

MITEN SUOMEEN MUODOSTETAAN HALLITUS?

Selvitys hallituksen muodostamisprosessista.



Lia Heasman, Jouni Backman

© Sitra 2021

Sitran selvityksiä 181

Miten Suomeen muodostetaan hallitus?:

Selvitys hallituksen muodostamisprosessista.

Kirjoittajat: Lia Heasman ja Jouni Backman

Kuvitukset: Topias Dean

Taitto: Jussi Lehtonen, Punamusta Oy

ISBN 978-952-347-214-3 (PDF) www.sitra.fi

ISSN 1796-7112 (PDF) www.sitra.fi

PunaMusta, Helsinki 2021

SITRAN SELVITYKSIÄ -sarjassa julkaistaan

Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.

Sitran selvityksiä 181

Miten Suomeen muodostetaan hallitus?

Helmikuu 2021

Sisällys

Esipuhe	3
Tiivistelmä	4
Sammanfattning	5
Summary	6
1 Johdanto	8
1.1 Selvityksen toteutustapa	9
2 Hallituksen muodostaminen Suomessa	10
2.1 Ennen perustuslakiuudistusta	10
2.2 Perustuslakiuudistuksen jälkeen	11
3 Perustuslain asettama prosessi	13
4 Hallituksen muodostamisen käytännön prosessi	19
4.1 Valmistautuminen ennen vaaleja	19
4.1.1 Eduskunta	19
4.1.2 Valtioneuvoston kanslia	19
4.1.3 Valtiovarainministeriö	23
4.1.4 Puolueet	24
4.1.5 Puolueiden keskinäinen valmistautuminen	27
4.1.6 Käytännön kokemuksia	27
4.2 Eduskuntavaalien jälkeinen aika	33
4.2.1 Puolueet	33
4.2.2 Käytännön kokemuksia	35
4.3 Hallitustunnustelijan määrääminen ja hallitustunnustelut	37
4.3.1 Eduskunta	39
4.3.2 Valtioneuvoston kanslia	39
4.3.3 Puolueet	39
4.3.4 Käytännön kokemuksia	42

4.4 Neuvottelut ja hallitusohjelman laatiminen	47
4.4.1 Neuvottelijat	47
4.4.2 Eduskunta	48
4.4.3 Valtioneuvoston kanslia	48
4.4.4 Valtiovarainministeriö	49
4.4.5 Tasavallan presidentin kanslia	49
4.4.6 Käytännön järjestelyt	49
4.4.7 Puolueiden päätöksenteko hallitukseen osallistumisesta	52
4.4.8 Puolueiden ministerivalinnat	53
4.4.9 Puolueiden erityisavustajavalinnat	55
4.4.10 Käytännön kokemuksia	57
4.5 Hallituksen hyväksyminen	63
4.5.1 Tasavallan presidentti	63
4.5.2 Eduskunta	63
4.6 Hallituksen nimittäminen	69
4.6.1 Tasavallan presidentti	69
4.6.2 Eduskunta	71
4.6.3 Hallituksen muodostamisen epäonnistuminen	73
4.7 Hallituksen muodostaminen vaalikauden aikana	74
4.8 Haastatteluissa ja selvityksessä nousseita huomioita	78
4.8.1 Hallituksen muodostamisen merkitys ja poliittisuus	78
4.8.2 Perustuslain ja käytännön mukainen prosessin omistajuus	78
4.8.3 Prosessien erilaisuus	82
8.4.4 Toimijoiden yhteistyö	84
4.8.5 Taustatyö ja viestintä	85
4.8.6 Dokumentointi	86
5 Yhteenveto	89
6 Liitteet	91
6.1 Selvitystä varten haastatellut henkilöt	91
7 Lähteet / kirjallisuutta	92
8 Yhteenveto hallituksen muodostamisen käytännöt -kaavioista	93

Esipuhe

Sitran Kansanvallan peruskorjaus-projekti on mm. selvittänyt ja kuvannut yhteiskunnallisen päätöksenteon keskeisiä prosesseja niin eduskunnan kuin valtioneuvostonkin osalta. Valtioneuvoston ytimen toimintaa on selvitetty niin normaaliaikana kuin koronan kaltaisessa kriisitilanteessakin. Valtioneuvoston ja eduskunnan yhteisen lainsäädäntöprosessin ja sen tiedonkäytön selvitys nosti esiin monia kehittämistarpeita. Kansanedustajien työn sisältöä selvitetäessä sivuttiin eduskunnan prosessien lisäksi monen muunkin toimijan, mm. puolueiden prosesseja.

Vaaleja koskevia tutkimuksia ja selvityksiä on runsaasti, mutta kansanvallan ja päätöksenteon kannalta keskeistä vaalien jälkeistä hallituksen muodostamisen prosessia on kuvattu tai dokumentoitu hämmästyttävänkin vähän. Asia nousi esiin muun selvitystyön yhteydessä pyydettyä hallitusneuvotteluihin liittyvää dokumentaatiota. Sitä ei ollut saatavissa, ei ainkaan virallisesti arkistoituna.

Prosessikuvausten ja niitä koskevan dokumentaation puuttuminen ei ole ollut ongelma melko vakiintuneessa ja kokemuspohjaan nojanneessa päätöksenteossa. Esimerkit maailmalta osoittavat, että nopeat ja yllättävät muutokset niin vaaleissa, kuin niiden myötä tapahtuvassa poliittisessa päätöksenteossa ovat mahdollisia. Siksi tulevaisuuteen varautuminen tältäkin osin on tarpeen.

Tämän selvityksen tarkoituksena on tukea tulevaisuuden hallitusmuodostajia ja muita toimijoita tehtävissään kuvaamalla hallituksen muodostamisen prosessi ja kokoamalla sitä koskevaa dokumentaatiota. Toivottavasti selvitys myös lisää päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja tuottaa aineistoa tarkempaan tutkimuskäyttöön.

Miten Suomeen muodostetaan hallitus -selvityksen on kirjoittanut valtiosääntöoikeuden tohtori Lia Heasman Deloittelta. Yhdessä Sitran vanhemman neuvonantajan, lukuisten hallitusneuvottelujen kokemusasiantuntija Jouni Backmanin kanssa hän on haastatellut yhteensä 25 vuosien 2011, 2015 ja 2019 vaalien jälkeisten hallitusneuvottelujen keskeistä toimijaa ja koonnut osin aiemmin julkaisematontakin dokumentaatiota.

Antti Kivelä

Johtaja, Sitra

Tiivistelmä

Vaalien ohella merkittävin poliittinen prosessi on hallituksen muodostaminen. Sitä on kuitenkin kuvattu ja dokumentoitu hyvin vähän. Selvitys kuvaa hallituksen muodostamisen prosessia käyttäen esimerkkitapauksina vuosien 2011, 2015 ja 2019 vaalien jälkeisiä hallitusneuvotteluja. Selvitys perustuu pääosin hallitusten muodostamiseen osallistuneiden haastatteluihin ja heiltä saatuun dokumentaatioon.

Perustuslain 61 § mukaan ”*eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittää tähän tehtävään. Muut ministerit presidentti nimittää pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti. Ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta. Näiden neuvottelujen tuloksen perusteella, kuultuaan eduskunnan puhemiestä presidentti antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. Ehdokas valitaan pääministeriksi, jos eduskunnassa toimitetussa avoimessa äänestyksessä enemmän kuin puolet annetuista äänistä on kannattanut hänen valitsemistaan.*”

Perustuslaki säätelee hallituksen muodostamisen prosessia vain pääpiirteistä. Tarkoituksena on mahdollistaa prosessin mukautuminen eri tilanteisiin ja poliittisiin tarkoituksiin. Se vaihtelee lähinnä hallituksen muodostajasta riippuen. Prosessilla ei ole tunnistettua omistajaa, vaan puolueet, eduskunta, valtioneuvosto ja tasavallan presidentti toimivat kukin omalla tavallaan.

Hallituksen muodostamisen prosessi jakautuu eri vaiheisiin, joissa kullakin toimijalla on oma roolinsa: Valmistautumiseen ennen vaaleja, vaalien jälkeiseen valmisteluun, hallitustunnustelijan määräämiseen ja hallitustunnusteluihin, varsinaisiin hallitusneuvotteluihin, hallituksen hyväksymiseen ja hallituksen nimittämiseen.

Ennen vaaleja merkittävää valmistautumista on vain joidenkin puolueiden ja valtioneuvoston kanslian toimesta. Vaalien jälkeen keskeisiä toimijoita ovat muodollisesti eduskuntaryhmät, mutta tosiasiallisesti puolueet ja erityisesti suurimman puolueen puheenjohtaja. Hän toimii yleensä hallitustunnustelijana ja hallituksen muodostajana. Eduskunnan puhemies tehtävänä on tarvittaessa varmistaa prosessin eteneminen ja raportoida siitä tasavallan presidentille.

Varsinaiset hallitusneuvottelut eivät ole muodollisesti säädeltyjä ja ne voivat vaihdella merkittävästikin niin keston, organisoitumistavan, osallistujien kuin julkisuudenkin osalta. Neuvottelujen lopputuloksena sovitaan hallituksen ohjelmasta sekä ministerien määrästä ja salkkujaosta.

Hallituksen muodostaja ja eduskunnan puhemies raportoivat neuvottelujen tuloksesta tasavallan presidentille, joka antaa eduskunnalle ilmoituksen pääministeriehdokkaasta. Ilman keskustelua täysistunnossa suoritettavan pääministerivaalin jälkeen tasavallan presidentti nimittää pääministerin esityksestä muut ministerit. Samalla tasavallan presidentti myöntää eron entiselle hallitukselle.

Kesken vaalikauden suoritettava hallitusvaihdos noudattaa samaa muodollista prosessia, mutta hallituskokoonpanon säilyessä samana varsinaisia hallitusohjelmaneuvoitteluja ei yleensä ole.

Merkittävimmät kehittämistarpeet liittyvät prosessin eri vaiheiden virallisempaan dokumentointiin, eri toimijoiden keskinäisen yhteistyön vahvistamiseen sekä eduskuntaryhmien ja puolueorganisaatioiden keskinäisen suhteen tarkempaan perustuslailliseen tarkasteluun.

Sammanfattning

Vid sidan av valet är regeringsbildningen den viktigaste politiska processen. Den har dock beskrivits och dokumenterats i mycket liten utsträckning. Utredningen beskriver processen för att bilda en regering genom att använda regeringsförhandlingarna efter valet 2011, 2015 och 2019 som exempel. Utredningen grundar sig i huvudsak på intervjuer och dokumentation från personer som deltagit i förhandlingarna om regeringsprogrammet.

Enligt 61 § i grundlagen ”väljer riksdagen statsministern, som republikens president därefter utnämner till uppdraget. De övriga ministrarna utnämns av presidenten i enlighet med förslag av den som valts till statsminister. Innan statsministern väljs förhandlar riksdagsgrupperna om regeringsprogrammet och statsrådets sammansättning. Utifrån resultatet av dessa överläggningar meddelar presidenten efter att ha hört riksdagens talman vem som är statsministerkandidat. Om kandidaten vid öppen omröstning i riksdagen har fått mer än hälften av de avgivna rösterna, väljs han eller hon till statsminister.”

Grundlagen reglerar endast regeringsbildningsprocessen i stora drag. Syftet är att göra det möjligt att anpassa processen till olika situationer och politiska syften. Det varierar närmast beroende på vem som bildar regering. Processen har ingen identifierad ägare, utan partierna, riksdagen, statsrådet och republikens president agerar alla på sitt eget sätt.

Processen för att bilda regering är indelad i olika skeden, där var och en av de ovan nämnda aktörerna har en egen roll: Förberedelser inför valet, förberedelser efter valet, förordnande av en regeringssonderare och regeringssondering, egentliga förhandlingar om regeringsprogrammet, godkännande av regeringen och utnämning av regeringen.

Endast vissa partier och statsrådets kansli gör betydande förberedelser inför valet. Efter valet är riksdagsgrupperna formellt centrala aktörer, men i själva verket är det partierna och i synnerhet ordföranden för det största partiet som är det. Ordföranden fungerar i allmänhet som regeringssonderare och regeringsbildare. Riksdagens talman har till uppgift att vid behov säkerställa att processen framskrider och rapportera om den till republikens president.

De egentliga regeringsförhandlingarna är inte formellt reglerade och kan variera avsevärt i fråga om varaktighet, organisering, deltagare och offentlighet. Som slutresultat av förhandlingarna kommer man överens om regeringens program samt antalet ministrar och portföljfordelningen.

Regeringsbildaren och riksdagens talman rapporterar resultatet av förhandlingarna till republikens president, som meddelar riksdagen om statsministerkandidaten. Efter det statsministerval som förrättas i plenum utan debatt utnämner republikens president de övriga ministrarna på framställning av statsministern. Samtidigt beviljar republikens president den tidigare regeringen avsked.

Ett regeringsskifte som genomförs mitt under valperioden följer samma formella process, men eftersom regeringssammansättningen förblir densamma blir det i allmänhet inga egentliga förhandlingar om regeringsprogrammet.

De viktigaste utvecklingsbehoven har att göra med mer officiell dokumentation av de olika skedena, stärkande av samarbetet mellan de olika aktörerna samt en noggrannare grundlagsmässig granskning av riksdagsgruppernas och partiorganisationernas ömsesidiga förhållande.

Summary

Other than elections, the most important political process is the formation of a government. However, there's not a lot of documentation on the process itself. This report details the process of forming a government, using the government negotiations after the elections in 2011, 2015 and 2019 as examples. The report is mainly based on interviews with participants in the formation of the government and the documentation received from them.

According to Section 61 of the Finnish Constitution: *"The Parliament elects the Prime Minister, who is thereafter appointed to the office by the President of the Republic. The President appoints the other Ministers in accordance with a proposal made by the Prime Minister. Before the Prime Minister is elected, the groups represented in the Parliament negotiate on the political programme and composition of the Government. On the basis of the outcome of these negotiations, and after having heard the Speaker of the Parliament, the President informs the Parliament of the nominee for Prime Minister. The nominee is elected Prime Minister if his or her election has been supported by more than half of the votes cast in an open vote in the Parliament."*

The constitution only regulates the process of forming a government in a general manner. The aim is to allow the process to adapt to different situations and political purposes. Indeed, it varies mainly depending on the person leading the formation of the government. The process does not have an identified owner, but the parties, the parliament, the government and the President of the Republic each act in their own way.

The process of forming a government is divided into different stages, in which each of the aforementioned participants has their own role: preparatory work before the elections, preparation after the elections, appointment of the person leading the formation of the government and preliminary work before its formation, actual government programme negotiations, approval of the government and appointment of the government.

Before the elections, only some parties and the Prime Minister's Office make significant preparations for their involvement in the next phase of the formation of the government. After the elections, the parliamentary groups are formally those that have the main role of forming the government, although in practice it is the parties – and in particular the chair of the largest party – that play the biggest part. The Chair of the largest party is the person who (usually) lays the groundworks for the formation of the government and then leads the process itself. When necessary, the Speaker of Parliament is responsible for ensuring the progress of the process and for reporting it to the President of the Republic.

The actual government negotiations are not formally regulated and may vary significantly in terms of duration, organisation, participants and their publicity. The negotiations result in agreement on the government's programme, the number of ministers and the distribution of roles.

The person forming the government and the Speaker of the Parliament report the outcome of the negotiations to the President of the Republic, who notifies the parliament of the nominee for prime minister. Following an election of prime ministers to be held in a plenary session without debate, the President of the Republic, acting on the proposal from the prime minister, appoints the other ministers. At the same time, the President of the Republic accepts the resignation of the former government.

A change of government in the middle of a parliamentary term follows the same formal process, but if the composition of the government remains the same, there are usually no actual government programme negotiations.

This report identifies some areas where improvements can be made to the process of forming a government, including a more formal documentation of the different stages of the process, a strengthening of the co-operation between different participants and a more detailed constitutional examination of the relationship between parliamentary groups and party organisations.

1 Johdanto

Hallituksen kokoonpanon ja hallitusohjelman merkitys tulevalle vaalikaudelle on keskeinen. Se tekee hallituksen muodostamisesta yhden Suomen tärkeimmistä prosesseista. Viranomaiset tai puolueet eivät kuitenkaan ole selkeästi dokumentoineet hallituksen muodostamisen prosessia.

Vuosituhanen vaihteessa Suomessa toteutettiin perustuslain uudistus, jonka yhteydessä hallituksen muodostamisesta tuli eduskunnan alainen prosessi. Uuden hallituksen muodostaminen alkaa Suomen perustuslain 61. pykälän mukaan pääsääntöisesti eduskuntavaalien jälkeen heti eduskunnan järjestäytyttyä. Samaa prosessia voidaan soveltaa tarvittaessa myös kesken vaalikauden. Perustuslain lisäksi hallituksen muodostamiseen ei ole virallista muodollisjuridista ohjeistusta tai protokollaa. Tämän vuoksi hallituksen muodostamisen tietyt vaiheet, jotka eivät ole perustuslain määrittämiä, ovat jokaisella kerralla olleet hieman erilaisia. Myös hallituskokoonpanon neuvottelu ja hallitusohjelman laatiminen ovat tapahtuneet eri tavoilla.

Hallituksen kokoonpanon ja hallitusohjelman merkitys tulevalle vaalikaudelle on keskeinen. Se tekee hallituksen muodostamisesta yhden Suomen tärkeimmistä prosesseista. Viranomaiset tai puolueet eivät kuitenkaan ole selkeästi dokumentoineet hallituksen muodostamisen prosessia. Siten keskeisillä toimijoilla ei ole selkeää dokumentaatiota tai ohjeistusta, joka kuvaisi perustuslain mukaista ja käytännössä toteutuvaa hallituksen muodostamisen kokonaisprosessia.

Tässä selvityksessä kartoitetaan 2000-luvun Suomen hallitusneuvottelukäytäntöjä ja esitetään hallitusneuvotteluprosessin yleiskuvaus, joka sisältää keskeisten toimijoiden prosesseja hallituksen muodostamisessa.

Dokumentoinnin tavoitteena on tukea tulevaisuuden hallitusmuodostajia ja muita toimijoita tehtävissään, lisätä valtiotason päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja taltioida aineistoa tutkimuskäyttöön.

Selvityksessä esitetään katselmus hallituksen muodostamisen historiasta Suomessa ennen ja jälkeen perustuslakiuudistuksen. Lisäksi selvityksessä käydään yleisesti läpi 2000-luvun hallitusneuvottelujen käytännöt ja hallitusneuvottelujen prosessikuvaus. Selvityksessä keskitytään puolueiden, eduskuntaryhmien, eduskunnan, valtioneuvoston kanslian ja tasavallan presidentin kanslian hallitusneuvotteluvalmisteluun ennen vaaleja ja heti vaalitulosten selvittyä. Tämän lisäksi selvityksessä tarkastellaan valtiopäivien avajaisten jälkeisten hallitustunnustelujen ja hallitusneuvottelujen toteutusta. Keskeisenä tavoitteena on luoda yleinen kuvaus prosessista, joka johtaa perustuslain mukaiseen uuden hallituksen nimittämiseen Suomessa. Esimerkkeinä toimivat prosessit, joilla hallituksen muodostaminen tapahtui eduskuntavaalien jälkeen vuosina 2011, 2015 sekä 2019.

Selvityksestä on haluttu laatia mahdollisimman ymmärrettävä myös laajemmalle lukijakunnalle. Tämän vuoksi selvityksessä käytetään valtioneuvoston sijaan kansankielessä ja mediassa vakiintunutta termiä ”hallitus”. Samoin ”hallitustunnustelija” sekä ”hallituksen muodostaja” ovat vakiintuneita termejä, vaikka ne eivät olekaan perustuslaissa määriteltyjä rooleja. Tekstiä ei

kuitenkaan ole muokattu, kun viitataan sellaisiin teksteihin tai pykäliin, joissa käytetään termiä ”valtioneuvosto”.

1.1 Selvityksen toteutustapa

Hallitusneuvottelujen prosessikuvauksen perusteena on hallitusneuvotteluista kerätty suullinen ja kirjallinen tieto. Eri hallitusneuvotteluprosesseja kuvataan mahdollisimman täsmällisesti, siten kuin ne ovat haastateluissa ja muussa materiaalissa esitetty. Valitut esimerkit kuvaavat pelkästään prosessin käytännön toteutusta. Selvityksessä ei arvioida itse käytäntöjen toimivuutta, neuvottelujen sisältöä tai hallituksen muodostamisen toteutustapaa. Puolueet esitetään selvityksessä aina aakkosjärjestyksessä.

Raportti perustuu selvityksen aikana saatuun suulliseen tai kirjalliseen tietoon. Suullinen tieto on kerätty Sitran osoittamilta henkilöiltä syksyllä 2019 toteutettujen henkilöhaastattelujen avulla. Henkilöhaastatteluja toteutettiin yhteensä 25 kappaletta. Haastateltavat edustivat puolueita (Keskusta, Kokoomus, Perussuomalaiset, SDP, Vasemmistoliitto ja Vihreät), valtioneuvoston kansliaa, eduskuntaa, valtiovarainministe-

riötä, tasavallan presidentin kansliaa, tai ovat aiheen erityisasiantuntijoita. Haastatellut puolueiden edustajat edustavat puolueita, jotka saivat yli viiden prosentin kannatuksen vuoden 2019 eduskuntavaaleissa. Osa haastateltavista toimi aiemmin tehtävissä, joiden perusteella heidät valittiin mukaan haastateltaviksi. Lista haastatelluista henkilöistä löytyy selvityksen liitteestä 6.1.

Kirjallinen tieto perustuu haastateltavien lähettämiin dokumentteihin, kuten henkilökohtaisiin muistiinpanoihin hallitusneuvottelujen ajalta, sekä muihin tehtyihin selvityksiin. Keskeiset ja huonosti julkisesti saatavissa olleet dokumentit, kuten Seppo Tiitisen tietyt muistiot, jotka ovat päivätty 20.3.2003 sekä 27.8.2014, ovat esillä selvityksessä. Selvitys sisältää myös muita hallituksen muodostamisprosessiin liittyviä esimerkkidokumentteja.

Selvitys laadittiin loka-joulukuussa 2019 ja sen toteutuksesta vastasi Deloitte, vastuuhenkilönään OTT Lia Heasman. Työn ohjauksesta vastasivat vanhempi neuvonantaja Jouni Backman Sitrasta ja partneri Lauri Byckling Deloittelta. Haastattelut toteuttivat Lia Heasman ja Jouni Backman. Selvitys on päivitetty esim. puolueiden sääntöjen osalta vastaamaan vuoden 2021 alun tilannetta.

2 Hallituksen muodostaminen Suomessa

Perustuslakiuudistuksen tavoitteena oli vahvistaa valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä. Uudistuksen jälkeen Suomessa on ollut yhdeksän hallitusta, jotka kaikki ovat olleet enemmistöhallituksia.

Vuonna 1919 hyväksytty Suomen Hallitusmuoto -laki (94/1919) ohjasi hallituksen muodostumista Suomessa aina 80-luvun loppuun saakka, jolloin Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta (157/1987) toi ministerit parlamentaariseen vastuuseen. Vuosisadan loppuun mennessä eduskunnan roolia hallituksen muodostamisessa lisättiin entisestään. Lopulta vuosituhaten vaihteen perustuslakiuudistuksessa hallituksen muodostamisesta tehtiin pääosin eduskunnan alainen prosessi.

2.1 Ennen perustuslakiuudistusta

Suomen itsenäisyyden ensimmäisinä vuosikymmeninä tasavallan presidentin asema oli huomattavasti nykyistä vahvempi ja tasavallan presidentti vastasi hallituksen muodostamisesta. Tasavallan presidentillä oli myös laaja harkintavalta hallituksen kokoonpanossa. Tietyt käytännöt ja tavat olivat vakiintuneet, esimerkiksi tapa hallitustunnustelujen käynnistämisestä presidentin kierroksella. Tällöin tasavallan presidentti kutsui luokseen mahdollisten hallituspuolueiden johtoa ja tiedusteli heidän näkemyksiään tulevasta hallituksesta ja pääministeriehdokkaista. Tasavallan presidentin valtaa hallituksen nimittämisessä vahvisti keskustelukompaneiden valikoimisen lisäksi puoluejärjestelmän melko kehittymätön aste ennen sotia. Tämän vuoksi tasavallan presidentti pystyi käyttämään merkittävästi omaa harkintaky-

kyään nimittäessään hallitustunnustelijan tai -muodostajan presidentinkierroksen jälkeen. Tavanomaisinta oli, että tasavallan presidentti nimitti aluksi hallitustunnustelijan ja vasta myöhemmin neuvottelujen edetessä hallitusmuodostajan. Näistä hallitusmuodostaja, eli tuleva pääministeri, ei yleensä ollut vaalien suurimman puolueen edustaja vaan tasavallan presidentin oma luottohenkilö muusta puolueesta.

Eduskuntavaalien voitto tai laaja eduskuntaryhmä eduskunnassa ei taannut puolueen pääsemistä hallituskokoonpanoon. Tasavallan presidentin päätavoitteena ei ollut saada muodostettua enemmistöhallitusta vaan hallitus, joka mukailisi tasavallan presidentin politiikkaa. Tasavallan presidentti pystyi nimeämään hallituksen myös vastoin eduskunnan tahtoa tai suostumusta. Tasavallan presidentti muodostikin vähemmistö- ja virkamieshallituksia oman harkintavaltansa mukaisesti, mikäli enemmistöhallitus ei tuntunut mahdolliselta. Ennen sotia virallisena käytäntönä oli, että ministerien valinnasta vastasi pääministeri, mutta sotien jälkeen valinta siirtyi eduskuntaryhmille. Pääministerin valinnan lisäksi tasavallan presidentti määräsi yleisesti myös ulkoasiain- ja puolustusministerin, ja ohjasi vahvasti ministerinimityksiä vielä sotien jälkeisinä vuosikymmeninä. Ulkoasiainministeri nautti hallituksessa erityisasemaa ja pysyi usein samana vaalien välillä muun hallituskokoonpanon muuttuessa. Ennen sotia oli myös tapana, että tasavallan presi-

dentti nimitti puolustusministerin armeijan palveluksessa olevien luottomiestensä joukosta.

2.2 Perustuslakiuudistuksen jälkeen

Suomen perustuslakimuutos vuonna 2000 (731/1999) loi nykyiset juridiset kehykset hallituksen muodostamiselle ja teki siitä eduskunnan alaisen prosessin. Tuolloisella perustuslakimuutoksella kumottiin neljä aikaisemmin voimassa ollutta perustuslakia. Näihin kuului myös vuoden 1919 hallitusmuoto. Uudistuksen tavoitteena oli vahvistaa valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä yhtenäistämällä ja ajanmukaistamalla perustuslakeja. Valtioneuvoston asemaa vahvistettiin suhteessa tasavallan presidenttiin esimerkiksi uudella säännöksellä, jonka

mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Lisäksi uudistuksessa laajennettiin valtioneuvoston virkänimitysvaltaa.

Perustuslakiuudistuksen jälkeen Suomessa on ollut yhdeksän hallitusta, jotka kaikki ovat olleet enemmistöhallituksia. Näistä viisi on muodostettu välittömästi eduskuntavaalien jälkeen hallitusneuvotteluprosessin kautta. Neljässä hallituksessa pääministeri on vaihtunut keskellä vaalikautta, mistä on seurannut lyhyt neuvotteluprosessi. Hallitusneuvotteluprosessia on eduskuntavaalien jälkeen vetänyt viisi hallituksen muodostajaa ja tulevaa pääministeriä: Jäätteenmäki, Vanhanen, Katainen, Sipilä ja Rinne. Perustuslakiuudistuksen jälkeen muodostetut hallitukset on listattu taulukossa 1.

Taulukko 1: Suomen hallitukset perustuslakiuudistuksen jälkeen (Lähde: Valtioneuvosto). Eduskuntavaalien jälkeen muodostetut hallitukset on lihavoitu.

Hallitus	Ajankohta	Hallitus-päivät	Pääministerin puolue	Hallitusmuoto
Jäätteenmäki	17.4.2003-24.6.2003	69	Keskusta	Enemmistö
Vanhanen 1	24.6.2003-19.4.2007	1396	Keskusta	Enemmistö
Vanhanen 2	19.4.2007-22.6.2010	1161	Keskusta	Enemmistö
Kiviniemi	22.6.2010-22.6.2011	366	Keskusta	Enemmistö
Katainen	22.6.2011-24.6.2014	1099	Kokoomus	Enemmistö
Stubb	24.6.2014-29.5.2015	340	Kokoomus	Enemmistö
Sipilä	29.5.2015-6.6.2019	1490	Keskusta	Enemmistö
Rinne	6.6.2019-10.12.2019	188	SDP	Enemmistö
Marin	10.12.2019-		SDP	Enemmistö

61§**Valtioneuvoston muodostaminen**

Eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittää tähän tehtävään. Muut ministerit presidentti nimittää pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti.

Ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta.

Näiden neuvottelujen tuloksen perusteella, kuultuaan eduskunnan puhemiestä presidentti antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. Ehdokas valitaan pääministeriksi, jos eduskunnassa toimitetussa avoimessa äänestyksessä enemmän kuin puolet annetuista äänistä on kannattanut hänen valitsemistaan.

Jos ehdokas ei saa vaadittavaa enemmistöä, asetetaan samassa järjestyksessä uusi pääministeriehdokas. Jollei uusikaan ehdokas saa yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan eduskunnassa avoimena äänestyksenä pääministerin vaali. Valituksi tulee tällöin eniten ääniä saanut henkilö.

Valtioneuvostoa nimitettäessä ja sen kokoonpanoa merkittävästi muutettaessa eduskunnan on oltava koolla.

Suomen perustuslain 61. pykälä luo yleisluonteisen kehikon valtioneuvoston muodostamiselle.

3 Perustuslain asettama prosessi

Perustuslaki antaa laajat mahdollisuudet hallituksen muodostamisen prosessille. Eduskunnassa on perustuslain lisäksi nojaututtu eduskunnan pääsihteerinä toimineen Seppo Tiitisen kirjoittamiin kuvauksiin hallituksen muodostamisen kulusta.

Suomessa toimii perustuslain mukaisesti valtioneuvosto. Siihen kuuluu perustuslain 60. pykälän mukaan pääministeri ja tarvittava määrä muita ministereitä. Ministerien määrä ja tarkka työnkuva saattavat vaihdella eri hallitusten välillä. Perustuslain mukaisesti ministerien on oltava rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia. Parlamentaaristen periaatteiden mukaisesti ”*ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle*” ja ”*jokainen asian käsittelyyn valtioneuvostossa osallistunut ministeri vastaa päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriyvää mielipidettään pöytäkirjaan merkittäväksi*”.

Hallituksen kokoonpano ei toteudu automaattisesti eduskuntavaalien perusteella. Perustuslain uudistaminen vuonna 2000 muutti hallituksen muodostamisen perustuslain mukaista prosessia. Hallituksen muodostaminen tapahtuu Suomessa perustuslain 61. pykälän mukaan ja hallitusohjelman tiedonanto perustuslain 62. pykälän mukaan.

Perustuslain 61. pykälän mukaan ”*eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittää tähän tehtävään. Muut ministerit presidentti nimittää pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti. Ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta*. Näiden neuvottelujen tuloksen perusteella, kuultuaan eduskunnan puhemiestä presidentti antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. Ehdokas valitaan pääministeriksi, jos eduskunnassa toimitetussa avoimessa äänestyksessä enemmän kuin puolet annetuista äänistä on kannattanut hänen valitsemistaan. Jos

ehdokas ei saa vaadittavaa enemmistöä, asetetaan samassa järjestyksessä uusi pääministeriehdokas. Jollei uusikaan ehdokas saa yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan eduskunnassa avoimena äänestyksenä pääministerin vaali. Valituksi tulee tällöin eniten ääniä saanut henkilö. Valtioneuvostoa nimitettäessä ja sen kokoonpanoa merkittävästi muutettaessa eduskunnan on oltava koolla.” Perustuslain 62. pykälän mukaan ”*valtioneuvoston on viivytyksettä annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Samoin on meneteltävä valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa*.”

Uuden perustuslain keskeisin muutos on, että hallituksen muodostaminen ja pääministerin valinta siirtyivät eduskunnalle. Eduskunta myös vastaa hallituksen muodostamisen ohjauksesta (PeVM 10/1998 vp. 20). Perustuslain 3. pykälän mukaisesti valtioneuvoston tulee nauttia eduskunnan luottamusta parlamentaaristen periaatteiden mukaisesti. Tasavallan presidentin valtaoikeuksia ja harkintavaltaa kavennettiin, ja hallituksen muodostamisesta tuli parlamentaarisen periaatteen mukaisesti vaaleilla valitun eduskunnan alaisuudessa tapahtuva prosessi. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp. 7) mainitaan, että vuosien 1987 ja 1991 tapahtuneet perustuslain muutokset eivät olleet vielä taanneet eduskunnalle riittävää roolia, vaan pikemminkin säädännällisen roolin verrattuna tasavallan presidentin itsenäiseen rooliin.

Vuoden 2000 perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp 41) todetaan, että ”*valtioneuvoston kokoonpanon tulee määräytyä mahdollisim-*

man suoraan eduskuntavaalien tuloksen ja eduskunnan kokoonpanon perusteella.” Näin tuleva hallitus nauttii eduskunnan luottamusta, kun se vastaa mahdollisimman tarkasti eduskunnan tahtotilaa. Tämä myös takaa parlamentarismien toteutumisen. Eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitisen tekemän muistion (Tiitinen 20.3.2003) mukaan ”perustuslain uudistuksen keskeisin sisällöllinen tavoite oli valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen ja eduskunnan aseman korostaminen ylimpänä valtioelimenä sekä eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston aseman vahvistaminen.” Niinpä ”valtioneuvoston muodostamisen tulee määräytyä mahdollisimman suoraan eduskuntavaalien tuloksen ja eduskunnan kokoonpanon perusteella niin, että kansalaisten eduskuntavaaleissa ilmaisema tahto mahdollisimman välittömästi ilmenee valtioneuvoston kokoonpanossa.” (HE 1/1998 vp. 25) Tämän vuoksi ”uuden eduskunnan ensimmäinen ja keskeinen tehtävä on aikaansaada toimintakykyinen hallitus mahdollisimman pikaisesti.” Seppo Tiitisen muistion (Tiitinen 20.3.2003) mukaan näiden tulisi olla läpikäytyjä periaatteita myös perustuslain uudistuksen tulkinnoissa.

Eduskuntaryhmät neuvottelevat perustuslain sanamuodon mukaisesti hallitusohjelman ja hallituksen kokoonpanosta. Tämä palautuu parlamentaarisiiin periaatteisiin, jossa hallituksen tulee nauttia eduskunnan luottamusta ja luottamus on varmempi, kun eduskuntaryhmät ovat olleet keskeisiä toimijoita hallitusneuvotteluissa. Hallituksen esitys perustuslaiksi sisälsi lisäyksen, että tämä oli eduskuntaryhmien ja puolueiden yhteinen rooli. Perustuslain hallituksen esityksessä (HE1/1998 vp. 42) todetaan, että ”ensi vaiheessa eduskunnassa edustettuina olevat puolueet ja eduskuntaryhmät neuvottelisivat valtioneuvoston kokoonpanosta ja ohjelmasta.” Perustuslaki 2000-komitean ehdotus ei kuitenkaan maininnut puolueita, ja perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM 10/1998 vp. 20-21) tuki puolueiden poistamista pykälästä. Eduskunnan vastaus (EV 262/1998 vp.) ei tämän jälkeen myöskään sisältänyt mainintaa

puolueista vaan pelkästään eduskuntaryhmistä. Valiokunnan mietinnön (PeVM 10/1998 vp. 21) mukaan jo aikaisemmin todettu jännite puolueiden ja parlamentarismien välillä oli edelleen keskeinen ja näin ”kun perustuslain eduskuntaa ja parlamentarismia koskevat säännökset eivät rakennu puolueiden edustamisen ja puolueilta saadun luottamuksen varaan, ei kuulemista koskevia säännöksiä voida laatia puolueiden edustajien kuulemisen pohjalta.” Eduskuntaryhmän ja puolueen välinen suhde määräytyykin puolueen omien sääntöjen ja päätösten mukaisesti, mutta perustuslain näkökulmasta hallitusohjelman ja hallituksen kokoonpanon neuvottelu kuuluu yksinoikeudella eduskuntaryhmille. Tarkka perustuslain kirjain merkitsee siis, että eduskuntaryhmien roolin tulisi olla keskeinen hallituksen muodostamisessa, ja neuvottelujen tulisi tapahtua eduskuntaryhmien toimesta tai selkeällä mandaatilla.

Hallituksen esityksessä perustuslaiksi todetaan, että ”perustuslaissa ei tarkemmin säänneltäisi puolueiden ja eduskuntaryhmien välisiä neuvotteluja eikä niiden käynnistämistä ja ohjaamista” ja ”nämä seikat jäisivät parlamentaaristen käytäntöjen varaan, ja ne voisivat vaihdella poliittisesta tilanteesta riippuen.” Siksi perustuslaki ei anna tarkkaperäistä prosessikuvausta erinäisten hallituksen muodostamisen käytäntöjen tai prosessien osalta. Prosessia ei ole tarkemmin kuvattu myöskään muussa lainsäädännössä. Laki eduskuntaryhmistä (Laki eduskuntaryhmistä 28.12.2012, §2) viittaa eduskuntaryhmän tehtävien osalta perustuslakiin toteamalla, että ”Eduskuntaryhmä huolehtii perustuslaissa säädetyistä ja muista eduskuntaryhmän säännöissään hyväksymistä tehtävistä.”

Eduskunnassa on perustuslain lisäksi nojaututtu eduskunnan pääsihteerinä toimineen Seppo Tiitisen kirjoittamaan kuvaukseen hallituksen muodostamisen kulusta. Tässä ohjeistuksessa kuvataan perustuslaissa kirjoittamattoman tunnusteluvaiheen ja neuvotteluvaiheen prosessi ja käytäntö. Tämän ohjeistuksen mukaista prosessia voidaan osittain pitää vakiintuneena

käytäntönä, mutta tällä dokumentilla ei kuitenkaan ole muodollisjuridista asemaa.

Perustuslaki antaa siis laajat mahdollisuudet hallituksen muodostamisen prosessille. Tiettyjä selkeitä ohjeistuksia löytyy perustuslain esitöistä ja perustuslakivaliokunnan mietinnöistä. Esimerkiksi perustuslain esitöissä on mainittu, että ensisijaisena tavoitteena tulisi olla parlamentaaristen enemmistöhallitusten muodostaminen. Näin eduskunnan luottamus olisi jo etukäteen varmistettu

(HE 1/1998 vp. 41, 112). Huomionarvoista on, että perustuslaki tai sen esityöt eivät kiellä vähemmistöhallituksen muodostamista.

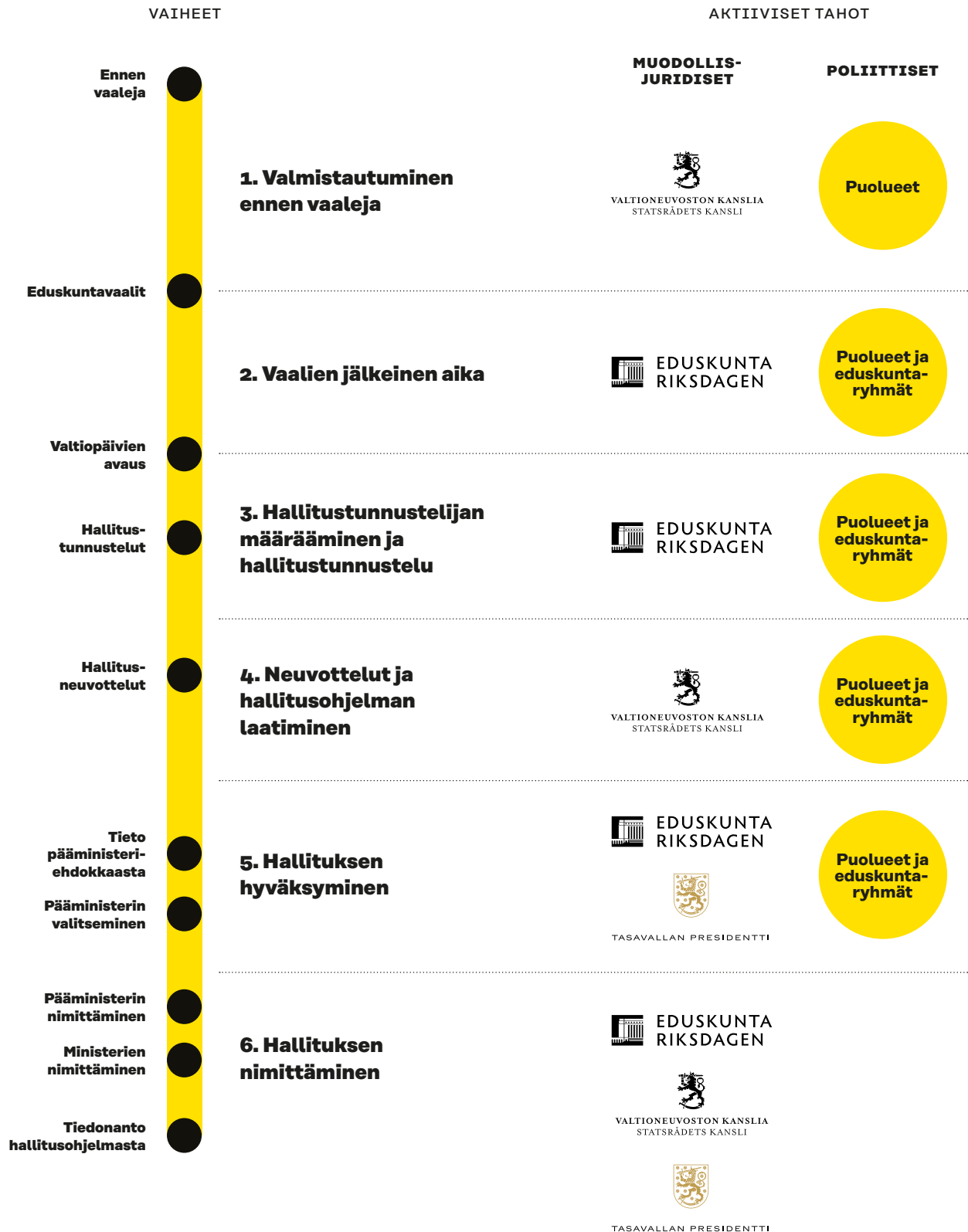
Samaten perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVM 10/1998 vp. 20) mukaan hallitus tulee muodostaa kaikissa vaiheissa niin, että hallituksen muodostaminen tapahtuu pikaisesti. Hallituksen muodostaminen tapahtuu nopeammin perustuslakiuudistuksen jälkeen kuin vanhan perustuslain aikaan.

Hallituksen muodostamiseen käytetty aika

Vaalivuosi	Vaalit pvm	Hallitus pvm	Aika vrk
1945	18.3.	17.4.	30
1948	2.7.	29.7.	27
1951	3.7.	20.9.	79
1954	8.3.	5.5.	58
1958	7.7.	29.8.	53
1962	5.2.	13.4.	39
1966	21.3.	27.5.	67
1970	16.3.	14.5.	51
1972	3.1.	23.2.	44
1975	22.9.	30.11.	69
1979	19.3.	26.5.	68
1983	21.3.	6.5.	46
1987	16.3.	30.4.	45
1991	17.3.	26.4.	40
1995	19.3.	13.4.	25
1999	21.3.	15.4.	25
2003	16.3.	17.4.	32
2007	18.3.	19.4.	32
2011	17.4.	22.6.	66
2015	19.4.	29.5.	40
2019	14.4.	6.6.	53
Ka	1945-2019		47,1 vrk
	1945-1999		47,9 vrk
	2003-2019		44,6 vrk

Vuosina 1945—2019 eduskuntavaalien jälkeisten hallitusten muodostamisen kesto on vaihdellut 25 vuorokaudesta 79 vuorokauteen. 2000-luvulla hallituksen muodostaminen on kestänyt hieman vähemmän aikaa kuin aiemmin.

HALLITUKSEN MUODOSTAMISEN AIKAJANA



MUODOLLISJURIDISET TAHOT

EDUSKUNTA
RIKSDAGEN

VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KÄNSLIA

TASAVALLAN PRESIDENTTI

Ennen
vaaleja

Valtion
ohjausjärjestelmän
kehittämishanke

Hankkeen esittely
kiinnostuneille tahoille

Strategiaosasto
aloittaa
valmistautumisen

Viestintäpääliköt sopivat
keskinäisestä työnjaosta hallituksen
muodostamisprosessissa

Eduskunta-
vaalit

POLIITTISET TAHOT

KESK

KOK

PS

SDP

VAS

VIHR

Vaaliohjelman valmistelua ja julkaiseminen sekä
hallitusohjelmatavoitteiden valmistelua

Hallitusneuvotte-
lujen suunnittelu
sekä valmistau-
tuminen hallitus-
neuvotteluihin
puheenjohtajan
ja hänen valit-
semien tahojen
toimesta

Hallitus-
neuvottelujen
suunnittelu sekä
valmistautu-
minen hallitus-
neuvotteluihin
ns. presidiumin
toimesta

Valmistautumi-
nen hallitus-
neuvotteluihin
puheenjohtajan ja
puoluesihteerin
toimesta

Hallitusneuvotte-
lujen suunnittelu
sekä valmistau-
tuminen hallitus-
neuvotteluihin
puheenjohtajan ja
puoluesihteerin
toimesta

Valmistautu-
minen hallitus-
neuvotteluihin
puheenjohtajan ja
puoluesihteerin
toimesta

4 Hallituksen muodostamisen käytännön prosessi

Eri kertoina hallituksen muodostamisessa on suuria eroja erityisesti hallitusneuvottelujen prosesseissa. Tässä luvussa näitä eroja esitellään kuvaamalla vuosien 2011, 2015 ja 2019 vaalien jälkeisiä hallitusneuvotteluja esimerkkeinä.

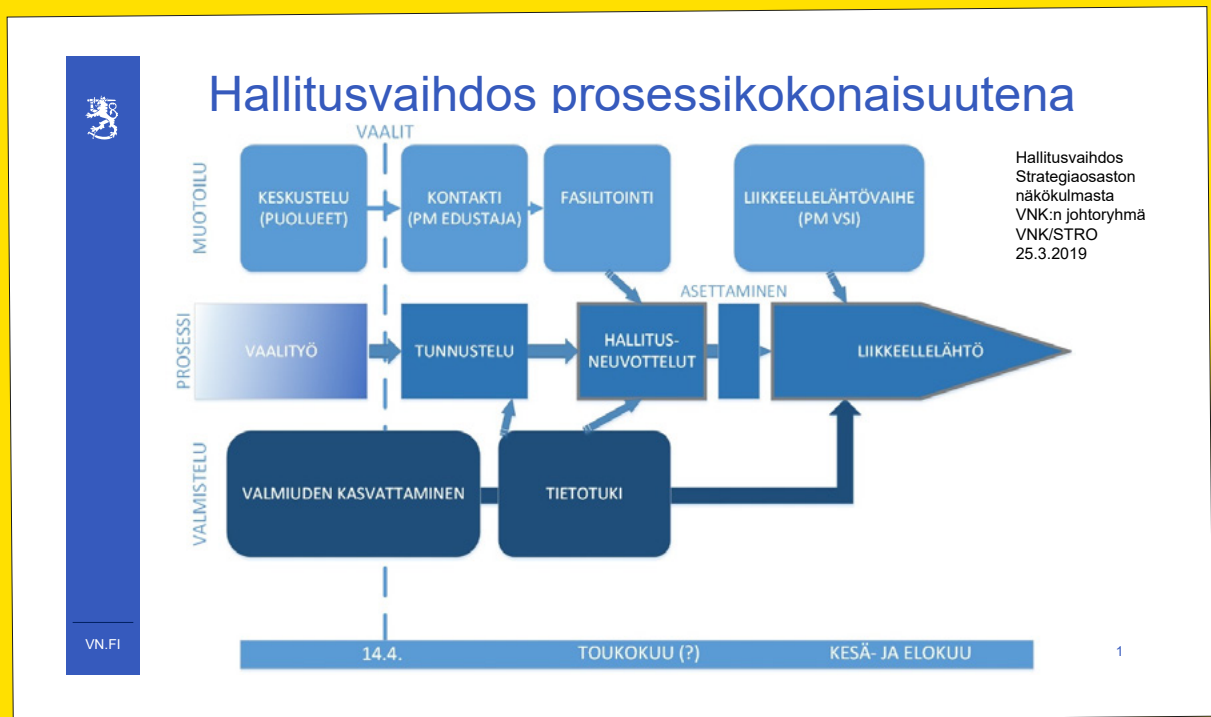
4.1 Valmistautuminen ennen vaaleja

4.1.1 Eduskunta

Hallituksen muodostamiseen valmistautuminen alkaa käytännössä jo ennen eduskuntavaaleja. Eduskunnan valmistautuminen on kuitenkin ollut melko vähäistä. Ennen vaaleja tapahtuva valmistautuminen ja toiminta eivät ole osa perustuslain asettamaa prosessia, eikä eduskunnalla ole virallista roolia ennen eduskuntavaaleja. Haastatte- luissa ilmeni, että eduskuntaryhmien jäse- niltä on saattanut tulla kysymyksiä esimer- kiksi eduskunnan viestinnälle ennen vaaleja. Näissä tilanteissa on pyynnöstä toimitettu eduskunnan entisen pääsihteerin Seppo Tiitisen tekemä muistio hallituksen muodos- tamiseen. Eduskunnan viestintä on myös sopinut jo ennen vaaleja valtioneuvoston kanslian ja tasavallan presidentin kanslian kanssa hallitusneuvottelujen viestinnän keskinäisestä työnjaosta.

4.1.2 Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kansliassa on ennen vaaleja toteutettu valtion ohjausjärjestelmän kehittä- mishankkeita, nimiltään Kokka, Ohra ja Pakuri. Näistä Kokka toteutettiin ennen vuoden 2011, Ohra vuoden 2015 ja Pakuri vuoden 2019 eduskuntavaaleja. Hankkeet ovat sisältäneet myös hallituksen muodosta- miseen ja hallitusohjelman neuvotteluun liittyvää pohdintaa. Hankkeiden pääpaino on ollut hallituksen työskentelyssä, johtami- sessa ja hallitusohjelmaan liittyvissä kysymyksissä. Erityisesti Ohran tausta-aja- tuksena oli kehittää systemaattista prosessia hallituksen muodostamiseen ja johtamiseen. Hankkeet eivät ole suunnitteluprojekteja, vaan ne pyrkivät tarjoamaan tulevalle halli- tukselle johtamiseen ja hallitustyöskentelyyn liittyviä ehdotuksia. Pääpaino hankkeissa on sisällöllisessä puolessa, vaikka ne ovat sisältä- neetkin jonkin verran prosessuaalisia kysy- myksiä ja prosessiin vaikuttavia aiheita. Ohra-hankkeen tulokset sisältävät suoriakin poliittiseen prosessiin liittyviä suosituksia. Ohra-hanke sisälsi hallituksen muodostami- seen liittyviä ajatuksia ja Pakuri-hankkeessa korostettiin, että hallitusohjelman tulisi nimetä hallituksen päätavoitteet.



Hallitusvaihdos Valtioneuvoston kanslian strategiasaston näkökulmasta, VNK:n johtoryhmä, 25.3.2019

Hankkeiden valmistelu alkoi noin kaksi vuotta ennen vaaleja. Ennen hankkeen virallista käynnistämistä valmisteltiin myös itse asettamista. Hankkeiden toteutuksen taustalla oli virkamieskunnan toive tukea valtioneuvoston toiminnan kehittämistä. Hankkeet toteutettiin yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa. Ennen näitä hankkeita valtioneuvoston kansliassa oli toteutettu poliittisen johdon pyynnöstä valtioneuvoston strategisia prosesseja ja sen kehittämiseen liittyviä selvityksiä. Nämä selvitykset eivät kuitenkaan sisältäneet pohdintaa hallituksen muodostamisesta.

Ohra- ja Pakuri-hankkeiden työryhmiin kuului valtioneuvoston kanslian valitsemia henkilöitä eri ministeriöistä ja tämän lisäksi ydinsihteeristö, joka koostui valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian henkilöstöstä. Hankkeilla oli myös poliittinen tukiryhmä. Hankkeet olivat virkamieshankkeita, eikä niillä siksi ollut poliittista ohjausryhmää. Vaikka Kokka-hankkeessa ei ollut pysyvää poliittista tukiryhmää, oli siinä mukana tietynlainen poliittinen sparrausryhmä. Ohra-hankkeessa poliittinen tukiryhmä koostui sen hetken gallupien perusteella suurimpien puolueiden edustajista. Puolueiden määrää lisättiin Pakuri-hankkeessa, jossa mukana olivat kaikkien eduskuntapuolueiden edustajat. Ohran jälkeen oli nähty tärkeänä saada sitoutumismielessä kaikki puolueet mukaan. Eri kokoisilla puolueilla on myös eri näkökulmat hallitus-työskentelyyn ja sen tavoitteisiin. Haastattelussa ilmeni, että ainakin osa puolueita edustavista henkilöistä kutsuttiin suoraan mukaan kysymättä puolueelta mahdollisia ehdokkaita. Haastattelussa selvisi myös, että kaikissa puolueissa ei ollut selkeää tietoa siitä, kuka heitä edusti tai miksi tämä henkilö oli pyydetty hankkeeseen mukaan.

Pakuri-hankkeen lopputuloksia esiteltiin kiinnostuneille puolueille ja valtioneuvoston jäsenille. Esittelyn keskeisenä tarkoituksena oli avata dialogi jo ennen vaaleja puolueiden kanssa. Poliittisen tukiryhmän jäsenten toivottiin myös sitouttavan ja vievän hankkeen ajatuksia omalle puolueelleen. Puolueiden puolesta osallistuvat henkilöt eivät kuitenkaan olleet puolueiden puheenjohtajia tai kuuluneet puolueiden muuhun puheenjohtajistoon.

Valtioneuvoston kanslia ei osallistu puolueiden toimesta tapahtuvaan valmisteluun. Myöskään Ohra- tai Pakuri-hankkeista ei keskusteltu kaikkien eduskuntapuolueiden kanssa, eikä niiden sisältöä käyty esittelemässä hallituksen muodostamiseen valmistautuville puolueiden sisäisille toimielimille.

Valtioneuvoston kanslia myös johtaa tulevaisuuskatsausten valmistelua yhteistyössä ministeriöiden kanssa. Tulevaisuuskatsaukset valmistellaan virkamiestyönä ministeriöiden kansliapäälliköiden johdolla. Ne luovat ehdotuksia tulevaisuuteen ja tulevalle hallitukselle. Myös valtioneuvoston kanslian strategiaosastolla on rooli ennen vaaleja tapahtuvassa valmistelussa. Osasto tekee valmistelua erityisesti hallituksen muodostamisen prosessiin liittyen. Valtioneuvoston kansliassa oli myös pohdittu ennen 2019 vaaleja, pystyisikö valtioneuvoston kanslia toimimaan taustatoimiston roolissa tai tukemaan fasilitointia neuvotteiluissa. Strategiaosaston päällikkö tapasi eri puolueiden, ei kuitenkaan kaikkien puolueiden, edustajia keskustellakseen mahdollisesta hallituksen muodostamisen prosessista vuonna 2019 ja valtioneuvoston kanslian mahdollisuuksista tarjota virkamiesavustusta hallituksen muodostamisen aikana.

Seppo Tiitinen
20.3.2003

Hallituksen muodostamiseen liittyviä periaatenäkökohtia ja eduskunnan puhemiehen asema prosessissa

1. Perustuslakiuudistuksen keskeisin sisällöllinen tavoite oli valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen ja eduskunnan aseman korostaminen ylimpänä valtioelimenä sekä eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston aseman vahvistaminen. Nämä ovat läpikäytyjä periaatteita kaikissa perustuslain sisältämissä yksittäisissä uudistuksissa ja myös niitä koskevissa tulkinnoissa.
2. Valtioneuvoston muodostamista koskevan uudistuksen taustalla on ajatus, että valtioneuvoston kokoonpanon tulee määräytyä mahdollisimman suoraan eduskuntavaalien tuloksen ja eduskunnan kokoonpanon perusteella niin, että kansalaisten eduskuntavaaleissa ilmaisema tahto mahdollisimman välittömästi ilmenee valtioneuvoston kokoonpanossa.
3. Uuden eduskunnan ensimmäinen ja keskeisin tehtävä on aikaansaada uusi toimintakykyinen hallitus mahdollisimman pikaisesti.
4. Perustuslaissa luodun järjestelmän tarkoitus on, että eduskunta huolehtii kaikin osin myös hallituksen muodostamisenettelyn ohjauksesta.
5. Tilanteesta riippuen hallitusneuvottelujen vetäjänä kysymykseen voi tulla esimerkiksi suurimman eduskunnassa edustettuna olevan puolueen puheenjohtaja, eduskunnan puhemies tai eroavan hallituksen pääministeri.
6. Puhemiehen asiana on kaikessa tapauksessa seurata hallitusneuvottelujen edistymistä ja tarvittaessa käynnistää ne. Puhemiehen tehtävänä on myös antaa presidentille selvitys hallitusneuvottelutilanteesta, jos eduskunnassa neuvottelutilanne arvioidaan jossakin vaiheessa hedelmättömäksi.
7. Presidentin on joka tapauksessa kuultava puhemiestä ennen tiedon antamista pääministeriehdokkaasta eduskunnalle (Pel 61 § 2 mom).

Seppo Tiitisen muistio 20.3.2003 ennen uuden perustuslain ensimmäistä hallituksen muodostamista avaa hallituksen muodostamiseen liittyviä periaatenäkökohtia ja eduskunnan puhemiehen roolia prosessissa.

Valtioneuvoston kanslialla on tärkeä rooli hallitusneuvottelujen käytännön toteutuksessa. Rooli perustuu aiemmin toteutuneisiin hallituksen muodostamisen prosesseihin. Valtioneuvoston kanslian valmistautuminen on organisoitu erilliseksi hankkeeksi. Hanketta koordinoi alivaltiosihteeri. Tämän lisäksi strategiaosaston johtaja vastaa sisällöllisesti valmistautumisesta, viestintäjohtaja viestintään liittyvistä aiheista ja tila- ja virastopalveluyksikön johtaja käytännön kysymyksistä. Valtioneuvoston kansliassa pidettiin vuonna 2019 virkamies-tapaaminen jo ennen vaaleja alivaltiosihteerin johdolla. Siinä valmisteltiin eri osa-alueita, joihin valtioneuvoston kanslia pyrki valmistautumaan. Tällaisia ovat esimerkiksi tilojen ja viestinnän kaltaiset tekniset kysymykset. Valtioneuvoston kanslialla on rooli tarjota tukea nimenomaisesti tulevalle pääministerille.

Tämän lisäksi eduskunnan tieto- ja viestintäjohtaja, valtioneuvoston kanslian viestintäjohtaja ja tasavallan presidentin viestintäpäällikkö tapasivat ennen vaaleja eduskunnan kanslian viestintäpäällikön aloitteesta. Tapaamisen tavoitteena oli käydä läpi viestinnän työnjako hallituksen muodostamisessa. Työnjako perustui muodostuneeseen käytäntöön instituutioiden välillä. Hallituksen muodostamisen prosessina on käytetty Seppo Tiitisen kirjoittamaa muistiota vuodelta 2003. Periaatteena viestinnän vastuun jakamiselle on ollut, että fyysinen paikka, jossa hallituksen muodostamisen vaihe tapahtuu, määrittelee mikä kolmesta instituutiosta vastaa virkamiesten taholta tapahtuvasta viestinnästä. Tunnusteluvaiheen viestintä on siten eduskunnan vastuulla, koska tunnustelut tapahtuvat pääsääntöisesti eduskunnan tiloissa. Neuvotteluvaiheessa vastuu siirtyy valtioneuvoston kanslialle, koska neuvottelut käydään pääsääntöisesti valtioneuvoston tiloissa. Näin toimitaan, vaikka eduskunnan tai valtioneu-

voston tiloja ei käytettäisikään. Samasta syystä tasavallan presidentin kanslia vastaa viestinnästä prosessin osien aikana, jotka tapahtuvat tasavallan presidentin tiloissa. Viestintävastuun jakaminen tilan perusteella helpottaa viestinnän hoitamista käytännössä. Kukin toimija saa vastata viestinnästä omissa tiloissaan.

4.1.3 Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriö on ollut mukana valtioneuvoston kanslian kanssa Kokka-, Ohra- ja Pakuri-hankkeissa. Valtiovarainministeriön edustajat ovat osallistuneet hankkeisiin ja niitä on käsitelty myös talouspolitiikan ohjausryhmässä ja ministeriön sisäisissä koordinoitiryhmissä. Haastattelujen perusteella valtiovarainministeriön rooli oli keskeisempi Pakurissa kuin sitä edeltäneissä hankkeissa. Roolissaan valtiovarainministeriö on pyrkinyt erityisesti tuomaan näkemystä siitä, miten finanssipolitiikka-asiat toimivat yhteen hallituksen strategiaproessin kanssa. Samalla on haluttu varmistaa, että julkinen talous ja valtion budjettiprosessi huomioidaan hallituksen muodostamisessa. Nämä ovat olleet valtiovarainministeriön näkökulmasta politiikan ohjausinstrumentteja. Valtiovarainministeriö on käynyt keskustelua aiheen parissa Kokka, Ohra- ja Pakuri-hankkeiden kautta puolueiden kanssa. Valtiovarainministeriö on tavannut sisältöasioissa myös puolueita, jotka ovat proaktiivisesti lähestyneet heitä. Haastattelujen perusteella ilmeni, että valtiovarainministeriö näkee roolikseen tukea kaikkia sitä haluavia puolueita, jotka valmistautuvat hallituksen muodostamiseen.

Valtiovarainministeriö valmistelee ministeriön virkamiesten ulostulon ennen vaaleja. Ulostulo on täysin riippumaton puolueiden vaaliohjelmista, eikä istuva

valtiovarainministeri ole puuttunut sen sisältöön. Ulostuloa valmistellaan hallinto-politiikan koordinaation, talouspolitiikan koordinaation ja näiden alueiden johtajien johtoryhmässä. Ulostuloa ei julkaista ennen vaaliohjelmia, sillä kaikkea vaadittavaa materiaalia ei ole saatavissa näin aikaisin. Haastattelujen perusteella aiempi ajankohta voisi kuitenkin tukea puolueiden vaaliohjelmien valmistelua.

4.1.4 Puolueet

Puolueiden osalta hallituksen muodostamiseen ja neuvotteluun valmistautuminen alkaa selkeästi ennen eduskuntavaaleja. Puolueen keskeiset henkilöt käynnistävät sisäisen valmistautumisen puolueesta riippuen noin vuosi ennen eduskuntavaaleja. Puolueen eduskuntavaaleja edeltävän vaalikauden rooli hallituksessa tai oppositiossa vaikuttaa myös keskeisesti puolueen valmistautumiseen ennen vaaleja. Hallituksessa olevien puolueiden on vaikeaa irrottaa valmistautumistyöhön resursseja. Oppositiossa olevien puolueiden toiminta voi sen sijaan tähdätä seuraaviin vaaleihin koko vaalikauden ajan. Keskeistä on, että puolueiden välillä on ollut suuria eroja siinä, miten järjestelmällisesti ja millä tavoin vaaleja edeltävä valmistautuminen valmistautuminen myös vaihtelee eri kerroilla.

Keskustan sääntöjen mukaan puolue voi olla edustettuna maan hallituksessa ja tukee sitä, mikäli hallituksen ohjelma ja toiminta ovat sopusoinnussa puolueen periaatteiden kanssa. Keskusta valmistautuu vaaleihin pelkästään sisällöllisesti eli puolue valmistelee vaaliohjelmia ja kampanjointia. Keskustan valmistautuminen hallituksen muodostamiseen alkaa vasta vaalien jälkeen. Puolueen säännöt eivät myöskään sisällä säädöksiä ennen vaaleja tapahtuvaan valmistautumiseen. Haastatteluissa ilmeni käsityksiä jopa hieman taikauskaisesta suhtautumisesta tällaiseen valmistautumiseen ennen vaalituloksen selviämistä. Myös luottamus siihen, että puolueen osaava henkilöstö pystyy

nopeallakin aikataululla muodostamaan hallituksen ja luomaan sille prosessin, oli haastattelujen perusteella vahva.

Kokoomuksen osalta valmistautumisen aloituksen ajankohtaan vaikuttaa kunkin vaalikauden luonne ja tilanne. Yleisesti kokonaisvalmistelu tuleviin vaaleihin alkaa noin vuosi ennen vaaleja ja sisältää niin kampanjointiin kuin neuvotteluihin valmistautumista sekä mahdollisten tulevien avustajien perehdyttämistä. Ennen vaaleja tapahtuva valmistautuminen ei kuulu Kokoomuksen sääntöihin. Käytännössä tätä varten on muodostunut tiettyjä yleisiä käytäntöjä, joita tyypillisesti noudatetaan puolueen sisällä. Kokoomuksen puheenjohtajalla on perinteisesti laajat valtaoikeudet puolueen sisällä. Puolueen sääntöjä luki-malla ei ole mahdollista tehdä selkeitä linjauksia puolueen kaikista hallituksen muodostamiseen liittyvistä sisäisistä prosesseista. Tämä näkyy esimerkiksi vaaleja edeltävässä valmistelussa, sillä jokainen puheenjohtaja voi hienosäätää valmistautumisessa käytettävää puolueen rakennetta omien toiveidensa mukaan. Puolueiden puheenjohtajilla on yleensä ns. oikeana kätenä työskentelevä henkilö, joka toimii puheenjohtajan lähipiirissä ja tukee puheenjohtajaa tämän työssä. Oikea käsi on yleisesti puheenjohtajan itse valitsema henkilö, joka toimii puolueorganisaatiossa. Esimerkiksi ennen vuosien 2011 ja 2019 hallitusneuvotteluja puolueen puheenjohtajan ns. oikea käsi vastasi hallitusneuvottelujen prosessuaalisesta valmistautumisesta. Puheenjohtajan oikean käden persoona ja tapa toimia ovat selkeästi vaikuttaneet esimerkiksi siihen, miten hän dokumentoi prosesseja ja valmistautuu niihin.

Tyypillistä on, että valmistautuminen tapahtuu puoluekonsernissa, johon kuuluu Kokoomuksen ministeriryhmä, eduskuntaryhmä ja puoluevaltuusto. Valmistautumista johtaa puolueen puheenjohtaja. Operatiivinen suunnittelu kuuluu puolestaan selkeästi ”nyrkiksi” kutsutulle kolmen hengen ryh-

mälle, johon kuuluu ministeriryhmän sihteeri (puolueen ollessa hallitusvastuussa), eduskuntaryhmän pääsihteeri ja puoluesihtööri. Puheenjohtaja päättää valmisteluaikeista ja neuvotteluryhmän kokoonpanosta. Kokoomuksen valmistautumisessa keskeisellä sijalla ovat epäviralliset keskustelut ja sparrausryhmät nykyisten ja entisten samoissa tehtävissä toimivien Kokoomuksen edustajien ja muiden keskeisten kokoomuslaisten kanssa. Tätä epävirallista kommunikaatiota tehdään esimerkiksi ministeriryhmän sihteerin ja puoluesihteerin tehtävissä toimineiden kesken. Tämä epävirallinen verkosto tukee nykyisiä viranhaltijoita jakamalla kokemuseräistä hallituksen muodostamiseen liittyvää tietoa. Kokoomuksessa työskentelee ennen vaaleja myös Kokoomuksen omat hallitusohjelmatavoitteet. Kyseinen asiakirja ei ole julkinen eikä sitä esitetä puolueelle yleisesti. Asiakirjan koostaminen aloitetaan vuosi ennen vaaleja. Neuvottelijoille kootaan etukäteen mukaan paketti, joka sisältää ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset ja valtiovarainministeriön taloudellisen katsauksen. Lisäksi neuvottelijat voivat käyttää etujärjestöjen tuottamaa materiaalia.

Perussuomalaisen valmistautumista tarkasteltaessa on otettava huomioon puolueen kannatuksen nousu viimeisen vuosikymmenen aikana ja se, että puolue on ollut tähän mennessä mukana vain vuonna 2015 perustetussa Juha Sipilän hallituksessa. 20 perussuomalaisista eronnutta kansanedustajaa perustivat Uusi vaihtoehto -eduskuntaryhmän (myöhemmin Sininen tulevaisuus), joka myöhemmin rekisteröitiin Sininen tulevaisuus -puolueeksi marraskuussa 2017. Perussuomalaiset eivät jatkaneet Sipilän hallituksessa, mutta eronneiden kansanedustajien muodostama uusi eduskuntaryhmä pysyi hallituksessa. Niinpä nykyisen Perussuomalaisen puolueen kokemus hallitustyöskentelystä on melko rajattu.

Perussuomalaisen säännöt toteavat vain, että puolueen osallistumisesta hallitukseen

päättää puoluevaltuusto yhdessä puolueen eduskuntaryhmän ja puoluehallituksen kanssa. Säännöt eivät mainitse mitään hallitusneuvotteluista. Viime vaalikierroksella valmistautuminen mahdolliseen neuvotteluun aloitettiin noin puoli vuotta ennen vaaleja. Tällöin pienessä ryhmässä pohdittiin puolueen kynnyskysymyksiä neuvotteluihin ja puolueen kärkiteemoja hallitusohjelmaan. Ennen vuoden 2019 vaaleja puolueessa keskusteltiin myös mahdollisesta vetovastuusta hallituksen muodostamisen osalta, ja puoluesihtööri valmisteli mahdollista prosessia, neuvottelijoita ja elementtejä puolueen puheenjohtajan tuella. Ennen vuoden 2015 vaaleja samanlaista valmistautumista ei tehty, mutta puheenjohtajan oikea käsi teki tietynlaista yleistä hahmotelmaa. Mahdollisia neuvotteluja varten kerättiin taustamateriaalia puolueen kannoista, mutta ei virkamiesten tuottamaa virallista materiaalia. Mahdollisia tunnustelukysymyksiä valmisteltiin ennen vuoden 2019 vaaleja puoluesihteerin, poliittisten suunnittelijoiden ja puheenjohtajan kesken.

SDP:llä, toisin kuin esimerkiksi Kokoomuksella ja Keskustalla, on selkeät vaaleja edeltävään valmisteluun liittyvät säännöt. Hallitusneuvottelujen suunnittelua johtaa yleensä ryhmä, jota kutsutaan puolueen sisällä nimellä presidium. Kyseessä ei ole sääntömääräinen elin. Muiden tehtäviensä ohella ryhmä mm. pohtii myös tulevan hallituksen muodostamisen ja neuvottelujen rakennetta. Presidiumin asettaa yleensä puolueen puheenjohtaja ja se muodostuu vaihtelevasti puolueen ja eduskuntaryhmän puheenjohtajista ja niiden sihteereistä. Yleisesti valmistautuminen aloitetaan noin puolitoista vuotta ennen vaaleja. Presidium-ryhmä kokoontuu usein noin kerran kuukaudessa, ja tapaamisten määrä lisääntyy vaalien lähestyessä. Presidiumiin kuuluu yleensä puolueen puheenjohtaja, varapuheenjohtajat, eduskuntaryhmän puheenjohtaja, puoluevaltuuston puheenjohtaja, puoluesihtööri ja eduskuntaryhmän pääsihteeri. Samat

henkilöt siirtyvät yleensä SDP:n vaalien jälkeiseen sääntömääräiseen toimikuntaan, jolla on merkittävä rooli vaalien jälkeen hallitusneuvotteluissa. Toimikunta asetetaan vaalien jälkeen SDP:n sääntöjen mukaisesti.

Presidiumille kuuluu vaalien sisällöllinen valmistelu. Jos näyttää siltä, että puolueesta on tulossa myös hallituksen muodostaja, ryhmä valmistelee lisäksi prosessia hallituksen muodostamiseen käytäviä neuvotteluja varten. Esimerkiksi ennen vuoden 2019 vaaleja keskeiset henkilöt, kuten poliittisesta valmistelusta vastaava päällikkö ja puheenjohtajan oikea käsi, joka pohti prosessia puheenjohtajan mandaatilla, kävivät läpi mahdollista hallituksen muodostamisen prosessia loppuvuodesta 2018. He esittelevät aihetta presidiumille, ja sen pohjalta luotiin kahdeksan ns. ilmiötä työstettäväksi. Aluksi valmistauduttiin myös tilanteeseen, jossa puolue olisi ollut vaalituloksessa toisena ja pyrkinyt saamaan mukaan ilmiöpohjaista ajattelua hallitusohjelmaan. Työmäärään liittyvistä syistä tästä valmistelusta kuitenkin luovuttiin. Tavoitetilana oli hallitustunnustelijan rooli puolueelle ja valmistautumisen pohjana oli ilmiöpohjaisuus. Puolueen sisällä käytettiin huomattavan paljon aikaa hallituksen muodostamisprosessin hiomiseen jo ennen vaaleja. Työryhmä kävi läpi myös puolueen hallitusohjelmataavoitteita, jotka eivät ole julkisia.

Ennen vaaleja SDP:n puoluetuimisto kerää ja koostaa myös taustamateriaalia mahdollisten neuvottelijoiden tueksi. SDP valmistelee oman kansion jokaiselle neuvottelijalle. Vuonna 2019 SDP poikkeuksellisesti myös koulutti SDP:n potentiaalisia henkilöitä mahdollisiin vaalien jälkeisiin tehtäviin jo ennen vaaleja. Tämä perustui kokemukseen, että valtiosihteerit ja erityisavustajia tarvitaan nopealla aikataululla tueksi valtioneuvoston työskentelyyn, ja ilman valmistautumista heidän löytämiseensä voi mennä monta kuukautta. Mahdollisille SDP:n valtiosihteeille ja erityisavustajille pidettiin ensimmäistä kertaa helmikuussa 2019 koulutus, jossa käyttiin läpi valtiosihteerien

ja erityisavustajien tehtäviä, päätöksentekojärjestelmää, eduskuntaryhmän toimintaa, hallituksen ja eduskuntaryhmän yhteistoimintaa, valtion taloutta sekä hallitusohjelman ja hallitusneuvottelujen prosessia. Haastatteluissa ilmeni, että vaikka koulutus koettiin tarpeelliseksi, se sai osakseen myös osallistujien valintakriteereihin liittyvää kritiikkiä.

Vasemmistoliiton sääntöjen mukaan *”puolue voi olla edustettuna maan hallituksessa ja tukea sitä, mikäli hallituksen ohjelma ja toiminta ovat sopusoinnussa puolueen periaatteiden kanssa.”* Vasemmistoliitto ei suoranaisesti valmistaudu ennen eduskuntavaaleja mahdolliseen hallituksen muodostamisen prosessiin. Haastattelujen mukaan tämä johtuu siitä, että puolue ei ole nähnyt suurimman puolueen roolia realistisena. Puolueessa määriteltiin puoluevaltuuston päättämänä hallitukseen osallistumisen kynnyskysymykset ennen vuoden 2019 eduskuntavaaleja. Aikaisempien vaalien yhteydessä tämä tehtiin omatoimisesti puoluevaltuuston toimesta vaalien jälkeen. Ennen vaaleja Vasemmistoliiton puoluesihteerit ja muut toimijat käyivät epävirallisia keskusteluja muiden puolueiden kanssa mahdollisesta yhteistyöstä.

Vihreiden sääntöjen mukaan *”puolue voi olla edustettuna maan hallituksessa ja tukea sitä, jos hallituksen ohjelma ja toiminta ovat sopusoinnussa puolueen toimintaperiaatteiden ja tavoitteiden kanssa.”* Vihreiden valmistautuminen mahdolliseen osallistumiseen eduskuntavaalien jälkeisiin hallitusneuvotteluihin tapahtuu puolueen tyypillisessä komentoketjussa, jossa puolueen puheenjohtaja johtaa puolueen poliittista linjaa ja puoluesihteerit puoluekoneistoa. Valmistautuminen neuvotteluihin on yleensä ollut puoluesihteerin, poliittisen sihteerin sekä eduskuntaryhmän pääsihteerin vastuulla. Tällä halutaan varmistua, että puolue ja eduskuntaryhmä toimivat samansuuntaisesti. Valmistautumisen substanssiosaaminen tulee vahvasti ryhmäkanslian puolelta, ja viestinnällinen osaaminen puoluetuimis-

tosta. Ajallisesti puolue aloittaa valmistautumisen noin vuosi ennen vaaleja. Vihreiden johtoryhmä ei ole sääntömääräinen elin eikä sillä ole muodollista päätäntävaltaa. Johtoryhmä on toimintaa johtava elin, jossa muun muassa valmistautumista esitellään. Muihin puolueisiin verrattuna Vihreissä puolueen eri elimet ovat vahvasti mukana ja heidän tukensa varmistetaan etukäteen erinäisille päätöksille. Puolueessa ei olla koskaan todella valmistauduttu mahdolliseen hallitustunnustelijan rooliin eikä puolueessa yleensä pohdita neuvottelijoita etukäteen. Puolue kerää tyypillisesti puolueen kannoista ja sidosryhmien tapaamisista neuvotteluja varten taustamateriaalia, joka on neuvotte- luissa sähköisessä muodossa neuvottelijoiden saatavilla.

4.1.5 Puolueiden keskinäinen valmistautuminen

Ennen vaaleja valmistelua ei juuri tapahdu puolueiden kesken, mikä on luonnollista huomioden kampanjoinnin ja vaalien luonne. Monet haastatellut kuitenkin korostivat puolueen johtajien epävirallisten keskustelujen merkitystä myös ennen vaaleja. Jonkinasteinen yleinen ja epävirallinen dialogi puolueiden johtajien välillä antaa paremmat mahdollisuudet vaalien jälkeiseen yhteistyöhön, vaikka puolueet eivät keskustelekaan keskenään itse hallituksen muodostamisesta tai neuvotteluista ennen vaaleja. Haastatteluissa myös mainittiin, että puolueiden puoluesihteerit voivat käydä epävirallisia keskusteluja ennen vaaleja. Esimerkiksi ennen vuoden 2019 vaaleja eräiden vaalikauden oppositiopuolueiden kesken käytiin jo ennen vaaleja epävirallisia keskusteluja hallituspuolueiden vaihtamisesta.

Valtioneuvoston kanslian Ohra- ja Pakuri-hankkeisiin osallistui myös puolueiden edustajia. Kuten mainittu, hankkeet antavat hyvää ideapohjaa puolueille ja saattavat ohjata puolueiden ajatuksia halli-

tuksen muodostamisesta ja hallitusohjelmasta samoille päälinoille. Haastatteluissa nousi esille, että puolueet haluavat erottautua ja luoda oman näkemyksensä ja päätyvät siksi helposti olemaan käyttämättä ko. hankkeiden ajatuksia. Myöskään puolueita ko. hankkeissa edustavat henkilöt eivät tahdo jakaa omia näkemyksiään muiden puolueiden tietoisuuteen. Oppositiossa ollut haastateltava muistutti, että oppositiosta hallituspuolueeksi nouseva puolue saattaa olla epäilevämpi luottamaan valtioneuvoston kanslian tekemään työhön. Suurin osa haastateltavista kuitenkin koki, että nimenomaisesti valtioneuvoston kanslia on oikea elin toteuttamaan hallituksen muodostamiseen liittyvää valmistelua.

4.1.6 Käytännön kokemuksia

2011

Kokoomus lähti vuonna 2011 neuvotteluihin valmistautuneena hakemaan nimenomaan pääministeripuolueen paikkaa ja näin ollen myös hallituksen muodostajan roolia. Vuonna 2007 Kokoomus oli ponnistanut itsensä lopulta vaalivoitolla hallituspuolueeksi. Myös ennen 2007 vaaleja puolueessa oltiin valmisteltu mahdollista hallitusneuvottelujen vetovastuuta. Valmistautuminen tapahtui tällöin puheenjohtajan sen aikaisen oikean käden, Ilkka Oksalan johdolla. Ennen vuoden 2011 vaaleja puolue valmistautui myös mahdolliseen hallituksen muodostajan rooliin ja hallituksen muodostamiseen ja neuvotteluihin liittyviin prosesseihin. Tähän valmistautumiseen vaikutti myös hallituksessa oleminen ja puolueen puheenjohtajan valtiovarainministerin paikka. Kokoomuksen ministeriryhmällä oli suuri merkitys valmistautumisessa, ja operatiivisesta suunnitellusta vastasivat puoluesihteerit sekä eduskuntaryhmän ja ministeriryhmän sihteerit.

2015

Keskusta ei valmistautunut mahdolliseen hallituksen muodostajan rooliin ennen vuoden 2015 vaaleja. Valmistautuminen keskittyi strategisen hallitusohjelman luomiseen ja vaaliohjelmaan, mutta keskustelua hallituksen muodostajan vastuusta tai hallitusneuvottelujen prosessista ei käyty. Juha Sipilä oli käynyt joitakin strategiseen hallitusohjelmaan liittyviä keskusteluja esimerkiksi Sitran kanssa, joka oli ennen vaaleja työstänyt Sitrassa tehdyn Mikko Kososen ja Yves Dozin ”Governments for the Future: Building the Strategic and Agile State” -julkaisun.

2019

SDP valmistautui hallituksen muodostamiseen jo ennen vuoden 2019 vaaleja. Syksyllä 2018 aloitettiin sisällöllinen työprosessi, jonka lähtökohtana oli Agenda 2030-ohjelma. Työskentely perustui kahteen skenaarioon. Ensinnäkin siihen, että SDP:stä tulee suurin puolue ja toisekseen siihen, että SDP on mukana hallitusneuvotteluissa. Ryhmän työ keskittyi lähinnä ensimmäiseen suunnitelmaan. Vuonna 2019 vastuut ryhmän sisällä jaettiin ohjelman sisältöön ja prosessiin liittyvästi niin, että kaikesta vastasi aina useampi kuin yksi henkilö.

Keskusta: 15.6.2014

29 § Osallistuminen hallitusvastuuseen

Puolue voi olla edustettuna maan hallituksessa ja tukee sitä, mikäli hallituksen ohjelma ja toiminta ovat sopusoinnussa puolueen periaatteiden kanssa.

Puolueen osallistumisesta hallitusvastuuseen neuvottelevat puoluehallituksen ja Keskustan eduskuntaryhmän nimeämät hallitusneuvottelijat. Hallitusneuvottelijoihin kuuluvat puolueen puheenjohtaja, kolme (3) varapuheenjohtajaa, puoluesihteerin ja puoluevaltuuston puheenjohtaja sekä eduskuntaryhmän puheenjohtaja ja kaksi (2) varapuheenjohtajaa. Hallitusneuvottelijoita johtaa puolueen puheenjohtaja.

Hallitusneuvottelijat esittelevät neuvotteluiden tuloksen puoluehallitukselle ja eduskuntaryhmälle. Puolueen osallistumisesta hallitusvastuuseen päättää puoluehallituksen esityksestä puoluevaltuuston ja eduskuntaryhmän yhteinen kokous, jossa jokaisella on yksi (1) ääni.

Puolueen ehdokkaat maan hallituksen jäseniksi nimetään puoluehallituksen, eduskuntaryhmän ja Euroopan parlamentissa toimivan Keskustan valtuuskunnan jäsenten yhteiskokouksessa, jossa jokaisella on yksi (1) ääni ja jota johtaa puolueen puheenjohtaja.

Vihreät: 17.6.2018

32 § Osallistuminen hallitusyhteistyöhön

Puolue voi olla edustettuna maan hallituksessa ja tukea sitä, jos hallituksen ohjelma ja toiminta ovat sopusoinnussa puolueen toimintaperiaatteiden ja tavoitteiden kanssa.

Eduskuntaryhmä nimeää hallitusneuvotteluihin liittyviä asioita valmistelemaan toimikunnan, jonka puheenjohtajana on puolueen puheenjohtaja, ja jonka muista jäsenistä vähintään puolet tulee olla puoluehallituksen eduskuntaryhmälle esittämiä. Tämän toimikunnan jäsenet edustavat puoluetta hallitusneuvottelijoina ja ovat läsnäolo- ja puheoikeutettuja puoluehallituksen, puoluevaltuuskunnan ja eduskuntaryhmän kokouksissa niiden käsitellessä tässä pykälässä tarkoitettuja asioita.

Hallitusohjelman hyväksymisestä, hallitusyhteistyöhön osallistumisesta sekä hallitusyhteistyön lopettamisesta päätetään eduskuntaryhmän ja puoluevaltuuskunnan yhteisessä kokouksessa, jossa jokaisella osanottajalla on yksi ääni. Kokous on päätösvaltainen, jos se on kutsuttu koolle puoluevaltuuskunnan sekä eduskuntaryhmän puheenjohtajien yhteisellä kutsulla, joka on saatettu tiedoksi jokaiselle puoluevaltuuskunnan ja eduskuntaryhmän jäsenelle. Tämä yhteiskokous päättää myös puolueen ehdokkaat valtioneuvoston jäseniksi.

Yhteiskokouksessa on läsnäolo-, puhe- ja esitysoikeus myös puoluehallituksen jäsenillä, puoluesihteerillä sekä eduskuntaryhmän pääsihteerillä. Puolueen ja eduskuntaryhmän vakinaisilla työntekijöillä sekä kansanedustajien avustajilla on yhteiskokouksessa läsnäolo- ja puheoikeus.

Eri puolueiden säännöt hallitukseen osallistumisesta eroavat toisistaan merkittävästi. Toisaalta perustuslaissa puolueita ei mainita lainkaan valtioneuvoston muodostamista koskevassa pykälässä 61.

SDP: 22.8.2020

Osallistuminen hallitukseen

48 § Valmistelevalle toimikunnan kokoonpano ja puolueen kanta hallitusohjelmaan

Eduskuntaryhmä nimeää hallitusneuvotteluihin liittyviä asioita valmistelemaan toimikunnan, jonka puheenjohtajana toimii puolueen puheenjohtaja, ja jonka muista jäsenistä vähintään puolet tulee olla puoluehallituksen eduskuntaryhmälle esittämiä.

Tämän toimikunnan jäsenet edustavat puoluetta hallitusneuvottelijoina ja ovat läsnäolo- ja puheoikeutettuja puoluevaltuuston, puoluehallituksen ja Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän kokouksissa niiden käsitellessä tässä pykälässä tarkoitettuja asioita.

Puoluehallitus toimittaa hallitusneuvottelijoiden esityksen puoluevaltuustolle. Samassa yhteydessä puoluevaltuustolle on toimitettava myös puoluehallituksen ja Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän hallitusneuvottelijoiden esityksestä antamat lausunnot.

Puoluevaltuusto määrittelee puolueen kannan hallituksen ohjelmaan, päättää puolueen osallistumisesta hallitukseen sekä nimeää puolueen pääministeriehdokkaan ja puolueen ehdokkaat valtioneuvoston jäseniksi. Puoluevaltuusto voi siirtää puolueen osallistumista hallitukseen koskevat asiat puoluehallituksen päätettäväksi. Ennen kuin puoluehallitus luovuttaa puolueen kannanoton hallituksen ohjelmasta tai hallitukseen osallistumisesta taikka esityksen puoluetta edustavista valtioneuvoston jäsenistä hallituksen muodostajalle tai pääministerille, on sen varattava Sosialidemokraattiselle eduskuntaryhmälle mahdollisuus esittää lausuntonsa asiasta.

Kokoomus: 4.9.2020

32 § Hallitusvastuusta päättäminen

Puolueen osallistumisesta hallitusvastuuseen päätetään puoluevaltuuston ja eduskuntaryhmän yhteisessä kokouksessa.

PS: 6.11.2009

9§

Puolueen osallistumisesta hallitukseen päättää puoluevaltuusto yhdessä puolueen eduskuntaryhmän ja puoluehallituksen kanssa.

Vasemmistoliitto: 16.11.2019

36 § Osallistuminen hallitukseen

Puolue voi olla edustettuna maan hallituksessa ja tukea sitä, mikäli hallituksen ohjelma ja toiminta ovat sopusoinnussa puolueen periaatteiden kanssa.

Puolueen osallistumisesta hallitusvastuuseen neuvottelevat puoluehallituksen ja puolueen eduskuntaryhmän nimeämät hallitusneuvottelijat, joihin kuuluvat puolueen puheenjohtaja ja puoluesihteerin sekä eduskuntaryhmän puheenjohtaja ja neljä muuta jäsentä, joista kaksi (2) nimeää puoluehallitus ja kaksi (2) puolueen eduskuntaryhmä. Hallitusneuvottelijoilla on läsnäolo- ja puheoikeus puoluevaltuuston, puoluehallituksen ja puolueen eduskuntaryhmän kokouksissa niiden käsitellessä hallitukseen osallistumista. Hallitusneuvottelijat esittelevät neuvottelujen tuloksen puoluehallitukselle ja eduskuntaryhmälle.

Lisäksi puoluehallituksen ja eduskuntaryhmän nimeämät hallitusneuvottelijat voivat kutsua parhaaksi katsomansa määrän ja henkilöt mukaan avustajiksi ja asiantuntijoiksi hallitusneuvotteluihin.

Puolueen osallistumisesta hallitusvastuuseen päättää puoluehallituksen esityksestä puoluevaltuuston ja eduskuntaryhmän jäsenten yhteinen kokous, jossa jokaisella on yksi (1) ääni.

Puoluevaltuuston ja eduskuntaryhmän yhteiskokous määrittelee puolueen kannan hallituksen ohjelmaan sekä nimeää puolueen ehdokkaat valtioneuvoston jäseniksi. Yhteiskokous voi siirtää puolueen hallitukseen osallistumista ja valtioneuvoston jäseniä koskevan asian puoluehallituksen päätettäväksi.

Eri puolueiden säännöt hallitukseen osallistumisesta eroavat toisistaan merkittävästi. Toisaalta perustuslaissa puolueita ei mainita lainkaan valtioneuvoston muodostamista koskevassa pykälässä 61.

EDUSKUNTAVAALIT JA NIIDEN JÄLKEEN

32

SITRAN SELVITYKSIÄ 181 – MITEN SUOMEEN MUODOSTETAAN HALLITUS?

MUODOLLISJURIDISET TAHOT



EDUSKUNTA
RIKSDAGEN



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI



TASAVALLAN PRESIDENTTI

POLIITTISET TAHOT

KESK

KOK

PS

SDP

VAS

VIHR

Hallitusneuvotte-
lujen suunnittelu
ja valmistau-
tuminen
neuvotteluihin

Puheenjohta-
jan valitsema
henkilöt alkavat
edistämään
neuvotteluihin
valmistautumista

Eduskuntaryhmä
nimeää halli-
tusneuvotteluja
valmistelevan
toimikunnan

Eduskuntaryhmä
nimeää hallitus-
neuvotteluihin
liittyviä asioita
valmistelevan
toimikunnan

Epävirallisia keskusteluja puolueiden puheenjohtajien,
"oikeiden käsien" ja sihteeristön välillä

Eduskunta
valmistautuu
tarjoamaan tilat

Eduskunta-
vaalit

Valtiopäivien
avaus

4.2 Eduskuntavaalien jälkeinen aika

Perustuslain mukainen hallituksen muodostamisen prosessi alkaa vaalien jälkeen. Sen mukaan eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta ennen pääministerin valintaa. Vaalien ja valtiopäivien avajaisten välillä on tietynlainen ”tyhjäkäyntiaika”, jonka suurimman puolueen puheenjohtaja ja muut tahot voivat käyttää hallituksen muodostamiseen valmisteluun. Esimerkiksi vuonna 2015 Keskustan puheenjohtaja Sipilä käytti tätä aikaa neuvotellakseen työmarkkinajärjestöjen kanssa.

Eduskuntavaalien tulos määrittelee suurimman puolueen. Kaikkien puolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat antoivat 5.3.2002 suosituksen menettelytavasta, jonka mukaan suurimman eduskuntaryhmän edustaja tai nimeämä henkilö kutsuu valtiopäivien avajaisten jälkeen koolle muiden eduskuntaryhmien edustajat. Neuvottelussa sovitaan hallitusneuvottelujen tunnusteluvaiheen vetäjästä. Tämän puolueiden edelleen yleisesti tukeman menettelytavan mukaan suurin eduskuntaryhmä on edustajamäärältään suurin ryhmä. Mikäli kahdella tai useammalla ryhmällä on yhtä suuri edustajamäärä, ratkaisevaa on puolueiden eduskuntavaaleissa saama äänimäärä. Tämä suositus uusitaan ennen eduskuntavaaleja, mutta sitä ei poikkeuksellisesti tehty eduskuntaryhmien puheenjohtajien toimesta ennen vuoden 2019 vaaleja.

Eduskunnalla tai valtioneuvoston kanslialla ei ole välittömästi vaalien jälkeen roolia hallituksen muodostamisprosessissa. Valtioneuvoston kansliasta ollaan yleensä aktiivisesti yhteydessä suurimman puolueen johtoon ja tarjotaan tukea tulevan hallituksen muodostamisen prosessin ajalle. Usein

myös suurimmasta puolueesta otetaan tässä vaiheessa aktiivisesti yhteyttä valtioneuvoston kansliaan.

4.2.1 Puolueet

Vaalituloksen mukainen suurin puolue tietää vaalituloksen selvittyä saavansa hallitustunnustelijan ja mahdollisen -muodostajan roolin. Puolueiden puheenjohtajien kesken aletaan käydä epävirallista keskustelua nopeasti vaalituloksen selviämisen jälkeen. Vuosien 2015 ja 2019 vaali-illan yhteinen tulostilaisuus Pikkuparlamentissa mahdollisti puolueiden puheenjohtajien epäviralliset keskustelut eduskunnan tarjoamissa puheenjohtajien lepotiloissa, jotka ovat medialta piilossa. Haastatteluissa korostettiin, että monille suurimman puolueen puheenjohtajille on tärkeää näyttäytyä ja toimia avoimesti kaikkia puolueita kohtaan ja siten olla käymättä liian korostuneesti epävirallisia keskusteluja ennen tunnusteluvaihetta.

Keskustalla valmistautuminen hallituksen muodostamiseen alkaa toden teolla vasta vaalituloksen selvittyä. Keskustan puheenjohtaja kokoaa ryhmän valmistelevaan neuvottelujen prosessia ja käytännön kysymyksiä. Käytännössä Keskustassa hallituksen muodostamisen järjestelyt käynnistävät puheenjohtajan mandaatilla hänen tärkeimmät avustajansa ja oikea kätensä. Vaalien jälkeen mahdollinen hallitustunnustelija on käynyt keskusteluja henkilöiden kanssa, jotka ovat toimineet hallitustunnustelijana tai olleet hallitusneuvotteluissa keskeisesti mukana Keskustan mandaatilla. Tämä mahdollistaa kokemuksperäisen tiedon jakamisen puolueen sisällä.

TIEDOTE 5.4.2002**Eduskuntaryhmien puheenjohtajat kokoontuivat 5.4.2002**

Kokouksessa todettiin, että ryhmien puheenjohtajien 5.3.2002 hyväksymä suositus liittyen valtioneuvoston muodostamisen käynnistämisvaiheeseen uuden perustuslain 61 §:n mukaan on käsitelty ja hyväksytty kaikissa ryhmissä.

Hyväksytty suositus on tiedotteen liitteenä.

Lisätietoja: Eduskuntaryhmien puheenjohtajat

Liite tiedotteeseen 5.4.2002

JUOKSUTUS MAALISKUU 2003 /**EDUSKUNTARYHMIEN PUHEENJOHTAJIEN SUOSITUS 5.3.2002**

Valtioneuvoston muodostaminen eduskunnassa perustuslain 61 §:n mukaan/käynnistysvaihe

1. Suurimman eduskuntaryhmän edustaja/nimeämä henkilö kutsuu valtiopäivien avajaisten jälkeen koolle muiden eduskuntaryhmien edustajat neuvotteluun, jossa sovitaan vetäjästä hallitusneuvottelujen tunnusteluvaihetta varten.

(Suurin eduskuntaryhmä on edustajamäärältään suurin ryhmä. Jos kahdella tai useammalla eduskuntaryhmällä on yhtä suuri edustajamäärä, ratkaisevaa on puolueiden eduskuntavaaleissa saama äänimäärä).

2. Hallitusneuvottelujen vetäjän tehtävänä on selvittää eduskuntaryhmien suhtautuminen hallituksen muodostamiseen liittyviin keskeisiin kysymyksiin.

3. Tunnustelujen jälkeen vetäjä kutsuu koolle kaikki eduskuntaryhmät informoidakseen käymänsä neuvottelukierroksen tulokset.

Eduskuntaryhmien puheenjohtajien suositus 5.3.2002 hallituksen muodostamisen käynnistysvaiheesta

Kokoomuksella ei ole virallisia sääntöjä, jotka liittyvät hallitusneuvotteluja varten asetettavaan toimielimeen. Käytännössä järjestelyjä alkavat edistämään puheenjohtajan mandaatilla hänen valitsemansa henkilöt.

SDP:n sääntöjen mukaan ”*eduskuntaryhmä nimeää hallitusneuvotteluihin liittyviä asioita valmistelevaan toimikunnan, jonka puheenjohtajana toimii puolueen puheenjohtaja, ja jonka muista jäsenistä vähintään puolet tulee olla puoluehallituksen eduskuntaryhmälle esittämiä.*” Tämän toimikunnan jäsenet edustavat puoluetta hallitusneuvottelijoina ja ovat läsnäolo- ja puheoikeutettuja puoluevaltuuston, puoluehallituksen ja Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän kokouksissa niiden käsitellessä puolueen sääntöjen 47 §:ssä tarkoitettuja asioita. Tämä toimikunta sisältää paljolti samoja henkilöitä kuin ennen vaaleja toimiva epävirallinen työryhmä presidium. Toisin kuin presidium, tämä toimikunta koostetaan sääntömääräisesti. Toimikunta pohjaa työnsä paljolti presidiumin tekemälle valmistelulle. Esimerkiksi vuonna 2019 poliittisen valmistelun päällikkö ja prosessia valmistellut puheenjohtajan oikea käsi esittelivät toimikunnalle luonnokset ilmiöpohjaisesta ajattelusta ja sen käyttämisestä hallitusohjelman neuvotteluissa.

Vihreiden sääntöjen mukaan ”*eduskuntaryhmä nimeää hallitusneuvotteluihin liittyviä asioita valmistelevaan toimikunnan, jonka puheenjohtajana on puolueen puheenjohtaja, ja jonka muista jäsenistä vähintään puolet tulee olla puoluehallituksen eduskunta-*

ryhmälle esittämiä.” Toimikunnan sihteerinä toimii eduskuntaryhmän sihteeri. Tämä toimikunta nimeää neuvottelijat sekä pitää neuvottelujen ajan yhteisiä tapaamisia, joissa ratkaistaan esiin nousseita substanssiin liittyviä puolueen sisäisiä ristiriitoja.

Perussuomalaisilla tai **Vasemmistoliigalla** ei ole säännöissään mainintaa erillisistä valmistelevista toimikunnista.

4.2.2 Käytännön kokemuksia

2011

Vuonna 2011 Kokoomus oli keskustellut hallitusneuvottelujen tulevasta prosessista ennen neuvottelujen alkamista ensin SDP:n kanssa ja hieman myöhemmin muidenkin puolueiden kanssa. Keskusteluja kävi puheenjohtajan oikea käsi, joka vastasi neuvottelujen prosessista.

2015

Vuonna 2015 Keskusta ei käynyt muiden puolueiden kanssa keskusteluja hallitusneuvottelujen prosessista ennen vaaleja.

2019

Vuonna 2019 SDP kävi keskusteluja muiden puolueiden kanssa myös tulevien neuvottelujen prosessista ja nimenomaisesti ilmiöpohjaisuuden tuomasta prosessista. Keskusteluja kävi puheenjohtajan oikea käsi, joka vastasi neuvottelujen prosessista.

HALLITUS- TUNNUSTELUT

36

SITRAN SELVITYKSIÄ 181 – MITEN SUOMEEN MUODOSTETAAN HALLITUS?

MUODOLLISJURIDISET TAHOT

EDUSKUNTA
RIKSDAGEN

VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

TASAVALLAN PRESIDENTTI

Valtiopäivien avaus

Kokoontuminen
valtiopäiville ja
puhemiehen valinta

Hallitus- tunnustelut

Kaikkien
eduskuntaryhmien
yhteinen
kokoontuminen
hallitustunnustelijan
määrittämiseksi

Eduskunta tukee
hallitustunnustelujen
käytännön
järjestelyissä ja vastaa
viestinnästä

Valittu puhemies
seuraa tunnustelujen
ja neuvottelujen
edistymistä

Kaikkien
eduskuntaryhmien
yhteinen
kokoontuminen, jossa
ilmoitetaan mitkä
eduskuntaryhmät
ja puolueet siirtyvät
hallitusneuvotteluihin

Hallitus- neuvottelut

POLIITTISET TAHOT

KESK

KOK

PS

SDP

VAS

VIHR

Kokoontuminen valtiopäiville ja puhemiehen valinta

Kaikkien eduskuntaryhmien yhteinen kokoontuminen hallitustunnustelijan
määrittämiseksi

Hallitustunnustelija lähettää tunnustelukysymykset eduskuntaryhmille ja
puolueille

Epävirallisia keskusteluja puolueiden puheenjohtajien ja sihteeristön välillä

Eduskuntaryhmät ja/tai puolueet vastaavat hallitustunnustelijan kysymyksiin
kirjallisesti

Kaikkien eduskuntaryhmien yhteinen kokoontuminen, jossa ilmoitetaan mitkä
eduskuntaryhmät ja puolueet siirtyvät hallitusneuvotteluihin

Hallitus-
neuvottelijoi-
den valitse-
minen puolue-
hallituksen ja
eduskunta-
ryhmän
toimesta

Hallitusneu-
vottelijoiden
valitseminen
puheenjohta-
jan toimesta

Hallitus-
neuvot-
telijoiden
valitseminen
eduskunta-
ryhmän
toimesta

Hallitus-
neuvottelijoi-
den nimitys
puoluehal-
lituksen ja
eduskuntaryh-
män toimesta

Hallitus-
neuvot-
telijoiden
valitseminen
toimikunnan
toimesta

4.3 Hallitustunnustelijan määrääminen ja hallitustunnustelut

Perustuslain mukaisesti eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta ennen pääministerin valintaa. Käytännössä ja vakiintuneen tavan mukaan tämä sisältää hallitusneuvottelujen lisäksi niin sanotut hallitustunnustelut. Hallitustunnusteluvaiheen tarkoituksena on löytää eduskuntaryhmät ja käytännössä puolueet, jotka siirtyvät neuvottelemaan yhteisestä hallitusohjelmasta. Perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVM 10/1998 vp. 20) mukaisesti puhemies tehtävä on seurata hallitusneuvotteluja sekä mahdollisesti käynnistää ne tarvittaessa. Nimenomaisesti puhemies on vastuussa hallitusneuvottelujen ja niiden edistymisen seuraamisesta.

Valtiopäivien avajaisten jälkeen alkavat niin sanotut hallitustunnustelut. Suurimman eduskuntaryhmän edustaja tai nimeämä henkilö kutsuu Seppo Tiitisen muistion (Tiitinen 27.8.2014) mukaan valtiopäivien avajaisten jälkeen kaikkien eduskuntaryhmien edustajat neuvotteluun, jossa sovitaan hallitusneuvottelujen tunnusteluvaiheen vetäjä. Tähän kokoontumiseen osallistuvat kaikki eduskuntaryhmät ja yleensä se on pidetty eduskunnan tiloissa. Eduskunnan pääsihteeri on ollut usein paikalla asiantuntijan ominaisuudessa. Dokumentointi ja arkistointi kokouksesta on käytännössä tapahtunut suurimman eduskuntaryhmän toimesta, mutta tästä ilmeni epätietoisuutta haastattelujen aikana. Eduskunnan kanslia ei arkistoi kokousasiakirjoja, eikä eduskunnan pääsihteerillä ole muodollista roolia kokouksissa.

Vuoden 2000 uudistuksen jälkeen on muodostunut käytäntö, että eduskuntavaalien tuloksen mukaisesti suurimman puolueen puheenjohtaja valitaan eduskunnan puhemieheksi vaalien jälkeisissä valtiopäivien avajaisissa. Uusi puhemies eduskunnalle valitaan vasta pääministerin valinnan jälkeen. Haastatteluissa todettiin, että muodostuneesta käytännöstä käytiin vuonna 2002

keskustelu, jossa oli mukana mm. tasavallan presidentti ja eduskunnan pääsihteeri. Tällöin tasavallan presidentti ja eduskunnan pääsihteeri olivat sitä mieltä, että suurimman puolueen puheenjohtajan tulisi toimia myös eduskunnan puhemiehenä. Perusteluna tälle oli, että tuleva hallitustunnustelijan ollessa myös eduskunnan puhemies saa hän käyttöönsä eduskunnan tilat sekä voimavarat tunnustelun ja muodostamisen ajaksi. Tämä voi olla käytännön työn kannalta kriittistä erityisesti silloin kun hallitustunnustelija nousee oppositiossa olleesta puolueesta. Toisaalta tunnustelijan toimiminen puhemies roolissa vahvistaa myös eduskunnan asemaa hallituksen muodostamisessa (Tiitinen 5.5.2004). Eräs haastateltu hallitustunnustelija kertoi pohtineensa, että joku muu puolueesta olisi voinut toimia puhemiehenä, kunnes hänelle painotettiin, että hallitustunnustelija pystyy pitämään prosessin vaiheet omissa käsissä toimiessaan puhemiehenä totutun käytännön mukaisesti. Tästä käytännöstä on kuitenkin myös poikettu. Perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVM 10/1998 vp. 8) mukaisesti hallitustunnustelijaksi tulisi voida valita suurimman puolueen puheenjohtaja, puhemies tai eroavan hallituksen pääministeri. Mikäli puhemies ja hallitustunnustelija eivät ole sama henkilö, heidän välilleen tarvitaan myös muodollisempaa kommunikatiota prosessin kulusta.

Seppo Tiitisen muistion (Tiitinen 27.8.2014) mukaisesti hallitusneuvottelujen vetäjän tehtävänä on selvittää eduskuntaryhmien suhtautuminen hallituksen muodostamiseen liittyviin kysymyksiin. Myös eduskuntaryhmien puheenjohtajien antaman suosituksen mukaisesti hallitusneuvottelujen vetäjän tehtävänä on selvittää eduskuntaryhmien suhtautuminen hallituksen muodostamiseen liittyviin keskeisiin kysymyksiin.

Hallitustunnusteluissa tunnustelija lähettää kaikille eduskunnan uudelleen

järjestäytyneille eduskuntaryhmille kirjeen, jossa ryhmiltä pyydetään vastauksia määriteltyihin kysymyksiin. Hallitustunnustelija lähettää kysymykset eduskuntaryhmille yleensä hallitustunnustelijan roolissa, eikä puolueen puheenjohtajana tai muussa roolissaan. Tavallisesti kysymykset on lähetetty jokaisen eduskuntapuolueen puheenjohtajalle, puoluesihteerille, eduskuntaryhmän puheenjohtajalle sekä eduskuntaryhmän sihteerille. Tähän ei kuitenkaan ole suoranaista vakiintunutta käytäntöä. Kysymysten suunnittelu, valmistelu ja analysointi voivat tapahtua puolueen sisällä hallitustunnustelijan, eli käytännössä yleensä puolueen puheenjohtajan, määräämässä ryhmässä. Teknisesti kysymykset kysyy hallitustunnustelija ja niitä valmistelee hallitustunnustelijan mandaatilla luotu ryhmittymä. Hallitustunnustelun vaiheet tapahtuvat käytännössä täysin puolueiden välillä.

Nämä kysymykset on luotu hallitustunnustelijan johdolla puolueen sisällä ja niillä selvitetään mm. sitä, onko ryhmä valmis osallistumaan suurimman puolueen johdolla koottuun hallitukseen. Haastateltavat hallitustunnustelijat kertoivat tahtoneensa vastauksia heille keskeisiin hallitusohjelman tavoitteisiin. Kysymykset pohjautuvat usein puolueen vaaliohjelmaan ja sisältävät keskeisiä linjauksia esim. talouteen ja EU-politiikkaan liittyen. Kysymyksillä pyritään saamaan puolueet julkisesti lausumaan rajaehdoja tai vaatimuksia hallitustyöskentelylle. Kukaan haastateltavista ei kuitenkaan nähnyt, että kysymysten olisi tarkoitus automaattisesti saada rajattua joku puolue ulos hallituskoostumuksesta. Kysymysten avulla hallitustunnustelija pyrkii löytämään eroja puolueiden välillä. Kysymysten vastausten valmistelu tapahtuu pääasiassa puolueiden sisällä. Kysymyksiin saadut vastaukset käsittelevät tunnustelijan lisäksi puolueittain vaihtuva kokoonpano.

Hallitustunnustelujen aikana puolueet käyvät myös epävirallisia keskusteluja, jotka haastattelujen perusteella ovat merkityksellisiä kysymysten ja niiden vastausten rinnalla.

Keskeisessä asemassa ovat puoluejohdon väliset keskustelut, joita hallitustunnustelija yleensä käy virallisemmin tai epävirallisemmin kaikkien puolueiden johdon kanssa. Haastatteluissa korostettiin epävirallisten keskustelujen merkitystä ja erään haastateltavan mukaan kysymysten todettiin olevan tunnusteluissa jopa ”poliittista sirkusta”. Toiset haastateltavat painottivat, että kysymykset luovat pohjan valittujen puolueiden hallitusneuvotteluille ja tuovat samalla esiin ajatuksia mahdollisesta hallitusohjelmasta. Eräs haastateltava korostikin, että esimerkiksi vuonna 2019 kysymykset ja niiden vastaukset määrittivät lopulta pitkälti hallitusohjelman ilmastopolitiikkaan ja koulutukseen liittyvät keskeiset sisällöt. Toisaalta kysymyksillä haetaan kirjallisesti yhteisiä näkemyksiä, vaikka epävirallinen keskustelu ja kompromissien hakeminen voivat edelleen jatkua. Esimerkiksi vuonna 2011 ja vuonna 2015 hallitustunnustelijat kävivät Perussuomalaisen vastausten perusteella epävirallista keskustelua selvittääkseen puolueen kantoja annettuihin vastauksiin erityisesti tiettyjen aiheiden osalta. Kysymyksillä on haastattelujen mukaan hallitustyöskentelyssä paljon merkitystä, sillä puolueiden antamiin vastauksiin voidaan palata myöhemmin neuvotteluissa tai hallitustyöskentelyn tai hallitus-oppositiokeskustelun aikana. Tästä syystä puolueiden vastaukset voivat olla joissakin tapauksissa niin yleisluontoisia, että puolue voi seistä niiden takana neljän vuoden vaalikauden aikana. Toisaalta kompromisseja voi löytyä epävirallisten jatkokeskustelujen aikana.

Epävirallisia keskusteluja käydään myös tulevien neuvottelujen prosessista ja käytännöistä. Näillä epävirallisilla keskusteluilla on suuri merkitys myös prosessin näkökulmasta, sillä kuten seuraavassa kappaleessa kuvataan, puolueilla ei ole yhteistä käytäntöä hallitusneuvottelujen prosessista. Epävirallisia keskusteluja käydään siis niin ennen kysymysten lähettämistä kuin vastaustenkin perusteella.

Tasavallan presidentin tulisi perustuslain mukaisesti kuulla puhemiestä ennen kuin tieto pääministeriehdokkaasta annetaan myöhemmässä vaiheessa eduskunnalle. Tämän vuoksi puhemiehen kuuluu Seppo Tiitisen muistion (Tiitinen 20.3.2003) mukaisesti seurata hallitusneuvotteluja ja käynnistää ne tarvittaessa. Lisäksi puhemiehen tulee antaa tasavallan presidentille selvitys hallitusneuvottelujen tilanteesta, jos neuvottelutilanne eduskunnassa arvioidaan hedelmättömäksi.

Tunnustelijan ja puhemiehen tiedonvaihdoista ei luonnollisesti ole dokumentaatiota, mikäli hallitustunnustelija on toiminut perinteisesti samaan aikaan puhemiehenä. Jos hallitustunnustelija ei toimi puhemiehenä, hän voi informoida puhemiestä eri tavoin. Tunnustelija voi myös toimittaa puhemiehelle dokumentin, jossa kerrotaan samanaikaisesti sekä tunnustelujen, että hallitusneuvottelujen lopputuloksesta, kuten joulukuussa 2019. Tuolloin tunnustelijana toiminut eroavan hallituksen pääministeri Antti Rinne ilmoitti, että tunnusteluissa ja sen jälkeisissä viiden puolueen kesken käydyissä neuvotteluissa oli päädytty yhteisymmärrykseen hallitusohjelmasta, hallituspohjasta ja pääministerin nimestä (Rinne 9.12.2019).

Seppo Tiitisen muistion (Tiitinen 27.8.2014) ja käytännön mukaan hallitustunnustelija kutsuu kaikki eduskuntaryhmät koolle kuulemaan tunnustelujen tulokset, jolloin viestitään mitkä eduskuntaryhmät ja käytännössä puolueet siirtyvät neuvottelemaan hallitusohjelmasta. Tämän jälkeen hallitustunnustelujen tulos kerrotaan myös julkisuuteen.

4.3.1 Eduskunta

Hallitustunnustelut tapahtuvat eduskunnan alaisuudessa ja eduskunta tukee hallitustunnustelujen käytännön järjestämisessä. Hallitustunnustelijan kokoon kutsuma kaikkien eduskuntaryhmien ensitapaaminen tapahtuu yleensä eduskunnan tiloissa valtiopäivien

avajaisten jälkeen. Silloin kun tunnustelija toimii myös puhemiehenä, tämä kokous ja muut epäviralliset tapaamiset tapahtuvat mahdollisesti puhemiehen tiloissa.

4.3.2 Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslialla ei ole muodollista roolia hallitustunnustelujen aikana. Kuitenkin jo tässä vaiheessa valtioneuvoston kanslia on yhteydessä suurimman puolueen edustajiin ja tarjoaa tukea tuleviin hallitusneuvotteluihin.

4.3.3 Puolueet

Keskustan ollessa suurin puolue käytäntönä on, että puheenjohtaja toimii hallitustunnustelijana. Tätä ei ole kuitenkaan määritelty missään erikseen. Tunnustelun kysymykset laaditaan hallitustunnustelijan eli puheenjohtajan johdolla puolueen sääntöjen mukaisessa yhdeksän hengen neuvottelukunnassa. Silloin kun Keskustan roolina on vastata muiden kysymyksiin, sen tekevät pääasiassa puolueen puheenjohtaja ja eduskuntaryhmän puheenjohtaja yhdessä.

Kokoomuksen ollessa suurin puolue käytäntönä on, että puheenjohtaja toimii hallitustunnustelijana. Tätä ei ole kuitenkaan määritelty missään erikseen. Tunnustelun kysymykset laaditaan hallitustunnustelijan eli puheenjohtajan ja hänen mandaatillaan toimivien henkilöiden toimesta, ja samat henkilöt analysoivat vastaukset. Kysymyksiin ovat vastanneet yleensä samat henkilöt, mutta eduskuntaryhmän ja puoluehallituksen jäsenet ovat voineet kommentoida vastausluonnoksia.

Perussuomalaisilla puolueen puheenjohtaja vastaa kysymyksiin yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Tätä ei ole kuitenkaan määritelty missään erikseen. Oletuksena haastattelujen perusteella oli, että puheenjohtaja toimisi hallitustunnustelijana, mutta tätä ei ole määritelty.



Eduskunnan kanslia
Pääsihteeri Seppo Tiitinen

Muistio

27.8.2014

Valtioneuvoston muodostaminen eduskunnassa perustuslain 61 §:n mukaan

1. Suurimman eduskuntaryhmän edustaja/nimeämä henkilö kutsuu valtiopäivien avajaisten jälkeen koolle kaikkien eduskuntaryhmien edustajat neuvotteluun, jossa sovitaan vetäjästä hallitusneuvottelujen tunnusteluvaihetta varten.

Suurin eduskuntaryhmä on edustajamäärältään suurin ryhmä. Jos kahdella tai useammalla eduskuntaryhmällä on yhtä suuri edustajamäärä, ratkaisevaa on puolueiden eduskuntavaaleissa saama äänimäärä.

2. Hallitusneuvottelujen vetäjän tehtävänä on selvittää eduskuntaryhmien suhtautuminen hallituksen muodostamiseen liittyviin keskeisiin kysymyksiin.

3. Tunnustelujen jälkeen vetäjä kutsuu koolle kaikki eduskuntaryhmät informoidakseen käymänsä neuvottelukierroksen tulokset eli, mitkä eduskuntaryhmät ovat päättäneet jatkaa varsinaiseen hallituksen muodostamiseen tähtääviä asianeuvotteluja.

4. Kun neuvottelutulos on saavutettu, hallitusneuvottelujen vetäjä ilmoittaa tasavallan presidentille tuloksellisista neuvotteluista eli saavutetusta yhteisymmärryksestä hallitusohjelman ja valtioneuvoston kokoonpanon sekä pääministeriehdokkaan suhteen.

Puhemiehen asiana on seurata hallitusneuvottelujen edistymistä koko prosessin ajan.

5. Presidentti antaa puhemiestä kuultuaan eduskunnalle neuvottelujen tuloksen perusteella tiedon pääministeriehdokkaasta asiaa koskevalla kirjelmällä.

6. Tasavallan presidentin ilmoitus pääministeriehdokkaasta ilmoitetaan saapuneeksi eduskunnan täysistunnossa ja pannaan pöydälle seuraavaan istuntoon.

7. Seuraava täysistunto pidetään heti edellisen istunnon päätyttyä ja istunnossa äänestetään (koneäänestys) tasavallan presidentin ilmoittamasta pääministeriehdokkaasta. Keskustelua ei sallita.

Jos tasavallan presidentin ilmoittama pääministeriehdokas saa taakseen enemmän kuin puolet annetuista äänistä, hänet on valittu pääministeriksi (Pel:n 61 § 2 mom.).

2 (2)

8. Pääministerin valinnasta ilmoitetaan heti tasavallan presidentille eduskunnan kirjelmällä.

9. Tasavallan presidentti voi tämän jälkeen myöntää eron entiselle hallitukselle ja nimittää eduskunnan valitseman henkilön pääministerin tehtävään ja muut ministerit samassa yhteydessä pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti.

10. Uuden hallituksen (valtioneuvoston) järjestäytymisistunto heti tervehdyskäyntien jälkeen, jossa valtioneuvosto mahdollisesti päättää antaa ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle (PeL 62 §). Samalla annettavien eduskunnalle selvitykset ministerien sidonnaisuuksista (PeL 63 §).

11. Vanhan ja uuden hallituksen tervehdyskäynnit tasavallan presidentin luona vielä samana päivänä.

12. Eduskunnan täysistunnossa tämän jälkeen lähipäivinä valtioneuvoston hallitusohjelmätiedonanto ja selvitykset ministerien sidonnaisuuksista ilmoitetaan saapuneiksi ja pannaan pöydälle seuraavaan istuntoon. Seuraava istunto pidettäneen heti edellisen jälkeen. Sen aluksi ovat ministerien sidonnaisuudet ainoassa käsittelyssä. Niiden jälkeen käydään keskustelu tiedonannosta ja sen päätyttyä tehdään päätös valtioneuvoston nauttimasta luottamuksesta.

Vaalikausittain tehty eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitisen ennakkomuistio hallituksen muodostamisprosessista (27.8.2014)

SDP:n ollessa suurin puolue käytäntönä on, että puheenjohtaja toimii hallitustunnustelijana. Tätä ei ole kuitenkaan määritelty missään erikseen. Puoluevaltuusto ja puoluehallitus tekevät lopullisen päätöksen siitä, kuka on tunnustelija. Hallitustunnustelija ja hänen valitsemansa avustavat henkilöt laativat tunnustelun kysymykset. Häntä tukee lisäksi sääntöjen mukainen hallitusneuvottelutoimikunta. Presidium, eduskuntaryhmä ja hallitusneuvottelijat saavat tietää kysymykset etukäteen. Sama ryhmä myös analysoi vastaukset.

Vasemmistoliitossa kysymyksiin on vastannut eri vuosina hieman eri kokoonpano. Yleisesti puolueen eduskuntaryhmä on vastannut kysymyksiin puheenjohtajan ja puoluesihteerin tekemien luonnosten perusteella. Vastaukset pyritään kierrättämään puoluehallituksen kautta. Vasemmistoliitossa ei ole sovittu kuka toimisi hallitustunnustelijana, mikäli puolue olisi suurin. Oletus on, että se olisi puolueen puheenjohtaja. Vasemmistoliiton eduskuntaryhmän sääntöjen mukaisesti ”*kaikkien eduskuntaryhmien kokoukseen, jossa valitaan hallitusneuvottelujen tunnusteluvaiheen vetäjä eli tunnustelija, osallistuvat eduskuntaryhmän puheenjohtaja ja ryhmän sihteeri. Nämä käyvät myös tarvittavat keskustelut tunnustelijan kanssa tukenaan eduskuntaryhmän ja puoluehallituksen nimeämät hallitusneuvottelijat.*”

Vihreissä hallitustunnustelun kysymyksiin vastaa puoluevaltuuston ja eduskuntaryhmän yhteiskokous, joka myöhemmässä vaiheessa päättää myös mahdollisesta hallitukseen osallistumisesta. Vastauksien valmistelu tapahtuu virkatyönä eduskuntaryhmän kansliassa. Puolueessa ei ole selkeää linjaa siitä, kuka tai mikä elin valmistelisi hallitustunnustelun kysymykset, mikäli Vihreät olisivat vetovastuussa. Vihreissä ei ole sovittu kuka toimisi hallitustunnustelijana, mikäli puolue olisi suurin. Oletus on, että se olisi puolueen puheenjohtaja.

4.3.4 Käytännön kokemuksia

2011

Kokoomus valmisti vuoden 2011 hallitustunnustelun kysymykset epävirallisessa kokoonpanossa, jota johti puolueen puheenjohtaja Jyrki Katainen. Lisäksi mukana oli Kataisen esikuntaa ja Kokoomuksen ministeriryhmästä valittuja henkilöitä. Kysymykset käytiin läpi myös Kokoomuksen ministeriryhmässä, mutta niitä ei käsitelty kokoomuksen eduskuntaryhmässä tai muussa puolueen elimessä. Epäviralliset keskustelut olivat yllättävän vaalituloksen myötä keskeisessä asemassa vuonna 2011, sillä Kokoomus tahtoi selkeyttää yhteistä mahdollista linjaa ja askelmerkkejä SDP:n kanssa. Kokoomuksen puolella hallitusneuvottelujen prosessiin luoduista askelmerkeistä, mukaan lukien työryhmien kokoonpano, keskusteltiin muiden puolueiden, erityisesti SDP:n kanssa jo etukäteen. Kataisella oli yhteensä 7 tunnustelijan kysymystä.

2015

Juha Sipilän tunnustelut vuonna 2015 sisälsivät kysymyksen: ”*Oletteko sitoutuneita strategiseen hallitusohjelmaan ja sen edellyttämään hallitustyöskentelyn uudistamiseen?*”. Kysymys oli asetettu strategisen hallitusohjelman luomista silmällä pitäen. Lisäksi kysymys loi pohjaa myös hallitusneuvottelujen tulevalle prosessille, sillä strateginen hallitusohjelma vaatii, että hallitusohjelman neuvotteluissa huomioidaan strategisen ohjelman lähtökohdat. Haastatteluissa korostettiin, että Perussuomalaisten kahden vaalivoiton jälkeen heidän kanssaan täytyi tehdä vakava yritys hallitusyhteistyön löytämiseksi. Juha Sipilän toimiessa hallitustunnustelijana vuonna 2015 otettiin huomioon Perussuomalaisten näkökulmat jo kysymyksiä laadittaessa. Keskusta ja Perussuomalaiset järjestivät myös ennen hallitusneuvotteluja epävirallisia tapaamisia. Esimerkiksi EU-politiikkaan ja maahanmuuttoon liittyvä koko

päivän tapaaminen kytkeytyi Perussuomalaisten jo tunnettuihin kantoihin ja kysymysten vastauksiin. Tämän lisäksi haluttiin varmistaa, että mahdolliset hallituspuolueet olisivat samoilla linjoilla keskeisistä kysymyksistä. Samantyyppinen epävirallinen kahdenkeskinen tapaaminen käytiin myös SDP:n kanssa, sillä hallitustunnustelija pyrki löytämään mahdolliset erot SDP:n ja Kokoomuksen välille. Tunnustelujen aikana SDP:n ja Kokoomuksen kanssa käytiin myös tarkempia talouteen liittyviä keskusteluja. Sipilällä oli yhteensä 15 tunnustelijan kysymystä.

2019

Vuonna 2019 Antti Rinne koosti hallitustunnustelijan kysymykset, joita asetettu toimikunta laajensi ja työsti. Rinteellä oli yhteensä 29 tunnustelijan kysymystä. Kysymykset koostettiin paljolti SDP:n vaaliohjelman ja toivottavan tulevan hallitusohjelman sisällön pohjalta. Sama toimikunta analysoi vastaukset. Kysymyksien sisältö esiteltiin SDP:n eduskuntaryhmälle ja puoluehallitukselle. Hallitustunnustelija kävi lisäksi puolueiden kanssa epävirallisia keskusteluja, jotka liittyivät kysymyksiin ja niihin annettuihin vastauksiin. Erityisesti talouspoliittisista kysymyksistä käytiin myös epävirallisia keskusteluja talouspoliittisten asiantuntijoiden avustuksella. Haastattelujen perusteella nimenomaan SDP:n ja Kokoomuksen puheenjohtajat kävivät vaalien jälkeen ja tunnusteluvaiheessa epävirallisia keskusteluja. Puheenjohtaja Rinteen toimeksiannolla neuvottelujen prosessipuolesta vastannut eduskuntaryhmän pääsihteeri Kari Anttila kävi ennen neuvottelujen aloitusta keskustelemassa Kokoomuksen, Vasemmistoliiton, RKP:n ja Vihreiden eduskuntaryhmien pääsihteerien kanssa siitä, millaisia ilmiöpyötiä neuvotteluissa on ja miten niihin tulee valmistautua. Keskusteluissa käytiin siis etukäteen läpi toimintatapaa liittyen ilmiöpyötiin ja työryhmiin, joihin odotettiin

jokaisesta puolueesta poliitikkoja ja asiantuntijoita.

Valtioneuvoston kanslia tuli valmisteluihin melko nopeasti mukaan vuonna 2019, kun puheenjohtajan oikea käsi oli yhteydessä sen strategiaosaston päällikköön. Oikean käden rooli oli tältä osin poikkeuksellinen muihin vuosiin verrattuna. Valtioneuvoston kansliassa oli näin tieto siltä vaadittavasta tuesta. Ennen neuvottelujen alkua valtioneuvoston kanslialle esitettiin virallinen tietopyyntö tilannekuvien luomista varten. Siinä valtioneuvoston kansliaa pyydettiin keräämään ministeriöltä valittuihin ilmiöihin liittyvää tietoa. Tämä oli poikkeuksellista, sillä tietopyyntöjä ei jaettu erillisinä kullekin vastuuministeriölle vaan jokainen ministeriö pystyi tuottamaan tietoa mihin tahansa ilmiöön. Jokaisen ilmiön tiedonkeruusta vastasi yksittäinen kansliapäällikkö. Jokaiselle kokonaisuudelle asetettiin neljän sivun mittainen pituusvaatimus. Eri kokonaisuudet saivat myös ohjeiden mukaisesti olla ristiriitaisia toistensa kanssa. Keskeistä oli, että tiedonkeräys ei ollut sidoksissa budjetointiin eikä sisältänyt budjettiin liittyviä näkemyksiä. Aikaa organisointiin ja tiedonkeräykseen oli noin viikko. Tiedonkeräämispyyntö ja taustamateriaaliksi kerätty tietopaketti tulivat julkisiksi, kun hallitus oli nimetty. Tietopaketin julkisuudesta käytiin kuitenkin keskustelua jo ennen tätä.

Suomessa oli syksyllä 2019 ensi kertaa tilanne, jossa hallitustunnustelijana toimi eronnut pääministeri. Keskellä vaalikautta tapahtuneissa tunnusteluissa hallitustunnustelijana toimi Antti Rinne ja puhemiehenä jatkoi puhemies Matti Vanhanen. Tunnustelija valittiin ennen kuin tiedettiin, ketä SDP esittää pääministeriksi. SDP:n puoluevaltuusto esitti äänestyspäätöksellä pääministeriksi Sanna Marinia. Puhemiehen, hallitustunnustelijan ja tulevan pääministerin roolissa toimivat eri henkilöt. Tämä on täysin mahdollista, ja entisen pääministerin toimiminen hallitustunnustelijana on todettu jo perustuslakivaliokunnan mietinnössä.

Roolituksesta ei myöskään haastattelujen perusteella käyty erillistä virallista keskustelua oikeusoppineiden kanssa. Antti Rinne myös valittiin eduskuntaryhmien yhteisessä kokouksessa hallitustunnustelijaksi. Huomionarvoista on, että LiikeNyt-puolue poistui kokouksesta protestina eikä tätä kirjattu pöytäkirjaan. Kokoomus ei jättänyt eriväviä mielipidettä kokouksessa, vaikka kritisoiakin tätä roolitusta neuvottelussa. Tunnustelijasta ei siis äänestetty kokouksessa. On tärkeää huomioida, että syksyn 2019 roolitus liittyi paljolti siihen, että sama hallituspohja oli jatkamassa samalla hallitusohjelmalla. Esimerkiksi hallitustunnustelijan kysymykset olivat: *”Oletteko valmiita hyväksymään pääministeri Antti Rinteen hallitukselle*

6.6.2019 hyväksytyn ohjelman sellaisenaan muodostettavan hallituksen ohjelmaksi” ja ”Oletteko valmiita osallistumaan sosialidemokraattien johtamaan enemmistöhallitukseen, ja onko teillä osallistumisellenne mahdollisia kynnyskysymyksiä?”. Tämän vuoksi varsinaisia hallitusneuvotteluja ei ollut tarkoitus käydä, eikä myöskään käyty. Tässä tilanteessa hallitustunnustelija ilmoitti tunnustelujen ja samalla hallitusneuvottelujen tuloksesta tasavallan presidentille virallisella kirjeellä sekä puhemiehelle puhelimitse ja virallisella kirjeellä (Rinne 9.12.2019). Eräs keskeinen haastateltava korosti, että tällainen roolitus ei toimisi hallituksen muodostamisessa, jossa käytäisiin varsinaisia hallitusneuvotteluja ja hallitusohjelman neuvotteluja.

Hallitustunnustelija Antti Rinteen kysymykset eduskuntaryhmille 26.4.2019

SDP haluaa rakentaa tulevaisuuden Suomea, Eurooppaa ja maailmaa, jotka ovat taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestäviä. Kysymme seuraavat kysymykset selvittääksemme edellytykset yhteisen hallituksen muodostamiseksi. Pyydämme teitä esittämään puolueenne ohjelma-asiakirjojen perusteella kantanne seuraaviin asiakokonaisuuksiin (kohdat 1-8) ja lisäksi vastaamaan asiakokonaisuuksia täsmentäviin yksityiskohtaisempiin kysymyksiin. Lisäksi pyydämme teitä esittämään näkemyksenne sosiaaliturvan uudistamiseen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseen (kohdat 9-10).

Tulemme julkaisemaan nämä kysymykset samaan aikaan eduskunnan www-sivuilla, kun ne jätetään eduskuntapuolueille vastattaviksi. Pyydämme vastauksianne tiistaihin 30.4.2019 klo 12 mennessä sähköpostilla sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän pääsihteerin Kari Anttilalle, kari.anttila@eduskunta.fi. Pyydämme ystävällisesti teitä ottamaan huomioon sen, että julkistamme myös puolueenne laatimat vastaukset vastausten määräajan päätyttyä.

1. Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi

- Oletteko sitoutuneet globaalisti ilmaston lämpenemisen pysäyttämiseen 1,5 asteeseen? Oletteko sitoutuneet siihen, että Suomi on hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä ja sen jälkeen nopeasti hiilinegatiivinen?
- Millaisia toimenpiteitä ilmastonmuutoksen torjuminen mielestänne edellyttää eri yhteiskunnan osa-alueilla?
- Mitkä näette keskeisinä keinoina luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi ja parantamiseksi?

2. Suomi on kokoaan suurempi maailmalla

- Miten Euroopan unionia tulee kehittää? Mitkä ovat Suomen EU-puheenjohtajuuskauden keskeiset tavoitteet?
- Oletteko valmiit tukemaan viimeisimmissä selonteissa vahvistettua Suomen ulkopoliittikan linjaa?
- Mikä rooli Euroopan on otettava yhteistyössä Afrikan unionin ja sen jäsenmaiden kanssa Afrikan kehittämisessä?
- Hyväksyttekö tavoitteen Suomen kehitysyhteistyörahastuksen nostamisesta 0,7 prosenttiin suhteessa BKT:oon? Minkä ajan kuluessa näette tämän mahdolliseksi toteuttaa?

3. Turvallinen oikeusvaltio Suomi

- Kuivatkaa käsityksenne Suomesta oikeusvaltiona ja kertokaa keinot sen vahvistamiseksi. Miten edistäisitte ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa? Millä tavoin olette valmiit kehittämään kansalliskielten asemaa Suomessa?
- Mikä on käsityksenne lainvalmistelun laadusta ja oletteko valmiit hyväksymään komiteaperusteisen lainvalmistelun?
- Mitkä ovat sisäisen turvallisuuden riskitekijät ja kuinka vahvistaisitte sisäistä turvallisuutta?
- Oletteko valmiit tukemaan viimeisimmissä selonteissa vahvistettua Suomen puolustuspolitiikan linjaa?

4. Elinvoimainen Suomi

- Näettekö, että Suomi voi ilmastonmuutoksen ja muiden megatrendien ratkaisujen kautta rakentaa itselleen uutta, kestäväää vientivetoista kasvua? Näettekö tarpeellisenä, että Suomeen laaditaan yhteinen strategia vahvistuvan elinvoiman ja kestävään kehityksen talouskasvun turvaamiseksi? Mitkä olisivat sen pääkohdat?
- Millaisilla toimenpiteillä kehitetään metropolialuetta, kasvavia kaupunkiseutuja, seutukeskuksia ja harvaan asuttuja alueita?
- Miten varmistaisitte Suomen liikenneinfrastruktuurin ylläpitämisen ja kehittämisen? Mikä on mallinne rahoituksen kehittämiseksi?

5. Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi

- Miten kehittäisitte työelämää ja sen sääntelyä yhteistyössä työelämän osapuolten kanssa? Hyväksyttekö työelämän vähimmäisehtojen sääntelyn nykyiseltä pohjalta?
- Miten uudistaisitte perhevapaita?
- Mitkä ovat keskeiset keinot miesten ja naisten välisen palkkatasa-arvon toteuttamiseksi?

6. Kestävän talouden Suomi

- Millä keinoilla varmistaisitte työllisyysasteen kasvun selvästi yli 75 prosenttiin 2020-luvun aikana?
- Kuivatkaa tekijät, joilla julkisen talouden kestävyys turvataan erityisesti väestökehitys huomioon ottaen.

7. Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi

- Miten vahvistaisitte hyvinvointiyhteiskunnan palveluita ja ihmisten toimeentulon turvaavia etuuksia? Kuivatkaa erityisesti keinot, joilla vahvistatte ikääntyvien ihmisten palveluita ja toimeentuloa. Mitkä ovat keinot lapsiperheköyhyyden vähentämiseksi?
- Miten rahoittaisitte edellisessä kohdassa kuvaamanne toimenpiteet? Kuivatkaa keinot konkreettisesti.
- Mitkä eriarvoisuustekijät suomalaisessa yhteiskunnassa tunnistatte ja miten vähentäisitte eriarvoisuutta?

8. Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi

- Tunnistatteko, että kestävä talouskasvun perustan vahvistamiseksi on tehtävä investointeja koulutukseen, tutkimukseen, innovaatioihin sekä infrastruktuuriin? Kuivatkaa konkreettiset keinot.
- Tunnistatteko tarpeen, että koko ikäluokan tulisi suorittaa vähintään toisen asteen tutkinto? Kuivatkaa keinot tähän pääsemiseksi.
- Miten varmistaisitte sen, että jokaisen oppiminen ja osaamisen kehittäminen jatkuu läpi työuran?
- Miten edistäisitte kulttuurin asemaa Suomessa?

9. Sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuudistus edellyttää useampia vaalikausia. Oletteko valmiita yhdistämään eri etuuksia ja hyväksymään yhtenäisen etuustason eri syyperusteilla siten, että uudistus lisää työllisyyttä, nostaa koulutustasoa, vähentää köyhyyttä ja eriarvoisuutta sekä parantaa osallisuutta?

10. Esittää lähtökohtanne sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseksi.

11. Oletteko valmiita osallistumaan sosialidemokraattien johtamaan enemmistöhallitukseen, ja onko teillä osallistumisellenne mahdollisia kynnyskysymyksiä?

Hallitustunnustelijan kysymysten määrä muille puolueille on kasvanut vuodesta 2011 vuoteen 2019. Vuonna 2011 kysymyksiä oli seitsemän, vuonna 2011 15 ja vuonna 2019 29 kappaletta.

HALLITUS- NEUVOTTELUT

46

SITRAN SELVITYKSIÄ 181 – MITEN SUOMEEN MUODOSTETAAN HALLITUS?

MUODOLLISJURIDISET TAHOT

EDUSKUNTA
RIKSDAGEN

VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

TASAVALLAN PRESIDENTTI

POLIITTISET TAHOT

KESK

KOK

PS

SDP

VAS

VIHR

Hallitus-
neuvottelut

Tukee
hallitusneuvottelujen
käytännön järjestelyssä

Hallitusneuvottelut ilmoitetussa kokoonpanossa – Puolue-elimet ja eduskunta-ryhmät seuraavat neuvotteluja

Valittu
puhemies seuraa
tunnustelujen
ja neuvottelujen
edistymistä

Vastuu
neuvottelujen
viestinnästä

Hallitusohjelman laatiminen

Ministerisalkkujen jako

Puolueval-
tuuston ja
eduskuntaryh-
män yhteinen
kokous päättää
hallitukseen
osallistumi-
sesta.

Puoluehalli-
tuksen, edus-
kuntaryhmän
ja EU-parla-
menttival-
tuuskunnan
yhteiskokous
valitsee minis-
terit.

Puolueval-
tuuston ja
eduskuntaryh-
män yhteisko-
kous päättää
hallitukseen
osallistumi-
sesta.

Ministerivalin-
nat käytännös-
sä puheenjoh-
tajan toimesta.

Hallitusvas-
tuuseen osal-
listumisesta ja
ministereistä
päättää edus-
kuntaryhmän,
puolueval-
tuuston ja
puoluehalli-
tuksen yhtei-
nen kokous.

Puolueval-
tuusto päättää
ministeri-
valinnoista ja
hallitukseen
osallistumi-
sesta. Puolueval-
tuusto delegoi
päättöksen-
teen yleensä
puolue-
hallitukselle,
joka kuulee
eduskunta-
ryhmää.

Jäsenäänestys
hallitukseen
osallistumi-
sesta. Puolue-
valtuuston
ja eduskunta-
ryhmän
yhteiskokous
päättää
ministeri-
valinnoista

Puolueval-
tuuston ja
eduskunta-
ryhmän
yhteiskokous
päättää
ministeri-
valinnoista ja
hallitukseen
osallistumi-
sesta

Hallitus-
ohjelma

4.4 Neuvottelut ja hallitusohjelman laatiminen

Perustuslain mukaan eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta. Vakiintuneen tavan mukaisesti tämä tarkoittaa, että hallitustunnusteluista siirrytään hallitusohjelman neuvotteluihin. Hallitustunnustelut päättyvät, kun kaikkien eduskuntaryhmien yhteisessä kokouksessa on sovittu ja ilmoitettu, mitkä puolueet siirtyvät neuvottelemaan hallitustunnustelijan johdolla hallituspohjasta ja hallitusohjelman sisällöstä. Eri kertoina hallituksen muodostamisessa on suuria eroja erityisesti hallitusneuvottelujen prosesseissa. Näitä eroja esitellään kuvamallalla vuosien 2011, 2015 ja 2019 vaalien jälkeisiä hallitusneuvotteluita esimerkkeinä.

Neuvottelujen keskeisin tarkoitus on luoda yhteisymmärrys hallitusohjelman sisällöstä eri poliittisten ryhmien välillä. Seppo Tiitisen muistion mukaan neuvottelujen päätteeksi hallitusneuvottelujen vetäjä ilmoittaa tasavallan presidentille tuloksellisista neuvotteluista eli saavutetusta yhteisymmärryksestä hallitusohjelman, hallituksen kokoonpanon ja pääministeriehdokkaan suhteen.

4.4.1 Neuvottelijat

Hallitusneuvotteluihin osallistuvat ryhmät koostuvat puolueiden virallisista hallitusneuvottelijoista sekä mahdollisesti epävirallisista, erilaisissa tukeissa rooleissa toimivista neuvottelijoista.

Keskustan sääntöjen mukaisesti ”*puolueen osallistumisesta hallitusvastuuseen neuvottelevat puoluehallituksen ja Keskustan eduskuntaryhmän nimeämät hallitusneuvottelijat. Hallitusneuvottelijoihin kuuluvat puolueen puheenjohtaja, kolme varapuheenjohtajaa, puoluesihteerin ja puoluevaltuuston puheenjohtaja sekä eduskuntaryhmän puheenjohtaja ja kaksi varapuheenjohtajaa. Hallitusneuvottelijoita johtaa puolueen puheenjohtaja.*”

Kokoomuksen säännöt eivät määritä sitä, ketkä osallistuvat puolueesta neuvottelijoina. Kokoomuksen ollessa hallituksessa neuvotteluihin on käytännössä osallistunut puolueen ministeriryhmä, jonka ympärille hallitusohjelman neuvotteluorganisaatio on rakennettu. Neuvottelijaryhmittymän määrittäminen on paljolti puolueen puheenjohtajan päätösvallassa.

SDP:n sääntöjen mukaan ”*eduskuntaryhmä nimeää hallitusneuvotteluihin liittyviä asioita valmistelemaan toimikunnan, jonka puheenjohtajana toimii puolueen puheenjohtaja, ja jonka muista jäsenistä vähintään puolet tulee olla puoluehallituksen eduskuntaryhmälle esittämiä*” sekä ”*tämän toimikunnan jäsenet edustavat puoluetta hallitusneuvottelijoina ja ovat läsnäolo- ja puheoikeutettuja puoluevaltuuston, puoluehallituksen ja sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän kokouksissa niiden käsitellessä tässä pykälässä tarkoitettuja asioita*”.

Perussuomalaisten säännöt eivät sisällä säädöksiä hallitusohjelmaneuvotteluista tai siitä, ketkä puolueesta toimivat neuvottelijoina. Haastattelun perusteella käytännössä puoluehallitus päättää neuvottelijat puoluesihteerin esityksestä jo ennen vaaleja. Tämä tarkoittaa, että vaikka käytännössä neuvottelijat ovat mahdollisia eduskuntaryhmän jäseniä niin vaalitulos ja tulevan eduskuntaryhmän kokoonpano eivät ole vielä neuvottelijoista päätettäessä selvillä. Tämä liittyy Perussuomalaisten sääntöihin ja puoluerakenteeseen, jossa esimerkiksi eduskuntaryhmän edustaja puoluehallituksessa ei automaattisesti muutu vaalien jälkeen vaan edustaja vaihtuu vasta kun puoluevaltuusto nimeää uuden henkilön.

Vasemmistoliiton sääntöjen mukaan ”*puolueen osallistumisesta hallitusvastuuseen neuvottelevat puoluehallituksen ja puolueen eduskuntaryhmän nimeämät hallitusneuvottelijat, joihin kuuluvat puolueen puheenjohtaja ja puoluesihteerin sekä eduskuntaryhmän*

puheenjohtaja ja neljä muuta jäsentä, joista kaksi nimeää puoluehallitus ja kaksi puolueen eduskuntaryhmä. Hallitusneuvottelijoilla on läsnäolo- ja puheoikeus puoluevaltuuston, puoluehallituksen ja puolueen eduskuntaryhmän kokouksissa niiden käsitellessä hallituksen osallistumista.” Sääntöjen mukaan ”puoluehallituksen ja eduskuntaryhmän nimeämät hallitusneuvottelijat voivat kutsua parhaaksi katsomansa määrän ja henkilöt mukaan avustajiksi ja asiantuntijoiksi hallitusneuvotteluihin.” Eduskuntaryhmän sääntöjen mukaan ”puolueen osallistumisesta hallitusvastuuseen neuvottelevat puoluehallituksen ja puolueen eduskuntaryhmän nimeämät hallitusneuvottelijat, joihin kuuluvat puolueen puheenjohtaja ja puoluesihteerin sekä eduskuntaryhmän puheenjohtaja ja neljä muuta jäsentä, joista kaksi nimeää puoluehallitus ja kaksi puolueen eduskuntaryhmä.”

Neuvotteluihin osallistuvia on kutsuttu ”seitsikoksi”, joka on neuvottelujen keskiössä.

Vihreiden sääntöjen mukaan nimetty toimikunta, jonka puheenjohtajana toimii puolueen puheenjohtaja, edustaa puoluetta hallitusneuvottelijoina. Toimikunnan jäsenet ovat läsnäolo- ja puheoikeutettuja puoluehallituksen, puoluevaltuuskunnan ja eduskuntaryhmän kokouksissa niiden käsitellessä ko. pykälässä tarkoitettuja asioita. Toimikunta nimeää neuvottelijat.

4.4.2 Eduskunta

Eduskunnan puhemies tulee seurata hallitusneuvotteluja. Mikäli puhemies ja hallitusneuvottelujen vetäjä eivät ole sama henkilö, tarvitaan kommunikaatiota hallitusneuvottelujen vetäjän ja puhemies välillä. Eduskunnalla ei ole instituutiona roolia neuvottelujen aikana. On kuitenkin huomioitava, että perustuslain mukaan eduskuntaryhmien tulisi neuvotella hallituksen kokoonpanosta ja hallitusohjelmasta.

Eduskunta vastaa hallitusneuvotteluiden kustannuksista. Kustannuksien jaosta tai

lopullisesta maksajasta ei ole tehty muodollisjuridista päätöstä, ja kustannusten jakamisesta sovitaan eduskunnan talousjohtajan ja valtioneuvoston kanslian alivaltiosihteerin tai talousjohtajan kesken ennen vaaleja. Valtioneuvoston kanslian puolelta laaditaan budjetti, joka hahmotellaan aiempien neuvottelujen kustannusten perusteella. Maksajana toimii eduskunta, joka kustantaa tarjotut ja työntekijöiden ylityöt eli lisäkustannukset. Valtioneuvoston kanslia vastaa neuvottelujen aikaisista tilakustannuksista. Eduskunnan ilmoituksen mukaisesti eduskunta vastaa hallitusneuvotteluiden em. kustannuksista kokonaisuudessaan vastaisuudessa.

4.4.3 Valtioneuvoston kanslia

Hallitustunnustelujen jälkeen valtioneuvoston kanslia tukee hallitusneuvottelujen aikana hallituksen muodostamista käytännön järjestelyissä esimerkiksi tiloihin, viestintään ja muihin käytännön järjestelyihin liittyen. Valtioneuvoston kanslian rooli on vaihdellut eri hallitusneuvotteluissa, mutta valtioneuvoston kanslian henkilöt tukevat hallituksen muodostajaa käytännön järjestelyissä. Haastattelujen perusteella vuonna 2015 puheenjohtajan oikea käsi vastasi paljolti järjestelyistä valtioneuvoston kanslian tuella, jolla oli poikkeuksellisesti virkamiesten sijasta myös pääasiallinen vastuu neuvottelujen järjestämisestä. Toisaalta vuonna 2019 valtioneuvoston kanslia jälleen vastasi paljolti käytännön järjestelyistä ja mm. tarjosi myös teknistä tukea tarjoamalla digitaalisen alustan neuvotteluille.

Valtioneuvoston kanslia seuraa päällisin puolin neuvottelun kustannuksia ja katsoo, että ne pysyvät kohtuullisina. Kanslia ei kuitenkaan suoraan seuraa kustannuksia. Ajatuksena on, että kohtuullisena pidetyt pyynnöt toteutetaan.

4.4.4 Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön rooli hallitusneuvotteluissa on vaihdellut. Rooli on ollut sidottu siihen, millaisen roolin hallitusmuodostaja tahtoo valtiovarainministeriölle, sillä se ei aktiivisesti hae itselleen roolia. Valtiovarainministeriö toimii yhteistyössä valtioneuvoston kanslian kanssa. Valtiovarainministeriön johtavaa henkilöstöä on usein mukana asiantuntijoina talousryhmissä. Tämä on vaihdellut eri kerroilla riippuen mm. neuvottelujen työryhmäjaosta ja niiden rooleista. Esimerkiksi vuonna 2015 valtiovarainministeriön virkamiehillä oli erityinen rooli työryhmissä ja he toimivat työryhmissä jo sovitun talouskehityksen varmistajina. Vuonna 2019 valtiovarainministeriön virkamiehet olivat mukana puheenjohtajapöydässä.

4.4.5 Tasavallan presidentin kanslia

Puhemies pitää tasavallan presidenttiä informoituna neuvottelujen kulusta. Tämä tapahtuu haastattelujen perusteella hyvin epävirallisesti.

4.4.6 Käytännön järjestelyt

Tilat

Hallitusneuvotteluja on viime vuosikymmenen aikana käyty tyypillisesti Säätytalolla. Haastatteluissa nostettiin esiin näkökulma, että hallitustunnustelija voi valita toisen paikan kuin edeltäjänsä myös korostaakseen tulevaa muutosta. Vuosina 2011 ja 2019 neuvottelut pidettiin Säätytalolla, mutta vuonna 2015 neuvottelut pidettiin Smol-

nassa. Haastatteluissa esimerkiksi todettiin, että vuonna 2015 haluttiin hallitusneuvottelujen tapahtuvan muualla kuin Säätytalolta, koska Smolnan ajateltiin luovan intiimimpi tunnelma.

Valtioneuvoston kanslian strategiaosaston päällikkö järjesti vuonna 2019 palaverin, jossa valtioneuvoston kanslian tilapäällikkö, viestintäjohtaja, turvallisuudesta vastaava johtaja sekä alivaltiosihteeri tapasivat keskustellakseen tulevien neuvottelujen käytännöistä. Ennen neuvottelujen alkua SDP:n hallitusneuvotteluprosessista vastannut henkilö halusi simuloida tilojen käyttöä neuvotteluihin valtioneuvoston kanslian keskeisten henkilöiden kanssa.

Ulkopuoliset asiantuntijat

Hallitusneuvottelujen aikana kuullaan usein ulkopuolisia asiantuntijoita. Tällä on merkitystä, kun neuvottelijat luovat yhteistä näkemystä hallitusohjelmaan. Ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttöön neuvottelujen aikana on suhtauduttu kullakin kerralla eri tavalla. Tämä voi liittyä määrään tai asiantuntijoiden oleskeluun neuvottelutilojen läheisyydessä. Esimerkiksi vuonna 2011 työryhmät saivat kutsua asiantuntijoita kuultavaksi tietyn ennalta sovitun määrän ja kutsuttavat piti hyväksyttää. Haastateltavien kesken oli erilaisia käsityksiä siitä, kuinka paljon Säätytalolla oli tuolloin asiantuntijoita. Yleisesti määrän uskottiin olleen vähäisempi ja kutsuttujen piirin suljetumpi kuin vuonna 2007. Vuonna 2015 neuvotteluissa ulkopuolisia asiantuntijoita ei käytetty miltei lainkaan. Tämä toivomus tuli suoraan hallitusmuodostajalta ja kahden muun puolueen puheenjohtajat hyväksyivät sen.

Hallitusneuvottelujen organisaatio (13.6.2011 klo 16.00)

	Pääneuvottelija	Neuvottelija	Avustaja
Johtoryhmä			
Kokoomus	Jyrki Katainen (hallitusneuvottelujen pj)		Jussi Kekkonen (hallitusneuvottelujen siht)
SDP	Jutta Urpilainen		Matti Hirvoia
Vasemmistoliitto	Paavo Arhinmäki		Erkki Snellman
RKP	Stefan Wallin		Marcus Rantala
Vihreät	Ville Niinistö		Katariina Poskiparta
KD	Päivi Räsänen		Marjo Anttoora
Talousryhmä (VM1)			
Kokoomus	Kirmo Sasi (pj)	Velipekka Nummikoski	Sirkku Linna (siht)
SDP	Eero Heinäluoma	Jouni Backman	Ville Kopra
Vasemmistoliitto	Merja Kyllönen	Kari Uotila	Jussi Saramo
RKP	Astrid Thors	Johan Johansson	Susanna Korpivaara
Vihreät	Anni Sinnemäki	Mari Puoskari	Katja Alvoittu
KD	Peter Östman	Sakari Smeds	Asmo Maanselkä
Ulko- turvallisuus- ja puolustuspolitiikka sekä EU-asiat (UM, PLM)			
Kokoomus	Alexander Stubb (pj)	Ilkka Kanerva	Jori Arvonen (siht)
SDP	Erkki Tuomioja	Krista Kiuru / Mikael Jungner	Tero Shemeikka
Vasemmistoliitto	Annika Lapintie	Pekka Ristälä	Jan Koskimies
RKP	Gunvor Kronman	Elisabeth Naudér	Björn Månsson
Vihreät	Pekka Haavisto	Johanna Sumuvuori	Henna Hakkarainen
KD	Sari Essayah	Niklas Andersson	Leena Anto
Oikeuspolitiikka, sisäinen turvallisuus ja maahanmuutto (OM, SM)			
Kokoomus	Anne Holmlund	Arto Satonen / Jan Vapaavuori	Kristiina Kokko
SDP	Johannes Koskinen (pj)	Kari Rajamäki / Maarit Feldt-Ranta / Johanna Ojala-Niemelä	Martta October (siht)
Vasemmistoliitto	Risto Kalliorinne	Aino-Kaisa Pekonen	Jyri Kuusela
RKP	Anna-Maja Henriksson	Stefan Svensfors / Peter Storsjö	Thomas Bergman
Vihreät	Tuija Brax	Jani Toivola	Johanna Hautakorpi
KD	Jouko Jääskeläinen	Marika Visakorpi	Sonja Falk
Koulutus-, tiede- ja kulttuuripolitiikka (OKM)			
Kokoomus	Henna Virkkunen	Sari Sarkomaa	Laura Rissanen
SDP	Ilkka Kantola (pj)	Jukka Gustafsson / Pia Viitanen	Aleksi Kalenius (siht)
Vasemmistoliitto	Eila Tiainen	Silvia Modig	Minna Kelhä
RKP	Mikaela Nylander	Berndt Arell	Mikko Ollikainen
Vihreät	Kirsi Ojansuu	Satu Haapanen	Elina Moisio / Elina Sojonen
KD	Sari Palm	Teuvo V. Riikonen	Iina Mattila

Hallituksen muodostaja Jyrki Kataisen hallitusneuvottelujen organisaatio ja hallitusneuvottelijat 13.6.2011

Elinkeinopolitiikka (TEM, LVM, MMM)			
Kokoomus	Jyri Häkämies	Sampsa Kataja / Jari Koskinen	Jouni Hakala
SDP	Mia Petra Kumpulainen-Natri (pj)	Lauri Ihalainen / Kari Rajamäki / Mikael Jungner / Jouko Skinnari	Janne Metsämäki (siht)
Vasemmistoliitto	Jari Myllykoski	Anna Kontula	Sauli Hievanen
RKP	Mats Nylund	Ears-Erik Gästgivers	Max Lindholm / Mats Nyman
Vihreät	Oras Tynkkyinen	Johanna Karimäki	Tarja Parviainen
KD	Sauli Ahvenjärvi	Toimi Kankaanniemi	Markus Kalmi
Hyvinvointipoliitiikka (STM)			
Kokoomus	Paula Risikko (pj)	Lenita Toivakka / Arto Satonen	Vesa Rantahalvari (siht)
SDP	Lauri Ihalainen	Maria Guzenina-Richardson / Sinikka Näätäsaari	Tuula Väättäinen
Vasemmistoliitto	Erkki Virtanen	Harri Moisio	Kaija Kallinen
RKP	Ulla-Maj Wideroos	Christel Raunio	Magnus Öster
Vihreät	Outi Alanko-Kahiluoto	Heikki Hiilamo	Elina Sojonen / Elina Moisio
KD	Leena Rauhala	Sari Mäkinen	Veera Snellman
Ympäristöpolitiikka (YM)			
Kokoomus	Petteri Orpo (pj)	Anne-Mari Virolainen	Aino Salo (siht)
SDP	Pia Viitanen	Susanna Huovinen	Kalervo Haverinen
Vasemmistoliitto	Pentti Tiisanen	Jarmo Lindén	Sauli Rouhinen
RKP	Christina Gestrin	Stefan Johansson	Annika Jansson
Vihreät	Timo Juurikkala	Satu Hassi / Paloma Hannonen	Leo Stranius
KD	Esa Erävalo	Jere Riikonen	Piia Soininen
Kuntapolitiikka ja hallinnon kehittäminen (VM II)			
Kokoomus	Jan Vapaavuori	Pekka Ravi	Lasse Männistö
SDP	Jouni Backman (pj)	Maarit Feldt-Ranta	Reijo Vuorento (siht)
Vasemmistoliitto	Martti Korhonen	Terja Asara-Laaksonen	Aulis Ruuth
RKP	Thomas Blomqvist	Kristina Wikberg	Fredrik Guseff
Vihreät	Osmo Soininvaara	Krista Mikkonen	Lauri Korkeaoja
KD	Marjo Lopenen	Marja-Leena Kempainen	Aki Ruotsala
Muut neuvottelijat			
Kokoomus			
Suvi Lindén	Ben Zyskowitz	Laura Rätty	Taru Tujunen
SDP			
Anneli Kiljunen	Tuula Pelttonen		
Vasemmistoliitto			
Sirpa Puhakka	Sami Liukkonen	Pia Lohikoski	
RKP			
Elisabeth Naucclér	Finn Berg	Gunvor Kronman	Peter Storsjö
Vihreät			
Panu Laturi	Kristian von Essen	Pekka Sauri	
KD			
Sirpa Pursiainen	Kermen Soitu	Laura Peuhkuri	Andrei Nahkala

Hallitusneuvottelujen organisaatio

Puoluekohtaiset avustajat					
KOK	SDP	Vasemmistoliitto	RKP	Vihreät	KD
Juho Romakkaniemi	Heli Puura	Pertti Honkanen	Folke Öhman	Ilina Kivinen	Saara Ruokonen
Juha Kirstilä	Lauri Vuorenkoski	Ralf Sund	Håkan Nordman	Suvi Reijonen	Evamaria Kylläinen
Mikko Kortelainen	Saana Siekkinen	Anu Suoranta	Henrik Wmberg	Mari Kamaja	Kristiina Drotär
Annukka Mickelsson	Esa Suominen	Katja Syvärinen	Henrik Wolff	Heidi Hautala	Anneli Ylitalo
Lauri Tiala	Arto Virtanen	Matti-Vesa Volanen	Max Lindholm	Jyrki Kasvi	Aino Syrjänen
Anna Manner-Raappana	Ismo Kainulainen	Erkki Laukkanen	Mats Nymän	Vesa Peipinen	Pentti Vertanen
Anna Anttinen	Rauno Ihalainen	Heikki Patomäki	Fredrika Åkerö	Jukka Relander	Outi Papunen
Sami Paatero	Sisko Seppä	Mikko Koikkalainen	Mikael Enberg	Jaakko Stenhall	Ari Puonti
Maarit Kallio	Vertti Kiukas		Margareta Pietikainen	Jouni Vauhkonen	Antero Laukkanen
Ari Sauros			Markus Österlund		

Hallituksen muodostaja Jyrki Kataisen hallitusneuvottelujen organisaatio ja hallitusneuvottelijat 13.6.2011

Käytännössä jokainen puolue määrittelee itse omat neuvottelijansa oman puolueensa piiristä tai muulla tavoin omien sääntöjensä mukaan. Yleensä kaikki neuvottelijat eivät ole eduskuntaryhmän jäseniä tai puoluetoimiston ja eduskuntaryhmän kanslian työntekijöitä. Tämä tarkoittaa sitä, että puolueen neuvottelijoiden joukossa voi olla henkilöitä, joilla on politiikan ulkopuolinen päivätyö, vaikka he ovatkin puolueen jäseniä. Rajanveto henkilöiden välillä, jotka ovat neuvotte- luissa edustamassa puoluetta ja toimivat päivätyössään muussa roolissa, mutta eivät edusta tätä intressiryhmää, yritystä tai järjestöä neuvotteluissa, ja niiden, jotka todella ovat vaikuttamistyössä paikalla, voi näyttää ongelmalliselta tietyissä tilanteissa.

Viestintä

Valtioneuvoston kanslia vastaa yleisesti neuvottelujen viestinnästä. Kuten ennen vaaleja koskevassa kappaleessa on mainittu, viestinnällisen vastuun eduskunnan ja valtioneuvoston kanslian välillä on ajateltu mää- räytyvän fyysisten tilojen perusteella. Valtioneuvoston kanslian viestinnän vastuulla on median palveleminen. Vuonna 2019 hallitusohjelman kirjoittamista ja taittoa tehtiin neuvottelujen ohessa ja valtioneuvoston kanslia vastasi hallitusohjelman julkaisusta. Viestinnällisesti vuonna 2019 otettiin aiempaa avoimempi ja kattavampi julkisuus ja läpinäkyvyys osaksi hallitusneuvotteluja esimerkiksi verkkoviestinnän kautta.

4.4.7 Puolueiden päätöksenteko hallitukseen osallistumisesta

Puolueiden ja eduskuntaryhmien tulee päättää osallistumisestaan hallitukseen sovitussa hallituskokoonpanossa ja sovitulla hallitusohjelmalla, kun neuvottelujen tulokset ovat selvillä.

Keskustan sääntöjen mukaan hallitusneuvottelijat esittelevät neuvotteluiden tuloksen puoluehallitukselle ja eduskuntaryhmälle. Tämän jälkeen puolueen osallistumisesta hallitusvastuuseen päättää puoluehallituksen esityksestä puoluevaltuuston ja eduskuntaryhmän yhteinen kokous, jossa jokaisella on yksi ääni.

Kokoomuksen sääntöjen mukaan puolueen osallistumisesta hallitusvastuuseen päätetään puoluevaltuuston ja eduskuntaryhmän yhteisessä kokouksessa. Kokoomuksen eduskuntaryhmän sääntöjen mukaisesti ”eduskuntaryhmä määrittelee kantansa osallistumisesta hallitusvastuuseen ja päättää osaltaan suhtautumisesta hallitukseen. Neuvoteltaessa osallistumisesta hallitusvastuuseen ja muista tärkeistä poliittisista kysymyksistä on järjestettävä eduskuntaryhmän ja puolueen valtuuston yhteisiä kokouksia ja päätökset on tehtävä niissä.”

Perussuomalaisten sääntöjen mukaan ”Puolueen osallistumisesta hallitukseen päättää puoluevaltuusto yhdessä puolueen eduskuntaryhmän ja puoluehallituksen kanssa.” Eduskuntaryhmän säännöt toteavat, että ”hallitusvastuuseen osallistumisesta päättää eduskuntaryhmän, puoluevaltuuston ja puoluehallituksen yhteinen kokous, jossa jokaisella on yksi henkilökohtainen ääni. Samoin menetellään valtioneuvoston jäsenten nimeämisessä. Yhteiskokouksessa puhetta johtaa puolueen puheenjohtaja.” Päätöksen tekee siis suuri yhteiskokous, johon osallistuu eduskuntaryhmä, puoluevaltuusto ja puoluehallitus. Suuri yhteiskokous tulee kutsua koolle Perussuomalaisten sääntöjen mukaan seitsemän päivää ennen kokousta lehti-ilmoituksella tai kirjeitse. Tämä on tuottanut käytännön haasteita hallituksen muodostamisessa, joka vaatii usein nopeampaa päätöksentekoa.

SDP:n sääntöjen mukaan ”*puoluehallitus toimittaa hallitusneuvottelijoiden esityksen puoluevaltuustolle. Samassa yhteydessä puoluevaltuustolle on toimitettava myös puoluehallituksen ja Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän hallitusneuvottelijoiden esityksestä antamat lausunnot.*” Tämän jälkeen ”*puoluevaltuusto määrittelee puolueen kannan hallituksen ohjelmaan, päättää puolueen osallistumisesta hallitukseen sekä nimeää puolueen pääministeriehdokkaan ja puolueen ehdokkaat valtioneuvoston jäseniksi. Puoluevaltuusto voi siirtää puolueen osallistumista hallitukseen koskevat asiat puoluehallituksen päätettäväksi. Ennen kuin puoluehallitus luovuttaa puolueen kannanoton hallituksen ohjelmasta tai hallitukseen osallistumisesta taikka esityksen puoluetta edustavista valtioneuvoston jäsenistä hallituksen muodostajalle tai pääministerille, on sen varattava Sosialidemokraattiselle eduskuntaryhmälle mahdollisuus esittää lausuntonsa asiasta.*”

Vasemmistoliiton sääntöjen mukaisesti hallitusneuvottelijat esittelevät neuvottelujen tuloksen puoluehallitukselle ja eduskuntaryhmälle. Tämän jälkeen puoluehallituksen esityksestä puoluevaltuuston ja eduskuntaryhmän jäsenten yhteinen kokous päättää puolueen osallistumisesta hallitusvastuuseen sekä määrittelee puolueen kannan hallituksen ohjelmaan. Kokouksessa jokaisella on yksi ääni. Eduskuntaryhmän sääntöjen mukaisesti ”*puolueen osallistumisesta hallitusvastuuseen päättää puoluehallituksen esityksestä puoluevaltuuston ja eduskuntaryhmän jäsenten yhteinen kokous, jossa jokaisella on yksi ääni. Puoluevaltuuston ja eduskuntaryhmän yhteiskokous määrittelee puolueen kannan hallituksen ohjelmaan sekä nimeää puolueen ehdokkaat valtioneuvoston jäseniksi. Yhteiskokous voi siirtää puolueen hallitukseen osallistumista ja valtioneuvoston jäseniä*

koskevan asian puoluehallituksen päätettäväksi.” Vasemmistoliitossa järjestettiin vuonna 2019 myös jäsenäänestys hallitukseen osallistumisesta.

Vihreiden sääntöjen mukaisesti hallitusohjelman hyväksymisestä, hallitusyhteistyöhön osallistumisesta sekä hallitusyhteistyön lopettamisesta päättää eduskuntaryhmän ja puoluevaltuuskunnan yhteiskokous, jossa jokaisella osanottajalla on yksi ääni. Tämä ”*kokous on päätösvaltainen, jos se on kutsuttu koolle puoluevaltuuskunnan sekä eduskuntaryhmän puheenjohtajien yhteisellä kutsulla, joka on saatettu tiedoksi jokaiselle puoluevaltuuskunnan ja eduskuntaryhmän jäsenelle.*” Eduskuntaryhmän sääntöjen mukaisesti ”*Vihreä liitto rp:n sääntöjen mukaan hallitusohjelman hyväksymisestä, hallitusyhteistyöhön osallistumisesta sekä hallitusyhteistyön lopettamisesta päätetään eduskuntaryhmän ja valtuuskunnan yhteisessä kokouksessa, jossa jokaisella osanottajalla on yksi ääni. Kokous on päätösvaltainen, jos se on kutsuttu koolle valtuuskunnan sekä eduskuntaryhmän puheenjohtajien yhteisellä kutsulla, joka on saatettu tiedoksi jokaiselle valtuuskunnan ja eduskuntaryhmän jäsenelle.*” Haastattelussa korostettiin yhteiskokouksen merkitystä ja tiedonsaantia esimerkiksi tunnustelijan kysymysten vastuksista. Perusteena oli, että lopullinen päätösvalta osallistua hallitukseen on yhteiskokouksella eikä neuvottelijoilla.

4.4.8 Puolueiden ministerivalinnat

Hallitusneuvottelujen yhteydessä tapahtuu niin sanottu ”salkkujako” eli puolueet sopivat ministerien lukumäärästä, vaalikauden ministerien positiosta ja salkkujen jakautumisesta puolueiden kesken. Tämä jako tapahtuu neuvottelujen loppupuolella, kun

hallitusohjelma on suurilta osin neuvoteltu. Tällä tahdotaan välttää, että puolueet tietäisivät neuvottelevansa ns. omaa ”ministerisalkkuaan”. Ministeripositiot ja ministerien määrä voivat vaihdella vaalikausittain. Käytännön mukaisesti jokainen hallituspuolue päättää itse puolueelle tulevien ministeripaikkojen henkilöt. Tuleva pääministeri ei haastattelujen perusteella ota kantaa muiden puolueiden henkilövalintoihin. Joissakin tapauksissa tulevan pääministerin johdolla on poikkeuksellisesti pohdittu tarkemmin tiettyä jakoa. Tällaisia esimerkiksi ulkoministerin tai valtiovarainministerin salkkuihin liittyviä keskusteluja on käyty muiden hallituspuolueiden johdon kanssa. Perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp. 112) todetaan myös, että vaikka ministerit nimitetään tasavallan presidentin toimesta pääministerin ehdotuksesta, ei tällä kohdalla ole tarkoitus puuttua puolueiden ja eduskuntaryhmien mahdollisuuksiin vaikuttaa ministerivalintoihin.

Keskustassa puolueen sääntöjen mukaisesti ministerivalinnat nimetään puoluehallituksen, eduskuntaryhmän ja Euroopan parlamentissa toimivan Keskustan valtuuskunnan jäsenten yhteiskokouksessa. Siinä jokaisella on yksi ääni ja kokousta johtaa puolueen puheenjohtaja. Eduskuntaryhmän sääntöjen mukaisesti ”*ehdokkaat valtioneuvoston jäseniksi nimetään ryhmän ja puoluehallituksen yhteiskokouksessa, jossa jokaisella on yksi ääni. Yhteiskokouksessa puhetta johtaa puolueen puheenjohtaja.*” Käytännössä puolueen puheenjohtaja ehdottaa ministerit, mutta ministerivalinnoista on äänestetty yhteiskokouksessa. Puolueen puheenjohtaja tekee yleensä ehdotukset hyvin itsenäisesti, mutta saattaa hakea puolueen sisällä muiden mielipiteitä. Eduskuntaryhmän sääntöjen mukaan ”*neuvoteltaessa osallistumisesta hallitusvastuuseen ryhmän hallitusneuvottelijoina toimii puheenjohtajisto yhdessä Suomen Keskusta ry:n nimeämien hallitusneuvottelijoiden kanssa*” sekä ”*hallitusvastuuseen osallistumisesta päättää ryhmän ja puoluevaltuuston yhteinen kokous, jossa jokaisella on yksi ääni.*”

Haastattelujen perusteella **Kokoomuksessa** ja **Perussuomalaisissa** puolueen puheenjohtaja yleensä on yleensä tosiasiasa päättänyt puolueen ministerivalinnat.

SDP:n sääntöjen mukaisesti ”*puoluevaltuusto määrittelee puolueen kannan hallituksen ohjelmaan, päättää puolueen osallistumisesta hallitukseen sekä nimeää puolueen pääministeriehdokkaan ja puolueen ehdokkaat valtioneuvoston jäseniksi. Puoluevaltuusto voi siirtää puolueen osallistumista hallitukseen koskevat asiat puoluehallituksen päätettäväksi.*” Eduskuntaryhmän sääntöjen mukaisesti ”*ryhmän kokouksen tehtävänä on määritellä kantansa hallitukseen osallistumiseen, hallitusohjelmaan sekä hallituksen paikkajakoon. Ryhmä antaa kannastaan puolueen säännöissä tarkoitetut lausunnot.*” SDP:llä on käytäntö, jonka mukaisesti puoluevaltuusto valtuuttaa puoluehallituksen päättämään ministerinimet ja puoluehallituksen esityksestä puoluehallituksen ja eduskuntaryhmän yhteiskokous vahvistaa ne. Käytännössä puheenjohtaja laatii ja esittää nimilistan, joka hyväksytään yhteiskokouksessa.

Toisin kuin muissa puolueissa, **Vihreissä** ja **Vasemmistoliitossa** puoluevaltuuston ja eduskuntaryhmän yhteiskokous päättää puolueen mahdolliset ministerit sääntöjensä mukaisesti. Kokouksiin ei valmistella puheenjohtajan tai kenenkään muun toimesta ehdokkaista listaa. Vasemmistoliiton eduskuntaryhmän sääntöjen mukaan ”*puoluevaltuuston ja eduskuntaryhmän yhteiskokous määrittelee puolueen kannan hallituksen ohjelmaan sekä nimeää puolueen ehdokkaat valtioneuvoston jäseniksi. Yhteiskokous voi siirtää puolueen hallitukseen osallistumista ja valtioneuvoston jäseniä koskevan asian puoluehallituksen päätettäväksi.*” Vihreiden eduskuntaryhmän sääntöjen mukaan ”*yhteiskokous päättää myös puolueen ehdokkaat valtioneuvoston jäseniksi. Yhteiskokouksesta esteen vuoksi poissaoleva ryhmän jäsen voi käyttää äänioikeuttaan myös asiamiehen välityksellä. Asiamiehen on tällöin esitettävä päivätty valtakirja. Valtuutus koskee vain yhtä kokousta kerrallaan. Yksi asiamies voi*

samanaikaisesti edustaa enintään kolmea ryhmän jäsentä.” Haastatteluissa ilmeni, että Vihreiden kohdalla yhteiskokouksessa yleensä aina äänestetään ainakin osasta ministeripaikoista, mutta yleinen käsitys on, että puolueen puheenjohtajalla tulisi olla ministerin paikka, kun se on mahdollista.

4.4.9 Puolueiden erityisavustajavalinnat

Keskustassa ministerit valitsevat yleensä itse erityisavustajansa kuullen muuta ministeri-ryhmää aiheesta. **Kokoomuksella** ministerit yleensä voivat ehdottaa omia erityisavustajiaan, mutta käytännössä puolueen puheenjohtaja on keskustelussa ja valinnassa mukana. **Perussuomalaisilla** erityisavustajat yleensä päätetään ministerien ja ministeri-

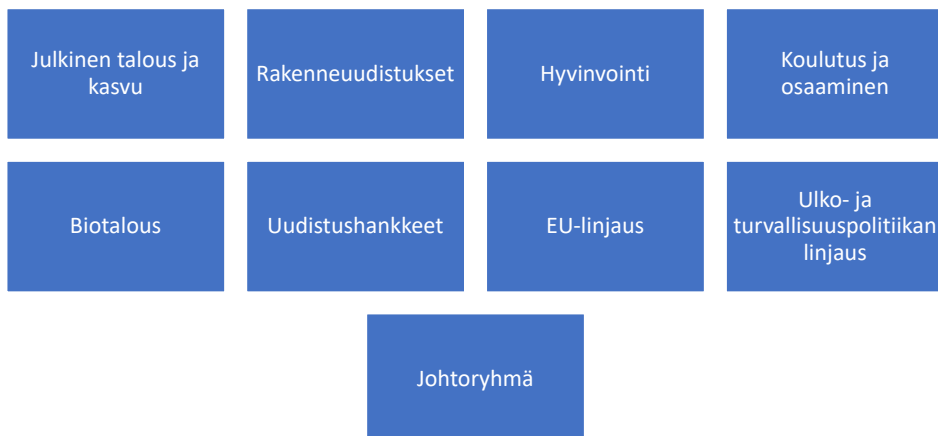
ryhmän toimesta, mutta puheenjohtaja on ottanut valintoihin kantaa. Perussuomalaisen piirissä ennen vuoden 2019 vaaleja oltiin puoluesihteerin toimesta hahmoteltu mahdollisia erityisavustajia.

SDP:ssä erityisavustajat päätetään puoluesihteerin esityksestä puoluehallituksessa. **Vasemmistoliitossa** erityisavustajien valinta on vaihdellut eri vaalikausilla. Vuonna 2011 erityisavustajansa valitsi jokainen ministeri itse, mutta vuoden 2019 vaalien jälkeen puoluesihteerin tulkitse puolueen sääntöjen vaativan, että valinnan tekee puoluehallitus. Säännöt nimittäin asettavat puoluehallituksen vastuulle ne päätökset, joita ei säännöissä ole määritelty muille puolue-elimille. **Vihreissä** ministerit valitsevat yleensä omat erityisavustajansa.

Hallitusneuvottelujen organisaatio 2011



Hallitusneuvottelujen organisaatio 2015



Hallitusneuvottelujen organisaatio 2019



4.4.10 Käytännön kokemuksia

2011

Vuoden 2011 neuvotteluihin vaikutti paljon yllättävä vaalitulos. Vaalit rikkoivat vanhaa ajattelua hallituksen muodostamisesta kahden suuren puolueen välillä, koska kolmen perinteisen valtapuolueen rinnalle nousi uusi iso puolue Perussuomalaiset. Vaalien suurin puolue oli Kokoomus, jonka puheenjohtajana toimi Jyrki Katainen. Tämä tarkoitti myös, että valmisteltua neuvottelujen prosessia tuli muokata huomiomaan vaalitulos ja hallitustunnustelijan rooli oli aikaisempiin vuosiin verrattuna ahtaampi. Eräs vuoden 2011 neuvotteluihin osallistunut henkilö mainitsi pohtineensa heti vaalitulosten jälkeen, lähtee kukaan hallitukseen poikkeuksellisen pirstaleisen vaalituloksen vuoksi. Neuvotteluihin osallistuivat lopulta Kokoomus, Kristillisdemokraatit, SDP, RKP, Vasemmistoliitto ja Vihreät.

Valtioneuvoston kanslia hoiti käytännön järjestellyt, mutta myös valtiovarainministeriön tukeuduttiin poikkeuksellisen paljon. Tämä johtui haastateltujen käsityksen mukaan siitä, että hallitustunnustelija oli valtiovarainministeri ja näin ollen hänen oma avustajakuntansa oli valtiovarainministeriön alla. Jyrki Kataisen oikeana kätenä toimi Jussi Kekkonen. Haastatteluissa todettiin myös, että Kokoomuksessa valtiovarainministeriötä pidetään perinteisesti keskeisessä roolissa hallitusneuvotteluissa. Hallitustunnustelijan ehdotuksesta ulkopuolisia asiantuntijoita ei päästetty kävelemään vapaasti Säätytalolla, vaikka työryhmät pystyivät kutsumaan ulkopuolisia asiantuntijoita kuultavaksi.

Neuvottelut toteutettiin määritellyissä työryhmissä. Johtoryhmässä, johon kuuluivat osallistuvien puolueiden puheenjohtajat ja heidän valitsemansa avustajat, oli tarkoitus päättää hallituksen suuresta linjasta ja työryhmistä nousevista kysymyksistä. Tämän lisäksi työryhmiä olivat talousryhmä; ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka sekä EU-asiat; oikeuspolitiikka, sisäinen turvalli-

suus ja maahanmuutto; koulutus-, tiede- ja kulttuuripolitiikka; elinkeinopolitiikka; hyvinvointipolitiikka sekä ympäristöpolitiikka (Hallitusneuvottelujen organisaatio 13.6.2011). Jokaisesta puolueesta oli määritetty kuhunkin työryhmään pääneuvottelija sekä toinen neuvottelija ja heille avustaja. Tämän lisäksi oli vapaasti käytettävä neuvottelijoiden ryhmä, johon kuului nimettyjä henkilöitä jokaisesta puolueesta.

Neuvottelujen alussa johtoryhmä teki päätöksen taloudellisesta kehikosta kuultuaan muutamia asiantuntijoita. Talouskehikkoon kuului muun muassa työllisyysasteen määrittelemisen ja muita keskeisiä taloudellisia barometreja. Neuvottelut oli tarkoitus käydä tämän kehikon sisällä ryhmissä.

Neuvottelut keskeytyivät 1. kesäkuuta. Kaksi keskeistä haastateltavaa kertoi, että syy neuvottelujen keskeytymiseen liittyi osittain neuvottelujen prosessiin. Neuvotteluihin oli sovittu malli, jossa puheenjohtajat olisivat ratkoneet työryhmistä nousseita ristiriitoja ja ongelmia. Tämä ei kuitenkaan käytännössä toteutunut. Eräs puheenjohtaja halusi palauttaa kysymykset takaisin työryhmiin ja välttää siten puheenjohtajien päätöksentekoa. Eräs haastateltava koki, että kyseinen puolueen puheenjohtaja ei ollut valmis tekemään päätöksiä ryhmien ohi. Puheenjohtajien oli hänen mukaansa sovittu tekävän poliittisia kompromisseja, jotka mahdollistaisivat hallitusohjelman muotoutumisen. Mikäli puheenjohtajat eivät voi tehdä päätöksiä oman mandaattinsa perusteella, saattaisi puolueiden välille syntyä epäluottamus kompromissien tekemisestä. Hallitustunnustelijalla oli puolestaan vahva näkemys siitä, että johtoryhmä tekee lopulliset päätökset. Tämä näkyi erityisesti johtoryhmän ja talousryhmän välisessä suhteessa.

Eduskuntaryhmien puheenjohtajat päättivät yksimielisesti 7. kesäkuuta, että Katainen saa jatkaa hallitustunnustelijana. Tauon aikana tunnusteltiin lisäksi epävirallisissa keskusteluissa muita mahdollisia enemmistöhallituspohjia. SDP:n ja Kokoomuksen puoluejohdon välillä käytiin samaan

aikaan epävirallisia keskusteluja ja neuvoteltiin mm. talouspolitiikasta. Tämä oli haastattelujen perusteella keskeistä, sillä palattaessa neuvottelupöytään ko. puolueet olivat löytäneet yhteisiä näkemyksiä aiheeseen. Neuvotteluja jatkettiin alkuperäisessä kokoonpanossa. Tauon jälkeen myös puheenjohtajapöydän rooli selkeytyi ja pöydässä alettiin tehdä lopullisia päätöksiä. Hallitusohjelma ja neuvottelut saatiin valmiiksi tasan kaksi kuukautta eduskuntavaalien jälkeen.

2015

Vuoden 2015 eduskuntavaalien suurin puolue oli Keskusta, jonka puheenjohtajana toimi Juha Sipilä. Vuoden 2015 neuvotteluissa keskeisessä asemassa oli strateginen hallitusohjelma. Haastattelujen perusteella Ohra-hankkeella sekä muilla, esimerkiksi Sitrassa tehdyllä Mikko Kososen ja Yves Dozin ”Governments for the Future: Building the Strategic and Agile State” julkaisulla (Kosonen ja Doz 2014) oli suuri vaikutus Keskustan ajatuksiin strategisesta hallitusohjelmasta. Juha Sipilä oli osallistunut syyskuussa 2014 Sitran julkaisutilaisuuteen, jossa käytiin keskustelua strategisesta hallitusohjelmasta. Tilaisuudessa annettiin myös puolueiden puheenjohtajien kommentit aiheeseen. Keskustan puheenjohtaja olikin jo ennen vaaleja haastanut muutkin puolueet pohtimaan strategista hallitusohjelmaa. Puheenjohtajan strategiseen hallitusohjelmaan tähtäävät neuvottelut vaativat myös uudenlaisen struktuurin, jonka puheenjohtaja ja hänen oikea kätensä Riina Nevamäki loivat. Prosessikaavio esitteli neuvottelujen eri vaiheet ja aikataulun.

Neuvotteluissa keskeistä oli pyrkimys luoda vaalikauden tavoite, kymmenen vuoden tavoite ja pitkän ajan tavoite. Neuvottelujen alkuvaiheessa paikalla oli kolmesta puolueesta tarkasti rajatut kuusi henkilöä. Kolme ensimmäistä päivää neuvotteluissa oli paikalla Juha Sipilän pyynnöstä Sitrasta asiamies Tapio Anttila, joka toimi ulkopuolisena fasilitaattorina. Hän oli fasilitoinut Sitrassa kestävän talouspolitiikan johtamiskurssia ja oli näin erikoistunut aiheeseen.

Hallituksen muodostaja oli nimenomaisesti itse lähestynyt Sitraa fasilitoinnista, sillä Sitra oli julkaissut raportteja ja pitänyt tilaisuuksia liittyen strategiseen hallitusohjelmaan. Fasilitointitarve ja sitä koskeva pyyntö selvisivät nopealla aikataululla kaksi päivää ennen neuvottelujen aloittamista. Fasilitaattorin läsnäolon ajan keskityttiin rakentamaan sitä, mikä on hallituksen yhteinen visio ja mitkä ovat strategiset tavoitteet ja kärkihankkeet. Neuvottelijat pohtivat aiheita ryhmissä ja mielipiteet ja näkemykset purettiin aina puolueiden suuruusjärjestyksessä kolmen puolueen kesken. Fasilitoinnin ensimmäisenä päivänä fasilitoija oli sopinut hallitusneuvottelujen vetäjän kanssa, että ensimmäisen päivän jälkeen pohditaan fasilitoijan tarpeellisuus. Lopulta fasilitoija oli paikalla neuvotteluissa kolme päivää. Sitra ei enää jatkossa ole tarjoutunut fasilitaattoriksi. Vaikka työnjako puhtaan fasilitoinnin ja Sitran sisältötavoitteiden välillä on Sitran sisällä selkeä, niin fasilitoinnin koetaan voivan aiheuttaa hämmennystä Sitran roolista.

Neuvottelujen aloitustapaamisessa kaikki neuvottelijat olivat paikalla. Keskeistä oli, että taloudelliset raamit sovittiin välittömästi ensimmäisenä päivänä ja niihin sisältyi säästötavoite. Tarkoituksena oli luoda selkeä yhteinen kuva säästötavoitteesta. Jokainen neuvottelupäivä aloitettiin kokoontumalla yhdessä Smolnassa. Neuvotteluissa oli yhdeksän ryhmää; johtoryhmä, julkinen talous ja kasvu, rakenneuudistukset, hyvinvointi, koulutus ja osaaminen, biotalous, uudistushankkeet, EU-linjaus, sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjaus. Puheenjohtajien kolmikko teki johtoryhmässä päätöksiä liittyen esiin nousseisiin kysymyksiin ja epäselvyyksiin. Aiheita, joihin ei saatu yhteisymmärrystä siirrettiin ns. vatulointikoriin myöhemmin päätettäväksi ns. trion eli kolmen puolueen puheenjohtajan kesken. Tämä mahdollisti etenemisen neuvotteluissa. Näitä vatulointikorin aiheita myös palautettiin työryhmiin käsiteltäväksi. Neuvottelijoita oli tavallisesti kaksi jokaisesta puolueesta, yleensä kansanedustajia. Jokainen

ryhmä päätti valmisteluvaiheessa itse organisoitumisesta ja ulkopuolisten asiantuntijoiden kuulemisesta. Valtioneuvoston kanslian strateginen sihteeristö auttoi luomaan mittareita, joiden asettamisesta kuitenkin luovuttiin neuvottelujen aikana. Mittarit sovittiin lopullisesti seuraavana syksynä valtioneuvoston kanslian asiantuntijan tuella.

Lukumäärällisesti neuvottelijoita oli rajattu määrä. Kaikkiaan neuvottelijoita oli noin viisikymmentä. Neuvotteluja käytiin joko suppeammassa tai laajemmassa kokoonpanossa. Neuvotteluissa ei käytetty ulkopuolisia asiantuntijoita, minkä kaikki neuvottelijat hyväksyivät. Myöskään virkamieskoneistoa ei käytetty paljoa neuvottelujen aikana ja esimerkiksi valtioneuvoston kanslian strategiaosasto ei ollut paikalla lainkaan. Näin monet käytännön asiat, kuten muistiinpanojen kirjoittaminen ensimmäisinä päivinä luotujen fläppien perusteella, tapahtuivat puheenjohtajan oikean käden toimesta. Lopulta esimerkiksi ryhmätöiden tulosten koonti ja dokumentointi, jonka haastateltavan mukaan olisi voinut olettaa virkamiesten hoitavan, tapahtui myös hallituksenmuodostajan oman tiimin puolesta. Valtiovarainministeriön virkamiehiä oli mukana tarjoamassa laskenta-apua.

Valtioneuvoston kansliassa oltiin valmistauduttu tuleviin hallitusneuvotteluihin ennen vaaleja mm. Sitran fasilitoimassa simuloinnissa. Lopulta valtioneuvoston kanslian rooli vuoden 2015 hallitusneuvotteluissa oli vähäinen ja liittyi enimmäkseen käytännön järjestelyihin, kuten tiloihin ja tarjoiuihin. Myöskään tulevaisuuskatsauksia ei hyödynnetty neuvotteluissa suurissa määrin. Haastatteluissa myös ilmeni, että strategiaosaston ja sen uusien henkilöiden olemassaolo valtioneuvoston kansliassa ei ollut selvää hallituksen muodostajalle ja häntä lähellä oleville henkilöille. Valtiovarainministeriön keskeiset henkilöt olivat mukana asiantuntijoina ja haastattelujen perusteella valtiovarainministeriöllä oli keskeinen rooli. Hallituksen muodostaja oli

ollut aktiivisesti yhteydessä valtiovarainministeriöön.

2019

Vuoden 2019 eduskuntavaalien suurin puolue oli SDP, jonka puheenjohtajana toimi Antti Rinne. Vaalitulos oli pirstalainen ja SDP:n, Kokoomuksen ja Perussuomalaisten vaalitulosten väliset erot eivät olleet suuria. Vuoden 2019 neuvottelujen pohjana pidettiin ilmiölähtöisyyttä. Prosessin valmistelusta vastasi muodostaja Antti Rinteen toimeksiannosta SDP:n eduskuntaryhmän pääsihteerin Kari Anttila. Puheenjohtaja teki prosessin osalta kaikki viimeiset päätökset ja valmistelua esiteltiin myös puoluejohdon Presidium-ryhmässä. Presidiumissa oli tällöin mukana puolueen puheenjohtajat, puoluesihteerit, eduskuntaryhmän puheenjohtaja ja pääsihteerit sekä puoluevaltuuston puheenjohtaja. Sääntömääräisessä toimikunnassa olivat mukana samat henkilöt.

Aikaisemmin kuvattu Pakuri-hanke ja julkaistut ilmiöpohjaisuuteen liittyvät raportit olivat luoneet pohjaa ajatuksille neuvotteluiden prosessista. Pakuri-työssä oli Antti Rinteen nimeämänä mukana Kari Anttila. Neuvotteluja ei aloitettu tyypillisellä taloudellisten raamien asettamisella. Ilmiölähtöisyyden prosessi eteni sen sijaan tilannekuvien luonnista tunnuslukuihin ja tavoitteisiin, joista edettiin keinoihin ja ohjaustapaan. SDP oli luonut matriisin, joka toimi myös johdantona kaikille neuvottelijoille.

Neuvottelut aloitettiin orientaatiomiellessä kaikkien neuvottelijoiden kesken yhteisellä tapaamisella ja illanvietolla. Neuvottelujen keskeinen osuus eli tavoitetilän, tavoitteiden ja keinojen luonti tapahtui ryhmissä. Pääryhmiä oli kahdeksan kappaletta ja tiettyjen pääryhmien sisällä oli enemmän kuin yksi ryhmä. Ryhmät oli ennalta määritelty SDP:n valmistelussa. Elinvoimaisen Suomen pääryhmän alla ollut ryhmä liittyen maatalouteen lisättiin, kun Keskusta tuli mukaan neuvotteluihin. Jokaisessa ryhmässä oli tarkoitus olla jokaisesta puolueesta kaksi henkilöä eli poliitikko ja

asiantuntija, mutta lopulta pelkästään SDP pystyi toteuttamaan tätä yhdistelmää. Keskustan mukaantulo viime hetkellä merkitsi, että puolue ei ollut pystynyt valmistautumaan poliitikko ja asiantuntija -yhdistelmään kaikkia ryhmiä varten. Myöskään Vasemmistoliitolla, RKP:lla ja Vihreillä ei ollut mahdollisuutta järjestää kyseistä yhdistelmää. Ryhmissä oli sen puheenjohtajan valitsema tekninen sihteeri. Ryhmien puheenjohtajuuksia oli jaettu puolueiden kesken.

Ryhmien yhteiset tilannekuvat rakennettiin jokaisessa ryhmässä liittyen kyseiseen ilmiöön. Tilannekuvien rakentamiseen käytettiin valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden tuottamaa materiaalia. Tilannekuvien luonnissa ei määritelty tilannekuvien pituudelle rajausta, mikä aiheutti eroja tilannekuvien pituudessa ja laajuudessa. Jokainen työryhmä pystyi melko autonomisesti kutsumaan asiantuntijoita kuultavaksi tilannekuvien luonnissa. Tilannekuvista olisi pitänyt siirtyä määrittelemään tavoitetilan perusteella mittarit, tunnusluvut ja prosessitavoitteet. Asetut mittarit ja luvut toimivat hallituksen työskentelyn arviointivälineenä. Näiden jälkeen tarkoituksena oli määritellä keinot, jotka pohjautuivat paljolti puolueiden hallitusohjelmatavoitteisiin. Lopulta mittareita ei kuitenkaan päätetty lopullisesti, sillä asetettujen mittareiden ja tunnuslukujen välillä oli paljon laadullisia eroja.

Talouden raamit päätettiin eri aikaan verrattuna aikaisempiin hallitusneuvotteluihin. Eräs keskeinen haastateltava totesikin, että neuvottelujen suuri eroavaisuus aikaisempaan oli nimenomaisesti talouspolitiikan muutos ja tämä leipoutui osaksi niin substanssia kuin neuvottelujen prosessia. Vuosina 2011 ja 2015 talouden raamit sovittiin heti alkuun, mutta vuonna 2019 tämä tapahtui vasta tilannekuvien rakentamisen jälkeen. Tämä lähestymistapa tarkoitti, että ryhmät pystyivät luomaan yhteisymmärrystä vaadittavista toimista ennen talousraamien asettamista rajoitteita. Päätökset talousraamien

jakamisesta eri ryhmien kesken tehtiin puheenjohtajapöydässä.

Rajanvedon eri ryhmien päätösten välillä oli tarkoitus tapahtua ensisijaisesti puoluesihteerien pöydässä. Puoluesihteerien pöydän oli joidenkin haastateltavien mukaan tarkoitus toimia askeleena ennen puheenjohtajapöytää ja näin pyrkiä vähentämään puheenjohtajapöydän työmäärää. Haastattelussa ilmeni, että puoluesihteerien pöytä ei käytännössä ratkaissut rajanvetoja tai erimielisyyksiä eivätkä sen tekemät valmistelut päätyneet käytettäväksi puheenjohtajapöydässä. Eräs keskeinen haastateltava kuitenkin kiisti näkemyksen puoluesihteeripöydän mahdollisesta ratkaisijan roolista ja totesi, että tarkoitus oli pitemminkin, että työryhmät tekevät substanssiin liittyviä päätöksiä ja näin ollen vain enemmän poliittisiin linjavekotsymyksiin tarvittaisiin puheenjohtajien pöydän päätöksentekoa. Puheenjohtajapöytä toimi viimekätisenä erimielisyyksien ratkaisijana sekä linjasi muun muassa hallitustyöskentelyn johtamisesta ja muista keskeisistä kysymyksistä. Ajatus oli, että puheenjohtajien pöydässä olisi luotu hallitukseen suuren linjan tavoitteita. Aikataulussa oli selkeästi merkityt yhteiset ruokailuajat, joihin kaikkien neuvottelijoiden tuli osallistua. Näiden yhteisten kokoontumisten tavoite oli myös lisätä epävirallista kommunikaatiota ja dialogia.

Valtioneuvoston kanslia oli valmistellut ja ehdotti Tiimeri-alustan käyttöä hallitusneuvottelujen kommunikaatioon ja tiedonjakoon. Ehdotus hyväksyttiin ja valtioneuvoston kanslian henkilöstö vastasi Tiimerin käytön tuesta. Tiimerin kautta kaikkea taustamateriaalia ei jaettu kaikille neuvotteluryhmille, mutta puheenjohtaja-, puoluesihteeriryhmillä sekä hallinnon keskeisillä henkilöillä oli pääsy kaikkeen materiaaliin. Valtioneuvoston kanslia lähetti käytännön ohjeistukset keskitetysti Tiimerin kautta. Haastattelussa todettiin, että ilman sähköistä työalustaa olisi materiaalin jakaminen ryhmissä ollut vaikeaa.

Valtioneuvoston kanslia vastasi vuonna 2019 asiantuntijoiden kuulemisen käytännön järjestelyistä. Ulkopuolisia asiantuntijoita kuultiin yli 300. (Koko lista saatavissa https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/hallitusneuvotteluiden-asiantuntijakuulemiset). Valtioneuvoston kanslialla oli valmiita ehdotuksia, mutta eri ryhmät pyysivät myös tietyn alan, tai pikemminkin tiettyä asiantuntijaa kuultavaksi. Valtioneuvoston kanslian rooliksi tuli kutsua haluttu asiantuntija kuultavaksi, eikä etsiä tarvittavaa asiantuntemusta toivotuista teemoista. Tämän lisäksi valtioneuvoston kanslian strategiasastolle muodostui tukeva rooli prosessin ja käytännön järjestelyn osalta. Tämä rooli muodostui epävirallisesti Säätytalolla ja sitä ei oltu sovittu etukäteen. Valtioneuvoston kanslia toimi tukitoimintona myös neuvottelujen aikana. Neuvotteluissa oli myös kanslian hallinnon palvelut paikalla. Valtioneuvoston kanslian eri ryhmien rooli aiheutti myös sekaannusta esimerkiksi kahden päällekkäisen sähköposti-osoitteen osalta. Kaksi eri sähköpostia johti tilanteeseen, että tärkeitä strategiselle osastolle tarkoitettuja sähköposteja päätyi väärään osoitteeseen aiheuttaen viivästyksiä.

Valtiovarainministeriö oli mukana neuvotteluissa asiantuntija- ja tietyissä vaiheissa avustajaroolissa puheenjohtajapöydässä. Erään haastateltavan mukaan valtiovarainministeriön keskeiset asiantuntijat auttoivat lisäksi kuvaamaan myöhemmin sovittuja talousraameja, joissa investoinnit oli jaettu eri koreihin työryhmien kesken. Valtiovarainministeriö tarjosi myös lasken-

ta-apua. Valtiovarainministeriön laskenta-tiimi ei ollut paikalla Säätytalolla kuin ensimmäisenä päivänä, sillä ministeriön tilat ovat korttelin päässä ja tiimi pystyi työskentelemään paremmin sieltä käsin. Haastattelussa nostettiin esiin, että valtiovarainministeriön tuomat asiantuntijanäkemykset kuuluivat yhtä paljon kuin aikaisemmin, vaikka talouden kehyykset sovittiin ajallisesti eri vaiheessa.

Viestinnän osalta sovittiin, että pelkääntään puolueiden puolueenjohtajat ja erityisesti hallitusneuvottelujen vetäjä antavat haastatteluja medialle. Tästä huolimatta neuvotteluista vuosi tietoa medialle ja tietovuodot jatkuivat myös sen jälkeen, kun ne oli pyydetty lopettamaan. Valtioneuvoston kanslian viestinnän ehdotuksesta media oli paikalla Säätytalolla koko ajan. Medialla oli Säätytalolla käytössään omat tilat, minkä lisäksi valtioneuvoston kanslia piti yllä Whatsapp-ryhmää toimittajille ja kuvaajille, jotta pystyttiin nopealla aikataululla jakamaan tietoa esimerkiksi siitä, milloin puheenjohtajat pystyivät vastaamaan kysymyksiin. Valtioneuvoston kanslia myös striimasi Säätytalosta haastatteluja suorana nettisivuilleen. Neuvottelujen lopuksi neuvottelijat ja hallituspuolueiden eduskuntaryhmät kokoontuivat vielä yön yli hotelli Korpilammessa Espoossa hallitusohjelman ja yhteishengen vahvistamiseksi, sekä varmistukseen jaetun käsityksen sovitusta hallitusohjelman sisällöstä. Keskeinen tarkoitus oli haastattelujen perusteella hitsata eduskuntaryhmät yhteen tulevaa hallitusyhteistyötä varten.

HALLITUKSEN HYVÄKSYMINEEN

62

SITRAN SELVITYKSIÄ 181 – MITEN SUOMEEN MUODOSTETAAN HALLITUS?

MUODOLLISJURIDISET TAHOT



EDUSKUNTA
RIKSDAGEN



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI



TASAVALLAN PRESIDENTTI

POLIITTISET TAHOT



Hallitus- ohjelma

Puhemies/ tunnustelija
antaa tasavallan
presidentille tiedonannon
hallitusneuvotteluista

Tieto pääministeri- ehdokkaasta

Tasavallan presidentti
kuulee puhemiehen/
tunnustelijan
tiedonannon hallitus-
neuvotteluista ja
tasavallan presidentin
kanslia arkistoi
kirjallisen ilmoituksen
neuvottelu-tuloksesta

Tasavallan presidentti
antaa eduskunnalle
tiedon pääministeri-
ehdokkaasta

Pääministerin valitseminen

Eduskunta
äänestää
pääministeri-
ehdokkaan
valitsemisesta
pääministeriksi

Eduskunta äänestää pääministeriehdokkaan valitsemisesta pääministeriksi

4.5 Hallituksen hyväksyminen

4.5.1 Tasavallan presidentti

Kun neuvottelutulos on saavutettu, hallitusneuvottelujen vetäjä ilmoittaa Seppo Tiitisen muistion mukaisesti tasavallan presidentille tuloksellisista neuvotteluista. Tämä tarkoittaa, että yhteisymmärrys hallitusohjelmasta, valtioneuvoston kokoonpanosta ja pääministeriehdokkaasta on saavutettu. Mikäli hallitusneuvottelujen vetäjä ei ole sama henkilö kuin puhemies, hallitusneuvottelujen vetäjä ilmoittaa aiheesta tasavallan presidentille ja puhemiehelle. Perustuslain mukaan *”neuvottelujen tuloksen perusteella, kuultuaan eduskunnan puhemiestä presidentti antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta.”* Käytännössä tasavallan presidentti kuulee puhemiestä yleensä myös medialle avoimessa tilaisuudessa, joka järjestetään presidentin linnassa. Haastattelussa painotettiin puhemiehen kuulemisen olevan niin keskeinen perustuslain prosessi, että se täytyy tehdä paikan päällä. Puhemies antaa neuvottelutuloksesta myös kirjallisen ilmoituksen, joka arkistoidaan tasavallan presidentin kanslian arkistoihin.

Perustuslain 61. pykälän mukaan tasavallan presidentti antaa puhemiestä kuultuaan eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. Tämä tapahtuu Seppo Tiitisen muistion ja käytännön mukaan asiaa koskevalla kirjelmällä, joka on nimeltään ”Tasavallan presidentin kirjelmä eduskunnalle pääministeriehdokkaasta”. Perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVM 10/1998 vp. 20) mukaan kirjelmä on annettava viipymättä. Tätä on käytännössä tulkittu tasavallan presidentin kansliassa tiukasti, ja kirjelmä on toimitettu virka-ajan ulkopuolellakin heti tapaamisen jälkeen eduskuntaan. Puhemiehen on muistion mukaan täytynyt seurata neuvottelujen edistymistä. Käytännöksi on muodostunut, että hallitusneuvottelujen vetäjä toimii eduskunnan puhemiehenä neuvottelujen aikana. Tämä ei kuitenkaan ole sääntö, kuten

on aikaisemmin todettu. Mikäli itse neuvotteluja käytäisiin tilanteessa, jossa puhemies ja hallitusneuvottelujen vetäjä eivät olisi sama henkilö, hallitusneuvottelujen vetäjän tulisi pitää puhemies tietoisena neuvottelujen kulusta ja ilmoittaa myös hänelle lopputuloksesta.

4.5.2 Eduskunta

Tasavallan presidentin ilmoitus pääministeriehdokkaasta ilmoitetaan saapuneeksi eduskunnan täysistunnossa ja pannaan pöydälle seuraavaan istuntoon (Tiitinen 27.8.2014). Seuraava täysistunto pidetään heti edellisen istunnon päätyttyä, ja istunnossa äänestetään koneäänestyksellä tasavallan presidentin ilmoittamasta pääministeriehdokkaasta. Äänestyksen yhteydessä ei sallita keskustelua (Tiitinen 27.8.2014). Perustuslaki toteaa, että *”ehdokas valitaan pääministeriksi, jos eduskunnassa toimituksessa avoimessa äänestyksessä enemmän kuin puolet annetuista äänistä on kannattanut hänen valitsemistaan.”* Tämän jälkeen pääministerin valinnasta ilmoitetaan heti tasavallan presidentille eduskunnan kirjelmällä (Tiitinen 27.8.2014).

Perustuslaki toteaa myös, että mikäli *”ehdokas ei saa vaadittavaa enemmistöä, asetetaan samassa järjestyksessä uusi pääministeriehdokas. Jollei uusikaan ehdokas saa yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan eduskunnassa avoimena äänestyksenä pääministerin vaali. Valituksi tulee tällöin eniten ääniä saanut henkilö.”* Mikäli hallituksenmuodostaja ei onnistu muodostamaan hallitusta ja takamaan eduskunnan enemmistöä, todetaan tämä käytännössä jo paljon ennen eduskunnan äänestystä. Pääministerin valintaan riittää tarvittaessa lopulta suurin äänimäärä eduskunnan äänestyksessä. Tämä takaa, että hallituksen muodostaminen turvataan myös tilanteissa, joissa ei ole mahdollisuuksia

luoda enemmistöhallitusta (HE 1/1998 vp. 43).

Perustuslain mukaan ”*valtioneuvostoa nimitettäessä ja sen kokoonpanoa merkittävästi muutettaessa eduskunnan on oltava koolla*”. Tämä tarkoittaa, että myös hallituksen tai pääministerin vaihtaminen vaatii aina perustuslain 61. pykälän mukaista prosessia. Perustuslain 62. säännöksen mukaisesti valtioneuvoston on annettava tiedonanto myös valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa. Kummankaan pykälän

osalta ei ole erikseen määritelty selkeästi sitä, mitä voidaan pitää merkittävänä. Tarkoitus on asiantuntijanäkemyksen mukaan pikeminkin jättää tilaa tapauskohtaiselle arvioinnille siitä, mikä on merkittävää ja mikä ei. Selkeää on, että esimerkiksi yksittäisen ministerin vaihtumista pidetään harvoin 61. pykälän mukaisena merkittävänä muutoksena. Pääministerin vaihtumista on sen sijaan yleisesti pidetty tällaisena merkittävänä muutoksena.

M 1/2019 vp



TASAVALLAN PRESIDENTTI

Eduskunnalle

Eduskunnan puhemiestä kuultuani ilmoitan, että perustuslain 61 §:n 2 momentissa tarkoitettu pääministeriehdokas on puolueen puheenjohtaja, kansanedustaja, oikeustieteen kandidaatti Antti Rinne.

Helsingissä 6. päivänä kesäkuuta 2019

Sauli Niinistö
Tasavallan presidentti

Pöytäkirjan asiakohta PTK 11/2019 vp

Täysistunto

Torstai 6.6.2019 klo 12.00—12.02

2. Pääministerin valinta

Muu asia M 1/2019 vp

Kirjelmän pöydällepano

Puhemies Antti Rinne: Päiväjärjestyksen 2. asiana on pääministerin valinta. Tasavallan presidentti on 6.6.2019 päivätyllä kirjelmällään antanut eduskunnalle Suomen perustuslain 61 §:n 2 momentissa tarkoitettun tiedon pääministeriehdokkaasta. Kirjelmä on saatettu eduskunnan tietoon jakamalla se edustajille. (M 1/2019 vp)

Työjärjestyksen 65 §:n 1 momentin mukaan asia on pantava pöydälle johonkin seuraavaan täysistuntoon. Puhemiesneuvosto ehdottaa, että asia pannaan pöydälle tänään pidettävään toiseen täysistuntoon.

Asia pantiin pöydälle seuraavaan, tänään 6.6.2019 pidettävään täysistuntoon.

Pöytäkirjan asiakohta PTK 12/2019 vp

Täysistunto

Torstai 6.6.2019 klo 12.15—12.20

2. Pääministerin valinta

Muu asia M 1/2019 vp

Ainoa käsittely

Puhemies Antti Rinne: Ainoaan käsittelyyn esitellään päiväjärjestyksen 2. asia. Edellisessä täysistunnossa esiteltiin tasavallan presidentin tälle päivälle päivätty kirjelmä, jonka mukaan pääministeriehdokas on puolueen puheenjohtaja, kansanedustaja, oikeustieteen kandidaatti Antti Rinne. Ehdotuksen hyväksymisestä on äänestettävä.

Valinnassa noudatetaan Suomen perustuslain 61 §:n 2 momentin ja eduskunnan työjärjestyksen 65 §:n 1 momentin säännöksiä. Ehdokas on tullut valituksi pääministeriksi, jos toimitettavassa avoimessa äänestyksessä enemmän kuin puolet annetuista äänistä on kannattanut hänen valitsemistaan.

Asiasta ei sallita keskustelua. Pääministeriehdokkaan hyväksymisestä toimitetaan koneäänestys.

Puolueen puheenjohtaja, kansanedustaja, oikeustieteen kandidaatti Antti Rinteen valinta pääministeriksi "jaa"; joka ei kannata valintaa, äänestää "ei".

Äänestyksen tulos: jaa 111, ei 74; poissa 14 (äänestys 1).

Kun äänestyksessä enemmän kuin puolet annetuista äänistä kannatti puolueen puheenjohtaja, kansanedustaja, oikeustieteen kandidaatti Antti Rinteen valitsemista, on hänet Suomen perustuslain 61 §:n 2 momentin mukaan valittu pääministeriksi.

Puhemies Antti Rinne: Eduskunta päättäneen saattaa valinnan tuloksen tasavallan presidentin tietoon.

Asian käsittely päättyi.

Puhemies Antti Rinne: Arvoisat kansanedustajat! Kiitän lämpimästi minulle osoittamastanne luottamuksesta.

Tultuani äsken toimitetussa äänestyksessä valituksi pääministeriksi eduskunta todenneen tehtäväni eduskunnan puhemiehenä lakkaavan siitä hetkestä, jolloin tasavallan presidentti nimittää minut pääministerin tehtävään.

Ilmoitetaan, että puhemiehen vaali toimitetaan ensimmäisessä pääministerin nimittämisen jälkeen pidettävässä täysistunnossa.

Eduskunnan kirjelmä EK 1/2019 vp – M 1/2019 vp**Pääministerin valinta****Tasavallan presidentille*****Asia***

Perustuslain 61 §:n mukaan eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimitää tähän tehtävään.

Tasavallan presidentti on 6 päivänä kesäkuuta 2019 antanut eduskunnalle tiedon, että pääministeriehdokas on puolueen puheenjohtaja, kansanedustaja, oikeustieteen kandidaatti Antti Juhani Rinne.

Päätös

Toimitetussa äänestyksessä eduskunta on valinnut pääministeriksi tasavallan presidentin ilmoittaman pääministeriehdokkaan kansanedustaja, oikeustieteen kandidaatti Antti Juhani Rinteen.

Eduskunta on päättänyt saattaa vaalin tuloksen tasavallan presidentin tietoon.

Helsingissä 6.6.2019

Eduskunnan puolesta

puhemies

pääsihteeri

HALLITUKSEN NIMITTÄMINEN

68

SITRAN SELVITYKSIÄ 181 – MITEN SUOMEEN MUODOSTETAAN HALLITUS?

MUODOLLISJURIDISET TAHOT



EDUSKUNTA
RIKSDAGEN



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI



TASAVALLAN PRESIDENTTI

Pääministerin
valitseminen

Pääministerin
nimittäminen

Ministerien
nimittäminen

Tiedonanto
hallitus-
ohjelmasta

Tasavallan presidentti
myöntää eron entiselle
hallitukselle

Tasavallan presidentti
nimittää eduskunnan
valitseman henkilön
pääministeriksi ja
muut ministerit
pääministerin
ehdotuksen mukaisesti
virkoihinsa

Uusi hallitus pitää
järjestäytymis-
istunnon ja
aloittaa toiminnan

Hallitusohjel-
matiedonannon
käsittely ja
luottamus-
äänestys.

Ministerien
sidonnaisuus-
selvitykset.

4.6 Hallituksen nimittäminen

4.6.1 Tasavallan presidentti

Tasavallan presidentti myöntää eron entiselle hallitukselle. Perustuslain 64. pykälän mukaan tasavallan presidentti myöntää pyynnöstä eron valtioneuvostolle tai yksittäiselle ministerille. Lisäksi tasavallan presidentti voi myöntää ministerille eron pääministerin aloitteesta. Koko hallituksen erotessa pääministeri jättää tasavallan presidentille valtioneuvoston eronpyynnön, jonka tasavallan presidentin kanslia arkistoi. Tasavallan presidentti vastaanottaa eronpyynnön myös suullisesti ja pyytää samalla valtioneuvostoa jatkamaan toimitusministeriönä. Tämän tilaisuuden järjestää tasavallan presidentin kanslia. Koko prosessi perustuu vakiintuneeseen käytäntöön eikä siihen ole muodollisjuridisia perusteita.

Kun uusi mahdollinen pääministeri käy vaalien jälkeen hallitusneuvotteluja, istuva pääministeri ei kuitenkaan ole vielä eronnut. Tällöin voi syntyä tilanne, jossa molemmat tekevät ristiriitaisia työpyyntöjä valtioneuvoston kanslialle tai ministeriöille. Tätä varten ei ole luotu selkeää sääntöä tai protokollaa. Haastatteluissa painotettiin, että molempien toiveita ja pyyntöjä pyrittäisiin noudattamaan. Mikäli tämä ei olisi mahdollista, istuvan pääministerin työpyyntö olisi ensisijainen. Toisaalta monet haastateltavat korostivat, että erityisesti sisällöllisissä kysymyksissä ja ristiriidoissa olisi ensisijaisen tärkeää seurata tulevan pääministerin näkemyksiä. Haastattelujen perusteella virkamiesten keskuudessa ei kuitenkaan ollut selkeyttä siitä, miten tässä tilanteessa todellisuudessa toimittaisiin ja mihin perustuen.

Tasavallan presidentti nimittää eduskunnan valitseman henkilön pääministerin tehtävään. Aikataulullisesti on tärkeää, että tasavallan presidentin kanslia on vahvasti mukana, sillä sovittujen päivämäärien tulee sopia myös tasavallan presidentille. Tasaval-

lan presidentti voi olla kiireinen tai ulkomailla silloin kun hänen fyysistä läsnäoloaan vaaditaan hallituksen muodostamisessa. Haastattelujen perusteella tasavallan presidentti ja hänen kansliansa asettavat hallituksen muodostamisen etusijalle, sillä prosessi on keskeinen Suomen kansanvallalle.

Tasavallan presidentillä ei ole perustuslain esitöiden mukaisesti (HE 1/1998 vp. 112) mahdollisuutta kieltäytyä tai käyttää harkintavaltaa, vaan hän on sidottu nimittämään eduskunnan valitseman henkilön pääministeriksi. Muut ministerit tasavallan presidentti nimittää valitun pääministerin ehdotuksen mukaisesti. Tämä tapahtuu tasavallan presidentin virallisessa esittelyssä valtioneuvoston kansliassa. Perustuslain esitöiden mukaisesti (HE 1/1998 vp. 112) pääministerin ja hallituksen muiden jäsenten nimittäminen tapahtuu samassa esittelyssä yhteisellä päätöksellä koko hallituksen kokoonpanon vaihtuessa. Valtioneuvoston kanslia valmistelee esittelyn ja laatii dokumentit. Valtioneuvoston alivaltiosihteeri toimii esittelijänä.

Käytännössä tasavallan presidentti on usein tietoinen tulevista ministereistä jo ennen pääministerin ilmoitusta pääministeristä. Tämä ei kuitenkaan ole vaatimus. Valtioneuvoston kanslian alivaltiosihteeri on saanut ministereiksi esitettävien nimet suoraan puolueilta, eikä pääministeriltä. Tätä tavallaan virheellistä käytäntöä muutettiin molemmissa vuoden 2019 hallituksen nimittämisissä. Tällöin pääministeri ilmoitti kirjallisesti muut ministerit valtioneuvoston kanslian arkistoidulla dokumentaatiolla. Valtioneuvoston vaihdoksesta julkaistaan tasavallan presidentin avoin kirje. Tämän sanamuotoa on myös vuonna 2019 muokattu. Nykymuodossa tasavallan presidentti vapauttaa valtioneuvoston jäsenet sekä nimittää ministerit.

Tasavallan Presidentin avoin kirje

valtioneuvoston vaihdoksesta

Valtioneuvoston jäsenten ilmoitettua asettavansa paikkansa valtioneuvostossa käytettäväksi vapautan valtioneuvoston jäsenyydestä:

pääministeri Juha Sipilä,
pääministerin sijaisen, valtiovarainministeri Petteri Orpon,
ulkoministeri Timo Soinin,
ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Anne-Mari Virolaisen,
oikeusministeri Antti Häkkäsen,
sisäministeri Kai Mykkäsen,
puolustusministeri Jussi Niinistö,
kunta- ja liikenneministeri Anu Vehviläisen,
opetusministeri Sanni Grahn-Laasosen,
eurooppa-, kulttuuri- ja urheiluministeri Sampo Terhon,
maa- ja metsätalousministeri Jari Lepän,
elinkeinoministeri Mika Lintilän,
työministeri Jari Lindströmin,
sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Mattilan,
perhe- ja peruspalveluministeri Annika Saarikon ja
asunto-, energia- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikaisen.

Samalla nimitän valtioneuvoston jäseniksi:

pääministeriksi eduskunnan valinnan mukaisesti puolueen puheenjohtaja, oikeustieteen kandidaatti, kansanedustaja Antti Juhani Rinteen ja hänen ehdotuksestaan eurooppaministeriksi filosofian maisteri, kansanedustaja Tytti Johanna Tuppuraisen, ulkoministeriksi puolueen puheenjohtaja, kansanedustaja Pekka Olavi Haaviston, kehitys- ja ulkomaankauppa- ja kehitysministeriksi Master of Laws, kansanedustaja Ville Tapio Skinnarin,
oikeusministeriksi puolueen puheenjohtaja, oikeustieteen kandidaatti, varatuomari, kansanedustaja Anna-Maja Kristina Henrikssonin,
pohjoismaisen yhteistyön ja tasa-arvon ministeriksi ylioppilas, kansanedustaja Thomas Jörn Ingmar Blomqvistin,
sisäministeriksi köyhyystutkija, kansanedustaja Maria Ohisalon,
puolustusministeriksi valtiotieteiden kandidaatti, kansanedustaja Antti Samuli Kaikkosen,
valtiovarainministeriksi hallintotieteiden kandidaatti, kansanedustaja Mika Tapani Lintilän,
kunta- ja omistajaohjausministeriksi ylioppilas, kansanedustaja Sirpa Hannele Paateron,
opetusministeriksi puolueen puheenjohtaja, valtiotieteiden kandidaatti, kansanedustaja Li Sigrd Anderssonin,
tiede- ja kulttuuriministeriksi filosofian maisteri, kasvatustieteen kandidaatti, kansanedustaja Annika Virpi Irene Saarikon,
maa- ja metsätalousministeriksi maanviljelysteknikko, kansanedustaja Jari Juhani Lepän,
liikenne- ja viestintäministeriksi hallintotieteiden maisteri, kansanedustaja Sanna Mirella Marinin,
työministeriksi teatteritaiteen maisteri, kansanedustaja Timo Olavi Harakan,
elinkeinoministeriksi yhteiskuntatieteiden kandidaatti, kansanedustaja Katri Briitta Ilona Kulmunin,
sosiaali- ja terveysministeriksi lähihoitaja, kansanedustaja Aino-Kaisa Ilona Pekosen,
perhe- ja peruspalveluministeriksi valtiotieteiden maisteri, kansanedustaja Krista Katriina Kiurun ja
ympäristö- ja ilmastoministeriksi filosofian maisteri, biologi, kansanedustaja Krista Johanna Mikkosen.

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 2019

Tasavallan Presidentti

Sauli Niinistö

Alivaltiosihteeri Timo Lankinen

Ministerien on oltava perustuslain 60. pykälän mukaan rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia. Haastateluissa todettiin, että alivaltiosihteerin ja oikeuskanslerin yhteisen tulkinnan mukaisesti tällä on myös oikeudellista merkitystä. Kyse ei ole vain poliittisesta vastuusta ja luottamuksesta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että mikäli ministeriksi ehdotettava selvästi rikkoisi tätä vaatimusta, asiaa harkitaisiin jo ennen esittelyä myös tasavallan presidentin kanssa. Tasavallan presidentti on sidottu nimittämään eduskunnan valitseman pääministerin ja hänen ehdotuksestaan muut ministerit. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että tasavallan presidentti olisi sidottu nimittämään ministeriksi henkilöä, joka ei täytä selkeästi tätä vaatimusta. Hän ei kuitenkaan voi vaihtaa tai ehdottaa esittelytilaisuudessa ministeriksi toista henkilöä omalla harkintavallallaan.

Uusi valtioneuvosto pitää järjestäytymisistunnon. Samassa järjestäytymisistunnossa sovitaan ministerien työnjako. Tämä työnjakopäätös ja tasavallan presidentin avoin kirje määrittelevät yhdessä ministerien todelliset työnkuvat. Järjestäytymisistunnossa hallitus päättää antaa eduskunnalle perustuslain mukaisesti hallitusohjelmasta tiedonannon, joka ”*valtioneuvoston on viivytyksettä annettava*”. Samoin on meneteltävä valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa.

Tämän jälkeen vanha ja uusi hallitus käyvät tervehdyskäynnillä Presidentinlinnassa. Eronnut pääministeri pitää vakiintuneen käytännön mukaisesti puheenvuoron, johon tasavallan presidentti vastaa. Tämän jälkeen uusi pääministeri pitää puolestaan puheenvuoron, johon tasavallan presidentti myös vastaa. Molemmat tilaisuudet ovat medialle avoimia. Tasavallan presidentin kanslia hoitaa järjestelyt yhteistyössä valtio-

neuvoston kanslian kanssa, joka mm. informoi tasavallan presidentin kansliaa valtioneuvoston protokollasta ja virkaikäjärjestyksestä.

4.6.2 Eduskunta

Seppo Tiitisen muistion (Tiitinen 5.5.2014) mukaan hallitusohjelmätiedonanto käsitellään eduskunnan täysistunnossa. Ministerien sidonnaisuusilmoitukset on myös annettava eduskunnalle viipymättä, minkä jälkeen ne ilmoitetaan saapuneiksi eduskunnalle ja pannaan pöydälle seuraavaan täysistuntoon. Seuraava istunto pidetään heti edellisen jälkeen. Aluksi käydään keskustelu tiedonannosta ja sen päätettyä tehdään päätös valtioneuvoston luottamuksesta. Hallitusohjelman tiedonannon käsittely antaa luottamuslauseen uudelle hallitukselle ja niin sanotun työluvan.

Perustuslain mukaisesti ”valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.” Tämän vuoksi ”ministerin on viivytyksettä nimitetyksi tultuaan annettava eduskuntaa varten selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.” Sidonnaisuusilmoitukset on annettu yleensä noin 1-2 viikkoa hallitusohjelmätiedonannon jälkeen ja ilmoitettu täysistunnossa saapuneeksi eduskuntaan, mutta niiden käsittely on voinut siirtyä eduskunnan istuntotauon vuoksi seuraavaan syksyyn.

JULKAISTU 6.6.2019 10.35
MUOKATTU 10.6.2019 15.24

Pääministerin valinta eduskunnassa ja hallituksen nimittäminen 6. kesäkuuta

Pääministeri valitaan ja uusi hallitus nimitetään torstaina 6. kesäkuuta. Tasavallan presidentti Sauli Niinistö tapaa klo 10 eduskunnan puhemiehen, hallitusneuvottelujen vetäjän Antti Rinteen Mäntyniemessä ja kuultuaan puhemiestä antaa eduskunnalle ilmoituksen pääministeriehdokkaasta.

Eduskunta saa klo 12 alkavassa täysistunnossaan tiedon pääministeriehdokkaasta ja suorittaa pääministerin vaalin klo 12.15 alkavassa täysistunnossa.

Tasavallan presidentti nimittää uuden pääministerin ja hallituksen ministerit presidentin esittelyssä klo 14. Ministerit nimitetään pääministerin esityksen mukaisesti. Samassa yhteydessä vanhan hallituksen ministereille myönnetään ero.

Uusi hallitus kokoontuu heti nimityksen jälkeen järjestäytymisistuntoon. Istunnon aluksi ministerit vannovat virkavalan tai antavat virkavakuutuksen sekä tuomarinvakuutuksen, mikäli he eivät ole sitä jo aiemmin tehneet. Istunnossa päätetään myös samassa ministeriössä toimivien ministerien työnjaosta, lakisääteisten ministerivaliokuntien kokoonpanosta sekä pääministerin sijaisesta ja muiden ministereiden sijaisista.

Lisäksi uuden hallituksen ohjelma annetaan tiedonantona eduskunnalle. Järjestäytymisistuntonsa jälkeen uusi hallitus käy tervehdyskäynnillä Presidentinlinnassa. Tätä ennen tekee vanha hallitus jäähyväiskäynnin tasavallan presidentin luokse.

Kuvia eduskunnan puhemiehen käynnistä Mäntyniemessä (klo 10) sekä uuden hallituksen tervehdyskäynnistä ja vanhan hallituksen jäähyväiskäynnistä Presidentinlinnassa julkaistaan tasavallan presidentin kanslian Flickr-tilillä.

Pääministerin vaalia ja pääministerin mediatapaamista täysistunnon jälkeen voi seurata suorina verkkolähetyksinä [eduskunnan sivuilla](#) sekä eduskunnan [Twitter-tilillä](#) (vain mediatapaaminen). Kuvia pääministerin vaalista ja mediatapaamisesta julkaistaan eduskunnan [Flickr-tilillä](#).

Uuden hallituksen ensimmäistä tiedotustilaisuutta on mahdollista seurata suorana valtioneuvoston [verkkolähetyksenä](#). Tilaisuus tulkataan suomenkieliselle viittomakielelle.

Valtioneuvoston viestintä lähettää suorana [Twitterissä](#) ja Periscopessa (Periscope @FinnishGovernment) tasavallan presidentin esittelyn alun (klo 14) ja valtioneuvoston yleisistunnon alun (klo 14.15).

Kuvia päivän tapahtumista voi ladata toimitukselliseen käyttöön valtioneuvoston [Flickr-tililtä](#).

Valtioneuvoston viestintä seuraa ja tiedottaa päivän tapahtumista tiiviisti myös Twitter-tilillä ([#uusihallitus](#)).

Eduskunnan tiedote pääministerin valinnasta eduskunnassa ja hallituksen nimittämisestä 6.6.2019

4.6.3 Hallituksen muodostamisen epäonnistuminen

On mahdollista, että hallitusneuvotteluissa ei päästä lopputulokseen. Seuraavassa kappaleessa ilmenee, että tasavallan presidentin valtaoikeudet ovat hallituksen nimittämisessä kapeat. Tästä syystä perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp. 20) painotetaan, että hallitusneuvottelujen vetäjän vastuulla on arvioida, mikäli neuvottelut eivät johda ehdotukseen eduskuntaneuromistön tukemasta pääministeristä. Eduskunnan tulisi tällöin aloittaa uudet hallitusneuvottelut ja hallituksen muodostamisen prosessi alusta. Mietinnössä (PeVM 10/1998 vp. 20) painotetaan myös, että eduskuntaryhmien kesken voidaan sopia neuvottelujen uudelleen käynnistämisestä. Tässä tapauksessa puhemiehen tulee antaa tasavallan presidentille tieto hedelmättömistä neuvotteluista. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että prosessissa palataan hallitustunnusteluvaiheeseen ja eduskuntaryhmien yhteisessä kokouksessa sovitaan hallitustunnustelijasta. Hallitustunnustelija voidaan vaihtaa, mutta eduskuntaryhmät voivat jatkaa myös samalla hallitustunnustelijalla.

Tämä voi tarkoittaa tunnusteluissa vain uuden hallituskokoonpanon hakemista. Tilanne oli esimerkiksi juuri tällainen vuoden 2011 prosessissa, vaikka lopulta sama hallitustunnustelija ja alkuperäisissä tunnusteluissa sovittu hallituskokoonpano päätyi muodostamaan hallituksen.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp. 21) todetaan, että eduskunnalle kuuluu poikkeuksellinen mahdollisuus käynnistää neuvottelut uudestaan, vaikka pääministeri on jo valittu eduskunnassa, mutta ei nimitetty tehtävään. Mietintö muistuttaa, että tarkoitus on nimittää pääministeri ja hallituksen jäsenet samaan aikaan. Tämän taustalla on mietinnön mukaisesti ajatus tilanteesta, jossa valittu pääministeri ei kykenekään muodostamaan hallitusta syystä tai toisesta. Todennäköisesti tämä johtuisi siitä syystä, että pääministeriä ei ole valittu eduskunnan äänestyksessä vaadituilla yli puolella äänillä, vaan on jouduttu äänestämään eri ehdokkaiden välillä. Hallituksen muodostaminen on kuitenkin niin kriittistä ja tärkeää, ettei näissäkään olosuhteissa voida joutua tilanteeseen, jossa hallituksen muodostaminen olisi mahdotonta.

4.7 Hallituksen muodostaminen vaalikauden aikana

Perustuslain esittelemä prosessi on sama, vaikka hallituksen muodostaminen toteutuisi vaalikauden aikana. Prosessin muodollisuudet säilyvät siis samana, vaikka hallituksen muodostaminen tapahtuu äkillisesti kesken vaalikauden. Aikajänne on tietysti tässä tilanteessa nopeampi. Uuden perustuslain tultua voimaan Suomessa on jouduttu muodostamaan hallitus, kun hallituksen kokoonpanossa on tapahtunut muutoksia. Muutokset ovat tänä aikana liittyneet pääministerin vaihtumiseen ja kerran hallituspuhjan vaihtumiseen. Hallituspuhja muuttui kesken vaalikauden vuonna 2017 kun kaksikymmentä Perussuomalaisten kansanedustajaa erosi puolueesta. Perussuomalaiset eivät jatkaneet hallituksessa, vaan eronneiden kansanedustajien muodostama Sininen tulevaisuus liittyi hallitukseen ja jatkoi samalla Perussuomalaisten hyväksymällä hallitusohjelmalla. Nämä muutokset ovat usein tarkoittaneet, että sama hallituksen kokoonpano on jatkanut samalla hallitusohjelmalla, johon on tehty vain pieniä teknisiä muutoksia ministerien tai pääministerin vaihduttua. Ensimmäinen hallituksen muodostaminen perustuslain uudistamisen jälkeen tapahtui vuonna 2003 ja samana vuonna jouduttiin ottamaan kantaa myös hallituksen muodostamiseen vaalikauden aikana.

Tasavallan presidentti myöntää perustuslain 64. pykälän mukaan pyynnöstä eron valtioneuvostolle tai yksittäiselle ministerille. Ministerille tasavallan presidentti voi myöntää eron myös pääministerin aloitteesta. Yksittäisen ministerin nimeäminen hallituskauden aikana tapahtuu pääministerin ehdotuksesta (HE1/1998 vp. 112). Tasavallan presidentin on ilman esitettyä pyyntöäkin myönnettävä ero valtioneuvostolle tai ministerille, jos tämä ei enää nauti eduskunnan luottamusta perustuslain 43. pykälän mukaisen välikysymysäänestyksen mukaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa, että eduskunta

on äänestänyt luottamusäänestyksessä.

Pääministerin eroaminen tarkoittaa perustuslain esitöiden perusteella sitä, että samalla koko hallitus kaatuu (HE 1/1998 vp. 112). Mikäli hallitus kaatuu, tasavallan presidentin myöntämän eron jälkeen nykyinen hallitus jatkaa toimitusministeristönä siihen saakka, kunnes uusi hallitus on nimitetty. Toimitusministeristö voi tehdä vain välttämättömiä käytännön päätöksiä. Toimitusministeriöstä ei ole säädetty erillisesti, mutta se on muodostunut tietynasteiseksi tapaoikeudeksi. Eräs haastateltu virkamies totesi, että tätä roolia on tulkittu hyvin tiukasti ja toimitusministeristö on toteuttanut vain erittäin välttämättömiä päätöksiä. Esimerkiksi vuonna 2019 Sipilän hallitus jatkoi toimitusministeristönä eronsa jälkeen vaaleihin asti miltei kolmen kuukauden ajan. Ministeriöiden työskentely tänä aikana oli haastavaa, sillä toimitusministeristön toimivalta on rajattua.

Seppo Tiitinen laati pääministeri Jäätteenmäen eron yhteydessä vuonna 2003 luonnoksen hallituksen muodostamisen aikatauluksi. Sen pohjalta muodostettiin prosessin vaiheet. Mikäli sama hallituspuhja jatkaisi samalla hallitusohjelmalla esimerkiksi pääministerin eron jälkeen, tällöin nykyisten hallituspuolueiden pitäisi päättää uusi pääministeri. Tässä tilanteessa puolueilla on mahdollisuus muuttaa hallitusohjelmaa, mutta vuosien varrella hallitusohjelmaan on tehty vain pieniä ja teknisiä muutoksia. Tiitisen luonnos lähtee ajatuksesta, että hallituspuolueet ovat valmiita jatkamaan hallituksessa ja samalla hallitusohjelmalla. Tämän mukaisesti ennen eduskunnan täysistuntoa hallituspuolueet pitävät hallitusohjelman ja hallituspuhjan hyväksymiseen liittyvät eduskuntaryhmien ja muiden tarvittavien puolue-elinten kokoukset. Suurimman eduskuntaryhmän nimeämä edustaja kutsuu eduskuntaan koolle kaikkien eduskuntaryhmien edustajat. Kokouksessa informoidaan hallituksesta, joka rakennetaan hallituspuolueiden eduskuntaryhmien varaan entisen hallitusohjelman pohjalta.

Puhemiehen täytyy olla läsnä tässä tilaisuudessa, jossa voidaan mahdollisesti informoida pääministeriehdokkaasta. Eräässä haastattelussa mainittiin, että hallituksen muodostaja tulisi valita samalla eduskunnan puhemieheksi myös siinä tapauksessa, kun hallitustunnusteluvaihe käydään vaalikauden aikana. Tämä voi kuitenkin olla haastavaa, eikä aina tarpeellista tai tarkoituksenmukaista. Vuonna 2019 tämä ei toteutunut, sillä hallitustunnustelija, puhemies ja pääministeriehdokas olivat kaikki eri henkilöitä.

Tästä edetään aikaisemmin esitellyn prosessin mukaisesti. Hallitusneuvottelujen vetäjä ilmoittaa tasavallan presidentille sekä puhemiehelle syntyneestä yhteisymmärryksestä hallituspohjan, hallitusohjelman ja pääministeriehdokkaan suhteen. Puhemies antaa neuvottelutuloksesta kirjallisen ilmoituksen tasavallan presidentille. Usein suurin käytännön ero vaalien jälkeiseen prosessiin on, että mikäli hallitus on eronnut pääministerin vaihtumisen vuoksi, pääministerin valinta tapahtuu käytännössä pääministeripuolueen eli vaalien suurimman puolueen sisäisenä henkilövalintana. Presidentti antaa ilmoituksen pääministeriehdokkaasta jo aikaisemmassa mainituksessa tilaisuudessa ja toimituttaa asiaa koskevan kirjelmän eduskuntaan. Tämä ilmoitus ilmoitetaan saapuneeksi ja pannaan pöydälle seuraavaan täysistuntoon. Se pidetään heti edellisen päätyttyä, ja istunnossa äänestetään tasavallan presidentin ilmoittamasta pääministeriehdokkaasta ilman keskustelua. Mikäli pääministeriehdokas saa perustuslain mukaisesti taakseen enemmän kuin puolet äänistä, hänet on valittu pääministeriksi. Samat perustuslain kohdat määrittelevät prosessin, mikäli pääministeriehdokas ei saa vaadittua äänimäärää. Pääministerin valin-

nasta ilmoitetaan eduskunnan kirjelmällä tasavallan presidentille. Hän myöntää eron entiselle hallitukselle ja nimittää eduskunnan valitseman henkilön pääministerin tehtävään ja muut ministerit valitun pääministerin ehdotuksen mukaisesti. Uusi hallitus pitää järjestäytymisistunnon, jossa se voi päättää antaa hallitusohjelmansa. Kyseessä voi olla sama hallitusohjelma kuin aiemmin. Vanha ja uusi hallitus käyvät tervehdyskäynnillä tasavallan presidentin luona myös siinä tapauksessa, kun hallitus muodostetaan ilman uusia eduskuntavaaleja. Eduskunnassa käsitellään tämän jälkeen valtioneuvoston hallitusohjelmätiedonanto. Tämän jälkeen tehdään päätös puhemiehen ehdottamasta päiväjärjestykseen siirtymisen sanamuodosta ja keskustelun kuluessa mahdollisesti tehdyistä sanamuotoehdotuksista. Toisin sanoen päätetään siitä, nauttiiko uusi hallitus eduskunnan luottamusta vai ei. Hallitus antaa ministerien sidonnaisuusilmoitukset ja eduskunta käsittelee ne.

Mikäli hallituspohjaa ei löydy, ajankoh-
taiseksi voi tulla ennen aikaisten vaalien
määrääminen. Tasavallan presidentti voi
perustuslain 26. pykälän mukaan määrätä
ennenaikaiset vaalit. Siihen vaaditaan päämi-
nisterin perusteltu aloite ja eduskuntaryh-
mien kuuleminen. Eduskunnan täytyy lisäksi
olla koolla. Tämän jälkeen eduskunta päät-
tää, milloin se lopettaa työskentelynsä ennen
vaalien toimittamista. Perustuslain mukaan
*”ennenaikaisten eduskuntavaalien jälkeen
eduskunta kokoontuu valtiopäiville sen
kuukauden ensimmäisenä päivänä, joka
alkaa lähinnä yhdeksänkymmenen päivän
kuluttua vaalimääräyksen antamisesta, jollei
eduskunta ole päättänyt aikaisempaa kokoon-
tumispäivää.”*

Pääsihteeri Seppo Tiitinen
19.6.2003

Luonnos hallituksen muodostamisaikatauluksi viikolla 26/2003

1. Tiistaina ennen täysistuntoa 24.6.2003 keskustan, sdp:n ja rkp:n eduskuntaryhmien ja tarvittavien puolue-elinten kokoukset hallitusohjelmaa ja hallitusohjelmajaa sekä pääministeriehdokasta koskevien päätösten tekemistä varten.
2. Suurimman eduskuntaryhmän (kesk) nimeämän edustajan koolle kutsuma kaikkien eduskuntaryhmien edustajien (puheenjohtajien) kokous eduskunnassa, jossa informoidaan keskustan, sdp:n ja rkp:n yhtäpitävistä päätöksistä muodostaa hallitus näiden eduskuntaryhmien varaan entisen hallitusohjelman pohjalta. Mahdollisesti myös informaatio sovitusta pääministeriehdokkaasta. Puhemies läsnä tilaisuudessa.
3. Puhemies ilmoittaa tasavallan presidentille kolmen eduskuntaryhmän ja puolueen välillä saavutetusta yhteisymmärryksestä hallitusohjelman ja hallitusohjelmajaa sekä pääministeriehdokkaan suhteen.
4. Tasavallan presidentti antaa ilmoituksen pääministeriehdokkaastaan mahdollisesti jo kohdassa 3 tarkoitettussa tilaisuudessa ja toimituttaa asiaa koskevan kirjelmän eduskuntaan.
5. Tasavallan presidentin ilmoitus pääministeriehdokkaasta ilmoitetaan saapuneeksi ja pannaan pöydälle seuraavaan istuntoon eduskunnan klo 14 alkaavassa täysistunnossa.
6. Seuraava täysistunto pidetään heti klo 14 alkaneen istunnon päättyttyä ja istunnossa äänestetään (koneäänestys) tasavallan presidentin ilmoittamasta pääministeriehdokkaasta. Keskustelua ei sallita.

Jos tasavallan presidentin ilmoittama pääministeriehdokas saa taakseen enemmän kuin puolet annetuista äänistä, hänet on valittu pääministeriksi (PeL 61 § 2 mom).

7. Pääministerin valinnasta ilmoitetaan heti tasavallan presidentille eduskunnan kirjelmällä.
8. Tasavallan presidentti voi myöntää eron entiselle hallitukselle ja nimittää eduskunnan valitseman henkilön pääministerin tehtävään tiistaina iltapäivällä ja muut ministerit samassa yhteydessä pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti.
9. Uuden hallituksen (valtioneuvoston) järjestäytymisistunto, jossa valtioneuvosto mahdollisesti päättää antaa ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle (PeL 62 §). Samalla annettaneen eduskunnalle selvitykset ministerien sidonnaisuuksista (PeL 63 §).
10. Vanhan ja uuden hallituksen tervehdyskäynnit tasavallan presidentin luona vielä samana päivänä.
11. Eduskunnan täysistunnossa keskiviikkona 25.6. klo 10 valtioneuvoston hallitusohjelmätiedonanto ja selvitykset ministerien sidonnaisuuksista ilmoitetaan saapuneiksi ja pannaan pöydälle seuraavaan istuntoon. Seuraava istunto pidettäneen heti edellisen jälkeen. Sen aluksi ovat ministerien sidonnaisuudet ainoassa käsittelyssä. Niiden jälkeen käydään keskustelu tiedonannosta ja sen päätyttyä tehdään päätös puhemiehen ehdottamasta (Tj 23 § 2 mom) päiväjärjestykseen siirtymisen sanamuodosta ja keskustelun kuluessa mahdollisesti tehdyistä muista sanamuotoehdotuksista eli päätetään siitä, nauttiiko uusi hallitus eduskunnan luottamusta vai ei.

4.8 Haastatteluissa ja selvityksessä nousseita huomioita

4.8.1 Hallituksen muodostamisen merkitys ja poliittisuus

Hallituksen muodostamista ja hallitusohjelman neuvottelua pidettiin monien haastateltavien mielestä yhtenä tärkeimmistä kansallisista strategiaprojekteista, joka määrittää vaalikauden merkitykselliset toimet. Prosessin merkitys huomioiden, on sillä kuitenkin hyvin vähän tukielementtejä ja sitä varten tehdään vain vähän prosessuaalista valmistautumista. Monissa haastatteluissa nostettiin esiin se, että hallituksen muodostamisen prosessi on itsessään poliittinen ja jatke hallituksen muodostajan vallalle. Tämä on tärkeää muistaa. Prosessin poliittinen ulottuvuus ja käytännön rajapinta virkamieskunnan ja poliittisten toimijoiden välillä tekeekin siitä monimutkaista. Tästä syystä myöskään perustuslaki ei tarkoituksellisesti kirjaa prosessia tarkasti. Prosessin poliittisuus vaatii, että toimijoilla on liikkumavaraa.

Prosessi ei koostu yhdestä vaiheesta tai asiasta vaan joukosta suurempia ja pienempiä poliittisia ja käytännön kysymyksiä. Osa niistä on määritelty perustuslaissa ja osa on puolestaan syntynyt käytännössä. Haastatteluissa korostettiin, että vaikka hallituksen muodostaja pystyy vaikuttamaan prosessiin melko vapaasti, muiden osallistujien tulee kokea prosessi reiluksi. Prosessi ei voi olla kallistunut liikaa jonkun hyödyksi. Prosessia ei voi siis rakentaa ja muuttaa täysin mielivaltaisesti poliittisista syistä. Haastatellut hallitustunnustelijat totesivat, että erityisesti prosessin alussa kaikilla eduskuntaryhmillä tulisi olla aidot mahdollisuudet osallistua tunnusteluun ja yritykseen luoda hallituspohjaa yhteistyössä kaikkien puolueiden kanssa.

Hallituksen muodostamisen prosessi on erään haastateltavan mukaan vallankäytön

väline. Prosessi on myös ensimmäinen näyte mahdollisen tulevan pääministerin johtamistaidoista. Eräät haastateltavat korostivat, että hallituksen muodostamisessa mahdollisen pääministerin johtaminen on suurennuslasin alla. Tästä syystä muodostamisessa halutaan mahdollisesti edetä pääministerin johtamistyyllillä. Myös itse prosessiin voidaan pyrkiä vaikuttamaan negatiivisesti poliittisista syistä. Samoin haastatteluissa todettiin, että jo itse prosessi voi vaikuttaa hallitusohjelman ja hallituksen toimintakykyyn – hallituksen muodostamisen ja neuvottelujen prosessi ei ole mitenkään toissijaista. Esimerkkinä tästä eräässä haastattelussa mainittiin vuoden 2019 hallitusohjelma, jossa näkyy selkeästi jo hallitusohjelmaneuvottelujen rakenteena ollut ilmiölähtöisyys ja sille asetut erityiset tavoitteet. Prosessi ei kuitenkaan haastateltavan mukaan asettanut neuvottelijoille taloudellisia raameja riittävän ajoissa.

4.8.2 Perustuslain ja käytännön mukainen prosessin omistajuus

Perustuslaki asettaa ainoan muodollisjuridisen prosessin hallituksen muodostamiselle. Haastatteluissa ilmeni paljon epäselvyyttä prosessin omistajuudesta. Suurin osa haastateltavista päätyi toteamaan, että prosessi on hallitustunnustelijan käsissä. Hallitustunnustelijasta tulee myöhemmin hallitusneuvottelujen vetäjä ja mahdollisesti tuleva pääministeri. Prosessin määrittely on tulevan pääministerin etuoikeus, jonka hän on saanut lähtökohtaisesti vaalien suurimman puolueen puheenjohtajana. Hallitustunnustelijan vallan alla ovat ne prosessiin liittyvät päätökset, jotka eivät ole ristiriidassa perustuslain kanssa. Tämä muiden puolueiden ja eduskuntaryhmien tulisi tunnustaa. Eräät haastateltavat totesivat esimerkiksi, että neuvottelujen prosessi on hallitusneuvottelujen vetäjältä muille osallistuville puolueille enemmän ilmoitusluontoinen asia kuin puoluejohtojen välinen keskustelu tai neuvottelu aiheesta.

Tähän omistajuuteen liittyy myös näkemys, että hallitustunnustelija, puhemies, hallitusneuvottelujen vetäjä ja tuleva pääministeri ovat yksi ja sama henkilö. Näin prosessi ja sen keskeiset osat ovat koko ajan yhdellä ja samalla keskeisellä henkilöllä. Eräs keskeinen haastateltava korosti, että vaikka tästä on poikettu kesken vaalikauden tapahtuneissa muodostustilanteissa, tätä käytäntöä tulisi toteuttaa vaalien jälkeisessä tilanteessa, jotta langat olisivat selkeästi yhden henkilön käsissä.

On hyvä huomioda, että perustuslain prosessi ei sinällään erottele tunnustelijan tai hallitusneuvottelujen vetäjän roolia tai niiden nimikkeitä. Tuleva pääministeri ei siis jaa valtaa prosessin aikana. Hän on myös itse täydessä vastuussa prosessin kulusta. Suurimman puolueen puheenjohtajan toimiminen hallitustunnustelijana perustuu eduskuntaryhmien keskinäiseen sopimukseen ja muodostuneeseen käytäntöön. Näin ollen tunnustelija ei välttämättä ole puolueen puheenjohtaja. Samaten vuonna 2019 nähtiin esimerkki siitä, että tunnustelija, puhemies ja tuleva pääministeri voivat olla eri henkilöitä. Tämä aiheuttaa kysymyksen siitä, kuinka tarkasti prosessin määrittelyvastuu jakautuu tunnustelijan tai tulevan pääministerin kesken.

Osa haastateltavista näki, että prosessi kuuluu vaalien suurimmalle puolueelle ja sen puheenjohtaja tai muu nimetty henkilö toimii hallitustunnustelijana. Samalla tavalla hallituksen muodostamisessa puolueella on eduskuntaryhmän sijaan keskeinen rooli käytännössä. Ajatuksen taustalla on, että mandaatti tunnustelijalle tulisi puolueelta. Näkemys on kuitenkin ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslaki ei tunnista puolueita millään tavalla osalliseksi hallituksen muodostamisessa. Eduskunnan puolelta haastateltu henkilö totesi, että prosessi kuuluu eduskunnalle instituutiona, sillä eduskuntaryhmien tehtävänä on mahdollistaa, että Suomessa on hallitus. Käytännössä eduskunta maksaa kustannukset koko prosessista ja järjestää käytännön asiat. Myös

pääministerin valinta toteutuu eduskunnassa. Jos prosessin omistajuus olisi eduskunnalla instituutiona ja sen virkamiehillä olisi keskeisempi rooli, työnjako eduskunnan ja valtioneuvoston kanslian välillä asettuisi toisenlaiseen valoon. Eduskunnalla instituutiona tai sen virkamiehillä ei ole täysistuntoa, puhemiestä ja eduskuntaryhmiä lukuun ottamatta perustuslain mukaista erikseen nimettyä roolia hallituksen muodostamisen prosessissa. Valtioneuvoston kanslialla ei myöskään ole perustuslain asettamaa roolia, joten sillä ei myöskään voi olla prosessista omistajuutta. Suurimman osan haastateluista mielestä valtioneuvoston kanslian rooli instituutiona ja virkakoneistona on tulevan pääministerin tukeminen.

Perustuslain näkökulmasta prosessin omistavat eduskuntaryhmät. Haastateltavat eivät kuitenkaan määritelleet prosessin omistajuutta eduskuntaryhmille. Perustuslain teksti määrittelee, että ”*ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta*” ja ”*eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittää tähän tehtävään.*” Perustuslain silmissä eduskuntaryhmät ovat prosessin todelliset omistajat. Ryhmät siirtävät valtansa kaikkien eduskuntaryhmien yhteisessä kokouksessa hallitustunnustelijalle, joka johtaa hallituksen tunnusteluja ja neuvotteluja. Lopullinen valinta pääministeristä on myös täysin eduskunnan käsissä. Monissa haastatteluissa korostettiin, että eduskuntaryhmä on käytännössä alisteinen puolueelleen. Vaikka puolue käytännössä vastaa prosessista, pelkästään perustuslain näkökulmasta vain eduskuntaryhmällä on todellista toimivaltaa. Esimerkiksi Sininen tulevaisuus pystyi toimimaan hallituksessa vuonna 2017, ennen kuin se oli virallisesti rekisteröity puolueeksi, koska Perussuomalaisista eronneet kansanedustajat muodostivat eduskuntaryhmän. Toisaalta eräs haastateltava muistutti, että kyseessä oli eri eduskuntaryhmä ja myöhemmin eri puolue kuin alun perin hallitukseen osallistunut Perussuomalaiset. Tämän vuoksi

uusien hallitusneuvottelujen järjestäminen-kin olisi voinut olla tarkoituksenmukaista.

Käytännön ja perustuslain välillä on ristiriita, sillä todellisuudessa prosessi kulkee vahvasti niin puolueiden välillä kuin niiden sisälläkin. Käytännössä puolueen rooli nousee jo heti vaalien jälkeen selkeästi eduskuntaryhmän ohi. Suurimman eduskuntaryhmän tunnustelijaksi esittämä henkilö on käytännössä usein puolueen puheenjohtaja, ja hallitusneuvottelujen vetovastuu siirtyy melko vahvasti tunnustelu- ja neuvotteluvaiheen ajaksi puolueelle. Tunnusteluvaiheen ja neuvotteluvaiheen päätökset tehdään monien puolueiden osalta suurelta osin niiden sisällä. Eduskuntaryhmän rooli nousee esiin vasta lopullisessa päätöksessä siitä, osallistutaanko hallitukseen ja hyväksytäänkö hallitusohjelma. Tällöin lähes kaikissa puolueissa eduskuntaryhmä on sääntöjen mukaan keskeisessä roolissa päätöksenteossa. Eduskuntaryhmien jäsenet toimivat myös yleisesti muun muassa neuvottelijoina hallitusneuvotteluissa ja saavat niistä tilannetietoa. Lopulta kansanedustajat myös hyväksyvät tai hylkäävät pääministeriehdokkaan. Kaikissa puolueissa joko sääntömääräisesti tai tavan mukaisesti eduskuntaryhmä osallistuu päätöksentekoon siitä, osallistuuko puolue hallitukseen. Hallituksen esitys perustuslaiksi (jonka mukaan neuvottelut olivat myös puolueiden tehtävänä) mainitsee, että *”kunkin puolueen ja eduskuntaryhmän keskinäiset suhteet hallitusneuvotteluissa määräytyisivät niiden omien sääntöjen ja päätösten mukaisesti.”* Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että puolue olisi prosessin omistaja, joka siirtäisi mandaattinsa eduskuntaryhmälle. Tarkoitus on, että eduskuntaryhmä on prosessin omistaja ja se, miten puolueen ja eduskuntaryhmän työnjako toteutuu, on puolueen ja eduskuntaryhmän sääntöjen varassa.

Hallitustunnustelijalla ja hallitusneuvottelujen vetäjällä on prosessissa keskeinen rooli ja hän käytännössä kontrolloi prosessia.

Keskeistä onkin, että kaikkien eduskuntaryhmien yhteisessä kokouksessa eduskuntaryhmät sopivat hallitustunnustelijan, joka saa tätä kautta eduskuntaryhmien mandaatin toiminnalleen. Voisimme siis ajatella, että perustuslain prosessin omistaja siirtää valtaansa tunnustelijalle. Kaikkien puolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat antoivat vuonna 2002 suosituksen siitä, että suurimman eduskuntaryhmän edustaja tai nimeämä henkilö kutsuu valtiopäivien avajaisten jälkeen koolle muiden eduskuntaryhmien edustajat. Tässä neuvottelussa sovitaan vetäjästä hallitusneuvottelujen tunnusteluvaihetta varten. Erään keskeisen haastateltavan tulkinnan mukaan neuvottelussa voidaan myös äänestää hallitustunnustelijasta. Äänestys voitaisiin tarvittaessa toteuttaa, jos eduskuntaryhmien välille ei löytyisi automaattista sopua. Äänestystä ei olla tähän mennessä tehty, mutta se on mahdollinen ja sopisi perustuslain henkeen huomioiden eduskuntaryhmien rooli. Näin myös esimerkiksi edellä mainittu eduskuntaryhmien yhteisen kokouksen dokumentaatio on keskeisessä asemassa. Tällöin käytäntö ja perustuslain kirjain kohtaavat, ja kokouksen sisällöstä löytyy riittävä dokumentaatio.

Puolueen ja eduskuntaryhmän välinen rooli hallituksen muodostamisessa ei ole aina selvä edes keskeisille toimijoille. Esimerkiksi Antti Rinteen kirje puhemies Vanhaselle (Rinne 9.12.2019) puhuu pelkäänsä puolueista mainiten, että *”ilmoitan kunnioittavasti, että johdollani käydyssä hallitustunnustelussa ja sen jälkeen viiden puolueen kesken käydyissä tuloksellisissa neuvotteluissa on päädytty yhteisymmärrykseen hallitusohjelmasta, hallituspohjasta sekä pääministerin nimestä”* ja todeten, että *”hallituksen muodostavat seuraavat puolueet”*. Samojen neuvottelujen osalta puhemies Matti Vanhasen kirjallisessa ilmoituksessa tasavallan presidentille käytetään muotoilua *”viiden nykyisen hallituspuolueen ja niiden eduskuntaryhmien välisissä neuvotteluissa”*.

Arvoisa eduskunnan puhemies Matti Vanhanen,

Ilmoitan kunnioittavasti, että johdollani käydyssä hallitustunnustelussa ja sen jälkeen viiden puolueen kesken käydyissä tuloksellisissa neuvotteluissa on päädytty yhteisymmärrykseen hallitusohjelmasta, hallituspohjasta sekä pääministerin nimestä.

Hallitusohjelmaksi on sovittu noudatettavaksi pääministeri Antti Rinteen 6.6.2019 hyväksyttyä hallituksen ohjelmaa kokonaisuudessaan.

Hallituksen muodostavat seuraavat puolueet:

Suomen Sosialidemokraattinen Puolue – Finlands Socialdemokratiska Parti r.p.

Suomen Keskusta r.p., Centern i Finland r.p.

Vihreä liitto r.p., Gröna förbundet r.p.

Vasemmistoliitto r.p., Vänsterförbundet r.p.

Svenska folkpartiet i Finland r.p., Suomen ruotsalainen kansanpuolue RKP r.p.

Hallituksen pääministerinä toimii hallintotieteiden maisteri Sanna Mirella Marin.

Helsingissä, joulukuun 9. päivänä 2019



Antti Rinne
hallitustunnustelija

Tasavallan presidentille

Ilmoitan, että viiden nykyisen hallituspuolueen ja niiden eduskuntaryhmien välisissä neuvotteluissa on sovittu uuden hallituksen muodostamisesta ja kansanedustaja, liikenne- ja viestintäministeri Sanna Marinin nimeämisestä pääministeriehdokkaaksi.

Helsingissä 9.12.2019

Matti Vanhanen
Eduskunnan puhemies

Hallitustunnustelija Antti Rinteen kirje hallitusneuvotteluista puhemies Matti Vanhaselle ja puhemies Matti Vanhasen kirje tasavallan presidentti Sauli Niinistölle
9.12.2019

Käytännön rajanveto puolueen ja eduskuntaryhmien välillä aiheutti haastatteluissa paljon keskustelua. Eräs haastateltava totesi, että osa poliittisista toimijoista näkee puolueen itsearvoisena toimijana, joka nimenomaisesti edustaa arvoja, ja kansanedustajat ovat puolueensa edustajia. Hänen mukaansa toinen näkemys taas uskoo, että vain kansalaisilta ääniä saaneet voivat päättää asioista sekä puolueen asioista. Perustuslain lopullinen kirjain, joka ei tunnista puoluetta, on kuitenkin käytännön kannalta ongelmallinen.

Eräs haastatteluissa ja dokumentaatiossa esille noussut aihe oli kysymys siitä, kuinka hallitustunnustelijan toimivalta varmistetaan muiden tahojen toimesta. Eduskunta, valtioneuvosto tai valtiovarainministeriö eivät sinänsä tarkista hallitustunnustelijan muodollista roolia esimerkiksi hallitusneuvottelujen tuen ja resurssoinnin osalta virallisen dokumentaation kautta, vaikka toimivatkin virkavastuun varassa. Toisaalta eräässä haastattelussa nostettiin esiin, että virkamiellillä ei ole edes valmiuksia tarkistaa niiden muodollista roolia, jotka muodostavat hallitusta. Monet haastateltavat painottivat tapakulttuurin mukaista luottoa siihen, että jokainen toimii hallituksen muodostamisessa omassa perustellussa roolissaan. Haastatteluissa nousi usein esille, että hallitustunnustelijaa harvemmin kyseenalaistetaan, vaikka roolista ei ole mitään virallista dokumentaatiota. Kysymys on yleisestä luottamuksesta prosessin aikana.

4.8.3 Prosessien erilaisuus

Lähes kaikki haastateltavat jakoivat näemyksen, että hallituksen muodostamisen prosessiin vaikuttavat keskeisesti sekä hallituksen muodostamista johtava puolue, että hallitusmuodostajan oma persoona. Haastateltavat antoivat kuitenkin eri painotuksia näille asioille. Hallitustunnustelijan oma persoona vaikuttaa monien mielestä neuvotteluprosessiin eniten, onhan kyseessä inhimillinen toiminta. Vaikka neuvottelujen

prosessi olisi luotu tarkkaankin, se kokee muutoksia neuvottelujen aikana. Myös samasta puolueesta eri vuosina tulleet hallitustunnustelijat ovat voineet päätyä hyvin erilaisiin tapoihin tai prosesseihin muodostaa hallitus. Usein näitä muutoksia nimenomaisesti ohjaa neuvotteluista vastaava henkilö, jonka omat kokemukset ja persoona vaikuttavat tehtäviin ratkaisuihin.

Haastatteluissa ilmeni, että keskeinen rooli prosessiin valmistautumisessa ja siitä päättämisessä on puolueen puheenjohtajalla. Hänen keskeisenä tukenaan ja käytännön toteuttajana on yleisesti joko hänen oikea kätensä, puoluesihteerit tai muu puolueen toimija. Puheenjohtajan oikeat kädet ovat usein keskeisessä roolissa valmistelussa. Kaksi hallitustunnustelijana toiminutta totesikin, että oikean käden rooli on luonnollinen, koska hänestä tulisi myös pääministerin ensimmäinen avustaja, vaikka tämä ei kaikissa tapauksissa ole automaattisesti henkilön nykyinen tai tuleva tehtävä. On huomionarvoista, että puheenjohtajien oikeilla käsillä on melko merkittävä rooli prosessissa, vaikka heillä ei ehkä ole selkeää muodollista roolia tai valtaa. Prosessin valmistelussa toiminut henkilö on voinut toimia siihen sopivassa tehtävässä jo ennen vaaleja tai hänellä on kyseiseen aiheeseen muuta sopivaa osaamista. Esimerkiksi vuonna 2011 Jyrki Kataisen oikea käsi Jussi Kekkonen oli toiminut Kokoomuksen ministeriryhmän sihteerinä, vuonna 2015 Juha Sipilän oikea käsi Riina Nevamäki oli toiminut jo aiemmin hänen puheenjohtajakautensa avustajana ja vuonna 2019 Kari Anttilan aikaisempi työkokemus vaikutti hänen osallistumiseensa.

Puolueen vaikutus ei haastateltavien mielestä näy vain hallitusohjelman sisällöstä, vaan myös prosessiin valmistautumisessa ja valittavassa prosessissa. Kuten edellä on kuvattu, puolueiden valmistautumisessa neuvotteluprosessiin ja sen mahdolliseen johtamiseen on suuria eroja. Esimerkkeinä hyvin erilaisista tavoista ovat Keskustan vasta vaaleista alkava prosessivalmistautuminen,



Keskeisiä muutoksia suhteessa vuoden 2015 hallitusvaihdokseen

1. **Muotoilu** eli pyrkimys vahvempaan ja syvempään dialogiin strategiaproessin omistajan kanssa
2. **Dialogin lisääminen** (hallitus – virkajohto & poikkihallinnollisesti)
3. **Valmiuden kasvattaminen** ennakkoon, esim. avainuudistusten toimintamalli
4. Hallitusohjelmaneuvotteluiden prosessi- ja tietotuki (optio)
5. **EU-puheenjohtajuus**
6. **Strategia- ja resurssiproessin yhteyden edelleen syventäminen**

Katsaus hallitusvaihdokseen
VNK/STRO/Määttä & Varanka
10.4.2019

1

VN.FI

Katsaus hallitusvaihdokseen, Valtioneuvoston kanslian strategiaosasto, Seppo Määttä ja Jouni Varanka, 10.4.2019

SDP:n vuoden mittainen prosessuaalinen valmistautuminen, sekä Kokoomuksen pitkäaikainen vaaleja edeltävä valmistautuminen. Puolueilla on myös hyvin erilainen tapa järjestää oma hallitusneuvotteluprosessinsa.

Haastateltavat kuvasivat esimerkiksi Kokoomuksen struktuuria puheenjohtajalähtöiseksi. Tällöin puheenjohtaja luo toimitusjohtajan tavoin alleen struktuurin. Vihreissä toiminta puolestaan näyttää kollektiiviselta, jolloin puoluevaltuuston ja eduskuntaryhmän päätöksentekovallalla on suuri merkitys ja heidän mukanaolonsa päätöksenteossa koetaan keskeiseksi. Haastattelussa myös todettiin, että vaikka puheenjohtajan persoona voisi vaikuttaa paljon prosessiin, yleensä puolueen sisällä on tiettyjä ankureita, jotka ovat kaikille yhtä keskeisiä. Esimerkkinä tästä pidettiin Kokoomuksessa valtiovarainministeriön vahvaa roolia. Monet painottivat hallituksen muodostamisprosessiin liittyvää puolueen sisäistä ja keskeisiltä toimijoilta toisille siirtyvää kokemusta ja ns. hiljaista tietoa. Esimerkiksi Kokoomuksessa tätä tietoa jaetaan erinäisissä epävirallisissa sparrausryhmissä. Myös Keskusta on hyödyntänyt aiemmilta hallitusneuvottelukerroilta kerättyä tietotaitoa. Kollektiivinen kokemus ei ole välttämätöntä, mutta voi auttaa prosessin luomisessa.

On ilmeistä, että hallituksen muodostajat tahtovat myös erottautua edellisestä hallituksesta ja luoda selkeän eron muihin puolueisiin. Eräs haastateltava nosti esiin, että lopulta on sama, millaista kirjattua kokemustietoa tai dokumentaatiota edellisistä prosesseista löytyy, sillä tätä ei heidän vetovastuussa ollessaan kuitenkaan hyödynnettäisi. Prosessi tahdottaisiin sen sijaan tehdä eri tavalla kuin ennen. Tämä ei näy pelkästään sisällöllisissä kysymyksissä vaan myös prosessissa ja käytännöllisissä kysymyksissä. Haastattelujen perusteella esimerkiksi Smolnaan siirtymiseen vuonna 2015 vaikuttivat neljä vuotta aiemmin koetut tunnelmat ja uudenlaisen intiimimmän tunnelman hakeminen. Joskus erot eivät kuitenkaan ole niin suuria kuin

oletetaan. Eräs haastateltava nosti esille, että esimerkiksi strategisen hallitusohjelman teemoja voidaan pitää myös ilmiöinä.

8.4.4 Toimijoiden yhteistyö

Erityisesti puoluejohtajien toimiva dialogi ja kommunikaatio ovat keskeistä onnistuneissa hallitusohjelmaneuvotteluissa. Eräs haastateltava korosti, että sirpaloituneessa parlamenttilanteessa puolueiden ylimmällä johdolla ja syvällisesti politiikkaa ymmärtävillä henkilöillä tulisi olla luottamusta herättäviä epävirallisia keskusteluja, jotka ajavat mediajulkisuuden ja päiväpolitiikan ohi. Haastateltava muistutti, että jotta Suomessa voidaan muodostaa toimivia hallituksia, eivät puoluejohtajat voi mennä omaan kuplaansa vaan heidän tulee pystyä käymään keskusteluja muiden puolueiden johtajien kanssa. Neuvottelujen aikana luodaan myös sitoutumista yhteiseen hallitusohjelmaan ja hitsaudutaan yhteen toimivaksi hallituksi. Hallitusneuvotteluissa luodaan haastattelujen perusteella usein myös pelisääntöjä, jotka takaavat puolueiden hallitustyöskentelyn.

Dialogi virkamiesten ja poliittisen rajapinnan välillä ei haastateltavien mukaan ole myöskään aina täysin toimivaa. Työnjako ja yhteistyö poliittisten toimijoiden sekä virkamiesten kesken on usein epäselvä, vaikka prosessissa eduskunnalla ja valtioneuvoston kanslialla on omat roolinsa. Valtioneuvoston kanslia on myös tehnyt usein valmistautumista, jota ei ole käytetty ja näin ollen se on jäänyt tarpeettomaksi. Poliittiselta puolelta olevat haastateltavat totesivat tällaisen valmistelun olevan liian virkamieskeskittynyttä ja jättävän huomioimatta poliittisen maailman haasteita. Toisaalta taas valtioneuvoston kansliaa voidaan pitää entisen hallituksen ”väkenä”, vaikka virkamiehet eivät tätä ole. Samalla esimerkiksi valtioneuvoston valtiosihteerillä, jolle luonnollisesti voisi kuulua valmistautumisen rooli, on poliittinen rooli ja hänen johdolla tehtyä valmistelua ei mahdollisesti tästä syystä haluta käyttää. Toisaalta taas valtioneuvoston

kanslian puolelta haastateltavat toivoivat avoimempia keskusteluja puolueiden kanssa jo ennen vaaleja, mikä mahdollistaisi dialogin kautta tapahtuvaa valmistautumista. Haastatteluissa todettiin monesti, että virkamiehet voivat olla arkoja tuomaan omia näkemyksiään tai pyrkimään osallistumaan prosessiin. Valtioneuvoston kanslialla on kuitenkin kokemuseräistä muistia pitkäaikaisen virkamiesten myötä ja he voivat tukea hallituksen muodostamista tästä näkökulmasta. Haastatteluissa tuli ilmi, että valtioneuvoston kanslian rooli on jokaisella neuvottelukerralla ollut erilainen. Esimerkiksi vuonna 2015 valtioneuvoston kanslian rooli oli vähäinen, kun taas vuonna 2019 hallitustunnustelijan mandaatilla toimivat henkilöt olivat nopeasti yhteydessä valtioneuvoston kansliaan, ja näiden välille muodostui nopeasti toimiva dialogi.

Myöskään dialogi keskeisten instituutioiden kesken ei ole aina toimivaa tai selkeää. Haastatteluissa nousi esille, että valtioneuvoston kanslian keskeiset tahot eivät aina tiedäneet kuka on heidän vastinparinsa eduskunnassa. Haastattelujen perusteella valtioneuvoston kanslian ja eduskunnan roolit ja prosessit ovat toisistaan hyvin irrallisia muutoin kuin viestinnän osalta. Eräs haastateltava uskoi tämän olevan osittain haluttu tila, sillä valtioneuvoston kanslian ja eduskunnan roolit ovat prosessin eri vaiheissa merkittäviä. Myös lainsäädäntövalta eli eduskunta ja toimeenpanovalta saatetaan haluta pitää irrallaan toisistaan myös hallituksen muodostamisen ajan. Toisaalta taas instituutioiden yhtenäinen työskentely yhtenäisten sääntöjen voimin toisi selkeyttä prosessiin. Molempien roolit ovat kuitenkin selkeästi eriävät.

Aina työskentely ei toimi myöskään saman instituution sisällä. Valtioneuvoston kanslialla ei ole hallitusneuvotteluprosessiin liittyvää esikuntaorganisaatiota ja monet valtioneuvoston kansliasta haastatellut korostivat, että valmistautumisen tai valtioneuvoston kanslian toiminnalle ei näyttänyt

olevan projektipäällikköä. Haastatteluissa todettiin, että järjestelyt tehdään nopealla aikataululla, joten ongelmatilanteet ja kommunikatio-ongelmat ovat ymmärrettäviä myös organisaatioiden sisällä.

4.8.5 Taustatyö ja viestintä

Haastateltavat eivät nähneet valtioneuvoston kanslian hankkeilla (Kokka, Ohra, Pakuri) ilmisevää syy-seuraus-suhdetta hallituksen muodostamisen prosessiin. Haastateltavat kuitenkin havaitsivat, että hankkeilla ja hallituksen muodostamisen prosessien välillä oli joitakin yhteisiä piirteitä. Puolueiden edustajat muun muassa mainitsivat haastatteluissa, että Ohra- ja Pakuri-hankkeet nostivat esille mielenkiintoisia ajatuksia ja ideoita hallituksen muodostamiseen ja työskentelyyn. Nämä ajatukset ovat myös löytäneet tiensä lopullisiin hallitusohjelmiin. Esimerkiksi Ohra-hanke nosti keskiöön strategisen hallitusohjelman, vaikka ajatuksia siitä oli tuotu esiin erinäisissä raporteissa ja julkaisuissa jo aiemmin. Näin ollen Keskustan noudattama hallituksen muodostamisen prosessi ei ole suoraan Ohra-hankkeen johdannainen. Hankkeilla on kuitenkin merkitystä yhteisen ideapohjan luomista varten. Esimerkiksi vuonna 2019 SDP:n hallituksen muodostamisen prosessista vastannut henkilö osallistui itse Pakuri-hankkeeseen. Samalla tavalla myös Kokoomuksen valmistautumisesta vastanneet henkilöt olivat ennen vuotta 2019 nostaneet Pakuri-hankkeesta aiheita omaan valmistautumiseensa. Vaikka vuoden 2015 ja 2019 hallitusohjelmat tai hallituksen muodostamisen prosessit eivät suoraan seuranneet hankkeita, niin ne saivat niistä ideapohjaa. Ohra- ja Pakuri-hankkeiden ajatuksia olisi voitu käyttää hallituksen muodostamisessa, vaikka suurin puolue ja muodostamisesta vastanneet henkilöt olisivat olleet eri

tahoja, kuin mitä vaalitulos lopulta määritteli.

Selvityksen perusteella eri toimijat valmistautuvat jo ennen vaaleja hallituksen muodostamiseen. Puolueet painottavat enemmän sisältöä kuin prosessia, vaikka ne valmistautuvat prosessiinkin. Valtioneuvoston kanslian virkamiehet tekevät myös huomattavaa valmistautumistyötä hankkeiden, käytännön järjestelyjen, tulevaisuuskatsausten ja strategiaosaston pohdintatyön osalta. Haastatteluissa nousi esiin, että tätä työtä ei kuitenkaan läheskään aina hyödynnetä. Esimerkiksi valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsauksilla ei haastattelujen perusteella ollut keskeistä merkitystä neuvotteluissa, eivätkä monet puolueet käyttäneet niitä neuvottelijoidensa tausta-aineistona. Samoin eräs hallitustunnustelija ei ollut tietoinen strategiaosaston henkilöstöstä prosessin aikana. On huomioitava, että hallituksen muodostaminen on tapahtunut eri prosesseilla eri aikoina. Tämä tarkoittaa, että virkamiesten valmistautuminen voi olla hankalaa tai sen täytyy tapahtua erittäin teoreettisella tasolla.

Osassa haastatteluista korostui viestinnän rooli, sillä kansalaisilla on oikeus kuulla ja saada avointa viestintää hallituksen muodostamisesta. Tätä korostivat erityisesti viestinnästä vastaavat virkamiehet. Viestinnän kautta syntyy myös kansalaisten kuva siitä, ovatko hallituksen muodostaminen ja hallitusohjelman neuvottelu onnistuneet. Viestinnästä tekee haastavaa viestinnän monitahoisuus, koska viestinnän piiriin kuuluu virkamiesten viestintä, hallitustunnustelijan viestintä, puolueiden viestintä, kansanedustajien viestintä ja henkilöviestintä. Virkamiesten viestintä toimii selkeästi erillään puolueiden tai poliittisesta viestinnästä. Esimerkkinä tästä on valtioneuvoston kanslian viestintä. Kuten aikaisemmin on kuvattu, viestinnän työnjako eduskunnan, valtioneuvoston kanslian ja tasavallan presidentin välillä on selvä. Viestintä näyttää olevan niitä harvoja alueita, joissa on ennalta selkeästi sovittu työnjako prosessiin osallis-

tuvien eri instituutioiden kesken. Tiettyinä vuosina myös hallitustunnustelija on asettanut rajoituksia ja prosesseja sille, ketkä viestivät neuvotteluista neuvottelijoiden puolesta ja samalla yrittänyt estää neuvottelutiedon vuotamisen lehdistölle.

4.8.6 Dokumentointi

Haastatteluissa ja taustatyössä ilmeni, että hallituksen muodostamisprosessiin liittyvää dokumentaatiota on olemassa ajateltua vähemmän. Eräs haastateltava totesikin, että hallitusohjelma on lähes ainoa hallitusneuvotteluista jäävä julkinen ja säilytetty dokumentti. Useilla kerroilla pääministeriehdokas on päättänyt julkistaa erinäistä dokumentaatiota neuvotteluista, mutta tämä on tapahtunut pelkästään pääministeriehdokkaan omasta toiveesta. Valtioneuvoston kanslia ei ole dokumentoinut prosessia, vaan tukeutuu valmistelussa kokemustietoon aikaisemmista käydyistä neuvotteluista. Eduskunnan puolella prosessin dokumentointi rajoittuu perustuslain mukaisten valtiopäiväasiakirjojen ja tiedotteiden lisäksi lähinnä vain Seppo Tiitisen luomiin muistioihin. Valtioneuvoston kanslia ei tukeudu kyseiseen muistioon. Tasavallan presidentin kanslialla, eduskunnan kanslialla ja valtioneuvoston kanslialla on erinäisiä sisäisiä työpapereita, jotka esittelevät prosessin pääpiirteitä. Vaikka ne vastaavat pitkälti toisiaan, kyseessä on kaikkien instituutioiden sisäisiä ja suurilta osin ei-julkisia dokumentteja, ja niissä voi ilmetä myös eroavaisuuksia.

Arkistoinnin puute koskee myös muita dokumentteja. Valtioneuvoston kansliassa ei ole arkistointivaltuutusta hallitusneuvottelujen osalta, mutta kanslia on arkistoinut dokumentteja ilman vaatimustakin. Arkistointi ei myöskään eduskunnassa ulotu kaikkeen keskeiseen materiaaliin. Eduskunnassa ei arkistoida eduskuntaryhmien kokouksen päätösasiakirjoja, joissa todetaan hallitustunnustelija. Tämän pöytäkirjan arkistoi oman harkintansa ja tapansa mukaisesti kunkin hallitustunnustelijan eduskunta-

ryhmä. Koska tällä kokouksella on huomattavan tärkeä merkitys prosessin omistajuuteen, kokousasiakirjojen arkistointi olisi tärkeää.

Myöskään puolueet tai eduskuntaryhmät eivät itse dokumentoi tai kattavasti arkistoi dokumentaatiota, joka liittyy hallituksen muodostamiseen ja siihen valmistautumiseen. Haastattelujen mukaan on harvinaista, että haastateltavat olivat toimittaneet itsellään olevaa dokumentaatiota arkistoitavaksi.

Suurimmalla osalla dokumentit säilyivät omilla tietokoneillaan. Haastatteluissa nousikin esiin kysymys siitä, mihin dokumentoida informaatiota niin, että muut tahot voisivat tulevaisuudessa käyttää sitä hyödykseen. Esimerkiksi vuoden 2019 valmistelua tehnyt Kokoomuksen puheenjohtajan oikea käsi lähetti puolueen erittäin kattavan valmisteluaineiston arkistoitavaksi Porvarillisen työn arkistoon.

Hallituksen muodostamisen aikataulu

2011

- 17.4. Eduskuntavaalit
- 27.4. Puhemiehen vaali (Zyskowicz)
- 27.4. Eduskuntaryhmien yhteiskokous, tunnustelijan valinta (Katainen)
- 27.4. Tunnustelijan kysymykset eduskuntaryhmille (7 kpl)
- 2.5. Vastaukset tunnustelijalle
- 3.5. Tunnustelija tapaa kunkin eduskuntaryhmän
- 3.5. Tunnustelijan lisäkysymykset
- 9.5. Vastaukset tunnustelijan lisäkysymyksiin
- 12.5. Tunnustelijan ilmoitus hallituspohjasta (KOK, SDP, VIHR, RKP, KD)
Vasemmistoliitto mukaan SDP:n vaatimuksesta
- 20.5. Hallitusneuvottelut alkavat
- 1.6. SDP ja Vasemmistoliitto ulos neuvotteluista
- 7.6. Eduskuntaryhmiltä valtuutus Kataiselle jatkaa tunnustelijana 10.6. saakka
- 10.6. Tunnustelijan ilmoitus neuvottelujen jatkumisesta kuuden puolueen kesken
- 13.6. Hallitusneuvottelut jatkuvat
- 18.6. Hallitusohjelma julki
- 21.6. Tasavallan presidentin ilmoitus pääministeriehdokkaasta (Kultarannassa)
- 22.6. Pääministerivaali eduskunnassa
- 22.6. Hallitusvaihdos
- 22.6. Hallitusohjelma tiedonantona eduskuntaan
- 30.6. Luottamusäänestys

2015

- 19.4. Eduskuntavaalit
- 28.4. Puhemiesvaali (Sipilä)
- 28.4. Eduskuntaryhmien yhteiskokous, tunnustelijan valinta (Sipilä)
- 28.4. Tunnustelijan kysymykset eduskuntaryhmille (15 kpl)
- 30.4. Vastaukset tunnustelijalle
- 7.5. Tunnustelijan ilmoitus hallituspohjasta (KESK, PS, KOK)
- 8.5. Hallitusneuvottelut alkavat
- 27.5. Hallitusohjelma julkaistaan
- 28.5. Tasavallan presidentin ilmoitus pääministeriehdokkaasta
- 28.5. Pääministerivaali eduskunnassa
- 29.5. Hallitusvaihdos
- 29.5. Hallitusohjelma tiedonantona eduskuntaan
- 4.6. Luottamusäänestys

2019

- 14.4. Eduskuntavaalit
- 24.4. Puhemiehen vaali (Rinne)
- 26.4. Eduskuntaryhmien yhteiskokous, tunnustelijan valinta (Rinne)
- 26.4. Tunnustelijan kysymykset eduskuntaryhmille (29 kpl)
- 30.4. Vastaukset tunnustelijan kysymyksiin
- 8.5. Tunnustelija kertoo hallituspohjan (SDP, KESK, VIHR, VAS, RKP)
- 8.5. Hallitusneuvottelut alkavat
- 3.6. Hallitusohjelma julki (Oodi)
- 3.-4.6. Hallituspuolueiden eduskuntaryhmien yhteiskokoontuminen
- 6.6. Tasavallan presidentin ilmoitus pääministeriehdokkaasta
- 6.6. Pääministerivaali eduskunnassa
- 6.6. Hallitusvaihdos
- 6.6. Hallitusohjelma tiedonantona eduskuntaan
- 13.6. Luottamusäänestys

Vaalien jälkeisten hallitusten muodostamisen aikataulut 2011, 2015 ja 2019

5 Yhteenveto

Hallitusneuvottelut vahvistavat myös kansan tahdon toteutumista, sillä hallitusohjelma on eri puolueiden asettamien tavoitteiden pohjalta tehty kompromissi.

Hallituksen muodostaminen ja hallitusohjelman neuvottelemineen on yksi Suomen valtionhallinnon keskeisempiä prosesseja. Se toistuu vähintään neljän vuoden välein eduskuntavaalien jälkeen. Viime vuosikymmenellä hallituksia on muodostettu myös kesken vaalikauden. Prosessi toistuu siis melko nopealla syklillä. Vaalikauden keskellä tapahtuvat muodostamistilanteet ovat omalla tavallaan merkittäviä. Varsinaisiin hallitusneuvotteluihin ei kuitenkaan näissä tilanteissa ole uuden perustuslain aikana päädytty. Erityisen keskeistä hallituksen muodostamisen prosessissa on eri puolueiden ja eduskuntaryhmien välinen neuvottelu ja hallitusohjelman valmistelu. Tämä asettaa hallituksen työsuunnitelman tuleville vuosille. Suomessa yksikään puolue ei kykene todennäköisesti muodostamaan hallitusta ilman vähintäänkin yhden toisen puolueen tukea. Neuvottelu vahvistaa myös kansan tahdon toteutumista, sillä hallitusohjelma on eri puolueiden asettamien tavoitteiden pohjalta tehty kompromissi. Näin ollen Suomen poliittisessa järjestelmässä demokraattiselle prosessille on keskeistä hallituksen muodostamisen neuvotteluvaihe ja keskinäisten kompromissien löytäminen.

Perustuslain asettama muodollinen prosessi asettaa melko vähän prosessuaalisia askelmerkkejä. Tarkoituksena on mahdollistaa prosessin mukautuminen eri tilanteisiin ja poliittisiin tarkoituksiin. Muodollisjuridinen prosessi on asetettu tästä syystä perustuslaissa kapeaksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että perustuslain asettamaa proses-

sia noudatetaan selkeästi ja ilman tulkinnanvaraisuutta. Esimerkiksi eduskuntaryhmillä on käytännössä melko rajattu rooli hallituksen muodostamisessa. Näin on verrattuna erityisesti puolueisiin, vaikka perustuslaki tunnistaa nimenomaisesti vain eduskuntaryhmät osana muodollisjuridista prosessia. Tämä ei suoranaisesti tarkoita, ettei prosessi seuraisi perustuslain kirjainta. Se voi kuitenkin vaatia erityistä tarkastelua eduskuntaryhmien roolista prosessissa tai tiettyjen käytäntöjen, kuten kaikkien eduskuntaryhmien neuvottelun, sääntömääräistä vahvistamista.

Muodollisjuridisen prosessin ympärille on muodostunut erinäisiä käytäntöjä ja tapoja. Ne varmistavat tietynlaisen yhteneväisyyden prosessien välillä. Samanaikaisesti ne myös mahdollistavat prosessien vaihtelevaisuuksia eri vuosina. Prosessi on vahvasti poliittinen ja sen vuoksi prosessin tulee sallia muuntautumista eri puolueiden ja eri hallitusmuodostajien tarpeisiin. Keskeiset henkilöt kokevat prosessin omistajuuden ja sen määrittämisvallan olevan vaalien suurimmalla puolueella eli hallitusmuodostajalla. Sillä täytyy siis olla riittävät mahdollisuudet mukauttaa prosessia. Prosessin erilaisuus myös mahdollistaa erilaisen lopputuloksen. Prosessin ja substanssin välillä löytyy aina tietynasteinen korrelaatio. Prosessissa tulee olla tietynlaista jatkuvuutta ja mahdollisuus nojautua aikaisempiin kokemuksiin ja dokumentaatioon, sillä hallitusmuodostajan rooli ja vetovastuu voi olla uusi niin hallitusmuodostajalle kuin myös puolueellekin. Vaikka prosessin dokumentaation puute oli

tiedossa jo ennen haastatteluja, sen laajuus yllätti monet haastateltavat sekä haastattelijat.

Dokumentoinnin puuttuminen on merkillepantavaa huomioiden hallituksen muodostamisen prosessin merkitys. Tämän

selvityksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut kirjata olemassa olevaa tietoa sellaiseen muotoon, että se on kootusti ja julkisesti saatavilla tulevaisuuden hallitusmuodostajille ja kaikille prosessiin osallistuville sekä siitä kiinnostuneille.

6 Liitteet

6.1 Selvitystä varten haastatellut henkilöt

Haastateltava	Edustettava taho	Selvityksen kannalta olennainen työkokemus
Seppo Tiitinen	Eduskunta	Eduskunnan pääsihteeri 1992-2015
Marjo Timonen	Eduskunta	Eduskunnan viestintäpäällikkö 2003-2020
Timo Laaninen	Suomen Keskusta	Keskustan puoluesihteerin 2010-2016
Riina Nevamäki	Suomen Keskusta	Juha Sipilän erityisavustaja 2015-2019
Juha Sipilä	Suomen Keskusta	Keskustan puheenjohtaja 2013-2019 Suomen pääministeri 2016-2019
Jyrki Katainen	Kansallinen Kokoomus	Kokoomuksen puheenjohtaja 2004-2014 Suomen pääministeri 2011-2014
Jussi Kekkonen	Kansallinen Kokoomus	Jyrki Kataisen erityisavustaja 2007-2012
Anssi Kujala	Kansallinen Kokoomus	Kokoomuksen ministeriryhmän erityisavustaja ja valtiosihteeri 2016-2019
Riikka Slunga-Poutsalo	Perussuomalaiset	Perussuomalaisten puoluesihteerin 2013-2019
Kari Anttila	SDP	SDP:n eduskuntaryhmän pääsihteeri 2015 lähtien
Mikko Koskinen	SDP	SDP:n poliittisen valmistelun päällikkö 2017-2019
Antti Rinne	SDP	SDP:n puheenjohtaja 2014-2019 Suomen pääministeri 2019
Tapio Anttila	Sitra	Strategisen hallitusohjelman ulkopuolinen fasilitaattori 2015 hallitusneuvotteluissa
Päivi Pietarinen	Tasavallan presidentin kanslia	Tasavallan presidentin oikeudellinen neuvonantaja 2018-
Joonas Leppänen	Vasemmistoliitto	Vasemmistoliiton puoluesihteerin 2016-2019
Lasse Miettinen	Vihreä liitto	Vihreiden puoluesihteerin 2013-2019
Juha Majanen	Valtiovarainministeriö	Valtiovarainministeriön hallinto- ja kehitysjohtaja 2019 lähtien
Päivi Anttikoski	Valtioneuvoston kanslia	Viestintäosaston osastopäällikkö
Olli-Pekka Heinonen	Valtioneuvoston kanslia	Valtiosihteeri 2012-2015
Sirpa Kekkonen	Valtioneuvoston kanslia	Yhteiskuntapolitiikan suunnitteluyksikön ohjelmaneuvo
Timo Lankinen	Valtioneuvoston kanslia	Alivaltiosihteeri
Seppo Määttä	Valtioneuvoston kanslia	Strategiaosaston osastopäällikkö
Ulla Rosenström	Valtioneuvoston kanslia	Hallituspolitiikkayksikön johtava asiantuntija
Jouni Varanka	Valtioneuvoston kanslia	Hallituspolitiikkayksikön neuvotteleva virkamies
Tuomas Ojanen	Asiantuntija	Valtiosääntöoikeuden professori

7 Lähteet / kirjallisuutta

Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (EV 262/1998 vp – HE 1/1998 vp).

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp).

Hallitusneuvottelujen organisaatio 2011, Jussi Kekkonen

Hallitusneuvottelujen organisaatio 2015, Riina Nevamäki

Hallitusneuvottelujen organisaatio 2019, Kari Anttila

Kosonen, Mikko ja Doz, Yves (2014): Governments for the Future: Building the Strategic and Agile State, Sitra Studies 80

Laki eduskuntaryhmistä, 28.12.2012/979

Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998 vp, Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (PeVM 10/1998 – HE 1/1998 vp).

Puolueiden säännöt:

Suomen Keskusta 15.6.2014

Kansallinen Kokoomus 4.9.2020

Perussuomalaiset 6.11.2009

Suomen Sosialidemokraattinen Puolue 22.8.2020

Vasemmistoliitto: 16.11.2019

Vihreät 17.6.2018

Rinne, Antti: Hallitustunnustelijan kirje puhemies Matti Vanhaselle, 9.12.2019.

Suomen perustuslaki, 11.6.1999/731

Tiitinen, Seppo: Hallituksen muodostamiseen liittyviä periaatenäkökohtia ja eduskunnan puhemiehen asema prosessissa, päivätty 20.3.2003.

Tiitinen, Seppo: Hallituksen muodostaminen uuden perustuslain mukaan – saadut kokemukset. Puheenvuoro suurlähettiläskokouksessa eduskunnan auditoriossa 27.8.2003

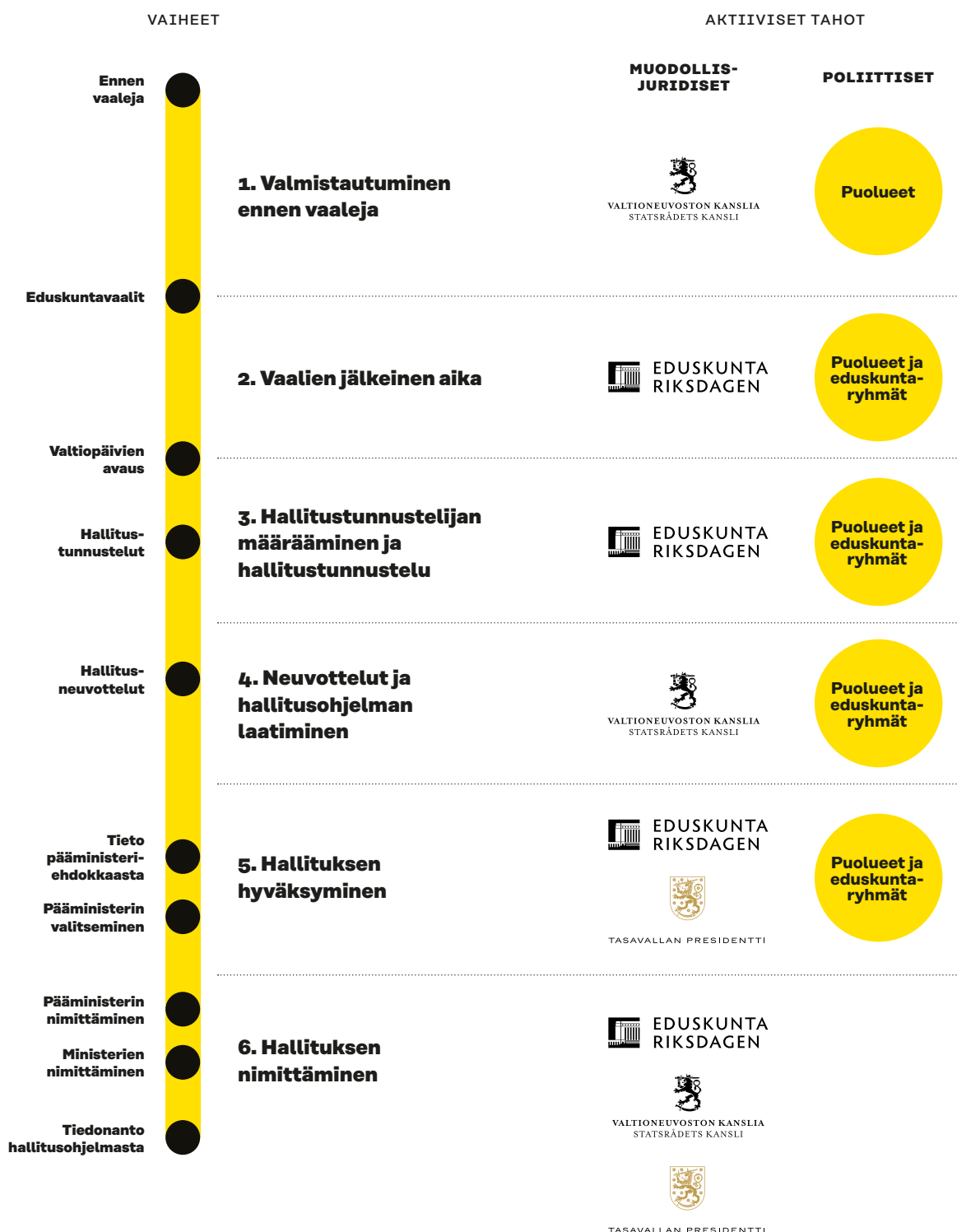
Tiitinen, Seppo: Luonnos hallituksen muodostamisaikatauluksi viikolla 26/2003, 19.6.2003

Tiitinen, Seppo: Hallituksen muodostaminen ja vuoden 2000 perustuslaki, 5.5.2004.

Tiitinen, Seppo: Valtioneuvoston muodostaminen eduskunnassa perustuslain 61. pykälän mukaan, 27.8.2014

8 Yhteenveto hallituksen muodostamisen käytännöt -kaavioista

HALLITUKSEN MUODOSTAMISEN AIKAJANA



MUODOLLISJURIDISET TAHOT

EDUSKUNTA
RIKSDAGEN

VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

TASAVALLAN PRESIDENTTI

Ennen
vaaleja

Valtion
ohjausjärjestelmän
kehittämishanke

Hankkeen esittely
kiinnostuneille tahoille

Strategiaosasto
aloittaa
valmistautumisen

Viestintäpäälliköt sopivat
keskinäisestä työnjaosta hallituksen
muodostamisprosessissa

Eduskunta-
vaalit

POLIITTISET TAHOT

KESK

KOK

PS

SDP

VAS

VIHR

Vaaliohjelman valmistelua ja julkaiseminen sekä
hallitusohjelmatavoitteiden valmistelua

Hallitusneuvotte-
lujen suunnittelu
sekä valmistau-
tuminen hallitus-
neuvotteluihin
puheenjohtajan
ja hänen valit-
semien tahojen
toimesta

Hallitus-
neuvottelujen
suunnittelu sekä
valmistautu-
minen hallitus-
neuvotteluihin
ns. presidiumin
toimesta

Valmistautumi-
nen hallitus-
neuvotteluihin
puheenjohtajan ja
puoluesihteerin
toimesta

Hallitusneuvotte-
lujen suunnittelu
sekä valmistau-
tuminen hallitus-
neuvotteluihin
puheenjohtajan ja
puoluesihteerin
toimesta

Valmistautu-
minen hallitus-
neuvotteluihin
puheenjohtajan ja
puoluesihteerin
toimesta

EDUSKUNTAVAALIT 95 SITRAN SELVITYKSIÄ 181 – MITEN SUOMEEN MUODOSTETAAN HALLITUS? JA NIIDEN JÄLKEEN

MUODOLLISJURIDISET TAHOT

EDUSKUNTA
RIKSDAGEN

VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

TASAVALLAN PRESIDENTTI

POLIITTISET TAHOT

KESK

KOK

PS

SDP

VAS

VIHR

Hallitusneuvotte-
lujen suunnittelu
ja valmistau-
tuminen
neuvotteluihin

Puheenjohta-
jan valitsema
henkilöt alkavat
edistämään
neuvotteluihin
valmistautumista

Eduskuntaryhmä
nimeää halli-
tusneuvotteluja
valmistelevan
toimikunnan

Eduskuntaryhmä
nimeää hallitus-
neuvotteluihin
liittyviä asioita
valmistelevan
toimikunnan

Epävirallisia keskusteluja puolueiden puheenjohtajien,
"oikeiden käsien" ja sihteeristön välillä

Eduskunta-
vaalit

Eduskunta
valmistautuu
tarjoamaan tilat

Valtiopäivien
avaus

HALLITUS- TUNNUSTELUT

96

SITRAN SELVITYKSIÄ 181 – MITEN SUOMEEN MUODOSTETAAN HALLITUS?

MUODOLLISJURIDISET TAHOT



TASAVALLAN PRESIDENTTI

Valtiopäivien avaus

Kokoontuminen
valtiopäiville ja
puhemiehen valinta

Hallitus- tunnustelut

Kaikkien
eduskuntaryhmien
yhteinen
kokoontuminen
hallitustunnustelijan
määrittämiseksi

Eduskunta tukee
hallitustunnustelujen
käytännön
järjestelyissä ja vastaa
viestinnästä

Valittu puhemies
seuraa tunnustelujen
ja neuvottelujen
edistymistä

Kaikkien
eduskuntaryhmien
yhteinen
kokoontuminen, jossa
ilmoitetaan mitkä
eduskuntaryhmät
ja puolueet siirtyvät
hallitusneuvotteluihin

Hallitus- neuvottelut

POLIITTISET TAHOT

KESK

KOK

PS

SDP

VAS

VIHR

Kokoontuminen valtiopäiville ja puhemiehen valinta

Kaikkien eduskuntaryhmien yhteinen kokoontuminen hallitustunnustelijan
määrittämiseksi

Hallitustunnustelija lähettää tunnustelukysymykset eduskuntaryhmille ja
puolueille

Epävirallisia keskusteluja puolueiden puheenjohtajien ja sihteeristön välillä

Eduskuntaryhmät ja/tai puolueet vastaavat hallitustunnustelijan kysymyksiin
kirjallisesti

Kaikkien eduskuntaryhmien yhteinen kokoontuminen, jossa ilmoitetaan mitkä
eduskuntaryhmät ja puolueet siirtyvät hallitusneuvotteluihin

Hallitus-
neuvottelijo-
iden valitse-
minen puolue-
hallituksen ja
eduskunta-
ryhmän
toimesta

Hallitusneu-
vottelijoiden
valitseminen
puheenjohta-
jan toimesta

Hallitus-
neuvot-
telijoiden
valitseminen
eduskunta-
ryhmän
toimesta

Hallitus-
neuvottelijo-
iden nimitys
puoluehal-
lituksen ja
eduskuntaryh-
män toimesta

Hallitus-
neuvot-
telijoiden
valitseminen
toimikunnan
toimesta

HALLITUS- NEUVOTTELUT

97

SITRAN SELVITYKSIÄ 181 – MITEN SUOMEEN MUODOSTETAAN HALLITUS?

MUODOLLISJURIDISET TAHOT

EDUSKUNTA
RIKSDAGEN

VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

TASAVALLAN PRESIDENTTI

POLIITTISET TAHOT

KESK

KOK

PS

SDP

VAS

VIHR

Hallitus-
neuvottelut

Tukee
hallitusneuvottelujen
käytännön järjestelyssä

Hallitusneuvottelut ilmoitetussa kokoonpanossa – Puolue-elimet ja eduskunta-ryhmät seuraavat neuvotteluja

Valittu
puhemies seuraa
tunnustelujen
ja neuvottelujen
edistymistä

Vastuu
neuvottelujen
viestinnästä

Hallitusohjelman laatiminen

Ministerisalkkujen jako

Puolueval-
tuuston ja
eduskuntaryh-
män yhteinen
kokous päättää
hallitukseen
osallistumi-
sesta.

Puoluehalli-
tuksen, edus-
kuntaryhmän
ja EU-parla-
menttival-
tuuskunnan
yhteiskokous
valitsee minis-
terit.

Puolueval-
tuuston ja
eduskuntaryh-
män yhteisko-
kous päättää
hallitukseen
osallistumi-
sesta.

Ministerivalin-
nat käytännös-
sä puheenjoh-
tajan toimesta.

Hallitusvas-
tuuseen osal-
listumisesta ja
ministereistä
päättää edus-
kuntaryhmän,
puolueval-
tuuston ja
puoluehalli-
tuksen yhtei-
nen kokous.

Puolueval-
tuusto päättää
ministeri-
valinnoista ja
hallitukseen
osallistumi-
sesta. Puolueval-
tuusto delegoi
päättökseen
yleensä puolue-
hallitukselle,
joka kuulee
eduskunta-
ryhmää.

Jäsenäänestys
hallitukseen
osallistumi-
sesta. Puolue-
valtuuston
ja eduskunta-
ryhmän
yhteiskokous
päättää
ministeri-
valinnoista

Puolueval-
tuuston ja
eduskunta-
ryhmän
yhteiskokous
päättää
ministeri-
valinnoista ja
hallitukseen
osallistumi-
sesta

Hallitus-
ohjelma

HALLITUKSEN HYVÄKSYMINEEN

98

SITRAN SELVITYKSIÄ 181 – MITEN SUOMEEN MUODOSTETAAN HALLITUS?

MUODOLLISJURIDISET TAHOT

EDUSKUNTA
RIKSDAGEN

VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

TASAVALLAN PRESIDENTTI

POLIITTISET TAHOT

KESK

KOK

PS

SDP

VAS

VIHR

Hallitus- ohjelma

Puhemies/ tunnustelija
antaa tasavallan
presidentille tiedonannon
hallitusneuvotteluista

Tieto pääministeri- ehdokkaasta

Tasavallan presidentti
kuulee puhemiehen/
tunnustelijan
tiedonannon hallitus-
neuvotteluista ja
tasavallan presidentin
kanslia arkistoi
kirjallisen ilmoituksen
neuvottelu-tuloksesta

Tasavallan presidentti
antaa eduskunnalle
tiedon pääministeri-
ehdokkaasta

Pääministerin valitseminen

Eduskunta
äänestää
pääministeri-
ehdokkaan
valitsemisesta
pääministeriksi

Eduskunta äänestää pääministeriehdokkaan valitsemisesta pääministeriksi

HALLITUKSEN NIMITTÄMINEN

SITRAN SELVITYKSIÄ 181 – MITEN SUOMEEN MUODOSTETAAN HALLITUS?

99

MUODOLLISJURIDISET TAHOT



EDUSKUNTA
RIKSDAGEN



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI



TASAVALLAN PRESIDENTTI

Pääministerin
valitseminen

Pääministerin
nimittäminen

Ministerien
nimittäminen

Tiedonanto
hallitus-
ohjelmasta

Tasavallan presidentti
myöntää eron entiselle
hallitukselle

Tasavallan presidentti
nimittää eduskunnan
valitseman henkilön
pääministeriksi ja
muut ministerit
pääministerin
ehdotuksen mukaisesti
virkoihinsa

Uusi hallitus pitää
järjestäytymis-
istunnon ja
aloittaa toiminnan

Hallitusohjel-
matiedonannon
käsittely ja
luottamus-
äänestys.

Ministerien
sidonnaisuus-
selvitykset.

SITRa

SITRAN SELVITYKSIÄ 181

Sitran selvityksiä -sarjassa julkaistaan Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.

ISBN 978-952-347-214-3 (PDF) www.sitra.fi

SITRA.FI

Itämerenkatu 11–13

PL 160

00181 Helsinki

Puh. 0294 618 991

 @SitraFund