereiden vastustus.

Pääministerin vallan *toiset kasvot*, kyky rajata ja rajoittaa päätöksenteon vaihtoehtoja ja muotoilla päätöksenteon agenda, ovat tuntuvasti suurentuneet. Eksekutiivin tosiasiallisena johtajana pääministeri pystyy päätöksenteon epävirallisilla areenoilla aktiivisesti ohjaamaan päätöksenteon suuntaa. Suomalaisessa monipuoluejärjestelmässä pääministerin itsenäinen toimintatila on kuitenkin pienempi kuin brittiläisessä yhden puolueen hallituksessa, vaikkei pääministeri sielläkään voi täysin sivuuttaa oman puolueensa parlamenttiryhmän mielialoja. Pääministeriin kyllästynyt puolue voi näet Britanniassakin vaihtaa puheenjohtajaansa ja samalla pääministeriä, niin kuin konservatiivinen puolue teki vuonna 1990. Suomessa pääministerin on nautittava luottamusta niin omasa puolueessaan kuin myös muissa hallituspuo-

luissa – tai ainakin hallituspuolueiden on siedettävä pääministeriä.

Pääministerin vallan *kolmansissa kasvoissa* on kysymys pääministerin edellytyksistä muuttaa toisten ihmisten mielipiteitä ja preferenssejä. Myös tällä alueella pääministerin aktiviteetti on lisääntynyt. Vuodesta 1991 alkaen pääministerit ovat poikkeuksellisen aktiivisesti osallistuneet eduskunnassa käytyihin keskusteluihin ja pyrkineet vaikuttamaan kansanedustajien mielipiteisiin. Pääministeristä ja suurten puolueiden pääministeriehdokkaista on 1990-luvulla tehty omien puolueidensa näkyvimpiä vaalivankkureiden vetäjiä. Hallituksen sisällä pääministerin suostutteluvaltaa luultavasti on käytetty aktiivisesti kaikilla vuosikymmenillä.

Pääministerin vallan *neljänsissä kasvoissa* on kysymys siitä, että pääministeri saavuttaa auktoriteettiaseman, jonka perusteella hänellä katsotaan olevan oikeus tehdä tärkeitä poliittiseen päätöksentekoon liittyviä ratkaisuja, joita muiden edellytetään noudattavan. Pääministerin rooli EU-politiikassa ja muu kansainvälinen huippukokouspolitiikka on omiaan vahvistamaan suuntausta, jossa pääministerillä on laajat valtuudet tehdä kansainvälisillä areenoilla merkittäviä, omaa maata tosiasiallisesti sitovia ratkaisuja. Vallan kolmannet ja neljännet kasvot ilmentävät myös henkilöiden persoonallisia johtajuusominaisuuksia. Valtiomieksarjaan kasvaneilla poliitikoilla on runsaasti vallan kolmansiin ja neljänsiin kasvoihin perustuvaa valtaa. Se on henkilöitynyttä sosiaalista pääomaa, jota he poliitikkouransa aikana ovat asteittain itselleen koonneet.

## LÄHTEET

### Asiantuntijahaastattelut

- Aho, Esko, entinen pääministeri, 27.5.2002.  
 Heikkinen, Ari, Vihreän Liiton puoluesihteerin, 4.1.2002.  
 Holkeri, Harri, valtioneuvos, entinen pääministeri, 7.1.2002.  
 Kalela, Jaakko, tasavallan presidentin kansliapäällikkö, 10.5.2002.  
 Kankare, Matti, Kansallisen Kokoomuksen puoluesihteerin, 4.1.2002.  
 Lankia, Eero, Suomen Keskustan puoluesihteerin, 4.1.2002.

- Linna, Markku, opetusministeriön kansliapäällikkö, 7.1.2002.  
 Saari, Rauno, valtioneuvoston kanslian kansliapäällikkö, 7.5.2002  
 Sorsa, Kalevi, entinen pääministeri, 7.1.2002.

### Kirjallisuus

- Anckar, Dag. 2000. Jäähvyäiset semipresidentialismille. *Politiikka* 42:1, 9–14.  
 Bachrach, Peter ja Morton S. Baratz. 1962. The Faces of Power. *American Political Science Review* 56:4, 947–952.

- Bengtsson, Åsa. 2002. *Ekonomisk röstning och politisk kontext. En studie av 266 val i parlamentariska demokratier*. Åbo: Åbo Akademis förlag.
- Bergman, Torbjörn ja Erik Damgaard (toim.). 2000. *Delegation and Accountability in European Integration. The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*. London: Frank Cass.
- Carlson, Tom. 2000. *Partier och kandidater på väljarmarknaden: Studier i finländsk politisk reklam*. Åbo: Åbo Akademis förlag.
- Dahl, Robert. 1957. The Concept of Power. *Behavioral Science* 2:2, 201–215.
- Dalton, Russell J. ja Martin P. Wattenberg (toim.). 2000. *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Digester, Peter. 1992. The Forth Face of Power. *The Journal of Politics* 54:4, 977–1007.
- Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen.
- Elgie, Robert. 1995. *Political Leadership in Liberal Democracies*. Basingstoke: Macmillan.
- Elgie, Robert (toim.). 2001. *Divided Government in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Epstein, Leon. 1967. *Political Parties in Western Democracies*. New Brunswick: Transaction Books.
- Fiorina, Morris. 1996. *Divided Government*. Boston: Allys and Bacon.
- Foley, Michael. 1993. *The Rise of the British Presidency*. Manchester: Manchester University Press.
- FSD1038. *Puolueiden ajankohtaistutkimus 1999*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto.
- Heywood, Andrew. 1997. *Politics*. London: Macmillan.
- Isotalus, Pekka (toim.). 1998. *Kaveri vai peluri. Poliitikko mediassa*. Jyväskylä: Atena.
- Isotalus, Pekka ja Eeva Aarnio (toim.). 2000. *Presidentti 2000. Mistä vaalit on tehty?* Jyväskylä: SoPhi.
- Itenäisen Suomen historia*, osat I–IV. 1991–1992. Porvoo: Weilin+Göös.
- Jansson, Jan-Magnus. 1993. *Hajaannuksesta yhteist toimintaan. Suomalaisen parlamentarismien vaiheita*. Helsinki: Gaudeamus.
- Jyränki, Antero. 2000. *Uusi perustuslakimme*. Turku: Iura nova.
- Kahri, Tapani. 2001. *Viheltääkö pilli? Työmarkkinamiesten muistelmat*. Helsinki: Otava.
- Kaila, Heidi, Antti Satuli ja Alexander Stubb. 1998. Eurooppa-neuvosto ja hallitustenväliset konferenssit – yhdyntymisvisiot ja niiden toteuttaminen. Teoksessa Tapio Raunio ja Matti Wiberg (toim.), *Päätöksenteo Euroopan unionissa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Keesings Records of World Events*. Useita vuosikertoja. London: Longman.
- Knudsen, Tim ja Karina Pedersen. 2002. *Presidentialization in Denmark?* Paper prepared for the ESF Exploratory Workshop on The Presidentialization of Politics in Democratic Societies, Sussex, April 12–14, 2002.
- Lampinen, Risto. 2000. Virkamiehistö. EU-asioiden kansalliset asiantuntijat. Teoksessa Tapio Raunio ja Matti Wiberg (toim.), *EU ja Suomi. Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan*. Helsinki: Edita.
- Laver, Michael ja W. Ben Hunt. 1992. *Policy and Party Competition*. London: Routledge.
- Laver, Michael ja Kenneth A. Shepsle (toim.). 1994. *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lukes, Steven. 1975. *Power: A Radical View*. New York: Humanities Press.
- Mattila, Mikko. 2000. Valtioneuvosto. Suomen EU-politiikan määrittäjä. Teoksessa Tapio Raunio ja Matti Wiberg (toim.), *EU ja Suomi. Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan*. Helsinki: Edita.
- Moring, Tom ja Hal Himmelstein. 1993. *Politiikkaa riistutuna. Kampanjakulttuuri murroksessa televisiodun politiikan aikaan*. Helsinki: Oy Yleisradio Ab.
- Murto, Eero. 1994. Pääministeri. *Hallintohistoriallisia tutkimuksia* 13, Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Murto, Eero. 1997. Sisäpiirit valtioneuvoston toiminnan yhteensovittajana. Teoksessa Jorma Selovuori (toim.), *Hallinnon historiasta hallinnon kehittämiseen*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 23, 1997. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Nousiainen, Jaakko. 1975. Valtioneuvoston järjestysmuoto ja sisäinen toiminta. Teoksessa *Valtioneuvoston historia 1917–1966*, osa III, Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Nousiainen, Jaakko. 1985. *Suomen presidentit valtiolisina johtajina. K. J. Ståhlbergistä Mauno Koiviston*. Porvoo: WSOY.
- Nousiainen, Jaakko. 1991. Minister, Parties and Coalition Policies. *Studies on Political Science* 10. Turku: Department of Political Science.
- Nousiainen, Jaakko. 1992. *Politiikan huipulla. Ministerit ja ministeristöt Suomen parlamentaarissa järjestelmässä*. Porvoo: WSOY.
- Nousiainen, Jaakko. 1994. Finland: Ministerial Autonomy, Constitutional Collectivism, and Party Oligarchy. Teoksessa Laver, Michael ja Kenneth A. Shepsle (toim.), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nousiainen, Jaakko. 2000. Finland: The Consolidation of Parliamentary Governance. Teoksessa Wolfgang Müller ja Kaare Strøm (toim.), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Paldam, Martin ja P. Scott. 1995. A Rational-Voter Explanation of the Cost of Ruling. *Public Choice* 83, 159–173.
- Paloheimo, Heikki. 1994. *Kohti yhdentyvää maailmaa 1982–2000. Tasavallan presidentit: Koivisto*. Porvoo: Weilin+Göös.
- Paloheimo, Heikki. 2001. *Vasen koukku, oikea suora*. Turku: Boxing Books.
- Paloheimo, Heikki. 2002. Hallituksen toimintaan ja puoluejohdon taitavuuteen kohdistuva arviointi puoluekannatuksen selittäjänä. *Politiikka* 43:2, 124–143.

- Panebianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pesonen, Pertti, Risto Sänkiäho ja Sami Borg. 1993. *Vaalikansan äänivalta*. Porvoo: WSOY.
- Poguntke, Thomas ja Paul Webb. 2002. *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies? A Framework for Analysis*. Mimeo.
- Samuels, David. 2002. Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behaviour. *Comparative Political Studies* 34:4, 461–483.
- Sundberg, Jan. 1995. Organizational Structure of Parties, Candidate Selection and Campaigning. Teoksessa Sami Borg ja Risto Sänkiäho (toim.) *The Finnish Voter*. Helsinki: The Finnish Political Science Association.
- Sundberg, Jan. 1996. *Partier och partisystem i Finland*. Saarijärvi: Schildts.
- SVT: *Eduskuntavaalitulokset 1966–1999*. Helsinki: Tielastokeskus.
- Sänkiäho, Risto ja Seppo Laakso. 1975. Ministeristöjen muodostaminen ja eroaminen. Teoksessa *Valtioneuvoston historia 1917–1966*, osa III. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Tiihonen, Seppo. 1990. *Hallitusvalta*. Helsinki: Valtion painatuskeskus ja hallintohistoriakomitea.
- Uimonen, Risto. 1992. *Julkisuuspelejä. Imagonrakennus politiikassa*. Porvoo: WSOY.
- Valtioneuvoston kanslian toimintakertomus*. Useita vuosikertoja. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Ware, Alan. 1996. *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.

#### **Säädökset**

Sääd. kok. 1119/1993. Laki Suomen hallitusmuodon muuttamisesta.

Sääd. kok. 1522/1995. Valtioneuvoston ohjesääntö.

Sääd. kok. 731/1999. Suomen perustuslaki.

#### **WWW-tietokannat**

Edustajamatrikkeli 1907–1999. <http://www.eduskunta.fi>

Ministeritietojärjestelmä. <http://www.vn.fi>