

ta mukaan on otettu myös yhteiskunnan, maan kansainvälisen aseman ja puoluelaitoksen muutosten tuomat tosiasialliset poliittisen elämän realiteetit. Kun työssä on suoritettu myös kansainvälisiä vertailuja lähinnä Ruotsin ja Itävallan, osin myös parlamentarismien emämaan Englannin konstituutio- ja politiikkakäytäntöihin, tarkasteltavien asioiden kenttä on laaja. Tätä lisää vielä historiallisen perspektiivin kattavuus, presidentti Ståhlbergin ajoista 1919 läpi vuosikymmenten aina äskettäin eroilmoituksensa pääministerin tehtävistä jättäneen Matti Vanhasen II hallituksen viimeisiin vuosiin saakka. On ollut pakko tehdä valintaa asiapaljouden hallitsemiseksi. Myllymäki on mielestäni keksinyt tähän oivan ratkaisun. Hän on valinnut kustakin ajankohdasta ja tarkasteltavasta teemasta muutamia kriittisiä tapauksia ja tilanteita, jotka erityisen selkeästi valaisevat pääministerin asemaa suhteessa presidenttiin, eduskuntaan ja valtioneuvostoon.

Tarkastelua ohjaavana perusideana toimii parlamentarismien toteutuminen ja vallankäytön kontrolli sekä valtiosääntöulkintojen ja politiikkakäytäntöjen pitkä traditio. On sanomattakin selvää, että valtasuhteiden kipupisteenä läpi tarkastelun kulkee tasavallan presidentin pitkään niin valtiosääntöisesti kuin tosiasiallisesti poikkeuksellisen vahva asema, sen vähittäinen murtuminen ja pääministerin nousu TP:n kaiken kattavasta varjosta itsenäiseksi, jopa johtavaksi vallankäyttäjäksi maassa. Muutamia mehukkaita haarukkapaloja sisältyi ikään kuin kevennyksenä tähän tiukasti dokumentoituun muutostarkasteluun. Mutta muutos ei ole vielä päätepisteessään, ainakaan Myllymäen mielestä.

Työn ensimmäinen ja toinen luku sisältävät katsauksen pääministerin asemaa määrittävien valtiosääntönormien ja käytäntöjen kehitykseen. Vaikuttavia muutoksia tapahtui vuosikymmenten aikana vähän. Ennen sotia, aina ensimmäisen punamultahallituksen 1937 tapahtuneeseen syntymään saakka, pääministerit olivat enemmän presidentin kuin eduskunnan luottamusta nauttavia. Lyhytaikaiset, usein vielä vähemmistöhallitukset eivät antaneet PM:lle myöskään poliittista selustukea. Ensimmäisen punamullan synty (maalaisliitto ja sos. dem.) muutti tilannetta. Pääministeriksi tosiasiaa suurten hallituskumppanien valitsema A.K. Cajander (edistys) osoitautui taitavaksi sovittelijaksi ja loi ns. iltakoulukäytännön, joka merkittävästi paransi hallituksen itsenäistä työskentelyä. Urho Kaleva Kekkonen peräti neljännesvuosisadan kestäneen valtakauden aikana PM oli lähes täysin presidentistä riippuvainen, hän oli ensisijaisesti presidentin luottomies. Jotkin pääministerit myös turvautuivat lähes päivittäin presidentin tukeen maan asioiden hoidossa. Myös ulkoministeri oli presidentin henkilökohtainen luottomies ja ulkopoliittikan hoito vain TP:n yksin hallitsemaa salatiedettä. Vaikka ministerivaliokuntien toiminta ja tulopoliittikan koordinointi vanvistivat PM:n asemaa jo 60-luvulta lähtien, vanha hallitusmuoto minimoi tehokkaasti hänen asemansa. Vasta presidetti Koiviston aikana tehdyt hallituksen muodostamistavan ja eduskunnan hajoitusta koskevat parlamentarisoivat muutokset alkoivat nostaa PM:n esiin presidentin varjosta. Suomen liittyminen Euroopan Yhteisöön 1994 (sittemmin EU), sen tuomat uudet tehtävät ja erityisesti yhteisöpolitiikan vaatima valmisteluvalta sekä uusi Perustuslaki 2000 muuttivat ratkaisevasti pääministerin aseman. Mutta suhde presidenttiin jäi edelleen hiertäväksi kiveksi kengässä. Edes äskettäinen Lissabonin sopimus, joka

Arvo Myllymäki, *Suomen pääministeri – presidentin varjosta hallitusvallan käyttäjäksi*. Talentum Media Oy. Kariston kirjapaino, Hämeenlinna 2010. 354 sivua.

Tampereen yliopiston julkisoikeuden emeritusprofessori Arvo Myllymäki on laatinut vankan perustutkimuksellisen selvityksen pääministerin asemasta ja sen muutoksesta Suomen puolipresidiallisesta, heikon pääministerin järjestelmästä Euro-Suomen vahvan valtiollisen vallan käyttäjän järjestelmäksi. Kysymys on siis korkeimpien valtiollisten instituutioittemme eduskunnan, valtioneuvoston ja tasavallan presidentin keskinäisten valtasuhteiden kehityksestä vanhan hallitusmuodon päivistä nykyisen, vuonna 2000 voimaan astuneen uuden perustuslain vuosiin saakka. Pääpaino työssä on pääministerin valtiosääntöisen, normisidonnaisen aseman tarkastelussa, mut-

teki valtionpäämiesten Eurooppa-neuvostosta EU:n kiinteän toimielimen, ei ole tätä suomalaisen hallitsemiskäytännön kaksihaaraisuutta täysin ratkaissut, ei ainakaan istuvan presidentin näkökulmasta.

Kirjan kolmas luku käsittelee pääministerin ja valtioneuvoston aseman muuttumista nimenomaan Euroopan Unionin oloissa parin viimeisen vuosikymmenen aikana. Presidentin valta oli pakko arvioida kokonaan uudesta näkökulmasta ETA- ja EU-kytkentöjen myötä. Presidentti Koivisto lainaa Kaksi kautta -kirjassaan (1994) ilmoitustaan pääministeri Aholle: ”Haluan heti alkuun todeta, että tulen pitämään sinut hyvin informoituna ulkopoliitikasta. Pääministerillä on ja pitää olla Suomessa myös ulkopoliittinen rooli”. Tämä oli UKK:n kausien jälkeen jotain kokonaan uutta. Niinpä 1993 tehtiin pikapikaa välttämättömät muutokset niin hallitusmuotoon kuin valtiopäiväjärjestykseen. Myös noin 250 tavallista lakia oli sopimusvelvoitteiden vuoksi muutettava ensi aallossa. Kaikki tämä tapahtui 90-luvun alun laman ja suurtyöttömyyden oloissa. Presidentti tuki saumattomasti hallitusta ja sen nuorta, tehokkaaksi ja kovaotteiseksikin osoittautunutta pääministeriä (Aho). Koiviston kanta siitä, kenen tuli edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa oli selkeä: Suomea edustaa Suomen pääministeri. Kun häneltä tiedusteltiin: ”Entäs jos pääministeri ja presidentti ovat eri mieltä? Miten se ratkaistaan.” ”Den dagen den sorgen”, oli presidentin profeettallinen vastaus. Ennustus toteutui, ongelmia tuli toistuvasti eteen seuraavien presidenttien (Ahtisaari ja Halonen) kanssa.

Lähes puolet koko kirjasta käsittävä laaja IV luku tarkastelee suoritettuja perustuslakiuudistuksia, erityisesti vuonna 2000 voimaan astunutta uutta perustuslakiamme pääministerin aseman ja tehtävien korostumisen näkökulmasta. Tämä luku sisältää paljon sellaista asiantietoa, joka on valtionhallintoa tuntevillekin vähemmän tuttua, suuresta yleisöstä puhumattakaan. Otan esimerkiksi vain PM:n johtaman kansliansa toiminnan ja yhden keskeisimmän ministerivaliokunnan, ulko- ja turvallisuuspoliittisia asioita käsittelevän ministerivaliokunnan (UTVA). Harva tulee ajatelleeksi, että aikoinaan pieni pääministerin kanslia on nykyään yksi ministeriö muiden joukossa, vain sikäli erikoinen, että sitä johtaa pääministeri itse. Myllymäki on tiivistänyt sen 26-kohtaisen tehtäväluettelon kuuteen laajaan ryhmään: 1) hallituksen ja eduskunnan työn yhteensovittaminen, 2) hallitusohjelman toimeenpanon seuranta, 3) EU-asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen, 4) hallituksen toimenpidekertomuksen valmistelu, 5) talouspolitiikan ja yhteiskuntapolitiikan suunnittelu sekä 6) valtion yleisen omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen valmistelu ja täytäntöönpano. Myös talousneuvosto on 2003 lähtien toiminut kanslian yhteydessä. Eipä näistä toimista julkisuudessa suuresti puhuta, lähinnä vain valtiosihteerin ja alivaltiosihteerien nimitykset kiinnostavat!

Julkisuutta sen sijaan saa runsaammin Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, koska TP toimii sen puheenjohtajana läsnäollessaan. Sen toiminnasta tiedetään vähän, koska sen pöytäkirjat ovat salaisia. Ensimmäisessä nykymuotoisen UTVA:n yhteiskokouksessa pääministeri Lipponen luovutti kokouksen avattuaan puheenjohtajuuden presidentille. Näin tehtiin myönnytys presidentin perinteiselle ulkoasiainhoidon traditiolle. Keskeisintä ja ongelmallisinta Lipponen ja Halosen ”välipuheessa” oli se, että ”tarpeen mukaan” tuli

presidentin ja UTVA:n yhteiskokouksissa käsitellä myös uni-onin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia asioita, jotka kuitenkin kuuluvat valtioneuvoston toimivaltaan. Tämä käytäntö on jatkunut Vanhasen hallitusten aikana. Kokouksen kutsuu koolle pääministeri, joka viime kädessä hyväksyy ulkoasiainministeriössä laaditun asialistan. Nykyisen UTVA:n ydinjoukkoon kuuluu pääministerin lisäksi ulkoministeri, puolustusministeri ja sisäasiainministeri. Lisäksi enintään kolme muuta VN:n määräämää ministeriä.

Vaikka hallitusvalta Suomessa on nyt parlamentarisoitu, se on edelleen kaksijakoinen. Myllymäki toteaa, että ensisijaisesti TP:lle kuuluvan ulkopoliitiikan ja PM:lle ja VN:lle kuuluvan unionipoliitiikan raja on tosin häilyvä kuin veteen piirretty viiva. Presidentti-instituution nykyasemaan ja ulkopoliitiikan yleisjohtajuuteen päädyttiin lähinnä puoluepoliittisena kompromissina. Istuva presidentti ei halua jäädä reserviin Euroopa-neuvostossa käsiteltävien asioiden suhteen, josta sitten seuraa ns. edustautumisongelma. Kirjansa kahdessa viimeisessä luvussa Myllymäki käsittelee näitä ongelmia ja tekee yhteenvedon PM:n aseman kehityksen pitkästä linjasta kohti parlamentarisoitua hallitustapaa.

Myllymäen pääministerikirja ei ole mitään kevyttä ilta-lukemista. Siinä on yli 250 alanoottia ja satoja tekstinsisäisiä viitteitä käytettyihin dokumentteihin. Se olisi oiva tenttikirja kysymysten tekoa varten, joskin kova pala tenttijälle suuren asiamääränsä vuoksi. Se on kaikille politiikasta kiinnostuneille, myös alan toimittajille hyvä käsikirja lukuisten itsenäisen Suomen erikoisten tapahtumien tarkistamiseksi. Emeritus ei selvästikään ole viettänyt eläkepäiviään vain kiikkustuolissa keinutellen tai kalastellen vaan alansa tietoutta keräten ja lukijoiden iloksi tarjoillen.

OLAVI BORG