

16

Valtioneuvosto johtaa maan poliittista elämää

Uuden hallituksen syntyvaiheet

Kun puhutaan hallituksesta, tarkoitetaan useimmiten pääministeriä ja muita ministereitä. Tarkkaan ottaen **hallitus** tarkoittaa **valtioneuvostoa** ja tasavallan presidenttiä yhdessä. Valtioneuvoston muodostavat ministerit, heidän johtamansa ministeriöt vir-

kamiehineen sekä oikeuskansleri. Käytännössä termejä hallitus ja valtioneuvosto käytetään toistensa synonyymeinä.

Hallitus vaihtuu tavallisesti eduskuntavaalien jälkeen. Eduskuntavaaleista on jo alettu puhua ”pääministerivaalina”. Parlamentarismien hengessä eduskuntavaalin tulos

Keskustan Juha Sipilän johtama enemmistöhallitus nimitettiin tehtävänsä keväällä 2015. Mukaan hallitukseen tulivat keskustan lisäksi kokoomus ja perussuomalaiset. Kesällä 2017 hallituksen kokoonpano muuttui: perussuomalaisista eronnut Sininen tulevaisuus jatkoi hallituksessa, mutta perussuomalaiset siirtyi oppositiopuolueeksi. Hallitus omassa aitiassaan presidentti Niinistön virkaanastujaisissa vuonna 2018.

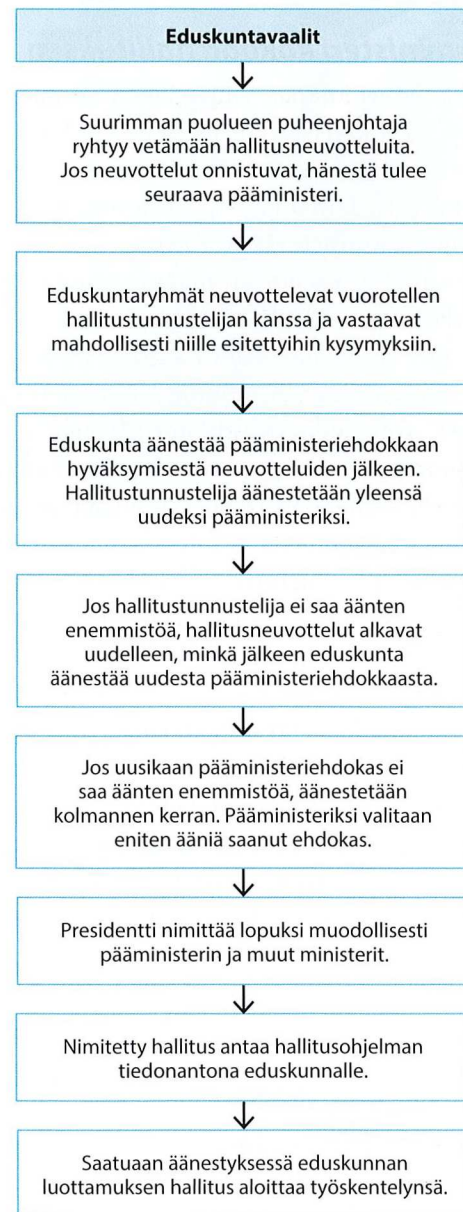


huomioidaan uutta hallitusta koottaessa: vaalien voittajat otetaan tavallisesti mukaan ja häviäjät jäävät oppositioon eli hallituksen ulkopuolelle. Käytännössä kuvio ei ole näin yksioikoinen. Tapanana on, etteivät kaikki eduskunnan suuret puolueet tule mukaan hallitukseen, jotta oppositio on tarpeeksi vahva vastavoima hallitukselle. Myöskään vaaleissa voittanut pikkupuolue ei aina pääse uuteen hallitukseen. Toisaalta myöskään vaalitappio ei merkitse automaattisesti oppositioon jäämistä.

Vaalien suurimman puolueen puheenjohtajasta tulee **hallitustunnustelija** eli hallitusneuvotteluiden vetäjä ja useimmiten myös seuraava pääministeri. Hallitustunnustelija käy neuvotteluita aluksi kaikkien eduskuntaryhmien kanssa kartoittaakseen, mitkä puolueet pystyvät tekemään hallitusyhteistyötä parhaiten. Tulevan hallitusohjelman tärkeimmät kohdat pyritään sopimaan jo alkuvaiheessa. Kullakin hallituksella on erityisiä tavoitteita, joita se pyrkii toimilaan edistämään.

Perustuslain mukaan eduskunta valitsee vaalien jälkeen pääministerin. Presidentti ilmoittaa muodollisesti eduskunnalle pääministeriehdokkaan, jonka tulee saada taakseen kansanedustajien enemmistö. Käytännössä presidentti ei voi vaikuttaa pääministerin valintaan.

Hallituksen syntyvaiheet



Pääministeri kokoaa hallituksen

Pääministeri kokoaa ympärilleen ne puolueet, joiden kanssa hän neuvotteluiden jälkeen katsoo yhteistyön onnistuvan parhaiten. Perustuslain mukaan ”valtioneuvostoon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä ministereitä.” Tarpeellisen määrän ja ministerilistan päättää käytännössä pääministeri. Esimerkiksi Sipilän vuonna 2015 muodostettuun hallitukseen kuuluu 17 ministeriä. Pääministeri kokoaa ministerit ”rehellisiksi ja taitaviksi tunnetuista Suomen kansalaisista”, kuten perustuslaki edellyttää. Muita pätevyysvaatimuksia ei ministerille esitetä. Useimmiten ministerit ovat kokeneita kansanedustajia, mutta mukana voi olla puolueisiin sitoutumattomia ammattiministereitä. Europarlamentaarikko ei voi kuitenkaan toimia samanaikaisesti ministerinä.

Hallitukseen mukaan tulevat puolueet neuvottelevat ja laativat laajan poliittisen sopimuksen eli **hallitusohjelman**. Hallitus pyrkii toiminnallaan toteuttamaan hallitusohjelmassa sovittuja tavoitteita. Maassa tulee aina olla toimiva hallitus. Tasavallan presidentti myöntää eron entiselle hallitukselle vasta, kun uusi on saatu koottua, ja nimitää saman tien uuden tehtävänsä. Hallitus antaa eduskunnalle ohjelmansa tiedonantona, minkä jälkeen hallituksen luottamuksesta äänestetään. Uuden hallituksen toiminta voi alkaa, kun se on saanut eduskunnalta luottamuksen.

Hallituksen tehtävät

- käyttää korkeinta toimeenpanovaltaa eli panee toimeksi eduskunnan ja presidentin tekemiä päätöksiä
- tekee eduskunnalle esityksiä uusiksi laeiksi
- valmistelee eduskunnalle vuotuisen budjetin eli tuloja menoarvion
- toteuttaa oman hallitusohjelmansa tavoitteita
- suunnittelee Suomen osallistumista EU:n päätöksentekoon – pääministeri johtaa Suomen EU-suhteita
- tekee poliittisia linjauksia
- sovittaa yhteen valtionhallinnon ja eri ministeriöiden toimintaa
- ulkopoliitikan johtaminen yhteistoiminnassa presidentin kanssa.

Erilaisia hallitusvaihtoehtoja

Suomessa on tavoitteena muodostaa **enemmistöhallitus**, jolla on kansanedustajien enemmistö eli yli 100 kansanedustajaa takanaan. Enemmistöhallituksella on parhaat edellytykset pitkäjänteiseen toimintaan, koska sen takana on eduskunnan enemmistön luottamus. Suomen pitkäikäisimmät hallitukset ovat olleet monen puolueen enemmistöhallituksia.



Pääministeri puhuu usein koko hallituksen puolesta myös median suuntaan. Pääministerin ja median suhde ei aina ole ongelmaton. Pääministeri Juha Sipilä on moneen otteeseen joutunut selittämään hallituksen ratkaisuja median edustajille esimerkiksi sote-uudistuksen tiimoilta.

Joskus hallitusneuvottelut saattavat johtaa **vähemmistöhallituksen** syntyyn: tällöin hallituksen takana eduskunnassa on kansanedustajista alle sata. Vähemmistöhallituksen toimintaedellytykset ovat selvästi heikot kuin enemmistöhallituksen. Vähemmistöhallitus voi syntyä yhden tai useamman puolueen ympärille.

Jos eduskunnan kaikki puolueet tulevat mukaan uuteen hallitukseen, puhutaan **yhteishallituksesta**. Yhteishallituksen voi olla vaikeaa laatia toimivaa hallitusohjelmaa, koska eduskunnassa on kovin erilaisia puolueita. Yhteishallituksen aikana maasta puuttuu täysin oppositio. Silloin kukaan ei kriti-

soi hallituksen toimintaa. Suomessa yhteishallituksia on toiminut lähinnä sotavuosina, jolloin kansallista yksituumaisuutta on muutenkin korostettu. Rauhan aikana yhteishallituksen voisi olla mahdoton sopia hallitusohjelmasta ja saada aikaan poliittisia päätöksiä.

Jos puolueet eivät pääse sopuun hallitusyhteistyöstä, voidaan tilapäisesti nimittää **virkamieshallitus**. Sen ministerit ovat puolueisiin sitoutumattomia eri alojen ammatilaisia. Virkamieshallitus on Suomessa pyritty mahdollisimman nopeasti korvaamaan poliittisella hallituksella.

Hallituksille annetaan lempinimiä niiden poliittisen koostumuksen mukaan:

- **punamultahallitus:**
mukana ovat SDP + KESK
ja porvarillisia pikkupuolueita
- **kansanrintamahallitus:**
mukana ovat SDP + VAS + KESK
- **sinipunahallitus:**
mukana ovat SDP + KOK
ja porvarillisia pikkupuolueita
- **sateenkaarihallitus:**
mukana ovat SDP + KOK + VAS
ja muita porvarillisia pikkupuolueita (ei KESK)
- **sinivihreä hallitus:**
mukana ovat KOK + KESK + VIHR + RKP

Suomi on monipuoluejärjestelmä ja vain harvoin yhdellä puolueella on edellytyksiä muodostaa yksin enemmistöhallitus. Useimmiten hallitukset ovat olleet monen puolueen **koalitiohallituksia**. Suurimmat puolueet saavat ”raskaimmat salkut” kuten pää-, ulko- ja valtiovarainministerin tehtävät, ja pienpuolueet ovat hallituksessa mukana eräänlaisina ”apupuolueina”. Useimmiten hallituksessa mukana ollut pääpuolue on Suomen Keskusta ja pienpuolueista RKP.



Pääministeri johtaa Suomen EU-politiikkaa. Pääministeri Juha Sipilä ja Saksan liittokansleri Angela Merkel tapasivat EU:n huippukokouksessa vuonna 2015.

Pääministeri hallituksen keulahahmona

Suomi on viime vuosikymmeninä kehittynyt muiden Länsi-Euroopan maiden suuntaan kohti parlamentarismia, jossa valtaa käyttävät vahvan presidentin sijasta pääministeri ja maan parlamentti, Suomessa eduskunta. Presidentin valtaa on vuoden 2000 perustuslaissa siirretty pääministerille ja eduskunnalle. Voidaankin sanoa, että tämän päivän Suomessa pääministeri johtaa maan poliittista



Hallitus suunnittelee vuotuisen tuloja menoarvion eli budjetin, jonka eduskunta keskusteluiden ja äänestysten jälkeen hyväksyy. Mukana keskustelemassa Suomen talouden ajankohtaisista ja pidemmän aikavälin taloudellisista haasteista olivat muun muassa valtiovarainministeri Alexander Stubb (kok) ja kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen (kesk).

elämää. Hallitukset personoituvat pääministerin mukaan: yleisesti puhutaan esimerkiksi ”Sipilän hallituksesta”.

Pääministeri johtaa hallituksen toimintaa ja hallituksen **yleisistuntoja**. Hän johtaa **ministerivaliokuntien** toimintaa ja päättää, mihin ministerivaliokuntaan kukin ministeri tulee mukaan. Pääministeri vastaa hallituksen puolesta sille esitettyyn kritiikkiin ja voi vastata opposition tekemään välikysmykseen. Pääministerin tulisi olla hallituk-

sen kokoava voima, joka tasoihtelee ministerien ja hallituspuolueiden välisiä erimielisyyksiä. Myös pääministerin persoonalla on vaikutusta siihen, millaiseksi hänen asemansa ja arvovaltansa muodostuu.

Pääministerin asema korostuu myös siksi, että hän on useimmiten suurimman eduskuntapuolueen puheenjohtaja. Presidentti voi hajottaa eduskunnan ja määrätä uudet vaalit vain pääministerin perustellusta ehdotuksesta. Jos presidentti on estynyt tehtäviensä

Hallituksen työskentelytavat

Hallitus käyttää toimeenpanovaltaa maassa yhdessä presidentin kanssa. Toimeenpanovalta merkitsee, että hallitus panee esimerkiksi eduskunnan säätämät lait käytäntöön. Hallituksen keskeiset työskentelymuodot ovat:

Yleisistunto: viikoittain kokoontuva pääministerin johtama työskentelymuoto.

- Keskeinen mutta muodollinen kokous, jossa asioista päätetään kollegiaalisessa järjestyksessä nuorimmasta ministeristä vanhimpaan. Käytännössä hallitus antaa ulospäin itsestään yksimielisen ja yhtenäisen kuvan, vaikka yleisistunnossa käydään kiivastakin sananvaihtoa.
- Yleisistunnon päätökset tehdään esittelijän ehdotuksen perusteella. Yleisistunto on päätösvaltainen, kun paikalla on vähintään viisi ministeriä.

Presidentin esittely: yleensä perjantaisin kokoontuva presidentin esittely on päätösvaltainen, kun paikalla on presidentin lisäksi viisi ministeriä.

- Ministerit esittelevät oman toimialansa kysymyksiä presidentille, joka hyväksyy tai hylkää ne. Jos esittelystä tapahtuu virhe, vastuu on esittelevällä ministerillä. Noin neljännes kaikista hallituksen asioista tulee presidentin päätettäväksi.

Iltakoulu: vapaamuotoisempi, yleisistuntoa valmisteleva istunto, jossa puhetta johtaa pääministeri. Mukana voi olla oikeuskansleri, joka valvoo hallituksen työskentelyn laillisuutta sekä eri alojen asiantuntijoita.

Ministerivaliokunnat: hallituksen päätöksiä valmistellaan myös ministerivaliokunnissa, joita on nykyisin neljä. Pääministeri päättää, mihin valiokuntaan kukin ministeri tulee mukaan ja johtaa puhetta valiokuntien kokouksissa. Nykyiset valiokunnat ovat raha-asiain-, talouspoliittinen, ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta (UTVA) ja EU-ministerivaliokunta.

Budjettineuvottelu: monipäiväinen neuvottelu, jota kutsutaan myös "budjettiriiheksi". Neuvottelussa valmistellaan elokuussa seuraavan vuoden talousarvioesitystä ennen sen tuomista hallituksen istuntoihin, ja sieltä eduskuntaan.

hoidosta esimerkiksi sairauden takia, pääministeri vastaa presidentin tehtävistä.

Ulkopolitiikan hoidossa pääministerin asema on korostunut viime vuosina. Presidentti johtaa ulkopolitiikkaa yhteistoiminnassa hallituksen, ennen kaikkea pääministerin kanssa. Erityisesti pääministerin vastuulla ovat EU:n ja Suomen väliset suhteet. Pääministeri osallistuu EU-huippukokouk-

siin. Jos asiat koskettavat EU:n yhteistä puolustuspolitiikkaa tai turvallisuutta, myös presidentti voi osallistua huippukokouksiin.

Pääministerin velvollisuus on pitää eduskuntaa ajan tasalla EU:n jäsenvaltioiden johtajista ja ministereistä koostuvan Eurooppa-neuvoston huippukokouksissa käsiteltävistä asioista. Pääministeri myös kertoo eduskunnalle kokouksien tekemistä päätöksistä.

TEHTÄVÄT

1. a) Millaisia vaiheita on uuden hallituksen kokoamisessa? Laadi aiheesta käsitekartta tai aikajana.
b) Miten eduskuntavaalin tulos heijastuu uuden hallituksen kokoonpanoon?
2. Miksi voidaan väittää, että pääministeri johtaa Suomen poliittista elämää?
3. Millaisissa tilanteissa hallitus tai yksittäinen ministeri voivat joutua eroamaan?
4. a) Ota selvää, mitkä puolueet ovat mukana nykyisessä hallituksessa ja mitkä oppositiossa.
b) Millä nimellä nykyistä hallitusta voidaan kutsua? <www.valtioneuvosto.fi>
5. Eduskuntavaaleja kutsutaan nykyään myös pääministerivaaleiksi. Mistä tämä johtuu ja millainen on pääministerin rooli Suomen poliittisessa järjestelmässä? (YO kevät 2011)

Hallituksen ministerit taas osallistuvat oman alansa EU-ministereiden kanssa pidettäviin ministerineuvoston kokouksiin. Hallituksella on erityinen EU-ministerivaliokunta, jossa sovitaan Suomen linjaukset kaikkiin huippukokouksiin.

Hallituksen ja ministerin eroaminen

Hallitus vaihtuu maassa eduskuntavaalien jälkeen. **Parlamentarismin** periaatteen mukaisesti hallituksen ja jokaisen ministerin on nautittava eduskunnan luottamusta tai erottava. Jokainen ministeri kantaa poliittista vastuuta eduskunnalle. Hallitus on kaatunut vain muutaman kerran opposition tekemään välikysymykseen.

Hallitus kantaa myös oikeudellista vastuuta: ministerin on toimissaan noudatettava maan lakeja ja asetuksia. Jos näin ei ole, ministeriä vastaan voidaan nostaa syyte valtakunnanoikeudessa. Valtakunnanoikeus kootaan erikseen kyseistä tapausta varten ja se koostuu oikeuden alan johtavista asiantuntijoista. Ministeri voi joutua eroamaan, jos hänen todetaan ministerin toimessaan tai yksityishenkilönä rikkoneen vakavasti lakia. Tämä ei kuitenkaan merkitse koko hallituksen eroa.

Ministeri voi myös erota hallituksesta omasta aloitteestaan, jos hän tulee valituk-

si johonkin toiseen tehtävään, kuten europarlamentaarikoksi. Ministereitä on eronnut myös henkilökohtaisten, kuten perhesyiden, takia. Myös pääministeri voi ehdottaa yksittäiselle ministerille eroamista.

Suomessa on tavallista myös "kierrättää ministerisalkkuja" eli ministereiden vastuualueita voidaan vaalien välisenä aikana vaihtaa ministereiden kesken.