

Kirja-arviot

VILHO TERVASMÄKI: Puolustusneuvosto vuosina 1958—1983. Gummerus, Jyväskylä 1983, 122 sivua.

Vilho Tervasmäki on useissa yhteyksissä selvittellyt puolustushallintoa. Hän laati sotakorkeakoulussa diplomityön vuonna 1950 puolustusvoimain ylimmän johdon järjestämisestä ja käsittelee tässä yhteydessä myös ehdotuksia puolustusneuvostoksi. Nuorudentyöt ovat Tervasmäen kohdalla vaikuttamassa vielä nykyäänkin, sillä neljännesvuosisataisen olemassaolonsa kunniaksi puolustusneuvosto pyysi häntä laatimaan selvityksen toiminnastaan. Teoksen tarpeellisuutta puolustusneuvosto perusteli sillä, että suuren yleisön käytössä on tästä elimestä toistaiseksi ollut melko niukasti tietoja. Tämä on sinänsä varteenotettava näkökohta, sillä puolustusneuvosto käyttää eräällä tavalla suljettujen ovien takana merkittävää puolustuspoliittista valmisteluvaltaa. Neuvosto toivoi lisäksi, että teos julkaistuna selkiinnyttäisi kuvaa sen toiminnasta ja osuudesta puolustuspoliittisessa päätöksenteossa.

Teos onkin sinänsä varsin informatiivinen ja siihen sisältyvä luettelo puolustusneuvoston käsittelemistä asioista imponoiva. Kovin laveasti salaisuuden verhoa ei kuitenkaan raoteta, todetaanpahan vaan, että puolustusneuvoston piirissä on keskusteltu luottamuksellisesti ja avoimesti »suurista sotasalaisuuksista» ja niistä »poliittisista realiteeteista», jotka sitovat päättäjien käsiä. Selvityksen laatija on itse varsin tyytyväinen neuvostoon ja sen toimintaan — mistään kriittisestä valtio-opillisesta tutkimuksesta ei ole kysymys. Ote on enemmänkin sotahistorioitsijan, tapahtumia ja toimijoita legitimoiva. Tervasmäki perustelee kantaansa sillä, että neuvostossa on joustavalla tavalla käsitelty asioita, jotka muussa päätöksentekoprosessissa olisivat saattaneet jäädä vähemmälle huomiolle tai jopa käsittelemättä. Tervasmäen lähtökohtana on vankka konsensusdemokratian käsite:

»Maanpuolustusta on voitu kehittää kasvaneessa yhteiskunnallisessa yhteisymmärryksessä...» Yhteisedun vahva korostus on johtanut siihen, että olemassa oleva esitetään luonnollisena, perusteltuna ja ainoana mahdollisena. Valtio-opilliselta kannalta puolustusneuvosto ei kuitenkaan ole ongelmaton ja juuri nykyisenä ajankohtana saataisi olla perusteita pohtia Tervasmäen juhla kirjaa perusteellisemminkin puolustuspoliittisen päätöksenteon muotoja. Tähän selvitys antaa jonkin verran aineksia.

Puolustusneuvostokäytäntö edustaa sellaisenaan demokratisoitumista perinteisesti varsin epädemokraattisella alueella. Sotilasasiat ovat historiallisesti olleet yksinvaltiuden ominta aluetta, ja se mikä on jäänyt yksinvallasta yli on kuulunut tiukasti sodan ammattilaisten — siis eksekutiivin — ratkaisuvallan piiriin. Tietyn demokratisoitumistendenssin ohella puolustusneuvosto ilmentää meilläkin toisaalta demokratian puutteita. Tervasmäki toteaa, että sotien jälkeen meillä haluttiin sotilaallisen maanpuolustuksen ulkopuolelle jäävissä asioissa lisätä valtioneuvoston vaikutusvaltaa. Kysymystä pohtinut puolustusrevisio — joka sinänsä edusti suunnitteluvaiheen parlamentarisoimisyrkimystä — esitti puolustusministerin vaikutusmahdollisuuksien olennaista lisäämistä. Puolustusneuvostosta haluttiin muodostaa samansuuntainen maanpuolustusasioita käsittelevä hallituksen valiokunta kuin jo aikaisemmin toiminnassa olevat ulkoasiainvaliokunta, raha-asianvaliokunta ja muut vastaavat erikoisalojen valiokunnat. Perusvireen voi tulkita pyrkimykseksi lisätä ministerivaltaa ja sitä kautta myös eduskunnan vaikutusvaltaa puolustuspolitiikassa.

Tervasmäki antaa ymmärtää, että revision tahto pitkälle toteutui kun vuonna 1958 varsin monien kiemuroiden jälkeen perustettiin nykymuotoinen puolustusneuvosto. Voisi kuitenkin väittää, että näin ei käynyt. Valtioneuvosto ja varsinkin puolustusministeri menettivät huomattavasti vaikutusval-

taa sillä, että puolustusneuvostosta rakennettiin erillinen presidentin neuvottelukunta. Puolustusvoimien ja puolustushallinnon johdolla on siinä tasavertainen asema hallituksen tärkeimpien ministereiden kanssa. Virkamiesjohdon asemaa vahvistaa lisäksi se, että heillä on ns. sotilaskäskyasioissa väylä ohi parlamentaarisesti vastuunalaisten ministereiden suoraan presidenttiin. Näissä asioissa puolustusvoimat johtoelementeina ovat välittömästi presidentin — eikä puolustusministerin — käskynalaisia.

On vahinko, että Tervasmäki käsittelee revision ehdotusten muuntumista melkein alkuperäisen vastakohtaksi verrattain ylimalkaisesti. Hän toteaa, että »puolustusneuvoston perustaminen näytti olleen joillekin hallituksille ja hallituksen jäsenille syystä tai toisesta vastenmielinen», mutta ei erittele tämän tyytymättömyyden perusteita. Puolustusministeriön todetaan jättäneen joitakin puolustusvoimain komentajan lausuntoon sisältyneitä esityksiä neuvoston sihteeristön järjestämisestä vaille huomiota, mutta perusteluita ei jälleenkään tuoda esiin. Ehkä tämä kriittisyys aiheutui halusta pitää kiinni puolustusrevision alkuperäisistä ajatuksista — joita puolustuspolitiikan virkamiesjohto taas vastusti — sellaisen ajopuolitiikan estämiseksi, josta sotiin ajaututtaessa oli saatu kokemuksia. Tämä aspekti jää selvityksessä käsittelemättä korostettaessa joustavuutta, tehokkuutta ja yhteisymmärrystä.

Puolustusneuvostoa koskeva asetus annettiin 1957 Fagerholmin hallituksen toimesta Emil Skogin toimiessa puolustusministerinä. Tervasmäki luonnehti omaksuttua ratkaisua kompromissiksi puolustusrevision mietinnön ja puolustusvoimain komentajan esittämän vastaehdotuksen välillä. Itse asiassa kuitenkin hyväksyttiin varsin pitkälle puolustusvoimain johdon ajatus siitä, että puolustusvoimat »on pidettävä varsinaisen puoluepolitiikan ulko- ja yläpuolella siten, että sotilasjohdolla on ratkaisuvallta ja vastuu puhtaissa sotilasasioissa» — ja tästä syystä myös puolustusneuvoston sotilasjäsenillä (komentaja ja yleisesikunnan päällikkö) on äänioikeus puolustusneuvostossa. Lausunnossaan komentaja epämääräisesti viittasi siihen, että aiotussa muodossa kovin

ministerivaltainen päätöksenteko ei voisi puolustuspolitiikassa sodan aikana toimia. Tehokkuuden ja demokratian vaatimusten joutuessa vastakkain jälkimmäisen katsottiin voivan väistyä. Aikaisemmin sotilastaho oli perustellut vastustustaan puolustusministerin aseman korostamiselle sillä, että ministerin eduskunnassa kokemaa arvostelua — epäluottamuslauseesta puhumattakaan — vie helposti puolustusvoimain komentajan ja hänen alalaisten työrauhan. Kahdeksan vuoden kypsyttely vei puhdin parlamentaarisen portaan pyrkimyksiltä korostaa puolustuspolitiikan ministerivaltaisuutta ja puolustusministerin keskeistä asemaa puolustuspolitiikan valmisteluvallan käytössä. Nyt neuvosto käytännössä korvaa ministerivaliokunnan ja tekee pitkälle sitä työtä, jota puolustusministeriö normaalitapauksessa suorittaisi. Puolustusministeriöstä on käytännössä muodostunut puolustusvoimain ylläpitämiselle teknisiä edellytyksiä luova valtion keskushallinnon osa. Tervasmäen kompromissina pitämässä ratkaisussa revision mietintöön vaikuttanut poliittinen taho joutui luopumaan kansanvaltaiselta ja rauhanpoliittiselta kannalta varsin paljosta.

Puolustusneuvoston teoreettisiin perusteisiin Tervasmäki kajoaa katsomalla, että Suomessa toteutuvat nyt ne Karl von Clausewitzin ajatukset, joiden mukaan poliittisten näkökantojen alistaminen sotilaallisille on luonnotonta. Ajatuksensa konkreettisena ilmauksena Clausewitz esitti, että niissä tapauksissa, jolloin valtiomies ja sotapäällikkö eivät yhdy yhdessä henkilössä, tulee ylipäälliköstä tehdä kabinetin jäsen »jotta hän tärkeimmässä asioissa ottaa osaa sen neuvotteluihin ja päätöksiin». Tätä sitaattia Tervasmäki käyttää tulkintansa tukena. Jos asiaa kuitenkin katsellaan sen koko laajuudessa, niin enemmänkin puolustuspolitiikassa päätöksenteossa on Suomessa moltkelaisia kuin clausewitzilaisia aineksia. Käytetty sitaattikin viittaa senkaltaiseen käytäntöön, jossa korkeasta puolustusviranomaisesta tehdään ministeri parlamentaarisen vastuun korostamiseksi. Näinhän asia ei meillä ole ollut sitten Mannerheim-Waldén yhdistelmän. Poliittisen valvonnan katsotaan usein toteutuvan varsin pitkälle presidentin ylipäällikkyyden kautta, joten kytkentää parlamentaariseen — ja kuten puo-

lustusvoimain komentaja em. lausunnossaan korosti — puoluepolitiikan suuntaan ei juuri haluta vahvistaa.

Clausewitsilaisten sodanteorioiden mukaan ratkaisuvälillä sodan kysymyksissä tulisi olla poliitikoilla eikä sotilailta, koska sodassa on viime kädessä kysymys politiikasta. Tämän ajattelun mukaan sodan ammattijohdon tulisi olla niin sodan kuin rauhankin aikana selvästi alisteista poliittiselle johdolle. Voidaan sanoa, että clausewitsilaisuus olisi Suomessa toteutunut mikäli puolustusrevision mietinnön pääperiaatteet olisi toteutettu sellaisenaan. Mukaan tuli kuitenkin miltkäläisiä ajatuksia siinä, että kataklysmisen — sodan sattumanvaraisuutta korostavan — konseptin perusteella ammattimiehille varattiin puolustuspoliittisessa päätöksenteossa varsin korostettu asema suhteessa poliittiseen johtoon. Heidän nähdään edustavan yleisintressiä siinä missä hallituksen ministerit edustavat erityisintressejä. Jälkimmäiset, miltkäläiset konseptit toimivat puolustuspolitiikan demokratisoitumisen jarruna ja edelliset taas tukevat sitä. Tervasmäen käyttämä sitaatti ei täten tee oikeutta Clausewitzin ajattelulle, vaan on enemmänkin omiaan johtamaan harhaan.

Valtio-opilliselta kannalta Tervasmäen olisi suonut laajemmin valoittaneen Kullervo Killisen vuonna 1956 ilmestyneen väitöskirjan »Demokratia ja sota. Tutkimus poliittisotilaallisen sodanjohdon teoriasta, järjestelystä ja toiminnasta» merkitystä puolustusneuvoston saamalle muodolle. Todistelihan Killinen ajan virtauksiin liittyen, että totaalisodankäynnin aikakautena ja sodan siirryttyä ikäänkuin rauhan sisään tuli demokratiasta demokratian nimissä puolustuspolitiikassa tinkiä. Sotilasjohtoa ei voitu hänen mukaansa täysin alistaa poliittiselle johdolle, vaan sisäisten ja ulkoisten vaarojen torjumiseksi katsottiin tarvittavan juuri puolustusneuvoston tapaista korkeimman poliittisen johdon ja sotilaallisen johdon yhteiselintä. Killinen oli sitä mieltä, että preussilaissävytteinen sodanjohdon tehokkuus ei ole ristiriidassa demokraattisen valtiojärjestelmän kanssa silloin, kun sodanjohdolla on järjestetty poliittisen ylivalvonnan ja demokraattisten oikeuksien nopean palauttamisen periaatteelle.

Tervasmäki viittaa ohimenneen Killisen panokseen. Killinen taas on omilla muistelmissaan pitänyt panostaan varsin ratkaisevana. Periaatteelliselta kannalta — koska Killinen antaa väitöskirjassaan demokraattisesta ratkaisusta poikkeamisen teoreettiset ja aatteelliset perusteet varsin avoimesti — tarkempi paneutuminen asiaan olisi ollut Tervasmäen selvityksessä paikallaan.

Siinä missä Tervasmäki on puolustusneuvostoon ja sen toimintaan varsin tyytyväinen, on esitetty myös toisenlaisia näkökantoja. Mietintönsä 1970-luvun puolessa välissä jättänyt puolustuslaitoskomitea esitti nykytilanteeseen huomattavaa muutosta. Se ehdotti, että ylimmäältä sotilasjohdolta riistettäisiin neuvoston jäsenyys ja annettaisiin sille pelkkä asiantuntijan asema — siis palaamista puolustusrevision linjoille.

Seppo Westerlund esitti puolustusministerikautensa jälkeen kritiikkiä siitä, että puolustusministeriö ei kykene kaikilta osin hoitamaan niitä asioita, joita sen valtioneuvoston ohjesäännön (39/76) mukaan tulisi käsitellä eli vastaamaan asioista »jotka koskevat valtakunnan puolustusta, valtakunnan alueellisen koskemattomuuden turvaamista sekä yleistä puolustusvalmiutta ja puolustusvoimia». Hän näki yhtenä ongelmana tässä yhteydessä sen, että puolustusneuvoston tehtävät sisältävät juuri senkaltaista yhteensovittamista, joka itse asiassa kuuluisi puolustusministeriölle. Hänen mielestään puolustusministeriöllä on tiettyjä etuja puolellaan siinä, että sillä on myös muodollisesti toimeenpanovalta siinä missä puolustusneuvosto tekee aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja ja suosituksia, mutta ei sensijaan anna velvoittavia ohjeita ja määräyksiä. Tosiasiassa puolustusneuvosto kuitenkin käyttää myös huomattavaa ratkaisuvälyä. Westerlund päätteli tästä, että puolustusneuvoston asema on otettava tarkasteltavaksi ja uudelleen arvioitavaksi.

Valtiosääntökomitean enemmistö piti komitean välimietinnössä (1974: 27) tärkeänä, että puolustushallinto on kokonaisuudessaan parlamentaarisen valvonnan alainen ja että sitä koskevaan ylimpään päätöksentekoon liittyy samanlainen poliittinen ja oikeudellinen vastuu kuin muuhunkin hallitustoimintaan. Siksi päätökset tärkeimmissä puolus-

tusvoimia koskevilla asioilla olisi tehtävä hallituksessa ja ministeriön enemmistön mielipiteen mukaisesti. Valtiosääntökomitean vähemmistö taas katsoi, ettei nykyisessä järjestelmässä ole havaittavissa korjausta vaativia epäkohtia.

Mainittujen valtiosääntökomitean enemmistön vaatimusten voi nähdä ainakin josain määrin antavan aiheita myös puolustusneuvostoa koskeville pohdintoille. Ne puhuvat ainakin puolustusministeriön ja puolustusministerin vastuun laajentamisen puolesta niissä kysymyksissä, joissa puolustusneuvosto nykyään suorittaa pohjimmiltaan ministeriölle kuuluvia tehtäviä. Myös ensimmäinen parlamentaarinen puolustuskomitea (1971: A18) katsoi, että puolustusministerin parlamentaarista vastuuta puolustusvoimista olisi laajennettava.

Muutenkin on julkisessa keskustelussa esitetty puolustuspolitiikan parlamentaarisuuden vahvistamiseksi vaatimuksia puolustusministerin aseman kohentamiseksi. On myös vaadittu tsaarinvallan ajoilta periytyvän varsin epämääräisen — ja moltkelaisia sodankäsityksiä tukevan — sotilaskäskyasioiden käsitteen täsmentämistä. Tähän käsitteeseen nojaa vaatimus siitä, että osa puolustuspolitiikan kysymyksistä — muut kuin hallinnolliset kysymykset — on hoidettava suoraan akselilla ylipääällikkö—puolustusvoimain johto. On syytä pohtia, mitä perusteita tällaisella käsitteellä ja siihen nojautuvalla käytännöllä on. Kolmantena vastavana kysymyksenä on nostettu esiin puolustusvoimain komentajan aseman täsmentäminen sotilaallisen ja hallinnollisen roolin osalta, jotta kysymys parlamentaarisesta vastuusta myös tässä yhteydessä selkiytyisi. Tervasmäen olisi ollut syytä poimia valtiopoliittiselta kannalta esiin nämä kysymykset. Ilman niiden käsittelyä ei kysymys puolustusneuvoston asemasta ja merkityksestä kovinkaan pitkälle avaudu.

Tervasmäen selvityksellä on tiettyä ajan-kohtaisuutta siltä kannalta, että nykyisissä demokratian toteuttamispyrkimyksissä puolustuspolitiikassa esiintyy selviä ongelmia. Parlamentaarisen kytkennän heikkoutta on sitten 1970-luvun alun kompensoitu liittämällä puolustuspoliittiseen suunnitteluun parlamentaarisia komiteoita. Nämä komi-

teat ovat hoitaneet pitkälle puolustusneuvoston kanssa päällekkäisiä tehtäviä ja voidaankin olettaa, että niiden asettamisen taustalla on ainakin osittain puolustusneuvostoon liittyviä ongelmia. Parlamentaariselta kannalta näitä komiteoita voi ehkä perustella. Samalla on neuvostojen ja komiteoiden ilmentämä puolustuspolitiikan poikkeuksellisuus tällaisista »superkomiteoista» käytännössä entisestään vain vahvistunut. Kolmen parlamentaarisen komitean jälkeen tuntuisikin esiintyvän epäröintiä neljännen asettamisesta. Syynä saattaa yleiseltä kannalta olla se, että komiteoiden ei enää yhtä kitkattomasti kuin 1970-luvulla voi olettaa toimivan konsensusdemokratian välineinä, vaan niissä nousisi esiin myös keskeisiä erimielisyyksiä ja vaihtoehtoisia konseptioita puolustuspolitiikan vastaisen suunnan lähtökohdista. Puolustushallinto saattaa epäillä, että ne eivät ehkä samassa määrin kuin aikaisemmin legitimoisi puolustushallinnon piirissä kehitettyjä suunnitelmia ja toimintaehdotuksia. Parlamentaariselta kannalta saatetaan vaatia, että poliittisten päätöksentekijöiden tulee päästä laveammin ja syvällisemmin käsittelemään puolustuspolitiikan perusteita. Neuvostojen, neuvottelukuntien sekä komiteoiden kautta toteutuva puolustuspolitiikan parlamentarisointi ei ehkä enää riitä.

Tervasmäen »kaikki hyvin ja entiseltä pohjalta tulee jatkaa» -asenteen sijasta puolustuspoliittisessa päätöksenteossa tulisikin pohtia niitä muutoksia, joita selville vesille pääseminen nykyisin tuntuisi edellyttävän. Puolustuspolitiikassa on ilmeisestikin vahvistettava pysyviä, puolustusministeriön yhteydessä toimivia suunnitteluelimiä. Tässä yhteydessä myös siviileillä olisi oltava nykyistä merkittävämpi asema. Pitkääikäisen pysyvien neuvostojen ja neuvottelukuntien sekä tilapäisten komiteoiden kauden jälkeen olisi syytä harkita normaalidemokratian mukaisia ratkaisuja lähtien siitä, että 1950-luvun lopun näkemykset olivat puolustusneuvostoa perustettaessa varsinkin yhteiskunnan sisäisen tilanteen osalta liian kriisikorosteisia.

Myös puolustusvoimain poikkeuksellisen lavean itsehallinnon perusteet olisi tuotava keskusteluun ja käytävä kiinni niihin näke-

myksiin, joiden perusteella puolustuskysymykset edelleen usein nostetaan politiikan ylä- ja ulkopuolelle. Puolustuspolitiikka ei ole tällöin politiikkaa sanan varsinaisessa merkityksessä. Yhteiskunnan demokratisoituminen ja clausewitsilaisten — tai jälki-clausewitsilaisten — sodankonseptioiden vahvistuminen moltkelaisten kustannuksella puhuvat tällaisten reformien puolesta. Päätöksenteosta tulisi rauhanpoliittisessa mielessä hävittää siinä vielä olevat ajopuura-kenteet. Uudistuspyrkimyksissä voitaisiin edetä palaamalla perusratkaisuissa puolustusrevision mietintöön ja siinä esitettyihin ajatuksiin. Ehkä aika olisi kypsä sen aikaan esittämille ratkaisuille ylimmän puolustuspoliittisen päätöksenteon järjestämiseksi; ovathan jopa ulkopoliitiikan parlamentaariset piirteet viime aikoina vahvistuneet.

Pertti Joenniemi