

PUOLUSTUSPOLIITTINEN PÄÄTÖKSENTEKO JA PUOLUSTUSHALLINTO SUOMESSA JA ERÄISSÄ MUISSA MAISSA

Yleisesikuntaeverstiluutnantti T Kokkonen

1. JOHDANTO

Hallinnoksi kutsutaan yleensä valtion toimintaa tehtäviensä ja tarkoitustensa toteuttamiseksi. Hallinto käsittää siis täytäntöönpanovaltaan kuuluvan toimivallan käyttämisen. Nykyajan valtiossa kuitenkin myös hallinnon puitteissa esiintyy toimintaa, joka on asiallisesti verrattavissa lainsäädäntöön

Tässä kirjoituksessa käsitellään pääasiassa edellä esitetyssä mielessä valtionhallinnon erästä osaa — puolustushallintoa. Tämän lisäksi käsitellään puolustuspoliittista päätöksentekojärjestelmää ja sen valvonnan yhteydessä lainsäädäntöön liittyviä seikkoja.

Puolustushallinnosta voidaan puhua kahdessa eri merkityksessä. Ensiksikin puolustushallinnoksi kutsutaan yleensä maanpuolustukseen tähtäävää toimintaa, harjoittaapa sitä mikä tahansa hallinto-organisaatioon kuuluva viranomainen. Toisaalta puolustushallinnolla ymmärretään sitä hallintoa, joka hallinto-organisaation puitteissa käsittää rauhan ai-

kana vain puolustusvoimat sekä sodan aikaiset puolustusvoimat rajavartiolaitos mukaanlukien. Hallintokäytännössä puolustushallinto sanaa käytetään yleensä merkitsemään hallintoa puolustusministeriön hallinnonalalla.

Puolustusvoimia koskevia säädöksiä on annettu laeissa ja asetuksissa sekä puolustusvoimien ohje- ja johtosäännöissä. Lisäksi on olemassa joukko yleismääräysten ja hallintokäskyjen muodossa annettuja pysyvämääräyksiä ja erityisohjeita. Puolustushallintoa sääteleviä säädöksiä tarkastellaan jäljempänä pääasiassa vain lakien ja asetusten sekä hieman ministeriön päätösten puitteissa. Puolustushallintoa käsitellään rauhajan toimintana, jolloin rajavartiolaitos on jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Puolustuspoliittisen päätöksenteon tarkastelua ei rajoiteta muodollisorganisatoriseksi, ei siis pelkästään toimeenpanovallan puitteissa tapahtuvaksi vaan valotetaan myös eri johto- ja valvontaelinten toimintaa ja niiden vaikutusmahdollisuuksia ja keskinäisiä suhteita.

Puolustushallinnon johto-organisaation tarkastelussa pitäydytään ylimmällä tasolla, joten alin taso, jota käsitellään on pääesikunta. Puolustusministeriön tehtäviä ja toimialaa käsitellään hieman laajemmalti kuin muuta puolustushallintoa.

Ulkomaisista puolustuspoliittisista päätöksentekomalleista on pyritty ottamaan esille muutama tyypillinen esimerkki. Niitä käsiteltäessä keskitytään myös vain organisaation ja päätöksentekojärjestelmän ylätasolle. Kunkin maan järjestelmä esitetään lähinnä kaavion avulla. Ruotsin järjestelmää on valotettu muita laajemmalti.

2. PUOLUSTUSHALLINTO SUOMESSA

2.1. Lainsäädännöllinen perusta

2.1.1. Yleistä

Suomen lainsäädäntö koostuu eritasoisista säädöksistä. Tärkeimmät säädösten tasot ovat perustuslaki, laki, asetus sekä valtioneuvoston ja ministeriön päätös.

Lakien säätäminen kuuluu hallitusmuodon mukaan eduskunnalle yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Perustuslain säätäminen edellyttää eduskunnassa määränemmistöä. Tavallisen lain säätämiseen tarvitaan

eduskunnan enemmistön tuki. Tasavallan presidentillä on toimivalta antaa asetuksella tarkempia määräyksiä lakien täytäntöönpanosta.

Lainsäädäntöä täydentävät niin sanotut hallinnolliset yleismääräykset. Näitä ovat ministeriöiden päätökset sekä lisäksi eri viranomaisten antamat muut kuin yksittäisiä tapauksia koskevat määräykset. Osa yleismääräyksistä annetaan lakien ja asetusten perusteella, silloin kuin niissä on annettu alemmalle viranomaiselle valtuus antaa täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä. Osa yleismääräyksistä koskee kaikkia kansalaisia, osa vain hallintokoneiston virkamiehiä tai erityisen vallanalaisuus-suhteen alaisia.

Erikoisluonteestaan huolimatta puolustusvoimat ovat osa valtion hallintokoneistoa. Organisaatiolle on tyypillistä suorat käskyvaltasuhteet. Puolustushallinto jakautuu yleiseen hallintoon ja sotilaskäskyjärjestelmään perustuvaan hallintoon. Sotilaalliset nimitysasiat muodostavat vielä erillisen asiaryhmän. Yleiset puolustushallintoasiat käsittelee puolustusministeriö vastaavalla tavalla kuin muutkin ministeriöt hallintoasiat omalla hallinnonalallaan. Ylimpänä viranomaisena sotilaskäskyasiat ratkaisee tasavallan presidentti.

Toisin kuin eräissä muissa valtioissa Suomessa ei ole erityistä lainsäädäntöä, jolla olisi erikseen järjestetty maanpuolustuksen ylin johto sekä eri viranomaisten asema ja vastuu kokonaismaanpuolustuksessa. Tästä syystä on organisaatio käytännössä käsitetty sellaiseksi, että samalla kun tasavallan presidentille hallitusmuodon nojalla kuuluu puolustusvoimien ylin päällikkyys, hän myös johtaa ei-sotilaallista maanpuolustusta. Tässä tehtävässä hänellä on apuna puolustusneuvosto. Käytännön toimenpiteet keskittyvät kuitenkin pääministerille, joka samalla toimii puolustusneuvoston puheenjohtajana. Maanpuolustuksen ylimmän johdon asema on siis käytännön — ei säännösten — varassa.

Koska valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä koskevissa säännöksissä ei ole kuin niukalti merkintöjä maanpuolustusta koskevista tehtävistä, niin käytännössä kukin viranomainen vastaa omalla alallaan kriisiajan toiminnan suunnittelusta ja valmistelusta. Ongelma-alueeksi jäävät ne alat, jotka rauhan aikana ovat jakaantuneet usean eri viranomaisen kesken.

Maanpuolustuksen suunnittelua ja valmistelua tarkoittavaa lainsäädäntöä selvittämään vuonna 1960 asetettu ns Mannerin toimikunta on seuraavana vuonna antamassaan mietinnössä varsin perusteellisesti käsitellyt myös maanpuolustuksen ylimmän johdon järjestämiseksi tarvittavaa lainsäädäntöä. Tämän eräänlaisen perustutkimuksen lisäksi on tehty muitakin maanpuolustusta koskevia mietintöjä ja tutkimuksia.

Lainsäädännöllä on luotu ja luodaan perusta puolustushallinnon ja erityisesti puolustusvoimien toiminnalle sekä sen päätöksentekojärjestelmälle ja valvonnalle. Sotilaallisen maanpuolustuksen osalta johto ja vastuun jakaantuminen onkin jo varsin selkeästi lainsäädännöllisesti järjestetty.

2.1.2 Puolustushallintoa koskeva lainsäädäntö

Hallitusmuodossa, joka on perustuslain luokkaa oleva säädös, on puolustusvoimia koskeva perussäännös. Siinä määrätään, että jokainen Suomen kansalainen on velvollinen olemaan osallisena isänmaan puolustuksessa. Tarkemmat säädökset tästä on asevelvollisuuslaissa sekä laissa aseettomasta palveluksesta ja siviilipalveluksesta.

Hallitusmuodon eri pykälissä on yleiset määräykset ylimmästä toimeenpanovallasta, jota hoitaa tasavallan presidentti ja valtioneuvosto. Valtioneuvostoa koskevia erityissäädöksiä ovat lisäksi:

- laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta,
- laki asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä sekä
- valtioneuvoston ohjesääntö.

Puolustusministeriön toiminta on samalla tavalla järjestetty kuin muidenkin ministeriöiden. Sen viroista ja toimista on säädetty erillinen laki. Yleinen lainsäädäntö koskee siis myös puolustusvoimia ja sen henkilöstöä, jollei asiasta ole annettu erikoissäännöksiä.

Puolustusvoimien tehtävistä ja kokoonpanosta on säädetty laissa puolustusvoimista. Siinä on viittauksia asevelvollisuuslakiin, puolustusvoimien viroista ja toimista annettuun lakiin sekä lakiin sotilasopetuslaitoksista. Rauhan ja turvallisuuden ylläpitämistä varten YK:n käyttöön asetettavasta valvontajoukosta on oma lakinsa. Rajavartiolaitoksesta, joka on sisäasiainministeriön alainen, on äskettäin annettu uudistettu laki.

Henkilöstöä koskeva lainsäädäntö on myös olemassa. Näihin luetaan muun muassa palkattua henkilöstöä ja asevelvollisuutta sekä sotilaskurinpitoa koskevat säädökset. Hallitus tulee lähitulevaisuudessa antamaan eduskunnalle esityksen laiksi rikoslain täydentämiseksi sotilaskokkia koskevilla säännöksillä, sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi — toisin sanoen Sotaväen rikoslaki lakkaa olemasta erillisenä.

2.1.3. Sotilaskäsky- ja hallintoasiat

Sotilaskäskyasioiden ja puolustushallintoasioiden välistä eroa ei ole täsmällisesti määritelty. Lainsäädännössä on vähitellen supistettu sotilaskäskyasiain käsitettä. Sotilaallisista nimitysasioista päätetään samalla tavalla kuin sotilaskäskyasioista.

Hallintoasioihin luetaan muun muassa tulo- ja menoarviota, palkkausta, päivärahoja koskevat asiat. Puolustusvoimien omaisuuden hoito, kutsuntojen toimittamiseen liittyvät sekä eräät asevelvollisuusasiat luetaan myös tähän ryhmään kuuluviksi. Lisäksi niihin kuuluvat puolustusvoimissa palvelevien oikeus- ja sosiaaliturvaa ja lääkintähuoltoa koskevat asiat.

Sotilaskäskyasioina yleensä pidetään niitä puolustusvoimien tehtäviin liittyviä asioita, jotka asianomainen esimies ratkaisee sotilaallisen esimiesasemansa perusteella. Tällaisia ovat muun muassa valmiutta, operatiivisia kysymyksiä, suunnittelua, teknistä kehittämistä, koulutusta, sotilaallista järjestystä ja kurinpitoa koskevat asiat. Sotilaskäskyasioina on puolustusvoimain komentaja yleensä vahvistanut ohjesäännöt lukuunottamatta niitä, jotka käsittelevät puolustusministeriön välitöntä toimialaa. Sotilaskäskyasiassa tehdyssä ratkaisussa on vastuussa sen tekijä yksin, kun taas hallintoratkaisussa ovat vastuussa sekä päätöksentekijä että esittelijä. Erikoisluonteesta huolimatta on sotilaskäskyasioiden käsitteleminen hallintomenettelyä. Näihin seikkoihin palataan myöhemmin muun muassa tasavallan presidentin asemaa puolustusvoimien ylipäällikkönä käsiteltäessä.

2.1.4. Maanpuolustuksen valmiuslainsäädäntö

Tämän aiheen piiriin ei varsinaisesti kuulu sota- tai kriisiaikaa koskeva puolustusvalmiuslainsäädäntö, mutta sitä on kuitenkin syytä hie- man kosketella koska se liittyy puolustuspoliittiseen päätöksentekoon.

Puolustusvalmiuslainsäädännön keskeisimmät säännökset ovat laki sotatilalaista vuodelta 1930 sekä laki väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa vuodelta 1970.

Sotatilalaki antaa siitä hetkestä alkaen, jolloin sen säännökset ovat noudatettavina, tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja sotilasviranomaisille valtuudet monin eri tavoin tehostaa valtakunnan puolustusta. Sotatilalaki sisältää myös joukon säännöksiä taloudellisten olojen järjestämiseksi. Nämä säännökset ovat käyneet suurelta osalta tarpeettomiksi edellä mainitun, talouselämän turvaamista koskevan lain tultua voimaan.

Sotatilalain heikkoutena on sen voimaantulosäännös, jonka mukaan sotatila voidaan julistaa vain sodan tai kapinan aikana. Vaikka tätä säännöstä on erillisellä lailla väljennetty siten, että sotatila voidaan julistaa myös, jos sota tai kapina on syttymäisillään ja sotavoima tai osa siitä on määrätty pantavaksi liikekannalle, se ei vieläkään tee mahdolliseksi sotatilalain säännösten voimaan saattamista sellaisessa kriisivaiheessa, jolloin liikekannallepanoa ei julisteta. Kun esimerkiksi vuonna 1939 puolustusvalmiutta haluttiin kohottaa ilman liikekannallepanon julistamista, oli pakko säätää erityinen valtuuslaki. Tällainen laki on säädettävä perustuslakina, minkä vuoksi sen aikaansaaminen kiireellisenä edellyttää 5/6 enemmistöä eduskunnassa.

Laki väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa antaa tietyin edellytyksin valtioneuvostolle oikeuden säännöstellä mm rahataloutta, vientiä ja tuontia, tuotantoa ja jakelua, palkkauksia, hintoja, maksuja ja vuokria sekä kuljetuksia ja liikennettä. Lain soveltamisesta säädetään sen 1 §:ssä ja samalla määritellään kriisi-aika seuraavasti:

”Milloin valtakuntaa uhkaavasta sodanvaarasta tai käytävästä tai käydystä sodasta, vieraiden valtioiden välisestä sodanvaarasta tai sodasta tahi vaikutukseltaan näihin rinnastettavasta valtakunnan ulkopuolella sattuneesta muusta erityisestä tapahtumasta on aiheutunut ilmeinen vaara väestön toimeentulolle, välttämättömän talouselämän jatkumiselle tai maan taloudelliselle puolustusvalmiudelle, voidaan määrääjäksi, kuitenkin enintään vuodeksi kerrallaan annettavalla asetuksella säätää, että tämän lain säännöksiä voidaan soveltaa. Sen jälkeen kun eduskunta on päättänyt, ettei asetusta ole kumottava, valtioneuvostolla on edellä sanotun vaaran torjumiseksi valta määrätä ryhdyttäväksi tässä laissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

Milloin 1 momentin mukaista menettelyä ei voida ilman huomattavaa haittaa noudattaa, voidaan asetuksella siitä poiketen säätää, että tämän lain säännöksiä saadaan välittömästi soveltaa. Tällainen asetus voidaan antaa enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan.”

Oleennaista Suomen puolustusvalmiuslainsäädännölle on, että se on laadittu sota-aikaa silmällä pitäen, minkä vuoksi se ei sovellu käytettäväksi esimerkiksi tehostetun puolueettomuusvartioiden taikka muun kuin sodasta johtuvan kriisitilanteen aikana. Meiltä on toistaiseksi puuttunut lähes kokonaan rauhan ja sodan ajan välitilaa koskeva lainsäädäntö (Ruotsissa beredskapslagstiftning). Suunnitelmia tämän puutteen poistamiseksi on olemassa. Edellä selostettu väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa käsittelevä

laki on ensimmäinen toteutuneista suunnitelmista ja samalla epäilemättä eräs tärkeimmistä kriisiaikana tarvittavista laeista.

Muuta valmiuslainsäädäntöä ei ole syytä käsitellä tarkemmin, koska osa siitä on jo auttamattomasti vanhentunutakin.

2.2. Puolustuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä — puolustushallinnon johto- ja hallinto-organisaatio

2.2.1. Yleistä

Puolustuspoliittisen päätöksentekojärjestelmän perustan luo lait ja muut säädökset, joita edellä jo käsiteltiin. Seuraavassa tarkastellaan johto- ja valvontaelinten tosiasiallisia toimintoja ja toimintaedellytyksiä sekä niiden välisiä vaikutusmahdollisuuksia ja keskinäisiä suhteita.

Hallitusmuodon mukaan valtiovalta kuuluu Suomessa kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Lainsäädäntövaltaa eduskunta käyttää yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Molemmat valitaan vaaleilla, joten kansanvallan voidaan periaatteessa katsoa toteutuvan näiden päätöksenteon välityksellä.

Ylin toimeenpanovalta kuuluu tasavallan presidentille, joka nimittää valtioneuvoston, jolla on parlamentaarinen vastuu. Hallitusmuodon mukaan presidentti on puolustusvoimien ylipäällikkö. Hänen alaisenaan toimii puolustusvoimain komentaja apunaan pääesikunta. Valtioneuvostossa kuuluvat valtakunnan puolustusta ja puolustusvoimia koskevat asiat lähinnä puolustusministeriölle. Pääesikunta toimii paitsi puolustusvoimien johtoesikuntana, myös puolustusministeriön alaisena ylempänä hallintoviranomaisena.

Neuvoa-antavana ja suunnittelevana elimenä valtakunnan puolustusta koskevissa asioissa on valtioneuvoston yhteydessä toimiva puolustusneuvosto. Se on samalla tasavallan presidentin apuna toimiva puolustussasiain neuvottelukunta.

2.2.2 Puolustushallinnon johto- ja hallinto-organisaatio

Kuvassa 1 on esitetty puolustushallinnon ylin johto ja hallinto-organisaatio

2.2.3. Tasavallan presidentti

Hallitusmuodon mukaan tasavallan presidentillä on huomattavat valtaoikeudet. Hänelle kuuluu maan turvallisuuspolitiikan johto. Puolustushallintoa ja puolustusvoimia koskevan lainsäädännön alalla presidentin vallan käyttö on samanlaista kuin lainsäädäntöasioissa yleensä. Hallituksen esitysten ja asetusten antamisesta presidentti päättää valtioneuvostossa. Kun asiat valmistellaan valtioneuvoston piirissä, presidentti ei ole käytännössä kovinkaan usein puuttunut lakiehdotusten tai annettujen asetusten yksityiskohtiin.

Tasavallan presidentti on rauhan aikana puolustusvoimain ylipäällikkö. Sodan aikana hänellä on harkintansa mukaan mahdollisuus luovuttaa ylipäällikkyyys toiselle henkilölle. Ylipäällikkyyden siirtäminen käsittelee kuitenkin presidentin luopumisen vain sotilaallisesta määräamisvallasta. Sitä vastoin hänelle tasavallan presidenttinä kuuluva poliittinen johtoasema säilyy edelleen hänellä itsellään, eikä hän voi siirtää sitä toiselle henkilölle. Poliittiseen johtoon, joka näin ollen sodan aikana kuuluu presidentille ja muille ylimmille valtioelimille samoin kuin rauhankin aikana, sisältyy myös valta päättää niistä päämääristä, jotka sotilaallisen johdon kulloinkin tulee toteuttaa. Sodasta ja rauhasta ei sitä vastoin edes tasavallan presidentti voi päättää muutoin kuin eduskunnan suostumuksella.

Jos presidentti sodan aikana haluaa käyttää hyväkseen perustuslain hänelle suomaa mahdollisuutta ylipäällikkyyden siirtämiseen, hän voi luovuttaa ylipäällikkyyden puolustusvoimain komentajalle tai muulle tehtävään sopivaksi katsomalleen sotilashenkilölle. Ylipäällikkyyden luonteesta johtuen sitä ei kuitenkaan ole mahdollista siirtää siviilihenkilölle eikä myöskään ole ajateltavissa ylipäällikkyyden jakaminen siten, että presidentti pidättäisi osan ylipäällikölle kuuluvista tehtävistä itselleen ja siirtäisi ylipäällikkyyden vain osaksi toiselle henkilölle. Sodan päätyttyä tasavallan presidentin on jälleen otettava päällikkyyys itselleen. Tasavallan presidentin ratkaistavat puolustushallinnon piiriin kuuluvat asiat voidaan jakaa kahteen pääryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat yleiset puolustushallintoa koskevat asiat. Toisena ryhmänä ovat presidentin ratkaistavat sotilaskäskyasiat ja sotilaalliset nimitysasi-

at. Nämä eri asiaryhmät eroavat toisistaan sekä laadultaan että käsitteilyjärjestykseltään.

Yleiset puolustushallintoasiat tasavallan presidentti ratkaisee samassa järjestyksessä kuin hallintoasiat muillakin hallinnon aloilla. Presidentti tekee puheena olevissa asioissa päätöksensä valtioneuvostossa säännönmukaisesti puolustusministerin esittelystä. Tällaisia yleisiä puolustushallintoasioita ovat esim. esityksen antaminen eduskunnalle lain säätämiseksi puolustushallinnon alaan kuuluvissa asioissa, tarkempien määräysten antaminen asetusteitse puolustushallintoa koskevien lakien täytäntöönpanosta, puolustusvoimille kuuluvan omaisuuden hoidosta sekä sotilaallisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta samoin kuin muista sellaisista puolustushallinnon alaan kuuluvista asioista, jotka ennestään ovat hallinnollisilla säännöksillä järjestetyt. Yleisten puolustushallintoasiain piiriin on luettava myös määräyksen antaminen liikekannallepanosta ja puolustusvoimien palauttamisesta rauhan ajan kannalle. Liikekannallepanosta hän antaa hallitusmuodon mukaan määräyksen valtioneuvostossa. Julistuksen sotatilan alkamisesta ja päättämisestä antaa presidentti myös valtioneuvostossa. Silloin kun valtakunta joutuu hyökkäyksen kohteeksi, ei eduskunnan suostumus sotilaallisiin puolustustoimiin ryhtymisestä ole välttämätön. Tällöin presidentti voi antaa toimintamääräykset puolustusvoimille sotilaskäskyteitse ylipäällikkönä.

Yleisten määräysten antaminen upseerien ylentämisperusteista sekä useat muut presidentin valtioneuvostossa ratkaistavat puolustuslaitoksen hallintoa ja taloutta koskevat asiat kuuluvat myös yleisiin puolustushallintoasioihin.

Toisen tasavallan presidentin ratkaistavan puolustushallintoa koskevan asiaryhmän muodostavat edellä jo mainitut sotilaskäskyasiat ja sotilaalliset nimitysasiat. Näiden ja yleisten puolustushallintoasiain välinen raja ei kuitenkaan ole kaikissa tapauksissa selvä. Sotilaskäskyasiat eli komentoasiat, joissa presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston ulkopuolella, ovat sellaisia vanhastaan valtionpäämiehelle kuuluneita asioita, jotka ovat presidentin käsiteltäviä hänen ylipäällikön ominaisuudestaan johtuen.

Jos presidentti luovuttaa ylipäällikkyyden sodan aikana toiselle henkilölle, niin myös ylipäällikölle kuuluva toimivalta sotilaskäskyasioissa siirtyy viimeksi mainitulle. Sotilaskäskyasiain käsitteleminen on myös hallintoa. Lainsäädäntökysymykset eivät koskaan voi olla sotilaskäskyasioita. Sotilaskäskyasioihin ei kuulu asioita, joista on valtiosäännön mukaan määrättävä asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä. Myöskään kysymyksiä, jotka edellyttävät määrärahan ottamista tulo- ja menoarvioon, ei

voida sotilaskäskyllä ratkaista, koska tällöin jouduttaisiin rajoittamaan eduskunnan budjettivaltaa. Sotilaskäskyteitse presidentti ei voi tehdä ratkaisuja, joilla on tärkeä poliittinen merkitys.

Tärkeä vallankäytön muoto presidentillä on hänen sotilaallisiin nimitysasioihin kuuluvat puolustusvoimien upseerien virkoihin ja eräisiin muihin sotilasvirkoihin nimittämisvaltansa. Puolustushallinnon alalla etenkin puolustusministerin ja puolustusvoimain komentajan nimittämisellä on huomattava merkitys. Kenraalien ja eräiden muiden puolustusvoimien sekä puolustusministeriön ylimpien virkamiesten nimitys tapahtuu valtioneuvoston esityksestä. Muut upseerit presidentti nimittää puolustusvoimain komentajan esittelystä. Nimittäessään puolustusvoimien upseerit virkoihinsa presidentti samalla valvoo puolustusvoimia. Jos yleinen etu vaatii, on presidentillä oikeus avoimella kirjeellä vapauttaa nimitetyt upseerit viroistaan.

Presidentin ratkaistavien sotilaskäskyasiain ja sotilaallisten nimitysasiain esittelystä sekä presidentin niistä tekemäin päätösten varmentamisesta edellytetään hallitusmuodossa erikseen säädettäväksi. Tämän säännöksen ilmeisenä tarkoituksena on, että sanotunlaiset asiat on käsiteltävä valtioneuvoston ulkopuolella, mikäli laillisessa järjestyksessä ei erikseen toisin säädetä. Presidentti ei yleensä edes voi käsitellä niitä valtioneuvostossa. Käytännössä vakiintuneen menettelyn mukaan näiden asioiden käsittely tapahtuukin niin sanottuina kabinetiasioina.

Ylipäällikkönä tasavallan presidentti ei ole kenenkään muun käskynalainen. Sen sijaan hän on velvollinen noudattamaan maan valtiosääntöön sekä voimassa oleviin lakeihin ja asetuksiin sisältyviä säännöksiä ja toimimaan niiden mukaisesti. Hän on kuitenkin sidottu ministerien myötävaikutukseen, mutta ei heidän mielipiteisiinsä. Presidentin päätöksen varmentanut ministeri on ratkaisusta sekä poliittisessa, että oikeudellisessa vastuussa, jollei hän ole ilmoittanut ratkaisuun eriävää mielipidettä.

Tasavallan presidentin vallankäyttö hallintoasioissa on käytännössä perustunut enemmän hänen asemaansa valtakunnan päämiehenä kuin hänen ylipäällikkövaltaansa. Sotilaallisissa nimitysasioissa presidentin vallankäyttö on ollut aktiivisempaa kuin sotilaskäskyasioissa.

Henkilökysymysten merkitys on tullut näkyviin pian hallitusmuodon voimaantulon jälkeen. Sodanjälkeiset presidentit ovat kiinnittäneet erityistä huomiota puolustusvoimain komentajaksi nimitettäviin henkilöihin ja heidän toimintoihinsa. Eron myöntäminen puolustusvoimain komentajille vuosina 1946 ja 1969 osoittaa, miten voimakkaasti presidentti voi käyttää valvontavaltaansa, joskin erot näissäkin tapauksissa myönnet-

tiinkin asianomaisen omasta pyynnöstä.

Koska tasavallan presidentillä ei ole omaa sotilaallista neuvonantajaa, niin puolustusvoimain komentajan merkitys presidentin henkilökohtaisena luottamusmiehenä korostuu. Presidentti voi kylläkin myös sotilaskäskyasioissa saada lausuntoja puolustusneuvostolta.

Ylipäällikkövallan tosiasiallisesta käytöstä on esitetty esimerkkeinä muun muassa Itä-Karjalan kysymyksen toteutetut sotilaalliset varotoimet vuosina 1921—23. Presidentti otti niin sanotun Mäntsälän kapinan aikana vuonna 1932 itselleen järjestyksen palauttamisen johdon. Syksyllä 1944 presidentti määräsi Pohjois-Suomessa saksalaisia joukkoja vastaan käytyjen operaatioiden suuntaviivat. Maaliskuussa 1948 puolustusvoimat asetettiin presidentin määräyksestä osittaiseen valmiustilaan.

Myöhemmin tässä yhteydessä tullaan käsittelemään ylipäällikkyyden järjestelyjä joissakin muissa maissa. Useimmiten se on järjestetty toisin kuin meillä. Eroa sotilaskäskyasioihin ja yleisiin hallintoasioihin ei yleensä muualla ole toteutettu.

2.2.4. Eduskunta

Lainsäädäntövallan käyttäminen on eduskunnan tärkein tehtävä puolustuspoliittisissa kysymyksissä. Tätä valtaa käyttäessään eduskunta asettaa puolustusvoimien toiminnalle tavoitteet ja määrää sen päätehtävät. Laki puolustusvoimista säädettiin vasta vuonna 1974, johon saakka sen tehtävistä oli säädetty asetuksella. Useilta keskeisiltä toiminnoiltaan puolustusvoimat on yhä edelleen järjestetty asetustasoisilla säädöksillä.

Eduskunnan tehtävä puolustuskysymyksissä on ollut melkoisesti vähäisempi kuin monella muulla hallinnonalalla. Puolustuslaitoskomitea onkin mietinnössään esittänyt eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä korottamalla puolustusvoimia koskevaa säädöstasoa. Toisaalta on kylläkin huomattava, että puolustusvoimien toimintaa koskevia säädöksiä sisältyy eräisiin muihin hallinnonaloja koskeviin lakeihin kuten muun muassa palo- ja pelastuslakiin ja poliisilakiin.

Lainsäädäntövallan ohella eduskunta voi huomattavalla tavalla vaikuttaa puolustusasioihin tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä. Valtiovarainvaliokunnalle asiaa käsittelevänä erikoisvaliokuntana kuuluu budjetin valmistelu. Puolustusbudjettiin liittyvät asiat käsittelee valtiovainvaliokunnan puolustusasiainjaosto. Näihin kuuluvat varsinaisen tulo- ja menoarvio sekä pääosa siihen liittyvistä niin sanotuista budjettilajeista. Eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivalta määrittävät siis ne puitteet, joissa puolustusvoimat suorittavat tehtävänsä.

Valvontaa puolustushallinnon piirissä suorittavat poliittiseen päätöksentekoon osallistuvien ohella mm eduskunnan oikeusasiamies ja valtion tilintarkastajat. Yksityisillä kansanedustajilla on mahdollisuus esittää kirjallisia ja suullisia kysymyksiä puolustushallintoa ja puolustusvoimia koskevista asioista puolustusministerin vastattavaksi.

Eduskunnan puolustusasiainvaliokunta on yksi pysyvistä ylimääräisistä valiokunnista. Valiokuntaan kuuluu 17 jäsentä. Puolustusasiainvaliokunta käsittelee ja valmistelee puolustushallinnon alaan kuuluvat lakiehdotukset ja aloitteet. Pääosan valiokunnan käsittelemistä asioista muodostaa kansanedustajien tekemät toivomusaloitteet. Ne koskevat lähinnä varusmiesten ja kantahenkilökunnan asemaa ja heidän sosiaalisia olojaan sekä puolustushallinnon rakennustoimintaa.

Puolustushallinnon määrärahoja koskevat asiat eivät kuulu puolustusasiainvaliokunnalle, vaan valtiovarainvaliokunnan puolustusasiainjaostolle, kuten edellä jo todettiin. Varsinaiseen turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon liittyviä asioita valiokunta ei juuri ole käsitellyt. Monia muita puolustusvoimia koskevia tärkeitä kysymyksiä on käsitelty eduskunnan muissa erikoisvaliokunnissa.

Puolustusasiainvaliokunnalle ei ole säädetty puolustusvoimiin kohdistuvaa valvontatehtävää. Valiokunta on kuitenkin seurannut puolustusvoimien toimintaa puolustusministeriöltä ja puolustusvoimilta saamansa informaation avulla ja suorittamalla tutustumiskäyntejä eri varuskuntiin.

2.2.5. Valtioneuvosto

Puolustushallinnon alalla valtioneuvoston vallankäyttö ei eroa sen muusta vallankäytöstä. Valtioneuvostolle kuuluvat lainsäädäntöasiain sekä etenkin tulo- ja menoarvioesityksen valmistelu. Nimitysasioista sen käsiteltäviin asioihin kuuluvat esityksien tekeminen puolustusvoimain komentajan ja eräiden muiden puolustushallinnon ylimpien virkamiesten nimittämisestä sekä kenraalien tehtävään määräämisestä.

Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan käsiteltävistä asioista ne, joita ei ole lakiin tai asetukseen sisältyvällä nimenomaisella säännöksellä uskottu jollekin ministeriölle. Jos syntyy erimielisyyttä siitä, minkä ministeriön käsiteltäviin jokin asia kuuluu, ratkaisee kysymyksen valtioneuvosto

Huomattava merkitys valtioneuvoston toiminnassa on ministerivaliokunnilla. Niistä tärkeimpien eli ulkoasiainvaliokunnan ja raha-asiainvaliokunnan puheenjohtajana toimii pääministeri. Raha-asiainvaliokunnan

jäseninä ovat puolustushallinnon alaan kuuluvia asioita käsiteltäessä pääministerin lisäksi puolustusministeri, valtiovarainministeri ja yksi pääministerin määräämä muu ministeri. Pääministerin puheenjohtajana toimiva puolustusneuvosto on eräässä mielessä valtioneuvostoon liittyvä monijäseninen valmisteluelin.

2.2.5.1. Puolustusneuvosto

Puolustusneuvostosta annetussa asetuksessa todetaan, että ”ylimpänä neuvoa-antavana ja suunnittelevana elimenä sekä tasavallan presidentin neuvottelukuntana valtakunnan puolustusta koskevissa asioissa on puolustusneuvosto”. Puolustusneuvoston puheenjohtajana on pääministeri, varapuheenjohtajana puolustusministeri sekä jäseninä ulkoasiainministeri, sisäasiainministeri, kauppa- ja teollisuusministeri, valtiovarainministeri, puolustusvoimain komentaja ja pääesikunnan päällikkö. Lisäjäseniä voi tasavallan presidentti kutsua kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Tällaisia lisäjäseniä ovat nykyisin puolustusministeriön kansliapäällikkö ja puolustustaloudellisen suunnittelukunnan puheenjohtaja. Osallistessaan kokouksiin tasavallan presidentti luonnollisesti myös johtaa asioiden käsittelyä.

Puolustusneuvoston tehtävänä on mm

- seurata sotilaspoliittisen aseman kehitystä, selvittää sen vaikutus valtakunnan puolustukseen sekä suunnitella tämän perusteella määräytyvät puolustustehtävät,
- tarkastaa sodan varalta ja sodan ajaksi laaditut valtakunnan puolustustamisen perussuunnitelmat,
- valmistella puolustuksen rahoitussuunnitelmia sekä
- ohjata eri alojen maanpuolustusvalmisteluja ja saattaa ne toisiinsa sopeutuviksi.

Nykyisessä asetuksessa on mainittu vain sodan ajan suunnitelmat, vaikka valmistelutyö koskee valmiuden luomista muitakin kriisitilanteita varten.

Puolustusneuvostolla ei ole toimeenpanovaltaa, mutta toisaalta sen jäseninä ovat hallituksen päämiehen ohella maanpuolustuksen kannalta tärkeimpien ministeriöiden päälliköt sekä puolustusvoimain komentaja, joilla kaikilla on toimeenpanovaltaa omilla hallintohaaroillaan. Puolustusneuvosto ei siis voi tehdä puolustushallintoa koskevissa kysymyksissä sellaisia periaatepäätöksiä, jotka oikeudellisesti rajoittaisivat viranomaisen ratkaisuvalltaa. Silti puolustusneuvoston merkitys hallituksen ja puo-

lustusvoimien johdon välisenä yhteistoimintaelimenä ja koordinoivana suunnitteluorganina on erittäin merkittävä. Puolustusvoimien materiaali-hankinnat ovat muun muassa niitä asioita, jotka säännöllisesti ovat puolustusneuvoston käsiteltävinä.

Puolustusneuvoston työelimenä on suoraan pääministerin alainen sihteeristö. Pääsihteerin tehtävät on käytännön syistä kytketty pääesikunnan yleisesikuntapäällikön virkaan. Sihteeristöön kuuluu kolme päätoimista virkamiestä, yleissihteeri ja tämän apulainen, jotka ovat yleisesikuntaupseereita sekä hallinnollinen sihteeri, joka on lakimies. Näiden lisäksi on maanpuolustuksen taloudellisella, maanpuolustustiedotuksen sekä väestönsuojelun alalla kullakin neuvostossa oma sihteerinsä, jotka hoitavat sihteerin tehtävää oman virkansa ohella. Sihteeristön tehtävänä on valmistella käsiteltävät asiat omalta osaltaan ja esitellä ne neuvostossa. Valmistelutyöhön osallistuvat eri ministeriöt, neuvottelukunnat ja keskusvirastot toimialansa osalta sekä useat tilapäiset toimikunnat ja komiteat.

Puolustusneuvoston muodostettua kantansa käsiteltävästä asiasta, siitä lähetetään tieto asianomaiselle ministeriölle, pääesikunnalle tai muulle virastolle, jotka toimivaltansa puitteissa huolehtivat päätösten toteuttamisesta.

Puolustusneuvoston käsittelemistä monista kysymyksistä mainittakoon maanpuolustuksen eri alojen perussuunnitelmat ohjesääntöineen, puolustusvoimien tehtävät, rauhansopimuksen ohjusartiklan tulkintakysymys, uusien varuskuntien rakentaminen, puolustusvoimien hankinnat sekä maanpuolustuksen eri alojen määrärahakysymykset. Kriisiaikana puolustusneuvoston merkitys korostuu.

2.2.6. Puolustusministeriö

Puolustusministeriön yleisorganisaatio on esitetty jo kuvassa 1 käsiteltäessä puolustushallinnon johto-organisaatiota.

Puolustusministeriö on sekä rauhanaikaisten että sodanaikaisten puolustusvoimien ylin hallinnollinen viranomainen. Puolustusministeriö hoitaa ministeriönä ne valtioneuvostolle hallintoviranomaisena kuuluvat asiat, jotka koskevat valtakunnan puolustusta ja puolustusvoimia. Puolustusministeriön tehtävänä on siten valmistella tasavallan presidentin ja valtioneuvoston käsiteltävät puolustushallintoa koskevat asiat sekä ratkaista lopullisesti hallinnonalan asiat, jotka lailla tai asetuksella on ministeriön ratkaistavaksi määrätty.

Puolustusministeriö johtaa ja valvoo puolustushallintoa ja siten

myös hallintotoimintaa puolustusvoimien piirissä. Sen alaisena on sotilashallinnollisessa suhteessa puolustusvoimat ja sotatuomioistuimet huomioon ottaen, mitä viimeksi mainituista on erikseen säädetty. Puolustusministeriön johdon alaisina ovat lisäksi puolustushallinnon alaiset tehtaat ja kiinteistöt sekä maa- ja metsäomaisuuden hallinto. Puolustusministeriön alaisuudessa ovat myös eräät jäljempänä mainittavat neuvotte- lu- ja suunnitteluelimet.

Ministeriön hallinnon alaisia ovat lisäksi kutsunta-asiain keskuslautakunta ja kutsuntalautakunnat sekä suomalainen YK-valvontajoukko. Puolustusministeriön toimivalta johtavana hallintoviranomaisena puolustushallinnon alalla käsittää kaikki ne ylimmässä hallintoportaassa ratkaistavat yleiset puolustushallintoa koskevat asiat, joita ei ole erikseen pidätetty tasavallan presidentin ratkaistavaksi tai nimenomaan säädetty ratkaistaviksi valtioneuvoston yleisistunnossa.

Puolustusministeriön päällikkönä on puolustusministeri. Ministeriössä on sen toimialaan kuuluvien asioiden käsittelemistä varten keskusosasto, sotilasasiainosasto, suunnitteluosasto, talousosasto, rakennusosasto ja kiinteistöosasto sekä kansliatoimisto.

Puolustusministeriön virkamiehiä ovat kansliapäällikkö, osastopäälliköt, toimistopäälliköt sekä osastojen ja toimistojen muut virkamiehet. Puolustusministeriön virkamiehet ovat yleensä virkamiesvastuuseen nähden samassa asemassa kuin muutkin valtioneuvoston virkamiehet.

Puolustusministeriölle kuuluvat asiat, jotka eivät ole valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavia, puolustusministeri ratkaisee asianomaisen esittelijänä toimivan ministeriön virkamiehen esittelystä. Ministerin ratkaisemista asioista laadittavat toimituskirjat ja kirjelmät allekirjoittaa ministeri ja varmentaa esittelijä. Muissa tapauksissa allekirjoittaa toimituskirjan tai kirjelmän asian ratkaisija yksin.

Edellä sanotusta selviää, että valtioneuvostolle kuuluvat puolustushallintoa koskevat asiat ratkaistaan asian laadusta riippuen joko valtioneuvoston yleisistunnossa tai puolustusministeriössä. Kaavio puolustusministeriön esittelijöistä valtioneuvostossa ja puolustusministeriössä on esitetty kuvassa 2. Osalle esittelijöistä on esittelyoikeus asetuksen nojalla osan ollessa niin sanottuja ylimääräisiä esittelijöitä, joille tämä oikeus on erikseen annettu. Kuvasta nähdään, että osalla esittelijöistä on esittelyoikeus vain puolustusministeriössä.

Valtioneuvoston yleisistunnossa asiat käsitellään ja ratkaistaan kollegiaalijärjestelmän mukaisesti. Tämä merkitsee, että kaikki saapuvilla olevat ministerit osallistuvat ratkaisun tekemiseen. Erimielisyyden sattuessa suoritetaan äänestys, jolloin eniten ääniä saanut mielipide tai ään-

ten mennessä tasan puheenjohtajan kannattama mielipide tulee päätökseksi.

Päätöksestä vastaavat kaikki siihen osallistuneet kollegion jäsenet sekä myös esittelijänä toiminut ministeriön virkamies, ellei hän ole pöytäkirjaan ilmoittanut eriävää mielipidettään.

Puolustusministeriössä asioita ratkaistaessa noudatetaan toimisto- eli päällikköjärjestelmää, jolloin ratkaisun tekee ministeri asianomaisen virkamiehen esittelystä. Ministerin ohella asian esitelty virkamies on tällöin tehdystä päätöksestä vastuussa, ellei hän ole todistettavasti ilmoittanut eriävää mielipidettään ratkaisun suhteen, jolloin vastuu on yksin ministerillä. Milloin ratkaisuvalta on poikkeuksellisesti uskottu ministeriön kanslia- tai osastopäällikölle, tämä, samoin kuin asian hänelle esitelty virkamieskin, on luonnollisesti vastuussa tekemästään ratkaisusta. Puolustushallinnossa esiintyy vielä kolmaskin eli ns esikunta- eli staabijärjestelmän mukainen asiain ratkaisutapa. Siinä ratkaisuvalta samoin kuin vastuu tehdystä päätöksestä on yksin asian ratkaisijalla. Asian esittelijä, joka yleensä varmentaa päätöksen, ei vastaa itse päätöksestä. Sitä vastoin hän on vastuussa asiassa hankkimansa asiatietojen paikkansapitävyydestä samoin kuin siitäkin, että asiassa ehkä laadittava toimituskirja on tehdyn päätöksen mukainen. Esikuntajärjestelmän mukainen ratkaisutapa ei kuitenkaan tule kysymykseen puolustusministeriössä eikä muutoinkaan yleisiä puolustushallintoasioita käsiteltäessä ja ratkaistaessa.

Puolustusministeriön eräs tärkeimmistä tehtävistä on vastata hallinnonalansa keskipitkän ja pitkän tähtäyksen suunnittelusta. Tämä tapahtuu huomattavalta osalta puolustusvoimia koskevan tulo- ja menoarvion valmistelun yhteydessä. Sotilaallista suunnittelua hoitavat sotilasviranomaiset pääesikunnan johdossa.

Puolustusvoimia koskeva lainsäädäntö valmistellaan myös puolustusministeriössä. Laki- ja asetusehdotusten valmistelun ohella puolustusministeriön tehtäviin lainsäädäntöasioissa kuuluu toimialaansa koskevien hallinnollisten yleismääräysten antaminen. Sotilaskäskyasioita koskevien ohjesääntöjen ja muiden määräysten antaminen kuuluu puolustusvoimain komentajalle ja hänen alaisille sotilasviranomaisille.

Puolustusministeriön tärkeimmät valtuudet puolustushallinnon alalla perustuu lähinnä ministeriön budjettivaltaan ja sen tehtäviin lainsäädäntöasioissa. Ministeriön toimialaan kuuluu lisäksi puolustusvoimien ja muu hallinnonalan rakennustoiminta ja kiinteistöhoito.

Puolustusministeriön eri osastojen käsiteltäviä asioita asetuksen mukaan ovat seuraavat asiarhmät.

Keskusosasto käsittelee asiat, jotka koskevat:

- lainsäädäntöä ministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa,
- puolustusvoimien edun valvomista oikeusasioissa,
- ministeriön ja puolustusvoimien henkilöstön palkkausta, vakainasia ja ylimääräisiä eläkkeitä sekä avustuksia,
- puolustushallinnon tehtaissa, varikoissa, korjaamoissa, laitoksissa ja työpaikoissa työsopimussuhteessa palvelevien sekä työaikalain alaisiksi saatettujen viran tai toimen haltijain työoikeudellisia kysymyksiä ja työmaahuoltoa,
- kaupallisia kysymyksiä,
- sotilasoikeudenhoitoa, mikäli se ei kuulu muulle viranomaiselle sekä
- muita maanpuolustuksen järjestämistä ja ylläpitämistä koskevia sotilashallintoasioita, joita ei ole uskottu ministeriön jollekin toiselle osastolle tai muulle viranomaiselle.

Sotilasasiainosasto käsittelee asiat, jotka koskevat:

- yleistä maanpuolustusvalmiutta ja valtakunnan alueellista koskemattomuuden valvontaa,
- puolustusvoimien kokoonpanoa ja järjestelyä,
- asevelvollisuutta,
- maanpuolustustiedotusta ja maanpuolustuksen tieteellistä tutkimustoimintaa,
- sosiaalitoimintaa,
- puolustusvoimien räjähdysvaarallisten aineiden valvontaa,
- ulkomaisia laivasto- ja sotilasvierailuja sekä opinto- ja virkamatkoja sekä
- suomalaista valvontajoukkoa ja muita YK:n rauhanturvaamistointintaan liittyviä kysymyksiä.

Suunnitteluosasto käsittelee asiat, jotka koskevat:

- toiminta- ja taloussuunnittelua yhteistoiminnassa talousosaston kanssa,
- suunnittelujärjestelmien kehittämistä ja hallinnonalan suunnittelu-toiminnan yhteensovittamista,
- henkilökoulutusta sekä
- rationalisointia ja standardointia.

Talousosasto käsittelee asiat, jotka koskevat:

- puolustusministeriölle tilivirastona kuuluvia tehtäviä,
- tulo- ja menoarvion valmistelua ja vahvistettujen määrärahojen jakoa,
- varojen käyttöä ja niiden tarkastuksia sekä

- puolustusvoimien muun omaisuuden, ei kuitenkaan kiinteistöjen, hoidon ja kirjanpidon tarkastuksia.

Rakennusosasto käsittelee asiat, jotka koskevat:

- kasarmi- ja muiden rakennusten rakentamista, kunnossapitoa ja rakennusteknillistä hoitoa sekä
- kasarmi- ja harjoitusalueiden, ampumaratojen, lento- ja leirikenttien, teiden, raiteiden, satamien, siltojen ja laitureiden sekä kiinteistöihin kuuluvien laitteiden rakentamista, kunnossapitoa ja rakennusteknillistä hoitoa.

Kiinteistöosasto käsittelee asiat, jotka koskevat:

- kiinteistöjen hallintaa, käyttöä ja hoitoa,
- rakennusten ja niiden osien vuokrausta,
- virkamiesasuntoja,
- puolustusvoimille annettavia luontoissuorituksia,
- kiinteistöjen hankkimista, vaihtamista tai luovuttamista sekä niitä koskevaa lainsäädäntöä,
- maanmittaus- ja kartoittamistoimituksia,
- kiinteistöarkistoa,
- metsäalueiden käyttöä ja metsänhoitoa,
- puutavaran myyntiä sekä
- metsästystä, kalastusta ja luonnonsuojelua.

Kansliatoimisto käsittelee asiat, jotka koskevat:

- puolustusministeriön asiakirjojen puhtaaksikirjoittamista, kirjaimista, postitusta, arkistointia ja kirjastoa,
- puolustusministeriön henkilökunnan kortiston ja nimikirjan pitämistä sekä komennuksia ja vuosilomia ynnä muita ministeriön yleistä laatua olevia henkilöasioita,
- puolustusministeriön sisäistä taloudenhoitoa ja järjestystä sekä
- puolustusministeriön tiedotustoimintaa.

Kysymykseen siitä, minkä osaston tai toimiston käsiteltäviin jokin asia tai asiaryhmä kuuluu, ratkaisee epäselvissä tapauksissa puolustusministeri.

2.2.6.1. Rakennustoiminta ja kiinteistöhoito

Puolustusministeriö vastaa kaikesta puolustushallinnon kiinteistöhoidosta ja rakennustoiminnasta. Kiinteistöhoitoasioissa on kuitenkin yleensä noudatettava virkatietä kiinteistöhoitopiiri – kiinteistöhoitoalue pääesikunta – puolustusministeriö. Piirirakennusmestari on kuitenkin oikeutettu hyväksytyjä töitä koskevissa teknisissä asioissa teke-

mään esityksiä suoraan puolustusministeriölle. Laajat uudisrakennus- ja peruskorjaustyöt suoritetaan erikseen asetettujen rakennustyömaiden toimesta. Rakennustyömaiden on katsottu olevan suoraan puolustusministeriön alaisia.

Joukko-osastoissa ja piiritasolla on suhteellisen uudesta kiinteistönhoito-ohjesäännöstä huolimatta ilmennyt painetta organisaation tarkistamiseksi. Muutospainetta on myös lisännyt, että valtionhallinnossa on viireillä hankkeita yhteistyön aloittamiseksi hallinnonhaaroittain kiinteistönhoidon alalla hoitokustannusten vähentämiseksi. Tällainen yhteistyö olisi kuitenkin vaikeasti toteutettavissa puolustusvoimien nykyisellä kiinteistöhoito-organisaatiolla.

Puolustusministeriössä asetettiin vuonna 1972 työryhmä suunnittelemaan kiinteistöhoito-organisaation uudelleen järjestämistä. Työryhmä sai valmiiksi kesäkuussa 1973 mietinnön, jonka mukainen kiinteistöhoitokokeilu on toteutettu Lounais-Suomen sotilasläänin alueella.

Ehdotetussa organisaatiomallissa, joka on esitetty kuvassa 3, kiinteistöhoitotehtävät on keskitetty kiinteistöhoitopiiriin rakennustoimistolle ja joukko-osastot vapautettu näiden tehtävien suorittamisesta. Organisaatio on lisäksi pyritty luomaan riittävän joustavaksi ja kehityskykiseksi mahdollisten uusien tehtävien suorittamisen kannalta. Niinpä uuden organisaation puitteissa voitaisiinkin suorittaa muun muassa suuriakin uudisrakennustöitä.

Ehdotetussa organisaatiossa kiinteistöhoitotehtävät on jaoteltu ammattialoittain ja siten, että niitä johtaa ja valvoo kunkin ammattialan asiantuntija. Ratkaisujen nopeuttamiseksi sekä valvonnan ja ohjauksen tehostamiseksi on ehdotettu, että kiinteistöhoitopiirin ja puolustusministeriön välillä olisi suora virkatie eräissä asioissa, jolloin sotilasläänin ja pääesikunta vapautuisivat niiden varsinaiseen toimialaan kuulumattomien asioiden käsittelystä.

2.2.6.2. Kaupallinen- ja majoitustoimikunta

Puolustusministeriön johdossa on valtioneuvoston tai ministeriön itsensä asettamia pysyviä komiteoita tai toimikuntia. Näistä voidaan ottaa esimerkeiksi mm puolustusministeriön kaupallinen toimikunta ja puolustusvoimien majoitustoimikunta.

Kaupallinen toimikunta käsittelee valmistavasti:

- puolustusvoimien hankinnat, työsuoritukset, myynnit ja vuokratukset, jotka sen mukaan kuin puolustusministeriö on erikseen

määrännyt, on saatettava puolustusministeriön ratkaistaviksi; sekä

- puolustusministeriön hankinnat, työsuoritukset, myynnit ja vuokraukset, puolustusvoimien majoitustoimikunnassa käsiteltäviä luuunottamatta, jotka
- käsitellään valmistavasti valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa tai valtiovarainministeriön raha-asiain käsittelyssä, taikka
- jotka ministeriön asianomainen osastopäällikkö tai esittelijä katsoo tarpeelliseksi saattaa kaupallisessa mielessä toimikunnan käsiteltäväksi.

Puolustusvoimien majoitustoimikunta käsittelee valmistavasti:

- kaikki tärkeimmät joukkojen ja laitosten pysyväisluonteista sijoitusta koskevat asiat,
- esitykset puolustusvoimille tarpeellisten maa- ja vesialueiden hankkimisesta,
- puolustusvoimien uudisrakennus- ja vuosikorjaustöitä koskevat kokonaissuunnitelmat sekä tarvittaessa myös näihin liittyvät yksityiskohtaiset rakennus- ja korjaussuunnitelmat.

Puolustusministeriön asemaa ja tehtäviä on käsitelty Puolustuslaitoskomitean ja Toisen parlamentaarisen puolustuskomitean mietinnöissä. Näiden tekemiä esityksiä käsitellään jäljempänä. Puolustusministeriössä tutkitaan näitä kysymyksiä parhaillaan. Tällöin tutkitaan myös ministeriön ja pääesikunnan välistä työnjakoa. Mietintönsä jättäneen delegointitoimikunnan esitykset ovat osaltaan johtaneet päätösvallan delegoimiseen.

2.2.7. Puolustusvoimain komentaja

Välittömästi tasavallan presidentin alaisena sotilaallisen käskyvallan haltijana toimii puolustusvoimain komentaja esikuntineen. Hänen alaisinaan ovat puolustusvoimien eri osat ja viranomaiset. Puolustusvoimain komentajan esikuntana on pääesikunta.

Puolustusvoimain komentajan sotilaallisen käskyvallan ulkopuolelle jää rauhan aikana rajavartiolaitos, joka vasta liikekannallepanon sattuessa liitetään puolustusvoimiin ja siten vasta tällöin tulee puolustusvoimain komentajan sotilaallisen käskyvallan alaiseksi.

Puolustusvoimain komentajan tehtävänä on johtaa ja valvoa puolustusvoimien puolustusvalmiuden valmisteluja, ylläpitämistä ja kehittämistä tarkoittavaa toimintaa ja antaa tätä koskevia käskyjä ja ohjeita puolustusvoimien eri viranomaisille sekä tehdä aloitteita maan puolustusval-

miuden kehittämiseksi muiden hallinnonhaarain alalla.

Puolustusvoimain komentaja esittelee tasavallan presidentille ne puolustusvoimien sotilaskäskyasiat ja sotilaalliset nimitysasiat, joiden ratkaisu kuuluu presidentille ja joiden esittely ei ole muun viranomaisen tehtävänä. Sotilaskäskyasioihin sisältyvät tällöin yleensä myös muut kuin nimitysasioina pidettävät henkilöasiat. Puolustusvoimain komentaja vahvistaa niin ikään sotilaalliset ohje- ja johtosäännöt, joiden vahvistamisjärjestyksessä ei ole toisin määrätty.

Puolustusvoimain komentajan esitellessä tasavallan presidentille sotilaskäskyasioita ja sotilaallisia nimitysasioita, tasavallan presidentti yksin on vastuussa esittelystä tekemänsä päätöksen sisällöstä ja komentajan vastuu rajoittuu esikuntajärjestelmän mukaisesti varmentajan vastuuseen. Hän vastaa vain antamiensa asiatietojen oikeellisuudesta samoin kuin siitäkin, että asiassa laadittava toimituskirja on tehdyn päätöksen mukainen. Tasavallan presidentti ratkaisee asian sotilas- eikä siviiliviranomaisena, siis puolustusvoimien ylipäällikkönä ja puolustusvoimain komentajalla sotilaallisesta kuuliaisuusvelvollisuudesta johtuen ei ole mahdollisuutta itsenäiseen kannanmäärittelyyn eriävän mielipiteen pöytäkirjaamisen muodossa. Asia on tässä suhteessa toinen kuin puolustusministerin toimiessa esittelijänä, jolloin ministerillä on esittelijän vastuu samoin kuin myös velvollisuus ilmoittaa mielipiteensä presidentin päätöksestä valtioneuvostolle.

Muut kuin presidentille esiteltävät puolustusvoimia koskevat sotilaskäskyasiat sekä nimitysasiat ja muut henkilöasiat ratkaisee puolustusvoimain komentaja itse, mikäli niiden ratkaisemista ei ole uskottu muulle viranomaiselle. Hän on myös itse vastuussa tekemiensä päätösten asiallisesta sisällöstä.

Puolustusvoimain komentaja on virka-asemansa perusteella myös puolustusneuvoston jäsen. Komentaja toimii tarvittaessa presidentin sotilaallisena neuvonantajana. Puolustusvoimain komentaja on se henkilö, jolle sodan aikana presidentti voi luovuttaa puolustusvoimien ylipäällikkyyden.

Vaikka puolustusvoimain komentaja sotilaallisen käskyvallan haltijana on ensisijaisesti sotilasviranomainen eikä varsinainen hallintoviranomainen, niin yleisissä puolustushallintoasioissa puolustusvoimain komentajakin on puolustusministeriön alainen. Tämä johtuu jo siitä, että puolustusvoimain komentajan esikuntana oleva pääesikunta on samalla puolustusministeriön alainen keskusvirasto.

Johtaessaan ja valvoessaan alaistensa viranomaisten toimintaa puolustusvoimain komentajalla on oikeus antaa heille sitovia ohjeita ja vir-

kakäskyjä sekä pitää silmällä ja tarkastaa heidän suorittamiaan toimenpiteitä. Sotilaskäskyasioissa komentaja on muodollisesti vastuussa ratkaisujensa tarkoituksenmukaisuudesta vain presidentille. Käytännössä kuitenkin komentajat ovat tärkeissä kysymyksissä neuvotteleet toimenpiteistään puolustusneuvoston ja etenkin puolustusministerin kanssa. Valtakunnan ylimmillä laillisuuden valvojilla, valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä, on mahdollisuus puuttua komentajan samoin kuin kaikkien puolustusvoimiin kuuluvien viran ja toimen haltijain virkatoimiin, mikäli he katsovat tällaisen toimen lainvastaiseksi. Viimeksi mainittujen ylimpien lainvalvojien välisen tehtävien jaon mukaisesti puolustusvoimien viran ja toimen haltijain toiminnan valvominen kuuluu lähinnä eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin.

2.2.7.1. Pääesikunta

Pääesikunnan toimintaa johtaa ja valvoo pääesikunnan päällikkö. Hän toimii tarvittaessa puolustusvoimain komentajan sijaisena. Pääesikunnan neljän esikunnan päälliköt sekä asessori ja kenttäpiispa ovat suoraan pääesikunnan päällikön alaisia.

Pääesikunta toimii puolustusvoimien johtoesikuntana. Se on samalla puolustusministeriön alainen ylempi hallintoviranomainen ja siten rinnastettavissa keskusvirastoon. Pääesikunta on puhtaasti päällikkövirasto eikä kolleginen viranomainen, kuten muut keskusvirastot. Vastuu tehdystä ratkaisusta on esikuntajärjestelmän mukaisesti yksin asian ratkaisijalla paitsi yleisissä puolustushallintoasioissa, joissa vastuu on myös asian esittelijällä.

Periaatteessa pääesikunnalla on sotilaskäskyasioissa puolustusministeriöstä riippumaton asema valmistellessaan presidentille ja komentajalle esiteltävät asiat sekä toimeenpannessaan niitä koskevat käskyt. Käsitellessään puolustusvalmiuteen liittyviä joukkojen käyttöä koskevia asioita, pääesikunta on ensisijaisesti sotilasvirasto. Puolustusministeriöllä on kuitenkin tulo- ja menoarvioesitystä valmisteltaessa mahdollisuus varsin pitkälle ohjata sotilaallista toimintaa. Ministeriöllä on sotilaskäskyasioisakin toimivaltaakin aluevalvonnasta ja puolueettomuusmääräyksistä annettujen asetusten nojalla.

Työnjako puolustusministeriön ja pääesikunnan välillä on periaatteessa yleensä selvä. Kuitenkin käytännössä syntyy joskus ongelmia. Ministeriö käsittelee yksin muun muassa puolustusvoimien tilointa, menoarviota, rakennustöitä ja kiinteistönhoitoa koskevat asiat. Pääesikunta taas käsittelee yksin muun muassa operatiiviset ja koulutusasiat ja

sotilaallisen järjestyksen ylläpitämistä koskevat asiat. Molemmat virastot käsittelevät puolustusvoimien järjestelyä ja hankintoja sekä asevelvollisuuden suoritusta koskevia asioita.

Eräät siviilihallinnon alat joutuvat olemaan kiinteässä yhteistoiminnassa puolustusvoimien kanssa. Sen vuoksi on eräiden hallinnonalain keskusvirastoihin perustettu sotilastoimisto. Sotilastoimistojen tehtävänä on erityisesti kehittää ja ylläpitää asianomaisen hallinnonalan puolustusvalmiutta. Tällaisia sotilastoimistoja ovat posti- ja lennätinhallituksen sekä rautatiehallituksen sotilastoimistot.

Pääsikunta on lisäksi asettanut yhteysupseereita eräisiin hallinnonaloihin. Yhteysupseerit on sijoitettu ulkoasianministeriöön, sisäasiainministeriöön (valtioneuvoston kansliaan samalla), lääkintöhallitukseen, tie- ja vesirakennushallitukseen (samalla liikenneministeriöön).

2.2.8. Ylimmät suunnittelu- ja neuvotteluelimet

Maanpuolustuksen kriisiajan valmisteluja varten on muodostettu eri hallinnonalojen edustajista ja ulkopuolisista asiantuntijoista koostuvia neuvottelu- ja suunnittelukuntia. Puolustusministeriön hallinnonalalle kuuluvat näistä maanpuolustuksen tieteellinen neuvottelukunta ja maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta. Muita vastaavia elimiä ovat: kauppa- ja teollisuusministeriön alainen puolustustaloudellinen suunnittelukunta, sisäasiainministeriön hallinnonalalle kuuluva väestönsuojeluneuvottelukunta, liikenneministeriön alalla oleva viestialan neuvottelukunta sekä sosiaali- ja terveysministeriön alainen lääkintähuollon neuvottelukunta.

2.2.8.1. Maanpuolustuksen tieteellinen neuvottelukunta

Maanpuolustuksen liittyvän tieteellisen tutkimustyön ohjaamiseksi ja edistämiseksi sekä yhteyden ja yhteistoiminnan järjestämiseksi ja ylläpitämiseksi yliopistojen, korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja teollisuuslaitosten kanssa toimii puolustusministeriön alaisena maanpuolustuksen tieteellinen neuvottelukunta (MATINE). Siihen kuuluu puheenjohtaja ja kuusi jäsentä sekä viisi lisäjäsentä, jotka valtioneuvosto määrää puolustusministeriön esityksestä neljäksi vuodeksi kerrallaan. Matinen toimisto ja pääsihteerin virkapaikka on puolustusministeriössä. Puheenjohtajan tulee edustaa tieteellisen tutkimustoiminnan yleistä tuntemusta sekä jäse-

nistä yhden sähkötekniikkaa ja elektronitekniikkaa, yhden muita teknillisiä tieteitä, yhden matematiikkaa, yhden fysiikkaa, yhden kemiaa sekä yhden biologiaa ja lääketiedettä. Neuvottelukunnan alaisena toimii paikallisjaostoja.

Maanpuolustuksen tieteellisen neuvottelukunnan tehtävä on myös suunnittelevaa ja aloitteita tekevää laatua varsinaisen ratkaisuvallan samoin kuin myös tehtyjen aloitteiden ja esitysten toteuttamisen ollessa asianomaisten valtioelinten ja hallintoviranomaisten asiana.

2.2.8.2. Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan toiminta liittyy eräiden tehtävien osalta entisen jo lakkautetun henkisen maanpuolustuksen suunnittelukunnan toimintaan. Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta perustettiin toisen parlamentaarisen puolustuskomitean osamietinnössään tekemän esityksen pohjalta vuoden 1975 lopussa.

Suunnittelukuntaan kuuluu puheenjohtaja ja vähintään 12 ja enintään 20 jäsentä, jotka valtioneuvosto määrää eduskunnan vaalikaudeksi kerrallaan. Jäseniä määrättäessä on otettava huomioon eduskunnassa vallitsevat parlamentaariset voimasuhteet. Suunnittelukunnan pysyviksi asiantuntijoiksi valtioneuvosto määrää kuusi pysyvää asiantuntijaa – valtioneuvoston kansliasta, ulkoasiainministeriöstä, puolustusministeriöstä, sisäasiainministeriöstä, opetusministeriöstä ja pääesikunnasta. Sihteeristö toimii puolustusministeriössä.

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan tehtävänä on asetuksen mukaan laatia suunnitelmat valtakunnan tiedotustoiminnasta ja tiedotusvalmiudesta poikkeuksellisissa oloissa sekä huolehtia osaltaan suunnitelmien edellyttämästä koulutuksesta.

Maanpuolustuksen tiedotustoimintaan liittyviä yleissuunnittelutoimenpiteitä kuuluu kaikille eri hallinnonhaaroille. Erityinen tiedotustoimintaan liittyvä suunnittelu- ja valmisteluvastuu on kuitenkin määrätty valtioneuvoston kanslialle, ulkoasiainministeriölle, puolustusministeriölle, opetusministeriölle, sisäasiainministeriölle ja lääninhallituksille, oikeusministeriölle ja liikenneministeriölle. Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta on suunnittelevana, valmistelevana ja neuvoa antavana elimenä maanpuolustuksen tiedotusvalmiuden kehittämistä koskevissa asioissa.

2.2.8.3. Muiden hallinnonalojen maanpuolustusta koskevat neuvottelukunnat

Valtioneuvosto asetti vuonna 1955 taloudellisen maanpuolustuksen valmisteluja varten puolustustaloudellisen suunnittelukunnan (PTS), jonka toiminta on vakiinnutettu vuonna 1960 annetulla lailla. PTS:n tehtävänä on huolehtia niistä selvittely-, suunnittelu- ja järjestelytehtävistä, jotka ovat tarpeen maan taloudellisen puolustusvalmiuden kehittämiseksi sekä väestön toimeentulon ja talouselämän turvaamiseksi kriisien aikana, mikäli tehtävää ei lailla tai asetuksella ole annettu muun viranomaisen asiaksi.

Hallinnollisesti suunnittelukunta on kauppa- ja teollisuusministeriön alainen, mutta tekee esityksensä suoraan sille ministeriölle, jonka toimialaan asia kuuluu. Laajakantoisista asioista on PTS:n kuitenkin ennen esityksen tekoa pyydettyä puolustusneuvoston lausunto. PTS on täten taloudellisista kysymyksistä vastuussa olevien ministeriöiden yhteinen taloudellisen puolustusvalmiuden suunnitteluelin, jonka työtä puolustusneuvosto ohjaa.

PTS:lla on oikeus asettaa komitealuontoisia työelimiä ja kutsua niihin lisäjäseniä. Työtä varten PTS onkin joutunut asettamaan lukuisia pysyviä jaostoja ja toimikuntia. Työn käytännöllisiä järjestelyjä hoitaa PTS:n toimisto, jonka tehtävänä on ennen kaikkea huolehtia suunnittelujen yhdenmukaisesta kehittämisestä.

Viestialan ja siihen kuuluvan sähköteknillisen toiminnan maanpuolustusvalmiuden kehittämistä varten ja eri viestialan laitosten yhteistoimintaa ohjaavana ja neuvoa antavana elimenä on viestialan neuvottelukunta. Siihen kuuluu puheenjohtaja ja viisi jäsentä sekä tarpeellinen määrä lisäjäseniä. Neuvottelukunnan tehtävänä on antaa lausuntoja sekä esittää toimenpiteitä viestialaan liittyvien laitosten ja toimialojen maanpuolustusvalmiuden kohottamiseksi ja yhtenäistämiseksi sekä suorittaa muut sille asetuksen mukaan kuuluvat tai erikseen määräävät tehtävät. Tehtävät ovat siten ensi sijassa neuvoa antavaa ja valmistelevaa laatua varsinaisten täytäntöönpanotoimien jäädessä asianomaisten laitosten ja viranomaisten suoritettaviksi. Maanpuolustusvalmiuden tehostamisen kannalta viestialan neuvottelukunnallakin on huomattava merkityksensä.

Poikkeuksellisten olojen lääkintähuoltoa suunnittelevana ja valmistelevana elimenä on sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön alainen lääkintähuollon neuvottelukunta. Neuvottelukuntaan kuuluu puheenjohtaja ja neljä jäsentä sekä tarpeellinen määrä lisäjäseniä. Neuvottelukunnan tehtävänä

on myös tarvittaessa avustaa valtakunnan lääkintöpäällikköä, jona toimii lääkintöhallituksen pääjohtaja, mikäli tasavallan presidentti sodan aikana tai muusta erityisestä syystä ei ole tähän tehtävään määrännyt jotakin toista henkilöä. Kun mainitun neuvottelukunnan samoin kuin valtakunnan lääkintöpäällikönkin tehtävät vain osittain sivuavat puolustushallintoa, niihin ei ole syytä tarkemmin tässä yhteydessä puuttua.

Väestönsuojelun ylin johto ja valvonta kuuluu sisäasiainministeriölle, jossa tehtävää varten on pelastusosasto. Ministeriön apuna suunnittelu-, järjestely- ja kehittämistyössä on valtioneuvoston asettama väestönsuojeluneuvottelukunta, joka on kokoonpantu yhteiskuntaelämän eri alojen edustajista. Koska tämänkin ala vain sivuaa puolustushallintoa, sitä ei ole syytä enemmälti käsitellä tässä yhteydessä.

Edellä mainitut neuvottelukunnat ovat erittäin tarpeellisia koska ne omaavat monipuolisen asiantuntemuksen koostuen eri hallinnonalojen edustajista ja ulkopuolisista asiantuntijoista. Tällä tavoin erilaiset näkemykset tulevat kriisiajan valmistelutyössä mahdollisimman hyvin huomioidetuiksi.

2.2.9. Puolustuskomiteat

Ensimmäinen parlamentaarinen puolustuskomitea asetettiin v 1970 selvittämään minkälaiset tehtävät puolustusvoimille tulisi asettaa turvallisuuspoliittisen kokonaisratkaisumme osana ja minkälaisiin sotilaallisiin suoritteisiin puolustuksemme tulisi kyetä. Komitea kiinnitti huomiota eduskunnan osuuteen puolustuspoliittisessa päätöksenteossa. Komitea kiinnitti huomiota myös puolustusvoimien sisäiseen kehittämiseen ja sen suositusten mukaisesti asetettiin ns puolustuslaitoskomitea. Puolustuskomitean suositukset ovat olleet perustana puolustusvoimien materiaaliselle kehittämiselle viime vuosina. Komitea edellytti myös joka viides vuosi parlamentaarisella tasolla tehtävää selvitystä puolustuspolitiikan perusteista ja kehittämisestä.

Toinen parlamentaarinen puolustuskomitea asetettiinkin keväällä 1975. Se sai tehtäväkseen arvioida Suomen turvallisuuspoliittista tilannetta ja edellisen parlamentaarisen puolustuskomitean suositusten toteutumista, käsitellä puolustusvoimille asetettavia suoritevaatimuksia, tehdä em arviointien ja erilaisten vaihtoehtojen pohjalta ehdotuksensa puolustusvoimien lähivuosien kehittämisen suuntaviivoiksi sekä laatia ehdotuksensa silloisen henkisen maanpuolustuksen suunnittelukunnan tehtäväksi ja toimintamuodoiksi. Komitean suositusten mukaisesti asetettiin talvela 1976 Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta.

Lienee syytä tässä yhteydessä tarkastella hieman tarkemmin Toisen parlamentaarisen puolustuskomitean ehdotuksia puolustushallinnon ja puolustuspoliittisen päätöksenteon kehittämiseksi, koska niitä ei ole käsitelty julkisuudessa kovinkaan paljon.

2.2.9.1. Puolustuspoliittisen päätöksenteon ja puolustushallinnon kehittäminen

Komitea katsoo, että puolustuspoliittisessa päätöksenteossa vallitsevaan kahtiajakoon (tasavallan presidentin alaiset sotilaskäskyasiat ja puolustusministerin alaiset hallintoasiat) liittyy edelleen ratkaisemattomia ongelmia. Komitean mielestä tulisi parlamentaarista päätöksentekoa ja valvontaa puolustusasioissa kehittää sekä puolustusministeriön asemaa hallinnonalansa johdossa tulisi parantaa.

Puolustuskomitea yhtyy pääpiirtein puolustuslaitoskomitean esitykseen puolustusvoimia koskevan säädöstason nostamiseksi, joskin vain niiltä osin kuin siitä on olennaista hyötyä kansanvallan ja oikeusturvan kannalta.

Suunnitelmallisuuden lisäämiseksi ja hallintokoneiston ohjauksen ja valvonnan tehostamiseksi komitea esittää puolustushallinnon osalta parlamentaaristen puolustuskomiteoiden selvitysten ja suositusten saattamista eduskunnan käsiteltäviksi hallituksen sopivaksi katsomassa muodossa ja laajuudessa. Tämänsuuntainen menettely vahvistaisi eduskunnan osuutta puolustuspoliittisessa päätöksenteossa. Komitea viittaa tässä yhteydessä Ruotsiin, jossa valtiopäivät noin viiden vuoden välein parlamentaaristen selvitysten perusteella tekee periaatepäätöksen puolustuspolitiikan tavoitteista ja rahoituspuitteista seuraavalle viisivuotiskaudelle.

Jotta eduskunta voisi seurata ja valvoa puolustuspolitiikan kehittymistä tulisi sen puolustusasiainvaliokunnalle ja valtiovarainvaliokunnalle antaa tietoja parlamentaaristen puolustuskomiteoiden suositusten toteutumisesta. Hallituksen tulisi myös sisällyttää vuosittain kertomukseensa selvitys puolustuspolitiikan alalla tapahtuneesta kehityksestä ja suoriteista toimenpiteistä. Hallituksen kertomukseen voitaisiin myös sisällyttää puolustusvoimain komentajan kertomus puolustusvoimien toiminnasta ja kehittämissuunnitelmista, jollaisen antamista erillisenä vuosittain eduskunnalle puolustuslaitoskomiteakin on ehdottanut.

Komitea ehdottaa, että hallitus sisällyttäisi tulo- ja menoarvioesityksensä puolustuspoliittisia perusteluja maanpuolustusta koskeviin yleisperusteluihin.

Komitea pitää tärkeänä, että poliittisen ja sotilasjohdon välinen yhteistoiminta on kiinteätä valtioneuvoston tasolla ja että valtioneuvoston jäsenet, jotka toimivat maanpuolustuksen kannalta keskeisillä hallinnonaloilla, osallistuisivat valtakunnan puolustusta koskevaan suunnitteluun. Yhtyen edellisen parlamentaarisen puolustuskomitean suositukseen komitea ehdottaa, että puolustusneuvostosta säädettäisiin lailla, missä yhteydessä sen tehtäviä, toimivaltaa ja kokoonpanoa voitaisiin tarvittaessa tarkentaa.

Komitean mielestä puolustusministeriön ja pääesikunnan tulee edelleen kehittää lainsäädännön, tulo- ja menoarvion ja valtiontalouden suunnitelmien valmistelua. Puolustusministeriön organisaatiota tulee kehittää painottamalla lainvalmistelu- ja taloussuunnittelutehtäviä sekä henkilöstöhallinnon johtoa ja suunnittelua.

Komitean mielestä tulisi edelleen asettaa parlamentaarisia komiteoita puolustuspolitiikan perusteiden ja toimintalinjojen määrittämiseksi viisivuotiskaudeksi niin, ettei niiden välille syntyisi katkosta suunnitteluun. Näiden komiteoiden tulisi myös antaa suuntaviivoja huomattavasti pitemmällä eli noin 15 vuoden aikavälillä. Parlamentaaristen komiteoiden työn edistämiseksi komitea ehdottaa, että niiden toiminnan väli vuosina tehtäisiin erityisesti pitkän aikavälin tavoiteasettelua palvelevia tutkimuksia ja selvityksiä sekä puolustushallinnon piirissä että mahdollisuuksien mukaan myös sen ulkopuolisissa tutkimuslaitoksissa.

2.2.9.2. Maanpuolustusvalmiuden ja valmiuslainsäädännön kehittäminen

Komitea on tarkastellut voimassa olevaa kokonaismaanpuolustuksen valmiuslainsäädäntöä ja todennut sen puutteelliseksi ja eräiltä osin vanhentuneeksi. Lakia sotatilasta ja lakia sen soveltamisesta liikekannalleanon sattuessa ei voida toimeenpanna sotatilaa lievemmissä kriisitilanteissa. Toisaalta viranomaisten on ilman nimenomaisesti velvoittavaa lainsäädäntöäkin varauduttava toimimaan myös poikkeuksellisissa oloissa. Valmiuden luominen kriisin varalta vie kuitenkin pitkän ajan.

Ministeriöitä koskevissa säännöksissä ei ole nimenomaisia yleisiä määräyksiä, jotka velvoittaisivat tai oikeuttaisivat ministeriön puuttumaan toimintaan muiden ministeriöiden hallinnonaloilla. On pidetty taroituksenmukaisempänä, että poikkeuksellisissa oloissa toimintojen ensiasteessa tarpeellisesta yhtenäistämisestä valtion keskushallinnossa vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia tärkeimmiltä osilta kuuluu.

Kauppa- ja teollisuusministeriön asettama niin sanottu valtakunnallisten päälliköiden asemaa tutkinut työryhmä esitti vuonna 1975 mietin-

nössään, että valtioneuvosto tekisi päätöksen, jonka mukaan kussakin ministeriössä tulee olla kriisiajan suunnittelu- ja valmistelutyötä toimialalla johtava ja yhtenäistävä virkamies ja tarvittavat erityisten tehtäväkokonaisuuksien valmisteluista vastaavat virkamiehet. Työryhmä katsoi, että maanpuolustusvalmistelujen koordinoituvastuu valtionhallinnossa kuuluu puolustusministeriölle, jonka tässä tehtävässään tulisi toimia puolustusneuvoston asettamien suuntaviivojen mukaisesti (vertaa Ruotsin päällikköneuvosto).

Kriisiajan valmisteluja varten on eri aloilla muodostettu eri hallinnonalojen edustajista ja ulkopuolisista asiantuntijoista koostuvia sivuelintyyppisiä neuvottelu- ja suunnittelukuntia, joita jo edellä on kosketeltu. Monipuolisen asiantuntemuksen omaavat neuvottelukunnat ovat komitean mielestä tarpeellisia eri alojen kriisiajan valmistelujen suuntaamisessa ja seuraamisessa.

Voimassa oleva lainsäädäntö ei anna mahdollisuuksia sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseen poikkeuksellisissa oloissa lukuunottamatta sotatilaa ja niitä toimenpiteitä, jotka perustuvat asevelvollisuuslakiin sekä eräisiin sotilasmajoituksesta ja sotalaitokselle rauhan aikana annettavista luontaisuurituksista annetuissa laeissa oleviin säännöksiin. Puolustusministeriössä on valmisteltu ehdotusta laiksi, jonka perusteella valtiovalta voisi poikkeuksellisissa oloissa ryhtyä sotatilan julistamisesta riippumatta kulloisenkin tilanteen vaatimiin toimiin.

Poikkeuksellisten olojen terveyden- ja sairaanhoidon järjestämiseksi on valmisteltu ehdotusta laiksi väestön terveyden- ja sairaanhoidon turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa. Hallinnon osalta on suunniteltu lakia hallinnon järjestämisestä poikkeuksellisissa oloissa ja kunnallishallinnon poikkeusolojen valmiuden tehostamiseksi ja toimintakyvyn turvaamiseksi on laadittu ehdotukset laiksi kunnallishallinnosta poikkeuksellisissa oloissa ja laiksi kunnallisesta valmiussuunnitelmasta. Työvelvollisuuslain uusimissuunnitelmissa on esitetty lain soveltamisen tekemistä mahdolliseksi muissakin kriisitilanteissa kuin sotatilan aikana.

Koska poikkeusaikojen valmiuslainsäädäntö sisältää erittäin pitkälle meneviä valtuuksia viranomaisille puuttua kansalaisten perusoikeuksiin sekä järjestöjen ja yritysten toimintamahdollisuuksiin, on sitä tarkasteltava yhtenä kokonaisuutena ottaen huomioon sekä maanpuolustusvalmiuden että kansanvaltaisuuden vaatimukset. Sen vuoksi komitea esittää, että kysymystä valmiuslainsäädännön uusimisesta ja täydentämisestä sekä muista poikkeusolojen valmisteluista käsittelemään asetettaisiin parlamentaarisesti kokoonpantua komitea. Viimeksimainittuun toimenpiteeseen onkin jo ryhdytty.

2.2.9.3. Puolustuslaitoskomitean esityksiä

Puolustuslaitoskomitea on mietinnössään painottanut suoran parlamentaarisen valvonnan tärkeyttä. Komitea katsoi, että puolustuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä voi poiketa muusta valtionhallintoa koskevasta päätöksenteosta vain siinä määrin kuin se puolustusvoimien erityisluonteen vuoksi on välttämätöntä. Kehitystoimenpiteissä on lähtökohtana puolustusvoimien mahdollisen hyvän sopeuttaminen yhteiskuntaan ottaen samalla huomioon puolustusjärjestelyjen tehokkuuden kehittämisen.

Komitea on tehnyt seuraavia esityksiä puolustushallinnon parlamentarisoinmiseksi:

Tasavallan presidentin ylipäällikkönä tekemät ratkaisut olisi tehtävä valtioneuvostossa eikä niin sanottuina kabinettiasioina. Valtiosääntöuudistuksen yhteydessä esitetty ajatus, jonka mukaan presidentti olisi sidottu ministeristön enemmistön mielipiteeseen, merkitsisi olennaista muutosta presidentin päätöksentekotapaan yleensäkin.

Puolustusvoimien ylipäällikkyyttä uskottaisiin rauhan aikana parlamentaarisesti vastuunalaiselle henkilölle, esimerkiksi pääministerille tai puolustusministerille. Sodan aikana ylipäällikkyyttä voitaisiin luovuttaa sotilashenkilölle.

Puolustuspoliittista päätöksentekojärjestelmää kehitettäisiin valtiosäännön nykyisten periaatteiden mukaisesti. Eduskunnan ja puolustusministeriön valtaa ja vastuuta puolustusasioissa voitaisiin lisätä kehittämällä puolustusvoimia koskevaa lainsäädäntöä ja etenkin nostamalla säädöstasoa.

Suoritettaisiin erillisiä organisaatiouudistuksia ja mahdollisesti perustettaisiin kokonaan uusia toimielimiä. Myös nykyisten toimielinten tehtäväjakoon ja menettelytapoihin voitaisiin puuttua.

Ylimpien valtiuelinten väliset suhteet pohjautuvat perustuslakien, lähinnä hallitusmuodon säännöksiin. Komitea katsoi, että sen tehtävään ei varsinaisesti kuulu tehdä ehdotuksia, jotka merkitsevät puuttumista ylimpien valtiuelinten — eduskunnan ja presidentin — toimivallan jakoa koskeviin valtiosäännön keskeisiin määräyksiin. Eräät ehdotuksista saatavat tällöinkin edellyttää tarkistuksia ja täydennyksiä valtiosäännön niihin säännöksiin, jotka suoraan koskevat puolustusvoimia.

2.2.10. Yhteenveto

Tarkasteltaessa puolustushallinnon johto-, hallinto-, suunnittelu- ja neuvotteluelinten asemaa havaitaan, että rajat eri johto- ja hallintoelin-

ten toimivallan välillä eivät ole aina selvät. Voimassa olevien säännösten mukaan eri toimielimet joutuvat käsittelemään osittain samojakin asioita. On kuitenkin ilmeistä, että puolustusvoimain sotilaallisen puolustusvalmiuden valmisteluista, ylläpitämisestä ja kehittämisestä vastaa ensi sijassa tasavallan presidentin alaisena puolustusvoimain komentaja yhdessä pääesikunnan kanssa.

Puolustusministeriö on osaltaan myös vastuussa maan yleisestä puolustusvalmiudesta, koska sille kuuluvat valtioneuvoston käsiteltävistä asioista ne, jotka koskevat valtakunnan puolustusta ja puolustusvoimia. Näihin asioihin on nimenomaan säädetty kuuluviksi muun ohessa yleistä maanpuolustusvalmiutta ja puolustusvoimien järjestelyä koskevat asiat. Kun puolustusministeriö on puolustusvoimien ylin hallintoviranomainen, sille kuuluvat kuitenkin ensi sijassa yleiset puolustushallintoasiat. Näin ollen ylinten johto- ja hallintoelinten toimivaltapiirien rajat puolustushallinnossa osittain käyvät yhteen.

Valtioneuvoston ministeriönä puolustusministeriö on lisäksi se hallintoviranomainen, joka liittyy puolustushallinnon valtakunnan parlamentaariseen hallintojärjestelmään. Erityisesti sotilaallisen puolustusvalmiuden ylläpitämiseen tarvittavien varojen hankintaa ja käyttöä sekä puolustusvoimien hankintoja koskevat asiat yhdessä muiden yleisten puolustushallintoa koskevien asioiden kanssa kuuluvat puolustusministeriölle, jonka alaisena keskusvirastona näissä asioissa toimii pääesikunta. Kun lainsäädäntövaltaa puolustushallintoakin koskevissa asioissa käyttää eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa ja kun eduskunta päättää valtion vuotuisesta tulo- ja menoarviosta, eduskunnallakin on tätä tietä mahdollisuus vaikuttaa puolustushallinnon järjestelyyn ja sen kautta maan yleiseen puolustusvalmiuteen. Eduskunnan piirissä on puheena olevassa suhteessa erityisen tärkeä merkitys sen valtiovarainvaliokunnalla. Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta voi puolestaan huomattavasti vaikuttaa puolustushallinnon määrärahoihin.

Parlamentaarista päätöksentekoa ja valvontaa puolustusasioissa tulisi ilmeisesti kehittää. Puolustusministeriön asemaa hallinnonalansa johdossa olisi selvennettävä ja vahvistettava. Kokonaispuolustuksen valmiuslainsäädäntö kaipaa pikaista kehittämistä. Olisi selvästi säädöksillä määriteltävä vastuu kokonaisuomaanpuolustuksen järjestelyssä. Vastuu voisi poliittisella tasolla kuulua puolustusministerille ja virkamiestasolla puolustusministeriön kansliapäällikölle (vrt Ruotsin järjestelyt).

3. PUOLUSTUSPOLIITTINEN PÄÄTÖKSENTEKO JA YLIMMÄN MAANPUOLUSTUKSEN JOHDON JÄRJESTELYT ERÄISSÄ ULKOMAISISSA

3.1. Ruotsi

Ruotsin maanpuolustuksen ylin johto on esitetty kuvassa 4.

3.1.1. Ruotsin puolustuspoliittinen päätöksenteko

Ruotsissa asetetaan parlamentaarisia puolustuskomiteoita (försvarsutredning), jotka määrittelevät puolustuspolitiikan perusteet ja toimintalinjat 4–5-vuotiskaudeksi. Aluksi komiteat käsittelevät vain sotilaallista maanpuolustusta, mutta nykyisin niiden tehtävälä käsittää kokonai-maanpuolustuksen kaikki osa-alueet. Komitean kokoonpano on verrattain suppea. Sen jäsenenä on pääasiassa kansanedustajia, lähinnä eduskunnan puolustusasiainvaliokunnan jäseniä.

Komitean mietinnöllä on suosituksen luonne. Mietintö jätetään valtioneuvostolle, joka sen perusteella laatii esityksen eduskunnalle maanpuolustuksen tulevan kehityksen suuntaviivoiksi. Eduskunnan puolustusasiainvaliokunta käsittelee esityksen ja antaa siitä lausuntonsa, jonka jälkeen eduskunta sen hyväksyy. Tällä puolustuspäätöksellä ei sitovasti määrätä puolustusmäärärahojen vuotuista tasoa, vaan sen katsotaan olevan suurimpien puolueiden välinen sopimus puolustuspolitiikasta.

Pitkällä aikavälillä vaikuttava puolustus päätös sisältää:

- Perusteet Ruotsin maanpuolustuksen kehittämiseksi,
- Ruotsin maanpuolustuksen päämäärän asettelun,
- kannanotot järjestelmän, ohjelman ja organisaation kehityksiperiaatteisiin,
- viiden lähivuoden taloudellisten puitteiden näkymät sekä
- ajankohtaisten hinta- ja palkkatasojen muutosten vaikutukset puolustuspäätökseen vaikutusvuosina.

Jokaisena vuotena päätösjakson aikana valtiopäivät tekevät vuotuiset kannanotonsa. Nämä perustuvat hallituksen esitykseen, joka nojautuu viranomaisten käynnissä oleviin suunnitelmiin ja määrärahaesityksiin. Poiketen muista yhteiskuntasektoreista maanpuolustus luo suunnitelmansa ja määrärahaesityksensä niiden toimintaohjeitten perusteella, jotka hallitus antaa päämäärän ja resurssien suhteen.

Hallituksen antamat toimintaohjeet perustuvat sinä ajanjaksona voimassaolevaan puolustuspäätökseen. Tähän mennessä ei ole tehty mitään

muutoksia niiden varojen suhteen, jotka kuluvana jaksona on suositettu käytettäväksi. Tehdyn päätöksen mukaisia suunnitelmia on noudatettu. Tämä on tasapainottanut puolustussuunnittelua ja tehnyt mahdolliseksi suunnitelmallisen varojen käytön.

Joskus on kuitenkin esiintynyt mielipide-eroavuuksia ministeriön ja viranomaisten välillä siitä, mitä pitää sisältyä tiettyihin puitteisiin. Näissä mielipide-eroavaisuuksissa on kuitenkin aina päästy ratkaisuun päätökseen sisältyvän liikkumavaran puitteissa eikä periaatetta ole tarvinnut muuttaa.

3.1.2. Puolustusneuvosto

Puolustusneuvoston (försvarsrådet) tehtävänä on siitä 26. 7. 1962 annetun päätöksen mukaan muodostaa rauhan aikana elin neuvotteluille ja molemminpuoliselle tietojen vaihdolle kysymyksissä, joilla on merkitystä yhteensovittaessa kokonaismaanpuolustukseen kuuluvissa asioissa hallituksen ja keskushallintoviranomaisten toimintaa.

Puolustusneuvoston puheenjohtajana on pääministeri tai hänen poisollessaan puolustusministeri. Jäseninä ovat ne ministerit, jotka pääministeri kulloinkin määrää, ja seuraavat keskushallintoviranomaisten edustajat: puolustusvoimien komentaja ja puolustuseseikunnan päällikkö, poliisihallituksen päällikkö, siviilipuolustushallituksen päällikkö, psykologisen puolustuksen valmiusneuvoston puheenjohtaja, sosiaalhallituksen päällikkö, lennätinlaitoksen päällikkö, kuljetusneuvoston puheenjohtaja, valtion maatalousneuvoston päällikkö, taloudellisen puolustuksen ylihallituksen päällikkö, työmarkkinahallituksen päällikkö ja yksi siviilihallinnon päällikkö (civilbefälhavare). Neuvoston sihteerinä toimii puolustusministeriön koordinoitiosaston päällikkö.

Puolustusneuvosto kokoontuu normaalisti neljä kertaa vuodessa, mutta olosuhteiden vaatiessa useamminkin.

Puolustusneuvostossa esitellään säännönmukaisesti kokonaismaanpuolustuksen eri alueiden toiminnan tilaa ja valmiutta. Lisäksi annetaan tietoja erityisen kiinnostavista ja laaja-alaisista tutkimustuloksista jne. Kerran vuodessa pidettävissä esittelyissä tehdään selkoa kokonaismaanpuolustuksen eri alojen toimintaedellytyksistä.

3.1.3. Kokonaismaanpuolustuksen päällikköneuvosto (totalförsvarets chefsnämnd)

Päällikköneuvostossa käsitellään informaatiomielessä samoja asioita kuin puolustusneuvostossa. Tämän lisäksi neuvoston tehtävänä on kiin-

nittää erityistä huomiota keskeisten viranomaisten toiminnan koordinoitiin kokonaisuun puolustuksen alalla. Päällikköneuvoston tulee erityisesti seurata kehitystä kokonaisuun puolustukselle merkityksellisillä aloilla sekä kotimaassa että ulkomailla ja tällöin kiinnittää huomiota yhteensovitusmenpiteitä vaativiin kysymyksiin. Neuvosto tekee tarpeelliseksi katsomansa esitykset hallitukselle tai muille toimeenpaneville viranomaisille. Sillä on oikeus saada viranomaisilta toimintansa edellyttämää apua.

Päällikköneuvoston puheenjohtajana toimii kuninkaan määräämä henkilö, nykyisin puolustusvoimien komentaja, ja jäsenenä samojen viranomaisten ja laitosten päälliköt tai puheenjohtajat, jotka kuuluvat puolustusneuvostoon. Lisäksi päällikköneuvostoon kuuluvat ulkoasiainministeriön edustaja, postilaitoksen ja valtion vesivoimalaitoksen päälliköt sekä Ruotsin radion toimitusjohtaja. Asioiden niin vaatiessa voidaan muunkin keskushallintoviranomaisen päällikkö kutsua päällikköneuvoston kokoukseen. Tämänkin neuvoston sihteerinä on puolustusministeriön koordinoitiosaston päällikkö. Päällikköneuvostossa on siis puolustusneuvostosta poiketen vain virkamiehiä.

Päällikköneuvosto kokoontuu normaalisti joka toinen kuukausi kesäaikaa lukuunottamatta. Olosuhteiden vaatiessa voidaan pitää erityiskokouksia.

Päällikköneuvostossa käsitellään mm seuraavia kysymyksiä:

- a) kriisiaikaa koskevan suunnittelun periaatteet sekä viranomaisten rauhan ja kriisiajan organisaatio,
- b) yhteistoimintaelinten toimiala ja toiminnan muodot,
- c) toimivaltuuksien siirtäminen alueellisille viranomaisille,
- d) hankintojen suuntaaminen eli neuvottelut ja sovittelut sellaisen materiaalin hankinnasta, joka edellyttää neuvostossa edustettuina olevien viranomaisten myötävaikutusta.

Päällikköneuvostossa on tarvittaessa jäsenistä muodostettu erityisiä työryhmiä tutkimaan kokonaisuun puolustuksen kannalta tärkeitä kysymyksiä. Neuvosto on esittänyt ryhmien ehdotukset hallitukselle, joka on sen jälkeen tehnyt päätöksen asiasta. Esimerkkinä voidaan mainita neuvoston esitys hallitukselle automaattisen tietojenkäsittelyn järjestämisestä sodan aikana. Esitys johti siinä tarkoitettujen määräysten antamiseen.

Ruotsin kokonaisuun puolustusta johtaa käytännössä pääministeri. Puolustusministerin rooli puolustusasioissa on monitahoinen. Hänen nimityksensäkin — Försvarsminister, Statsråd, Departementchef — kuvaa hänen tehtäviensä moninaisuutta.

3.1.4. Puolustusministeriö

Puolustusministeriön päällikkönä puolustusministerin vastuulla on muun muassa kokonaismaanpuolustuksen koordinointi. Tässä tehtävässä hänellä on apunaan kansliapäällikkö (Expeditionschef), jonka päätehtävä on juuri hallintoasioiden valmistelu ja koordinointi. Näiden tehtävien valmistelua varten on käytettävissä koordinaatio-osasto (Sam). Sen tehtävänä on mm valmistella asiat puolustusneuvoston ja ns päällikköneuvoston käsittelyä varten.

Valtiosihteerin (Statssekreterare) tehtävä on pääasiassa suunnittelu, jossa hänen apunaan on suunnittelusihteeristöt (osastot). Valtiosihteerin tehtävä on käytännössä nykyisin politisoitunut ja hän vaihtuukin ministerin vaihtuessa.

Puolustusvoimien komentaja on mukana kaikessa suunnittelussa. Hän on mm jäsenenä tärkeimmissä neuvostoissa tai komiteoissa (vastaavissa). Hänen johdollaan tehdään puolustusvoimien 15 ja 5 vuoden suunnitelmat. Ne taas perustuvat tehtyihin puolustuspäätöksiin.

Organisaatiossa kiinnittää huomiota se, että ns hallinnot (ym vastaavat) ovat suoraan hallituksen alaisia vaikkakin puolustusministeriö ja puolustusvoimien komentaja voi vaikuttaa ja pitää niihin suoraan yhteyttä.

Koordinaatio-osasto (Sam), Turvallisuuspolitiikan ja pitkän tähtäyksen suunnittelun sihteeristö (SLLP) ja komentotoimisto (FKE) toimivat puolustusministeriössä ja ministerin alaisuudessa vaikka eivät kuuluakaan puolustusministeriön varsinaiseen organisaatioon. tehtäviähän on käsiteltykin.

Ruotsalaiset korostavat puolustuspoliittisessa päätöksenteossa käytävänsä kollegiaalista järjestelmää. Tästä on hyvänä esimerkkinä päällikköneuvosto.

3.2. Neuvostoliitto

Neuvostoliiton valtiokoneisto on periaatteessa kaksijakoinen. Sen muodostavat NKP ja hallintokoneisto. Todellisuudessa Neuvostoliittoa hallitsee kommunistinen puolue. Tästä syystä sen elimillä ja sen johtavilla henkilöillä on ratkaiseva merkitys todellista vallankäyttöä tarkasteltaessa. Kuvassa 5 on esitetty Neuvostoliiton puolue- ja hallintojärjestelmä ja kuvassa 6 Neuvostoliiton ylin sotilasjohto.

Neuvostoliiton kommunistisen puolueen puoluekokous määrittää maan poliittisen ja taloudellisen toiminnan suuntaviivat 5-vuotiskausittain. Tarvittaessa puoluekokous kokoontuu ylimääräiseen kokoukseen. NKP:n keskuskomitea on valtakunnan korkein kollektiivinen johtolin

puoluekokousten välillä. Keskuskomitea kokoontuu täysistuntoon vähintään kerran kuudessa kuukaudessa. Nykyisin keskuskomitean n 250 jäsenestä on sotilasjäseniä hieman yli 20.

Sotilasalueiden komentajat sekä muut korkeat sotilasjohtajat ottavat osaa omien alueittensa puolue toimintaan. Noin 90 % upseereista on joko NKP:n tai sen nuorisorganisaation jäseniä. Täten Neuvostoliiton asevoimat ovat puolueen täydellisessä valvonnassa.

Keskuskomitean täysistuntojen välillä toimii politbyroo johtavana elimenä. Todellisuudessa politbyroo myös tekee monet ratkaisevat päätökset. Keskuskomitean sihteeristöllä on politbyroon toimintaan liittyneenä tärkeä asema. Korkeimman tason nimitykset ratkaisee politbyroo ja alemman tason nimitykset sihteeristö.

Politbyroo ja sihteeristö valvovat koko poliittis-sotilaallista sektoria ja neuvostoasevoimia "Hallintoelimet"-osaston välityksellä. Lisäksi politbyroolla on toinenkin tie asevoimien toiminnan valvomista varten — kuten kaaviosta ilmenee — Neuvostoarmeijan ja -laivaston poliittisen päähallinnon välityksellä.

Neuvostoliiton ylin ja ainoa lakia säätävä elin on korkein neuvosto, joka kokoontuu kolme kertaa vuodessa. Korkein neuvosto valitsee ministerineuvoston. Sen puhemiehistö, jonka puheenjohtajalla on valtion päämiehen arvo, hoitaa asioita istuntojen väliaikoina. Korkein neuvosto nimittää ministerineuvoston (ministerit). Ministerineuvoston tehtävänä on toteuttaa tehdyt poliittiset päätökset valtiokoneiston puitteissa. Tärkeimmät sen johdossa olevat hallintoalat ovat

- ulkoasiainhallinto
- puolustusvoimat
- taloudelliset asiat ja
- kulttuuriasiat.

Määräävät toimeenpanoelimet, joilla käytännössä on valtaa — myös maanpuolustusta koskevissa asioissa — ovat keskuskomitean politbyroo ja sihteeristö sekä ministerineuvoston puhemiehistö. Ratkaiseva asema on politbyroolla, jossa päätökset tehdään. Päätöksenteon kaksijakoisuudesta huolimatta toimintaa johdon yläpäässä helpottaa se, että tärkeimmät henkilöt toimivat sekä puolue- että hallintokoneistossa.

Ylimmissä hallintoelimissä — myös puolustushallinnossa — on hyvin tärkeä merkitys henkilökysymyksillä ja -valinnoilla. Ulkomaiset tarkkailijat vetävätkin johtopäätökset kunkin alan tärkeydestä ja painottumisesta juuri henkilö nimitysten perusteella. Neuvostoliitossa kuitenkin korostetaan päätöksenteon kollektiivisuutta. Puolustuspoliittinen päätöksenteko ja päätösten toteuttaminen on ratkaisevasti ja tehokkaasti keskitetty.

3.3. R a n s k a

Maanpuolustuksen yleisjärjestelyistä on Ranskassa säädetty puolustuslaissa sekä sen perusteella annetussa asetuksessa. Niissä määritellään maanpuolustuksen yleiset päämäärät sekä korkein toimeenpanovalta sekä vastuu puolustuksen yleisestä sekä sotilaallisesta johtamisesta, jotka on esitetty kuvassa 7.

Tasavallan presidentti on asevoimien ylipäällikkö. Hän johtaa maan ylimpiä puolustusneuvostoja ja -komiteoita sekä hän päättää strategisten ydiniskuvoimien ja taktisen ydinaseen käytöstä.

Pääministeri on vastuussa kokonaismaanpuolustuksen suunnittelusta ja toteutuksesta. Hän voi delegoida osan toimeenpanovaltastaan puolustusasioissa eri ministereille. Pääministeri johtaa presidentin poissaollessa ylimpiä puolustusneuvostoja ja -komiteoita. Asevoimat ovat suoraan puolustusministerin johdossa.

Jokainen ministeri on vastuussa oman alansa puolustusvalmisteluista ja niiden toimeenpanosta. Kaikissa muissa paitsi puolustusministeriössä ministeriä avustaa puolustusta koskevissa asioissa tähän tehtävään erityisesti määrätty virkamies. Jokaisen ministerin on vuosittain esitettävä pääministerille puolustusta koskevat toimintasuunnitelmansa, joiden perusteella pääministeri laatii kokonaisuohjelman.

Puolustusministeri on pääministerin alaisena vastuussa sotilaspolitiikan toimeenpanosta sekä erityisesti puolustusvoimien toimeenpanosta sekä erityisesti puolustusvoimien järjestelyistä ja liikekannallepanosta. Sisäministeri vastaa siviilipuolustuksen valmisteluista ja toimeenpanosta samoin kuin sisäisestä järjestyksestä.

Ministerineuvosto määrittää puolustuspolitiikan suuntaviivat. Kokonaispuolustusta koskevat päätökset tehdään puolustusneuvostossa, jota johtaa tasavallan presidentti. Neuvoston vakinaisiin jäseniin kuuluvat pääministeri, ulkoasiainministeri, sisäministeri, puolustusministeri sekä finanssi- ja talousministeri. Presidentti voi kutsua puolustusneuvoston jäseniksi myös muita ministereitä silloin, kun on kysymys puolustusasiain käsittelystä heidän toimialallaan.

Supistettu puolustusneuvosto (tasavallan presidentti tai pääministeri puheenjohtajana, kokoonpano määrätään jokaista istuntoa varten erikseen) suorittaa päämäärien määrittelyn ja niiden edellyttämien suunnitelmien hyväksymisen sekä voimavarojen jakamisen.

Hallituksella on kokonaispuolustuksen ongelmien käsittelyä varten apunaan puolustusasiain korkeaneuvosto, jota johtaa tasavallan presidentti.

Pääministeri voi joissakin tapauksissa delegoida toimeenpanovaltaansa puolustusasioissa, puolustusministerille tavallista enemmän. Tällöin puolustusministeri valtioministerin asemassa johtaa kokonaispuolustuksen valmistelua ja toimeenpanoa.

Valtioministerillä on tällöin ollut käytössään maanpuolustuksen yleissihteeristö.

Asevaltuuskunta (DMA) on vastuussa Ranskan asetutannon suunnittelusta, kehittämisestä ja osaksi myös itse tuotannosta. Ranskan ase-teollisuus on maailman kolmanneksi suurin. DMA:n omissa teollisuuslaitoksissa on noin 200 000 työntekijää.

Hallinnon yleissihteeristö hoitaa tiettyjä kaikkia puolustushaaroja koskevia hallinnollisia, taloudellisia ja sosiaalisia asioita.

Asevoimien esikuntapäällikkö vastaa virka-asemaltaan meidän puolustusvoimain komentajaamme. Hän avustaa puolustusministeriä asevoimien käyttöä ja yleistä organisaatiota koskevista asioista. Eri puolustushaarojen esikuntapäälliköt ovat operatiivisissa asioissa asevoimien esikuntapäällikön alaisia. Muissa asioissa puolustushaarojen esikuntapäälliköt ovat suoraan puolustusministerin alaisia. Asevoimien esikunta (EMA) muuttuu kriisiaikana asevoimien yleisesikunnaksi, jonka päällikkö johtaa kaikkia sotilaallisia operatioita lukuunottamatta ydinasevoimia.

Asevoimien esikuntapäällikkö ja eri puolustushaarojen esikuntapäälliköt muodostavat esikuntapäälliköiden neuvoston. Se on puolustusministerin käytössä oleva neuvoa antava elin. Neuvosto määrittää ne strategiset periaatteet, joita noudattaen pyritään hallituksen määrittämän puolustuspoliittikan tavoitteisiin.

3.4. Amerikan Yhdysvallat

Yhdysvaltojen puolustusasioita johtaa presidentti. Hänellä on puolustusasioissakin laajat toimintavaltuudet. Puolustusministeri johtaa puolustusministeriötä apunaan apulaispuolustusministeri ja he ovat vastuussa toimistaan presidentille. Kongressi ottaa huomattavassa määrin osaa puolustuspoliittiseen päätöksentekoon käyttämällä budjettivaltaansa.

Puolustusministeriön organisaatioon kuuluu apulaispuolustusministerien johtamat eri toiminta-alat, esikuntapäälliköiden neuvosto, puolustushaarojen esikunnat sekä eri voimaryhmien esikunnat. Yhdysvaltojen maanpuolustuksen ylin johto on esitelty kuvassa 8.

Puolustusministerin toimistoon (osastoon) kuuluu siviilihenkilöiden johtamat eri toimistoja johtavat toimialatoimistot. Tällaisia toimialajoh-

tajia ovat tukimusjohtaja ja yhdeksän apulaispuolustusministeriä.

Esikuntapäälliköiden neuvosto on pääasiassa sotilaallinen neuvonantaja. Se toimii presidentin, puolustusvoimien ja kansallisen turvallisuusneuvoston neuvoa-antavana elimenä. Esikuntapäälliköiden neuvostoon kuuluu puheenjohtaja sekä kolmen puolustushaaran esikunnan esikuntapäälliköt sekä merijalkaväen komentaja hänen toimialaansa koskevissa asioissa. Esikuntapäälliköiden on pidettävä oman puolustushaaransa esikunnat tietoisina neuvostossa käsiteltävistä asioista.

Jokaisen puolustushaaran esikunta on organisoitu itsenäisesti toimivaksi oman ministerinsä alaisuuteen. Puolustushaaroja johtavat ministereit ovat vastuussa toiminnastaan puolustusministerille.

Eri voimaryhmien tai erikoisolojen komentajat ovat vastuussa toiminnastaan presidentille. Heille voi antaa kuitenkin käskyjä myös puolustusministeri ja esikuntapäälliköiden neuvosto heille kulloinkin delegoiduissa asioissa. Komentajat johtavat kaikkia alaisiaan joukkoja (vast) aselajista riippumatta.

Esikuntapäälliköiden neuvosto ja sen esikunta muodostaa puolustusministerin välittömässä johdossa olevan sotilaallisen esikunnan. Esikuntapäälliköiden neuvoston alaisuudessa on lisäksi kaaviosta ilmenevät laitokset.

3.5. Saksan Liittotasavalta

Saksan Liittotasavallan tärkeimmät puolustuspoliittiset päätökset tehdään liittopäivillä. Asioiden valmistelu tapahtuu liittopäivien puolustusasiainvaliokunnassa. Valiokunta osallistuu tehokkaasti myös oikeudenhoidon valvontaan liittopäivien puolustusvoima-asiamiehen välityksellä. Valvonta on lähinnä tarkoituksenmukaisuusvalvontaa. Käytännössä puolustuspoliittisten asioiden käsittelyä johtaa liittokansleri apunaan puolustusministeri. Saksan Liittotasavallan maanpuolustuksen ylin johto on esitetty kuvassa 9.

Bundeswehrin poliittinen valvonta on pyritty varmentamaan muodostamalla johto-organisaatio valvontaa suosivaksi. Maavoimat, merivoimat ja ilmavoimat tarkastajineen ja esikuntineen on alistettu suoraan puolustusministerille, samoin sodan ajan komentajaksi suunniteltu Bundeswehrin ylitarkastaja esikuntineen. Mitään varsinaista yleisesikuntaa ei rauhan aikana ole olemassa, puolustusministeriö ja puolustushaaraesikunnat työskentelevät yhteistoimintasuhteen varassa. Tähän järjestelyyn on vaikuttanut muun muassa historialliset syyt.

Puolustusministeriön ylimpinä virkamiehinä toimii kolme poliittisesti

valittua valtiosihteeriä (kansliapäällikköä), joista yksi on parlamentaarinen valtiosihteeri, kansanedustaja. Hän toimii puolustusministerin sijaisena ja erityisesti edustaa häntä parlamentissa yhdyslenkinä liittopäivien ja puolustusministeriön välillä. Johtavan hallituspuolueen ja puolustusministerin vaihtuessa vaihtuu myös parlamentaarinen valtiosihteeri.

Poliittinen toiminta on kantahenkilökunnalle sallittu. Tätä politiikointia kuitenkin valvotaan. Tästä on esimerkkinä v 1976 syksyllä kahden korkean ilmavoimien upseerin erottaminen. Tähän oli syynä hallituksen ja liittopäivien politiikasta eroavat kannanotot. Sanottiin, että vaikka poliittinen toiminta onkin sallittua, niin armeija on liittopäivien alainen.

3.6. Y h d i s t e l m ä

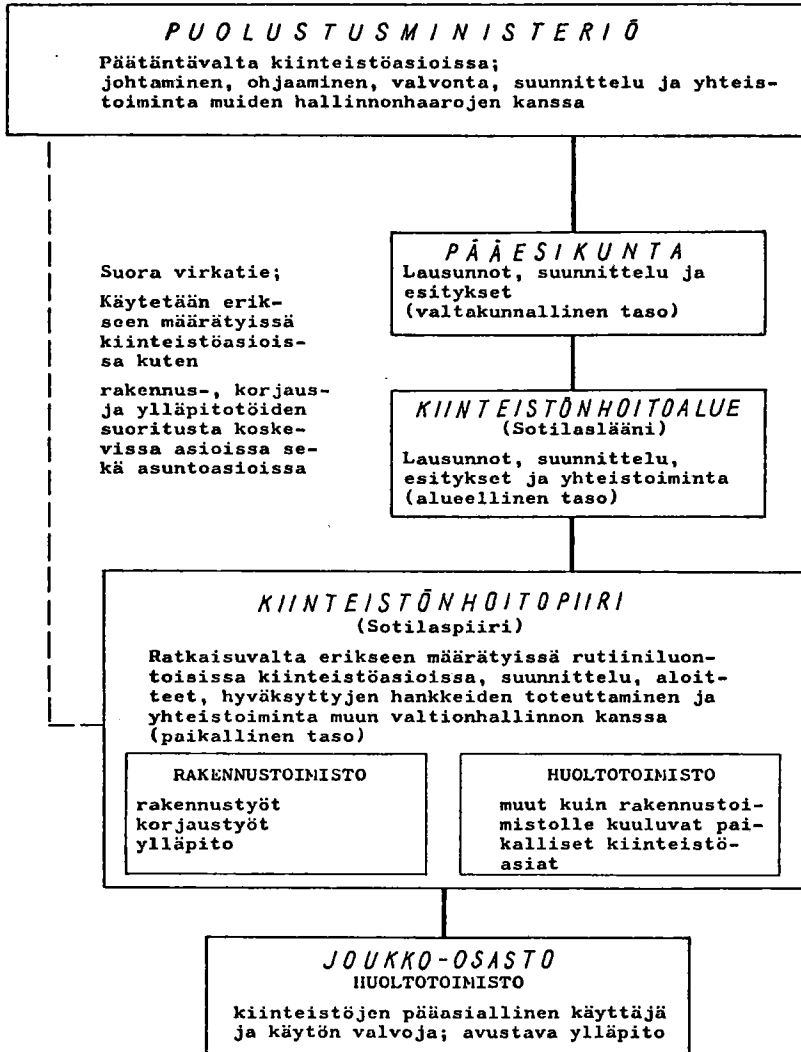
Ulkovaltojen puolustuspoliittisia päätöksentekojärjestelmiä tarkasteltaessa kiinnittyy huomio siihen, että näissä poliittisten päätöksentekijöiden vastuu on huomattavan suuri. Usein korkeat virkamiehetkin vaihtuvat johdon yläpäässä tapahtuvien muutosten kanssa. Yhdysvalloissa vaihtuvat kaikki korkeimmat virkamiehet presidentin vaihtuessa. Ruotsissa ja Saksan Liittotasavallassa vain muutamat korkeimmat virkamiehet. Neuvostoliitossa puolustusvoimat ovat jatkuvassa kommunistisen puolueen valvonnassa.

Useissa maissa ei ole rauhan aikana ensinkään meidän puolustusvoimain komentajaamme vastaavaa henkilöä. Saksan Liittotasavallassa puolustushaarojen komentajat ovat suoraan puolustusministerin alaisena. Yhdysvalloissa puolustushaarojen toimintoja johtaa apulaispuolustusministerit.

Ranskassa ja Yhdysvalloissa on presidentillä erittäin korostettu asema puolustuspoliittisessa päätöksenteossa. Yleensä maanpuolustuksen ylimmästä johdosta sekä vastuusta puolustuspoliittisessa päätöksenteossa on säännöksiin (laki tai asetus) määritelty. Meidän puolustusvoimien komentajaa vastaava henkilö puuttuu useista maista. Maanpuolustuksen johdossa on yleensä presidentti tai pääministeri. Kokonaismaanpuolustukseen ja sen johtamiseen on kiinnitetty varsin paljon huomiota ja sen johtaminen on myös selvästi säädöksiin järjestetty.

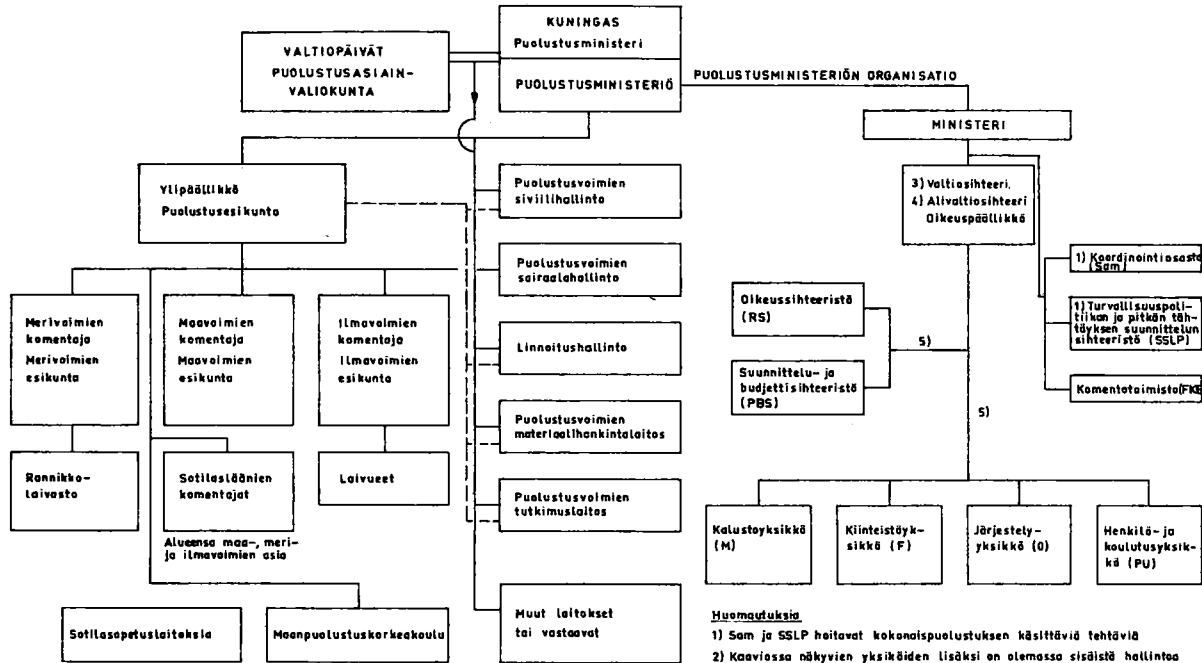
PUOLUSTUSHALLINNON KIINTEISTÖTOIMINTOJEN ORGANISAATIOKAAVIO

KUVA 3



RUOTSIN MAANPUOLUSTUKSEN YLIN JOHTO

EDVA 4



Selitte:

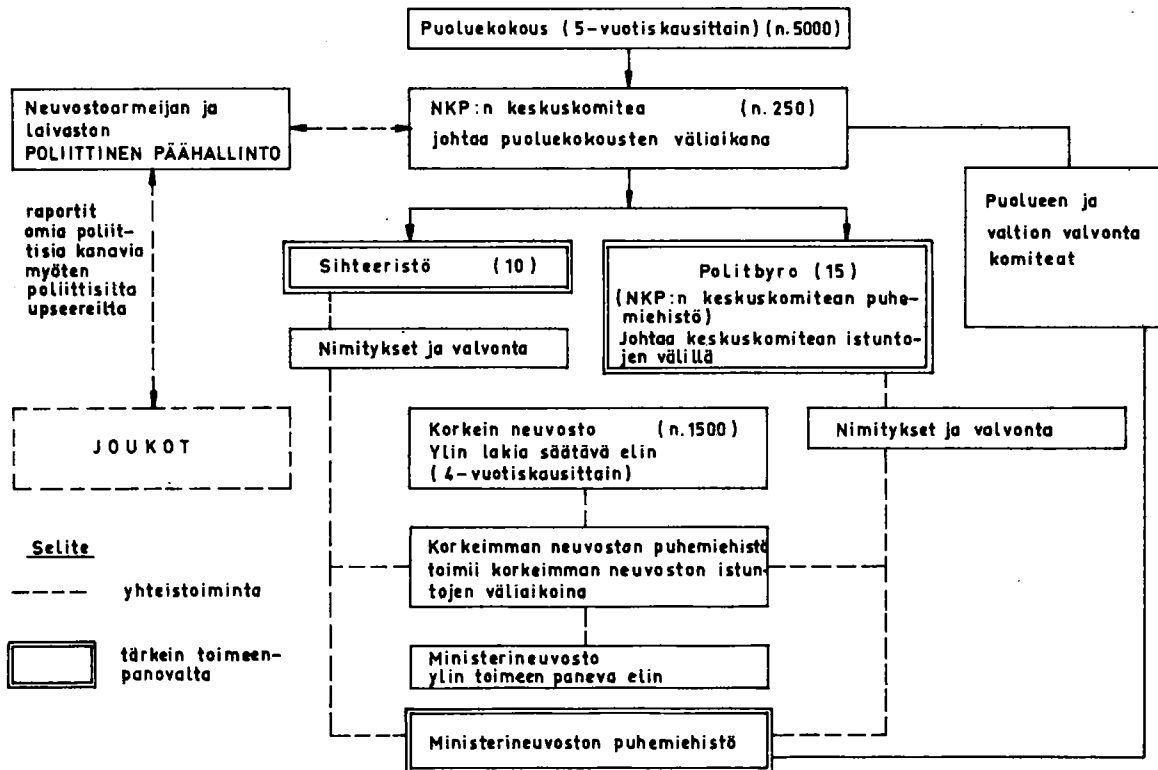
----- ylipäällikköä on jätssokin astoissa suora vaikutus-yhteys näihin

Huomautuksia

- 1) Sam ja SSLP hoitavat kokonaispuolustuksen käsitteviä tehtäviä
- 2) Kaaviassa näkyvien yksiköiden lisäksi on olemassa sisäistä hallintoa ja palvelua käsittelevä yksikkö (Adm)
- 3) Statssekreterare
- 4) Expeditionseher
- 5) Nimen eroavuudesta huolimatta kaikki samanarvoisia osastoja (osasto = avdelning, - enhet, - sekretariat, - expedition)

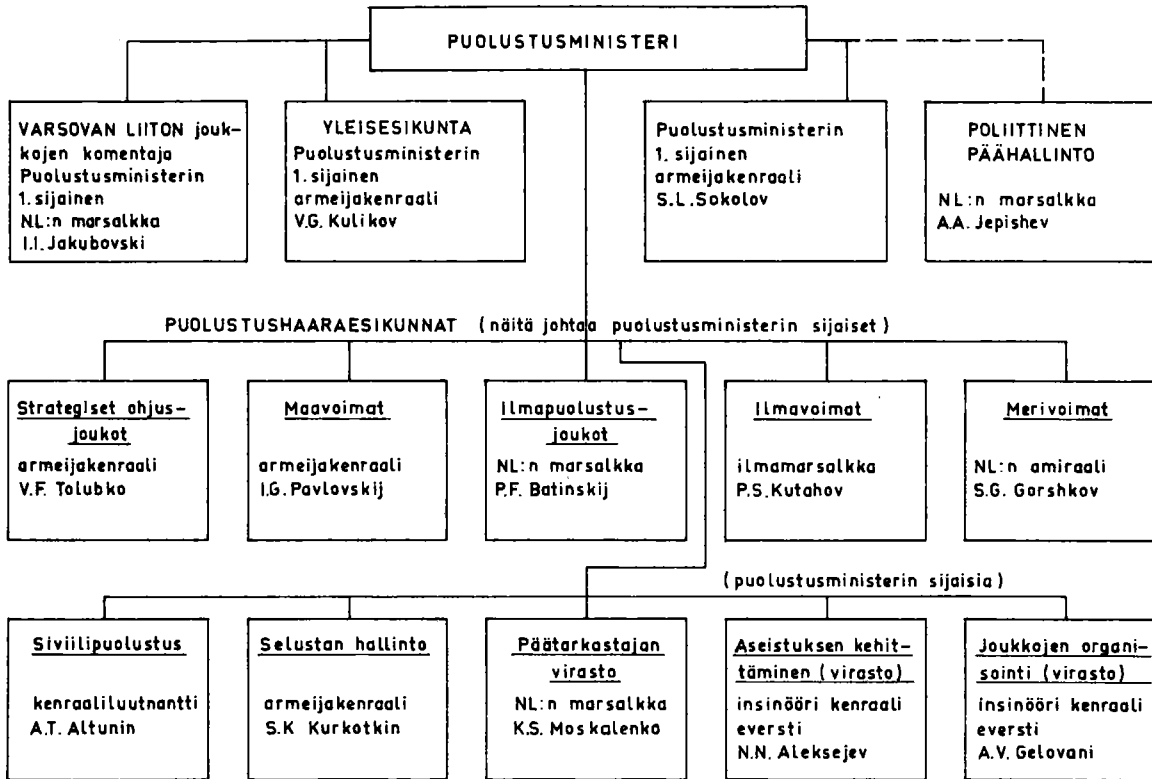
NEUVOSTOLIITON PUOLUE- JA HALLINTOJÄRJESTELMÄ (runkokaavio)

KUVA 5



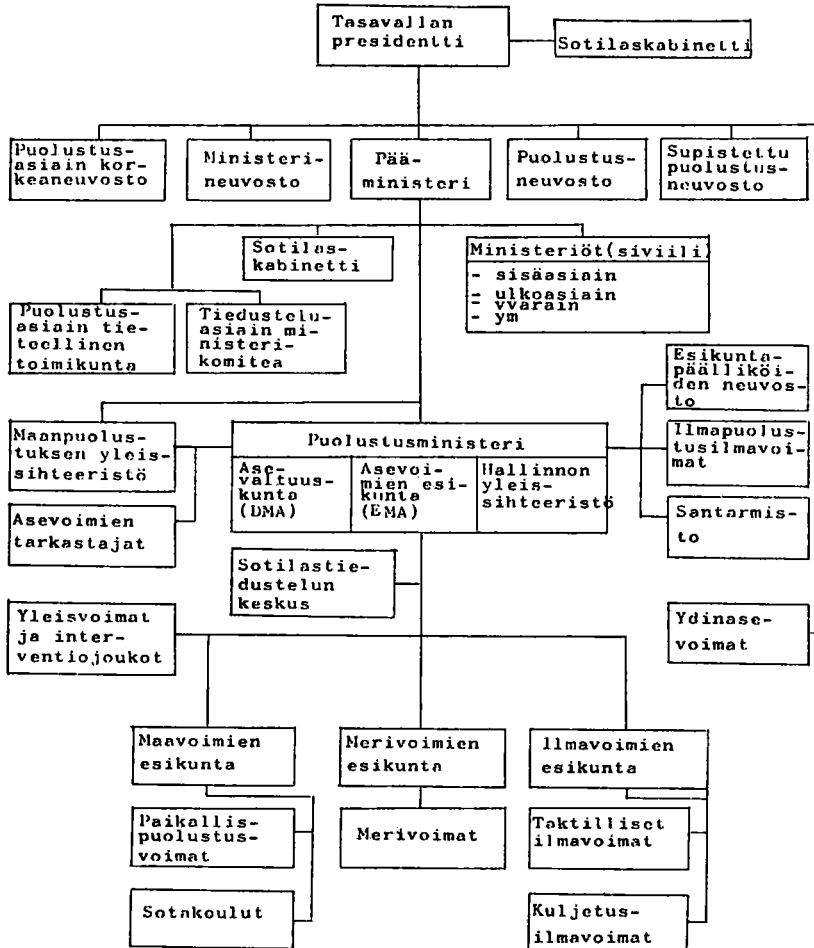
NEUVOSTOLIITON YLIN SOTILASJOHTO (runkokaavio)
(1.9.1976)

KUVA 6



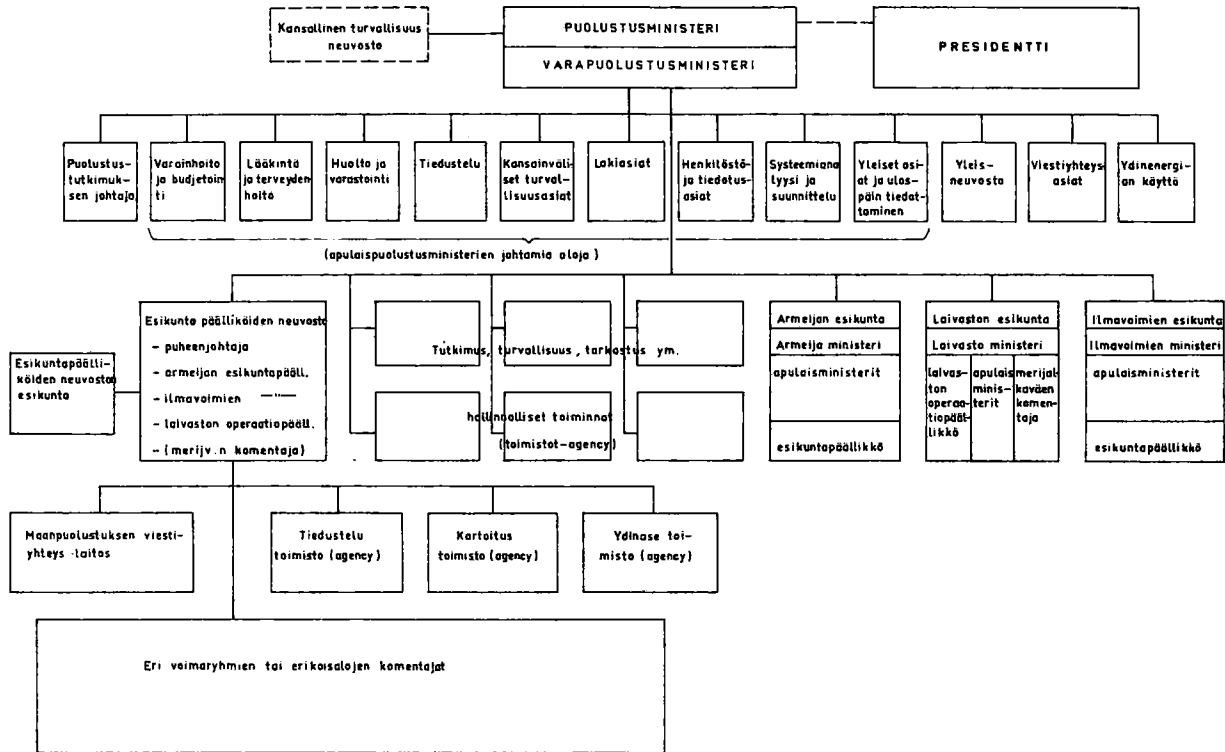
RANSKAN MAANPUOLUSTUKSEN YLIN JOHTO

KUVA 7



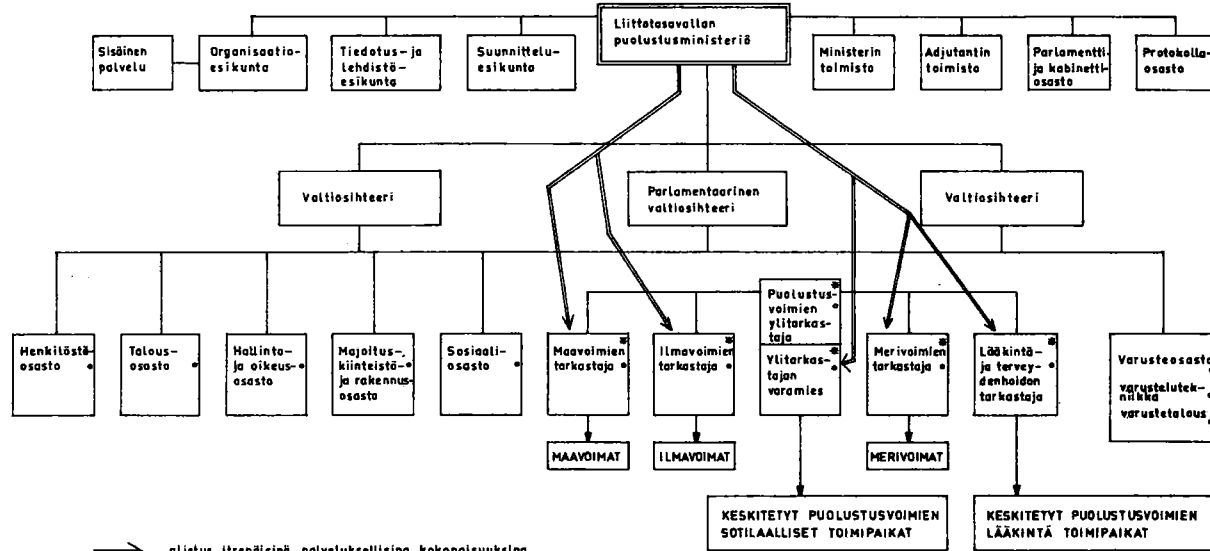
AMERIKAN YHDYSVALTAIN MAANPUOLUSTUKSEN YLIN JOHTO

KUVA 8



SAKSAN LIITTOTASAVALLAN MAANPUOLUSTUKSEN YLIN JOHTO

MOVA 9



→ alustus itsenäisinä palveluksellina kokonaisuuksina

• osastopääll. (vast.) pysyvä osastopäällikkökokouksen jäsen

* sotilaallisen johtoneuvoston jäsen

LÄHDELUETTELO:

- Suomen Laki II; Helsinki 1974
- Olavi Rytkölä: Puolustushallinto; Helsinki 1967
- Puolustuslaitoskomitean mietintö; Komiteanmietintö 1976: 10
- Toisen parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö; Komiteanmietintö 1976: 37
- Tietoja maanpuolustuksesta: Maanpuolustus turvallisuuspolitiikan osana; Helsinki 1976
- Hannu Vesa: Ministeriön rooli hallinnonalan päätöksenteossa ja suunnittelussa; Hallinto 76 n:o 5
- Valtionhallinnon organisaatiokaavioita 1. 3. 1976
- Puolustusministeriön työjärjestys 1975
- Ehdotus puolustusvoimien kiinteistönhoidon organisaatiouudistukseksi; PLM Helsinki 8. 4. 1976
- John C Ries: The management of defence; Maryland 1964
- Commanders digest n:o 5/July 31, 1975; The organisation of Department of defence
- Military Review May 1970; The Soviet high command
- The Army Quarterly and Defence Journal; A Background to Soviet Army Air Force Magazine/March 1975; Top leaders of The Soviet Armed Forces
- Time May 4, 1970; Who rules Russia
- Organisationsplan des Bundesministeriums der Verteidigung/November 1975; BMV g Bonn
- Puolustuslaitoskomitean matkakertomus Puolaan, Sakdan demokraattiseen tasavaltaan ja Saksan liittotasavaltaan 10.—23. 10. 1974
- Puolustuslaitoskomitean muistio: Saksan liittotasavallan liittopäivien puolustusvoima-asetus 1. 10. 1975
- Taschenbuch der Landstreitkräfte Band 2; J F Lehmanns Verlag München
- P Saarikoski: Ranskan strateginen doktriini ja asevoimat; Sotatieteen Laitoksen julkaisusarja 1 n:o 5/1976
- Etudes générales; Administration, Documentation générale/Anne 1973
- Statliga myndigheter 1975; Försvarsdepartementen (FÖ) Statskontor 1975

**Proposition 1972: 75; Försvarets fortsatta inriktning m.m.
Försvarsutskottets betänkande nr 17 år 1972 (FöU 1972: 17)
Riksdagsskrivelser nr 224–247 år 1972 (Rskr 1972 224–247)
Militära fakta 1973/74**

Haastattelut:

Ye majuri G Hägglund, Puolustusneuvoston sihteeristö

Ye majuri J-J Hälvä, Pääesikunta

OTK R Sahlsten, Puolustusneuvoston sihteeristö