

Puolustusvoimat Suomen valtiokoneiston osana

Kirjoittanut yleisesikuntakapteeni **V Tervasmäki**

Sotavoimain asemasta valtiokoneiston osana ei siihen aikaan, kun sotajoukon johtaminen oli valtion päämiehen ensisijaisena tehtävänä, paljon keskusteltu. Todettiin vain lyhyesti, kuten vuoden 1772 hallitusmuodon 19. §:ssä: ”Kuninkaallisella Majesteetilla yksinään on koko sekä maa- että merisotaväkinsä ylipäällikkyyys niinkuin aina on ollut tavallista entisinä ja Waltakunnan loistavimpina ja onnellisimpina aikoina.” Saman säädöksen mukaan Venäjän valtan aikana kenraalikuvernööri Suomen suuriruhtinaan edustajana toimi maassamme ylipäällikkönä, ja samaan säädökseen perustuu myös itsenäisen Suomen hallitusmuodon sanonta ”presidentillä on Suomen sotavoimain ylin päällikkyyys”.¹⁾

I KEHITYS VAPAUSSODASTA NYKYPÄIVIIN

1. Vapaussodan ja valtionhoitajien aika (1918—1919)

Suomen maanalaiset sotilaalliset järjestöt liittyivät vuoden 1917 lopussa hyvin löyhästi juuri itsenäistyneen maamme valtiokoneistoon. Sotilaallisena johtoelimenä voitiin pitää sotilaskomiteaa. Soti-

¹⁾ Esko Hakkila: Suomen tasavallan perustuslait s 1052 ja s 133—137

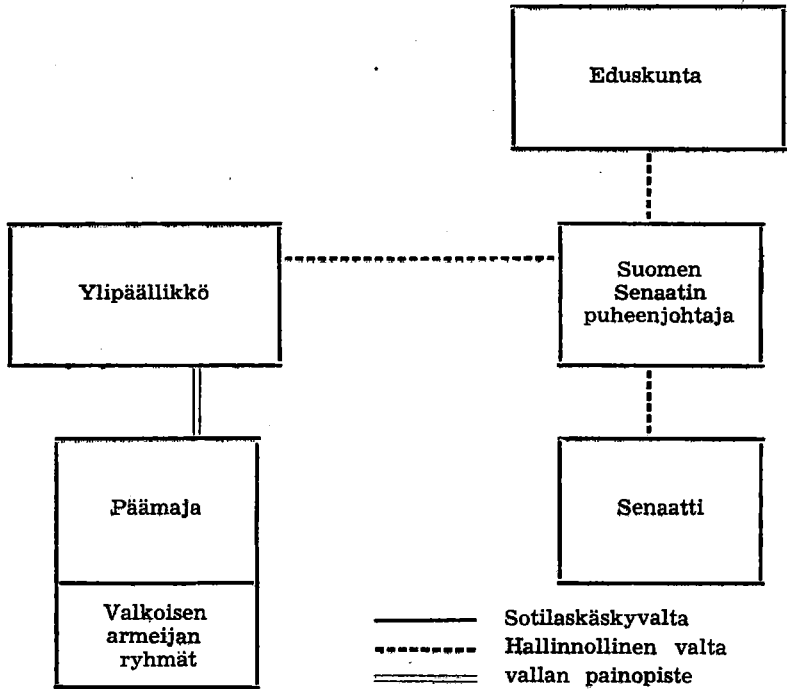
laskomitean koossa pitävänä ja liikkeelle panevana voimana toimi ratsumestari Hannes Ignatius. Suomen senaatin puheenjohtajalla senaattori P E Svinhufvudilla sekä senaattoreilla H Renvallilla ja A Freyllä oli ainoastaan aikaisempaan yhteistoimintaan perustuva "käskyvalta" sotilaskomiteaan nähden.²⁾ 15. 11. 1917 korkeimman vallan haltijaksi julistautuneella eduskunnalla ei ollut vaikutusvaltaa sotilaallisissa asioissa, koska niitä ei maassa olevan venäläisen sotaväen vuoksi voitu käsitellä julkisesti.³⁾ Senaatin puheenjohtaja P E Svinhufvud valtuutti sitten 16. 1. 1918 suullisesti kenraali Mannerheimin "ylipäällikkönä johtamaan sotatoimia järjestyksen palauttamiseksi maahan". Valtuutus vahvistettiin kirjallisesti 27. 1. 1918^{4, 5)}. Jo 17. 1. 1918 Mannerheim muodosti sotilaskomitean jäsenistä esikunnan, joka myöhemmin järjestettiin päämajaksi.

Aluksi vain senaatin antama valtuutus liitti ylipäällikön valtiokoneistoon. Ylipäälliköllä oli oikeus yhteydenpitoon Ruotsin hallituksen kanssa.⁶⁾ Kun eräät senaatin jäsenet saapuivat Vaasaan, senaatin valta sotatoimiin nähden lisääntyi jonkin verran. 17. 2. neuvoteltiin senaatin ja ylipäällikön välisestä työnjaosta. Silloin päätettiin, että senaatti vastaisi lainsäädäntötoimenpiteistä, siviilihallinnosta, ulkopolitiikasta ja ulkomaisista elintarvikehankinnoista. Ylipäällikön ratkaistaviksi jäivät varsinaiset sotilaalliset asiat. Maaliskuun 21. päivästä alkaen everstiluutnantti H Åkerman toimi ylipäällikön yhteysupseerina senaatissa.^{7, 8)} Ylipäällikön ja senaatin suhteet ilmenevät pääpiirteittäin kuvasta 1.

-
- 2) Th Svedlin: Ylipäällikkökysymys 1918 (Suomen vapaussota n:o 6/1937 s 124)
- 3) Arvi Korhonen: Suomen historian käsikirja II s 451—457
- 4) A Castrén: Mannerheimin yhteydet senaattiin (Itsenäinen Suomi N:o 5/1937 s 149—150)
- 5) Kai Donner: Sotamarsalkka Mannerheim s 116
- 6) Hannes Ignatius ym: Suomen vapaussota 1918. I s 157—158 370; II s 16—20 ja 41—43; IV s 7—11 ja 26—27
- 7) Kai Donner ym: Suomen vapaussota II s 146—164 ja IV s 7
- 8) Erkki Räikkönen: Svinhufvud ja itsenäisyssenaatti s 188—219, 322, 344 ja 443

Helmikuu 1918

Kuva 1



Vaikka senaatti muodollisesti oli päämajaa korkeampi virasto ja ylipäällikkö sen eri yhteyksissä tunnusti, järjestely ei ollut käytännössä yhtä selvä. Ylipäällikön henkilökohtainen arvovalta oli niin suuri, että senaatti sotilasaasioita sivuavia ratkaisuja tehdessään yleensä kysyi ylipäällikön mielipidettä. Käytännössä ylipäällikön päämaja ja Vaasan senaatti muodostuivat jokseenkin tasa-arvoisiksi virastoiksi, jotka tottelivat ylipäällikön käskyjä tai noudattivat hänen toivomuksiaan. Sotilaallisuonteisissa asioissa ylipäällikkö käski alaisiaan välittömästi. Muissa asioissa hän esitti senaatille toivomuksia, ja senaatti pakotti siviiliväestön toimimaan ylipäällikön toivomusten mukaan. Vapaussodan aikaisen ylipäällikön itse-

näisellä asemalla oli kauaskantoinen vaikutus myöhempään kehitykseen.^{9, 10)}

Vapaussodan päätyttyä sotavoimain asema valtiokoneistossa muuttui, kun korkeimman vallan haltija P E Svinhufvud myönsi kenraali Mannerheimille eron ylipäällikön virasta. Ylipäällikön tärkeimmät sodanaikaiset tehtävät siirtyivät valtionhoitajalle, jonka tuli toimia puolustusvoimain sotilaallisen ja poliittisen johdon yhdistäjänä. Samanaikaisesti perustettiin Suomen senaattiin sota-asiaain toimituskunta.¹¹⁾ Aluksi senaatin sota-asiaintoimituskunnan päällikkö ja Suomen armeijan uusi ylipäällikkö kenraali K Vilkman olivat teoriassa tasa-arvoisia päälliköitä. Ylipäälliköllä oli Suomen koko maa- ja meripuolustuksen ylin sotilaallinen päällikkyyks. Ylipäällikön tehtävänä oli ”johtaa armeijan järjestelyä, pitää huolta maan puolustuksesta, liikekannalleasettamisesta, sota-toimiin ryhtymisestä ja johtaa sotaliikkeitä”. Sota-asiaintoimituskunnan päällikkö oli hallituksen vastuunalainen jäsen, jonka tehtävänä oli selostaa valtiopäivillä puolustuslaitoksen tarpeita, tehdä lakiesityksiä sekä vastata varojen käytöstä ja muista hallintoalansa asioista.^{12, 13, 14)}

Valtionhoitajan 31. 7. 1918 antamalla määräyksellä ylin johto silloisessa kokoonpanossa hajotettiin ja sota-asiaintoimituskunnan päällikkö kenraalimajuri Thesleff määrättiin hoitamaan myös ylipäällikön tehtäviä. Hänen asemansa sota-asiaintoimituskunnan päällikkönä jäi ennalleen. Thesleffille annettiin täten ”kaikkien sotilaallisten virkapaikkojen ja viranomaisten korkein komentovalta”. Pari päivää myöhemmin annetulla asetuksella hänestä tehtiin suojeluskuntain ylipäällikkö. Thesleff oli koko puolustusvoimain ylin sotilaallinen ja hallinnollinen päällikkö.¹⁵⁾ Ylipäällik-

⁹⁾ S E A Tuompo: Poliittisen ja sotilaallisen johdon suhteet s 7—24; 39 ja 45—48 (Tiede ja Ase n:o 6 1938)

¹⁰⁾ C G Mannerheim: Muistelmat I s 247—358

¹¹⁾ Asetus sota-asiaintoimituskunnan perustamisesta (Ak n:o 56/14. 6. 1918)

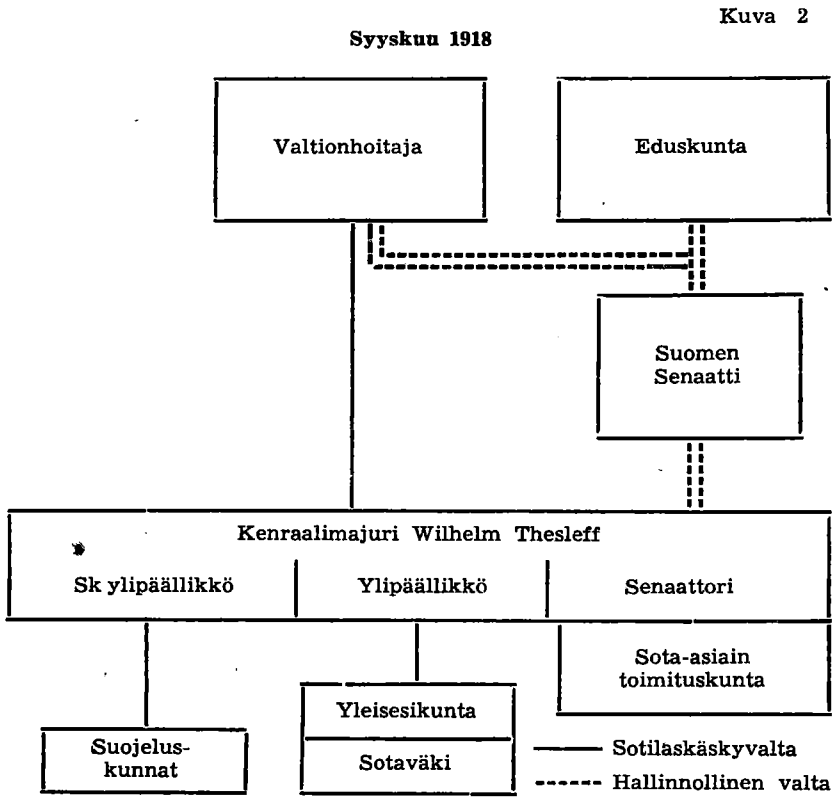
¹²⁾ Senaatin sota-asiaintoimituskunta: Työjärjestys s 1—5

¹³⁾ Ilmari Karhu: Sotalaitosoppi s 280—281

¹⁴⁾ Otto Stenroth: Puoli vuotta Suomen ensimmäisenä ulkoministerinä s 34

¹⁵⁾ Valtionhoitajan määräys komentovirastojen järjestelystä

könä hän vastasi toimistaan vain valtionhoitajalle sekä senaatin jäsenenä ja sota-asiaintoimituskunnan päällikkönä eduskunnalle. Järjestely oli ensi sijassa henkilökysymys, koska valtionhoitajan samoja asioita koskevassa yleisluonteisessa määräyksessä 3. 9. 1918 mainittiin sota-asiaintoimituskunnan päällikkö ja ylipäällikkö erikseen.¹⁶⁾ Thesleffin keskeinen asema ilmenee kuvasta 2.



Ensimmäisen maailmansodan päättyessä keisarillisen Saksan romahdukseen Suomen saksalaisystävällinen hallitus ja valtion-

¹⁶⁾ Valtionhoitajan määräys komentovirastojen tehtävistä

hoitaja joutuivat eroamaan. Valtionhoitajaksi tuli kenraali Mannerheim ja sotaministeriksi eversti K R Walden. Valtionhoitaja palautti itselleen eräitä aikaisemmin ylipäällikölle kuuluneita asioita. Hallinnollisissa asioissa hänen apunaan oli sotaministeri, joka vastasi toimistaan sekä eduskunnalle että valtionhoitajalle. Kun valtionhoitajalla lisäksi olivat välittöminä alaisinaan armeijan päällikkö, suojeluskuntain ylipäällikkö ja yleisesikunnan päällikkö, oli puolustusvoimain liittyminen valtiokoneistoon hajanainen. Tämän hajanaisuuden haitat poisti kuitenkin valtionhoitaja-ylipäällikön persoonallinen vaikutus.¹⁷⁾

Itsenäisen valtion syntyminen on niin monivivahteinen prosessi, että on vaikeata eritellä valtio-organisaation osien muodostumiseen vaikuttavia tekijöitä. Valkoisten ja punaisten kärjistyneet välit aiheuttivat sen, että kansalaisotaa pelkäävä senaatti ei riittävän aikaisin uskaltanut laillistaa sotavoimia valtiokoneiston osaksi. Kun senaatti ja eduskunta eivät lisäksi tunteneet riittävää mielenkiintoa sotilasasioita kohtaan, ylipäällikön ja sotavoimain asema pääsi muodostumaan tavallista itsenäisemmäksi. Sota-asiaintoimituskunnan perustaminen vapaussodan päätyttyä kohotti senaattori Thesleffin sotavoimain ensimmäiseksi mieheksi. Saksalaiset tiesivät, että kenraali Mannerheim ei kannattanut varauksettomasti hallituksen saksalaisystävällistä politiikkaa. Kenraalimajuri von der Goltz neuvoi hallitusta tämän vuoksi hyväksymään ylipäällikön vallan vähentämistä ja sota-asiaintoimituskunnan päällikön vallan lisäämistä tarkoittavan organisaation. Tämä organisaatio johti kenraali Mannerheimin eroon. Kenraali Mannerheimin palatessa puolisen vuotta myöhemmin valtionhoitajaksi ja ylipäälliköksi ei organisaatioon enää tehty huomattavia muutoksia.^{18, 19, 20)}

17) Suomen Armeijan päällikön päiväkäsky n:o 16/2. 3. 1919

18) S E A Tuompo: Emt s 5—20

19) Hannes Ignatius ym: Emt II s 41—43 ja IV s 26—27; 209—210

20) R von der Goltz: Toimintani Suomessa ja Baltianmaissa s 114—151

2. Tasavallan presidentti puolustusvoimain sotilaallisen ja hallinnollisen johdon yhdistäjänä (1919—1937)

Kenraali Mannerheimin valtionhoitajakaudella vahvistettiin uusi hallitusmuoto. Sen puolustusvoimia koskevat kohdat jäivät verrattain väljiksi.²¹⁾ Siinä määrättiin kuitenkin selvästi, että ”presidentillä on Suomen sotavoimain ylin päällikkyys, mutta hän voi sen sodan aikana toiselle luovuttaa”. Tarkemmin määrättiin sotilaallisten komento- ja hallintoviranomaisten toimivallasta syyskuussa 1919 annetulla asetuksella. Puolustusvoimat liittyivät valtiokoneistoon sotilaallisissa asioissa ylipäällikkönsä tasavallan presidentin välityksellä. Tasavallan presidentin alaisina olivat, kuten kuvasta 3 näkyy

- 1) Sotaväen päällikkö sotilaallisen käskyvallan haltijana, alaisenaan sotaväen esikunta sekä kaikki maa-, meri- ja ilmavoimat.
- 2) Yleisesikunnan päällikkö, joka esikuntineen vastasi valtakunnan puolustuksen sotatieteellisestä valmistelutyöstä.
- 3) Suojeluskuntain ylipäällikkö.

Sotaministeri oli puolustusvoimain ylin hallintoviranomainen ja edusti niitä valtioneuvostossa ja eduskunnassa. Sotaministeri vastasi parlamentaarisen hallitustavan mukaisesti toimistaan yksinomaan eduskunnalle. Sotaministeri esitteli tasavallan presidentille rykmentin komentajien ja sitä ylempien upseerien nimitys- ja henkilöasiat. Muitten upseerien nimitys- ja henkilöasiat esitteli tasavallan presidentille tasavallan presidentin sota-asiain kanslian päällikkö.

Sodanajan järjestelyyn siirtyminen suunniteltiin tapahtuvaksi siten, että sotaväen päälliköstä tulisi ylipäällikkö sekä yleisesikunnasta ja sotaväen esikunnasta päämaja. Puolustusministeriö vastaisi hankinnoista ja rahoituskysymyksistä.^{22, 23)}

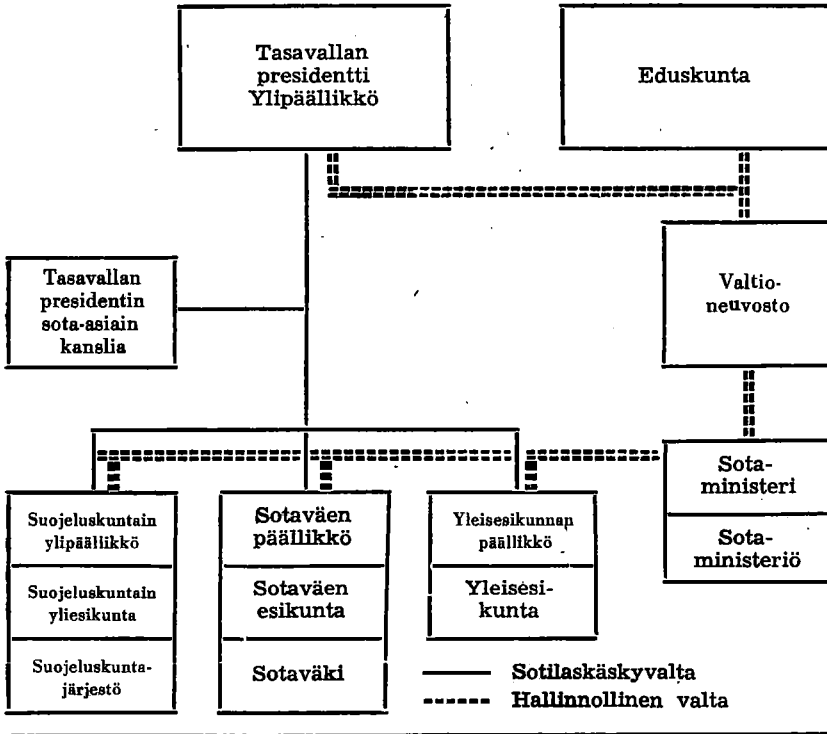
²¹⁾ R Hermanson: Lausuntoja s 215—225

²²⁾ W E Tuompo — L Grandell: Suomen Armeija s 52—63

²³⁾ Asetus komento- ja hallintoviranomaisten toimivallasta (Ak n:o 114/8. 9. 1919)

Kuva 3

Lokakuu 1919



Tasavallan presidentti joutui ratkaisemaan sotilasasioita neljän eri viranomaisen esittelystä. Kun tasavallan presidentti ei ollut perehtynyt sotilasasioihin, esittelijäin vaikutus asioitten ratkaisuihin oli liian suuri. Tarmokkaimmin esiintyi näistä esittelijöistä tämän epäkohdan poistamiseksi sotaministeri kenraalimajuri Jalander, joka ehdotti sotaväen päällikön viran lakkauttamista ja yleisesikunnan päällikön alistamista sotaministerille.²⁴⁾

Myös maan hallitus huomasi, että puolustusvoimain asema valtiokoneistossa ei ole paras mahdollinen. Valtioneuvosto asetti mar-

²⁴⁾ Bruno Jalander: Förestående märklig centralisation av armeförvaltningen (Hufvudstadsbladet n:o 29/31. 1. 1923)

raskuussa 1923 komitean tutkimaan puolustusjärjestelyjemme tarkoituksenmukaisuutta. Komitean, jonka nimeksi vakiintui puolustusrevisio, puheenjohtajaksi kutsuttiin rehtori Eirik Hornborg. Komitea kiinnitti erityistä huomiota siihen, miten puolustusvoimain ylin johto liittyy valtiokoneistoon. Päinvastoin kuin kenraalimajuri Jalander, puolustusrevisio tuli siihen tulokseen, että sotaväen päällikön vaikutusvaltaa olisi lisättävä ja puolustusministerin vaikutusvaltaa vähennettävä. Yleisesikunnan päällikkö olisi alistettava sotaväen päällikölle. Tasavallan presidentin neuvonantajaksi perustettaisiin erityisesti niitä tapauksia varten, jolloin puolustusministerin ja sotaväen päällikön mielipiteet eroaisivat toisistaan, puolustusministerin puheenjohtajalla toimiva sotilashenkilöiden muodostama puolustusneuvosto ja pääasiassa valtioneuvoston jäsenten johtama maanpuolustuksen ylin neuvosto.^{25, 26)}

Valtioneuvosto hyväksyi eräitä muutoksia tehden puolustusrevision ehdotuksen. Jo 22. 4. 1924 annettiin asetus puolustusneuvoston asettamisesta. Seuraavana päivänä alistettiin yleisesikunnan päällikkö sotaväen päällikön alaiseksi. Sotaväen päällikön vaikutusvaltaa nimitysasioihin lisättiin toukokuussa 1925 annetulla asetuksella. Puolustusrevision ehdotusta kaikkien nimitysasioiden siirtämisestä sotaväen päällikölle ja sotilaallisen apulaisen määräämisestä puolustusministerille valtioneuvosto ei hyväksynyt. Uuteen järjestelyyn siirryttiin heinäkuun alussa 1925. Se esitetään pääpiirteittäin kuvassa 4.

Tasavallan presidentin alaisina toimivat:

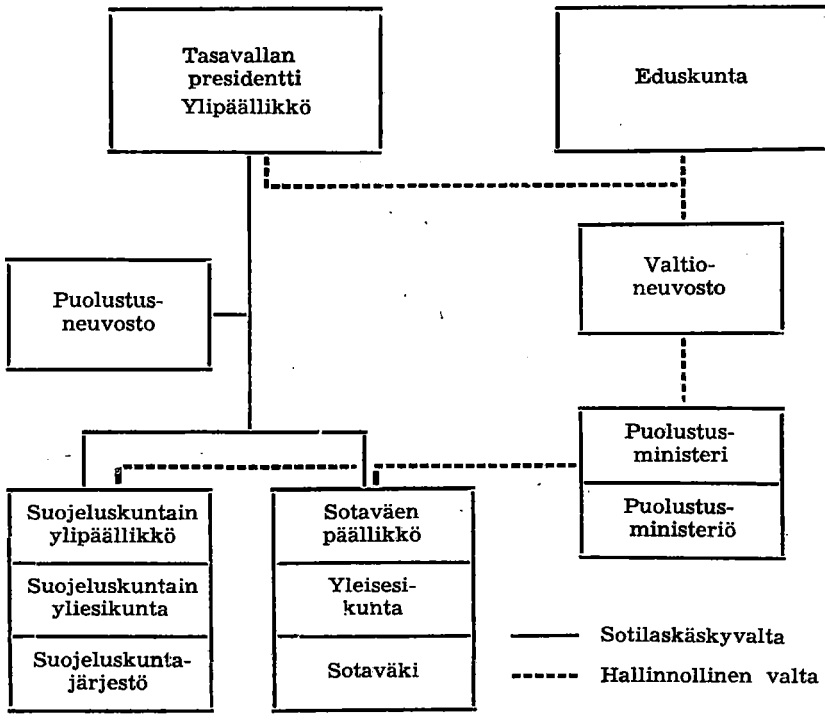
1) Puolustusneuvosto, joka oli teoriassa tasavallan presidentin käytettävänä neuvottelukuntana sotalaitosta ja puolustus suunnitelmaa koskevilla asioilla. Puolustusneuvoston jäseninä olivat puolustusministeri, sotaväen päällikkö, yleisesikunnan päällikkö, suojeluskuntain ylipäällikkö sekä 2 kenraalin tai esiuupseerin arvossa olevaa upseeria. Puheenjohtajana toimi presidentti, puolustusministeri tai sotaväen päällikkö.²⁷⁾

²⁵⁾ Puolustusrevisioni: Ehdotus puolustuslaitoksen ylimmän johdon järjestelystä

²⁶⁾ Puolustusrevisioni: Suomen puolustus kysymys

²⁷⁾ Asetus puolustusneuvoston asettamisesta (Ak n:o 117/22. 4. 1924)

Heinäkuu 1925



2) Sotaväen päällikkö oli maan korkein sotilasviranomainen, joka esitteli presidentille sotilaskäskyasiat ja rykmentin komentajaa alempien alaistensa upseerien nimitys- ja muut henkilöasiat.

Sotaväen päällikön alaisina olivat yleisesikunnan päällikkö ja yleisesikunta huolehtimassa ensi sijassa maanpuolustuksen sotatieteellisistä valmisteluista, maavoimien 3 divisioonaa, jääkäriprikaati ja ratsuväkiprikaati sekä rannikkotykistö, laivasto ja ilmaivoimat. Yleisesikuntaan kuului sen komento-osastona entinen sotaväen esikunta.²⁸⁾

²⁸⁾ Sotaväen päällikön kiertokirje n:o 4540/30. 6. 1925

3) Suojeluskuntain ylipäälliköllä olivat komennossaan suojeluskuntain yliesikunta ja suojeluskuntapiirit, ja hän esitteli järjestöä koskevat sotilaskäskyasiat eräin poikkeuksin presidentille.

Puolustusministeri esitteli tasavallan presidentille rykmentin komentajien ja sitä ylempien upseerien nimitys- ja muut henkilöasiat. Sotaväkeen kuuluvien upseerien osalta hänen oli hankittava etukäteen sotaväen päällikön lausunto.

Kokonaisuutena ylimmän johdon järjestely muuttui sikäli, että presidentti-ylipäällikköä alempana oli vain 2 sotilaallista ja 1 hallinnollinen viranomainen huolehtimassa puolustusvoimista sekä presidentillä lisäksi puolustusministerin ja sotaväen päällikön välisiä erimielisyyksiä ratkaistessaan käytettävissä puolustusneuvosto. Puolustusneuvosto ei kuitenkaan kokoontunut säännöllisesti ennen vuotta 1931. Syynä suoritettuihin muutoksiin oli pyrkimys sotaväen päällikön itsenäisen aseman varmistamiseen ja vaikutusvallan lisäämiseen liikekannallepano- ja keskityskuljetuskysymyksissä sekä liian monesta samoja asioita rinnan käsittelevästä virastosta aiheutuvan tarpeettoman työn, viivytyksen ja kiistan poistamiseen.^{29, 30)}

3. Ministerivaltainen puolustusvoimain ylin johto (1938—1939)

Puolustusvoimat siirtyivät vakinaiselle kannalle 22. 12. 1927, jolloin vahvistettiin laki puolustusministeriön ja puolustuslaitoksen viroista ja toimista sekä laki suojeluskuntajärjestöstä. Näitä lakeja vastaavat asetukset annettiin 4. 5. 1928 ja 4. 6. 1928.³¹⁾ Ne eivät varsinaisesti muuttaneet ylimmän johdon järjestelyä. Sotaväen päällikkö ja suojeluskuntain päällikkö saivat kuitenkin oikeuden olla läsnä puolustusministerin esitellessä heidän alaiensa upsee-

²⁹⁾ Asetus komento- ja hallintoviranomaisten toimivallasta (Ak n:o 153/4. 5. 1925)

³⁰⁾ Hannes Ignatius: Lausunto sotalaitoksen ylimmän johdon järjestelystä

³¹⁾ Ak n:ot 345, 346, 347 ja 348/22. 12. 1927 ja n:ot 155 ja 156/4. 5. 1928 sekä 196/4. 6. 1928

rien nimitys- ja muita henkilöasioita tasavallan presidentille. Lisäksi yhdistettiin laivasto ja rannikkotykistö merivoimiksi.

Kauaskantoisempia muutoksia olivat sen sijaan taloudellisen puolustusneuvoston perustaminen v 1929 ja puolustusneuvoston uudistaminen maaliskuussa 1931.³²⁾ Tasavallan presidentti määräsi kenraaliluutnantti Sihvon esityksestä puolustusneuvoston puheenjohtajaksi ja sodanajan ylipäälliköksi ratsuväenkenraali C G Mannerheimin. Puolustusneuvosto aloitti säännölliset istuntonsa pari kuukautta myöhemmin. Kesäkuussa 1933 annettulla puolustuslaitosasetuksella alistettiin maavoimat kokonaisuudessaan armeijakunnan komentajalle. Hyvin keskeiseksi muodostui maanpuolustusvalmisteluissa 10. 1. 1936 perustetun puolustusministeriön sotatalousosaston asema.³³⁾ Meri- ja ilmavoimain komentajat määrättiin toimimaan oman alansa hankinta-asioissa puolustusministeriön esittelijöinä.

Perusteellinen muutos puolustusvoimain asemassa tapahtui vuoden 1938 alussa, jolloin asetus puolustusvoimain ylimmästä johdosta tuli voimaan. Asetus perustui ensi sijassa puolustusministeriön sota-asiainosaston ehdotukseen vuodelta 1932 ja puolustusministeri Niukkasen muistioon. Asetusehdotusta laadittaessa otettiin huomioon myös puolustusneuvoston ja yleisesikunnan esittämiä näkökohtia. Puolustusvoimat liittyivät valtiokoneistoon tasavallan presidentin ja puolustusministerin välityksellä, kuten seuraavalla sivulla olevasta kuvasta 5 ilmenee.

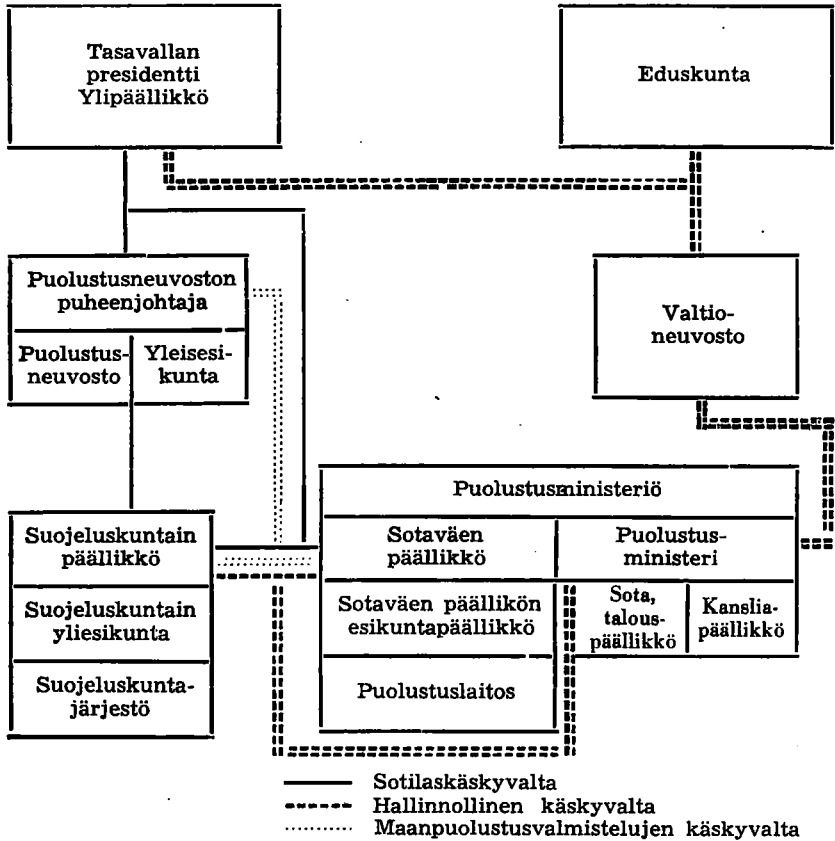
1) Puolustusneuvoston puheenjohtaja ja puolustusneuvosto toimivat vastuunalaisina tasavallan presidentin neuvonantajina tehtävinään operatiivisen suunnittelutyön johtaminen, operatiivisten toiminta- ja keskityssuunnitelmien vahvistaminen sotaväen päällikön esityksestä sekä puolustusvoimain järjestelyä ja liikekannallepanoa koskevan kehittämistyön johtaminen. Yleisesikunta, johon kuuluivat operatiivinen osasto ja ulkomaaosasto, oli puolustusneuvoston puheenjohtajan esikunta. Hänen välittöminä alaisinaan

³²⁾ Asetus puolustusneuvostosta (Ak n:o 106/11. 3. 1931)

³³⁾ Ak n:ot 213/29. 6. 1933 ja 19/10. 1. 1936

Tammikuu 1938

Kuva 5



olivat puolustusvalmiutta koskevilla asioilla sotaväen päällikkö ja suojeluskuntain päällikkö.

2) Sotaväen päällikkö toimi puolustusministeriössä sotaväen komentajana ja kouluttajana, maanpuolustusvalmiustyön johtajana puolustusneuvoston puheenjohtajan ohjeiden mukaan ja puolustusministeriön maanpuolustusvalmiutta koskevien asiain valmistelun valvojana. Maavoimat, merivoimat ja ilmavoimat sekä sotaväen päällikön esikuntapäällikkö, jonka alaisena oli operatiivista osastoa ja ulkomaanosastoa lukuun ottamatta entinen yleisesikunta puolustusministeriöön siirrettynä, aselajien tarkastajat ja asesuunnittelukunnan päällikkö olivat sotaväen päällikön välittöminä alaisina. Sotatalousosaston päällikön, joka puolustusministerille vastasi hankittavan sotamateriaalin tarkoituksenmukaisuudesta, oli sotaväen päällikön ohjeiden mukaan ohjattava puolustusministeriön hankkivien osastojen toimintaa ja pidettävä puolustusministeri, sotaväen päällikkö ja yleisesikunnan päällikkö tietoisina maanpuolustusvalmistelujen materiaalityylanteesta. Osastopäälliköt vastasivat hankintojen kaupallisesta ja teknillisestä puolesta.

3) Suojeluskuntain päällikkö.

Puolustusministeri oli puolustusministeriön päällikkö, puolustuslaitoksen edustaja eduskunnassa ja valtioneuvostossa, sotilashallinnon johtaja ja valvoja sekä ylin viranomainen sotamateriaalin hankinta-asioissa.³⁴⁾

Eri alojen asiantuntemusta edustavien henkilöiden yhteistoiminnan takaamiseksi määrättiin, että yleisesikunnan päällikön, sotatalouspäällikön, sotaväen päällikön, esikuntapäällikön ja puolustusministeriön kansliapäällikön sekä osastopäällikköjen oli yhteisessä neuvottelukokouksessa käsiteltävä alustavasti

- puolustusministeriön ja puolustuslaitoksen tulo- ja menoarvioehdotus,
- ministeriön työjärjestystä koskevat asiat,
- muut asiat, jotka ministeri antaa neuvottelukokousten valmisteltaviksi.

³⁴⁾ J Rautapää: Puolustusvoimien ylimmän johdon järjestely s 14—19 (Sotilasaikakauslehti n:o 1/1938)

Henkilöasiain esittelystä säädettiin, että puolustusministeriön toimistopäälliköt ja sitä ylemmät viranhaltijat nimittää tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä, yleisesikunnan päällikön ja osastopäällikön sekä sotilasasiamiehen puolustusministerin esityksestä ja muut upseerit sotaväen päällikön esityksestä. Yleisesikuntaa koskeviin upseerien nimityksiin oli hankittava puolustusneuvoston puheenjohtajan lausunto.³⁵⁾ Puolustuslaitoksen ja suojeluskuntajärjestön upseerien nimittämisasiat pysyivät ennallaan.

Jo nimetyn ylipäällikön sodanaikainen päämaja suunniteltiin muodostettavaksi yleisesikunnasta ja puolustusministeriön sotaväen päällikön esikuntapäällikön alaisesta osasta. Puolustusministeriön muut ovat vastasivat hallinnosta ja hankinnoista, kuten rauhankin aikana.

Puolustusvoimain uusi asema toi puolustusvoimat lähemmäksi valtioneuvostoa ja muuta poliittista johtoa. Kun poliittisen johdon jäsenet pääsivät tutustumaan lähempää puolustusvalmisteluihin, he alkoivat vähitellen suostua myös sotilaallisen johdon ehdottamiin taloudellisiin puolustusvalmisteluihin. Elleivät hyvät henkilökohtaiset suhteet olisi liittäneet puolustusministeriötä ja yleisesikuntaa yhteen, olisi järjestelystä ehkä aiheutunut hankaluuksia.³⁶⁾

Puolustusvoimain aseman järjestelyssä voitiin 1920- ja 1930-luvulla havaita kaksi vastakkaista pyrkimyssuuntaa. Upseerit tahtoivat yleensä lisätä sotaväen päällikön tai yleistarkastajan valtaa ja tehdä yleisesikunnasta verrattain itsenäisen keskusviraston. Puolustusministerit ja puolustusministeriötä lähellä olevat piirit pyrkivät lisäämään puolustusministerin valtaa ja alistamaan yleisesikunnan puolustusministerin alaiseksi. Yhteisenä syynä muutosehdotuksiin oli vastuun ja työnjaon sekavuus erityisesti hankinta-asioissa. Puolustusministerit tahtoivat, voidakseen vastata eduskunnalle hankinta-asioista, lisätä vaikutusvaltaansa sotilaallisissa valmisteluissa. Sen vuoksi sotaväen päällikkö ja yleisesikunta liitettiin puolustusministeriöön. Suunniteltu sodanajan ylipäällikkö ja puolustusneuvoston puheenjohtaja halusi oman esikuntansa. Kun

³⁵⁾ Asetus puolustusvoimain ylimmästä johdosta (Ak n:o 500/30. 12. 1937)

³⁶⁾ Puolustuslaitosasetus (Ak n:o 501/30. 12. 1937)

hän ei suostunut ottamaan sotaväen päällikön virkaa, hän ei voinut käyttää yleisesikuntaa kokonaisuudessaan. Siksi irrotettiin puolustusneuvoston puheenjohtajan esikunnaksi operatiivisen ja ulkomaosaston käsittävä supistettu yleisesikunta.^{37, 38, 39)}

4. Ylipäällikkövaltainen puolustusvoimain ylin johto (1939—)

Rauhan aikana ylipäällikkönä toimiva tasavallan presidentti yhdisti puolustusvoimain korkeimman johdon sotilaallisen ja poliittisen haaran. Sodan aikana tasavallan presidentti voi luovuttaa ylipäällikkyyden sopivaksi katsomalleen henkilölle. Suomen tasavallan presidentti luovutti ylipäällikkyyden ja siten sotilaallisen osan tehtävistään talvisodan alkaessa marraskuun 30. päivänä 1939 sotamarsalkka Mannerheimille, joka tuli sotilaskäskyasioissa ja sotilaallisissa nimitysasioissa tasavallan presidentistä riippumattomaksi. Maanpuolustusta koskevien lakien ja asetusten vahvistaminen jäi kuitenkin tasavallan presidentin tehtäväksi.

Ylipäällikön asema oli jo etukäteen määrätty erityisellä asiakirjalla, jonka viimeistelyyn tasavallan presidentti ja sotamarsalkka Mannerheim osallistuivat. Ylipäällikkö oli yhtä itsenäinen kuin vapaussodankin aikana. Hallituksen jäsenet kävivät yleensä hänen luonaan sopimassa sodankäyntiä koskevista asioista ja noudattivat jokseenkin aina sotamarsalkan toivomuksia.⁴⁰⁾ Lisäksi kenraalimajuri K R Walden toimi ylipäällikön edustajana hallituksessa. Järjestely esitetään pääpiirteittäin kuvassa 6.

37) Juho Niukkanen: Talvisodan puolustusministeri kertoo s 30—31

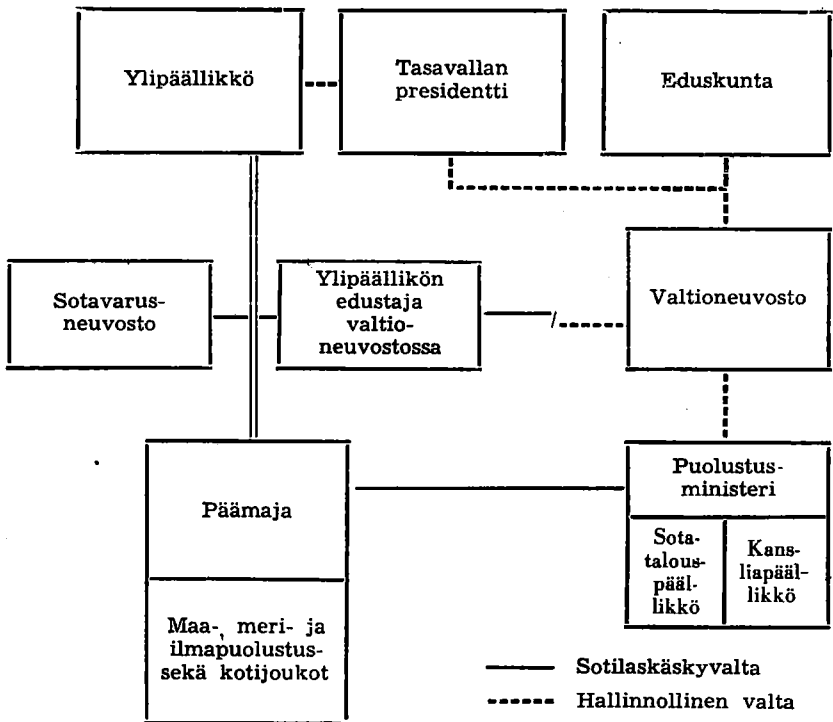
38) Puolustusministeriö: PM korkeimman sotilaallisen johdon järjestelystä 1932

39) Puolustusministeriö: PM korkein johto 1937

40) Väinö Tanner: Olin ulkoministerinä talvisodan aikana s 243—247, 267, 273—275, 307 ja 361—362

Joulukuu 1939

Kuva 6



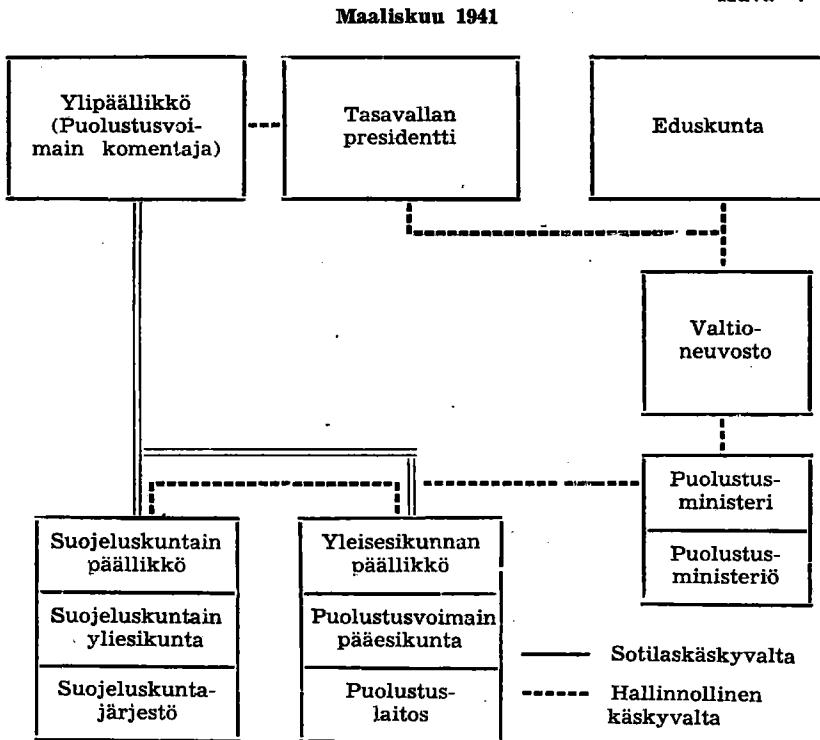
Päämaja muodostettiin suunnitelmien mukaan yleisesikunnasta ja puolustusministeriön sotaväen päällikön esikuntapäällikön alaisista osastoista. Puolustusministeriön hankintoja suorittavat osastot jäivät sen sijaan puolustusministeriön yhteyteen. Hankintasioissa pidettiin puolustusministeriön ja päämajan välillä yhteyttä paitsi ylipäälikön ja hänen edustajansa myös puolustusministeriön sotatalouspäälikön ja päämajan aselajikomentajien välillä. Näin yhdistettiin päämajan sotilaallinen ja puolustusministeriön teknillinen ja taloudellinen asiantuntemus.⁴¹⁾

41) Juho Niukkanen: Talvisodan puolustusministeri kertoo s 114—118 ja liite 1

Myös sotavarustusneuvosto, jonka puheenjohtajana oli kenraalimajuri K R Walden, ylläpiti yhteistoimintaa päämajan ja puolustusministeriön välillä. Tämän ylipäällikön alaisena toimivan neuvoston tehtävänä oli asiantuntija-avun antaminen puolustusministerille sotavarustuksen hankintaa ja rahoittamista koskevissa kysymyksissä. Tärkeimpiä näistä kysymyksistä olivat muun muassa sotavarustehankintojen kiireellisyysjärjestyksen laatiminen sekä sotavarustuotannon ja -hankintojen ohjaaminen. Sotilaallisen ja poliittisen johdon kesken vallitsi kiinteä yhteistoiminta. Sotamarsalkka Mannerheimin persoonallisuuden vaikutuksesta ylipäällikön osuus sodan totaalisisä johtamisessa muodostui tavallista suuremmaksi.⁴²⁾

Sotamarsalkka Mannerheim oli myös talvisodan ja jatkosodan välisen ajan ylipäällikkönä. Rauhanaikainen ylin johto määrättiin 15. 8. 1940 suunnilleen samanlaiseksi kuin se oli ollut talvisodan aikana, kuten kuvasta 7 ilmenee.

Kuva 7



42) Valtioneuvosto: Päätös sotavarustusneuvoston asettamisesta

Tasavallan presidentin alaisena sotilaallisen käskyvallan haltijana oli puolustusvoimain komentaja. Kun tasavallan presidentti oli luovuttanut sotavoimain ylimmän päällikkyuden sotamarsalkka Mannerheimille, siirtyivät puolustusvoimain komentajalle määrättyt tehtävät soveltuvin osin puolustusvoimain ylipäällikölle. Puolustusvoimain komentajan tärkeimpänä tehtävänä oli puolustusvoimain puolustusvalmiuden ylläpitämistä ja kehittämistä tarkoittavan toiminnan johtaminen ja valvominen sekä aloitteiden tekeminen puolustusvalmiuden kehittämiseksi muiden hallinnonhaarojen alalla. Hän esitteli nyt tasavallan presidentille, sotatalouspäällikköä ja hankintoihin ja muihin taloudellisiin asioihin välittömästi osallistuvien pääesikunnan osastojen päälliköitä ja toimistopäälliköitä lukuun ottamatta, kaikkien alaistensa upseerien nimitysasiat. Mainittujen taloudellista laatua olevien asioiden käsitteelyyn osallistuvat upseerit nimitettiin virkoihinsa valtioneuvoston esittelystä. Kun ylipäällikkyys oli sotamarsalkka Mannerheimille luovutettuna, ratkaisi ylipäällikkö itse upseerien nimitysasiat.

Puolustusvoimain komentajan (ylipäällikön) esikunta, puolustusvoimain pääesikunta, toimi samalla puolustusministeriön alaisena puolustusasiain hallinnon keskusvirastona. Puolustusministeriön hankkivat osastot liitettiin nyt puolustusvoimain pääesikuntaan. Puolustusvoimain pääesikunnan aselajikomentajat ja huoltolajien johtajat saivat uusia tehtäviä. Heidät määrättiin huolehtimaan lukumääräisesti ja laadullisesti toimialansa materiaalin- tarpeesta sen mukaan kuin puolustusvoimain järjestely- ja toimintasuunnitelmat edellyttivät. Sotatalouspäällikkö vastasi rahoittamis- ja valuuttakysymyksistä sekä kaupallisesta asiantuntemuksesta.⁴²⁾

Puolustusvoimain komentajan (ylipäällikön) alaisina olivat maavoimien armeijakunnat, merivoimat, ilmavoimat ja sotilaskoulu ja laitokset.⁴³⁾ Aluejärjestön tehtävät annettiin suojeluskuntajärjestölle. Suojeluskuntajärjestö oli varsinaisissa suojeluskunta-asioissa välittömästi tasavallan presidentin alaisena toimivan suojelus-

⁴²⁾ Asetus puolustusvoimain ylimmästä johdosta (Ak n:o 431/15. 8. 1940)

⁴³⁾ Puolustuslaitosasetus (Ak n:o 165/28. 2. 1941)

kuntain komentajan johdossa. Aluejärjestön tehtäviin kuuluviissa yleisissä maanpuolustusvalmisteluissa suojeluskuntain komentaja oli kuitenkin puolustusvoimain komentajan (ylipäällikön) alainen.⁴⁴⁾

Puolustusvoimain pääesikunnan laajentuessa keskusvirastoksi puolustusministeriö supistui vastaavasti. Se muistutti järjestelyltään ja tehtäviltään niitä ministeriöitä, joissa keskusvirastot olivat toimeenpanoeliminä. Puolustusministeriö oli vain puolustusvoimain ylin hallintovirasto, joka käsitteli valtioneuvoston ministeriölle säädetyssä järjestyksessä puolustusvoimia ja maanpuolustusta koskevia asioita. Uudella järjestelyllä siirrettiin huomattavan paljon vastuuta puolustusministeriön osastopäälliköiltä ja esittelijöiltä puolustusvoimain korkeimmille upseereille. Puolustusministeriö vaikutti nyt lähinnä siihen, kuinka paljon varoja eduskunta myönsi, ja sotilashenkilöt päättivät siitä, kuinka varat jaettiin eri alojen kesken.

Jatkosodan syttyessä kokonaisjärjestely pysyi ennallaan. Puolustusvoimain pääesikunta laajennettiin taas päämajaksi. Hankkivat osastot yhdistettiin sotatalousesikunta nimiseksi päämajan osaksi.⁴⁵⁾

Suoritettuja muutoksia perusteltiin muun muassa hankinta-asioilla. Kun ylipäällikkö vastaa sodan aikana ensi sijassa maan puolustuksesta, hänellä pitää olla jo rauhan aikana sellainen asema, että hän voi ratkaisevasti vaikuttaa sodan ajan puolustusvoimain luomiseen. Ellei sotamateriaalin hankinnoista huolehtiva viranomainen ole puolustusvoimain komentajan, tulevan ylipäällikön alainen, sotilaallisen johdon on varsinkin sodan aikana vaikeata valvoa hankintojen tarkoituksenmukaista suorittamista. Siirtymisen rauhanajan oloista sodan aikaan tulee tapahtua järjestelyä muuttamatta. Vain sellainen ylipäällikkö, joka jo rauhan aikana toimii tulevassa asemassaan, voi olla monimutkaisen koneistonsa herra. Samoja asioita rinnakkain käsittelevät sotilaspiirien ja suo-

⁴⁴⁾ Asetus suojeluskuntajärjestöstä (Ak n:o 166/28. 2. 1941)

⁴⁵⁾ Asetus puolustusministeriöstä (Ak n:o 744/16. 12. 1940)

jeluskuntapiirien esikunnat yhdistettiin kaksinkertaisen työn pois-tamiseksi.^{46, 47)}

V:n 1944 Moskovan välirauhan jälkeen puolustusvoimain asema valtiokoneiston osana jäi v 1940 annettujen asetusten mukaiseksi. Puolustusvoimain yksityiskohtainen kokoonpano muuttui sen sijaan huomattavasti. Maavoimiin kuului vain yksi armeijakunta, joka jakautui 3 divisioonaan ja 1 prikaatiin.⁴⁸⁾ Suojeluskuntajärjestö lakkautettiin välirauhansopimuksen perusteella.⁴⁹⁾ Välirauhansopimuksen määräykset vahvistettiin Pariisin rauhassa v 1947.^{50, 51)}

Kun maan sotilaspoliittinen tilanne muuttui, haluttiin sekä puolustusvoimain asemaan valtiokoneiston osana että sen muuhun organisaatioon tehdä muutoksia. Valtioneuvosto asetti 24. 5. 1945 puolustusrevisiokomitean selvittämään kysymystä. Komitean puheenjohtajaksi määrättiin kansanedustaja J W Keto ja varapuheenjohtajaksi pääjohtaja T F Veistaro. Puolustusrevision jäsenet olivat pääasiassa puolueiden edustajia ja osaksi sotilashenkilöitä. Puolustusrevision mietinnön⁵²⁾ ja puolustusvoimain komentajan siitä antaman lausunnon perusteella laadittu laki puolustusministeriön ja puolustuslaitoksen viroista ja toimista vahvistettiin 6. 6. 1952 sekä asetukset puolustusministeriöstä ja puolustuslaitoksesta 31. 10. 1952.^{53, 54)}

Uusi järjestely esitetään pääpiirteittäin kuvassa 8.

⁴⁶⁾ K L Oeschin toimikunta: Ylimmän johdon uudelleenjärjestelystä (1940)

⁴⁷⁾ Valtiopäivät 1940: Hallituksen esitys n:o 91 ja pöytäkirjan s 943, 1063—1064 ja 1095—1097

⁴⁸⁾ Asetus puolustuslaitosasetuksen muuttamisesta (Ak n:o 879/1. 12. 1944)

⁴⁹⁾ Laki suojeluskuntajärjestön lakkauttamisesta (Ak n:o 770/3. 11. 1944)

⁵⁰⁾ Laki Suomen ja SNTL:n ym välisen rauhansopimuksen hyväksymisestä (Ak n:o 690/18. 4. 1947)

⁵¹⁾ Asetus Suomen ja SNTL:n ym välisen rauhansopimuksen voimaansaatamisesta (Ak n:o 691/16. 9. 1947)

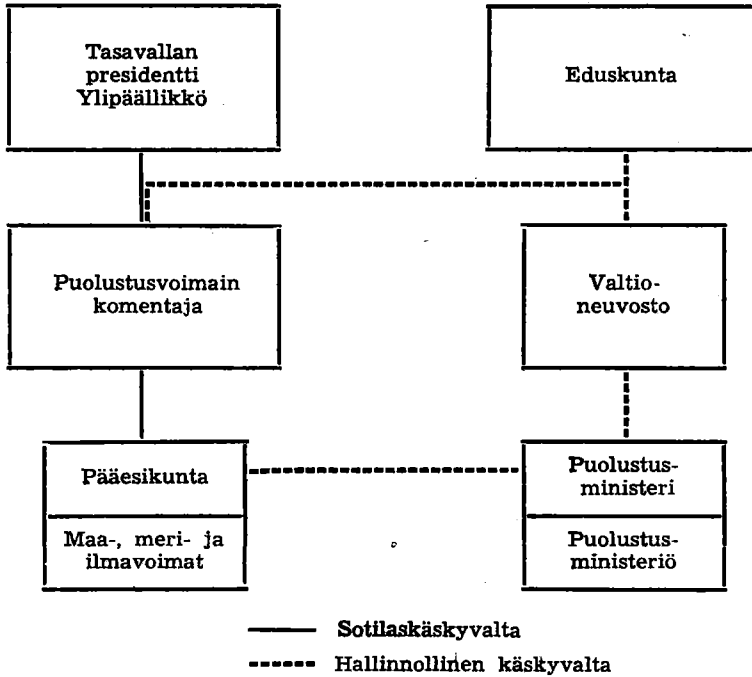
⁵²⁾ Valtioneuvoston 24. 5. 1945 asettaman puolustusrevisiokomitean mietintö

⁵³⁾ Laki puolustusministeriön ja puolustuslaitoksen viroista ja toimista (Ak n:o 241/6. 6. 1952)

⁵⁴⁾ Asetukset puolustusministeriöstä ja puolustuslaitoksesta (Ak n:o 357 ja 358/31. 10. 1952)

Kuva 8

Joulukuu 1952



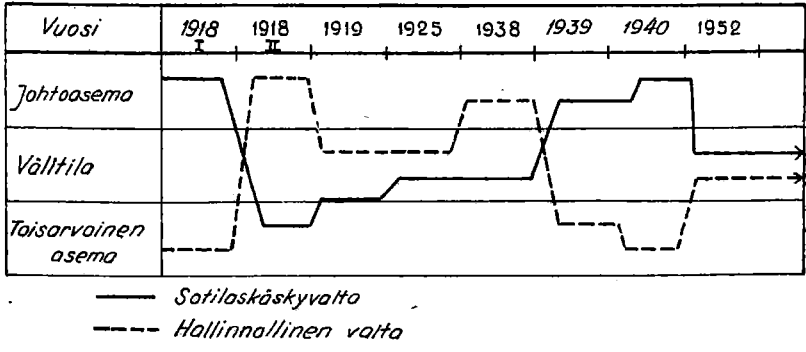
Puolustusvoimain asema valtioneuvostossa muuttui jonkin verran. Alan keskusviraston — pääesikunnan — toimiala supistui hie- man varojen käyttöä ja hankintoja sekä hallintoa koskevien asioi- den siirtyessä entistä enemmän puolustusministeriön käsiteltäviksi. Puolustusvoimain komentajan vaikutusvalta nimitysasioihin väheni, kun hankinnoista vastaavien upseerien lisäksi kaikki kenraalit määrättiin nimitettäväksi virkoihinsa valtioneuvoston esityksestä. Vuoden 1940 järjestelyn pääperiaatteet jäivät kuitenkin voimaan. Puolustusneuvostoa ei ole vielä asetettu.

Puolustuslaitoksen kokoonpanon yksityiskohdissa tapahtui myös muutoksia. Niinpä rannikkotyökistö ja ilmatorjuntatyökistö liitettiin maavoimiin. Rajavartiolaitos jäi edelleenkin sisäasiainministeriön alaiseksi kuten tavallisesti rauhan aikana.

Puolustusvoimaimme' aseman vaihteluja voidaan seurata alla olevasta kuvasta 9.

Sotilaskäskyvallan ja sotilashallintovallan haltijain valtasuhteitten muutoksien pääpiirteet 1918—1953

Kuva 9



Vapaussodan valkoisen armeijan ylipäällikkö oli yksinvaltiias, jonka vaikutusvalta ulottui melkein kaikille aloille. Sotaa seuranneen ajan ylipäälliköllä oli myös laajat valtuudet. Presidentti Ståhlbergin hallituskaudella puolustusministerin valta lisääntyi sotaväen päällikön vallan kustannuksella. Yleisesikunnan päällikön tultua alistetuksi sotaväen päällikölle sotaväen päällikön ja puolustusministerin kilpailu johtavasta asemasta jatkui. 1920-luvun lopussa ja 1930-luvulla puolustusministeri oli jo kiistattomasti tärkein henkilö, joka liitti puolustusvoimat valtiokoneistoon. Vielä tärkeämmäksi muodostui puolustusministerin asema, kun sotaväen päällikkö ja useimmat yleisesikunnan osastoista siirrettiin puolustusministeriöön. Sotiemme aikana kehitys sai uuden suunnan. Nyt alkoi puolustusministerin vaikutusvalta vähentyä ja ylipäällikön vaikutusvalta lisääntyä. Tämä kehitys saavutti huippunsa, kun Suomen marsalkka valittiin 1944 tasavallan presidentiksi. Sodan jälkeen kehityksen suunta on taas muuttunut. Ratkaisuvallta näyttää uudelleen keskittyvän entistä enemmän puolustusministeriöön.⁵⁵⁾

⁵⁵⁾ Valtiopäivät 1951: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi puolustusministeriön ja puolustuslaitoksen viroista ja toimista (N:o 39/1951)

II MINKÄLAINEN PUOLUSTUSVOIMAIN ASEMA VALTIOKONEISTON OSANA VOISI OLLA

1. Hallitusmuodon ja muiden lakien määräämä perusta

Puolustusvoimain johtoa ja sen alaisia puolustusvoimia on nyky-aikaisessa valtiossa pidettävä toimeenpanevan vallan erikoishaarana. Meillä tämä erikoishaara on valtiosäännön kaikkien yleisten määräysten alainen. Puolustusvoimia samoin kuin muitakin aloja koskevaa lainsäädäntövaltaa käyttää kansan valitsema eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Tulo- ja menoarvio on eduskunnan harjoittaman politiikan konkreettinen ilmaus. Puolustusvoimain tulo- ja menoarviosta näkyy, millaisena hallitus ja eduskunta pitävät maan sotilaspoliittista asemaa. Se määrää vuodeksi kerrallaan, toimivatko puolustusvoimat täydellä teholla tai täyttävätkö ne vain välttävästi tehtävänsä.^{56, 57)}

Kysymyksien ja välikysymyksien avulla kansanedustajat vaikuttavat puolustusvoimain toiminnan yksityiskohtiin. Niinpä itsenäisyytemme kahden ensimmäisen vuosikymmenen aikana hallitus joutui eroamaan muutamia kertoja saatuaan puolustusvoimia koskevan välikysymyksen yhteydessä epäluottamuslauseen. Esimerkiksi Sunilan maalaisliittolainen vähemmistöhallitus kaatui v 1928 vasemmiston ruotsalaisten tukemana tekemään välikysymykseen. Hallitus ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin Revonlahden postinhoitajan nimityksiasiaan puuttuneen suojeluskunnan paikallispäällikön rankaisemiseksi ja Tampereen kaupungin valloituksen 10-vuotispäivän johdosta vietetyn suojeluskunnan juhlan aikana suoritettuun kaupungin julkisten rakennusten omavaltaiseen liputtamiseen syyllistyneiden henkilöiden edesvastuuseen saattamiseksi.^{58, 59)}

Yleensä eduskunnan puolustusvoimia koskevat lait ja päätökset sekä tulo- ja menoarvio saavat lopullisen muotonsa jo eduskunnan

⁵⁶⁾ E Nevanlinna: Suomen valtion tulo- ja menoarvio s 8—12

⁵⁷⁾ Esko Hakkila: Suomen tasavallan perustuslait s 270—276 ja 871—872

⁵⁸⁾ Esko Hakkila: Emt s 478—504

⁵⁹⁾ Valtiopäivät 1928; pöytäkirjan s 1282—1283 ja 1876—1878

puolustusasiainvaliokunnassa tai valtiovarainvaliokunnan puolustusasiain jaostossa. Puolustusvoimain ylin johto voi vaikuttaa eduskunnan päätöksiin vain asiantuntijanlausunnoillaan valiokunnissa sekä yksityishenkilöinä kansanedustajien kanssa käymillään keskusteluilla.

Hallitusmuodossa on erityisesti korostettu ylimmän toimeenpanovallan haltijan tasavallan presidentin vaikutusvaltaa puolustusvoimiin nähden. ”Presidentillä on Suomen sotavoimain ylin päällikkyys, mutta hän voi sen sodan aikana toiselle luovuttaa.” ”Tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston istunnossa sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu. Sotilaskäskyasiain ja sotilaallisten nimitysasiain esittelystä säädetään erikseen.” Siten puolustusvoimat ovat sotilaskäskyasioissa ja sotilaallisissa nimitysasioissa erikoisasemassa, mutta puhtaasti hallinnollisissa asioissa ne voidaan rinnastaa muihin hallinnonhaaroihin.

Valtioneuvoston jäsenet koettavat esityksillään ja perusteluillaan vaikuttaa sellaisen päätöksen aikaansaamiseen, josta he arvelevat voivansa poliittisesti vastata eduskunnalle. Siitä syystä, että hallituksella viime aikoina on yleensä ollut eduskunnan enemmistön kannatus, valtioneuvoston valta taloudellisissa asioissa on lisääntynyt yksityisten ministerien vallan kustannuksella. Pääministeri ja valtiovarainministeri yhdessä asianomaisen hallinnonhaaran ministerin kanssa muodostavat valtioneuvoston raha-asiain valiokunnan, jonka päätökset yleensä jäävät valtioneuvoston päätöksiksi. Siten pääministeri ja valtiovarainministeri voivat yhdessä ratkaista kaikkien alojen ja myös puolustusvoimain taloudelliset kysymykset. Ulkopoliittisissa asioissa on valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnalla yhtä keskeinen asema. Puutteena on pidettävä sitä, että valtioneuvoston piirissä ei ole toiminnassa sotilasasiainvaliokuntaa tai muuta vastaavaa elintä.

Sotilaskäskyasiain ja sotilaallisten nimitysasiain esittelystä ei ole säädetty erityistä lakia. Yksityiskohtaiset määräykset sisältyvät asetukseen puolustuslaitoksesta. Sen mukaan ”välittömästi tasavallan presidentin alaisena valtakunnan sotilaallisen käskyvallan haltijana toimii puolustusvoimain komentaja”. Tasavallan presidentti nimittää valtioneuvoston esityksestä kaikki kenraalit sekä

hankkivien osastojen osastopäälliköt ja toimistopäälliköt. Everstien ja sitä alempien muiden upseerien nimitysasiat esittelee puolustusvoimain komentaja.⁶⁰⁾

Säädökset siitä, että tasavallan presidentti on ylipäällikkö, että sotilaskäskyasiain ja sotilaallisten nimitysasiain käsittelystä säädetään erikseen ja että tasavallan presidentti nimittää upseerit, ovat hallitusmuodossa. Sen vuoksi pidetään seuraavassa puolustusvoimain aseman erilaisia järjestelymahdollisuuksia tarkasteltaessa perustana sitä, että hallitusmuodon sotilaallisia asioita koskevaan osaan ei tehdä muutoksia.⁶¹⁾

2. Ylipäällikön asema sodan aikana

Suomen hallitusmuoto pitää "normaalitapauksena" sitä, että presidentti toimii ylipäällikkönä sodankin sattuessa. Hallitusmuotoa valmistellut toimikunta otti tasavallan presidentin tehtäviä määrittäessä kuitenkin huomioon sen mahdollisuuden, että valtion päämies luovuttaa sodan aikana ylipäällikkyyden toiselle henkilölle. Koska tasavaltamme presidentit Mannerheimia lukuun ottamatta eivät yleensä ole olleet riittävästi sotilaallisiin kysymyksiin perehtyneitä, he eivät ole tähän asti halunneet huolehtia sodan aikaisesta ylipäällikkyydestä. Presidentti Kallio luovutti laaditun suunnitelman mukaisesti talvisodan syttyessä v 1939 ylipäällikkyyden sotamarsalkka Mannerheimille. Ylipäällikön tehtävät palautuivat tasavallan presidentille vasta elokuussa 1944, jolloin Suomen marsalkka valittiin valtion päämieheksi. Sen vuoksi tarkastellaan ylipäällikön asemaa ensi sijassa sotiemme aikana vakiintuneen käytännön valossa.

Tasavallan presidentin luovutettua ylipäällikkyyden siirtyvät aikaisemmin tasavallan presidentin ratkaistaviksi kuuluneet sotilaskäskyasiat ja sotilaalliset nimitysasiat ylipäällikön päätettäväksi. Niin kauan kuin ylipäällikkyyys on toiselle luovutettuna, tasavallan

⁶⁰⁾ Puolustuslaitosasetus (Ak N:o 358/31. 10. 1952; 4 ja 63 §)

⁶¹⁾ Esko Hakkila: Suomen tasavallan perustuslait s 137—160 ja 311—334

presidentti ei voi ylipäällikön ratkaistaviksi kuuluviin sotilaskäskyasioihin ja sotilaallisiin nimitysasioihin puuttua muuten kuin palauttamalla ylipäällikyyden itselleen tai luovuttamalla sen toiselle henkilölle.

Poliittisluonteisissa ja erityisesti ulkopoliitiikan alaan kuuluvissa asioissa tasavallan presidentti on ylipäällikön esimies. Kun ylipäällikkö nimitetään vasta sitten, kun tasavallan presidentti on päättänyt sodasta ja rauhasta sekä maa on julistettu sotatilaan, ei ylipäällikkö voi johtaa maata sotaan ilman presidentin päätöstä. Sen sijaan hän voi saattaa valtakunnan puolustusvoimat sellaiseen tilanteeseen, että presidentin ja eduskunnan on pakko suostua ylipäällikön ehdottamiin poliittisiin ratkaisuihin. Lisäksi ylipäälliköllä on lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten sallimissa rajoissa valta määrätä evakuoinnista ja antaa jopa yleisiä kansalaisvapauksia ja talouselämää rajoittavia määräyksiä. Aselevon solmimiseenkin katsotaan ylipäällikön valtuuksien riittävän. Yksinään tasavallan presidentin päätettäviksi jäävät kaikki sotilashallintoasiat, jotka ratkaistaan valtioneuvoston istunnoissa kuten rauhankin aikana.⁶²⁾

Poliittiset ratkaisut riippuvat usein sotilaallisesta tilanteesta ja sotilaalliset ratkaisut poliittisista päämääristä. Nämä tosiasiat pakottavat sodan aikana valtion päämiehen ja ylipäällikön kiinteään vuorovaikutukseen. Sotiemme aikana poliittisen ja sotilaallisen johdon keskinäinen yhteistoiminta tapahtui tärkeimmissä asioissa henkilökohtaisten käyntien ja yhteydenpidon avulla. Niitä neuvottelutilaisuuksia, joihin ylipäällikkö, pääministeri ja myöhemmin presidentti Ryti, kenraali Walden ja ministeri Tanner sekä eräät muut hallituksen jäsenet osallistuiivat, voidaan pitää "sotakabinetin" kokouksina.

Vaikka ylipäällikkö ei ylittänyt hallitusmuodon, sotatilasta annetun lain ja ylimmästä johdosta annetun asetuksen määräämiä valtuuksia, hän kohosi henkilökohtaisen arvovaltansa ansiosta sodan todelliseksi johtajaksi. Ylipäällikön sana painoi yhtä paljon poliit-

⁶²⁾ Esko Hakkila: Emt s 133—135 ja 161—170

tisissa asioissa kuin sotilaallisissakin ratkaisuisa. Hänellä oli sodan johtajana meillä yhtä keskeinen asema kuin Hitlerillä Saksassa, Stalinilla Neuvostoliitossa, Churchillillä Englannissa tai Rooseveltilla Yhdysvalloissa. Kun ylipäällikkö jatkosodan lopussa valittiin presidentiksi, hänet korotettiin myös muodollisesti sodan totaalisiksi johtajaksi.

Sotiemme jälkeen on ylimmän sodanjohtomme improvisoitua järjestelyä jonkin verran arvosteltu. Niin kuin kaikissa arvosteluissa, seuraavissakin lausunnoissa on hieman subjektiivista väriä. Ministeri Tannerin sanotaan jo v 1941 lausuneen eduskuntaryhmänsä kokouksessa: "Meillä on nyt kaksi hallitusta, toinen Helsingissä ja toinen päämajassa."⁶³) Saman asian hän esitti puolustuspuheessaan sotasyllisyysoikeudessa. "Edellisessä tuomioistuinten istunnossa on jo viitattu niihin vaikeuksiin, joita hallituksen toiminnalle aiheutui siitä, että hallituksen ja päämajan välillä ei ollut selvää työn- ja vallanjakoa. Ylipäällikön nauttiman suuren auktoriteetin nojalla hoiti päämaja jotenkin itsenäisesti kaiken, mikä varsinaiseen sodankäyntiin kuului. Suurimmat ja tärkeimmät ratkaisut suoritettiin päämajassa hallituksen mieltä kysymättä ja tavallisesti niistä edes etukäteen tiedoittamatta. Varsinkin ne hallituksen jäsenet, joiden alaan nämä asiat eivät kuuluneet, saivat enimmäkseen vasta jälkeinpäin tietoja niistä. — Kun päämaja on lähinnä vastuussa sodankäynnistä, joka silloin oli maan tärkein asia, ei tähän epätydyttävästi järjestettyyn asiain hoitoon ryhdytty voimakkaammin aikaansaamaan muutosta. Joka tapauksessa tämmöisestä kahdella taholla tapahtuneesta asiain hoidosta oli suurta haittaa ja suuria vaikeuksia siitä huolimatta, että päämaja ja asianomaiset hallituksen jäsenet olivat vilkkaassa puhelin- ja kuriiriyhteydessä toistensa kanssa."⁶⁴) Presidentti Ryti mainitsi samasta asiasta sotasyllisyystutkijakunnassa. "Ristiriita sana sotilasviranomaisten ja siviiliviranomaisten välisistä suhteista puhuttaessa ei ehkä ole täysin oikea, vaan dualismi, toisin sanoen toimit-

⁶³) T T Kaila: Sotaansyylisemme säätytalossa s 131

⁶⁴) Väinö Tanner: Puolustuspuhe sotasyllisyysoikeudessa 17. 12. 1945 s 5—6 (Sotasyllisyysoikeudenkäynnin asiakirjoja III)

tiin toistensa tietämättä ja siten toinen joutui tapahtuneiden tosi-asiain eteen.”⁶⁵⁾ C O Frietsch mainitsee, että maassa oli vv 1940—1941 olemassa ”hallitseva sisärengas, jonka muodostivat ulkoministeri, pääministeri, presidentti ja korkein sotilasjohto”.⁶⁶⁾

Pienen valtion sotilaallisten voimavarojen vähäisyys pakottaa valtion johdon ratkaisemaan pulmakysymyksensä poliittisin keinoin. Vain pakkotilassa voidaan turvautua sotilaallisiin ratkaisuihin. Poliittisten ratkaisujen tärkeä osuus tekee oikeutetuksi myös sellaisen järjestelyn, että tasavallan presidentti ei sodan sattuessa luovutakaan ylipääällikkyyttään. Puolustusvoimain komentajan tehtäväksi jää silloin varsinainen sotatoimien johtaminen.

3. Puolustusneuvosto

Sotilaallinen kuri vaatii käskyjen ehdotonta noudattamista, mutta ei kiellä sotilaallisia toimenpiteitä valmisteltaessa omien esimiesten ehdotuksista poikkeavien mielipiteiden esittämistä. Eri puolustushaarojen asiantuntijain käsitykset törmäävät usein voimakkaasti toisiaan vastaan. Harvoin on niin kiistatonta auktoriteettia, jonka mielipiteitä maanpuolustuksen kaikkien erikoisalojen kohdalla voidaan pitää edes suunnilleen hyväksyttävänä. Kun taloudelliset ja ulkopoliittiset asiat myös liittyvät maanpuolustuskysymyksiin, ne vaativat omia asiantuntijoitaan. Erittäin vaikeata on sellaisen henkilön, jolla ei ole riittävää sotilaallista kokemusta ja koulutusta, tasapainottaa ja yhdistää maanpuolustuksen eri alojen vaatimukset saumattomaksi kokonaisuudeksi. Suurvalloissa on mahdollisimman laajan asiantuntemuksen takaamiseksi ja eriävien mielipiteiden yhteen sovittamiseksi perustettu valtion päämiehen neuvonantajaelimeksi puolustusneuvostoja, joihin kuuluu eri puolustushaarojen edustajia sekä talouselämän ja ulkopoliitiikan asiantuntijoita.

⁶⁵⁾ Risto Ryti: Kertomus sotasyllisyystutkijakunnassa s 13—19 (Sotasyllisyysolkeudenkäynnin asiakirjoja I)

⁶⁶⁾ C O Frietsch: Suomen kohtalonvuodet s 325—368

Suomessa lausui puolustusneuvoston syntysanat v 1923 asetettu puolustusrevisio. Sen ehdotusta supistettiin kuitenkin siten, että kahden puolustusneuvoston asemesta vahvistettiin v 1924 annetulla asetuksella vain yksi sotilaallisuonteinen puolustusneuvosto. Puolustusneuvosto aloitti säännöllisen toimintansa v 1931 hyväksytyyn uuden asetuksen mukaan. Nykyisin on voimassa asetus puolustusneuvostosta vuodelta 1938. Asetuksen edellyttämää puolustusneuvostoa ei ole sotiemme jälkeen kutsuttu kokoon.

Minkälainen puolustusneuvosto olisi maallemme nykyoloissa sopivin? Aikaisemman sotilaallisen puolustusneuvoston korvaa meillä tarkastajisto. Taloudellisella puolustusneuvostolla on tehtäviä, mutta ne voidaan yhtä hyvin suorittaa myös eri virastoissa. Vuosien 1945—1949 puolustusrevision käsityksen mukaan puolustusneuvosto on aina tarpeellinen, koska puolustuslaitoksen rauhan-aikaisessa toiminnassa samoin kuin sodanaikaisen maanpuolustuksen valmisteluissa esiintyy usein periaatteellisia koko valtakuntaa koskevia kysymyksiä. Se suunnitteli, että puolustusneuvoston puheenjohtajana olisi pääministeri, varapuheenjohtajana puolustusministeri ja jäsenenä sisäasiain-, valtiovarain-, kulkulaitosten ja yleisten töiden- sekä kauppa- ja teollisuusministeri. Kuudella sotilasjäsenellä, joista tärkeimmät olisivat puolustusvoimain komentaja ja yleisesikunnan päällikkö, ei olisi kokouksissa äänioikeutta.⁶⁷⁾

Ehdotusta tarkasteltaessa pistää silmään se, että ministereillä on puolustusneuvostossa päätösvalta, mutta sotilasjäsenillä vain neuvonantajan asema. Missään tapauksessa äänioikeuden puuttuminen ei lisää sotilasjäsenten vastuuntuntoa. Sitä, että puolustusneuvostoon kuuluu vähintään 5 ministerijäsentä, täytyy pitää edullisena, koska sen istunto ministerijäsenten vaikutusvallan mukaan voi olla yhtä päätösvaltainen kuin valtioneuvoston istunto. Ulko-ministerin nimen puuttumista jäsenten luettelosta täytyy pitää epäkohtana, koska ulkopoliittiset ja sotilaalliset asiat sivuavat usein toisiaan. Haittana on pidettävä myös sitä, että hallituksen

⁶⁷⁾ Puolustusrevisio: Mietintö I s 174—187

vaihtuessa puolustusneuvostoon ei pahimmassa tapauksessa jää yhtään äänivaltaista entistä jäsentä.

Puolustusvoimain komentajan vastaehdotus vuodelta 1949 pyrki lisäämään puolustusneuvostoon poliittisista heilahteluista riippumattomaa asiantuntemusta. Sen mukaan pääministeri ja puolustusministeri sekä puolustusvoimain komentaja ja yleisesikunnan päällikkö olisivat puolustusneuvoston vakinaisia jäseniä. Muina jäseninä olisi 4 valtioneuvoston 3 vuodeksi kerrallaan määräämää jäsentä, jotka edustaisivat taloudellista, teollista ja sotilaallista asiantuntemusta.⁶⁸⁾ Tällainen neuvosto olisi ilmeisesti ollut puolustusrevision ehdottamaa neuvostoa työkykyisempi, mutta sen päätöksillä ei olisi ollut kuuden valtioneuvoston jäsenen päätöksen voimaa ja sitovuutta.

Puolustusneuvoston perustamisesta ja kokoonpanosta on tehty useita muitakin ehdotuksia. Kokoonpanoltaan ne ovat puolustusrevision ja puolustusvoimain komentajan kaavailemien puolustusneuvostojen välimuotoja. Puolustusneuvostoon kuuluisi pääministeri puheenjohtajana ja jäsenenä puolustus-, ulkoasiain-, sisäasiain- ja valtiovarainministeri sekä puolustusvoimain komentaja ja yleisesikunnan päällikkö. Tarpeen vaatiessa kutsuttaisiin enemmänkin jäseniä tai asiantuntijoita valtioneuvoston ja puolustusvoimain piiristä. Kaikilla jäsenillä olisi äänioikeus. Jos presidentti osallistuisi istuntoihin, hän johtaisi puhetta. Rauhan aikana puolustusneuvosto olisi yleensä tasavallan presidentin neuvoa antava elin. Kun valtioneuvosto on päätösvaltainen 5-jäsenisenä, istunto voitaisiin kiireellisessä tapauksessa todeta valtioneuvoston viralliseksi istunnoksi, jossa presidentti tekisi päätöksensä normaalissa järjestyksessä.

Sodan aikana puolustusneuvosto valtioneuvoston ”sisärenkaana” toimisi sodan johtajana. Mikäli tasavallan presidentti ei luovuttaisi ylipäällikkyyttä, puolustusvoimain komentajan pitäisi pystyä vaikuttamaan sodan johtamista koskeviin valtioneuvoston päätöksiin. Tämä järjestettäisiin siten, että puolustusvoimain komentaja nimitettäisiin salkuttomaksi ministeriksi tai että hänelle sotatilalakiin sisällytetyllä säädöksellä hallitusmuotoa muuttaen annettaisiin

⁶⁸⁾ Puolustusvoimain komentajan lausunto 17. 11. 1949

siin valtioneuvoston jäsenen oikeudet ja velvollisuudet.⁶⁹⁾ Puolustusvoimain komentaja voisi myös toimia puolustusneuvoston puheenjohtajana, ellei pääministeri syystä tai toisesta tehtävään sopisi.

Viimeksi esitetyllä puolustusneuvoston järjestelyllä olisi useita etuja. Sodan- ja rauhanaikainen organisaatio olisi periaatteiltaan samanlainen ja sen jäsenet jo rauhan aikana vähitellen tehtäviinsä perehtyneitä. Sotilaat olisivat tutustuneet poliittisiin ratkaisuihin ja poliitikot sotilaallisiin kysymyksiin. Johto olisi täysin keskitetty, ja sen päätökset sitoisivat kaikkia valtion elimiä. Puolustusvoimaimme heikkoudesta johtuva poliittisten ratkaisujen tarkeys sekä sotilaallisen asiantuntemuksen riittävyys tulisi otetuksi huomioon puolustusneuvoston kokoonpanoa määrättäessä. Tasavallan presidentin ja puolustusvoimain komentajan mukanaolo takaisi jatkuvuuden asioiden hoidossa, vaikka hallitusta jouduttaisiin poliittisista syistä vaihtamaankin. Kun puolustusneuvosto koontuisi määrärajoin, tasavallan presidentillä, valtioneuvostolla ja puolustusvoimain sotilaallisella johdolla olisi aina tarkka ja yhdenmukainen kuva poliittisesta ja sotilaallisesta tilanteestamme sekä mahdollisuksistamme. Silloin voitaisiin myös eduskunnalle antaa koottuina ne tiedot, joita se puolustusvoimia tai poliittisiä kysymyksiä koskevia asioita käsitellessään tarvitsee. Erityisesti puolustusvoimain määrärahoista päätettäessä olisi kaikkien ratkaisevien kysymysten perusteellinen tunteminen välttämätöntä. Suuremman vastuun antaminen poliitikoille kasvattaisi muutenkin myötämielisyyttä puolustusvoimia kohtaan.^{70, 71)}

⁶⁹⁾ Esko Hakkila: Emt s 161—162

⁷⁰⁾ T V Viljanen: Marsalkan muistelmat II (Sotilasaikakauslehti n:o 4/1952 s 159—160)

⁷¹⁾ Pääesikunnan järjestelyosasto: Muistio valtakunnan korkeimman johdon sodanaikaisesta järjestelystä 22. 7. 1952 (Komkapt K Killinen)

4. Puolustusministeriö ja pääesikunta puolustusvoimain ja valtiokoneiston yhdistäjinä

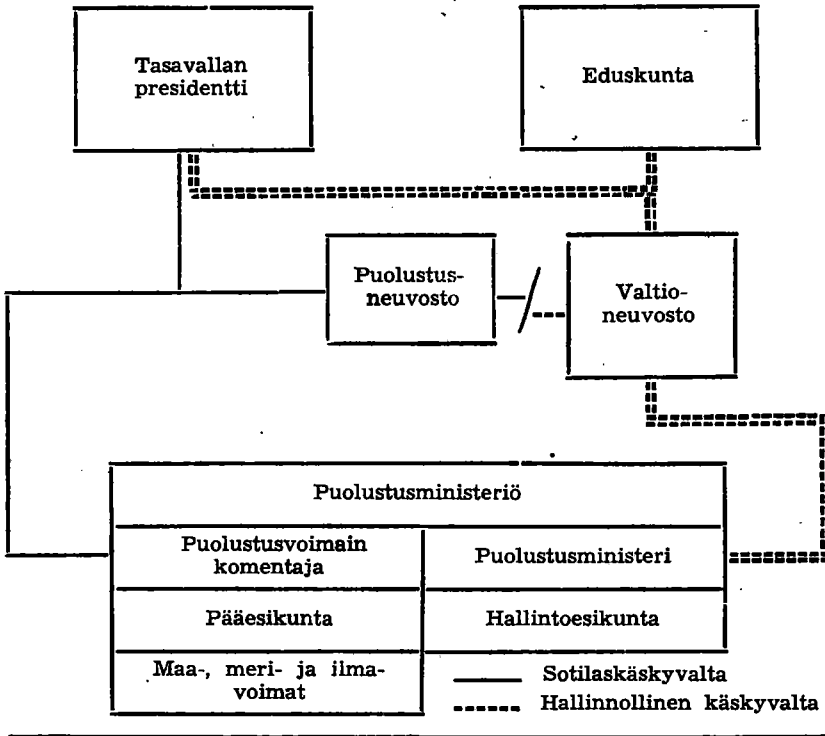
a. Ministerivaltainen järjestelmä

Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja puolustusneuvosto päättävät maanpuolustuksen periaatteista ja suurista suuntaviivoista. Pienempien sotilaskäskyasiain, sotilaallisten nimitysasiain ja sotilashallintoasiain hoitamista varten tarvitaan myös virastoja. Niiden keskinäisten suhteiden muutoksista itsenäisyytemme aikana on jo mainittu. Tarkastelemme vielä mitä mahdollisuuksia on hallitusmuotoa muuttamatta siirtää kaikkien sotilaskäskyasiain, sotilaallisten nimitysasiain ja sotilashallintoasiain käsittely puolustusministeriöön. Esimerkkinä voidaan pitää vuosina 1938—1939 vallinnutta tilannetta, jolloin kaikki muut puolustusvoimain johtelimet, paitsi operatiivisen ja ulkomaaosaston käsittävä yleisesikunta, kuuluivat puolustusministeriöön. Mitkään säädökset eivät kiellä operatiivisen ja ulkomaaosastonkaan liittämistä puolustusministeriöön. Hallitusmuotoa muuttamatta ei sen sijaan voida mennä niin pitkälle kuin kesällä 1918, jolloin sota-asiaintoimituskunnan päällikkö kenraalimajuri Thesleff toimi myös ylipäällikkönä ja suojeluskuntain ylipäällikkönä. Puolustusvoimain komentajan ja puolustusministerin tehtävien yhdistäminen merkitsisi sitä, että ylipäällikkyyks siirtyisi tasavallan presidentiltä eduskunnalle. Kun puolustusministeri vastaa toimistaan vain eduskunnalle, tasavallan presidentti ei olisi enää ylipäällikkö. Eduskunta voisi epäluottamuslauseellaan pakottaa hallituksen ja puolustusministerin eroamaan milloin tahansa.

Nykyisiin olosuhteisiin sovellettu ministerivaltainen järjestely esitetään kuvassa 10.

Kuva 10

Ministerivaltainen järjestelmä



Puolustusministeri toimisi puolustusministeriön päällikkönä, mutta puolustusvoimain komentaja olisi hänen alaisensa vain hallinnollisissa ja eräissä nimitysasioissa. Sotilaskäskyasioissa ja osassa nimitysasioita puolustusvoimain komentaja olisi välittömästi tasavallan presidentin alainen. Puolustusministeriö jakaantuisi puolustusvoimain komentajan alaiseen pääesikuntaan, jonka päällikkönä olisi yleisesikunnan päällikkö, ja puolustusministerin alaiseen hallintoesikuntaan, jonka päällikkönä olisi kansliapäällikkö. Pääesikuntaan kuuluisi suunnilleen samat osastot kuin nykyiseenkin pääesikuntaan. Hallintoesikuntaan kuuluisivat samat osastot

kuin puolustusministeriöön vuosina 1940—1952. Puolustusministeri määräisi epäselvissä tapauksissa, kuuluuko asia ministeriön sotilaallisen vai hallinnollisen osan käsiteltäväksi. Asioiden valmistelussa ministeriön kummankin puolen osastot olisivat yhteistoiminnassa keskenään. Puolustusministeri saattaisi puolustusvoimain komentajan suostumuksella käyttää vastuullisena esittelijänä sotilashallintoasioissa ja nimitysasioissa yleisesikunnan päällikköä, komentopäällikköä, päämajoitustemestaria, huoltopäällikköä ja taisteluvälinepäällikköä. Hallintoesikunnan hallitusneuvokset ja hallitussihteerit toimisivat esittelijöinä kuten nykyisinkin. Nimitysasioissa voitaisiin noudattaa voimassa olevia määräyksiä.

Mitkä olisivat ne edut, jotka tekisivät edellä esitetyn järjestelyn oikeutetuksi ja mitä kohtia järjestelyssä voidaan arvostella, kun puolustusministerin ensimmäisenä tehtävänä pidetään valtakunnan poliittisten tavoitteiden ja sitoumusten sekä sotilaallisen voiman oikean keskinäisen suhteen ylläpitämistä. Tärkeimpänä etuna voitaisiin pitää asioiden keskittymistä yhteen virastoon. Asioiden valmistelussa välttyttäisiin saman asian useampia kertoja tapahtuvalta käsittelyltä. Myös vastuu keskittyisi mahdollisimman runsaana puolustusministerille. Puolustusministerillä olisi mahdollisuuksia vastuun kantamiseen lähinnä eduskunnassa, koska hänellä olisi omassa ministeriössään käytettävissään riittävän runsaasti hallinnollista ja sotilaallista asiantuntemusta. Kun puolustusministeriö paisuisi laajaksi virastoksi, puolustusministeri joutuisi käyttämään paljon aikaa pienten asioiden ratkaisemiseen. Mahdollista olisi, että puolustusministeristä voitaisiin sanoa, kuten Ruotsin kuninkaasta: ”Joka paljon itse päättää ei päätä mitään”. Puolustusministerin puheille pääseminen tulisi nykyistä vaikeammaksi. Kun sisäasiainministeriön edesmennyt esittelijäneuvos Heino laski aikoinaan käyttäneensä kokonaista 2 vuotta virkaiästään jonnottamiseen, voitaisiin tällaisessa puolustusministeriössä pelätä samanlaista asioiden käsittelyn hidastumista.⁷²⁾ Eri alojen vastuusuhteiden järjestely voisi johtaa vaikeisiin erimielisyyksiin puolustusministeriön sotilaallisen ja hallinnollisen osan välillä. Kun so-

⁷²⁾ Paavo Kastari: Ministeriöiden ja valtioneuvoston toiminnan rationalisoinnista

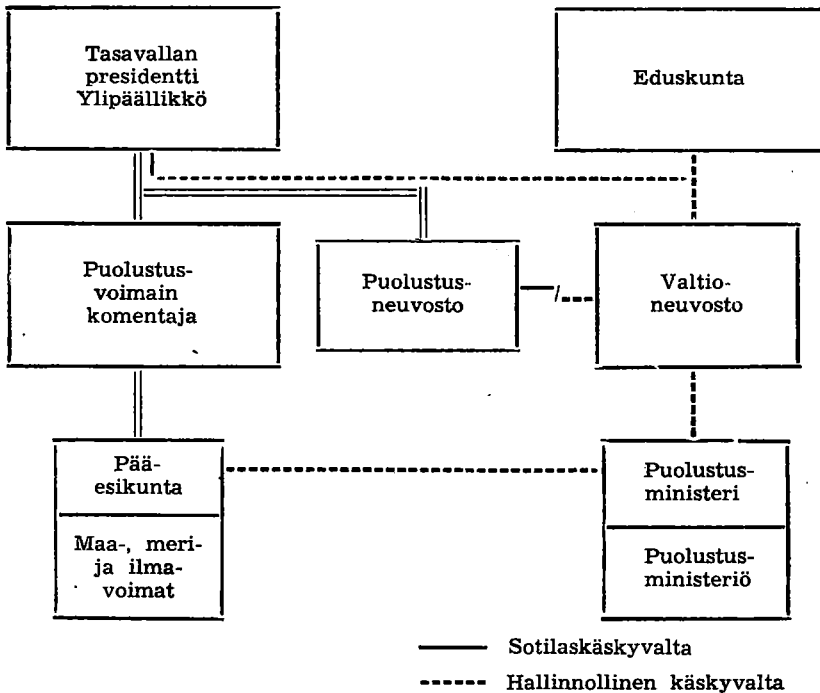
tilaat joutuisivat seuraamaan läheltä poliittisia ratkaisuja, heitä uhkaksi myös politisoitumisen vaara. Sodan syttyessä aiheutuisi vaikeuksia lisäksi siitä, että sodan johto ei olisi valmiina toimimaan. Pääesikunta jouduttaisiin heti alussa irrottamaan puolustusministeriöstä erilliseksi sodanajan johtoelimeksi.

b. Ylipäällikkövaltainen järjestelmä

Ministerivaltaisen järjestelmän äärimmäisiin vastakohtiin kuuluu ylipäällikkövaltainen eli keskusvirastovaltainen järjestelmä. Esi-merkkinä voidaan pitää v 1940 voimaan tullutta järjestelyä, joka nykyisiin oloihin sovellettuna esitetään kuvassa 11.

Kuva 11

Ylipäällikkövaltainen järjestelmä



Puolustusministeriö ja puolustusasiain hallinnon keskusvirasto pääesikunta olisivat erillään. Puolustusministeriö ratkaisisi vain puolustusasiainhallinnon lainsäädäntöä, tulo- ja menoarviota, varojen käytön valvontaa ja kiinteistöjä koskevia asioita sekä poliittiselta ja valtion varojen käytön kannalta tärkeitä nimitysasioita. Puolustusvoimain komentaja ja pääesikunta käsittelisivät kaikki muut kysymykset, siis sotilaskäskyasiat ja suurimman osan sotilaallisista nimitysasioista sekä sotamateriaalin hankintoja koskevat kysymykset. Viimeksi mainittuja voitaisiin varojen käytön osalta pitää jo sotilashallintoasioina.

Ylipääällikkövaltaisen järjestelmän edut ja haitat olisivat yleensä kääntäen verrannollisia ministerivaltaisen järjestelmän etuihin ja haittoihin. Ainoana kummallekin yhteisenä etuna olisi asioiden keskitetty hoitaminen. Puolustusministeriö käsittelisi pääasiassa sotilashallintoasioita ja puolustusvoimain komentaja ja pääesikunta sotilaskäskyasioita sekä nimitysasioita. Siten sotilaat voisivat pysyä erillään politiikasta. Puolustusministerille jäisi aikaa periaatteellista laatua olevien ja suurien asioiden ratkaisemiseen, kun pääesikunta päättäisi pikkuseikoista. Puolustusvoimain komentaja voisi suoraan esittelyoikeutta tasavallan presidentille hyväksi käyttäen vaikuttaa kaikkiin maanpuolustusta koskeviin kysymyksiin. Siirtyminen rauhanajan olosuhteista sodanajan olosuhteisiin tapahtuisi kitkattomasti, kun pääesikuntaa sellaisenaan voitaisiin käyttää myös sodanajan johtoelimenä. Huomattavimpana haittana täytyisi pitää sitä, että puolustusministerillä ei olisi omassa ministeriössään käytettävissä riittävää sotilaallista asiantuntemusta, jota hän tarvitsisi vastatessaan toimenpiteistään eduskunnalle. Jonkinlainen vaara on olemassa myös siinä, että puolustusministeriön lakimiehet saattaisivat ratkaisuja tehdessään erehtyä sotilaallisen asiantuntemattomuuden tai epävirallisia teitä saatujen väärien tietojen vuoksi.

c. Ministerivaltaisen ja ylipäällikkövaltaisen järjestelmän välimuodot

Ministerivaltaisen ja ylipäällikkövaltaisen järjestelmän välimuotona on pidettävä vuosina 1919—1937 voimassa ollutta puolustusvoimain liittymistä valtiokoneistoon. Silloiseen sotaväen päällikön esikuntaan ja yleisesikuntaan sekä myöhemmin yleisesikuntaan kuului vain sotilaskäskeyasioita ja sotilaallisia nimitysasioita hoitavia osastoja. Puolustusministeriö ratkaisi kaikki sotilashallintoasiat ja niiden mukana kaikki hankintoja koskevat kysymykset sekä joukon nimitysasioita. Sekamuotoisena on pidettävä myös nykyistä järjestelyä, vaikkakin se pääkohdiltaan lähenee ylipäällikkövaltaista järjestelmää. Vuosien 1919—1937 sekamuotoisen järjestelmän yleiset piirteet eivät poikkea paljon äskentetystä ylipäällikkövaltaisesta järjestelmästä. Pääesikunta on vain suppeampi ja puolustusministeriö tavallista laajempi. Vallan painopiste on siirtynyt sotilashallintoviranomaisille.

Sekamuotoisella järjestelmällä on myös omat etunsa ja haittansa. Tärkeimpänä etuna on se, että ratkaistavia asioita tarkastellaan kahdessa eri johtoportaan ja kahdelta eri puolelta. Yleisesikunnassa tai pääesikunnassa sotilaat tarkastelevat samaa kysymystä, jonka puolustusministeriön lakimiehet sotilaiden avustamana ratkaisevat. Puolustusministerillä on siis käytettävissään jonkin verran sotilaallista asiantuntemusta, mutta perusteellisten tietojen saamiseksi hänen on turvauduttava pääesikunnan apuun. Siten on mahdollista, että puolustusministeriön osastot pyytävät ja saavat tietoja muiltakin kuin pääesikunnassa asiasta huolehtivilta viran- ja toimenhaltijoilta. Pahimpana — tosin ei vielä ilmenneenä mahdollisuutena — on se, että valtakuntaan muodostuu kaksi sotilaallista mielipidettä. Toista mielipidettä edustavat ensi sijassa puolustusministeriön upseerit ja toista pääesikunnan upseerit. Valtakunnan muut upseerit ovat omien katso- mustensa mukaan myötämielisiä toiselle tai toiselle ryhmälle. Kahdessa eri portaassa tapahtuva asioiden käsittely ei myöskään lisää käsittelijän vastuuntuntoa eikä käsittelyn nopeutta.

5. Nimitysasiain käsittely

Samaan tapaan kuin puolustusvoimat voidaan liittää pääasiassa kolmella eri tavalla valtiokoneistoon, voidaan puolustusvoimain sotilaallisia nimitysasioita myös käsitellä kolmella eri tavalla. Nämä tavat ovat mahdollisia silloinkin, kun puolustusvoimain liittymisessä valtiokoneistoon tapahtuu heilahduksia äärimmäisyydestä toiseen. Myös lakimiesten käsitykset nimitysasiain käsittelyjärjestyksestä vaihtelevat niin jyrkästi, että heidän puolestaan voidaan tarvittaessa mennä mihin käsittelyjärjestykseen tahansa.

Asetusteitse voitaisiin määrätä, että kaikki upseerit ja vastaavat viranhaltijat nimitettäisiin valtioneuvoston tai puolustusministerin esittelystä. Tällä järjestelyllä lujitettaisiin puolustusministerin valtaa puolustusvoimain komentajan vallan kustannuksella. Seurauksena olisi se, että upseerit kiinnittäisivät enemmän huomiota poliittisiin suhdanteisiin ja vähemmän huomiota ammattitaitonsa kehittämiseen. Tohtori Paavo Kastari on eräässä esitelmässään lausunut valtion rautateiden nimitysasioitten käsittelystä seuraavaa: "Mielestäni ei ole välttämätöntä, että 18 ministeriä istuu — ehkä useampaankin otteeseen — pohtimassa ja äänestämässä esimerkiksi sellaisesta seikasta, kuka muutamasta hakijasta on pätevin nimitettäväksi Pasilan asemapäälliköksi".⁷³⁾ Valtioneuvoston asiantuntemus on täsmälleen yhtä vähäistä, kun on kysymys pääesikunnan viestiosaston tai muun hankkivan osaston osastopäällikön virkaan nimittämisestä.

Toisena vaihtoehtona tasavallan presidentti voisi nimittää valtioneuvoston esittelystä puolustusvoimain komentajan ja puolustusministeriön korkeimmat virkamiehet. Puolustusministeri, puolustusvoimain komentaja sekä esikuntien päälliköt ja joukko-osastojen komentajat nimittäisivät alemmat viran- ja toimenhaltijat itse. Tällä järjestelyllä lujitettaisiin sotilaallista kuria, kun käskynalaisuussuhteessa olevat henkilöt olisivat myös nimitysasioissa riippuvaisia esimiehestään. Puolustusministerillä olisi lakeja

⁷³⁾ Paavo Kastari: Emt

ja asetuksia sekä tulo- ja menoarviota hyväksi käyttäen mahdollisuus vaikuttaa nimitysasioihin haluamallaan tavalla.

Samalla tavoin olisivat mahdollisia tähän asti käytännössä olleet nimitystavat, joiden mukaan korkeimpien virkojen haltijat nimitetään valtioneuvoston esittelystä ja muiden upseerinvirkojen haltijat puolustusvoimain komentajan esittelystä.

III LOPPULAUSE

Suomen puolustusvoimat liittyvät rauhan aikana valtiokoneistoon sotilaskäskyasioissa välittömästi tasavallan presidentin alaisen puolustusvoimain komentajan välityksellä ja sotilashallintoasioissa eduskunnalle poliittisesti vastuunalaisen puolustusministerin välityksellä. Jos tasavallan presidentti sodan aikana luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle, ylipäällikkö huolehtii sekä tasavallan presidentin ylipäälliköntehtävistä että puolustusvoimain komentajan tehtävistä.

Itsenäisyytemme aikana ovat sotilaskäskyvällän haltijat ja heidän alaisensa pyrkineet lisäämään puolustusvoimain komentajan tai vastaavan valtaa. Poliittinen johto on pyrkinyt lisäämään puolustusministerin valtaa. Kun hallitusmuoto on rajoittanut näitä pyrkimyksiä, ne eivät ole johtaneet toisen osapuolen täydelliseen voittoon ja toisen tappioon. Vain kerran, vv 1938—1939, sotaväen päällikkö on kuulunut puolustusministeriöön. Silloinkin hän on ollut sotilaskäskyasioissa välittömästi tasavallan presidentin alainen. Sotilaskäskyvällän haltijan valta on ollut laajimmillaan sotiemme välisenä aikana ja jatkosodan aikana, jolloin ylipäällikkö ratkaisi yksin kaikki sotilaskäsky- ja nimitysasiat. Hankinta-asiat hoidettiin silloin pääesikunnassa ja sodan aikana päämajassa. Puolustusministerin ja puolustusministeriön toimialaan kuuluivat vain poliittiset-, lainsäädäntö-, rahoitus- ja kiinteistö-kysymykset.

Toisiaan seuraavat muutokset sotilaskäskyvällän ja sotilashallintovällän haltijain välisissä suhteissa ovat tähän asti yleensä olleet jyrkästi vastakkaisia. Vasta vv 1945—1949 puolustus-

revisiokomitean ehdotuksen perusteella säädetyt lait ja annetut asetukset poikkeavat aikaisemmista. Niissä on vain vähän muutoksia sotiemme aikana vakiintuneisiin puolustusministerin ja puolustusvoimain komentajan välisiin suhteisiin. Koska maalaisliittolaiset, sosiaalidemokraattiset ja kansandemokraattiset kansanedustajat, jotka aikaisemmin ovat innokkaasti kannattaneet puolustusministerin vallan kaikenpuolista lisäämistä, ovat puolustusrevision jäsenenä ollessaan tarkistaneet kantaansa, voidaan päätellä, että vuodesta 1940 käytännössä olleella ylipäällikkövaltaisella järjestelyllä on ollut joitakin etuja ministerivaltaiseen järjestelyyn verrattuna.

Valtiojärjestyksen vaikutusta puolustusvoimain asemaan tarkasteltaessa voidaan todeta, että niissä valtioissa, joissa hallitusvalta on riittävän luja, puolustusvoimain sotilaallinen johto on alistettu pääministerille tai puolustusministerille. Näissä maissa on yleensä yhden puolueen hallitus ja puolustusvoimilla vanhat perinteet, jotka estävät poliittisia heilahteluja vaikuttamasta puolustusvoimain pitkäjännitteeseen toimintaan. Niissä maissa, joissa hallitukset ovat useampien puolueiden muodostamia, hallitusvalta on verrattain heikko ja hallitukset vaihtuvat usein. Sotilaallisilla perinteillä on vähäisempi vaikutus. Riittävän pitkäjännitteisen toiminnan varmistamiseksi koko puolustusvoimista vastaava komentaja tai tarkastaja on alistettu ylipäällikkönä toimivalle valtion päämiehelle.

Suomen puolustusvoimain tehtävänä on ulkopuolisten hyökkäysten torjuminen ja sisäisen järjestyksen ylläpitäminen. Sotilaallisen johdon kannalta tehtävä on niin selvä, että sen tulkitseminen ei vaadi poliittista asiantuntemusta. Eri puolueiden käsitykset sisäistä järjestystä ja ulkonaista turvallisuutta uhkaavista vaaroista sen sijaan eroavat toisistaan. Puolustusvoimain tulee tarkoin noudattaa hallituksen käskyjä ja toivomuksia, mutta jos niiden pitää sopeuttaa tehtävänsä vähäisten poliittisten heilahtelujen mukaan, kärsii puolustusvoimain suunnitelmallinen toiminta. Epäkohtana on kuitenkin pidettävä sitä, että maan hallitus ei rauhan aikana tutustu riittävästi sotilasasioihin. Jos hallituksen vaikutusvaltaisimmat jäsenet yhdessä puolustusvoimain komentajan ja yleis-

esikunnan päällikön kanssa kuuluisivat puolustusneuvostoon, he valmistautuisivat päätöksiä tehdessään sodanaikaisiinkin tehtäviinsä.

Takaako nykyinen puolustusvoimain asema valtiokoneistossa sen, että puolustusvoimat eivät kehity valtioksi valtiossa? Hallitusmuodon mukaan tasavallan presidentti nimittää armeijan ja laivaston upseerit. Kun puolustusvoimain komentajan ja eräiden muiden upseerien nimittäminen tapahtuu valtioneuvoston esittelystä, on maan hallituksella riittävät mahdollisuudet vaikuttaa puolustusvoimain asemaan nimitysten tarkoituksenmukaisella suorittamisella. Valtion päämiehen oikeuksiin eivät vaikuta puolustusvoimain komentajan ja puolustusministerin keskinäiset valtasuhteet.

Eduskunta vaikuttaa lakeja säätämällä ja varoja myöntämällä puolustusvoimain kehityksen suuriin suuntaviivoihin. Hallituksen vastattavaksi esitettävien kysymysten ja välikysymysten avulla eduskunta voi puuttua puolustusvoimain jokapäiväisen toiminnan yksityiskohtiin. Siten Suomen kansalle kuuluvaa valtaa käyttävä eduskunta määrää lopullisesti kaikesta puolustusvoimain toiminnasta. Sen vuoksi voidaan puolustusvoimain asemaa valtiokoneistossa määrättäessä tärkeimpänä erimielisyyden aiheena ollut kysymys puolustusministerin ja puolustusvoimain komentajan keskinäisistä valtasuhteista eduskunnan valtaa loukkaamatta ratkaista niin, että ratkaisu palvelee sekä hallituksen että puolustusvoimain etuja.

LÄHDELUETTELO

1. Kirjallisuus

- Kai Donner: Sotamarsalkka Mannerheim, Porvoo 1934, 263 s
 Kai Donner — Th. Svedlin — Heikki Nurmio: Suomen vapaussota II, IV ja VIII, Jyväskylä 1921, —27 537+444+474 s
 C O Frietsch: Suomen kohtalonvuodet, Helsinki 1945, 547 s
 R von der Goltz: Toimintani Suomessa ja Baltianmaissa, Porvoo 1920, 432 s
 Esko Hakkiila: Suomen tasavallan perustuslait, Helsinki 1939, 1140 s
 R Hermanson: Lausuntoja ja mietintöjä, Helsinki 1933 492 s

Hannes Ignatius — Gösta Theslöf — E G Palmén — Kustavi Grotenfelt — Sigurd Nordenstreng — Kaarle Soikkeli: Suomen vapaussota v 1918 I, II, IV, Helsinki 1921—23, 388+572+496 s

Toivo T Kaila: Sotaansyylisemme säätöalossa, Porvoo 1947, 234 s

Ilmari Karhu: Sotalaitosoppi, Helsinki 1928, 333 s

Arvi Korhonen (toimittaja): Suomen historian käsikirja I—II, Helsinki 1949 742+702 s

M E Koskimies: Hallintokoneistomme, Helsinki 1950, 236 s

Rickard Lindström: Försvarets högsta ledning, Tukholma 1947, 102 s

C G Mannerheim: Muistelmat I—II, Helsinki 1950, 544+526 s

V Merikoski: Julkisoikeuden oppikirja I—II, Helsinki 1944 214+209 s

E Nevanlinna: Suomen valtion tulo- ja menoarvio, Helsinki 1921 181 s

Juho Niukkanen: Talvisodan puolustusministeri kertoo, Porvoo 1951 286 s

Erkki Räikkönen: Svinhufvud ja itsenäisyssenaatti, Helsinki 1935, 583 s

Otto Stenroth: Puoli vuotta Suomen ensimmäisenä ulkoministerinä, Helsinki 1931, 353 s

Väinö Tanner: Olin ulkoministerinä talvisodan aikana, Helsinki 1950, 434 s

W E Tuompo — L Grandell: Suomen armeija, Jyväskylä 1920, 100 s

2. Alkkaus- ja muiden lehtien ja kirjojen artikkelit

M Amtrup: Försvarets øverste Ledelse, Militaert Tidsskrift (Tanska), v 1940, s 221—239

A Castrén: Mannerheimin yhteydet senaattiin, Itsenäinen Suomi N:o 5/1937 s 149—150

Paavo Kastari: Eräitä keskushallinnon organisaation piirteitä Pohjoismaissa, Lakimies vuonna 1946 s 608—626, Ministeriöiden ja valtioneuvoston toiminnan rationalisoimisesta, Lakimies vuonna 1947 s 31—61

J Rautapää: Puolustusvoimien ylimmän johdon järjestely, Sotilas-aikakauslehti v 1938 s 14—26

Th Svedlin: Ylipäällikkökysymys 1918, Suomen vapaussota N:o 6/1937 s 124

S E A Tuompo: Poliittisen ja sotilaallisen johdon väliset suhteet vapausodassa valkoisten puolella, Tiede ja Ase v 1938 s 5—65

T V Viljanen: Marsalkan muistelmat II osa (kirja-arvostelu), Sotilas-aikakauslehti v 1952 s 157—161

3. Valtioneuvoston ja valtiopäivien pöytäkirjat ja asiakirjat

Suomen asetuskokoelman puolustusvoimia koskevat lait ja asetukset vuosilta 1918—1920, 1922, 1924, 1925, 1927, 1928, 1930, 1931, 1933, 1936—1944, 1947, 1950 ja 1952

Valtiopäivien puolustusvoimia koskevat pöytä- ja asiakirjat vuosilta 1921, 1925—1928, 1937, 1939—1941 ja 1951

Valtioneuvoston puolustusvoimia koskevat pöytäkirjat vuosilta 1939—1941

4. Muut asiakirjat

Puolustusreivissioni (Eirik Hornborg): Mietinnöt ja ehdotukset v 1924—1926

Puolustusreivisio (J W Keto ja T Veistaro): Mietinnöt ja ehdotukset v 1949

Sotasyyllisyysoikeudenkäynnin asiakirjoja I—III (Suomalaisen Kirjallisuuden seuran Kirjapainon Oy v 1946)

Valtionhoitajan määräykset komentovirastojen järjestelystä ja tehtävistä

Erillisiä, lähdeviittauksesta tarkemmin ilmenäviä puolustusministeriön, puolustusneuvoston, yleisesikunnan ja eräiden sotilashenkilöiden laatimia asiakirjoja

Kirjoittajan Sotakorkeakoulussa v 1950 laatima diplomityö: Puolustusvoimamme ylimmän johdon järjestely vapaussodasta nykypäiviin