

Puolustusneuvosto

Yleisesikuntamajuri Jorma Kaarnola

”Ylimpänä neuroa-antavana ja suunnittelevana elimenä sekä tasavallan presidentin neuvottelukuntana valtakunnan puolustusta koskevissa asioissa on puolustusneuvosto.”

Näin määrittää maaliskuun 21 päivänä 1957 annettu asetus puolustusneuvoston aseman. Ennenkuin puolustusneuvosto sai tuossa asetuksessa täsmennetyt kokoonpanonsa ja tehtävät, oli itsenäisen Suomen historian lehdille ehtinyt kertyä jo moniakin kokemuksia tämän tyyppisestä elimestä.

1. Historialliset kehitysvaiheet

Puolustusvoimien kehittämisen käynnistyttyä vapaussodan jälkeen oli nuorella puolustuslaitoksella monia vaikeuksia voitettavanaan. Organisaatio-ongelmat, henkilövalinnat, kustannus- ja koulutuskysymykset sekä varsin kirjavan sotilaskoulutuksen saaneen ja tällä pohjalla eri ryhmiksi jakautuneen upseerikunnan sisäiset ristiriidat olivat tälle pioneeriaikakaudelle tyypillisiä. Mannerheimin vetäytyttyä presidentinvaalien jälkeen syrjään virallisista tehtävistä vuonna 1919, ei puolustusvoimien kehittämistyölle löytynyt riittävän arvovaltaista johtajaa,

joka olisi kyennyt sovittamaan ilmenneet puolustusvoimain sisäiset ja poliittisen johdon kanssa syntyneet ristiriidat. Sisäiset ristiriidat huipentuivat keväällä 1924 satojen upseereiden eropyyntöön.

Vauhdittaakseen puolustusvoimain kehitystyötä yli ilmenneitten vaikeuksien päätti presidentti Ståhlberg muodostaa puolustusneuvoston. Huhtikuun 22 päivänä 1924 annetulla asetuksella perustettiin tasavallan presidentin neuvottelukunnaksi sotalaitosta koskeissa asioissa puolustusneuvosto. Se kokoontui presidentin kutsusta ja hänen puheenjohtollaan. Jäseninä olivat puolustusministeri, joka johti puhetta jos presidentti ei ollut saapuvilla, sotaväen päällikkö, yleisesikunnan päällikkö, suojeluskuntain ylipäällikkö sekä kaksi kenraalin tai esiuupseerin arvossa olevaa sotilashenkilöä, jotka viimeainitut presidentti puolustusministerin esittelystä määräsi vuodeksi kerrallaan.

Tämän puolustusneuvoston toiminta ei kuitenkaan päässyt kunnolla käyntiin.

Svinhufvudin tullessa presidentiksi 1. maaliskuuta vuonna 1931 hän otti heti yhteyttä Mannerheimiin tarjoten tälle puolustusvoimain komentajan ja sodan ajan ylipäällikön tehtäviä. Mannerheim ei suostunut vastaanottamaan rauhanajan puolustusvoimain komentajan tehtäviä, mutta tarjoutui ottamaan vastaan puolustusneuvoston puheenjohtajan tehtävät. Tästä viimeainitusta oli neuvoteltu jo Relanderin presidenttikaudella.

Nyt sai puolustusneuvoston työ uudet lähtökohdat, jotka määritettiin varsin nopeasti, sillä jo 11. maaliskuuta 1931 annettiin uusi asetus puolustusneuvostosta. Kun edellinen asetus antoi tehtäväksi vain lausuntojen antamisen asetuksessa määritetyistä asioista laajeni uuden neuvoston tehtäväkenttä käsittämään myös esitysten ja aloitteiden teon näissä kysymyksissä.

Jäsenistö muuttui niinkään jonkin verran. Puolustusministerin jäsenasema vaihtui oikeudeksi olla läsnä neuvoston kokouksissa. Esiupseerin arvoisilla sotilashenkilöillä ei enää ollut mahdollisuutta neuvoston jäsenyyteen. Kahden, presidentin erikseen määräämän kenraalijäsenen toimikausi pidennettiin kolmeksi vuodeksi. Ja tärkeimpänä seikkana: "Neuvoston puheenjohtajana toimii presidentin siihen määräämä neuvoston jäsen." Tämä asetuksen kohta teki mahdolliseksi kenraali Mannerheimin määräämisen puolustusneuvoston puheenjohtajaksi.

Tämä viiden kenraalin muodostama puolustusneuvosto, joka vuonna 1937 laajeni vielä kahdella kenraalilla toimikin hyvin tarmokkaasti aina talvisodan alkamiseen saakka. Tällöin neuvoston toiminta lakkasi, kun jäsenet ja sihteerit hajautuivat eri puolille Suomea johtamaan sota-toimia.

Kokoonpanonsa puolesta tämä puolustusneuvosto ei kuitenkaan voinut täyttää sitä poliittisen ja sotilaallisen johdon yhteistoiminnan tarvetta, mikä on olemassa sekä rauhan ajan maanpuolustusvalmisteluja suoritettaessa että kriisiaikana maanpuolustusta johdettaessa. Niinpä tämäkin puolustusneuvosto jäi paljolti vain toivomuksia esittäväksi elimeksi erityisesti tapauksissa, jolloin tavoitteena oli puolustusvoimain materiaalin kehittäminen. 1930-luvun puolustusneuvosto olikin itse asiassa vain tulevan sodan ajan ylipäällikön sotilaallinen neuvottelukunta, jonka asema perustui lähinnä sen puheenjohtajan arvovaltaan.

Sodan aikana tasavallan presidentti, eräät valtioneuvoston tärkeimmät jäsenet ja ylipäällikkö kokoontuivat aika ajoin neuvonpitoon tehden myös ratkaisevimmat päätökset. Sodan päätyttyä tämän tyyppinen kollegiaalinen toiminta kuitenkin luonnollisista syistä lakkasi, mutta ajatus maanpuolustuksen johtoelimen tai neuvottelukunnan vakinaistamisesta jäi itämään. Se tuotiin julki jo puolustusrevision mietinnössä vuonna 1949, mutta kesti kuitenkin vielä kahdeksan vuotta, ennenkuin uusi aseus puolustusneuvostosta annettiin 21. 3. 1957.

2. Puolustusneuvosto tänään

Nykyisen puolustusneuvoston kokoonpano on suunniteltu siten, että se edustaa sekä poliittista että sotilaallista arvovaltaa, jäsenten enemmistön koostuessa hallituksen tärkeimmistä jäsenistä. Puheenjohtajana toimii pääministeri ja varapuheenjohtajana puolustusministeri. Muita ministerijäseniä ovat ulkoasiainministeri, sisäasiainministeri, kauppa- ja teollisuusministeri sekä valtiovarainministeri, joilla kullakin on johdossaan maanpuolustuksen kannalta tärkeä toimiala. Tasavallan presidentti voi myös kutsua jäseniksi muitakin ministereitä. Näin on esimerkiksi tällä hetkellä (syksyllä 1973) oikeusministeri puolustusneuvoston jäsen. Vakinaisia sotilasjäseniä ovat puolustusvoimain komentaja ja pääesikunnan päällikkö. Puolustusneuvostoon voi tasavallan presi-

dentti kutsua kolmeksi vuodeksi kerrallaan lisäjäseniä. Tällaisia lisäjäseniä ovat nykyään puolustusministeriön kansliapäällikkö ja puolustustaloudellisen suunnittelukunnan puheenjohtaja.

Tärkeisiin kokouksiin on osallistunut myös tasavallan presidentti, jolloin hän luonnollisesti johtaa asioiden käsittelyä.

Pysyviksi asiantuntijoihkeeseen on puolustusneuvosto kutsunut valtiovarainministeriön valtiosihteerin ja ulkoasiainministeriön poliittisen osaston päällikön. Nämä ovat käytettävissä asiain valmistelussa sekä kokouksissa, silloin kun näitä aloja sivuavia kysymyksiä käsitellään.

Puolustusneuvoston tehtävät ilmenevät asetuksesta, jonka mukaan "puolustusneuvoston tehtävänä on:

- 1) Seurata sotilaspoliittisen aseman kehitystä ja selvittää sen vaikutus valtakunnan puolustukseen sekä suunnitella tämän perusteella määräytyvät puolustustehtävät;
- 2) tarkastaa sodan varalta ja sodan ajaksi laaditut valtakunnan puolustamisen perussuunnitelmat ja antaa niistä lausuntonsa sekä ottaen huomioon ne vaatimukset, jotka sanotut suunnitelmat asettavat hallinnon ja sen eri haarojen järjestelylle ja toiminnalle, puolustusvoimain yleiselle järjestelylle, henkisellem ja taloudelliselle puolustusvalmiudelle sekä väestön ja sen toimeentulon turvaamiselle, tehdä ehdotuksia tästä johtuviksi toimenpiteiksi ja niiden edellyttämiksi lainsäädäntötoimiksi;
- 3) valmistella puolustuksen rahoitussuunnitelmia ja menoarvioita sekä tehdä niitä koskevia esityksiä;
- 4) ohjata eri alojen maanpuolustusvalmisteluja ja saattaa ne toisiinsa sopeutuviksi antamalla viranomaisille niitä koskevia lausuntoja ja tekemällä niistä aloitteita; sekä
- 5) antaa lausuntoja ja tehdä esityksiä muistakin asioista, jotka tarkoittavat valtakunnan puolustusvalmiuden kehittämistä, niin myös niistä neuvoston toimialaan kuuluvista kysymyksistä, jotka tasavallan presidentti tai neuvoston puheenjohtaja on erikseen saattanut sen käsiteltäviksi."

Puolustusneuvosto on luonteeltaan neuvoa-antava ja suunnitteleva elin. Sillä ei ole toimeenpanovaltaa. Tästä huolimatta on nykyisellä puolustusneuvostolla kokoonpanonsa puolesta aivan toisenlaiset mahdolli-

suudet kuin 1930-luvulla saada maanpuolustuksen eri aloja koskevat päätöksensä toteutetuiksi. Tämä johtuu lähinnä siitä, että sen jäseninä ovat hallituksen päämiehen ohella maanpuolustuksen kannalta tärkeimpien ministeriöiden päälliköt sekä puolustusvoimain komentaja, joilla kaikilla on toimeenpanovalta omilla hallintohaaroillaan. Puolustusneuvosto on näin käytännössä muodostunut maanpuolustuksen ylimmäksi johtoelimeksi. Sitä voitaisiin tavallaan pitää myös eräänlaisena hallituksen puolustusasiainvaliokuntana.

Puolustusneuvoston työelimenä on suoraan pääministerin alainen sihteeristö, jonka toimintaa johtaa pääsihteeri. Pääsihteerin tehtävät on syntyneen käytännön mukaisesti kytketty pääesikunnan yleisesikuntapäällikön virkaan. Tällaisen järjestelyn avulla on pääesikunnan työkapasiteetti joustavasti saatettu puolustusneuvoston käytettäväksi.

Sihteeristöön (kuva 1) kuuluu kolme päätoimista virkamiestä; yleisihteeri ja hänen apulaisensa, jotka ovat yleisesikuntaupseereita sekä hallinnollinen sihteeri, joka on lakimies.

Taloudellisen ja henkisen maanpuolustuksen sekä väestönsuojelun edustajat sihteeristöön on nimetty näiden alojen virkamiehistä siten, että he hoitavat sihteeritehtävänsä oman virkansa ohella. Taloudellisen maanpuolustuksen sihteeri on siten Puolustustaloudellisen Suunnittelukunnan toimistopäällikkö ovo, henkisen maanpuolustuksen sihteeri on Henkisen Maanpuolustuksen Suunnittelukunnan pääsihteeri ovo ja väestönsuojelun sihteeri on väestönsuojelun ylitarkastaja ovo.

Tässä muodossaan on sihteeristö toiminut 19.5.1972 alkaen, jolloin puolustusneuvosto päätti uuteen kokoonpanoon siirtymisestä. Päätoiminen lakimies saatiin sihteeristöön keväällä 1973.

Päätoimiset sihteerit pitävät pöytäkirjaa neuvoston kokouksissa, laativat kirjelmät sekä hoitavat arkiston.

Tärkeätä on myös, että sihteeristö asetuksen sanamuodon mukaisesti "pitää yhteyttä maanpuolustusvalmisteluja suorittaviin ministeriöihin, esikuntiin, virastoihin, laitoksiin ja järjestöihin, seuraa näiden valmistelujen kehitymistä ja pitää puolustusneuvoston näistä tietoisina". Yhteydenpito eri ministeriöihin, virastoihin ja viranomaisiin sekä mm. talouselämän edustajiin on vuosien kuluessa hakeutunut omiin, joustaviin uomiinsa. Pohjan yhteyksien muodostumiselle antoi puolustusneuvoston aluksi varsin laaja ns ovo-sihteeristö. Sihteeristöön kuului nimittäin 14

eri ministeriöissä ja keskusvirastoissa oman virkansa ohella sihteeritehtäviä hoitanutta virkamiestä. Yhteyksien vakiinnuttua ja pääesikunnan yhteysupseerijärjestelmän laajennuttua saatettiin neuvoston sihteeristö supistaa nykyiseensä. Samalla on sihteeristön sisäinen neuvonpito tullut kiinteämmäksi, koska tämä pienehkö joukko on aina helpompi saada täysilukuisena koolle kuin entinen laaja sihteeristö.

On kuitenkin luonnollista, ettei sihteeristö yksin pysty valmistelemaan kaikkia puolustusneuvostossa esille tulevia asioita. Tähän työhön osallistuvat myös maanpuolustusvalmisteluja päätehtävänään suorittavat viranomaiset, eli puolustusministeriö, pääesikunta, rajavartiostojen esikunta, sisäasiainministeriön väestönsuojeluosasto ja puolustus-taloudellinen suunnittelukunta sekä monet muut suunnittelu- ja neuvottelukunnat (kuva 2). Erittäin arvokasta työtä ovat suorittaneet myös useat lyhytaikaiset komiteat.

Asioiden tultua valmistelluiksi ja eri viranomaisten annettua niistä lausuntonsa ne esitellään puolustusneuvoston ratkaistaviksi. Esittelyn suorittaa joko asianomainen neuvoston jäsen tai useimmin joku sihteeristä. Neuvosto voi myös kutsua jonkun asiantuntijan kuultavakseen.

Puolustusneuvoston tehtyä asiassa päätöksensä siitä lähetetään tieto päätöksen toimeenpanemiseksi ao ministeriölle tai pääesikunnalle, jotka toimivaltansa puitteissa huolehtivat päätösten toteuttamisesta. Jos päätös koskee sellaista asiaa, joka ei ole ao ministeriön tai puolustusvoimain komentajan toteutettavissa, esitellään asia valtioneuvostossa. Päätöksen-tekoon täällä vaikuttaa myönteisesti se seikka, että puolustusneuvostoon kuuluvat valtioneuvoston jäsenet ovat jo asiaan aikaisemmin perehtyneet.

Tasavallan presidentin ratkaistavaksi kuuluvista asioista neuvosto lähettää presidentille suosituksensa, jonka jälkeen esittely hänelle tapahtuu tavanomaista tietä.

3. Toiminnan virstanpylväitä

Kun puolustusneuvosto perustettiin, vei järjestäytyminen luonnollisesti oman aikansa. Säännönmukainen työ pääsikin alkamaan vasta noin vuoden kuluttua asetuksen antamisesta.

Tärkeimpiä tehtäviä alkuvaiheessa oli saada käynnistetyksi suunnittelutyö maanpuolustuksen eri aloilla. Huhtikuussa 1959 puolustusneuvosto antoiikin sihteeristönsä tehtäväksi laatia yhteistoiminnassa eri viranomaisten kanssa perussuunnitelmat maanpuolustuksen eri aloilta. Yleisohjeeksi suunnitelmien laadinnassa puolustusneuvosto määräsi periaatteen, jonka mukaan suunniteltavat kriisiaikaiset järjestelyt ja organisaatiot on luotava jo rauhan aikana olemassa olevia pohjana käyttäen ja niitä vain kriisiajan vaatimuksia vastaavasti vahventaen ja monipuolistaen. Tällä pyrittiin saavuttamaan toimimolle jatkuvuus ja varmuus jo muutenkin monia vaikeuksia sisältävässä siirtymävaiheessa rauhan tilasta kriisiaikaan. Lähtökohtana suunnittelussa oli myös tässä samassa kokouksessa hyväksytty maanpuolustuksemme ylimmän johdon järjestelyperiaate.

Evästykkeksi saatuja suuntaviivoja noudattaen alkoivat suunnitelmat valmistua. Ensimmäisinä olivat taloudellisen maanpuolustuksen alaan kuuluvat kriisiajan voimatalouden sekä eri elementeissä tapahtuvien kuljetusten järjestelysuunnitelmat.

Suunnitelmien tultua hyväksytyiksi puolustusneuvostossa jatkettiin tästä edelleen laatimalla suunnitelmien edellyttämiä toimintoja sääntelevät ohjesäännöt, jotka niinkään käsiteltiin neuvostossa.

Suunnittelu- ja ohjesääntötyön edistyessä lisääntyi myös tarve henkilöstön kouluttamiseen suunniteltuihin valtakunnallisiin organisaatioihin. Tämän tarpeen täyttämiseksi päätti puolustusneuvosto joulukuussa 1960 korkeimman maanpuolustusopetuksen aloittamisesta. Ensimmäinen valtakunnallinen maanpuolustuskurssi johtaville eri alojen siviili- ja sotilashenkilöille alkoi Sotakorkeakoulun suojissa huhtikuussa 1961. Tämä opetus on sittemmin laajennettu lääni- ja kuntatasolle ja vakinaistettu vuonna 1971 puolustusneuvoston hyväksymällä ohjeella kurssitoiminnan järjestelystä. Opetus tapahtuu puolustusneuvoston valvonnassa maanpuolustusopetuksen neuvottelukunnan toimiessa suunnittelevana, ohjaavana sekä opetustoiminnasta puolustusneuvostolle selkoa tekevänä elimenä. Maanpuolustuksen eri alojen työtä pysyvästi suunnittelemaan ja koordinoimaan sekä valmistelusta huolehtimaan muodostettiin eräitä tarpeellisia suunnittelu- ja neuvottelukuntia, joista jo aiemmin mainittiin. Vanhin näistä on Puolustustaloudellinen Suunnittelukunta.

Tällä hetkellä on puolustusneuvostossa meneillään jo suunnittelutyön toinen vaihe, jossa ohjesääntöjä ajanmukaistetaan ja suunnitelmia tarkistetaan.

Sotilaallista maanpuolustusta koskevat kysymykset ovat puolustusneuvostossa olleet runsaasti esillä. Puolustusvoimain suunnitelmia ja tehtäviä käsiteltiin 1960-luvun alussa. Tämän tuloksena määritti neuvosto puolustusvoimille vuonna 1962 tehtävät, jotka kattoivat myös sodan ajan, kun puolustuslaitosasetus tyytyy antamaan tehtävät vain rauhan ajalle.

Puolustusneuvoston kehoituksesta laadittiin pääesikunnassa puolustusvoimain 1960-luvun kehittämissuunnitelma eli ns K-ohjelma, jonka käsittely puolustusneuvostossa alkoi toukokuun lopulla 1962. Ohjelma hyväksyttiin lopullisesti vuoden 1964 alussa ja se käynnistyi vuoden 1965 budjetissa myönnettyin varoin. Valtiontaloudellisista syistä tuon ohjelman toteuttaminen jouduttiin kuitenkin myöhemmin keskeyttämään. Puolustusvoimat laativat tällöin uuden ohjelman, ns PV-ohjelman, jota käsiteltiin puolustusneuvostossa varsin pitkään, mutta jota ei ole toteutettu Parlamentaarisen puolustuskomitean annettua sittemmin, kesällä 1971 oman ohjelmaesityksensä.

Puolustusvoimain materialihankinnat onkin eräs niistä asioista, jotka säännönmukaisesti ovat puolustusneuvoston käsittelyssä. Merkittävimpinä erilaisten ohjelmakäsittelyjen lisäksi on mainittava SNTL:sta tapahtuvista hankinnoista päättäminen sekä vuotuisten puolustusbudjettien keskeisten tavoitteiden käsittely.

Puolustusvoimain sijoituskysymyksistä on puolustusneuvostossa käsitelty kaikkien uusien varuskuntien rakentaminen. Näillähän on sekä strategista että työllisyysnäkökohtiin liittyvää merkitystä.

Laajamittaisen, puolustusneuvostossa tehdyn sotilaspoliittisen tilanteenarvostelun perusteella julkaistiin vuonna 1967 arvioinnin tiivistetyt tulokset kirjaseksi "Maanpuolustuksemme tienviitat". Tässä on maanpuolustuksen ja sen jokaisen osa-alueen tavoitteet määritelty siten kuin kansainvälisen tilanteen kehitysnäkymät ja turvallisuuspolitiikkamme kokonaisuus edellyttävät. Kansainvälisen sotilaspoliittisen tilanteen kehityspiirteitä seurataankin neuvostossa jatkuvasti. Käytännössä tämä tapahtuu tilannekatsauksien muodossa ajankohtina, jolloin jotakin merkittävää on tapahtumassa. Lienee itsestään selvää, että Välimeren piiriin

ja Vietnamin tapahtumat ovat olleet viime aikoina useinkin esillä samoin kuin erilaisten sotilaspoliittisesti merkittävien kansainvälisten neuvottelujen kehittyminen.

Rauhansopimuksen ohjustulkintakysymys kuuluu myös puolustusneuvoston käsittelemiin merkittäviin ja laajakantoisiin asiakokonaisuuksiin.

Jo tämä suppeahko esittely antaa kuvan siitä monipuolisuudesta, mikä on tunnusomaista puolustusneuvoston toimikentälle. Eri aloille liittyvien asioiden käsittelyä pyritään myös elävöittämään sillä, että kokouksiin liitetään tutustumismatka käsiteltävänä olevaan aihepiiriin. Tämän kuluessa asiat useimmiten selkiytyvät neuvoston jäsenille paremmin kuin asiakirjojen perusteella. Vailla merkitystä ei liene sekään seikka, että tätä kautta puolustusneuvoston työskentely tulee konkreettisemmaksi ja maanpuolustuksen piirissä työskenteleville tutummaksi.

Tähänastisena toiminta-aikanaan vuodesta 1958 alkaen vuoden 1972 loppuun mennessä on puolustusneuvosto kokoontunut kaikkiaan 119 kertaa. Tämä merkitsee vuotta kohden keskimäärin kahdeksan kokousta, jotka useimmiten on pidetty valtioneuvoston istuntosalin kaarevan pöydän ääressä. Aiemmin mainitut tutustumismatkat kokouksineen ovat kohdistuneet käsiteltävästä asiakokonaisuudesta riippuen eri puolille Suomea.

LOPUKSI

Maanpuolustuksemme kehittämisessä turvallisuuspolitiikkamme toimivaksi ja tärkeäksi osakokonaisuudeksi on puolustusneuvostolla ollut epäilemättä ratkaiseva osuus. Tehdyn työn määrä on ollut suuri, mutta pitkäjänteisen kehitystyön jatkuva suunnittelu ja turvaaminen sekä eräillä aloilla vieläkin vallitsevien puutteiden korjaaminen takaavat toisaalta mittavan työkentän myös tulevaisuudessa.

Joissakin yhteyksissä on esiintynyt epäilyksiä siitä, että hallituksiemme verrattain usein tapahtuvien vaihtumisien vaikutukset olisivat puolustusneuvoston työskentelyn jatkuvuudelle haitaksi. Tähän käsitykseen voidaan kyllä sikäli yhtyä, että uudessa kokoonpanossaan olevan puolustusneuvoston työskentely on aina aloitettava tietynlaisella ajan-

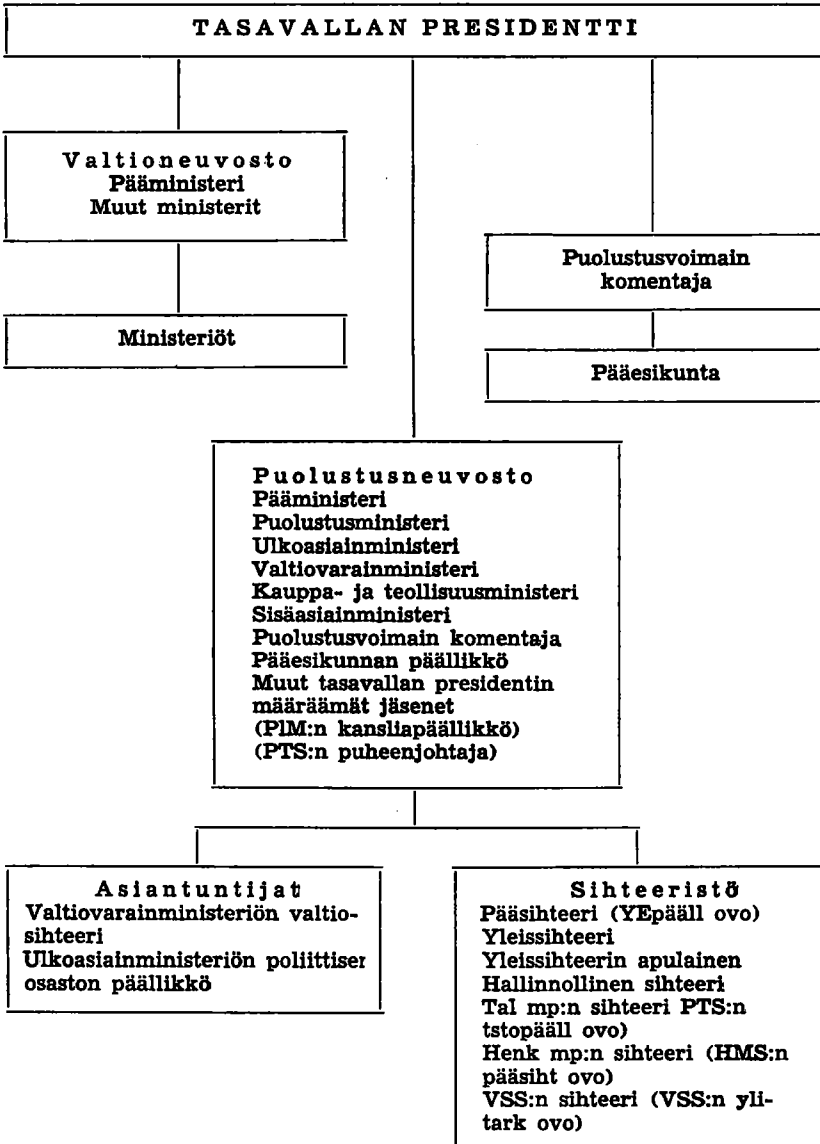
kohtaisen työkentän kartoittamisella. Jatkuvuutta on kuitenkin omiaan luomaan se seikka, että useimmiten uudenkin puolustusneuvoston ministerijäsenet ovat jo aikaisemmin osallistuneet neuvoston työskentelyyn jopa monien vuosien ajan.

LÄHTEET

1. Asetus puolustusneuvoston asettamisesta (117/24)
2. Asetus puolustusneuvostosta (106/31)
3. Asetus puolustusneuvostosta (135/57)
4. Asetus puolustusneuvostosta annetun asetuksen muuttamisesta (226/58)
5. Stig Jägerskiöld: Mannerheim mellan världskrigen, Schildt, Helsingfors 1972, 325 s
6. Puolustusneuvoston pöytäkirjat

Kuva 1

MAANPUOLUSTUKSEN YLIN JOHTO



NEUVOTTELU- JA SUUNNITTELUKUNNAT

Tiedotus	Jaostot
Suojelu	
Liikenne	
Rakennus	
Työvoima	
Rahoitus	
Maatalous	
Kansanhuolto	
Teollisuus	
Voimatalous	
Polttoaine	
Ulkomaankauppa	

