

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 76

Antero Jyränki

SOTAVOIMAN YLIN PÄÄLLIKKYYS

**Tutkimus tasavallan presidentille
HM 30 §:n nojalla kuuluvasta
toimivallasta ja sen käyttämisestä**

**SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA**

A-sarja N:o 76

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 76

ANTERO JYRÄNKI

SOTAVOIMAN YLIN PÄÄLLIKKYYS

Tutkimus tasavallan presidentille
HM 30 §:n nojalla kuuluvasta
toimivallasta ja sen käyttämisestä

DER OBERBEFEHL DER STREITKRÄFTE

Eine Untersuchung über die Zuständigkeit, die dem
Präsidenten der Republik aufgrund des § 30 der
Verfassung zusteht, mit ihrem Inhalt und ihrer Anwendung

ZUSAMMENFASSUNG

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

SOTAVOIMAN YLIN PÄÄLLIKKYYS

Tutkimus tasavallan presidentille
HM 30 §:n nojalla kuuluvasta
toimivallasta ja sen käyttämisestä

KIRJOITTANUT

ANTERO JYRÄNKI

LAKITIEEEN LISENSIAATTI
VARATUOMARI

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston
oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella
esitetään julkisesti tarkastettavaksi
Porthanian luentosalissa III
lauantaina toukokuun 27 päivänä 1967 kello 12

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1967, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 978-951-855-838-8 (PDF)

ALKUSANAT

Virikkeet tämän tutkimuksen aiheen valintaan ovat tulleet monelta suunnalta. Valtiosääntöoikeuden pariin jouduin kuin itsestäni. Oli kaikin tavoin luontevaa etsiä sellaiselle juridiikan alueelle, jossa saattoi viljellä myös poliittiseen historiaan, valtio-oppiin ja käytännön politiikkaan kohdistuvia harrastuksia. Älylliseen uteliaisuuteeni ja mielikuvitukseeni vetosivat professori *Paavo Kastarin* tasavallan presidentin asemaa koskevat tutkimukset. Ne kiinnittivät huomioni tähän aihepiiriin ja antoivat samalla minulle uuden kuvan oikeustieteellisestä tutkimuksesta. Lopulliseen aiheenvalintaan vaikutti tietenkin ratkaisevasti aiheen tarjoama problematiikka ja sen tähänastinen miltei selvittämätön tila. Taustatekijöinä lienevät vaikuttaneet toisaalta se varuskuntaympäristö, jossa elin parikymmentä ensimmäistä vuottani, ja toisaalta loppututkimuksen suorittamisen jälkeen hankkimani varusmies-aikaiset kokemukset armeijastamme. Varusmiespalveluksessa ei oikeussäännöllä tuntunut olevan sitä merkitystä, mikä lainopillisessa tiedekunnassa sille oli haluttu antaa.

Tämän työn suorittaminen ei olisi ollut mahdollista, ellei valtion yhteiskuntatieteellinen toimikunta olisi suonut minulle tilaisuutta tutkimusassistentin toimessa omistautua viidettä vuotta yksinomaisesti tutkimukselle. Suomalainen Lakimiesyhdistys on ottamalla teoksen julkaisusarjaansa tuntuvasti osallistunut painattamisesta aiheutuvien kulojen peittämiseen.

Työn eri vaiheissa olen valtiosääntöoikeuden ongelmista käynyt antoisia keskusteluja nuorempien lakimiestovereitteni kanssa. Heistä haluan erityisesti mainita oikeustieteen kandidaatti *Lars D. Erikssonin*, oikeustieteen lisensiaatti *Mikael Hidénin* ja oikeustieteen kandidaatti *Juhani Perttusen*. Moni puolustushallinnon virkamies on auliisti antanut apuaan aineiston kokoamisessa. Muistan varsinkin kenrl. *Paavo Ilmolan* selkeän johdattelun eräisiin sotilaallisen toiminnan peruskysymyksiin sekä monella tapaa hyödylliset keskustelut pääesikunnan

oikeustoimiston päällikön, varatuomari *Olavi Kortteen* ja puolustusministeriön nuoremman hallitussihteerin *Toivo Siivosen* kanssa. Painatusluvan antamisen jälkeen ovat käsikirjoituksen lukeneet hallitussihtööri *Siivonen* kokonaan ja puolustusministeriön ent. kansliapäällikkö, eversti evp. *Kalle Lehmus* osittain. Näiden esittämien huomautusten johdosta olen tehnyt tekstiin joitakin korjauksia ja lisäyksiä; tekstiin mahdollisesti jääneistä asiavirheistä vastaan tietenkin yksin. Puolustusneuvoston sihteeristössä toiminut majuri *Aimo Pajunen* on antanut tutkimuksen kannalta tärkeitä tietoja puolustusneuvoston toiminnasta. Kaikille edellä mainituille lausun parhaat kiitokseni.

Käytännön maanpuolustuskysymyksiin sain tutustua osallistuessani syksyllä 1965 silloisen puolustusvoimain komentajan, jalkaväenkenraali *S. Simeliuksen* kutsusta sotakorkeakoulun maanpuolustuskurssiin (4/65). Olen erittäin iloinen siitä tilaisuudesta, mikä täten tarjoutui keskusteluun turvallisuuspoliittisista ongelmista. Lukuisat henkilöt ovat haastattelussa antaneet minulle arvokkaita tietoja menneiden vuosikymmenien asioista ja tapahtumista; kaikkia heistä ei kiitokseni enää tavoita. Esitän kiitokseni myös niille puolustusministeriön, pääesikunnan, sota-arkiston ja eduskunnan kirjaston henkilökuntaan kuuluville, jotka kärsivällisesti ja pitkämielisesti ovat suhtautuneet hankaliinkin tiedusteluihin ja vuosikautisiin kirjallainauksiin.

Lopuksi haluan kohdistaa kiitokseni filosofian kandidaatti *Anja Alanteelle* ja professori *Paavo Kastarille*. He ovat alusta pitäen uskoneet siihen, että idea muuttuu todellisuudeksi. Työn kaikissa vaiheissa he ovat osoittaneet elävää, kannustavaa kiinnostusta. Kaikista lähimmäisistäni he ovat eniten myötävaikuttaneet siihen, että työ on tullut päätökseen.

Helsingissä huhtikuussa 1967

Antero Jyränki

SISÄLLYSLUETTELO

Lähteitä	XVII
A. Kirjallisuus ja arkistoinen	XVII
B. Haastatellut henkilöt	XXXVI
Käytettyjä lyhenteitä	XXXIX

ESIOSA

I Johdanto	1
II Sotavoiman ylimmän johdon organisaatio v:een 1919	4
1. Ruotsinvallan aika: sotilasasiain kahtiajaon synty	5
A. Kahtiajaon tausta	5
B. Kahtiajaon toteuttaminen	8
2. Autonomian aika: kahtiajaon vakiintuminen	11
A. Sotilasasioiden esittely hallitsijalle	11
— Yleistä	11
— Esittelyjärjestyksen lainsäädännöllinen perusta	12
— Päätöksentekomuoto komentoasioissa	14
B. Sotalaitoksen hallinto	14
— Sotilasjohdon organisaatio	14
— Senaatin tehtävät sotalaitoksen hallinnossa	15
C. Vuoden 1899 asevelvollisuuslakiesitys	17
3. Interregnum 1917—1919	18
A. Eduskunta korkeimman vallan haltijana: kahtiajaon katoaminen ..	18
— Asiantila ennen sisällissotaa	18
— Ylipäällikön asema ja valtuudet sisällissodan aikana	20
B. Valtionhoitajakausi: paluu entiseen	21
— Organisaatiomuutokset touko-kesäkuussa 1918	21
— Ylin sotilasjohto keskitettynä	21
— Ylin sotilasjohto hajautettuna	23
— Päätöksentekomuodot komentoasioissa	24
III Sotavoiman ylimmän johdon organisaatio hallitusmuodon voimassa ollessa	26
1. Ylin johto 1919—1939	26

A. Puolustuslaitos ja suojeluskuntajärjestö v:een 1937	26
— V:n 1919 PLA	26
— V:n 1924 PIR:n aikaansaamat organisaatiomuutokset	27
— Puolustuslaitoksen johto 1928—1937	28
— Suojeluskuntajärjestö ja sen johto 1919—1937	28
— YE:n ja PIM:n välinen toimialaraja	28
B. Puolustusneuvosto ja sen puheenjohtaja 1924—1937	31
— V:n 1924 PINA	31
— V:n 1931 PINA	32
C. Vuoden 1937 järjestelmä	34
D. Esittely tasavallan presidentille	35
E. Merivartiolaitys ja rajavartiolaitys v:een 1939	56
2. Ylin johto 1939—1945	37
A. YH:n ja talvisodan aika	37
— Johdon järjestely YH:n aikana	37
— Johdon järjestely talvisodassa	38
B. Väli rauhan aikana 1940—41	39
C. Jatkosodan aika	41
— Ylipäällikkö ja päämaja	41
— Erikaisjärjestelyt Mannerheimin presidenttikaudella	42
— Sodan loppuvaihe	43
3. Ylin johto sodanjälkeisenä aikana	43
— Puolustusvoimat nykyisin	43
— Pääesikunta ja puolustusministeriö	44
— Puolustusneuvosto	46
— Esittely tasavallan presidentille	47
— Rajavartiolaitys	47

Ensimmäinen osa: YLIPÄÄLLIKÖNVALLAN SISÄLLÖSTÄ

I HM 30 §:n keskeisin sisältö	50
1. Sotavoimasta ja sen tehtävästä	50
— Sota on väkivallan käyttöä	50
— Maanpuolustuksesta ja sen käsitteestä	51
— Puolustusvoimain tehtävät	52
— Operatiiviset ja koulutusasiat	53
— Valtionsisäisestä väkivallan käytöstä	53
— Sotavoima HM 30 §:n mukaan	54
2. Tasavallan presidentti ja sotilaallinen käskyvalta	55
A. Puolustusvoimain keskitetty organisaatio	55
B. Ylipäällikkyyden ydin	57
— Presidentin ja sotilasviranomaisten välisistä suhteista	57

— Mitä tarkoitusta varten presidentillä on sotilaallinen käskyvalta? ..	58
C. HM 30 §:ssä säädetyn käskynalaisuussuhteen toteuttaminen perustus- lakia alemmanasteisin säännöksin	59
— Rajavartiolaitoksen asema	60
3. Ylipäällikönvallan reaalisuudesta	61
A. Tarkoitettiinko presidentin ylipäällikönvalta reaaliseksi?	62
— PrK:n mietintö ja ensimmäiset HM-esitykset	62
— HM-ehdotus VN:ssa toukokuussa 1919	63
B. Läpileikkaus käytännöstä	65
— Sotilaalliset varotoimet 1921—23	65
— Mäntsälän kapina 1932	66
— Mannerheim presidenttinä 1944	67
— Osittainen valmiustila 1948	67
— V:n 1959 päätös	68
II HM 30 §:n soveltamisalan ja merkityksen hahmottelua	69
1. Ylipäällikönvallan ulottuvuus: viitteitä käytännöstä	69
— Ratkaisumuoto	69
— Sodanaikaisen ylipäällikön toimivalta	70
2. Sotilaskäskyasiain käsitteestä	71
A. Viittaukset autonomian aikaan	71
B. Käsitteen täsmentäminen asetusteilte	74
C. Katsaus kirjallisuuteen	75
3. Puolustushallinnon dualismi	79
— Jako presidentin ja VN:n alaiseen puolustushallintoon	79
— Sotavoiman taloudellinen hallinto	79
— Erityisesti budjetista ja sen täytäntöönpanosta	80
— PE:n kaksinainen alaisuussuhde	81
4. HM 30 § toimivaltanormina	81
— Kysymyksenasettelu HM 30 §:n sisältöä selvitettäessä	81
— Onko ylipäällikönvallan käsite nykyisellään konstruktiiivinen?	82
— HM 30 §:n suhde HM:n muihin toimivaltanormeihin	84
5. HM 30 § ja alemmanasteiset säännökset	85
— HM 30 §:n täsmennys vai erillinen valtuus?	85
— Ylipäällikönvallan käytön rajoittaminen	86
— Määräasian pidättäminen presidentin ratkaistavaksi	88
— Sitooko pidättämissäännös presidenttiä?	88
— Pidättämissäännökset ja keskitysperiaate	90
III HM 30 §:n ja 33 §:n keskinäisestä suhteesta	91
1. Sodan aloittamista koskevat ratkaisut	91

A. Sodan aloittaminen valtionsisäisen ja kansainvälisen oikeuden kan-	
nalta	91
— Toimivalta kansainvälisten oikeustoimien suorittamiseen	91
— Sota kansainvälisen oikeuden kannalta	92
— Sota HM 33 §:n mukaan	93
— Perusratkaisu HM 33 §:n nojalla	93
B. »Sodasta päättämisestä»	94
— Oikeusnormit ja valtioelämän todellisuus	94
— HM 33 §:ssä edellytetty menettely	96
— Päätös sodasta Saksa vastaan 1944	98
C. Puolustautumistapaukset	99
— HM 33 § ei koske puolustautumistapausta	99
— Puolustautumistoiimiin ryhtyminen marraskuussa 1939	100
— Saksalaisten hyökkäys Suursaareen syyskuussa 1944	101
— Ns. epäsuora hyökkäys ja hyökkäyksen uhka	101
— Hyökkäys vai alueloukkaus?	102
— Tilanne jatkosodan alussa 1941	103
— Aseellisen toiminnan laajentaminen yli välittömän puolustautumis-	
tarpeen	105
— Loppupäätelmiä	107
D. Aluevalvontasäännösten perustuslainmukaisuus	109
E. Casus foederis	113
F. Sotatoimet YK:n elinten päätösten nojalla	115
G. Asevoiman käyttö sisäisen järjestyksen ylläpitämiseksi	118
— Perusratkaisu kuuluu siviiliviranomaisille	119
— Poikkeus: STilaL 13 §	119
— Ratkaisuvallan liukuminen siviiliviranomaisilta	121
2. Sodankäyntiin liittyvien sopimusten tekeminen	123
A. Sotapäälliköiden sopimuksentekovallasta	123
B. Yleinen antautuminen	125
C. Yleinen aselepo	126
— Käsite	126
— Sotilasviranomaisten toimivalta	127
— Mihin perustuu presidentin toimivalta?	127
3. Poliittista laatua olevat operatiiviset ratkaisut	131
A. Monistinen ja dualistinen katsantokanta HM 30 §:n tulkinnassa	131
— Monistinen sodanjohtoteoria ja operatiivisten ratkaisujen kahtiajako	131
— Sveitsin järjestelmä	132
— Tulkinnan vaikutus sodanaikaisen ylipäällikön asemaan	133
B. Presidentin ja sodanaikaisen ylipäällikön suhde 1941—44	135
— Sodan alkuvaihe	136
— Strateginen tavoite Karjalan Kannaksella	137

— Strateginen tavoite Itä-Karjalassa	138
— Presidentin puuttuminen operatiivisiin asioihin: Louhen suunta 1941 ja Karjalan Kannas 1944	138
— Johtopäätökset käytännöstä	142
C. Kuinka laaja toimivalta HM 33 §:stä voidaan johtaa?	143
— Suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti	143
— Välillisesti sotaan johtavat tai rauhantekoa ehkäisevät operatiiviset ratkaisut	145
IV Ylipäällikönvallan muusta sisällöstä	149
1. Sotilaalliset henkilöasiat	149
A. Yleistä	149
B. HM 90,2 §:n taustaa	152
— Autonomian aika	152
— PrK:n ehdotus	153
— Käsittely VN:ssa toukokuussa 1919	154
— HM 34,4 § suuressa valiokunnassa 18. 6. 1919	155
— Johtopäätöksiä	156
C. Yleisiä linjoja 1919—1944	156
— HM 90,2 § pidättämissäännös	156
— Sotilaallisten henkilöasiain rinnastaminen ja sen seuraamukset	157
— Tutkijoiden käsityksiä	158
— Kiista nimitysvallasta ylipäällikkyyttä luovutettaessa 1939	159
— Sodanaikaisen ylipäällikön vallankäyttö nimitysasioissa	159
D. Johtuuko HM 30 §:stä valta ratkaista sotilaallisia henkilöasioita?	160
— Virkaan nimittäminen	160
— Eron antaminen ja myöntäminen virasta	161
— Virasta vapauttaminen	161
— Tehtävään määrääminen	161
— Sotilasarvoon ylentäminen	162
— Sotilaallisten nimitysasiain ja sotilaallisten henkilöasiain käsitteistä	164
2. Organisaatiomääräykset	165
A. Miten sotavoiman organisaatiosta on määrätty?	165
— Presidentin organisaatiovalta HM 28 §:n mukaan	165
— AseVL 52,2 §	167
— Puolustusvoimain ohjesäännöt	172
B. Presidentin organisaatiovallan ja ylipäällikönvallan suhde	174
— HM 30 §:n toissijaisuus	174
— PLA 81 §	175
— Määräykset sotilasvirkapuvusta	176
— Sotilaskäskyteitse annettujen organisaatiomääräysten sitovuus	177
3. Järjestysrangaistukset	178
— Yleistä kurinpitovallasta	178

— Presidentin valtuudet SJS:n mukaan	179
— Kurinpitovalta kuuluu ylipäällikönvaltaan	179
— SJS 15 § on pidättämissäännös	180
— HM 30 §:n konkretisoimistarve	181

Toinen osa: YLIPÄÄLLIKÖNVALLAN KÄYTTÄMISESTÄ

I Muutosäännökset ja niiden soveltaminen	182
1. Ministerinmyötävaikutuksen muodot ja tarkoitus	182
A. Presidentin päätöksentekomuodot hallitusmuodon mukaan	182
— Ministerinmyötävaikutuksen alkuperäinen tarkoitus	182
— Esittely tasavallan presidentille	183
— Allekirjoitus ja varmennus	183
— Päätösten täytäntöönpano	184
B. Muotomääräysten modifiointi alemmanasteisin säännöksin	184
— Päätöksenteon kolmivaiheisuus	184
— Allekirjoitus ja varmennus	185
— Päätösten täytäntöönpano	186
— Myötävaikutussäännösten nykyinen merkitys	186
— Poikkeukset normaalimenettelystä	187
2. Ylipäällikönvallan käyttämisjärjestys positiivisen oikeuden mukaan	187
A. Vallankäytön vapaamuotoisuus ja sen tausta	187
— Päätökset VN:n ulkopuolella	187
— Vain esittely säännelty	188
— Vapaamuotoisuus sotilasviranomaisien ratkaisuihin	189
— Kirjallinen muoto ylipäällikönvallan käytössä: sääntö ja poikkeukset	190
B. PLA 2 §:n tulkintaa	191
— PLA 2 §:n lauseopillista erittelyä	191
— Asianomainen sotilasviranomaislainen	192
— Asianomainen ministeri	194
3. Virallisen ja tosiasiallisen vallankäytön rajankäyntiä	198
— Vapaamuotoisuuden tuottama ongelma	198
— Sitoviksi tarkoitettujen suullisten käskyjen	198
— Presidentin muut kannanotot virallisen esittelyn ulkopuolella	199
— Sitova käsky vai sitomaton ohje?	200
II Laillisuustakeet ylipäällikönvallan käytössä	202
1. Sotilaallisesta tottelemisvelvollisuudesta	203
— Tottelemisvelvollisuus hallinnossa	203
— Sanktioiden voimakkuus	203
— SRL 35 §	204
— Käskyn muodollinen oikeellisuus	205
— Sotilaallisen tottelemisvelvollisuuden sisältö	206

2. Sotilasesittelijän asema	207
A. Esittelijänvastuu puolustuslaitoksessa	207
B. Sotilasesittelijän vastuu presidentin päätöksistä	209
3. Laillisuustakeet täytäntöönpanon yhteydessä	212
III Tasavallan presidentin vallankäytön laajuudesta ja itsenäisyydestä	215
1. Havaintoja käytännöstä: yleisiä linjoja ja yksittäistapauksia	215
A. Vallankäytön taajuus ja ratkaistujen asioiden laatu	216
— Vallankäytön taajuus	216
— Ratkaistujen asiain laatu	217
B. Vallankäyttö kriisitilanteissa	218
— Sotatila 1919—20	218
— Ahvenanmaan kriisi 1920	219
— Varotoimet 1920—22	219
— Mäntsälä 1932	220
— Valmiustoimet syksyllä 1939	220
— Jatkosodan loppu ja Lapin sota 1944—45	220
2. Presidentin vallankäytön laatuun ja taajuuteen vaikuttavista tekijöistä	222
A. Ylimmän sodanjohdon organisaatio	222
— Presidentti ja yleisesikunnan päällikkö 1919—1924	222
— Presidentti ja suojeluskuntain päällikkö 1922—1939	223
B. Presidentin perehtyneisyys sotilasasioihin	224
— Asiantila 1920-luvulla	225
— Vuoden 1931 puolustusneuvosto	225
— Asenteiden merkitys	226
— Vuoden 1957 puolustusneuvosto	227
— Välitön informaatio pääesikunnasta	228
C. Presidentin ja sotilasjohdon luottamussuhde	228
— Luottamussuhde ja presidentin passiivinen asenne	228
— Aloite esittelijällä	229
3. Presidentin vallankäytön optimilaaajuus	230
— Suunniteltu maanpuolustuksen ylimmän johdon organisaatio	230
— Presidentin rauhanaikaiset tehtävät	231
— Sotilasviranomaisten asema nykyisessä järjestelmässä	232
— Presidentin kriisinaikaiset tehtävät	232
4. Onko vallitseva asiantila perustuslainmukainen?	235
— Onko ylipäällikönvaltaa perustuslainvastaisesti luovutettu?	235
— Olennaista mahdollisuus vallankäyttöön	237
5. Vallankäytön itsenäisyydestä	238
— Sotilasjohdon organisaation vaikutus	238
— Erimielisyydet presidentin ja esittelijän välillä	239
— Pääsääntö	241

IV Ylipäällikönvalta ja parlamentarismi	242
1. Parlamentaarisen luottamusvaatimuksen vaikutus presidentin vallan- käyttöön	242
A. Parlamentarismi Suomessa ja muualla	242
B. Teoriat presidentin ja valtioneuvoston välisen ristiriidan ratkaise- misesta	244
— Eronpyyntöteoria	245
— Kastarin teoria	246
C. Parlamentarismin ja vallanjakoperiaatteen keskinäinen suhde Suomen valtionsäännössä	247
— Vallanjakoperiaate on voimakkaampi	247
— Presidentin itsenäiselle vallankäytölle ei ole oikeudellisia pidäkkeitä	248
— Poliittisen vastuun vajuus hallitustoiminnassa	249
— Presidentin itsenäisen vallankäytön laajuus	250
D. Valtioneuvoston eronpyynnön tosiasia	251
E. Mihin presidentin itsenäinen asema perustuu?	253
— Presidentin henkilö	254
— Puoluejärjestelmä	254
— Ulkopoliittiset tekijät	256
F. Suomalainen parlamentarismi	257
2. Valtioneuvoston vaikutus sotilaskäskyasiain ratkaisuun	257
A. Tilanne ennen vuotta 1957	257
B. Tilanne vuoden 1957 jälkeen	260
— Puolustusneuvosto presidentin neuvottelukuntana	260
— Muut neuvottelut valtioneuvoston jäsenten kanssa	263
3. Ylintä sotilasjohtoa koskevien henkilökysymysten ratkaisu	263
A. Ratkaisu valtioneuvoston ulkopuolella (1919—37)	263
— Yleistä ratkaisumenettelystä	263
— Vuoden 1919 henkilönvaihdokset	264
— Suojeluskuntain ylipäällikön vaihdos 1921	265
— Liikehdintä Wilkaman erottamiseksi 1924	266
— Wilkaman ero 1926	267
— Sihvon ero 1933	268
— Östermanin määräys 1933	269
B. Ratkaisu valtioneuvostossa (1937—)	269
— Organisaatiomuutosten vaikutuksia	269
— Heinrichsin nimitys 1945	270
— Heinrichsin ero 1945	271
— Lundqvistin määräys 1945	271
— Lundqvistin ero 1946	272
— Sihvon nimitys 1946	272
— Heiskasen nimitys 1953	273

— Simeliuksen nimitys 1959	274
— Keinosen nimitys 1965	275
C. Presidentin vai valtioneuvoston luottamus mies?	275
4. Sotilaskäskyasiat eduskunnassa	276
— Välikysymykset ja kysymykset parlamentaarisen kontrollin välineinä	276
— Välikysymykset sotilaskäskyasioista	277
— Eduskuntakysymykset sotilaskäskyasioista	279
— VJ 37 §:n soveltamisala	280
— Valtioneuvoston tiedonannot	281
5. Tiivistelmä ja johtopäätökset	282
V Ministerinmyötävaikutuksen perustuslainmukaisuus	284
1. HM 34,4 §:n tausta ja syntyvaiheet	284
A. Historiallinen tausta	284
B. Perustuslakikomitean ehdotus	286
— Yhteys v:n 1907 ehdotukseen	286
— PrK:n muut motiivit	289
C. HM 34,4 §:n geneettikkaa 1918—1919	289
— Liittyminen vuosien 1918—19 viranomaiskäytäntöön	290
— Hallituksen IV HM-esitys ja sen eduskuntakäsittely 1919	291
2. Tulkinnan lähtökohdat	293
A. HM 34,4 § sallii poikkeuksellisen ratkaisumuodon	293
B. Kieltäkö HM 41,2 § sotilaskäskyasiain käsittelyn valtioneuvostossa?	295
3. Ylipääällikkyyden lamautuminen ministerinvastuun takia	297
A. Hermansonin käsitykset	297
B. Esittely valtioneuvostossa	298
— Seuraamukset oikeudellisesta ministerinvastuusta	298
— Seuraamukset poliittisesta ministerinvastuusta	299
C. Ministerin välitön esittely	300
— Seuraamukset oikeudellisesta ministerinvastuusta	300
— Seuraamukset poliittisesta ministerinvastuusta	301
4. Arvoratkaisut HM 34,4 §:n tulkinnassa	302
A. Arvostusmomentti laintulkinnassa	302
B. Ministerinmyötävaikutuksen perustuslainvastaisuus	303
— Tehokkuusperiaate	303
— Hermansonin antiparlamentaarinen asenne	304
— Rinnastus preussilaiseen teoriaan	304
— Presidentin itsenäinen rooli ulkopoliitikassa ja kriisitilanteissa	307
— Lopputulos	308
C. Ministerinmyötävaikutuksen perustuslainmukaisuus	308
— Oikeusvaltio-ajatus	308

— Parlamentarismi ja pouvoir neutre	308
— Lopputulos	310
D. Tulkintavaihtoehdon valinta	311
5. Sotavoiman poliittinen valvonta	311
A. Vaatimus epäpoliittisuudesta	311
— Teoria	311
— Käytäntö	313
B. Sotavoima valtion työvälineenä	314
C. Vähentääkö ministerinmyötävaikutus sotavoiman käytettävyyttä? ..	315
6. Ministerinmyötävaikutuksesta aiheutuvat tekniset haitat	316
A. Joustavuus ja muutosidonnaisuus vastakkain	316
B. Voidaanko poliittisella valtionorgaanilla pysyttää valta päättää ase- voiman käytön alkamisesta?	319
Liite (määräys puolustusvoimain sodanaikaisen ylipäällikön tehtävistä ja val- tuuksista 7. 12. 1939)	321
Der Oberbefehl der Streitkräfte. Zusammenfassung	323
Asiahakemisto	339

LAHTEITA

A. Kirjallisuus ja arkistoaines

Lähdeviittauksissa on käytetty vain tekijän nimeä ja, mikäli teos sisältää useita osia, osan järjestysnumeroa. Jos viittauksia on saman tekijän useihin julkaisuihin, käytetään vain yhden kohdalla tekijän nimeä (sulkeissa lähdeluettelossa) ja muiden kohdalla lisäksi julkaisun nimeä tai lähdeluettelossa sulkeisiin merkittyä lyhennystä. Kuitenkin aikakauslehdissä ja vuosikirjoissa oleviin artikkeleihin viitattaessa mainitaan tekijän nimen ohella aina lehden tai vuosikirjan nimi tai lyhenne sekä numero ja/tai julkaisuvuosi. Eräiden kokoomateoksiin sisältyvien kirjoitusten kohdalla on lähdeluettelossa viitattu nuolella (→) ao. kokoomateokseen, jota koskevat bibliografiset tiedot ovat lähdeluettelossa aakkosjärjestyksen mukaisella paikalla.

Ahla, Eino J.: Folket, riksdagen och regeringen såsom statsorgan enligt Finlands statsförfattningsrätt. NAT 1928 s. 117—141.

Ahtee, Aaro: Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset. Vammala 1950.

—, — Johto ja valvonta hallinto-oikeudessa. LM 1953 s. 298—312.

Airo, A. F.: Ylipäällikkö vuosien 1939—45 sodissa. — C. G. Mannerheim. Suomen Marsalkka. Helsinki 1951. S. 221—268. (Ylipäällikkö)

—, — „Liikekannallepanosalaliitto.“ Tampere s.a. (Airo)

Alanen, Aatos: Yleinen oikeustiede ja kansainvälinen yksityisoikeus. Toinen uusittu painos saman tekijän teoksesta Yleinen oikeustiede. Porvoo 1965.

Andersen, Ernst: Forfatning og Saedvane. Studier over nogle af Forfatningsrettens Hovedspørsmåle. København 1947.

Andersen, Poul: Dansk Forvaltningsret. Almindelige Emner. Fjerde udgave. København 1963.

Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11. August 1919. Dritte Bearbeitung. 10. Auflage. Berlin 1929.

Apelt, Willibalt: Geschichte der Weimarer Verfassung. München 1946.

Autere, Tenho: Oikeus ilmatilan käyttöön siviili-ilmailutarkoituksessa rauhan aikana erityisesti Suomen ilmailujulkisoikeutta silmällä pitäen. Kansainvälisoikeudellinen tutkimus. Vammala 1965.

Autti, Pekka/Apunen, Osmo: Yhdistyneiden Kansakuntien rauhanturvajoukot. Helsinki 1966.

- Batschelet, Hans:* Die Abgrenzung von Zivilgewalt und Militärgewalt nach schweizerischem Recht. Versuch einer systematischen Darstellung. Diss. Basel 1945. (Vervielf. UB Basel)
- Baude, E. J.:* Chronique militaire. RDN 1962 s. 1599—1603.
- Bauer, Ekkehard:* Kapitulation. — Karl Strupp/Hans-Jürgen Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts. I. Berlin 1960. S. 192—198.
- Baxter, Richard B.:* Constitutional Forms and Some Legal Problems of International Military Command. BY 1952 s. 325—359.
- Beishline, John Robert:* Military Management for National Defense. New York 1950.
- Benemy, F. W. G.:* The Elected Monarch. The Development of the Power of the Prime Minister. London 1965.
- Berggren, Gunnar/Danius, Lars:* Totalförsvarets högsta ledning. — Hur vi försvargar vårt land. En bok om Sveriges totalförsvär. Redaktion: Gunnar Berggren, K. G. Brandberg, Torsten G:son Elg. Malmö 1956. S. 85—95.
- Bergh, Edv.:* Suomen valtio-oikeudellinen kehitys 1808:n jälkeen. Helsinki 1889.
- Betaenkning afgivet av Forfatningskommissionen af 1946.* København 1953.
- Björkstén, S. R.:* De högsta statsorganens befattning med militära ärenden. JFT 1929 s. 9—41, 111—145.
- — — Huru Finland utvecklades till en demokratisk, parlamentarisk republik. SvT 1930 s. 398—413.
- — — K. J. Ståhlberg, Suomen hallinto-oikeus pääpiirteittäin. JFT 1935 s. 381—384.
- — — Kaira, Kaarlo, Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan. Osa virallisen vastaväittäjän, prof. S. R. Björksténin lausunnosta, suomennettuna, LM 1932 s. 244—256.
- — — Kansainvälinen oikeus. Porvoo 1937.
- — — Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt. Helsingfors 1929 (Björkstén)
- Blücher, Wipert v.:* Suomen kohtalonaijoja. Muistelmia vuosilta 1935—44. Porvoo 1950.
- Bolding, Per Olof:* Skiljeförfarande och rättegång. En studie i processuel organisation och rättstillämpningsmetodik. Stockholm 1956.
- Bowett, D. W.:* United Nations Forces. A Legal Study of United Nations Practice. London 1964.
- Brotherus, K. R.:* Suomen valtiollisen järjestysmuodon kehitys. 3. uud. p. Porvoo 1963.
- Brunner, Karl:* Heereskunde der Schweiz. 3. Aufl. Zürich 1953.
- Brusini, Otto:* Über die Objektivität der Rechtsprechung. Helsinki 1949.
- Burckhardt, W.:* Methode und System des Rechts. Zürich 1936.
- Burdeau, Georges:* Droit constitutionnel et institutions politiques. Huitième édition. Paris 1959.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang:* Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Berlin 1964.

- Carlsson, A. B.: Den svenska centralförvaltningen 1521—1809. En historisk översikt. Stockholm 1913.
- Castberg, Frede: Konstitusjonelle spørsmål som oppstår ved statens deltagelse i internasjonale organisasjoner. → Forhandlinger s. 58—69. (Spørsmål)
- , — Norges statsforfatning. I—II. Tredje utgave. Oslo 1964. (Castberg I—II)
- Castrén, Erik: Sisällissodan kansainvälisoikeudellinen käsite. LM 1966 s. 422—440.
- , — Sotavoiman ylimmän päällikkyuden luovuttamista koskeva, 4.10.1945 annettu lausunto. SSO ptk III s. 65—69. (Kon.kirj.) (Lausunto)
- , — Suomen kansainvälinen oikeus. Porvoo 1959. (Castrén)
- , — The Present Law of War and Neutrality. Helsinki 1954. (War and Neutrality)
- Castrén, U. J.: Kysymys sotilashenkilön pysyttämisestä virassa sen jälkeen, kun hän on saavuttanut määrätyn ikärajan, on käsiteltävä sotilaskäskyasiana. Lausunto valtioneuvostolle 16.7.1928. — OKa:n kert. v:lta 1928 s. 85—88. (U. J. Castrén)
- Charpentier, Axel: Y. W. Puhakka, Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtiossa. JFT 1923 s. 387—399.
- Clausewitz, Carl v.: Vom Kriege I—III. Vierte Auflage. Berlin 1880.
- Corwin, Edward S.: The President. Office and Powers 1787—1957. History and Analysis of Practice and Opinion. New York 1957.
- Departementalkommitterades betänkande II: 2. Försvarsdepartementet. Stockholm 1913. (Dep.kom.bet. II: 2)
- Donner, Kai: Sotamarsalkka vapaaherra Mannerheim. 3. p. Porvoo 1937.
- Dullin, Louis: L'armée de nos enfants (II). RPP 1962, Nov. s. 79—85.
- Dours, J./Duboc, J.: La nouvelle organisation générale de la défense. RDN 1959. S. 219—226.
- Duverger, Maurice: Institutions politiques et droit constitutionnel. Septième édition. Paris 1963.
- Ehmke, Horst: Militärischer Oberbefehl und parlamentarische Kontrolle. ZfP 1954 s. 337—356.
- Ehrmann, Henry W.: Die Verfassungsentwicklung in Frankreich der Fünften Republik. JöR N.F./Band 10 (1961). S. 353—396.
- Emerson, William R.: F.D.R. (1941—1945). → The Ultimate Decision s. 133—177.
- Engelmann, J.: Das Staatsrecht des Russischen Reiches. — Handbuch des öffentlichen Rechts. IV: 2:1. S. 1—242. Freiburg i.B. 1889.
- Erfurth, Waldemar: Muurmannin radan ongelma. Porvoo 1952.
- , — Sotapäiväkirja vuodelta 1944. Porvoo 1954. (Sotapäiväkirja)
- , — Suomi sodan myrskyissä 1941—1944. 2. p. Porvoo 1951. (Erfurth)
- Erich, Rafael: Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland. Tübingen 1912. (Staatsrecht)
- , — Eräitä huomautuksia lain ja asetuksen käyttämisestä virastojen järjestysmuotojen perusteita laadittaessa. LM 1938 s. 227—235.
- , — Finlands Riksföreständares ställning och befogenheter. JFT 1923 s. 21—38.

- Erich, Rafael:* Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll enligt Finlands författningsrätt. JFT 1924 s. 72—157.
- , — *Ote Lainopilliselle tiedekunnalle annetusta lausunnosta tohtori K. Kairan kelpoisuudesta valtio-oikeuden professorin virkaan.* LM 1934 s. 82—101.
- , — *Sotavoiman ylintä komentovaltaa ja hallintoa koskevan asetusehdotuksen 3 §:n perustuslainmukaisuudesta 19.4.1924 annettu promemoria.* (Kon. kirj.) T 4365/5, SA. (Promemoria)
- , — *Suomen valtio-oikeus I—II.* Helsinki 1924, Porvoo 1925. (Erich I—II)
- Erler, Fritz:* Demokratie und bewaffnete Macht. GM 1954 s. 355—361.
- , — *Heer und Staat in der Bundesrepublik. → Schicksalsfragen der Gegenwart* s. 223—256.
- Ermacora, Felix/Loebenstein, Edwin:* Das österreichische Wehrrecht. Wien 1958.
- Fahlbeck, Pontus:* Regeringsformen i historisk belysning. Stockholm 1910.
- Federley, Martti:* Laintulkinta deskriptiivisenä tulkintaoppina. LM 1965 s. 296—302.
- Finer, Herman:* The Presidency. Crisis and Regeneration. An Essay in Possibilities. Chicago 1960.
- Fleiner, F./Giacometti, Z.:* Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Zürich 1949.
- Forhandlinger på det XX nordiske juristmøte i Oslo den 23—25 august 1954.* Oslo 1956.
- Forsman, Jaakko:* Suomen lainsäädännön historia. Edellinen osa. Helsinki 1896.
- Forssell, Arne:* Kansliet 1720—1789. — Kungl. Maj:ts kanslis historia. Del I. Uppsala 1935. S. 187—286. (Forssell)
- , — *Ministerier och kollegier. Studier i departementalreformens förhistoria till 1812.* Stockholm 1918.
- Forsthoff, Ernst:* Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Erster Band. 8. neubearb. Auflage. München und Berlin 1961.
- Franck, Dittmar:* Die Rechtsnatur der bewaffneten Macht. DVbl 1957 s. 149—153.
- v. Freytag — Loringhoven:* Waffenstillstand. ZDR 1940 s. 217—221.
- Friedrich, Carl J.:* Der Verfassungsstaat der Neuzeit. Würzburg 1953.
- Frietsch, C. O.:* Suomen kohtalonvuodet. Helsinki 1945.
- v. Frisch, Hans:* Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate. Berlin 1904.
- Fuhrmann, Peter:* Der höhere Befehl als Rechtfertigung im Völkerrecht. München und Berlin 1963.
- Furniss, Edgar S. jr:* de Gaulle and the French Army. A Crisis in Civil-Military Relations. New York 1964.
- Gallén, Jari:* La Finlande militaire au temps du Grand-Duché (1809—1917). RHM 1961, s. 193—211.
- Gangl, Hans:* Verfassungsfragen der Fünften Republik. Graz 1964.
- Germann, O. E.:* Grundlagen der Rechtswissenschaft. Einführung in Probleme, Methoden und Begriffe. Bern 1950.
- Glum, Friedrich:* Staatsoberhaupt und Regierungschef. ZfP 1959 s. 293—309.

- Grandell, Leonard:* Puolustusvoimamme rauhan ja sodan aikana. Lappeenranta 1935.
- Gripenberg, G. A.:* Anteckningar rörande den år 1812 uppsatta finska militärens historia. Helsingfors 1894. (Gripenberg)
- Gripenberg, G. A.:* Lontoo—Vatikaani—Tukholma. Suomalaisen diplomaatin muistelmia. Porvoo 1960. (Muistelmat)
- Gruber, Dietrich:* Die Stellung des Regierungschefs in Deutschland und Frankreich. Eine rechtsvergleichende Studie. Hamburg 1964.
- Hafström, Gerhard:* Presidenten Ryti och Ribbentropakten. ST 1952 s. 252—275.
- Hakalehto, Ilkka:* Suomen kommunistinen puolue ja sen vaikutus poliittiseen ja ammatilliseen työväenliikkeeseen 1918—1928. Porvoo 1966.
- Hakkila, Esko:* Suomen tasavallan perustuslait. Porvoo 1939.
- Halme, Helge:* Välikysymyssäännöstö Suomen oikeuden mukaan. LM 1929 s. 12—39.
- Halsti, Wolf H.:* Talvisota 1939—1940. Suomen sota 1939—1945. Ensimmäinen osa. Keuruu 1955. (Halsti I)
- — — Kesäsota 1941. Suomen sota 1939—45. Toinen osa. Keuruu 1956. (Halsti II)
- — — Ratkaisu 1944. Suomen sota 1939—1945. Kolmas osa. Keuruu 1957. (Halsti III)
- — — Upseerit ja puolueet. SK n:o 43/1965.
- Hamann, Andreas:* Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis. 2. Auflage. Darmstadt 1961.
- Hammond, Paul Y.:* Organizing for Defense. The American Military Establishment in the Twentieth Century. Princeton, New Jersey 1961.
- Hannula, Erkki:* Sotilaallinen kurinpitoprosessi. Rauma 1927.
- Haralds, Hjalmar:* »Krigsdepartementens chefer». SvT 1913 s. 155—163.
- — — R.F. § 14. »Över rikets krigsmakt till lands och sjöss äger konungen högsta befälet». NS 1927 s. 466—472.
- Hartmansdorff, Aug. v.:* Förslag till inrättningen af Sveriges statsförvaltning. I—II. Stockholm 1823.
- Hausen, Horst:* Das Präsidialkabinett. Eine staatsrechtliche Betrachtung der Kabinette von Brüning bis Hitler. Erlangen 1933.
- Heckscher, Gunnar:* Svensk statsförvaltning i arbete. 2. rev. upp. Stockholm 1958.
- Heikkilä, Toivo:* Paasikivi peräsimmä. Pääministerin sihteerin muistelmat 1944—1948. Keuruu 1965.
- Heinrichs, Erik:* Mannerheim Suomen kohtaloissa. I. 3. p. Helsinki 1961. II. 2. p. Helsinki 1960.
- Hemmer, Ragnar:* Suomen oikeushistorian oppikirja. I. Oikeuslähteiden, rikos-oikeuden, prosessioikeuden ja ulosottotoimen historia pääpiirteittäin. Helsinki 1950.
- Henkisen maanpuolustuksemme perustekijät, sen kokonaistavoitteet ja eri alojen tehtävät sekä johto- ja suoritusedimet rauhan ja sodan aikana. Henki-*

- sen Maanpuolustuksen Komitean mietinnön I osa. — Henkisen maanpuolustuksen suunnittelukunnan julkaisuja n:o 1. Mikkeli 1964. (Henkinen maanpuolustus)
- Hennis, Wilhelm:* Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik. Tübingen 1964.
- Herlitz, Nils:* Föreläsningar i förvaltningsrätt. II. Den offentliga förvaltningens organisation. Andra utvidgade upplagan. Stockholm 1948. (Organisation)
- — — Grunddragen av det svenska statsskickets historia. 5. uppl. 1957. (Grunddragen)
- — — Nordisk offentlig rätt I, II, III: 1—2. Stockholm 1958—1963. (Herlitz I—III: 1—2)
- — — Svenska statsrättens grunder. 2. uppl. Stockholm 1956. (Statsrättens grunder)
- Hermanson, Robert:* Anteckningar enligt professor R. Hermansons föreläsningar öfver Finlands statsförfattningsrätt I—IV. Helsingfors 1894, 1892, 1892 och 1893. (Hermanson I—IV)
- — — Den senaste riksdagsupplösningen och grundlag. JFT 1924 s. 55—71.
- — — Epäkohtia Suomessa, maamme asema ja puolustus. Porvoo 1927. (Epäkohtia)
- — — Finlands statsrättsliga ställning. Helsingfors 1892. (Statsrättsliga ställning)
- — — Lausuntoja ja mietintöjä. Valtioneuvoston toimeksiannosta koonnut ja julkaissut sitä varten asetettu komitea. Helsinki 1933. (Hermanson)
- — — Näkökohtia valtiosääntökysymyksessämme. Helsinki 1918.
- — — PIM:lle v. 1923 annettu lausunto korkeimman sotilaallisen johdon järjestelystä. (Kon.kirj.) T 4365/5, n:o 6, SA. (Lausunto)
- — — Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. 4. uud. p. Toimittanut Kaarlo Kaira. Helsinki 1965. (Hermanson/Kaira)
- Hersalo, N. V.:* Suojeluskuntain historia. II. Puolustuskelpoinen kansa. Häta-varasta välttämättömyys. Vaasa 1962.
- Hetemäki, Päiviö:* »Ajatuksia maanpuolustuskysymyksestä» I. SAL 1957 s. 8—10.
- Hildebrand, Emil:* Svenska statsförfattnings historiska utveckling från äldsta tid till våra dagar. Stockholm 1896.
- Hirvikallio, Paavo:* Tasavallan presidentin vaalit Suomessa 1919—1950. Porvoo 1958.
- Hoare Jr., Wilber W.:* Truman (1945—1953). → The Ultimate Decision s. 179—209.
- Hofer, Walther:* Das schweizerische Milizsystem. → Schicksalsfragen der Gegenwart s. 174—194.
- Holsti, Kalevi J.:* Suomen ulkopoliittikka suuntaansa etsimässä vuosina 1918—1922. Rudolf Holstin osuus. Helsinki 1963.
- Honkasalo, Brynolf:* Suomen rikosoikeus. Yleiset opit. Ensimmäinen ja toinen osa. Helsinki 1948—49.
- Huntington, Samuel P.:* The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations. Cambridge, Mass. 1957.
- Hyman, Sidney:* The American President. Watford (Herts.) 1954.
- Hyvämäki, Lauri:* Vaaran vuodet 1944—48. Helsinki 1954.

- Hyvärinen, Risto:* Puolueettomien valtioiden turvallisuusongelma. Eräitä teoreettisia näkökohtia. T&A n:o 23 s. 5—59.
- Ikkala, A. K.:* Lainsäädännöllisestä valtuutuksesta erityisesti eläkettä koskevista asioissa. LM 1956 s. 743—757.
- Ilmola, Paavo:* Sotilaallinen maanpuolustuksemme. — Kuusi päivää kansalaisajattelua. Henkisen maanpuolustuksen suunnittelukunnan julkaisuja n:o 2. Mikkeli 1965. S. 176—182.
- Jaeger, Richard:* Heer und Staat in der Bundesrepublik. → Schicksalsfragen der Gegenwart s. 195—222.
- Jakobson, Max:* Diplomaattien talvisota. 3. p. Porvoo 1956.
- Jalanti, Heikki:* Suomi puristuksessa 1940—1941. Lahti 1966.
- Jansson, Jan-Magnus:* Die Verfassungsentwicklung in Finnland seit dem Jahre 1939. JöR N.F. 6 (1957) s. 285—318.
- — — Grundlagsutskottet som grundlagstolkare. JFT 1955 s. 277—297.
- — — Presidentmakt och parlamentarism. Hbl 15.3.1959/72.
- Jokela, Heikki:* Oikeustieteen kansallisuus ja kansainvälisyys. LM 1966 s. 509—514.
- Jutikkala, Eino:* Kustavilainen aika. — Suomen historian käsikirja. Edellinen osa. Porvoo 1949. S. 590—679. (Jutikkala)
- — — Suuntaus oikealle (1923—1926). → Kaksi vuosikymmentä s. 31—48.
- — — Yhden puolueen vähemmistöhallitusten aika (1926—1930). → Kaksi vuosikymmentä s. 49—63.
- Juva, Einar W.:* Kenraali Rudolf Walden ylipäällikön ja hallituksen yhdysmiehenä talvisodan aikana. HAik 1955 s. 147—160.
- — — P. E. Svinhufvud. II. Porvoo 1961. (Juva)
- — — Rudolf Walden 1878—1946. Porvoo 1957. (Walden)
- Jyränki, Antero:* Ministerimyötävaikutuksen historiallisesta taustasta ja kehityksestä Ruotsissa ja Suomessa. JFT 1963 s. 30—53.
- — — Yhdysvaltain ja Suomen presidentin aseman vertailua. Poliitikka 1962 s. 208—247.
- Jägerskiöld, Stig:* Svensk tjänstemannarätt II:1. Uppsala 1959.
- Jääskeläinen, Mauno:* Itä-Karjalan kysymys. Kansallisen laajennusohjelman synty ja sen toteuttamisyritykset Suomen ulkopoliitikassa vuosina 1918—1920. Porvoo 1961. (Jääskeläinen)
- — — Keskustapolitiikan aika (1919—1922). → Kaksi vuosikymmentä s. 9—29.
- Kahn, Herman:* On Escalation: Metaphors and Scenarios. New York — Washington — London 1965.
- Kaila, Toivo T.:* Lapin sota. Helsinki 1950.
- Kaira, Kaarlo:* Finlands regering och riksdag i krigstid. SvJT 1941 s. 685—701.
- — — Finlands statsrätt under krigstiden. SvT 1948 s. 113—131.
- — — Paavo Kastari, Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan. LM 1941 s. 450—464.
- — — Konstitusjonelle spørsmål som oppstår ved statens deltagelse i internasjonale organisasjoner. → Forhandlingar s. 69—72. (Diskusjonsinlegg)

- Kaira, Kaarlo*: Milloin laki tulee voimaan. JFT 1961 s. 360—369.
- , — Puolustusvalmius ja hallitusmuoto. LM 1939 s. 404—415.
- , — Tasavallan presidentin itsenäinen päätösvalta ja valtioneuvosto. LM 1941 s. 367—386.
- , — Tuomioistuimet valtiosäännön vartijoina. Juhlajulkaisu. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898. 22/10. 1948. Vammala 1948. S. 311—334. (Tuomioistuimet)
- , — Valtiosopimuksista, niiden tekemisestä ja oikeudellisesta vaikutuksesta. Helsinki 1932. (Kaira)
- , — Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan. Helsinki 1932. (Suomen valtiosopimukset)
- , — Äskenen presidentinvaihdos. Valvoja 1944 s. 215—223.
- Kaksi vuosikymmentä Suomen sisäpolitiikkaa 1919—1939. Historian Aitta XVI. Toim. Päiviö Tommila. Porvoo 1964.*
- Karhu, Ilmari*: Sotalaitosoppi. Helsinki 1928.
- Kastari, Paavo*: Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan. Vammala 1940. (Kastari)
- , — Eroaminen ja eronpyyntö valtioneuvoston vastuusta kieltäytymisen muotoina. LM 1941 s. 387—404.
- , — Milloin hallitusmuodon tarkoituksena on valtuuttaa ja milloin vain pidättää perusoikeuksiin liittyvästä seikasta »säädetäväksi lailla»? LM 1964 s. 225—244.
- , — Ministereitten lausuntojen ja kannanottojen merkityksestä tasavallan presidentin ratkaistessa asioita. VYV 1941 s. 39—63.
- , — Nykyisen tasavallan presidentin sekä pääministerin oikeudellista erikoisasetamaa koskevia näkökohtia. Juhlajulkaisu. Kaarlo Juho Ståhlberg. 1865. 28/1. 1945. s. 492—510. Vammala 1945. (Presidentin erikoisasema)
- , — Näkökohtia ns. ylivaltioillisten orgaanien toimivaltaa koskevien valtiosopimusten voimaansaattamisesta. LM 1966 s. 515—526.
- , — Perustuslainsäätämisyjärjestyksen varhaisvaiheista ja sen käyttämistarkoitusten kehittymisestä. LM 1960 s. 75—108.
- , — Pääministerin oikeudellinen asema tasavallan presidentin sijaisena. LM 1941 s. 127—145.
- , — Sipponen, Kauko, Lainsäädäntövallan delegoiminen. Virallisen vastaväittäjän lausunnon pääosa. LM 1965 s. 1033—1042.
- , — Suomen pankin erikoisasema valtiokoneistossa. Vammala 1955. (Suomen Pankin asema)
- , — Tasavallan presidentin asema. Porvoo 1961. (TP:n asema)
- , — Tasavallan presidentin asemaa koskevia näkökohtia. LM 1960 s. 675—709.
- , — Valtioneuvosto 150-vuotias. LM 1959 s. 625—628.
- , — Valtiosääntöoikeuden ja sen tutkimisen erikoisluonteesta. LM 1956 s. 770—790.
- Kelsen, Hans*: Reine Rechtslehre. Wien 1960.
- Kettinen, U.*: Eräitä havaintoja ja kokemuksia Yhdistyneitten Kansakuntien Suomen komppanian toiminnasta Keski-Idässä. SAL 1958 s. 91—94.
- Killinen, K.*: Demokratia ja totaalinen sota. Porvoo 1956. (Killinen)

- Killinen, K.: Kansainvälinen politiikka. II. Voimapolitiikan ja kansainvälisen turvallisuuden peruskysymykset. Porvoo 1959. (Kansainvälinen politiikka)
- , —: Kansainvälisen turvallisuuden poliittisista edellytyksistä. — K. Killinen/Onni Wiherheimo/T. V. Viljanen, Tie kansainväliseen turvallisuuteen. Porvoo 1965. S. 11—25.
- , —: Poliittisen ja sotilaallisen johdon suhteesta demokratiassa. VYV 1956 s. 20—34.
- , —: Puolustusvoimat ja demokraattiset oikeudet. Välipuhe 1/1966 s. 24—26.
- , —: Sota. — Yhteiskuntatieteiden käsikirja. Toinen osa. Keuruu 1964. S. 688—692.
- , —: The Relation between the Political and the Military Direction in Finland. — Democracy in Finland. Studies in Politics and Government. Helsinki 1960. S. 74—80. (Relation)

Kivimäki, T. M.: Suomalaisen politiikan muistelmät. Porvoo 1965.

Klink, Ernst: Deutsch-finnische Waffenbrüderschaft 1941—1944. WwR 1958 s. 389—412.

Komitean- yms. mietinnöt

Kommittébetänkande 1885: 2. Förslag till militärförfattning för Storfurstendömet Finland utarbetad af en härför tillsatt komité under åren 1881—1884. (Kom. bet. 1885: 2)

Komiteanmietintö 1917: 10. Ehdotus laiksi Suomen ja Venäjän välisistä oikeussuhteista. Perustuslakikomitean mietintö n:o 6. (PrK:n miet. n:o 6)

—, —: 1917: 11. Ehdotus Suomen hallitusmuodoksi. Perustuslakikomitean mietintö n:o 7. (PrK:n miet. n:o 7)

—, —: 1921: 16. Komitealta, joka on asetettu laatimaan muutoksia suojeluskuntaasetukseen.

—, —: 1948: 3. Sotaväen rikoslain ym. lainsäädännön uudistamista varten asetettuna komitean mietintö.

—, —: Mon. 1949: 22. Puolustusrevision mietintö. Komitean mietintö n:o 2. Osat: Puolustuslaitoksen uudelleenjärjestelyyn vaikuttavat tekijät. Puolustuslaitosjärjestelmä. Puolustusvoimain järjestely. Yleistä. Ylin johto.

—, —: Mon. 1949: 26. Puolustusrevisiokomitean mietintö n:o 3. Osat: puolustusvoimain järjestely lukuunottamatta osia »yleistä» ja »ylin johto». Kanta-henkilöstö.

—, —: Mon. 1953: 3. Lakkautettua suojeluskuntajärjestöä tutkineen komitean mietintö.

—, —: Mon. 1962: 18. Aluevalvontasäännösten uudistuskomitean ehdotus asetukseksi valtakunnan maa- ja merialueen sekä ilmatilan valvonnasta.

—, —: 1965: B 106. Kysymyssäännöstökomitean mietintö.

Suomen ulkopoliitiikan selvittelykomitean (Hornborgin komitean) mietintö 12. 7. 1945. (Kon.kirj.; min. Ville Niskasen hallussa) (Hornborgin KM)

Puolustusrevisionin mietintö puolustuslaitoksen ylimmän johdon järjestelystä 9. 4. 1924. (Kon.kirj.) T 4365/5, SA (PIR 1924)

- Ns. henkilöasiainneuvottelukunnan mietintö 20.12.1927. (Monistettu) T 4365/5, SA. (HAN:n miet. 1927)
- Puolustusministeriön sota-asiaosastossa laadittu, 8.2.1932 päivätty promemoria korkeimman sotilaallisen johdon järjestelystä. (Monistettu) T 4387/12, SA. (Promemoria 1932)
- Maanpuolustuksen suunnittelua ja valmistelua tarkoittavaa lainsäädäntöä selvittelevän toimikunnan mietintö 20.12.1961. (Monistettu) PIM. (Mannerin toimik. miet.)
- Korhonen, Arvi:* Barbarossa-suunnitelma ja Suomi. Jatkosodan synty. Porvoo 1961. (Korhonen)
- — — Toisen maailmansodan aika. — Suomen historian käsikirja. II. Porvoo 1949. S. 553—664.
- Korhonen, Keijo:* Suomen asiain komitea. Suomen korkeimman hallinnon järjestelyt ja toteuttaminen vuosina 1811—1826. Turku 1963. (Keijo Korhonen)
- — — Naapurit vastoin tahtoaan. Suomi neuvostodiplomatiassa Tartosta talvisotaan. I. 1920—1932. Lahti 1966.
- Korte, Olavi:* Maanpuolustus ja valtakunnan hallinto. SAL 1960 s. 222—226.
- — — Poliitiikkaako kasarmeihin? SAL 1965 s. 473—475.
- Korvenheimo, Jorma:* Organisaatiosta. SAL 1959 s. 243—249.
- Kuosa, Tauno:* Oman aikamme maailmantapahtumat. I 1945—1953 Hyökkäävä kommunismi. II 1953—1962 Kilpaileva rinnakkaiselo. Porvoo 1962.
- Kurz, Hans Rudolf* (hrsg. u. komm. von): Dokumente des Aktivdienstes. 2. Auflage. Frauenfeld 1966.
- Kuusi, Matti:* P. E. Svinhufvud — itsenäisyystaistelun suurmies. → Suomen tasavallan presidentit s. 65—76.
- Kuussaari, Eero:* Vapaustaistelujen teillä. Loviisa 1957.
- Kytömaa, Ensio:* Kurinpidon oikeudellisesta luonteesta. — Juhlajulkaisu. Kaarlo Juho Ståhlberg 1865. 28/1.1945. Vammala 1945. S. 472—491.
- Laati, Iisakki:* Itsenäisen Suomen rakennustyö. — Suomen historian käsikirja. II. Porvoo 1949. S. 469—552.
- Lagerroth, Fredrik:* Moderna författningar mot historisk bakgrund. Stockholm 1955.
- Lahdensuo, Jalo:* P. E. Svinhufvud ja Mäntsälän kapina. SK n:o 34/1962.
- Lainvalmistelukunnan julkaisuja n:o 2/1921. Lausunto hallitusmuodon 65 §:stä. Helsinki 1921.
- Lainvalmistelukunnan julkaisuja n:o 8/1964. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle sotilasrikoslainsäädännön uudistamisesta. (Tarkistettu ehdotus). Helsinki 1964.
- Lainvalmistelukunnan julkaisuja n:o 8/1966. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle eräiden viranomaisten oikeutta voimakeinojen käyttämiseen koskevan lainsäädännön uudistamiseksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (Tarkistettu ehdotus). Helsinki 1966.
- Lasswell, Harold Dwight:* Power and Personality. New York 1948.
- Lehmus, Kalle:* Sotaretki Itä-Karjalaan. SK n:o 32/1966.

- Lehmus, Kalle:* Tuntematon Mannerheim. Katkelmia sodan ja politiikan poluilta. Helsinki 1967.
- Leijonhufvud, E.:* Några anteckningar om generaladjutantsbefattningar under tiden 1790—1840. KAT 1912 s. 402—427.
- Leinonen, Artturi:* Kohtalo miestä kuljettaa. Muistelmia. II. Porvoo 1959.
- , — Vuosikymmenten valinkauhassa. Muistelmia. III. Porvoo 1960.
- Lepper, Manfred:* Die verfassungsrechtliche Stellung der militärischen Streitkräfte im gewaltenteilenden Rechtsstaat. Bielefeld 1962.
- Liljedahl, R.:* Kansliet från 1789 intill departementalreformen. — Kungl. Maj:ts kanslis historia. Del I. Uppsala 1935. S. 287—364.
- Lindman, Sven:* Parlamentarismens införande i Finlands statsförfattning. Uppsala 1935. (Parlamentarismens införande)
- , — «Pouvoir neutre». — Civibus et rei publicae. Festskrift till Georg Andrén. Stockholm 1960. S. 261—274.
- , — Presidentens ställning i teori och praxis. FiT 1956 s. 1—10.
- , — Statsskick och förvaltning i Finland. 3. uppl. Lovisa 1959. (Lindman)
- , — Studier över parlamentarismens tillämpning i Finland 1919—1926 med särskild hänsyn till regeringsbildningens problem. Åbo 1937. (Parlamentarismens tillämpning)
- Lindström, Rickard:* Försvarets högsta ledning. Stockholm 1947.
- Linton, Hans:* Folkkrättsliga förpliktelser och författningen. SvT 1964 s. 220—250.
- Loewenstein, Karl:* Der Staatspräsident. Eine rechtsvergleichende Studie. AöR 75. Band (1949) s. 129—192.
- , — Verfassungslehre. Tübingen 1959.
- Löhi, Jyrki:* Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston väliset erimielisyydet K. J. Ståhlbergin presidenttikaudella. Suomen historian laudaturtutkielma. 1963. (Kon.kirj.) Hgin yliopist. hist.-kielit. laitos.
- de Louter, J.:* Le droit international public positif. Tome II. Oxford 1920.
- Lukas, Josef:* Wehrverfassung. — Handwörterbuch der Rechtswissenschaft. VI Band. Berlin und Leipzig 1929. S. 836—845.
- Lundin, Charles Leonard:* Suomi toisessa maailmansodassa. 2. p. Jyväskylä 1961.
- Lüdde-Neurath, Walter:* Regierung Dönitz. Die letzten Tage des dritten Reiches. Göttingen 1951.
- Makkonen, Kaarle:* Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely. LM 1964 s. 778—784.
- Malmgren, Robert:* Sveriges författning. En lärobok i svensk statsrätt I—II. 2. uppl. Ombesörjd av Nils Stjernqvist. Malmö 1948—52.
- Malmgren, Robert/Sundberg, Halvar, G. F./Petrén, Gustaf:* Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar. 9. uppl. Stockholm 1966. (Malmgren/Sundberg/Petrén)
- Mannerheim, G.:* Muistelmat. I—II. Helsinki 1951—52.
- Marschall von Bieberstein, F. Freiherr:* Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung bei Anordnungen des Obersten Kriegsherrn. Berlin 1911.
- Maunula, A.:* Keskijohdon esikuntaorganisatiomme tarkistaminen sotakokemuksen valossa. SAL 1948: IV: 1—11.
- , — Maanpuolustuksen sotilassektori. SAL 1960 s. 389—393.

- Maunz, Theodor*: Deutsches Staatsrecht. 13. neubearb. Aufl. Nördlingen 1964.
- May, Ernest R.*: »The President Shall Be Commander in Chief». → The Ultimate Decision s. 1—19. (May)
- — — Eisenhower and after (1953—). → The Ultimate Decision s. 211—236. (Eisenhower and after)
- — — Wilson (1917—1918). → The Ultimate Decision s. 109—131. (Wilson)
- McDougal, Myres S./Feliciano, Florentino P.*: Law and Minimum World Public Order. The Legal Regulation of International Coercion. New Haven and London 1961.
- Mechelin, L.*: Das Staatsrecht des Grossfürstenthums Finnland. — Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart hrsg. von Heinrich Marquardsen. Band IV: 2: 1. Freiburg i.B. 1889. S. 243—342. (Mechelin)
- — — Mietteitä Venäjän ja Suomen oikeudellisten suhteiden lähemmästä järjestämisestä. Helsinki 1909. (Suomen ja Venäjän oikeussuhde)
- — — Ny regeringsform. — Från brytningstider. Minnen och erfarenheter. I. Borgå 1913. S. 81—112.
- — — Précis du droit public du Grand-duché de Finlande. Helsingfors 1886. (Précis)
- Meinander, Ragnar*: Hur Finland styres. Stockholm 1957.
- Merikoski, V.*: Entistä suojeluskuntaomaisuutta koskevia oikeudellisia kysymyksiä. LM 1950 s. 23—40.
- — — Erivapauden käsite. Helsinki 1936.
- — — Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. I—II. Vammala 1959—61. (Oikeus-suoja I—II)
- — — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin. I. 3. p. Porvoo 1966. II 2. p. Porvoo 1964.
- — — Tasavallan presidentin asema suomalaisessa parlamentarismissa. — Esi-
telmä Suomalaisen Tiedeakatemian kokouksessa 13.5.1966 (käsikirjoitus).
(TP:n asema)
- — — »Vakinaisessa sotapalveluksessa oleva». SHAL 1932 s. 186—191.
- — — Valtiosäännöllisiä vinosuuntauksia I. LM 1964 s. 800—806.
- — — Vapaa harkinta hallinnossa. Vammala 1958.
- Miettinen, V.*: Rajojemme vartiointi. 2. Merirajat. — Siviilitoimituskunta — sisä-
asiainministeriö 1869—1944. Helsinki 1944. S. 202—211.
- Mikola, K. J.*: Poliittiset ratkaisut sodan loppuvaiheessa ja välirauhan solmimi-
nen. → Suomen sota 10 s. 19—36. (Sodan loppuvaihe)
- — — Suomen puolustusvoimain saattaminen sodan kannalle ja alkuryhmytyk-
set. → Suomen sota 1 s. 255—284. (Mikola)
- — — Suursodan vaikutus Suomen asemaan ja sodankäyntiin kesään 1944 saakka.
→ Suomen sota 6 s. 17—46. (Suursodan vaikutus)
- Nawiasky, Hans*: Allgemeine Staatslehre. 1. Teil (2. Auflage) 1958, 2. Teil 1952,
3. Teil 1956, 4. Teil 1958. Einsiedeln.
- Needler, Martin*: Cabinet Responsibility in a Presidential System: the Case
of Peru. PA 1965 s. 156—161.

- Niukkanen, Juho:* Puolustusvoimain korkeimman johdon järjestelystä 3.6.1937 annettu promemoria. (Kon.kirj.) T 15712/54, SA. (Promemoria)
- , — Talvisodan puolustusministeri kertoo. Porvoo 1951. (Niukkanen)
- Nordensvan, C. O.:* Öfversigt af Rysslands härorganisation. Stockholm 1880.
- Nousiainen, Jaakko:* Hallitus. — Yhteiskuntatieteiden käsikirja. I. Keuruu 1963. S. 131—134.
- , — Parlamentarismi. — Yhteiskuntatieteiden käsikirja. I. Keuruu 1963. S. 455—463.
- , — Suomen poliittinen järjestelmä. Porvoo 1959. (Nousiainen)
- Numelin, Ragnar:* Ahvenanmaan kysymys. — Itsenäisen Suomen ulkopolitiikan alkutaival s. 105—120. Historian Aitta XV. Toim. Päiviö Tommila. Porvoo 1962.
- Nurmio, H.:* Karjalan armeijan hyökkäysvaihe heinäkuussa 1941. → Suomen sota 2 s. 13—186.
- Oesch, K. L.:* Suomen kohtalon ratkaisu Kannaksella v. 1944. Helsinki 1956.
- Oettingen, Max v.:* Abriss des russischen Staatsrechts. Berlin 1899.
- Ohjeita valtioneuvoston ja ministeriöiden esittelijöille. VN:n kanslian toimeksiannosta laatinut Matti Hietala. Helsinki 1964 (monistettu).
- Oittinen, O.:* Sotaväen järjestysrangaistuksesta. LM 1944 s. 401—415.
- Oppenheim, L./Lauterpacht, H.:* International Law. I. Eight edition, edited by H. Lauterpacht. London — New York — Toronto 1955. II. Disputes, War and Neutrality. Seventh edition, edited by H. Lauterpacht. London — New York — Toronto 1952. New Impression 1958.
- (Paasikivi, J. K.): Paasikiven linja I. J. K. Paasikiven puheita v:ilta 1944—56. Porvoo 1956. (Puheita)
- Paasikivi, J. K.:* Toimintani Moskovassa ja Suomessa 1939—41. I—II. 2. p. Porvoo 1958. (Paasikivi I—II)
- Paasivirta, Juhani:* Ensimmäisen maailmansodan voittajat ja Suomi. Englannin, Yhdysvaltain ja Ranskan sekä Suomen suhteita vv. 1918—1919. Porvoo 1961. (Maailmansodan voittajat)
- , — Suomi vuonna 1918. Porvoo 1957. (Paasivirta)
- Pajunen, Aimo:* Puolustuslaitos demokraattisen yhteiskunnan osana. Poliitiikka 1965 s. 28—35.
- Palme, W. A.:* Laillisuusperiaatteen noudattaminen hallinnossa. LM 1965 s. 151—159.
- , — Om disciplinär bestraffning av tjänstemän. Dess materialrättsliga förutsättningar enligt gällande förvaltningsrätt i Finland. Åbo 1947.
- Pernthaler, Peter:* Der Rechtsstaat und sein Heer. Strukturelemente der österreichischen Wehrverfassung; mit vergleichenden Hinweisen auf die Wehrordnungen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland. Wien 1964.
- Pesonius, V.:* AOK Norwegenin sotatoimet venäläisiä vastaan v. 1941. → Suomen sota 5 s. 81—365.
- Peterson, K. E.:* Öfversigt af Rysslans härordning. Stockholm 1890.
- Petramaa, A.:* Karjalan armeijan eteneminen Maaselän kannakselle v. 1941. → Suomen sota 4.

- Petrén, Gustaf:* Fredrik Sterzel, Om riksdagsupplösning och nyvalsförordnande. SvT 1963 s. 542—559.
- , — Statsrättsliga spörsmål vid Sveriges deltagande i internationella organisationer. SvT 1962 s. 359—382.
- Poetzsch, Fritz:* Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. JöR Band XIII (1925) s. 1—247.
- Pohjanvirta, Y. E.:* Sotatoimet rannikoilla ja merialueilla. → Suomen sota 9 s. 19—186.
- Polvinen, Tuomo:* Suomi suurvaltojen politiikassa 1941—1944. Jatkosodan tausta. Porvoo 1964.
- Puhakka, Y. W.:* Laki ja asetus Suomen oikeudessa. Helsinki 1925. (Laki ja asetus)
- , — Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtioissa. Helsinki 1923. (Puhakka)
- , — Suomalais-venäläisen valtioyhdistyksen viimeiset vaiheet ja purkautuminen. Sortavala 1919. (Valtioyhdistys)
- , — Suomen presidentin oikeudellinen asema. LM 1923 s. 1—29.
- Puntila, L. A.:* Kolkuttajan osa. Puheita ja esitelmää 1948—1964. Keuruu 1965.
- , — Suomen poliittinen historia 1809—1955. Keuruu 1963. (Puntila)
- Puolustuslaitoksen käsikirja. I. Kokoelma ennen maaliskuun 1 päivää 1931 ilmestyneitä lakeja, asetuksia y.m. II. Jatko-osa. — Toimittaneet V. Merikoski ja L. Leander. Helsinki 1931—32.
- Purhonen, A.:* Kyproksesta oleva YK:n rauhanturvajoukko. SAL 1966 s. 3—10.
- Purhonen, Eino:* Eduskunnan budjettivalta. Vammala 1961. (Budjettivalta)
- , — Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä. Vammala 1955. (Purhonen)
- Puroma, A./Sonck, L. Hj.:* Sotatoimet saksalaisia vastaan Pohjois-Suomessa 1944—1945. → Suomen sota 8 s. 389—557.
- Pönniäinen, Onni:* Miesten mies. Kenraali Wilkama. Tampere 1945.
- Raikkala, Hannes:* Suojeluskuntain historia. III. Kamppaileva kansa. Vaasa 1964.
- Rantala, Onni:* Poliittikka. — Yhteiskuntatieteiden käsikirja I. Keuruu 1963. S. 501—503.
- Rauanheimo, U. V.:* Ilmasuojelu. → Suomen sota 9 s. 350—380.
- Rauhala, K. W.:* Keisarillinen Suomen senaatti 1809—1909. Edellinen osa. Vuodet 1809—1859. Helsinki 1915. Jälkimmäinen osa. Vuodet 1859—1909. Helsinki 1921. (Senaatti I—II)
- , — Suomen keskushallinnon järjestämisestä vuosina 1808—1817 I. Ylimmät virkakunnat 1808—1812. Helsinki 1910. (Rauhala)
- , — Suomen sotaväen inspektorihallitus ja sen arkisto. HA XXXII (1924):21. (Inspektorihallitus)
- Rautapää, J.:* Puolustusvoimain ylimmän johdon uudelleen järjestely. SAL 1938 s. 14—29.
- , — Sotaväen rikoslain 35 §:n tulkinnasta. — Rikosoikeudellisia kirjoitelmia II. Bruno A. Salmialalle 24. 8. 1950. Vammala 1950 s. 92—100.
- , — Sotilaallisten järjestysrikkomusten rankaisemisesta. DL 1942 s. 234—248.
- Reini, K. O.:* Kevään 1940 sotilaallinen tilanne ja siitä johtuvat järjestelyt.

- Puolustusvoimain uudelleenjärjestely. Valmistelut puolustusvoimain saat-
tamiseksi sodan ajan kannalle. → Suomen sota 1 s. 76—141.
- Reuterskjöld, C. A.*: Om kommandomål och högsta befälet öfver krigsmakten.
SVT 1900 s. 36—60.
- (*Reuterskjöld, C. A.*) Sveriges grundlagar med därtill hörande författningar
och konstitutionell sedvanerätt. Utgifna med anmärkningar af C. A. Reuter-
skjöld. I. Regeringsformen och successionsordningen. Uppsala 1934.
- Ries, John C.*: The Management of Defence. Organization and Control of
the U.S. Armed Services. Baltimore (Maryland) 1964.
- Riuttala, Niilo*: Suomen puolustaminen. — Kuusi päivää kansalaisajattelua. Henki-
sen maanpuolustuksen suunnittelukunnan julkaisuja n:o 2. Mikkeli 1965.
S. 159—175.
- Ross, Alf*: Dansk Statsforfatningsret I—II. Anden, gennemarbejdede udgave. Køben-
havn 1966. (Ross I—II)
- — — Konstitusjonelle spørsmål som oppstår ved statens deltagelse i inter-
nasjonale organisasjoner. — Forhandlinger s. 74—75. (Diskusjonsinlegg.)
- — — On Law and Justice. London. 1958.
- Rotfuchs, Karl Heinz*: Militärischer Oberbefehl und Zivilstaatsverfassung. Versuch
einer rechtsvergleichenden Betrachtung der konstitutionellen Beschränkungen
des militärischen Oberbefehls zufolge der »demokratisch-parlamentarischen«
Strömungen seit der »Aufklärung« bis zum Frühjahr 1938. Breslau 1941.
- Rüf, Hans*: Gebirgsjäger vor Murmansk. Der Kampf des Gebirgskorps »Norwegen«
an der Eismeerfront 1941/42. Innsbruck 1957.
- Rytkölä, Olavi*: Hallintovirkamiehen virkavastuusta. LM 1960 s. 595—615.
- — — Virkamiesoikeus. 2. uusittu p. Porvoo 1965.
- Sainio, Toivo*: Suomen puolueettomuusmääräyksistä. LM 1964 s. 289—302.
- Salmiala, Bruno A.*: Lisiä oppiin rikoksista, joista syyte voidaan tehdä valta-
kunnanoikeudessa. DL 1953 s. 178—191.
- Salmiala (Sundström), Bruno A.*: Varsinaisesta osallisuudesta RL:n ja SRL:n
rangaistaviksi julistamiin varsinaisiin erikoisrikoksiin erikoisesti silmällä-
pitäen extraneusta. Porvoo 1926.
- Salonen, L. H.*: Suomen sotilasrikoslainsäädännön vaiheita. LM 1966 s. 60—82.
- Salzmann, Joachim*: Der Gedanke des Rechtsstaates in der Wehrverfassung der
Bundesrepublik. Bonn 1962.
- Schauman, Henrik*: Reunavaltiopoliittikka. — Itsenäisen Suomen ulkopoliittikan
alkutaival. Historian Aitta XV. Toim. Päiviö Tommila. Porvoo 1962. S. 121—
144.
- Schicksalsfragen der Gegenwart. Herausgegeben vom Bundesministerium für Ver-
teidigung. Dritter Band. Tübingen 1958.
- Schmidt-Bückeberg, Rudolf*: Das Militärkabinett der preussischen Könige und
deutschen Kaiser 1787—1918. Berlin 1933.
- Schmitt, Carl*: Verfassungslehre. Dritte, unveränderte Auflage. Unveränderter
Nachdruck. Berlin 1957.
- Schuler, Emil*: Die Landesverteidigung in der Bundesrepublik. Neckargemünd
1962.

- Schwartz, Bernard:* American Constitutional Law. Cambridge 1955.
- Schüle, Adolf:* Oberbefehl, Personalaussschuss, Staatsnotstand. Jz 1955 s. 465—469.
- Schöllhammer, Kurt:* Das Staatsoberhaupt als Oberbefehlshaber nach den Verfassungen des Deutschen Reichs von 1871 und 1919 sowie nach den Verfassungen der Vereinigten Staaten von Amerika, von England, Frankreich und der Schweiz. — Eine rechtsgeschichtliche und rechtsvergleichende Studie. Diss. Mainz. 1957. (Vervielf. UB Mainz.).
- Seitkari, O.:* Eduskuntaudistus ja uusi sortokausi. — Suomen historian käsi-
kirja. Jälkimmäinen osa. Porvoo 1949. S. 372—420. (Eduskuntaudistus)
- — — Suomeen sijoitettujen sotavoimien liikekannallepanon taustaa v. 1863. HA XLVII (1940) s. 380—395.
- — — Suomen sotalaitos Venäjän sotilashallinnon osana 1800-luvulla. SAL 1939 s. 6—22, 86—105.
- — — Valtiosääntömmen perinteet autonomian ajalta. VYV 1954—1955 s. 25—34.
- — — Vuoden 1878 asevelvollisuuslain syntyvaiheet. Suomen sotilasorganisaatio- ja asevelvollisuuskysymys 1860- ja 70-luvulla. Helsinki 1951. (Seitkari)
- Serlachius, Allan:* Suomen rikosoikeuden oppikirja. Ensimmäinen osa. Yleiset opit. Kuudes painos. — Korjauksin ja täydennyksin julkaisseet Bruno A. Salmiala ja Brynolf Honkasalo. Hämeenlinna 1951.
- Siegenthaler, Paul:* Der Oberbefehl nach schweizerischem Staatsrecht. Diss. Jur. Basel 1946.
- Sihvo, Aarne:* Muistelmani II. Keuruu 1956.
- Siivonen, Toivo:* Sota-alueksen tehtävistä valtion alueellisen koskemattomuuden ja kansallisen merenkulun turvaamisessa rauhan aikana. Suomi merellä 1955 s. 65—75.
- Sipponen, Kauko:* Lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimus lainsäädännön teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta. Vammala 1965.
- Small, Norman J./Jayson, Lester S. (editors):* The Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation. — 88th Congress, 1st Session, Senate, Document No. 39. Washington 1964.
- Smith, Louis:* American Democracy and Military Power. Chicago 1951.
- Soine, Valentin:* Kokemuksia hallintotoiminnasta, erityisesti oikeushallinnosta, Suomen sotien 1939—40 ja 1941—45 aikana. SAL 1962 s. 411—420.
- SOU 1935:38. Betänkande med förslag till ordnande av Sveriges försvarsväsende. Del I. Stockholm 1935.
- SOU 1960:12. Krigsmaktens högsta ledning. Stockholm 1960.
- SOU 1961:7. Enhetlig ledning av krigsmakten. 1960 års försvarsledningsutrednings betänkande I.
- SOU 1961:66. Totalförsvarets högsta ledning. 1960 års försvarsledningsutrednings betänkande II.
- SOU 1963:16. Författningsutredningen: VI. Sveriges statsskick. Del 1. Lagförslag.
- SOU 1963:17. Författningsutredningen: VI. Sveriges statsskick. Del 2. Motiv. Förslag till regeringsform.

- Steckzén, Birger*: Krigskollegii historia II—III. 1697—1865. Stockholm 1937. (Steckzén)
- , — Kungl. arméförvaltningen. — Sveriges försvar. Historisk översikt av dess allmänna utveckling och de enskilda förbandens liv genom seklerna. Del II. Stockholm 1928. S. 21—34.
- Strömberg (Siilasvuo), H. F.*: Sodanjohto ja politiikka Suomen oloissa. SAL 1930 s. 3—15.
- Ståhlberg, K. J.*: Lausuntoja. Helsinki 1947.
- , — Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä. Helsinki 1927. (Parlamentarismi)
- , — Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Helsinki 1913. (Yleinen osa, 1913)
- , — Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. 2. uud. p. Helsinki 1928. (Ståhlberg)
- Suhonen, M.*: Puolustuslaitoksen rauhan ajan organisaatio ja sen kehittämiseen vaikuttavia näkökohtia. SAL s. 1960 s. 117—128.
- Suolahti, Eino E.*: Lauri Kr. Relander — naapuruussuhteiden lujittaja. → Suomen tasavallan presidentit s. 45—50.
- Suomen Sinivalkoinen Kirja. Ulkoasiainministeriön julkaisuja. Helsinki 1940
- Suomen Sinivalkoinen Kirja. II. Ulkoasiainministeriön julkaisuja. Helsinki 1941.
- Suomen sota 1941—1945. Toimittanut sotahistoriallisen tutkimuslaitoksen sotahistoriallinen toimisto. 1., 2., 4.—6., 8.—10. osa. Sotahistoriallisen tutkimuslaitoksen sotahistoriallisen toimiston julkaisuja IX₁, 2, 4—6, 8—10. Kuopio 1965, Helsinki 1952, 1954, 1954, 1956, Kuopio 1958, 1960, 1961.
- Suomen tasavallan presidentit. Toimittanut Matti Kuusi. Porvoo 1962.
- Suontausta, Tauno*: Piirteitä Suomen oikeusasemasta sodan jälkeen. LM 1953 s. 237—252.
- , — Presidentens ställning inom Finlands statsförfattning. TFR 1950 s. 63—72.
- , — Presidentin asema. SS 1961 s. 399—401.
- , — Rauhansopimuksen sotilaallisista määräyksistä. LM 1953 s. 547—560.
- , — Suomen ja Neuvostoliiton välinen ystävyys-, yhteistoiminta- ja avunantosopimus. — Juhlajulkaisu. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898. 22/10. 1948. Vammala 1948. S. 650—660. (Suontausta)
- , — Suomen ja Saksan suhteiden oikeudellista taustaa. LM 1954 s. 579—587.
- , — Tasavallan presidentin asema. → Suomen tasavallan presidentit s. 5—10. (TP:n asema)
- , — Valtion riippumattomuudesta ja sisäisistä asioista. DL 1953 s. 97—100.
- , — YK:n valvontajoukkojen oikeudellisesta asemasta. LM 1956 s. 876—884.
- Tanner, Väinö*: Kahden maailmansodan välissä. Muistelmia 20- ja 30-luvuilta. Helsinki 1966.
- , — Olin ulkoministerinä talvisodan aikana. 7. p. Helsinki 1951. (Ulkoministerinä)
- , — Suomen tie rauhaan 1943—44. Helsinki 1952. (Tanner)
- , — Tarton rauha. Sen syntyvaiheet ja -vaikeudet. Helsinki 1949.
- Tarjanne, Tapio*: Eräitä uusia hallintotoiminnan muotoja. LM 1937 s. 507—519.

- Tarjanne, Tapio:* Virkasuhteen lakkaaminen Suomen valtionhallinnossa. Helsinki 1934.
- Tarkiainen, Tuttu:* Hallituslakko presidentin poliittisen vastuunalaisuuden muotona. SS 1939 s. 387—397.
- , — *Der Präsident der Republik. — Finnland. Geschichte und Gegenwart.* Hrsg. im Auftrage der Presseabteilung des finn. Aussenministeriums. Helsinki 1961. S. 71—80.
- , — *Tasavallan presidentin asema Suomen parlamentaarisessa hallitusjärjestelmässä.* Jyväskylä 1938. (Tarkiainen)
- Teljo, Jussi:* Valtionpäämiehen asema Suomessa. SS 1937 s. 343—356.
- Tervasmäki, Vilho:* Eduskuntaryhmät ja maanpuolustus valtiopäivillä 1917—1939. Helsinki 1964. (Tervasmäki)
- , — *Maanpuolustus. — Yhteiskuntatieteiden käsikirja.* Ensimmäinen osa. Keuruu 1963. S. 378—385.
- , — *Puolustusvoimat Suomen valtiokoneiston osana.* T&A n:o 12 s. 78—121.
- Thermaenius, Edvard:* Hur det går till att regera. NK 1956:3 s. 1—5.
- Tiainen, I. K./Koukkunen, Heikki:* Sodan alkutapahtumat itärajalla. → Suomen sota 1 s. 285—343.
- Tingsten, L. H.:* Hufvuddragen af den centrala förvaltningens vid svenska arméen historiska utveckling. Stockholm 1897.
- Tirronen, E. O.:* Materiaaliset valmistelut ja taloudellinen puolustusvalmius. → Suomen sota 1 s. 205—245.
- Tuompo, S. E. A.:* Poliittisen ja sotilaallisen johdon väliset suhteet Suomen vapaussodassa valkoisten puolella. T&A n:o 6 s. 5—48.
- Tuompo, W. E.:* Rajojemme vartiointi. Maarajat. — Siviilitoimituskunta — sisäasiainministeriö 1869—1944. Helsinki 1944. S. 191—202. (W. E. Tuompo)
- Tuompo, W. E./Grandell, L.:* Suomen armeija sanoin ja kuvin. Jyväskylä 1920.
- Turtiainen, Turto:* Suomen puolustusneuvosto. Tutkimus puolustusneuvoston kehityksestä ja liittymisestä maanpuolustusjärjestelmään. Yleisen valtio-opin pro gradu -tutkielma. 1964. (Kon.kirj.) Hgin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan seminaarikirjasto.
- Ulkopoliittisia lausuntoja ja asiakirjoja.* 1956—58. Helsinki 1959. 1959. Helsinki 1960. 1961. Helsinki 1962. Ulkoasiainministeriön julkaisuja.
- The Ultimate Decision. The President as Commander in Chief.* Edited with an introduction by Ernest R. May. New York 1960.
- Uotila, Jaakko:* Päätösvalan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Sentralisaation ja desentralisaation oikeudellista taustaa koskeva tutkimus. Vammala 1963.
- Upton, Anthony F.:* Finland in Crisis 1940—1941. A Study in Smallpower Politics. London 1964.
- (Vaala, K.): Rajavartiolaitys, kehitys, organisaatio ja tehtävät. SAL 1948: V s. 17—23.
- Verdross, Alfred:* Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft. Wien und Berlin 1926.

- Vesanen, Tauno: Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus. Vammala 1965.
- Westerholm, Kurt: Finland som Barbarossa-»cobelligerent». NA 1962 s. 114—117.
- Viljanen, T. V.: Kansainvälisen turvallisuuden ongelma. Sotilaallisia näkökoh-
tia. — K. Killinen/Onni Wiherheimo/T. V. Viljanen, Tie kansainväliseen
turvallisuteen. Porvoo 1965. S. 27—63.
- , — Päämaja ja sen toiminta. → Suomen sota 1 s. 344—392.
- , — Suuret vaatimukset täyttävä laitos. Päämajan ja yleisesikunnan vaiheita
46 vuoden aikana. US 2.2.1964/31.
- Vilkama, K.: Presidentti K. J. Ståhlberg ja puolustuslaitos. — Ståhlberg-juhla-
kirja. Toim. V. Laurila, G. Salenius-Sinervo ja A. M. Tallgren. Helsinki
1940. S. 207—211.
- Williams, T. Harry: Lincoln (1861—1865). → The Ultimate Decision s. 77—89.
- Virkki, Eino: Sotalaitosoppi. I—II. Helsinki 1933. 1936.
- Virkkunen, Paavo: Itsenäisen Suomen alkuvuosikymmeniltä. Helsinki 1954.
- Wäänänen, N. E.: Ohjesääntötyö ja sen tämän hetkinen vaihe. SAL 1960 s. 168—172.
- Ylösjoiki, Pentti: Poliisioikeus I. Poliisitoiminnasta erityisesti virka-aputoimin-
tana sekä siihen liittyvästä vastuusäännöstöstä poliisioikeuden järjestelmässä.
Hämeenlinna 1965. II. Hämeenlinna 1966.
- Ziemke, Earl F.: The German Northern Theater of Operations 1940—1945. —
Department of Army Pamphlet No. 20—271. Washington 1960.
- Zitting, Simo: Teoreettisen tutkimuksen merkityksestä juridiikassa. LM 1960
s. 861—868.
- Zürn, Peter: Die republikanische Monarchie. Zur Struktur der Verfassung
der V. Republik in Frankreich. München 1965.
- Öhquist, Harald: Dödstraff i krigstid. Hbl 23.11.1965/317.
- , — Vinterkriget 1939—1940 ur min synvinkel. Tammerfors 1949.
- Österman, Hugo: Neljännesvuosisata elämästäni. Porvoo 1966.
- Lähteinä on käytetty lisäksi valtiopäiväasiakirjoja, senaatin ja valtioneuvos-
ton pöytäkirjoja, esittelylistoja sota/puolustusministerin ja sotilasviranomaisten
välittömistä esittelyistä tasavallan presidentille, SE:n, YE:n, PM:n, PvPE:n ja
PE:n kirjeistöä ja muita asiakirjoja, VA:ssa säilytettäviä perustuslakikomitean
asiakirjoja sekä eräitä muita VA:ssa, SA:ssa ja PIM:ssa säilytettäviä asiakir-
joja, sanomalehtiä ynnä eräiden henkilöiden antamia haastattelutietoja (ks. jälj.
erillistä luetteloa haastatelluista).

SA:ssa, PIM:ssa ja PE:ssa säilytettävien asiakirjojen kohdalla on viitattu
ao. arkistoonumeroon. Jollei tällaista viittausta ole, tarkoitetaan jotakin seura-
vista asiakirjaryhmistä:

- 1) TP:n sota-asiainkanslian päällikön esittelylistat TP:lle 1919—25, TP:n sota-as.
kanslian arkisto, SA
- 2) Sotaväen päällikön esittelylistat TP:lle
1928 T 12709/9, SA
1929—32 T 12080 SA
1933—34 T 12081 SA

- 1935 T 12082 SA
 1936—37 T 12083 SA
 1938 T 12084 SA
 1939 T 12085 SA
- 3) Sota/puolustusministerin esittelylistat TP:lle 1920—30, 1933—, PIM
 4) Esittelylistat puolustusvoimain ylipäällikölle
 1940—43 T 17617/1, SA
 1944 T 17619/1, SA
- 5) Sotilasviranomaisten esittelylistat TP:lle 4.8.—31.12.1944 TT 17619/1, SA
 6) Puolustusvoimain komentajan esittelylistat TP:lle
 1945 T 17620/1, SA
 1946 T 17621/18, SA
 1947 T 17622/13, SA
 1948 T 17623/7, SA
 1949 T 17625/15, SA
- 7) Puolustusvoimain komentajan esittelylistat TP:lle 1950—, Kom.os./PE
 8) TP:n sotilaskäskyt 1919—39, 1945—, SA
 9) Puolustusvoimain ylipäällikön päiväkäskyt 1939—44, SA
- 10) SM:n/PLM:n käskylehti 1919—28, SA
 11) PvPE:n/PE:n käskylehti 1945—, SA
 12) Puolustusneuvoston pöytäkirjat
 1926—28 T 4377/29, SA
 1931—39 T 19526, SA
- 13) Päämajan sotapäiväkirja 10.6.1941—28.4.1945, T 17610, SA
 14) Sotasyylisyysoikeuden pöytäkirjat 8.11.1945—21.2.1946, T 20010, SA.

B. Haastatellut henkilöt

Luettelossa on haastatellun henkilön nimen ja arvon lisäksi mainittu haastatellun hoitama tehtävä, johon liittyneitä kysymyksiä haastattelu on koskenut, ja aika, jolloin asianomainen on hoitanut mainittua tehtävää. Sulkeisiin on merkitty haastattelun päivämäärä.

- Airo*, Aksel kenraaliluutnantti evp., päämajoitustmestari 1939—44, yleisesikunnan päällikkö 1944—49 (4.2.1966, 10.3.1966).
- Arimo*, Reino kenraaliluutnantti, puolustusministeriön kansliapäällikkö 1961—66 (21.8.1963).
- Grandell*, Leonard kenraaliluutnantti evp., yleisesikunnan 1. os:n päällikkö 1927—36 (7.9.1963, 11.9.1963, 6.3.1965).
- Grönvall*, Ragnar kenraalimajuri evp., puolustusvoimain ylipäällikön adjutantti 1939—44, tasavallan presidentin 1. adjutantti 1944—62 (1.7.1963).
- Heinrichs*, Erik jalkaväenkenraali evp., yleisesikunnan päällikkö 1940—44, pääesikunnan päällikkö 1944—45, puolustusvoimain komentaja 1945 (26.11.1962).

- Hämeen-Anttila, Yrjö* everstilutnantti evp., puolustusministeriön henkilöasiaintoimiston vanh. toimistoupseeri 1938—40 ja yleisten asiain toimiston esiupseeri 1940—47 (23.3.1965).
- Häppölä, Leo* maanviljelijä, puolustusministeri 1959—61 (23.2.1966).
- Ilmola, Paavo* kenraaliluutnantti, päämajamestari 1962—66, puolustusneuvoston yleissihteeri 1958—62 ja pääsihteeri 1962—66 (13.6.1963, 27.8.1963, 19.2.1965).
- Kallinen, Yrjö* opetusneuvos, puolustusministeri 1946—48 (2.4.1965, 17.2.1966).
- Kekkonen, Urho* lakitieteen tohtori, tasavallan presidentti 1956— (12.3.1965).
- Koppinen, Veikko* kenraaliluutnantti, pääesikunnan komentopäällikkö 1962—66 (27.8.1963).
- Korte, Olavi* varatuomari, pääesikunnan oikeustoimiston päällikkö 1952— (10.6.1963, 27.8.1963, 22.2.1965).
- Lahdensuo, Jalo* maanviljelysneuvos, puolustusministeri 1928, 1931—32 (16.11.1962).
- Lehmus, Kalle* eversti evp., päämajan tiedotusosaston päällikkö 1940—45, (puolustusvoimain) pääesikunnan tiedotusosaston päällikkö 1945—55, puolustusministeriön kansliapäällikkö 1955—58 (23.2.1967).
- Lundqvist, Jarl* kenraaliluutnantti evp., puolustusvoimain va. komentaja 1945—46 (9.3.1965).
- Lönnrot, Hanna* kanslianeuvos, valtioneuvoston kanslian ylikirjaaja 1938—39, apulaissihteeri 1939—53, nuor. hallitussihteeri 1953— (20.6.1966).
- Oesch, Lennart* kenraaliluutnantti evp., yleisesikunnan päällikkö 1930—40, sisäasiainministeri 1932 (8.3.1965).
- Olenius, Oiva* jalkaväenkenraali evp., sotaväen esikunnan toimistopäällikkö 1919—20, puolustusministeriön toimisto- ja jaostopäällikkö 1920—26 ja kansliapäällikkö 1926—53 (16.11.1962, 10.3.1965).
- Pajunen, Aimo* majuri, puolustusneuvoston yleissihteerin apulainen 1962—65 (27.8.1963, 31.3.1965).
- Paloheimo, Olli* eversti evp., vuorineuvos, 2. valtiovarainministeri 1944 (4.1.1966).
- Puroma, Albert* kenraaliluutnantti evp., pääesikunnan komento-esikunnan päällikkö 1946—49 (2.6.1966, 22.7.1966).
- Salo, Severi* varatuomari, sisäasiainministeriön hallinnollisen toimiston päällikkö 1945—47, nuor. hallitussihteeri 1947—60, rajavartiostojen esikunnan osastopäällikkö 1960— (16.3.1965).
- Sihvo, Aarne* jalkaväenkenraali evp., sotaväen päällikkö 1926—33, puolustusvoimain komentaja 1946—53 (18.12.1962).
- Siivonen, Toivo* lainopin kandidaatti, puolustusministeriön asianvalvoja 1954—1961, nuor. hallitussihteeri 1961— (21.8.1963, 12.3.1965, 8.3.1967).
- Simelius, Sakari* jalkaväenkenraali evp., puolustusvoimain komentaja 1959—65 (22.2.1965).
- Skog, Emil* huoltotarkastaja, puolustusministeri 1948—53, 54—57 (15.3.1965).
- Takki, Uno* vuorineuvos, kauppa- ja teollisuusministeri 1942—44, opetusministeri 1944—45, 2. kauppa- ja teollisuusministeri 1945—46 (4.1.1966, 17.2.1966).
- Wahren, Håkan* eversti evp., päämajan komento-osaston komentotoimiston päällikkö 1939—44 (17.3.1965).

Wallenius, Martti kenraalimajuri evp., yleisesikunnan päällikkö 1925—30 (20. 8. 1963, 13. 3. 1965).

Valve, Väinö kenraaliluutnantti evp., puolustusministeri 1945 (17. 2. 1966).

Viljanen, Tauno kenraaliluutnantti evp., päämajan toimistopäällikkö 1941—42, pääesikunnan operatiivisen osaston päällikkö 1952—54, komentopäällikkö 1954—55 ja yleisesikunnan päällikkö 1955—61 (18. 6. 1963).

Öhquist, Harald kenraaliluutnantti evp., puolustusvoimain pääesikunnan tarkastava kenraali 1944—51 (3. 3. 1967).

Österman, Hugo kenraaliluutnantti evp., jalkaväen tarkastaja 1928—33, sotaväen päällikkö 1933—40 (28. 11. 1962, 21. 8. 1963).

KÄYTETTYJÄ LYHENTEITÄ

A	= Asetus
AK	= Armeijakunta
AluevalvontaA	= Asetus valtakunnan maa- ja vesialueen sekä ilmatilan valvonnasta 18.4.1963/185
1919 AsevA	= Asetus Suomen valtakunnan väliaikaisen asevelvollisuuslain soveltamisesta 25.2.1919
1923 AsevA	= Asetus asevelvollisuuslain soveltamisesta 14.4.1923/102
1932 AsevA	= Asetus asevelvollisuuslain soveltamisesta 13.12.1932/360
1941 AsevA	= Asetus asevelvollisuuslain soveltamisesta 24.1.1941/82
AsevA	= Asetus asevelvollisuuslain soveltamisesta 26.1.1951/63
1919 va.AsevL	= Suomen valtakunnan väliaikainen asevelvollisuuslaki 8.2.1919
1922 AsevL	= Asevelvollisuuslaki 11.11.1922/270
1932 AsevL	= Asevelvollisuuslaki 30.6.1932/219
AsevL	= Asevelvollisuuslaki 15.9.1950/452
asevm	= Asevelvollisuusvaliokunnan mietintö
asiak	= Asiakirjat
AsiakJulkL	= Laki yleisten asiakirjain julkisuudesta 9.2.1951/83
AsK	= Asetuskokoelma
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
BY	= British Year Book of International Law
DL	= Defensor Legis
DVbl	= Deutsches Verwaltungsblatt
DöV	= Die öffentliche Verwaltung
edk	= Eduskunta
EdkTarkastL	= Laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta 25.11.1922/274
EsikO	= Esikuntaohjesääntö (PE N:o 970/Ohjasto/8b/23.2.1957)
f	= folio
FiT	= Finsk tidskrift för vitterhet, vetenskap, konst och politik
FMT	= Finsk Militär Tidskrift
FT	= Förvaltningsrättslig tidskrift
GL	= Tanskan perustuslaki v:lta 1953
GM	= Gewerkschaftliche Monatshefte
HA	= Historiallinen Arkisto
HAik	= Historiallinen Aikakauskirja
HAN	= Ks. lähdeluettelo: komitean- yms. mietinnöt

Hbl	= Hufvudstadsbladet
HE	= Hallituksen esitys
HS	= Helsingin Sanomat
1772 HM	= Vuoden 1772 hallitusmuoto
HM	= Suomen Hallitusmuoto 17.7.1919
J	= Julistus
JFT	= Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
JS	= Johtosääntö
Jz	= Juristenzeitung (Tübingen)
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts für Gegenwart
1924 KadKA	= Asetus kadettikoulusta 3.10.1924/257
KadKA	= Asetus kadettikoulusta 3.10.1930/306
KAT	= Kungl. Krigsvetenskaps-Akademiens Tidskrift
KHO	= Korkein hallinto-oikeus
KKO	= Korkein oikeus
kl.	= Käskylehti
KM	= Komiteanmietintö
kom.bet.	= Kommittébetänkande
KOyl	= Kenttäohjesäännön yleinen osa (PE N:o 1450/Ohjeststo/8b/13. 1958)
L	= Laki
lakivm	= Lakivaliokunnan mietintö
lkip.	= Liikekannallepano
LM	= Lakimies
lvk.	= Lainvalmistelukunta
1930 MerivA	= Asetus merivartiolaitoksesta 23.5.1930/196
1930 MerivL	= Laki merivartiolaitoksesta 25.4.1930/151
MSKA	= Asetus merisotakoulusta 3.10.1930/307
NA	= Nya Argus
NAT	= Nordisk administrativ tidskrift
NK	= Nordisk kontakt
NS	= Det nya Sverige
OA	= Eduskunnan oikeusasiamies
OikM	= Oikeusministeriö
OKa	= Oikeuskansleri
OS	= Ohjesääntö
PA	= Parliamentary Affairs
PE	= Pääesikunta
PEVO	= Pääesikunnan virkaohje 1960 (PE N:o 1100/Järjtsto/10 a/10.5. 1960)
pky	= Päiväkäskey
1919 PLA	= Asetus yllimpään sotilaallisten komento- ja hallintoviranomaisten toimivallasta sekä heidän määräystensä antamisen järjestyksestä 8.9.1919

1928 PLA	= Asetus puolustuslaitoksen kokoonpanosta sekä viroista ja toimista 4. 5. 1928/155
1933 PLA	= Puolustuslaitosasetus 29. 6. 1933/213
1937 I PLA	= Puolustuslaitosasetus 29. 1. 1937/65
1937 II PLA	= Puolustuslaitosasetus 30. 12. 1937/501
1941 PLA	= Puolustuslaitosasetus 28. 2. 1941/165
1952 PLA	= Asetus puolustuslaitoksesta 31. 10. 1952/358
PLA	= Puolustuslaitosasetus 4. 2. 1960/72
pll.	= Puolustuslaitos
PIM	= Puolustusministeriö
1928 PIMA	= Asetus puolustusministeriöstä 4. 6. 1928/196
1940 PIMA	= Asetus puolustusministeriöstä 16. 12. 1940/744
PIMA	= Asetus puolustusministeriöstä 31. 10. 1952/357
pl-min.	= Puolustusministeri
PIN	= Puolustusneuvosto
1924 PINA	= Asetus puolustusneuvoston asettamisesta 22. 4. 1924/117
1931 PINA	= Asetus puolustusneuvostosta 11. 3. 1931/106
1938 PINA	= Asetus puolustusneuvostosta 1. 4. 1938/148
PINA	= Asetus puolustusneuvostosta 21. 3. 1957/137
PINptk.	= Puolustusneuvoston pöytäkirja
PIR 1924	= Ks. lähdeluettelo: komitean- yms. mietinnöt
plv.	= Puolustusvoimat
PoliisiL	= Poliisilaki 18. 2. 1966/84
PM	= Päämaja
PrK	= Perustuslakikomitea
Promemoria	
1932	= Ks. lähdeluettelo: komitean- yms. mietinnöt
prv	= Perustuslakivaliokunta
prvm	= Perustuslakivaliokunnan mietintö
ptk	= Pöytäkirja
Puolueetto-	
muusA	= Asetus puolueettomuusmääräyksistä 18. 4. 1963/194
puolv	= Puolustusasiainvaliokunta
puolvvm	= Puolustusasiainvaliokunnan mietintö
pv-kom.	= Puolustusvoimain komentaja
PvPE	= Puolustusvoimain pääesikunta
1937 PvJohtoA	= Asetus puolustusvoimain ylimmästä johdosta 30. 12. 1937/500
1940 PvJohtoA	= Asetus puolustusvoimain ylimmästä johdosta 15. 8. 1940/431
1932 RajavA	= Asetus rajavartiolaitoksesta 22. 1. 1932/28
1945 RajavA	= Asetus rajavartiolaitoksesta 27. 4. 1945/372
RajavA	= Asetus rajavartiolaitoksesta 30. 6. 1947/581
1931 RajavL	= Laki rajavartiolaitoksesta 17. 4. 1931/135
RajavL	= Laki rajavartiolaitoksesta 22. 12. 1944/980
RDN	= Revue de défense nationale
RF	= Ruotsin hallitusmuoto v:lta 1809

RHM	= Revue Internationale d'Histoire Militaire
RPP	= Revue politique et parlementaire
1924 RUKA	= Asetus reserviupseerikoulusta 3. 10. 1924/258
RUKA	= Asetus reserviupseerikoulusta 3. 10. 1930/308
rvl.	= Rajavartiolaitos
SA	= Sota-arkisto
SAL	= Sotilasaikakauslehti (v. 1924—1934 Suomen Sotilasaikakauslehti — Finsk Militärtidskrift)
SE	= Sotaväen esikunta
Sen.prot.	= Senatens protokoll
S.F.S.	= Svensk författningssamling
SHAL	= Sotilashallinnollinen Aikakauslehti
SJS	= Sotaväen järjestyssääntö 23. 4. 1920/115
SisM	= Sisäasiainministeriö
sis-min.	= Sisäasiainministeri
SK	= Suomen Kuvalehti
1918 SkA	= Asetus suojeluskunnista 2. 8. 1918
1919 SkA	= Asetus suojeluskunnista 14. 2. 1919
1921 SkA	= Asetus suojeluskunnista 16. 9. 1921/212
1928 SkA	= Asetus suojeluskuntajärjestyksestä 4. 5. 1928/156
1941 SkA	= Asetus suojeluskuntajärjestyksestä 28. 2. 1941/166
SKK	= Sotakorkeakoulu
1924 SKKA	= Asetus sotakorkeakoulusta 3. 10. 1924/256
SKKA	= Asetus sotakorkeakoulusta 3. 10. 1930/305
1927 SkL	= Laki suojeluskuntajärjestyksestä 22. 12. 1927/347
sky	= Sotilaskäsky
SM	= Sotaministeriö
s-min.	= Sotaministeri
SO	= Sisäpalveluohjesääntö (jollei erikseen vuosilukua, tarkoitetaan pv-kom:n 14. 2. 1955 vahvistamaa)
Sot.as.tk.	= Sota-asiaintoimituskunta
SotavVAJ	= Julistus sotaväen kutsumisesta antamaan virka-apua ja siitä mitä silloin on vaarinotettava 20. 1. 1896
sotv	= Sotilasasiainvaliokunta
sotvm	= Sotilasasiainvaliokunnan mietintö
SOU	= Statens offentliga utredningar
SP	= Sotaväen päällikkö
SRL	= Sotaväen rikoslaki 30. 5. 1919
SS	= Suomalainen Suomi
SSd	= Suomen Sosialidemokraatti
SSO	= Sotasyyllisyysoikeus
ST	= Svensk tidskrift
STilaL	= Laki sotatilasta 26. 9. 1930/303
suurv	= Suuri valiokunta
suurvm	= Suuren valiokunnan mietintö

SvT	= Statsvetenskaplig tidskrift för politik — statistik—ekonomi
SvJT	= Svensk Juristtidning
SYO	= Sotaylioikeus
T&A	= Tiede ja Ase. Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu
TfR	= Tidskrift för Rettsvitenskap
TiliA	= Asetus valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetun lain soveltamisesta ja täytäntöönpanosta 23.1.1942/71
TP	= Tasavallan presidentti
uavm	= Ulkoasiainvaliokunnan mietintö
UB	= Universitätsbibliothek
UM	= Ulkoasiainministeriö
US	= Uusi Suomi
VA	= Valtionarkisto
VH	= Valtionhoitaja
VirkamL	= Laki valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimesa- saan 29.6.1926/202
1906 VJ	= Valtiopäiväjärjestys 20.7.1906
VJ	= Valtiopäiväjärjestys 13.1.1928/7
VN	= Valtioneuvosto
1922 VNOS	= Asetus sisältävä valtioneuvoston ohjesäännön 30.3.1922/80
VNOS	= Valtioneuvoston ohjesääntö 17.12.1943/995
VNp	= Valtioneuvoston päätös
VNptk.	= Valtioneuvoston pöytäkirja
vp	= Valtiopäivät
VS	= Valtiosääntö
vsv.	= Valtiosihteerinvirasto
VvM	= Valtiovarainministeriö
WwR	= Wehrwissenschaftliche Rundschau
VYV	= Valtiotieteellisen Yhdistyksen Vuosikirja
YE	= Yleisesikunta
YK	= Yhdistyneet Kansakunnat
1933 YlentA	= Asetus upseerien ylentämisperusteista 29.6.1933/214
1953 YlentA	= Asetus vakinaisen väen upseerien ja erikoisupseerien ylentämis- perusteista 23.1.1953/44
YlentA	= Asetus vakinaisen väen upseerien sekä erikoisupseerien ylentä- misperusteista 30.4.1964/198
ylim	= ylimääräinen
yliip.	= Ylipäällikkö
YVK	= Yhdistys- ja Vakuuskirja v:lta 1789
YYA-sopimus	= Sopimus ystävyydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avun- annosta Suomen tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä 6.4.1948 (Sop. sarja 17/48)
ZDR	= Zeitschrift der Akademie für deutsches Recht
ZfP	= Zeitschrift für Politik

ESIOSA

I JOHDANTO

HM 30 §:ssä säädetään: »Presidentillä on Suomen sotavoiman ylin päällikkyys, mutta hän voi sen sodan aikana toiselle luovuttaa.» Tämä tutkimus koskee presidentille HM 30 §:n nojalla kuuluvaa toimivaltaa, ylipäällikkyyttä, sen sisältöä ja käyttämistä. Kysymys ylipäällikkyyden luovuttamisen edellytyksistä ja luovutustoimesta on tutkimuksen rajoittamiseksi jätetty syrjään;¹ luovuttamisen vaikutuksia sitä vastoin käsitellään liitännäiskysymyksinä tämän teoksen eri jaksoissa.

Presidentille HM 30 §:n nojalla kuuluva toimivalta on presidentin valtuuksista sisällöltään kaikkein epämääräisimpiä. Tutkimuksen alussa se voidaan luonnehtia vallaksi antaa erinäisiä sotavoimaa, lähinnä sotavoiman johtamista koskevia määräyksiä.

Kun valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa mieluiten tartutaan käytännön kannalta keskeisiin ongelmiin, on luonnollista, ettei oikeustieteen harjoittajilta ole pitkään aikaan liennyt kiinnostusta HM 30 §:ään liittyvälle problematiikalle. Vuosien 1939—45 sotien jälkeen ei sotavoiman johdon organisaatio ole kuulunut noihin keskeisiin kysymyksiin. Sitä paitsi HM 30 §:ää selvitettäessä liikutaan useiden eri oikeusalojen raja-alueilla, joilta yleensä puuttuu kartoittajia.

Sotavoiman johtoa koskevien kysymysten selvittely on näin jäänyt pääasiassa valtio-opin ja sotatieteen tutkijoille.² On kulunut kolmekymmentäkahdeksan vuotta siitä, kun Suomessa viimeksi ilmestyi näitä

¹ Tarkoituksenani on käsitellä näitä kysymyksiä erillisessä aikakauslehtiartikkelissa.

² Merkittävimmät viimeaikaiset tutkimukset ovat Killisen »Demokratia ja totaalinen sota» (1956), jonka Suomea koskeva osa tosin on suppea ja paikka paikoin ylimalkainen, sekä Tervasmäen »Puolustusvoimat Suomen valtiokoneiston osana» (1954).

ongelmia koskeva oikeudellinen erikoistutkimus.³ Viimeisten kahdeksankolmatta vuoden viranomaiskäytäntö on tuottanut runsaasti uutta materiaalia, joka on odottanut tutkijaansa. Enin osa tästä materiaalista on peräisin v:ilta 1939—44, jolloin puuttui aikaa, ehkä haluakin oikeudellisten kysymysten selvittelyyn. Sodan aikana tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat useimmiten yksinomaisesti määräsivät menettelytavat.

Kun presidentti näyttää suhteellisen vähän käyttäneen hänelle HM 30 §:n nojalla kuuluvaa toimivaltaa, olisi niin rauhan- kuin sodan-aikaista käytäntöä ajatellen ehkä ollut antoisampaa kohdistaa tutkimus puolustusvoimain komentajan ja sodanaikaisen ylipäällikön asemaan. On kuitenkin huomattava, että HM 30 §:n selvittelyllä on merkitystä myös juuri mainitussa suhteessa, koska tämä säännös on otettu — ja käsittääkseni se tuleekin ottaa — lähtökohdaksi harkittaessa sotavoiman ja sotilasjohdon organisaatiota.⁴

Sotavoima on edelleen — niin kuin se oli jo satoja vuosia sitten — valtion olemassaolon äärimmäinen tae, vaikkakin ristiriitojen ratkaiseminen asevoiman avulla, konventionaalisiakin sodankäyntitapoja käyttäen, on Suomen kaltaiselle pienelle valtiolle aina vaarallinen vaihtoehto. Turvallisuuspolitiikassa pyritään jo tämänkin vuoksi ensin käyttämään kaikkia muita keinoja. Sitä paitsi yleinen mielipide näyttää ehkä voimakkaammin kuin koskaan aikaisemmin vierovan väkivallan käyttöä kansainvälisissä suhteissa. Mutta jos Suomi joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, »muodostavat aseet sen viimeisen oljenkorren, johon silloin on tartuttava».⁵ Tällaisissa tapauksissa, kuten kriisin aikana yleensäkin, nousee esille joukko HM 30 §:n tulkintaan liittyviä kysymyksiä. Näiden kysymysten selvittely on kaiken varalta aiheellista suorittaa ennakolta, jotta mahdollisen kriisin aikana epävarmuus oikeudellisista kysymyksistä ei estäisi kiinnittämästä täyttä huomiota asian poliittiseen puoleen, tarkoituksenmukaisuuskysymykseen.

HM 30 §:n säännöksen on tavallisesti katsottu olevan yhteydessä

³ S. R. Björksténin tutkimus »De högsta statsorganens befattning med militära ärenden», JFT 1929, s. 9—41, 111—145.

⁴ Valitettavasti olen vasta tämän tutkimuksen jo ollessa ladottavana voinut tutustua Olavi Rytikölän teokseen »Puolustushallinto» (Vammala 1967), joten siinä esitetyt mielipiteet on tässä voitu ottaa huomioon vain vähäiseltä osin.

⁵ TP Urho Kekkosen puheesta 28.12.1961. US n:o 350/1961.

HM 34,4 §:ään, jonka mukaan »sotilaskäskyasiain ja sotilaallisten nimitysasiain esittelystä sekä presidentin niistä tekemäin päätösten varmentamisesta säädetään erikseen». HM 34,4 § viittaa täten yhteen niistä harvoista tapauksista, joissa presidentti ei käytä päätösvaltaansa valtioneuvostossa asianomaisen ministerin esittelystä. PLA 2 §:ssä näet säädetään, että presidentti päättää sotilaskäskyasiat sekä — mikäli ei toisin ole säädetty — myös sotilaalliset nimitysasiat sotilasviranomaisen välittömästä esittelystä ja siis valtioneuvoston ulkopuolella. Tämän vuoksi saattaa käsillä oleva tutkimus tavanomaisesta poikkeavasta näkökulmasta valaista tasavallan presidentin asemaa, joka kokonaisuudessaan on yksi valtio-oikeutemme vaikeimpia ja ehkä myös kiistellyimpiä kysymyksiä.

II SOTAVOIMAN YLIMMÄN JOHDON ORGANISAATIO VUOTEEN 1919

Sekä semanttiselta että historialliselta kannalta ilmaus sotavoima liittyy sotaan, sodankäyntiin. Yleisessä kielenkäytössä sota on merkinnyt ja merkitsee vieläkin kahden yhteisön, esimerkiksi heimon, kansan tai valtion välillä asevoimin käytyä taistelua.¹ Jotta kysymys olisi sodasta, on asevoiman käytön siis oltava järjestettyä; sota on yhteisöjen eikä niiden yksityisten jäsenten taistelua.² Se on väkivaltaisessa muodossa tapahtuvaa tosiasiallista vallankäyttöä.³

Maanlain kuninkaankaareen sisältyvän kuninkaanvalan mukaan Ruotsin hallitsijan tuli ylläpitää ulkoista ja sisäistä rauhaa. Rauhallalla ymmärrettiin tällöin toisaalta suojaa ulkoista vihollista vastaan ja toisaalta oikeusjärjestyksen voimassapysymistä valtakunnan rajojen sisäpuolella. Rauhan ylläpitämiseen hallitsija käytti aseistettuja joukkoja, jotka kauan aikaa olivatkin hänen vallankäyttönsä tärkein välikappale. Valtion lujittuessa sisäisesti tuli näiden joukkojen päätehtäväksi suojan antaminen ulkoista vihollista vastaan ja yhtä hyvin valtakunnan valta-aseman ylläpitäminen toisiin valtioihin nähden, siis joka tapauksessa ulospäin suuntautuva vallankäyttö, sodankäynti. Hallitsijan alaisista aseistetuista joukoista tuli valtakunnan sotavoima.

Hallitsijan ylipäällikkyyys, valta käyttää sotavoimaa ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseksi on siten hyvin vanhaa perua. Se kuului jo maakuntakuninkaille ja siirtyi sitten yhtenäisvaltion hallitsijoille.⁴ Niinkin myöhään kuin 1600-luvulla Ruotsin hallitsijat usein asettivat sotavoiman johtamisen kaikkien muiden hallitustehtävien

¹ Nykysuomen sanakirja V s. 272.

² Vrt. Killinen, Sota s. 688: »Sota on järjestettyä väkivallan käyttöä samaan lajiin kuuluvien ryhmien kesken.»

³ Näin Castrén s. 327.

⁴ Herlitz, Grunddragen s. 23 ss.

edelle, ja vielä 1700-luvulla sattui, että hallitsija otti itse käsiinsä sotatoimien johdon.⁵

Samalla tapaa johtavat hallitsijan ylipäällikkyyttä koskevat perustuslainsäädännökset juurensa kaukaa Suomen ja sen emämaan Ruotsin valtiollisesta historiasta. Suomen hallitusmuodon 34,4 §:n voidaan sanoa juontuvan 1700-luvulta. Siksi on tähän tutkimukseen liitetty historiallinen katsaus enemmän kuin pelkkä huomionosoitus oikeustieteellisen tutkimuksen perinteelliselle rakenteelle.

1. RUOTSINVALLAN AIKA: SOTILASIASIAIN KAHTIAJAON SYNTY

A. Kahtiajaon tausta

Sotalaitoksen hallinto-organisaatio alkoi Ruotsissa hahmottua 1600-luvulla, jolloin perustettiin sotakollegio (1630) päällikkönään valtakunnanmarski ja amiraliteetti (1634) päällikkönään valtakunnanamiraali. Valtakunnanmarski ja -amiraali toimivat myös alueellisina sotatoimien johtajina sellaisilla sotanäyttämöillä, joilla kuningas ei itse oleskellut. Tällä tavoin oli sotalaitoksen hallinnollinen ja sotalaallinen johto yhdistettynä myös hallitsijaa alemmassa portaassa. Kuningas puolestaan yhdisti poliittisen johdon ja sodanjohdon.⁶

Vapauden aikana rajoitettiin hallitsijan valtaa tuntuvasti. V:n 1720 HM 5 § sisälsi tosin viittauksen kuninkaan vanhaan ylipäällikkyyteen,⁷ mutta tämä säännös ei suonut kuninkaalle sen laajempaa toimintavapautta kuin hänellä muissa hallitusasioissa oli. Tärkeimmät sotilasasiat hallitsija siis ratkaisi neuvoston istunnossa — neuvoston enemmistön kannan mukaisesti — ja muista sotilasasioista hän päätti itsenäisesti kabinetissaan. Sotilasasiain esittely sekä niitä koskevista päätöksistä aiheutuvien toimituskirjojen laatiminen ja varmentaminen kuuluivat kanslian sota-asiaintoimituskunnan (krigsexpedition) valtiosihteerille.⁸

⁵ Jutikkala s. 630 ss.; Steckzén s. 531.

⁶ Haralds, NS 1927 s. 469; Steckzén s. 239.

⁷ »Kung. Maj:t äger freda och frälsa sitt rike, särdeles emot utrikes våld och fienders inträngande mackt ——.» 1720 HM:n teksti on painettu Axel Brusewitzin julkaisemaan »Frihetstidens grundlagar och konstitutionella stadgar» (Stockholm 1916).

⁸ Hartmansdorff II s. 69; Jyränki, JFT 1963 s. 38 ss.

Kuninkaan ylipääällikkyyys vahvistettiin nimenomaisesti 1772 HM 19 §:ssä,⁹ jota säännöstä Kustaa III sovelsikin käytännössä. Edellä viitattiin jo siihen, että hän v:ien 1788—92 sodassa otti itse käsiinsä sotatoimien johdon. Ylipääällikkyyden käyttämiseen liittyi epäilemättä myös HM 21 §:n säännös. Siinä määrättiin varmennus hallitsijan päätöksen voimaantulon edellytykseksi, mutta tästä säännöksestä tehtiin poikkeus sotilasasiain kohdalla (»Krigsärender undantagandes»).

Mainitun poikkeussäännöksen alkuperäinen tarkoitus näyttää jäävän hämärän peittoon. Varmennuspakon poistaminen sotilasasioista ei lisännyt hallitsijan ylipääällikönvaltaa. Varmeneminenhan oli kustavilaisen valtiosäännön mukaan vain toimi, jonka tarkoituksena oli taata toimituskirjan yhtäpitävyys hallitsijan päätöksen kanssa.¹⁰ Toisaalta on mahdollista, että tarkoituksenmukaisuussyistä haluttiin varata mahdollisuus sulkea asianomainen valtiosihteeri pois sotilasasiain käsittelystä.¹¹ Kuitenkin Kustaa III:n aikana valtiosihteerit yleensä esittelivät sotilasasiat hallitsijalle ja laativat näistä aiheutuvat toimituskirjat.¹²

Kustaa III joka tapauksessa aloitti ne järjestelyt, jotka lopulta johtivat sotilasasiain kahtiajakoon esittely- ja täytäntöönpanovaiheessa. Nämä järjestelyt liittyivät hallitsijan kahteen pääpyrkimykseen sotalaitoksen hallinnossa. Kustaa III pyrki toisaalta välittömien yhteyksien aikaansaamiseen hallitsijan ja hallintokoneiston välille ja toisaalta sotilashallinnon keskittämiseen. Näistä tavoitteista toteutui vain edellinen ja sekin ainoastaan osittain. Jälkimmäinen jäi Kustaa III:lta ja hänen seuraajiltaan saavuttamatta ainakin v:ien 1809 mennessä.

Sotilashallinnon keskittämisen tarve oli peräisin v:n 1720 jälkeen syntyneestä tilanteesta. Sotakollegio oli tällöin muodollisesti säilyttänyt paikkansa sotilashallinnon keskeisenä elimenä, mutta sen joht asema oli jäänyt nimelliseksi, koska 1720 HM sulki sotakollegion presidentin valtakunnanneuvoston ulkopuolelle. Kollegio kadotti näin orgaanisen yhteyden hallitukseen ja jäi samalla syrjään suurten sotilaskysymysten käsittelystä. Hallitus tottui antamaan sotilasasioita koske-

⁹ »Kongl. Maj:t allena tillhörande Öfver-Befälet af hela Thess Krigsmakt både till lands och till siöss, som thet altid varit brukeligt uti the fordna och för Riket mäst lysande och lyckelige tider.» *Fahlbeck* s. 64.

¹⁰ Ks. *Jyräki*, JFT 1963 s. 43 alav. 46 ja siinä main. kirjallisuus.

¹¹ Vrt. *Björkstén*, JFT 1929 s. 11, jonka mukaan 1772 HM 21 §:n poikkeussäännöksen takaa jo hämmötti sotilasasiain kahtiajako.

¹² *Hartmansdorff* II s. 70.

via selvitystehtäviä kollegion ulkopuolisille sotilashenkilöille. Painopiste kollegion toiminnassa siirtyi lähinnä sotalaitoksen taloudelliseen hallintoon, mutta myös tällä alalla tilapäisille komissioille uskottiin hallintotehtäviä. Vaikutusvaltaiset sotilashenkilöt eivät hakeutuneet sotakollegioon, missä heillä ei ollut riittäviä toimintamahdollisuuksia. Keskusvirastossa noudatettu kollegiaalinen käsittelyjärjestys ei ollut myöskään omiaan tehostamaan sen toimintaa eikä lisäämään sen vaikutusvaltaa.¹³

Vapauden aikana sotilashallinnossa esiintynyt epäyhtenäisyys siirtyi perintönä seuraavalle kaudelle. Mannermaalla tapahtunut sotilaallinen kehitys, josta Ruotsi oli Pommerin sodassa saanut karvaita kokemuksia, antoi pontta organisaation muuttamiseen tähtääville pyrkimyksille. Samaan suuntaan vaikutti kustavilaiselle ajalle ominainen, voimakasta hallitusvaltaa ihannoiva ajattelutapa. Sotilashallinnon uudistamista koskevassa keskustelussa sekoittuivat näin toisiinsa sotilaalliset ja perustuslailliset näkökohdat.¹⁴

Välittömien yhteyksien tarve hallitsijan ja hallintokoneiston välillä taas johtui siitä, että asiain esittely kuninkaalle ja kuninkaan päätösten toimeenpano olivat kaikkialla hallinnossa jyrkästi erotetut toisistaan. Kanslian virkamiehille, valtiosihteereille kuului asiain esittely hallitsijalle ja toimituskirjojen laatiminen, kollegioille taas selvittely- ja varsinaiset hallintotehtävät. Hallitsijan esittelyssä, konseljissa oli paikalla eri tavoin koostunut neuvonantajisto, mutta näihin neuvonantajiin ei useinkaan kuulunut kollegioiden presidenttejä eikä jäseniä. Esittelevillä valtiosihteereillä ei toisaalta ollut vaikutusvaltaa itse hallintokoneistossa. Ja juuri hallintokoneistoon kuningas koetti päästä välittömästi vaikuttamaan. Viimeisinä hallitusvuosinaan Kustaa III ilmeisesti asetti tavoitteekseen jonkinlaisen ministerihallintojärjestelmän, jossa valtiosihteerien ja kollegioiden presidenttien tehtävät olisi yhdistetty samoille henkilöille. Tähän tavoitteeseen pyrittiin pääasiassa siten, että ennen kollegioille kuuluneita tehtäviä uskottiin valtiosihteereille.¹⁵ Näin ei kuitenkaan menetelty sotalaitoksen hallinnossa.

¹³ Dannert s. 357; Steckzén s. 78—79, 132—133, 214—215, 240—241, 313, 380—383, 393; SOU 1935: 38 s. 197.

¹⁴ Steckzén s. 241, 403—405; SOU 1935: 38 s. 197.

¹⁵ Forssell s. 258, 277—283; idem, Ministerier och kollegier s. 21, 98; Herlitz, Grunddragen s. 202; Steckzén s. 323, 420.

Sotilasasiain valtiosihteeri oli vallitsevan käytännön mukaan siviilihenkilö, ja monarkin lähipiirissä oli valtiosihteeriä paljon parempia asiantuntijoita puolustustekniikan ja -politiikan alalla. Tämän vuoksi Kustaa III ensin yritti vahvistaa sotakollegion asemaa sekä hallitsijan ja kollegion välistä yhteyttä. Hallitsijan luottamusmies, ensimmäinen kenraaliadjutantti asetettiin kollegion jäseneksi ja kollegion toiminnan painopistettä koetettiin siirtää taloudellisista asioista puhtaasti sotilaallisiin.¹⁶ Kun tämä ei johtanut toivottuun tulokseen, kuninkas väliaikaisesti keskitti koko sotalaitoksen hallinnon johdon, sekä puhtaasti sotilaalliset että taloudelliset asiat, yhdelle sotilashenkilölle, jonka hän määräsi samalla näiden asioiden esittelijäksi ja konseljin jäseneksi. Tämä henkilö, ensimmäinen kenraaliadjutantti, oli siten tosiasiassa sekä sotaministeri että armeijan tarkastaja. Järjestely ei tosin ollut voimassa kauan, ja ennen kuolemaansa Kustaa III koetti vielä kehittää uusia organisaatiomuotoja mm. vahvistamalla sotilasasiain valtiosihteerin asemaa. Kuninkaan kuoleman jälkeen kaikki kuitenkin palautui ennalleen.¹⁷

B. Kahtiajaon toteuttaminen

Kustaa III:n seuraaja, joka muutoin suhtautui kielteisesti edeltäjänsä hallinnollisiin uudistuspyrkimyksiin, jatkoi tämän linjalla sotalaitoksen hallinnon kehittämiseksi. Sotakollegion päällikön valtuuksia lisättiin ja hänet määrättiin osallistumaan kuninkaan konseljeihin. Järjestely ei kuitenkaan onnistunut, ja suunnitelmat sotalaitoksen johdon keskittämiseksi jätettiin sikseen.¹⁸

Pyrkimykset välittömien yhteyksien aikaansaamiseksi hallitsijan ja sotalaitoksen välille jatkuivat, ja uusi yritys tehtiin aivan toisella taholla. V. 1790 oli perustettu uusi kenraaliadjutanttin (tjänstgörande generaladjutant) toimi, jonka haltijan tehtäviin kuului lähinnä huolehtiminen pääkaupungin vartioinnista. Kenraaliadjutanttin johtosääntöä muutettiin 1792 siten, että toimen haltijan tuli puolivuositain

¹⁶ Forssell s. 279–280; Hartmansdorff II s. 70; Steckzén s. 350–354.

¹⁷ Carlsson s. 182–183; Forssell s. 280; Leijonhufvud, KAT 1912 s. 402; Steckzén s. 412–424.

¹⁸ Steckzén s. 426–430.

antaa hallitsijalle tiivistelmä joukko-osastoista tulleista kertomuksista ja että kenraaliadjutantilla oli oikeus saada sota-asiaintoimituskunnalta tieto henkilöasioissa tehdyistä ratkaisuksista. Samalla kenraaliadjutantille muodostettiin oma virasto (expedition). Toimen haltijaksi oli hie-
man ennen johtosäännön muuttamista tullut muuan sijaishallitsijan luottamusmies. Siksi oli luontevaa, että pian tämän jälkeen, 1793 kenraaliadjutantti määrättiin sotilasasioita käsiteltäessä osallistumaan konseljiin ja esittelemään näitä asioita hallitsijalle.

Näin päädyttiin siihen, että sotakollegio säilytettiin, mutta sille jätettiin vain ne asiat, jotka sille 1700-luvulla enimmäkseen olivat kuuluneet, nimittäin sotalaitoksen taloutta koskevat. Kenraaliadjutan-
tin toimivaltaan taas tulivat kuulumaan ne asiat, joita jo v:sta 1720 lähtien oli käsitelty vaihtelevin muodoin mutta enimmäkseen sotakolle-
gion ulkopuolella.¹⁹ Näitä asioita alettiin vähitellen nimittää sotilaskäsky-
asioiksi (kommandomål).²⁰

Ratkaiseva erottelu toisaalta sotilaskäskyasiain ja toisaalta muiden sotilasasiain kesken tapahtui 12.12.1796, jolloin juuri valtaistuimelle noussut Kustaa IV Aadolf antoi kenraaliadjutantille uuden johtosään-
nön. Sen mukaan kenraaliadjutantin tuli kaikissa asioissa, jotka koski-
vat armeijan palvelusta ja harjoitusta (tjänstgöring och exercis), ottaa vastaan kuninkaan käskyt, tiedottaa ne asianomaisille ja valvoa niiden noudattamista.²¹ Kustavilaisen kauden lopulla sotilaskäskyasioilla tar-
koitettiin kaikkia niitä asioita, jotka koskivat armeijan palvelusta, kurinpittoa, harjoituksia ja leirejä sekä sotatoimia.²²

Sotilaskäskyasiain esittelyjärjestys oli tuloksena pyrkimyksistä saada aikaan suora yhteys hallitsijan ja sotalaitoksen hallinnon välille.²³

¹⁹ *Leijonhufvud*, KAT 1912 s. 403—405; *Steckzén* s. 434—435.

²⁰ Käytettävissä olevista lähteistä en ole onnistunut saamaan selville, esiin-
tyykö ilmaus »kommandomål» yleisnimityksenä jo ennen vuotta 1809.

²¹ *Leijonhufvud*, KAT 1912 s. 408—410.

Vuotta 1796 pitää erottelun kohdalla ratkaisevana *Steckzén*, *Kungl. armé-
förvaltningen* s. 23. Samoin *Haralds*, *SvT* 1913 s. 158—159 ja *L. H. Tingsten*
s. 6. Vuoden 1792 kannalla ovat *Hartmansdorff* II s. 70—71 ja *Hildebrand* s. 531.

²² Mainittu tulkinta käy ilmi eräästä 1804 tehdystä ehdotuksesta, jossa suositel-
tiin kenraaliadjutantinviraston tehtävien siirtämistä sotakollegiolle. *Steckzén* s. 472.

²³ Mielenkiintoinen historiallinen rinnakkaisilmiö on, että Preussissa kehittyi
1700-luvun lopulla samantapainen instituutio. V. 1787 annettiin kenraaliadjutan-
tille, joka aiemmin oli käsitellyt pääasiassa sotavoiman henkilökysymyksiä, oikeus
välittömästi esitellä hallitsijalle erinäisiä sotilasasioita. Kenraaliadjutantinvirasto

Yhteys saatiin aikaan, mutta hallinnon yhtenäisyyden kustannuksella. Uudistuksen tuloksena näet katosi viimeinenkin side, joka oli yhdistänyt sotalaitoksen koko hallintoa kuningasta alemmalla tasolla, nimittäin yhteinen esittelijä. Kun muissa hallinnonhaaroissa esittelystä edelleen huolehtivat valtiosihteerit, joutuivat sotilaskäskyasiat poikkeusasemaan juuri tässä suhteessa.

Kustavilaisen kauden loppuun saakka kenraaliadjutantti jäi hallitsijan pysyväksi neuvonantajaksi, joka sotakonseljissa esitteli hallitsijalle sotilaskäskyasioita.²⁴ Kenraaliadjutantin ja sota-asiain valtiosihteerin keskinäinen suhde järjestettiin muodollisesti 1801, jolloin sota-asiain-toimituskunnan toimivallasta erotettiin kaikki ne »sotalaitosta koskevat kirjeet, käskyt ja ohjesäännöt», jotka hallitsija antoi kenraaliadjutantinviraston kautta.²⁵

V:een 1809 mennessä ei uusi järjestelmä vielä ehtinyt täysin vakiintua. Selvän tehtäväjaon puute vaikeutti viranomaisten työskentelyä.²⁶ Toisaalta järjestelmä lisäsi — kuten tarkoitus oli ollutkin — hallitsijan vaikutusvaltaa sotalaitoksessa. Mutta ajat olivat ratkaisevasti muuttuneet toisiksi. V:ien 1808—1809 sodassa kenraaliadjutantti toimi hallitsijan neuvonantajana sotatoimia koskevista asioista; muodollisesti hän oli siis eräänlainen yleisesikunnan päällikkö. Kun sota kuitenkin sai kokonaan toiset mittasuhteet kuin 1700-luvulla, ei hallitsija pystynyt itse johtamaan sotatoimia. Tosiasiassa kenraaliadjutantti toimi aina v:n 1809 vallankumoukseen saakka ylipäällikkönä hallitsijan sijasta,²⁷ vaikkei hänellä muodollisesti ollutkaan käsissään sotavoi-

syrjäytti vähitellen 1787 perustetun ylisotakollegion sotilaskäskyasiain (Kommandosachen) käsittelystä, ja tästä virastosta kehittyi aikaa myöten kuninkaan ns. sotilaskabinetti (Militärkabinett). V. 1809 sotilaskabinetti liitettiin silloin perustettuun sotaministeriöön, mutta ministeriön piirissäkin sotilaskabinetti sai itsenäisen aseman. Sotilaskabinetin päällikkönä toimiva kenraaliadjutantti alkoi myöhemmin esitellä sotilaskäskyasioita hallitsijalle ja sivuutti täten perustuslaillisesti vastuunalaisen sotaministerin. *Lepper* s. 129—133; *Marschall v. Bieberstein* s. 127 ss.; *Salzman* s. 23 ss.; *Schmidt-Bückeberg*, passim.

²⁴ *Carlsson* s. 191—192; *Hildebrand* s. 531.

²⁵ *Liljedahl* s. 317—318.

²⁶ *Steckzén*, s. 468, kuvaa tilannetta seuraavasti: »Krigsexpeditionen, krigskollegium, generaladjutantsexpeditionen, truppförbandscheferna och tillfälligt sammansatta kommittéer tävlade inbördes om makt och inflytelse, korsade varandras vägar och sökte var för sig hos regenten hävda sina speciella intressen.» Ks. myös SOU 1935: 38, s. 198.

²⁷ *Steckzén* s. 501, 531.

man johtoa. Hän oli neuvonantaja, ja virallisesti vain hallitsija yhdisti sotavoiman eri osien johdon.

Etsittäessä valtiosääntöistä pohjaa sotilaskäskyasiain esittelyjärjestykselle voidaan tietysti viitata 1772 HM 21 §:n varmennussäännöksen, kuten edellä on tehtykin. Tukevampi perusta on kuitenkin 1789 YVK:n määräys: »Övriga riksvårdande ärenden skötas på sätt konungen nyttigast synes.» Tästä säännöksestä hallitsija sai vallan mielensä mukaan ja 1772 HM:n määräysten estämättä muovata hallintokoneistoa.²⁸ Joskin sotilasasioita oli jo ennen vuotta 1789 tilapäisesti käsitelty poikkeuksellisessa järjestyksessä, niin vasta YVK mahdollisti sotilaskäskyasiain pysyvän siirtämisen sotakollegiolta kenraaliadjutantinvirastolle. Vasta YVK:n nojalla voitiin sotilaskäskyasiain esittely ottaa valtiosihteeriltä ja antaa muulle viranomaiselle.²⁹

2. AUTONOMIAN AIKA: KAHTIAJAON VAKIINTUMINEN

A. Sotilasasiain esittely hallitsijalle

Yleistä. Suomen siirryttyä 1809 Venäjän valtakunnan yhteyteen sotilasasiat pysyivät edelleen jaettuina kahteen ryhmään. Toisen muodostivat osapuulleen samat asiat, jotka ruotsinvallan aikana olivat kuuluneet kenraaliadjutantin esiteltäviin, nimittäin puhtaat sotilasasiat l. komentoasiat.³⁰ Komentoasioihin luettiin autonomian aikana mm. sotilaallista koulutusta ja harjoitusta sekä muuta palvelusta koskevat

²⁸ Carlsson s. 183; Herlitz, Grunddragen s. 203—204; Lagerroth s. 153.

²⁹ Vrt. Hermanson I s. 70.

³⁰ Jäljempänä käytetään nimitystä komentoasiat niistä suomalaisista sotilasasioista, jotka autonomian aikana kuuluivat sotaministerille ja muille venäläisille sotilasviranomaisille. Nimitys ei tosin liene ollut aivan vakiintunut; lakitekstissä se ei esiintynyt lainkaan. Valtiopäiväasiakirjoissa esiintyivät nimitykset »komentoasia» ja »komennusasia» (1877—78 vp asiak. keis. maj. arm. es. n:o 40 s. 4 ja asevm. n:o 1 s. 43; 1899 ylim. vp asiak. lakivm. s. 35). Samanaikaisessa kirjallisuudessa käytetään nimityksiä »suorastaan sota-asialliset kysymykset» (Bergh s. 41), »kommandomål, rent militära ärenden» (Hermanson IV s. 428), »militärische Kommandosachen» (Mehelin s. 273), »puhtaasti sotilaalliset asiat» (idem, Suomen ja Venäjän suhde s. 130) ja »varsinaiset sotilasasiat» (Ståhlberg, Yleinen osa, 1913 s. 50).

asiat samoin kuin sodan aikana sotatoimia koskevat asiat.³¹ Nämä esitteli hallitsijalle nyt keisarikunnan sotaministeri. Muut Suomen sotalaitosta koskevat asiat, ennen muuta sotalaitoksen taloudellista hallintoa koskevat, esitteli keisarille Suomen ministerivaltiosihteeri, joka yleensäkin huolehti Suomea koskevain asiain esittelystä.

Esittelyjärjestyksen lainsäädännöllinen perusta. Komentoasioiden esittelyn uskominen keisarikunnan viranomaiselle, siis sotaministerille tai pääesikunnan päällikölle, ei alun perin ainakaan suoranaisesti nojautunut mihinkään Suomessa julkaistuun säännökseen. V. 1811 keisari vahvisti johtosäännön Suomen asiain komitealle, johon kuuluvan suomalaisen valtiosihteerin tehtävänä oli asioiden esittely hallitsijalle. Esiteltävät asiat valmisteltiin ensin komiteassa. Johtosäännöstä saa sen käsityksen, ettei minkäänlaatuisia asioita ollut suljettu sen toimivallasta.^{31a} Tämä olikin luonnollista, koska keisari oli säätyjen Porvoon valtiopäivillä esittämästä pyynnöstä 1810 suostunut siihen, ettei ruotujakoista sotaväkeä asetettaisi viiteenkymmeneen vuoteen, ja ensimmäiset suomalaiset värvätyt joukot perustettiin vasta 1812 annetulla keisarin reskriptillä.³² Mainittu reskripti vaiken i täysin esittelyjärjestyksestä, vaikka sen eräät kenraalikuvernöörin toimivaltaa koskevat määräykset antoivatkin ehkä vihjeitä siitä, mihin suuntaan menettely kehittyisi ylimmässä portaassa. Mutta jo Suomen asiain komitean lakkauttamisen yhteydessä 1826 annetusta valtiosihteerinviraston johtosäännöstä saattoi e contrario päätellä, että komentoasiain esittelytie kulki Suomen valtiosihteerin ohitse.³³ Kaikesta päättäen sotaministeri tai pääesikunnan päällikkö esitteli tosiasiaassa jo v:sta 1812 läh-

³¹ Ks. *Hermanson*, *Finlands statsrättsliga ställning* s. 305; *Seitkari* s. 239. Vrt. myös 1899 ylim vp asiak lakivm s. 28, 36.

^{31a} »Komitea Suomen asioita varten toimeen pannaan niiden asiain tarkastamisen ja valmistelun tähden, jotka, maan perustuslakien ja Suomen Hallituskon-seljille annetun ohjesäännön mukaan, ovat suorastaan Korkeimman vallan ratkaistavia.» JS 6.11.1811 1 §.

³² *Gripenberg* s. 26—31; *Hermanson* s. 287—289, 384; *Seitkari*, *SAL* 1939 s. 90.

³³ »Valtiosihteerinvirastoon tulevat kaikki ne Suomen yleistä siviilihallitusta (kurs. tässä) koskevat jutut ja asiat, jotka maan perustuslakien ja perustavaisten asetusten mukaan ovat korkeimman vallan tarkastettavia ja ratkaistavia.» JS 17.3.1826 1 art. 3 §.

tien kaikki Suomen sotaväkeä koskevat komentoasiat keisarille,³⁴ joskin horjuvuutta esittelykäytännössä aiheutti ainakin v:een 1878 saakka komentoasiain käsittesivallön epämääräisyys. Sotaministerin toiminta esittelijänä laillistettiin vasta vuoden 1878 asevelvollisuuslaissa.³⁵ Sen 119 §:ssä säädettiin, että keisarikunnan sotaministerin asiana oli keisarille esitellä »semmoisia Suomen sotaväkeä koskevia asioita, jotka eivät kuulu lainsäädäntöön tahi taloudelliseen hallintoon, taikka joiden käyttelestä maan asetukset eivät toisin määrää.»

Hermanson käsitti keisarin aseman siten, että tälle kuului koko keisarikunnan valtioneppämiehenä, siis riippumatta 1772 HM 19 §:stä, myös Suomen sotavoimien ylipäällikkyyys. Tästä johtui, että keisari saattoi antaa sotilaalliseen käskyvaltaan liittyvien asioiden (ärenden som haft gemenskap med det militära kommandot) käsittelyn ja esittelyn keisarikunnan sotaministerin huoleksi.³⁷ Tällainen konstruktio saattoi olla tarpeen ennen vuotta 1878 vallinneen käytännön perustuslainmukaisuuden selittämiseksi. Vuoden 1878 jälkeen se ei enää näyttänyt mielekkäältä, koska 1878 AsevL 119 § hyväksyttiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä juuri sen vuoksi, ettei esittelystä huolehtiva sotaministeri ollut »oman maan mies», mitä 1772 HM 10 § ja YVK 1 § edellyttivät.³⁸ Joka tapauksessa hallitsijan ja sotaministerin suhde sekä esittelystä noudatettavat muodot määräytyivät Venäjän — eivätkä Suomen — valtiojärjestyksen mukaan. Tältä osin ei järjestelyn perustuslainmukaisuutta voinut asettaa kyseenalaiseksi, koska 1789 YVK:n nojalla keisarilla oli valta järjestää päätöksentekomuotonsa haluamalaan tavalla.³⁹

³⁴ Ks. *Gripenberg* s. 252; *Keijo Korhonen* s. 278; 1899 ylim vp asiak lakivm s. 122. — Myös Suomen kenraalikuvernööri oli 1826 hankkinut itselleen oikeuden välittömiin esittelyihin keisarille, jota oikeuttaan hän käytti ainakin 1860-luvulle saakka, joskin sotilasasioissa nähtävästi vain epävirallisesti. Ks. *Keijo Korhonen* s. 414; *Rauhala*, *Senaatti I* s. 190, 222; *Seitkari* s. 60. Kenraalikuvernöörin esittelyoikeutta ei kosketella 1800-luvun jälkipuoliskolla ilmestyneessä valtio-oikeudellisessa kirjallisuudessa.

³⁵ *Seitkari* s. 239.

³⁶ numero käyttämättä

³⁷ *Hermanson III* s. 427—428; idem, *Finlands statsrättsliga ställning* s. 304. Samoin 1899 ylim vp asiak lakivm s. 27. Ks. myös *Björkstén*, *JFT* 1929 s. 20—21. — Hieman toisin *Mechelin* s. 263, joka keisarin ylipäällikkyyttä käsitellessään viittaa myös 1772 HM:n ja 1789 YVK:n säännöksiin.

³⁸ Ks. tästä tarkemmin *Kastari*, *LM* 1960 s. 90—91.

³⁹ *Hermanson I* s. 70.

Päätöksentekomuoto komentoasioissa. Pääeroavuus komentoasiain ja muiden hallitusasiain ratkaisumuotojen välillä olikin siinä, että eri viranomainen toimitti esittelyn kummassakin ryhmässä. Muutoin ei suuria eroja ollut olemassa. Ministerivaltiosihteerin esitellessä asioita keisari kirjoitti päätöksensä esittelynoottiin tai ilmoitti päätöksestään suullisesti. Tärkeimmissä asioissa keisari allekirjoitti päätöstä koskevan toimituskirjan ja valtiosihteerin varmensi sen. Muissa asioissa päätöksestä annettiin tieto toimituskirjalla, jonka valtiosihteerin allekirjoitti ja toinen virkamies varmensi.⁴⁰ Menettely saattoi siis olla varsin vapaamuotoinen; 1772 HM:n katsottiinkin vain edellyttävän, että asianomainen toimituskirja oli varustettu päätöksen oikeaperäisyydestä vastaavan henkilön nimikirjoituksella.⁴¹ Keisarin ratkaistessa komentoasioita — kuten varsinaisia Venäjää koskevia hallitusasioita — vallitsi täydellinen muotovapaus: sekä esittely että päätös saattoivat olla suullisia.⁴² Jos kyseessä oli Suomen sotaväkeä koskeva komentoasia, allekirjoitti sotaministeri päätöksen sisältävän asiakirjan, joka sitten lähetettiin tiedoksi kenraalikuvernöörille.⁴³

B. Sotalaitoksen hallinto

Sotilasjohdon organisaatio. Keisarikunnan korkein sotilasviranomaisena oli sotaministeri, mutta tällä ei ollut suoranaista päällikönvaltaa joukkoihin nähden. Sotaministeri valvoi keisarin käskyjen noudattamista ja antoi niiden selventämiseksi määräyksiä ja ohjeita. Valtakunta oli jaettu sotilaspireihin, joiden päälliköt olivat niihin sijoitettujen joukkojen komentajia ja välittömästi keisarin alaisia. Sodan aikana voitiin koko sotavoiman johto keskittää erityiselle ylipäällikölle, joka toimi keisarin alaisena. Suomen sotilaspierin päällikkönä oli Suomen kenraalikuvernööri. Tämän alaisia olivat maassa olevat venäläiset joukot ja komentoasioissa myös suomalaiset joukot.⁴⁴

⁴⁰ Ks. Björkstén s. 111—112; Hermanson I s. 71—72; Keijo Korhonen s. 48, 406—407; Seitkari VYV 1954—55; Ståhlberg, Yl. osa (1913) s. 48—49. Ks. myös vsv:n JS 1826 2 art. 2—11 §§ (Suomen suuriruhtinaskunnan perustuslait ynnä säätyjen erioikeudet ja hallitusta koskevat voimassa olevat asetukset. Toim. L. Mechelin. Helsinki 1891.).

⁴¹ Hermanson I s. 72—73. Poikkeuksena tästä säännöstä olivat vain sotasiasiat v:n 1772 HM 21 §:n mukaan.

⁴² Keisarin vallankäytön muodoista ks. Engelmann s. 68; Oettingen s. 63—65.

⁴³ Ks. esim. FMT 1886, liitteet s. 68—70.

Suomessa julkaistut säännökset kenraalikuvernöörin päällikkyydestä olivat erittäin niukat.⁴⁵ V:n 1878 AseVL 119 §:ssä määrättiin, että kenraalikuvernööri oli Suomen armeijan päällikkö, mutta tämän päällikönvallan sisältöön ei puututtu tarkemmin. Kenraalikuvernöörin apuna oli suomalaisia joukkoja koskevien asioiden käsittelyssä erityisesti Suomen sotaväen esikunta.⁴⁶ Lisäksi oli suomalaisilla joukoilla yhteinen johtoelin, aluksi inspektorihallitus ja sitten — v:sta 1880 — päällikköhallitus. Tämä johtoelin käsitteli kaikenlaatuisia sotilasasioita,⁴⁷ mutta sen yläpuolella haarautui sotilasasiain käsittely kahtia, kotimaisten ja venäläisten viranomaisten kesken. Erittäin tärkeäksi tuli tässä kohtaa kysymys kenraalikuvernöörin ja senaatin välisestä toimivaltajajasta.

Senaatin tehtävät sotalaitoksen hallinnossa. V. 1809 annetulla ohjesäännöllä keisari delegoi Suomeen asetetulle keskushallintoelimelle, hallituskonseljille — sittemmin senaatille — oikeuden päättää niistä asioista, jotka kollegiot ruotsinvallan aikana olivat ratkaisseet. Lisäksi senaatille annettiin — aikaa myöten yhä enemmän — päätösvaltaa myös sellaisissa asioissa, jotka hallitsija itse oli ennen ratkaissut. Senaatin tuli myös antaa lausuntoja hallitsijalle niistä asioista, jotka tämä oli ratkaistavakseen pidättänyt, joskaan lausunnon antaminen ei ollut ehdoton edellytys keisarin päätökselle. Senaatti korvasi näin sekä kollegiot että ruotsinvallan aikana viimeksi toimineen valmisteluelimien, valtakunnan yleisten asiain valmistelukunnan. Kun senaatti toimi

⁴⁴ Ks. *Nordensvan* s. 22—28, 135—137; *Peterson* s. 31—32, 52—53. — On mahdollista, että keisarin päämajan päälliköllä oli rauhan aikana käskyvalta koko sotavoimaan nähden, joskin käytettävissä oleva kirjallisuus jättää tämän epäselväksi. — Suomalaisten joukkojen vahvuus ei autonomian aikana missään vaiheessa noussut yli 9000 miehen, joten niiden merkitys keisarikunnan sotilaspolitiikassa ei voinut olla suuri.

⁴⁵ 12.2.1812 annetun ohjesäännön mukaan kenraalikuvernöörille kuului päätöksentekoa — — — maa-sotaväestä. (27 §) (Suomen suuriruhtinaskunnan perustuslait ynnä säätyjen erioikeudet ja hallitusta koskevat voimassa olevat asetukset. Toim. L. Mechelin. Helsinki 1891.). Vuoden 1812 sotilasreskriptissä määrättiin varusteiden hankkimista lukuunottamatta kaikki muut kysymykset, joilla oli yhteyttä sotaväen asettamiseen, toistaiseksi kenraalikuvernöörin ratkaistaviksi. *Gripenberg* s. 27—30.

⁴⁶ *Seitkari*, SAL 1939 s. 103.

täysin erillään hallitsijasta, joutui se myös korkeimpana kotimaisena hallituselimenä panemaan täytäntöön hallitsijan päätökset.⁴⁸

Senaatti oli siis sekä päättävä että valmisteleva ja täytäntöönpaneva orgaani. Näissä kaikissa suhteissa sen toimivalta ulottui sotilasasioihin, mutta vain osaan niistä. Komentoasiat jäivät senaatin toimivallan ulkopuolelle. Senaatille kuului ennen muuta sotalaitoksen taloudellinen hallinto, se hallinnon sektori, joka ruotsinvallan aikana oli kuulunut sotakollegiolle.⁴⁹ Sotalaitoksen taloudellinen hallinto luettiin siviilihallintoon laajassa mielessä, ja juuri siviilihallinnosta huolehtiminen oli sekä 1816 annetussa julistuksessa että vuoden 1892 senaatin ohjesäännössä (11 ja 94 §) nimenomaan määrätty senaatin ja sen talousosaston tehtäväksi.⁵⁰

Konseljnin vuoden 1809 ohjesäännön (III: 4) mukaan konseljissa oli oleva ruotujakoarmeijan toimituskunta. Sen tehtäviin kuului mm. ruotujakolaitoksen taloushallinnon hoito ja »yleisesti kaikki asiat, jotka koskevat ruotujakoisen sotaväen taloutta ja elatusta, pysyköönpä se sitten hajallaan tahi joutukoon jälleen toimeensa». Ruotujakoinen sotaväki ei joutunut toimeensa lähes puoleen vuosisataan.⁵¹ Asianomainen toimituskunta sai aluksi vain huolehtia siitä, että sotilasrahaan kannettiin ruotujakojärjestelmän mukaan tulevat varat. Vuoden 1812 sotilasreskriptillä muodostettiin värvättyjä joukkoja, ja konseljnin tehtäväksi annettiin muiden varusteiden, paitsi aseiden hankkiminen näille joukoille.⁵² Kun senaattiin perustettiin uudelleen sotilastoimituskunta 25.1.1858 annetulla asetuksella, määrättiin toimituskunnan käsiteltäviksi mm. »kaikki ne kysymykset, jotka koskevat Suomen sekä ruotujakoisten että pestattujen sotajoukkojen taloutta, ylöspitoa ja varustamista vaatteilla, aseilla ja muilla tarvetavaroilla, ynnä heidän hallintonsa, siinä laajuudessa kuin nämä Senaatille kuuluvat». Vihdoin senaatin vuoden 1892 ohjesäännön mukaan (110 §) tuli sotasiaintoimituskunnan käsitellä mm. kysymyksiä, jotka koskivat Suomen sotajoukkojen järjestämistä, varustusta ja taloutta sekä sotilaskut-

⁴⁷ Ks. *Rauhala*, Inspektorihallitus, passim; *Seitkari*, SAL 1939 s. 103–104.

⁴⁸ Ks. *Björkstén* s. 89–104; *Rauhala* I s. 220–225, 301; *Ståhlberg* s. 25–27.

⁴⁹ Ks. *Björkstén* s. 103; idem, JFT 1929 s. 21; *Erich*, Staatsrecht s. 45; *Bergh* s. 41; *Hermanson* s. 217; *Mechelin* s. 265; *Ståhlberg*, Yl. osa (1913) s. 57.

⁵⁰ Näihin säädöksiin viittaa *Björkstén*, JFT 1929 s. 21.

⁵¹ *Hermanson* s. 384.

⁵² Ks. ed. s. 15 alav. 45.

suntatointa, sotilasrahastojen hoitoa ja näiden tulo- ja menoarviota, korvausta sotajoukkojen kuljetuksesta sekä majoituksesta.

Periaatteellinen linja senaatin ja kenraalikuvernöörin välisessä toimivaltajaossa näkyy selvästi eräässä v:lta 1885 olevasta asetusehdotuksesta, jossa silloinen käytäntö oli pyritty pukemaan säädöksen muotoon. Sen 14 §:ssä ehdotettiin säädettäväksi: »Generalguvernören — — — bör särskildt egna uppmärksamhet åt att endast sådana frågor, hvilka enligt lag ankomma å Krigsministerns föredragning, till honom insändas, samt att öfriga krigsmagten rörande ärenden, uti hvilka Generalguvernören ej ensam eger besluta, öfverlemnas till Senatens handläggning.»⁵³

Käytännössä ei tilanne kuitenkaan ollut niin selvä ja yksinkertainen, kuin edellä on esitetty. Ensiksikin esiintyi sekamuotoista menettelyä, jossa sekä kenraalikuvernööri että senaatti osallistuivat asioiden käsittelyyn. Toiseksi ei toimivaltaraja siviili- ja sotilasviranomaisten välillä ollut kiinteä, vaan aika ajoin eräissä kysymyksissä hyvinkin epämääräinen. Toisaalta koulutusta ja sotatoimia ja toisaalta sotaväen taloudellista hallintoa koskevien sotilasasioiden välille jäi asiaryhmiä, joihin nähden sekä senaatti että sotilasviranomaiset saattoivat esittää toimivaltavaatimuksia.

C. Vuoden 1899 asevelvollisuuslakiesitys

Vuosisadan lopussa venäläiset ryhtyivät toimiin laajentaakseen sotaministerin toimivaltaa Suomen sotaväkeä koskevissa asioissa. V. 1899 annetun asevelvollisuuslakiesityksen ja siihen liittyneen asetusehdotuksen tarkoituksena oli lähes täysin poistaa Suomen sotaväen erikoisaseama. Suomen omien viranomaisten osuus sotilasasioissa piti rajoitettaman vain varojen osoittamiseen joukkojen ylläpitoa varten ja tarvikkeiden hankkimiseen joukoille, tykistötarpeita lukuunottamatta. Suomalaisille viranomaisille jäävät asiat olisi tarpeen vaatiessa edelleen esitellyt keisarille ministerivaltiosihtööri.⁵⁴

Uuden asevelvollisuuslakiesityksen johdosta valtiopäivillä valmistettiin laaja selvitys kaikista sotalaitoksen hallinnon peruskysymyk-

⁵³ Kom.bet. 1885: 2.

⁵⁴ Ks. 1899 ylim. vp liite asiakirjoihin, A koskeva Suomen sotaväen järjestämisestä ja hallintoa, sekä Selityksiä ehdotukseen A:ksi Suomen sotaväen järjestämisestä ja hallinnosta.

sistä ja niiden taustasta. Säätysten lakivaliokunta keskittyi mietinnössään asian valtio-oikeudelliseen puoleen.⁵⁵ Mietinnössä todettiin, että sotaministerin valtuuksien laajentaminen loukkaisi sitä Suomen valtiosäännössä vahvistettua periaatetta, että maata oli hallittava kotimaisten viranomaisten avulla. Siihenastiset poikkeamat — mm. sotaministerin toimivalta komentoasioissa — eivät ahdasrajisina olleet voineet syrjäyttää tuota periaatetta.⁵⁶

Kaikesta huolimatta säädty olivat valmiit erinäisiin myönnytyksiin ja siten jossain määrin laventamaan sotaministerin toimivaltaa. Tämä ei kuitenkaan tyydyttänyt venäläisiä, vaan uusi asevelvollisuuslaki vahvistettiin 1901 toisensisältöisenä, kuin säädty olivat sen hyväksyneet. Tämä laki oli ensimmäisiä Suomea koskevia säädöksiä, jotka käsiteltiin yleisvaltakunnallisia asioita varten hyväksytyssä järjestyksessä, eikä sitä Suomessa — ainakaan oikeusoppineiden piirissä — koskaan pidetty voimassa olevana oikeutena.⁵⁷ Suomen tarkka-ampujapataljoonat lakkautettiin 1901 sekä seuraavaan vuoteen mennessä muu osa kotimaaisesta sotilasorganisaatiosta, senaatin sota-asiaintoimituskunta mukaan luetuna. Kysymys sotavoiman johdon järjestämisestä jäi lepäämään viideksitoista vuodeksi.

3. INTERREGNUM 1917—1919

A. Eduskunta korkeimman vallan haltijana: kahtiajaon katoaminen

Asiaintila ennen sisällissotaa. Marraskuun 15 päivänä 1917 Suomen eduskunta päätti »toistaiseksi itse käyttää sitä valtaa, joka voimassaolleiden säännösten mukaan on kuulunut keisarille ja suuriruhtinaalle».⁵⁸ Eduskunnan hyväksyttyä itsenäisyysjulistuksen 6.12.1917 katkesi viimeinenkin Suomea Venäjään yhdistänyt side. Kotimaisten valtionelinten toimivalta ylty nyt niillekin aloille, joilla ennen olivat

⁵⁵ Lakivaliokunnan 152 sivua laajan mietinnön olivat allekirjoittaneet mm. R. Hermanson ja R. A. Wrede, joten se edusti huomattavaa oikeustieteellistä asiantuntemusta.

⁵⁶ 1899 ylim. vp asiak lakivm s. 43.

⁵⁷ Näin esim. Erich, Staatsrecht s. 155 ja Hermanson s. 395—398.

⁵⁸ 1917 II vp ptk s. 145.

Suomen puolesta toimineet keisarikunnan valtionelimet.⁵⁹ Täten mm. 1772 HM 19 §:n säännös ylipäällikkyydestä tuli jälleen sovellettavaksi; eduskunta korkeimman vallan haltijana oli — ainakin teoriassa — myös ylipäällikönvallan haltija. Tuskin oli ajateltavissa, että eduskunta ryhtyisi in concreto käyttämään ylipäällikkyyttä, mutta joka tapauksessa yksin eduskunnalle kuului valta määrätä, mikä valtionelin tai viranomainen tuota valtuutta käyttäisi.

P. E. Svinhufvud, joka oli saanut tehtäväkseen senaatin talousosaston muodostamisen, totesi 23.11.1917, ettei eduskunta ollut päätöksellään 15.11.1917 tarkoittanut ryhtyä itse hallitusvaltaa käyttämään. Svinhufvud edellytti, että eduskunta oli jättänyt senaatin käytettäväksi ne oikeudet, jotka olivat välttämättömiä, jotta senaatti voisi täyttää maan hallituksen tehtävät. Hän luetteli lausunnossaan eräitä tällaisia tehtäviä,⁶⁰ mutta ei puuttunut sotavoiman johtoon, mikä oli oikeastaan luonnollistakin, koska Suomi oli vailla kansallista sotavoimaa. Yhteys Venäjään ei sitä paitsi ollut vielä katkennut.⁶¹

Vähän myöhemmin, 12.1.1918 eduskunta päätti oikeuttaa senaatin »ryhtymään kaikkiin niihin toimenpiteisiin, joita se katsoo tarpeelliseksi lujan järjestysvallan luomiseksi maahan».⁶² Senaatin aikeista ei tässä vaiheessa paljon tiedetty, mutta sen ilmoituksista voitiin päätellä, että se lähinnä suunnitteli poliisivoiman vahvistamista, mihin välittömästi 12.1.1918 jälkeen ryhdyttiinkin. Mutta jo ennen tuota ajankohtaa senaatti oli ryhtynyt valmisteluihin myös toisella taholla, mikä osoitti, että senaatti »ammattitaitoisella, luotettavalla ja hallitusta tottelevalla järjestyskunnalla»⁶³ tosiasiassa tarkoitti muutakin kuin poliisivoimaa. Sisällissodan hämmöittäessä näköpiirissä ja maan ollessa täynnä kuritonta vierasta sotaväkeä tarvitsi senaatti käyttöönsä myös kansallista sotavoimaa. Senaatti julistikin 25.1.1918 siihen asti vapaa-

⁵⁹ Näin *Puhakka*, Valtioyhdistys s. 215.

⁶⁰ 1917 II vp ptk s. 182. Ks. myös *Björkstén*, JFT 1929 s. 24, joka viittaa tekstissä mainittuun Svinhufvudin lausuntoon käsitellessään senaatin valtuutta siirtää ylipäällikkyyden Mannerheimille.

⁶¹ *Killinen* s. 247 katsoo olleen selvää, ettei poliittisesti rikkinäinen eduskunta voinut käyttää ylipäällikönvaltaa, joten siihen kuuluvat tehtävät siirtyivät senaatille ja sen puheenjohtajalle. Senaatti kuitenkin itse katsoi — kuten kohta nähdään — sisällissodassa toimineensa eduskunnan 12.1.1918 antaman, tosin varsin epämääräisen, valtuutuksen turvin.

⁶² 1917 II vp ptk s. 943.

⁶³ 1917 II vp ptk s. 837—883.

ehtoisina ja epävirallisina muodostelmina toimineet suojeluskunnat hallituksen joukoiksi. Näin virallistetun sotavoiman johtoon se nimitti kenraali C. G. Mannerheimin. Mannerheimille tammikuun 1918 aikana annetut valtuudet vaihtelivat sisällöltään, mutta hänen asemansa vakiintui, kun senaatti 1. 2. 1918 antamallaan julistuksella ilmoitti uskoneensa Mannerheimille »Suomen kaikkien puolustusvoimien korkeimman päällikkyysden».⁶⁴

Ylipäällikön asema ja valtuudet sisällissodan aikana. Arvosteltiinpa senaatin toimien oikeudellista perustaa miten tahansa, senaatti itse jälkeen päin — selostaessaan eduskunnalle toimintaansa sisällissodassa — viittasi eduskunnan 12. 1. 1918 tekemään päätökseen, josta se katsoi saaneensa valtuutuksen kaikkiin toimiinsa. Ylipäällikön senaatti ilmoitti varustaneensa »tilanteen vaatimilla valtuuksilla siksi ajaksi, jonka maassa puhjennut sota tulisi kestämään».⁶⁵ Tosiasiassa ei senaatti määrätessään ylipäällikön tarkasti määrittänyt tämän toimivaltaa; käytännössä siihen tuli kuulumaan sotalaitoksen koko johto ja hallinto. Ylipäällikkö huolehti sotatoimien johtamisesta ja määräsi sotavoiman organisaatiosta. Hänen käsiinsä jäivät myös sotavoiman taloudellista hallintoa koskevat asiat; senaattiin ei näet ylipäällikön vastustavan asenteen vuoksi perustettu sota-asiaintoimituskuntaa. Edelleen kuului ylipäällikölle — senaatin kanssa sovitun jaon mukaan — »sotilasluontoiset ulkopoliittiset kysymykset».⁶⁶

Vanha, autonomian aikainen sotilasasiain kahtiajako oli näin tilapäisesti kadonnut. Ylipäällikkö ja hänen päämajansa huolehtivat kaikista sotilasasioista. Ylipäällikön käskynalaisuussuhteesta senaattiin ei ollut selviä määräyksiä; käytännössä ylipäällikkö toimi senaatista riippumattomana. Kuvaava esimerkki tästä on sotatoimien aloittaminen 28. 1. 1918 vastoin senaatin kieltoa.⁶⁷ Mannerheimin asenteeseen,

⁶⁴ Ks. *Heinrichs* I s. 29—35; *Tervasmäki* s. 18—19; *Tuompo*, T&A n:o 6 s. 17—25. Ks. myös Suomen tasavallan joukkojen ylipäällikön pky n:o 1/2. 2. 1918, SA.

⁶⁵ Ks. 1917 II vp HE n:o 74 s. 1. — Ks. myös *Svinhufvudin* lausunto 15. 5. 1918, ptk s. 1073: »Näissä olosuhteissa oli ilmeistä, ettei pelkällä järjestysvallalla voitaisi maata pelastaa. Oli välttämätöntä ryhtyä kaikkiin käytettävissä oleviin toimenpiteisiin tässä kohden, oli luotava sotavoima.»

⁶⁶ Ks. *Heinrichs* I s. 111, 124; *Björkstén*, JFT 1929 s. 25; *Killinen* s. 249—250; *Paasivirta* s. 100—101; *Strömberg*, SAL 1930 s. 6; *Tuompo*, T&A n:o 6 s. 25, 39.

⁶⁷ *Tuompo*, T&A n:o 6 s. 23.

hänen kootessaan koko sodanjohdon käsiinsä, vaikuttivat *Killisen* mukaan — paitsi poliittisen johdon hajanaisuus — hänen Venäjällä saamansa kokemukset sotilasjohdon itsenäisestä asemasta. Kun sota-voiman ylin päällikkyyys kaksikymmentäyksi vuotta myöhemmin uudelleen uskottiin Mannerheimille, oli vuoden 1918 järjestelmä voimakkaana taustatekijänä sodanjohdon organisaatiota muotoillessa.⁶⁸

B. Valtionhoitajakausi: paluu entiseen

Organisaatiomuutokset touko-kesäkuussa 1918. Sisällissodan päätyttyä katsottiin poikkeuksellisen tilanteen vaativan ylimmän hallitusvallan keskittämistä. Tämän vuoksi eduskunta 18.5.1918 valtuutti senaatin puheenjohtajan P. E. Svinhufvudin käyttämään korkeinta valtaa. Svinhufvudin pyydettyä eroa eduskunta valtuutti 12.12.1918 kenraali C. G. Mannerheimin »valtionhoitajana käyttämään korkeinta valtaa».⁶⁹ Korkeimman vallan haltijana molemmat olivat samassa asemassa; oikeudellisesti oli irrelevanttia, että vasta Mannerheimista käytettiin virallisesti nimitystä valtionhoitaja.⁷⁰

Jo siinä yhteydessä kun korkein valta uskottiin Svinhufvudille, oli eduskunnassa tähdennetty, että samanaikaisesti olisi ratkaistava mm. kysymys sota-asiain hoidon järjestämisestä senaatissa.⁷¹ Pian tämän jälkeen nimitettiin senaattoriksi kenr. W. Thesleff, joka sai johtoonsa 14.6.1918 perustetun senaatin sota-asiaintoimituskunnan. Senaatin toimivaltaan palautuivat nyt osapuilleen samat sotalaitoksen hallintoa koskevat asiat, joita senaatti oli autonomian aikana v:n 1878 jälkeen käsitellyt.⁷²

Ylin sotilasjohto keskitettynä. Valtionhoitaja käytti — eräin poikkeuksin — sitä valtaa, mikä autonomian aikana oli hallitsijalle kuulunut. Näin ollen valtionhoitajalle kuului myös sotavoiman ylin pääl-

⁶⁸ *Killinen* s. 252; *Strömberg*, SAL 1930 s. 7; *Tervasmäki*, T&A n:o 12 s. 80—81; *Tuompo*, T&A n:o 6 s. 46—47.

⁶⁹ 1917 II vp ptk s. 1106—1108; 1918 vp ptk s. 182—187.

⁷⁰ Näin *Erich*, JFT 1923 s. 23. — Jäljempänä käytetään kummastakin korkeimman vallan haltijasta valtionhoitaja-nimitystä.

⁷¹ Ks. ed. *Alkion* laus. 1917 II vp ptk s. 1107.

⁷² A sota-asiaintoimituskunnan perustamisesta Suomen Senaatin Talousosean 14.6.1918, 2 §.

likkyys, tosin nyt nimenomaisesti 1772 HM 19 §:n nojalla. Sekavuutta kuitenkin aiheutti se, että Svinhufvudin valtionhoitajakaudella, jolloin ylin sotilasjohto oli keskitetty, korkeimmasta sotilasviranomaisesta käytettiin ylipäällikkö-nimitystä. Ylin päällikkyys oli kuitenkin valtionhoitajalla,⁷³ ja »Suomen sotajoukkojen ylipäällikkö»⁷⁴ toimi välittömästi tämän alaisena. Sotilashallinnon keskitys muuttui joksikin aikaa vielä täydellisemmäksi, kun valtionhoitaja 31.7.1918 antoi kenrm. Thesleffille määräyksen hoitaa ylipäällikkyyttä sota-asiaintoimituskunnan päällikön tehtävien ohella. Vähän myöhemmin annettujen lisämääräysten mukaan ylipäälliköllä oli oleva Suomen koko maa- ja meripuolustuksen ylin komentovalta. Välittömästi hänen alaisinaan toimivat — muissa kuin sota-asiaintoimituskunnan toimialaan kuuluvissa asioissa — yleisesikunnan päällikkö, armeijan päällikkö ja laivaston päällikkö. Samoihin aikoihin määrättiin, että suojeluskuntajärjestön ylipäällikkönä toimi sota-asiaintoimituskunnan päällikkö.⁷⁵

Kun Thesleff oli ammattisotilas, ei hänen »ylipäällikkyytensä» jäänyt nimelliseksi.⁷⁶ Tämä on sitäkin merkittävämpää, koska Thesleffin kausi muodostaa erikoisvaiheen maan valtiollisessa historiassa. Valtionpäämiehen alaisena ylimmän sotilaallisen käskyvallan haltijana toimi näet tällöin eduskunnalle poliittisesti vastuunalaisen hallituksen jäsen, ministeri.⁷⁷ Tämä järjestely on meillä jäänyt ainutkertai-

⁷³ Tämä seikka todetaan nimenomaisesti W. Thesleffin laatimassa muistiossa, joka on liitetty edk:n sotv:n ptk:aan 19.11.1918, edk:n ark. Samoin *Tervasmäki*, T&A n:o 12 s. 81 ja *Björkstén*, JFT 1929 s. 26.

⁷⁴ VH myönsi 29.5.1918 C. G. Mannerheimille eron ylipäällikön toimesta ja nimitti »Suomen sotajoukkojen ylipäälliköksi» kenrm. K. F. Wilkmanin. Senptk. 1918: V f. 475 a—b. — Mannerheim sai eron omasta pyynnöstään. Eronpyyntö aiheutui mielipide-eroavuuksista senaatin ja Mannerheimin välillä ylipäällikön ja sota-asiaintoimituskunnan toimivallasta. Ks. *Heinrichs* I s. 232—241; *Källinen* s. 252.

⁷⁵ Ks. sot.as.tk:n kl. n:o 13/17.8.1918 n:o 116; Suomen Sotajoukkojen Ylipäällikön pky n:o 88/6.8.1918, SA; VH:n määräys Sota-asiaintoimituskunnan ja Ylipäällikön sekä Korkeimpien Komentovirastojen tehtävistä ja suhteista toisiinsa 3.9.1918; 1918 SkA 7,2 §

⁷⁶ Thesleffin vallankäytöstä ks. esim. ylipäällikön käskyt n:ot 65/23.9.1918, 72/26.9.1918 ja 85/30.10.1918, SA.

⁷⁷ VJ 32 §:ää muutettiin 31.12.1917 siten, että senaatin talousosaston, so. hallituksen jäsenten tuli nauttia eduskunnan luottamusta. Poliittinen ministerinvastuu tuli kuitenkin varsinaisesti voimaan vasta uuden hallitusmuodon myötä. Ks. *Lindman*, *Parlamentarismens införande* s. 16—24; *Merikoski*, TP:n asema; *Ståhlberg*, *Parlamentarismi* s. 30—31.

seksi; v. 1918—20 tosin suojeluskunnat olivat sotaministerin alaisia, mutta sotaministerin alaisuussuhteesta valtionpäämieheen puuttui säännöksiä.

Ylin sotilasjohto hajautettuna. Kun Thesleff sai 27. 11. 1918 eron sotaministerin tehtävistä, ei hänen seuraajalleen enää uskottu ylipäällikkyyttä. Sen sijaan VH Svinhufvud siirsi ylipäällikön tehtävien hoitamisen »toistaiseksi» armeijan päällikölle.⁷⁸ Tultuaan valituksi valtionhoitajaksi C. G. Mannerheim 30. 12. 1918 otti ylipäällikkyyden itselleen.⁷⁹ Tätä toimenpidettä täydensi ja korosti armeijan päällikön nimittäminen ylipäällikön esikuntapäälliköksi.⁸⁰

Mannerheimin toimi käy ymmärrettäväksi, jos verrataan uutta tilannetta Svinhufvudin aikaiseen. Svinhufvud oli siviilihenkilö, joka verraten vähän lienee puuttunut sotavoiman asioihin.⁸¹ Sotilasjohdon keskittäminen tekikin tällaisen menettelyn mahdolliseksi. Mannerheim taas oli ammattisotilas, joka myös vallitsevan kansainvälisen sotatilan^{81a} aikana yksityiskohtia myöten tahtoi johtaa ja pystyi johtamaan sotavoiman toimintaa.

Mannerheimin 30. 12. 1918 tekemä päätös ryhtyä itse hoitamaan ylipäällikkyyttä merkitsi valtionhoitajan kuukautta aikaisemmin armeijan päällikölle antamien valtuuksien peruuttamista.⁸² Valtionhoitajan alapuolella oli nyt kolme tasavertaisessa asemassa olevaa sotilasviranomaista: ylipäällikön esikuntapäällikkö, yleisesikunnan päällikkö ja laivaston päällikkö. Ylin sotilasjohto oli siis hajautettu, ja valtionhoitaja

⁷⁸ Suomen armeijan pääll:n pky n:o 112/3. 12. 1918; SM:n kl. n:o 33/4. 12. 1918. SA; Juva, Walden s. 138.

⁷⁹ Ks. ylip:n käsky n:o 99/30. 12. 1918, SA: »Korkeimman vallan haltijana ryhdyin itse hoitamaan maan sotajoukkojen ylipäällikkyyttä.»

⁸⁰ Suomen Armeijan päällikön pky n:o 16/2. 3. 1919. SA.

⁸¹ Svinhufvudin vallankäytöstä on vaikea saada täydellistä kuvaa. Mainittakoon esimerkiksi, että hän syyskuun alussa 1918 antoi määräyksen Repolan alueen ottamisesta suomalaisten sotavoimien haltuun. Kuussaari s. 87.

^{81a} Tässä tutkimuksessa olen käyttänyt käsitteitä »kansainvälinen sotatila» ja »valtionsisäinen sotatila» samassa merkityksessä kuin *Castrén* s. 326. Kansainvälinen sotatila vallitsee siis kahden valtion välillä, valtionsisäinen sotatila taas julistetaan STilaL:n nojalla.

⁸² Sotaministerin valtuudet toimia »sotajoukkojen ylipäällikkönä» eivät siis peruutuneet vasta nyt, kuten *Björkstén*, JFT 1929 s. 29, esittää. Ks. myös Suomen Armeijan Päällikön pky n:o 1/1. 1. 1919, 1 §.

yhdisti korkeimpien sotilasviranomaisten toiminnan. Erikoisasemassa oli suojeluskuntajärjestö, joka helmikuuhun 1919 oli välittömästi sotaministerin alainen. V:n 1919 SkA:lla järjestö sai oman ylipäällikkönsä, joka puolestaan oli sotaministerin alainen.⁸³

Päätöksentekomuodot komentoasioissa. Korkeimman vallan haltijan päätöksentekomuodoista puuttui valtionhoitajakauden alkaessa säännöksiä. Autonomian aikana hallinnollisessa järjestyksessä annetut säännökset, jotka lähtivät siitä, että hallitsija ja senaatti toimivat eri paikoissa, eivät enää olleet sovellettavissa. V:n 1772 HM ei edellyttänyt määrämutoa hallitsijan päätöksenteossa. Epävarmuutta lisäsi se, että senaatin puheenjohtaja Svinhufvud jäi tähän tehtäväänsä, kun hänet oli valittu valtionhoitajaksi. Valtionhoitajan ja senaatin oikeudellinen suhde ei näin päässyt täysin selkiytymään. Svinhufvudin aikana valtionhoitajan päätöksentekomuodot kuitenkin vakiintuivat sellaisiksi, että hän yleensä teki päätöksensä senaatin istunnossa, mutta ei tämän ohella osallistunut senaatin toimintaan. Mannerheim ei valtionhoitajaksi tullessaan ollut senaatin jäsen. Lähtökohta oli siis toinen kuin hänen edeltäjällään, ja Mannerheim saattoikin tätä vapaammin järjestää päätöksentekomuotonsa. Seurauksena oli horjuva käytäntö; valtionhoitaja ratkaisi asioita sekä senaatin/valtioneuvoston⁸⁴ istunnossa että sen ulkopuolella. Jälkimmäistä menettelyä sovellettiin mm. ministerien nimityksissä sekä arvonimistä ja kunniamerkeistä päättäessä, kuten myös silloin kun valtionhoitaja käytti ylipäällikönvaltaansa.⁸⁵ Vaikkei nimenomaisia määräyksiä liene annettukaan, näyt-

⁸³ *Tervasmäki*, T&A n:o 12 s. 83 mainitsee käsittääkseni virheellisesti, että suojeluskuntien ylipäällikkö oli VH:n alainen. Sotaministerin asemaan taas kirjallisuudessa ei ole kajottu, sikäli kuin on kysymys suojeluskuntia koskevista asioista. Selvittämättä on siis jäänyt, oliko sotaministeri näissä asioissa VH:n alainen vai ei. Ks. esim. *Björkstén*, JFT 1929 s. 138—140; *Karhu* s. 120; *Raikkala* s. 36 ja 96.

⁸⁴ A:lla 27. 11. 1918 muutettiin senaatin nimi valtioneuvostoksi ja senaatin toimistuskuntien nimet ministeriöiksi.

⁸⁵ Näin *Björkstén* s. 121—122, ja *idem*, JFT 1929 s. 26. Ks. myös *Kaira*, Suomen valtiosopimukset s. 69—70. Määrämuodoista toisin *Erich*, JFT 1923 s. 36.

Ks. myös VNptk 1919: VII f. 181 (8. 7. 1919): SM:n esittelijä esitteli VN:n yleisistunnossa SM:n ilmoituksen VH:n 30. 6. 1919 tekemästä, sotavoiman virkapukuja koskevasta päätöksestä. VN päätti, ettei ilmoitus antanut aihetta enempihin toimenpiteisiin sen taholta. Ks. myös VNptk 1919: VII f. 300 (sotatilan julistaminen).

tää todennäköiseltä, että »sotajoukkojen ylipäällikkö» alusta lähtien esitteli valtionhoitajalle ne asiat, joita autonomian aikana oli nimitetty komentoasioiksi.⁸⁶ Menettelystä annettiin tarkempia määräyksiä vasta Mannerheimin kautena. Niiden mukaan »yleisesikunnan päällikkö ja laivaston päällikkö sekä armeijaan perustettavien erinäisten tarkastajan toimien hoitajat esittävät asiansa joko ylipäällikön esikuntapäällikölle tai hänen läsnäollessaan suoraanaisesti ylipäällikölle».⁸⁷ Esikuntapäälliköllä katsottiin nähtävästi ilman muuta olevan esittelyoikeus.

⁸⁶ Varhaisimmat esittelystä annetut määräykset ovat elokuulta 1918 ja koskevat sotilaallisia nimitysasioita. Kun näistä asioista tulee erikseen puhe tuonnempana, on tässä yhteydessä vain todettava, että nämäkin määräykset edellyttivät sotilasviranomaisten esittelyä.

⁸⁷ Ks. Suomen Armeijan Päällikön pky n:o 16/2.3.1919, SA. — Esittelylistoja ei varmennettu, vaan valtionhoitaja yksin allekirjoitti ne. Ks. esittelylistat VN:lle 1918—1919. TP:n sota-as. kanslian arkisto, n:o 31, SA.

III SOTAVOIMAN YLIMMÄN JOHDON ORGANISAATIO HALLITUSMUODON VOIMASSA OLLESSA

HM 30 §:n tarkoittamaa sotavoimaa vastaa nykyisin lähinnä puolustusvoimat niminen organisaatio.¹ Nimitys puolustusvoimat on suhteellisen uusi. Se otettiin käyttöön 1933 PLA:ssa, jossa säädettiin, että puolustuslaitos muodosti yhdessä suojeluskuntajärjestön, rajavartiolaitoksen ja merivartiolaitoksen kanssa, sellaisin rajoituksin kuin erikseen oli säädetty, puolustusvoimat (1,2 §). Nimitys puolustuslaitos taas esiintyi perustuslakia alemmanasteisessa säädöksessä ensi kerran 1928 PLA:ssa.² Tätä ennen oli puolustuslaitosta vastaavasta organisaatiosta käytetty nimityksiä sotaväki ja sotalaitos.³ Eräissä lainkohdissa oli myös esiintynyt — ehkä laajempaan yleiskäsitteenä — HM 30 §:ssä käytetty termi sotavoima.⁴

1. YLIN JOHTO 1919—1939

A. Puolustuslaitos ja suojeluskuntajärjestö v:een 1937

V:n 1919 PLA. Ensimmäinen ylintä sotilasjohtoa koskeva säädös hallitusmuodon voimassaoloaikana annettiin 8.9.1919 (1919 PLA). Tämän asetuksen valmistelutöihin oli ryhdytty jo heinäkuussa 1919

¹ Hakkila s. 134.

² Tätä muutosta ennakoi sotaministeriön nimen muuttaminen puolustusministeriöksi VN:n ministeriöiden lukumäärästä 30.3.1922 ann. lailla. Nimitystä puolustuslaitos käytettiin jo HM VII luvun otsikossa. — HM:ssa käytetty terminologia on muuten hyvin horjuva. Paitsi »sotavoimaa» ja »puolustuslaitosta» siinä esiintyvät termit »sotalaitos» (41,2 §), »sotaväki» (75,2 ja 76 §) sekä »armeija ja laivasto» (90,2 §). Nimitys puolustusvoimat lienee esiintynyt ensi kerran senaatin 1.2.1918 antamassa julistuksessa. Ks. ed. s. 20.

³ Ks. esim. 1919 PLA; 1922 AsevL 3 ja 7 §; SRL 1 ja 3,2 §.

⁴ Ks. esim. 1922 VNOS 10 §; 1922 AsevL 2 §; 1928 SkL 1 §; SRL 160 §.

kenraali Mannerheimin ollessa vielä valtionhoitajana. Siitä osittain johtui, että asetus lopullisessa muodossaan edellytti sentapaista sotilasjohdon hajautusta, mikä oli ollut vallitsevana Mannerheimin valtionhoitajakaudella.⁵ Oma vaikutuksensa ylimmän sotilasjohdon organisaatioon oli myös sekä saksalaisten esikuvalla että yhä vallitsevalla sotatilalla.⁶

V:n 1919 PLA:ssa toistettiin HM 30 §:n määräys, jonka mukaan presidentillä on sotavoiman ylin päällikkyys. Sotilaallisten henkilöasiain käsittelyä varten presidentillä oli käytettävänään sota-asiain kanslia. Sotalaitoksen johto ja hallinto kuului kolmelle viranomaiselle, nimittäin sotaväen päällikölle, yleisesikunnan päällikölle ja sotaministeriölle.

Sotaväen päällikkö toimi välittömästi presidentin alaisena sotilaallisen käskyvallan haltijana. Hänen alaisinaan olivat maa-, meri- ja ilmapuolustukseen kuuluvat joukot ja esikuntanaan sotaväen esikunta. Jälkimmäisestä erillään toimi yleisesikunta. Sen työtä johti välittömästi presidentin alainen yleisesikunnan päällikkö, jonka presidentti kuitenkin saattoi määrätä sotaväen päällikön käskyvallan alaiseksi. Sotaministeriö oli ylin sotilaallinen hallintovirasto. Sen alaisia olivat mm. kutsuntalaitos, sotilasoppilaitokset sekä eräät sotilastarkoituksia varten perustetut teollisuus- ja muut laitokset.

V:n 1924 PIR:n aikaansaamat organisaatiomuutokset. Edellä selostettua järjestelmää arvosteli ns. puolustusrevisioni 1924 antamassaan mietinnössä. Se piti vallinnutta kolmijakoisuutta haitallisena ilmiönä. Erityisesti se korosti, että sotaväen päällikölle, jonka otaksuttiin tulevan sodanaikaiseksi ylipäälliköksi, oli annettava tarpeellinen vaikutusvalta puolustussuunnitelmien laatimisessa, mikä tehtävä oli siihen asti kuulunut yleisesikunnan toimialaan.⁷

⁵ Ensimmäinen luonnos 1919 PLA:ksi on päivätty heinäkuulle 1919. Presidentti Ståhlbergin tekemät muutokset erottuvat selvästi myöhemmissä, elo- ja syyskuussa 1919 laadituissa luonnoksissa. Ks. T 4333/4, SA. — Ks. myös *Hannes Ignatiuksen* lausunto PIR:lle 26.1.1924, T 4365/5, SA ja PIN:n ehdotus korkeimman sotilaallisen johdon järjestelystä 28.7.1932 s. 2—3, T 4387/12 c, SA.

⁶ Ks. kenr. *Waldenin* PIM:öä koskevaa lausuntoa, PINptk 27.4.1932, ja kenrm. *Jalanderin* 1923 laatimaa ehdotusta laiksi sotavoiman ylimmästä komentovallasta ja hallinnosta, T 4365/5, SA. Ks. myös *Österman* s. 95.

⁷ PIR 1924. Ks. myös *Killinen* s. 255.

Puolustusrevisionin suosituksen mukaisesti presidentti alisti yleisesikunnan päällikön sotaväen päällikön käskyvaltaan 23.4.1924. Järjestely saatettiin päätökseen puolustusministeriön 17.6.1925 antamalla määräyksellä, jolla yleisesikunta ja sotaväen esikunta sulautettiin yhteen yleisesikunnan nimisenä toimivaksi sotaväen päällikön esikunnaksi. Samoihin aikoihin lakkautettiin 8.5.1925 ann. asetuksella (153/25) presidentin sota-asiainkanslia.⁸

Puolustuslaitoksen johto 1928—1937. Puolustuslaitos asetettiin vakinaiselle kannalle puolustuslaitoksen viroista ja toimista 22.12.1927 ann. lailla (346/27).⁹ Tämän lain nojalla annettiin sittemmin 1928 PLA. Ylimmän johdon organisaatioon ei viimeksi mainittu säädös tuonut oleellisia muutoksia, kuten eivät myöskään sen seuraajat, 1933 PLA ja 1937 I PLA.

Mainittujen asetusten mukaan sotaväen komentajana ja johtajana toimi välittömästi sotavoimien ylipäällikön, tasavallan presidentin alainen kenraali, sotaväen päällikkö. Tämän esikuntana oli yleisesikunta ja alaisina maa-, meri- ja ilmavoimat sekä sotilaskoulut ja -kurssit. V. 1933 PLA:lla alistettiin sotaväen päällikön komentoon lisäksi tuoloin perustettu aluejärjestö, joka sai mm. kutsuntalaitoksen aikaisemmat tehtävät. Tämän jälkeen jäivät puolustuslaitoksen ylimpänä hallintoviranomaisena toimivan puolustusministeriön välittömään alaisuuteen enää sotilassairaalat sekä varikot ja teknilliset laitokset.

Suojeluskuntajärjestö ja sen johto 1919—1937. Vakiintumattomat sisäiset olot ja koulutetun reservin puute olivat pääsyinä siihen, että vapaaehtoisesti syntyneiden ja laillisen hallituksen joukoiksi vuoden 1918 sisällissodassa julistettujen suojeluskuntien asema virallistettiin 1918 SkA:lla kohta sodan jälkeen.¹⁰ Kun hallitusmuoto vahvistettiin, jäi hieman aikaisemmin annettu 1919 SkA edelleen voimaan. Tämän asetuksen mukaan suojeluskuntain päällikkö toimi sotaministerin alaisena. Muuan hallituksen ja suojeluskuntain välillä 1921 sattunut selkkaus antoi virikkeen uuden asetuksen antamiseen ja organisaation muuttami-

⁸ Tekstissä mainituista järjestelyistä ks. *Erich* II s. 343; *Karhu* s. 282; PIM:n asett. toimikunnan miet. 13.5.1933, T 4387/12 f s. 3—4, SA.

⁹ Samana päivänä ann. lailla (345/27) vakinaistettiin myös PIM.

¹⁰ Järjestelyn taustasta ks. senaattori W. Thesleffin muistio 19.11.1918, edk:n sotv:n ptk:t, 1918 vp. Edk:n ark.

seen samana vuonna. Tässä asetuksessa nimenomaisesti todettiin, että suojeluskuntain korkeimpana päällikkönä oli sotavoiman ylipäällikkö, siis tasavallan presidentti (7 §). Järjestön toimintaa oli johtava suojeluskuntain ylipäällikkö, jonka esikuntana oli suojeluskuntain yliesikunta. Suojeluskuntain ylipäällikkö rinnastettiin sotaväen päällikköön ja yleisesikunnan päällikköön asettamalla hänet välittömästi presidentin käskynalaiseksi.¹¹

Seuraavina vuosina suojeluskuntajärjestön asema valtakunnan sotavoiman osana vakiintui niin suuressa määrin, että tämän aseman vahvistaminen lailla katsottiin tarpeelliseksi.¹² V:n 1927 SkL:ssa säädettiin expressis verbis, että suojeluskuntajärjestö kuului osana valtakunnan sotavoimaan.¹³

Järjestön johdon organisaatiossa eivät 1927 SkL ja 1928 SkA aikaansaaneet mainittavia muutoksia. Järjestön komentajana ja hallinnon johtajana toimivan viranomaisen nimitys muutettiin suojeluskuntain päälliköksi; tämä viranomainen toimi edelleen välittömästi presidentin alaisena.

Valmisteltaessa hallituksen esitystä 1927 SkL:ksi syntyi sotaväen päällikön ja puolustusministerin kesken erimielisyyttä suojeluskuntajärjestön asemasta. Vastoin ministerin kantaa olisi sotaväen päällikkö halunnut suojeluskuntajärjestön alaisekseen. Presidentti Relander, joka aikaisemmin oli ollut järjestön aktiivinen jäsen, asettui puolus-

¹¹ Ks. myös *Raikkala* s. 108.

¹² Ks. 1926 vp asiak III:1 HE n:o 86 s. 1—2. — Järjestön vakiinnuttamiseen lailla lienee ollut myös poliittisia syitä, mm. vasemmistohallituksen mahdollisuus.

¹³ Organisatorisesti järjestö jakautui kahteen osaan, joista toisen, vapaaehtoisen osan, muodostivat suojeluskunnat itsehallintoelimineen, ja toisen osan järjestön johto- ja hallintotehtävissä olevat valtion viran- ja toimen haltijat. *Raikkala* s. 107. Järjestö oli julkisoikeudellinen oikeusmuodostuma, joka sotilaallisen toimintansa osalta oli keskitetysti välittömään valtionhallintoon kuuluvien viranomaisten alainen. Ks. tarkemmin *Merikoski*, LM 1950 s. 4—26; *Tarjanne*, LM 1937 s. 509; mon. KM 1953:3, liitteet 4 ja 5; OK:n kert. v:ltä 1923 s. 39. Aikaa myöten järjestöä yhä enemmän lähennettiin puolustuslaitokseen mm. antamalla sille puolustus suunnitelmissa tärkeitä tehtäviä, kuten osallistuminen liikkannallepanon toteuttamiseen. *Raikkala* s. 26, 73—85. Ks. myös 1926 vp asiak III:1 HE n:o 86 s. 1—2, ptk s. 2857 (*Vennola* 24.3.1927).

tusministerin kannalle.¹⁴ Suojeluskuntajärjestö jäikin riippumattomaksi sotaväen päälliköistä. Poikkeuksen tähän asiointilaan aiheuttivat ne säännökset, joiden mukaan toisaalta sotaväen päälliköllä ja yleisesikunnalla, toisaalta myös puolustusministeriöllä oli valta antaa ohjeita järjestön puolustusvalmiuden kehittämisestä ja sen tehtävistä liikekannallepanon sattuessa.¹⁵ Hallinnollisesti järjestö oli puolustusministeriön alainen (1928 PIMA 1,2 §).¹⁶

YE:n ja PIM:n välinen toimialaraja. V:n 1919 PLA:ta valmisteltaessa oltiin sekä yleisesikunnassa että sotaministeriössä yhtä mieltä siitä, että sotaministerille oli varattava »puhtaasti taloudellinen toiminta armeijan ekonomin korkeimpana järjestäjänä ja hoitajana, jota vastoin siitä oli tyystin erotettava kaikki sotilaallista komentoa tahi koulutusta koskevat kysymykset». ¹⁷ Tämän asetuksen luonnoksista saatetaan havaita, kuinka valmistelun edistyessä etenkin henkilöasiain painopistettä vähitellen siirrettiin sotaministeriöön päin,^{17a} joten mainittu periaate ei lopullisessa asetuksessa enää ilmennyt täysin puhtaana. Joka tapauksessa asetuksen 6 §:n mukaan sotaministeriön tuli käsitellä mm. sotalaitoksen budjettikysymyksiä, sotavoiman järjestelyä, täydentämistä ja varustamista, sekä kasarmirakennuksia, linnoituksia ja eläkkeitä koskevia kysymyksiä.¹⁸ Yleisesikunnan tuli suorittaa puolustusta varten tarpeellinen sotatieteellinen valmistelutyö (4 §). Sotaväen päällikkö puolestaan ratkaisi »armeijaa ja laivastoa koskevat käskyasiat», huolehti opetuksesta ja oli vastuunalainen kurin säilymisestä (2 §). Johtavien viranomaisten tehtäviä koskevat säännökset olivat siis sisällöltään varsin epämääräiset. Lisäksi ne olosuhteiden

¹⁴ Jalo Lahdensuon ja Aarne Sihvon antamia tietoja. Ks. myös 1927 vp ptk s. 340 ja 343 (pl-min. Heinosen ja ed. Niukkasen lausunnot 27.9.1927). PINptk:aan 22.10.1932 sisältyvän L. Malmbergin lausunnon mukaan 1927 SkL laadittiin tarkoituksellisesti mahdollisimman yleiseen muotoon, jotta vältettäisiin suojeluskuntajärjestön joutuminen liian kiinteään yhteyteen pll:n kanssa.

¹⁵ Ks. 1927 SkA 54 ja 55 §; 1928 PLA 4,2 §; 1933 PLA 3 §; 1937 I PLA 3 §.

¹⁶ Ks. myös Raikkala s. 116. Samoin vrt. 1928 SkA 71,1 §.

¹⁷ Hannes Ignatiuksen lausunto PLR:lle 26.1.1924. T 4365/5, SA.

^{17a} Vrt. eri asetusluonnoksia, T 4333/4, SA.

¹⁸ 1922 VNOS:ssa, joka oli voimassa v:een 1943, määriteltiin PIM:n toimiala osapuilleen samoin kuin 1919 PLA 6 §:ssä.

¹⁹ HAN:n miet. s. 2.

muuttuessa nopeasti vanhentuivat. Tuntuvin puute oli kuitenkin se, etteivät säännökset selvästi rajanneet toisaalta sotaväen päällikön ja yleisesikunnan sekä toisaalta puolustusministeriön toimialaa.¹⁹

Myöhemmätkään säädökset eivät korjanneet tilannetta. Puolustusministeriön eri osastojen toimialaa täsmennettiin, mutta ministeriön ja yleisesikunnan välinen toimialaraja jäi epämääräiseksi. Kummallakaan virastolla ei ollut vahvistettua johtosääntöä, jossa rajankäynti olisi suoritettu.²⁰ V:n 1928 PLA 3 §:n mukaan sotaväen päällikön tehtävänä oli pitää huolta sotavoimain sotilaallisesta puolustusvalmiudesta sekä ylläpitää hyvää kuria ja järjestystä alaisissaan. V:n 1933 PLA ilmaisi sotaväen päällikön ja yleisesikunnan toimialan tätäkin epämääräisemmin sanankääntein.

Edellä kuvattu järjestelmä johti siihen, että ministeriössä ja yleisesikunnassa tehtiin paljon kaksinkertaista työtä. Kun milteipä jokainen ratkaisu jollain tavalla vaikutti puolustuslaitoksen talouteen, puolustusministeriö pyrki saamaan lopullisen ratkaisuvallan monissa sellaisissakin asioissa, jotka oli valmisteltu yksinomaan yleisesikunnassa.²¹ Ennen vuotta 1937 asiointi muodostui sellaiseksi, että yleisesikunnalle kuului lopullinen ratkaisu, paitsi eräissä henkilöasioissa, vain koulutusta ja operatiivisia suunnitelmia koskevista asioista. Puolustusministeriö ratkaisi muut sotilaalliseen puolustusvalmiuteen liittyvät asiat, kuten tärkeimmät niin rauhan kuin sodankin aikaista puolustusvoimain järjestelyä ja liikekannallepanoa koskevat asiat sekä sotavarustushankinnat. Jopa koulutusasioiden, sikäli kuin ne olivat määrärahakysymyksiä, katsoi ministeriö kuuluvan ratkaisuvaltaansa.²²

B. Puolustusneuvosto ja sen puheenjohtaja 1924—1937

V:n 1924 PINA. V:n 1924 PINA:lla perustettiin puolustusneuvosto²³ tasavallan presidentin neuvottelukunnaksi sotalaitosta koskevista

²⁰ Rajankäynnistä ks. PIM:n asett. toimik:n miet. 13.5.1933, T 4387/12 f, SA.

²¹ Leonard Grandell'in ja Lennart Oeschin antamia tietoja.

²² Niukkanen, Promemoria 1937. Vrt. myös PIN:n ehdotus 28.7.1932 korkeimman sotilaallisen johdon järjestelystä, T 4387/12 f. s. 12—15, SA, ja PINptk 23.3.1932, 2 §, luonnos kirjeeksi TP:lle.

asioissa. Perustaminen tapahtui vuoden 1924 puolustusrevisionin ehdotuksesta. Tästä poikettiin sikäli, että neuvoston käsiteltäviksi tulivat, paitsi sotalaitosta koskevat asiat, myös eräät muut maanpuolustukseen laajemmassa mielessä kuuluvat kysymykset, mm. sodanaikainen elintarvikehuolto.²⁴ Neuvoston jäseninä olivat puolustusministeri,²⁵ sotaväen päällikkö ja neljä muuta sotilashenkilöä. Neuvosto kokoontui presidentin kutsusta. Jos presidentti oli läsnä neuvoston istunnossa, hän johti asiain käsittelyä; muussa tapauksessa puheenjohtajana toimi puolustusministeri. Puolustusneuvosto oli 1924 PINA:n mukaan komiteatyypinen elin, jolla ei varsinaisesti ollut omaa aloiteoikeutta.²⁶

V:n 1931 PINA. V:n 1924 PINA:n mukaisen puolustusneuvoston toiminta jäi suhteellisen vähäiseksi ja sen merkitys vaatimattomaksi.²⁷ Kysymys puolustusneuvostosta joutui kuitenkin uuteen vaiheeseen, kun sodan ajan ylipäällikkyyys kytkettiin neuvoston puheenjohtajuuteen. Presidentti Svinhufvud ilmoitti heti virkaansa astuttuaan 2.3.1931 kenraali Mannerheimille, että hänen aikomuksenaan oli sodan sattuessa luovuttaa tälle puolustusvoimain ylipäällikkyyys. Tämä ilmoitus johti puolustusneuvostosta annetun asetuksen uudistamiseen. Tarkoituksena oli varata Mannerheimille tilaisuus ryhtyä neuvoston puheenjohtajana jo rauhan aikana johtamaan maan puolustusvalmiuden kehittämistä.²⁸ V:n 1931 PINA:n mukaan puolustusneuvostoon kuuluivat sotaväen päällikkö, yleisesikunnan päällikkö, suojeluskuntain päällikkö sekä kaksi kenraalin arvossa olevaa sotilashenkilöä. Presidentti määräsi puheen-

²³ V:n 1924 puolustusneuvoston edeltäjänä oli presidentin 30.10.1923 asettama sotaneuvosto, jonka puheenjohtajana oli pl-min. Nenonen ja jäseninä yhdeksän sotilashenkilöä. Ks. neuvoston ptk 5.—6.11.1923, T 2858/2, SA.

²⁴ Puolustusrevisioni oli ehdottanut perustettavaksi myös toisen elimen, lähinnä VN:n jäsenistä koostuvan »maanpuolustuksen ylimmän neuvoston», jonka toimialaan olisi kuulunut totaalinen maanpuolustus sanan nykyisessä merkityksessä.

²⁵ TP saattoi varata muillekin VN:n jäsenille tilaisuuden olla läsnä PIN:n istunnossa käsiteltäessä asioita, joita ei voitu pitää luonteeltaan yksinomaan sotilaallisina. 1924 PINA 4 §.

²⁶ Ks. *Mannerheim II* s. 16—17 ja *Österman* s. 97.

²⁷ Ks. PIN:n ptk:t 1926—1928. PIN:n toiminnasta ja merkityksestä v:een 1931 mennessä ks. myös *Turtiainen* s. 18—24.

²⁸ Ks. *Airo*, Ylipäällikkö s. 223—224; *Heinrichs II* s. 21—22; *Juva*, s. 441—444; *Mannerheim II* s. 9—10, 17; *Sihvo II* s. 217—218; *Österman* s. 102—105.

johtajaksi yhden neuvoston jäsenistä.²⁹ Puolustusministerille varattiin nyt vain läsnäolo-oikeus neuvoston istunnossa.³⁰ Neuvosto kokoontui puheenjohtajansa kutsusta, mutta myös presidentillä oli valta antaa asioita sen käsiteltäväksi. Neuvosto olikin asetuksen mukaan edelleen presidentin »sotilaallinen neuvottelukunta». Puolustusneuvoston rooli muuttui aikaisempaa aktiivisemmaksi, kun sillä tuli olemaan valta, paitsi lausuntojen antamiseen, myös esitysten tekemiseen. Sen toimialaan kuuluivat kaikki sotilaallisen puolustusvalmiuden ylläpitämistä ja kehittämistä koskevat kysymykset; presidentillä oli oikeus antaa muitakin asioita sen käsiteltäväksi.³¹

V:n 1931 PINA:n mukaan ei puolustusneuvostolla ollut minkäänlaista käskyvaltaa sotavoimaan nähden eikä päätösvaltaa yleensäkkään.³² Liioin ei presidentin 2. 3. 1931 tekemä ilmoitus perustanut tällaista toimivaltaa Mannerheimille, vaikka tämänsuuntaisia käsityksiä lieneekin esiintynyt.³³ Puolustusneuvosto katsoi kuitenkin välttämättömäksi kiinteään yhteistyön tulevan ylipäällikön ja soilasviranomaisten kesken ja teki sen vuoksi puheenjohtajansa aseman vahvistamista koskevia esityksiä.³⁴ Kun tähän tavoitteeseen ei näyttänyt muuta tietä päästävän, presidentti Svinhufvud antoi sotaväen päällikön aloitteesta 25. 8. 1933 salaisen määräyksen, jolla sotaväen päällikkö eräissä puolustusvalmiutta koskevissa asioissa saatettiin sotamarsalkka Mannerheimin alaiseksi.³⁵

²⁹ PIN:n puheenjohtajaksi TP määräsi 20. 3. 1931 kenraali C. G. Mannerheimin. TP:n sky n:o 19/1931, 2 §. — Mannerheimin määräys uusittiin sittemmin jatkuvasti aina sodan puhkeamiseen 1939.

³⁰ TP voi varata tilaisuuden muillekin VN:n jäsenille olla saapuvilla asiain käsittelyssä PIN:ssa (1931 PINA 3 §).

³¹ PIN:n toiminnasta ja merkityksestä v. 1931—39 ks. tarkemmin *Turtiainen* s. 36—45.

³² Ks. mon. KM 1949: 22 s. 175.

³³ *Aarne Sihvon* antama tieto. Ks. myös *Sihvon* lausunto PINptk 9. 5. 1932.

³⁴ PIN:n ehdotus 28. 7. 1932 korkeimman sotilaallisen johdon järjestelystä, T 4387/12 c, SA; PINptk 23. 3. 1933, 2§.

³⁵ Määräys kuului seuraavasti: »Täten määrään, että sotaväen päällikön tulee, niin kauan kuin sotamarsalkka Carl Gustaf Mannerheim toimii puolustusneuvoston puheenjohtajana, noudattaa puolustusneuvoston puheenjohtajan hänelle antamia ohjeita operatiivisissa valmisteluissa sodanaikaa varten sekä tästä johtuvassa puolustusvalmiuden kehittämistä tarkoittavassa suunnittelu- ja järjestelytyössä.» Määräyksen teksti on julkaistu *Mannerheim* II s. 18. Alkuperäiskappale on kenrl. evp. *Hugo Östermanin* hallussa. Määräyksen merkityksestä ja taustasta ks. *Airo*, *Ylipäällikkö* s. 224; *Juva*, s. 444; *Österman* s. 106—111.

C. Vuoden 1937 järjestelmä

Puolustusvoimain ylimmän johdon edellä kuvatusta kaksijakoisuudesta johtui muitakin epäkohtia kuin saman työn suorittaminen kahdessa eri virastossa. Millään viranomaisella ei selvästi ollut vastuuta puolustusvalmiudesta. Sotaväen päälliköltä ja muulta sotilasjohdolta puuttui mahdollisuuksia vaikuttaa tärkeimpien puolustusvalmiuskysymysten ratkaisuun. Näiden haittojen poistamiseksi toimeenpantiin 1937 ylimmän sotilasjohdon uudelleenjärjestely.³⁶ Sotaväen päällikkö ja yleisesikunta, kahta osastoa lukuunottamatta, siirrettiin puolustusministeriöön, joka 1937 PvJohtoA:n mukaan tuli nyt toimimaan puolustusvoimain ylimpänä hallinto- ja johtovirastona. Puolustusministeriön tehtävänä oli sotilashallinnon johto ja valvonta. Korkeimpana sotilaallisena viranomaisena ja sotaväen komentajana oli puolustusministeriössä sotaväen päällikkö, jonka käytettävänä hänelle kuuluvien tehtävien suorittamista varten olivat ministeriön asianomaiset osastot ja toimistot, ennen muuta koulutusosasto ja komento-osasto.³⁷ Sotaväen päällikkö oli sotilaskäskyasioissa välittömästi tasavallan presidentin alainen. Erottelu puolustusministeriön ja sotaväen päällikön alaisten puolustuslaitoksen osien välillä poistettiin. Puolustuslaitoksen kaikki osat olivat nyt sotilaskäskyasioissa sotaväen päällikön alaisia (1937 II PLA 1,2 §).

Samanaikaisesti edellä kerrottujen järjestelyjen kanssa ryhdyttiin uuteen toimeen sodanaikaisen ylipäällikön³⁸ aseman vahvistamiseksi. Puolustusneuvoston puheenjohtaja sai oman työelimen, yleisesikunnan, joka tosin nyt käsitti vain operatiivisen ja ulkomaanosaston.³⁹ Hänen

³⁶ Uudelleenjärjestelyn taustasta ks. Juva, Walden s. 434—435; Niukkanen s. 30—31; Rautapää, SAL 1938 s. 14—18; Österman s. 112—113; 1937 vp asiak II—III:1 HE:t n:ot 65 s. 210 ja 86 s. 1 ja ptk s. 1234—37 (pl-min. Niukkasen laus.); Niukkanen, Promemoria 1937.

³⁷ Ks. Niukkanen s. 33; Rautapää, SAL 1938 s. 20—26; 1937 vp ptk s. 1237 (Niukkanen).

³⁸ Airon, Ylipäällikkö s. 225—336, mukaan on ilmeistä, että presidentti Kallio virkaan astuttuaan uudisti Svinhufvudin tekemän periaateratkaisun ylipäällikkyyden luovuttamisesta. Österman, s. 106 ja 130, kertookin muistelmissaan, että sotaväen päällikön ensimmäisessä esittelyssä Kallio sai tiedon sodanajan ylipäällikkyyttä koskevasta periaateratkaisusta. Presidentti Kalliolla ei ollut tätä järjestelyä vastaan mitään huomauttamista.

³⁹ Myös YE voitiin asetuksella määrätä yhdistettäväksi PIM:öön. Ks. L PIM:n ja YE:n viroista ja toimista (498/37) 4,2 §.

tehtävänään oli välittömästi tasavallan presidentin alaisena johtaa ja valvoa valtakunnan puolustamiseen tarvittavien operatiivisten suunnitelmien valmistamista sekä ulkomaiden puolustuslaitoksen kehityksen seuraamista. Lisäksi hänen tuli antaa operatiivisten suunnitelmien edellyttämiä, maan puolustusvalmiuden kehittämiseksi tarpeellisia ohjeita puolustusvoimain asianomaisille johtaville viranomaisille, lähinnä siis sotaväen päällikölle ja suojeluskuntain päällikölle. Nämä viranomaiset olivat siten puolustusneuvoston puheenjohtajan käskynalaisia,⁴⁰ mutta jälkimmäisen käskyvalta rajoittui vain liikekannallepanon varalta tarpeellisten ohjeiden antamiseen.⁴¹ Uudessa asemassaan puolustusneuvoston puheenjohtaja nyt muodollisestikin erottautui itse neuvostosta, joka sekä vanhan 1931 PINA:n että uuden 1938 PINA:n mukaan⁴² oli vain neuvotteleva eikä päätösvaltaa käyttävä elin.⁴³

D. Esittely tasavallan presidentille

Tieteisopissa vallitsevan käsityksen mukaan tasavallan presidentti ratkaisee ylipäällikkönä HM 34,4 §:ssä mainitut sotilaskäskyasiat — ja eräiden tutkijoiden mukaan myös samassa momentissa mainitut sotilaalliset nimitysasiat. Esittelysäännöksistä tulee jäljempänä puhe tarkemmin. Yleiskatsauksellisuuden vuoksi todettakoon tässä yhteydessä, että 1919 PLA:n mukaan sotaväen päällikkö ja yleisesikunnan päällikkö esittelivät presidentille toimialaansa kuuluvat asiat. Samassa asetuksessa säädettiin, että sotilaalliset henkilöasiat esitteli presidentille osittain puolustusministeri valtioneuvoston ulkopuolella, osittain presidentin sota-asiainkanslian päällikkö. V:n 1921 SkA:n mukaan suojeluskuntain päällikkö ja puolustusministeri esittelivät samoin valtio-

⁴⁰ Tähän suuntaan Killinen s. 256 ja Tervasmäki, T&A n:o 12 s. 89—90 sekä epäröiden myös Erich, LM 1938 s. 232. Ks. myös PIN:n ennakkokäsitystä 1937 PvJohtoA:n merkityksestä, PINptk 18.8.1937.

⁴¹ Lennart Oeschin haastattelulausunnon mukaan. Samaa tapaan Niukkanen s. 82. — PIN:n puheenjohtajan toiminnasta syksyn 1939 lkp:ssa — mutta ennen 17.10.1939 — ks. Heinrichs II s. 101—107 sekä asiakirjoja kansiossa T 2862/5 (9. Liikekannallepano), SA.

⁴² V:n 1938 PINA ei tuonut merkittäviä muutoksia aikaisempaan järjestelmään. Neuvoston jäsenluku nousi seitsemään, ja sen toimiala laajeni käsittämään mm. maan sotilaspoliittisia suhteita koskevat asiat.

⁴³ Näin myös Erich, LM 1938 s. 233.

neuvoston ulkopuolella presidentille suojeluskuntajärjestöä koskevat sotilaskäskyasiat ja järjestön nimitysasiat. V. 1925 siirtyi sotilaallisten henkilöasiain esittely sota-asiainkanslian päälliköltä sotaväen päällikölle, ja yleisesikunnan päällikön esittelyoikeus lakkautettiin.⁴⁴ Tämän jälkeen muodostivat esittelijäkolmikon v:een 1939 saakka puolustusministeri, sotaväen päällikkö ja suojeluskuntain päällikkö. Myös puolustusministerin osalta oli v:een 1937 yksinomaisesti kysymys välittömästä, so. valtioneuvoston ulkopuolella tapahtuvasta esittelystä.⁴⁵

Ensi askel sotilaallisten henkilöasiain esittelyyn valtioneuvoston istunnossa otettiin 1937 PvJohtoA:lla, jossa määrättiin, että tasavallan presidentti nimitti sotaväen päällikön ja eräät muut, silloin puolustusministeriössä toimivat sotilashenkilöt virkaan valtioneuvoston esityksestä (34,1 §).

E. Merivartiolaitos ja rajavartiolaitos v:een 1939

Suomen maarajojen vartiointi siirrettiin v:een 1921 mennessä erityisille rajavartiostoilte, jotka järjestettiin sotilaalliseen tapaan.⁴⁶ Merirajojen vartiointi kuului poliisille ja tullilaitokselle, kunnes 1930 MerivL:lla ja MerivA:lla perustettiin tätä varten merivartiolaitos, joka sekin oli sotilaallisesti järjestetty. Syynä perustamiseen oli valtavat mittasuhteet saavuttanut salakuljetustoiminta, jonka tukahduttaminen vaati poikkeuksellisten voimakeinojen käyttämistä.⁴⁷ Kun perustamisvaiheessa kuitenkin tähdennettiin merivartiolaitoksen »poliisiluonnetta», lienee tämä ainakin osaksi johtunut siitä, että haluttiin ennakolta ehkäistä Ahvenanmaan saarten demilitarisointiin liittyvien konfliktien syntyminen.⁴⁸ Rajavartiolaitos vakinaistettiin vuorostaan 1931 RajavL:lla,

⁴⁴ Ks. A 8.5.1925/153. — YE:n päällikön esittelyoikeuden lakkaaminen johtui hänen alistamisestaan sotaväen päällikölle. Ks. 1919 PLA 5 §.

⁴⁵ 1919 PLA 3 §:ssä säädettiin vain, että tietyt asiat »esittelee Presidentille sota-ministeri». Vasta 1928 PLA:ssa otettiin käyttöön ilmaus »puolustusministerin välitön esittely». Käytännössä kumpikin ilmaus tulkittiin valtioneuvoston ulkopuolella tapahtuvaksi esittelyksi. Vrt. Saksassa käytettyyn termiin »Immediatvortrag», esim. Ehmke, ZfP 1954 s. 344.

⁴⁶ Karhu s. 130—133; W. E. Tuompo s. 192—197; Vaala, SAL 1948: V s. 17—18.

⁴⁷ Miettinen s. 202—210; 1930 vp HE n:o 26 sekä ed. Ikolan, Haatajan ja Reinikaisen lausunnot, ptk s. 423, 427, 801.

⁴⁸ 1930 vp asiak suurvm n:o 41 sekä ptk s. 425 ja 787 (sisämin. Linturi) ja 791 (ed. Schauman).

ja tällöin olivat sotilaalliset näkökohdat edellistä voimakkaammin esillä. Lakiesityksen perusteluissa viitattiin mm. vihollisen vakoilu- ja kiihoitustoimintaan rajaseuduilla.⁴⁹

V:n 1930 MerivL:lla merivartiolaitys asetettiin sisäasiainministerin alaiseksi.⁵⁰ Samoin rajavartiolaitys toimi 1931 RajavA:n mukaan sisäasiainministerin »johdon ja käskyvallan» alaisena (2 §), mutta sen edellytettiin liikekannallepanon sattuessa sulautuvan puolustusvoimiin (1931 RajavL 1,2 §).

2. YLIN JOHTO 1939—1945

A. YH:n ja talvisodan aika

Johdon järjestely YH:n aikana. Suursodan puhjettua toimeenpantiin lokakuussa 1939 puolustusvoimain tosiasiallinen liikekannallepano kutsumalla reserviläiset ylimääräisiin harjoituksiin (YH). Tämä tilanne vaati puolustusneuvoston puheenjohtajan aseman vahvistamista entisestään. Ylipäällikkyyttä ei kuitenkaan katsottu voitavan luovuttaa Mannerheimille, eikä häntä myöskään korkean iän vuoksi voitu nimittää sotaväen päälliköksi. Tällöin päädyttiin ratkaisuun, jonka laillisuus tosin herätti epäilyksiä, mutta jonka etuna oli se, että Mannerheim sai entistä vahvemman aseman sotilaallisessa hierarkiassa. V:n 1937 PvJohtoA 3 §:ään lisättiin 17.10.1939 annetulla asetuksella (350/39) seuraavan sisältöinen 4 momentti: »Milloin erityiset olosuhteet antavat aiheutta, voi tasavallan presidentti määrätä korkeimpana sotilasviranomaisena toimimaan erityisen puolustusvoimien komentajan ja määrätä tarkemmin hänen tehtävistään.»⁵¹ Mannerheim määrättiin samana päivänä tämän säännöksen nojalla toimimaan YH:n

⁴⁹ 1930 vp asiak II HE n:o 17.

⁵⁰ V:n 1930 MerivL:n kanssa olivat ilmeisessä ristiriidassa pll:sta 1930-luvulla annetut säännökset, joiden mukaan merivartiolaitys kuului puolustusvoimiin, »siten kuin siitä on erikseen säädetty». Eri säännöksiä ei annettu. Vrt. 1933 PLA 1 §; 1937 I PLA 1 §; 1937 Pv JohtoA 1 §.

⁵¹ PIM:n ja YE:n viroista ja toimista ann. laissa (498/37) ei puolustusvoimain komentajan virkaa mainittu. — Niukkanen, s. 115, mainitsee PIM:n esittelijäneuvos Heikki Aarnion keksineen po. järjestelyn, »joka miellytti marsalkkaa ja oli siten stilisoitu, että myös oikeuskanslerin — tunnetusti usein varsin laava — omatunto voi vaieta asiaa presidentille esiteltäessä.» Vrt. myös ib. s. 97.

aikana puolustusvoimain komentajana,⁵² mutta asetuksen edellyttämää määräystä hänen tehtävistään ei annettu.

Puolustusvoimain komentajan — tulevan ylipäällikön — esikunnaksi muodostettiin puolustusministeriön päätöksellä päämaja 18.10.1939 yleisesikunnasta ja niistä puolustusministeriön osista, jotka olivat sotaväen päällikön alaisia.⁵³ Perustamismääräys oli ristiriidassa 1937 PvJohtoA:n kanssa, mutta asiaa koetettiin jälkikäteen korjata siten, että 1937 PvJohtoA 57 §:ään liitettiin 30.10.1939 annetulla asetuksella 3 momentti. Sen mukaan valtioneuvosto voi sodan aikana ja muulloinkin, milloin erityiset olosuhteet vaativat, antaa puolustusvoimain ylimmän johdon järjestelystä 1937 PvJohtoA:n säännöksistä poikkeavia väliaikaisia määräyksiä. Asetuksenmuutos ei tosin tullut voimaan, koska sitä ei julkaistu asetuskokoelmassa,⁵⁴ mutta sen nojalla merkittiin annetuksi 23.11.1939 valtioneuvoston päätös puolustusvoimain ylimmän johdon väliaikaisesta järjestelystä,⁵⁵ joka päätös tuli noudatettavaksi »sodan aikana ja toistaiseksi YH:n aikana». Päätöksessä toistettiin 18.10.1939 annetut määräykset päämajasta ja määrättiin samalla puolustusministeriön uusi kokoonpano.

Johdon järjestely talvisodassa. Sodan alettua presidentti luovutti 30.11.1939 puolustusvoimain komentajalle sotavoiman ylimmän päällikkyuden. Ylipäällikön tehtävistä ja valtuuksista presidentti antoi määräyksen 7.12.1939.⁵⁶ Päämaja oli sikäli samalla tavoin organisoitu kuin 1918, ettei tavanomaista esikuntapäällikköjärjestelmää sovellettu,

⁵² TP:n sky n:o 41/17.10.1939 (painamaton) 1 §. — Po. asetus julkaistiin AsK:ssa vasta 23.10.1939.

⁵³ Puolustusministerin määräys Päämajan perustamisesta. Kom. miet. n:o 46. PIM:n ark. — Perustaminen tapahtui noudattaen PIM:n lkp:n varalta päämajan perustamisesta 22.9.1939 antamaa käskyä. Ks. PIM:n Tp. käsky n:o 47, PM Kom. 1. a, kirjeet n:o 3. T 13468/29, SA. — Ks. myös Korhonen, Toisen maailmansodan aika s. 567.

⁵⁴ Näin tulkitsisin HM 28,2 §:ää. Asetuksen antamista koskevasta TP:n päätöksestä 30.10.1939 ks. VNptk 1939: X f. 718 ja 734. Vrt. myös Hakkila s. 123 ja Kaira, JFT 1961 s. 369.

⁵⁵ Kyseistä VNp:tä ei julkaistu asetuskokoelmassa. Sen sisällöstä ks. T 13468/29 (kirje n:o 32), SA. — Valtioneuvoston päätösten julkaisemisesta AsK:ssa ks. Ikkala, LM 1956 s. 746.

⁵⁶ Pl-min:n esitt. TP:lle 7.12.1939. — Määräys on kokonaisuudessaan otettu tämän teoksen liitteeksi.

vaan ylipäällikkö itse koordinoi päämajan toiminnan.⁵⁷ Samantapainen muistuma vuodelta 1918 oli tapa, jolla päämajan yhteys hallitukseen oli järjestetty: kenrnm. R. Walden toimi ylipäällikön henkilökoh-taisena edustajana »hallituksen luona».⁵⁸

Puolustusneuvostoa ei otaksuttavasti ollut tarkoitettu sodanaikai-seksi elimeksi. Siitä annettu asetus oli kuitenkin edelleen voimassa, ja neuvosto näyttää talvisodan aikana ainakin kerran kokoontuneen.⁵⁹

Rajavartiolaitos ja merivartiolaitos liitettiin YH:n alettua puolus-tusvoimiin,⁶⁰ jolloin ne siirtyivät sisäasiainministeriön alaisuudesta puolustusoimain ylipäällikön alaisiksi.

B. Väli rauhan aika 1940—41

Talvisodan päätyttyä saatiin sotilasviranomaisten — lähinnä sota-marsalkka Mannerheimin ja puolustusministeri Waldenin — toimesta aikaan olennainen muutos korkeimman sotilasjohdon organisaatiossa. Sodanaikaisen organisaation puitteissa ylipäällikkö oli tuntenut kätensä sidotuiksi. Hänellä ei ollut ollut samaa toimintavapautta kuin vuonna 1918. Lähinnä oli kysymys puolustusvoimain hankinnoista, joista talvi-sodan aikana oli huolehtinut puolustusministeriö. Hankinta-asia in johto oli nyt siirrettävä päämajalle. Sodanaikaisen ylipäällikön oli jo rauhan aikana voitava vaikuttaa materiaalihankintojen ratkaisuun. Sodan aikana tällainen järjestely olisi välttämätön, ja siirtymisen rau-hanaikaisista sodanaikaisiin toimintamuotoihin oli tapahduttava mah-dollisimman helposti ja joustavasti.⁶¹

⁵⁷ Ks. Viljanen, US n:o 31/1964. *Heinrichs* II s. 143 mainitsee, että yli-päällikkö halusi pitää etenkin operatiivisen johdon välittömästi käsissään.

⁵⁸ Ks. tarkemmin *Heinrichs* II s. 147—148; *Juva* HAIK 1955 s. 147—160.

⁵⁹ PIN:n 10.2.1940 pidettyyn kokoukseen viittaavat *Jakobson* s. 351, *Tanner*, Ulkoministerinä s. 244—246 ja *Österman* s. 240—242. Samoin *Hornborgin* KM s. 76—77.

⁶⁰ Ks. *W. E. Tuompo* s. 199; *Vaala*, SAL 1948: V s. 18. — V:n 1930 MerivL ei edellyttänyt merivartiolaitoksen liittämistä puolustusvoimiin sodan aikana (vrt. ed. s. 37 alav. 50). V. 1939 tapahtuneen liittämisen lainmukaisuus onkin kyseen-alainen.

⁶¹ Uudelleenjärjestelyn taustasta ks. *Heinrichs* II s. 208—209; *Juva*, Walden s. 485—491; 1940 vp asiak. I HE n:o 91 s. 1 ja puolvm n:o 4 s. 1; *Oeschin* toimikunnan mietintö 13.4.1940 ja luonnos HE:ksi edk:lle laiksi PIM:n ja PvPE:n viroista ja toimista, kom. miet. n:o 46, PIM:n ark.

Organisaatiomuutos toteutettiin elokuussa 1940.⁶² Uuden asetuksen (1940 PvJohtoA) mukaan puolustusvoimain komentaja toimi välittömästi tasavallan presidentin alaisena sotilaallisen käskyvallan haltijana. Hänen alaisiaan olivat puolustuslaitoksen eri osat ja viranomaiset sekä aluejärjestöä koskevissa asioissa suojeluskuntaviranomaiset. Presidentillä oli valta määrätä puolustusvoimain muutkin osat alistettaviksi puolustusvoimain komentajan johtoon, milloin erityiset olosuhteet antoivat siihen aihetta. Jos presidentti oli toiselle luovuttanut sota-voiman ylimmän päällikkyuden, siirtyivät puolustusvoimain komentajan tehtävät puolustusvoimain ylipäällikölle. Puolustusvoimain komentajan esikuntana oli puolustusvoimain pääesikunta (PvPE),⁶³ joka samalla toimi puolustusministeriön alaisena keskusvirastona.

PvPE:n muodostaminen keskusvirastoksi oli yhdistettävissä laajaan toimivallan siirtoon puolustusministeriöltä PvPE:lle (mm. hankinta- ja asevelvollisuusasiat).⁶⁴ PvPE:n aseman muuttuminen kuvastui siinäkin, että puolustusvoimain komentajan tehtävänä oli nyt mm. »johtaa ja valvoa puolustusvoimain puolustusvalmiuden ylläpitämistä ja kehittämistä tarkoittavaa toimintaa ja antaa tätä koskevia käskyjä ja ohjeita puolustusvoimien johtaville viranomaisille». Hankinta-asioiden käsittelyä varten perustettiin PvPE:aan erityinen sotatalousosasto.⁶⁵

Puolustusministeriön organisaatio saatettiin yhdenmukaiseksi uuden tehtäväjaon kanssa 1940 PIMA:lla. Puolustusministeriö oli oleva puolustusvoimain ylin hallintoviranomainen, jonka alaisia olivat sotilashallinnollisessa suhteessa⁶⁶ puolustuslaitos ja suojeluskuntajärjestö. Uudelleenjärjestelyn jälkeen jäi ministeriöön vain kolme osastoa: yleisten asiain osasto, rakennusosasto ja kiinteistötoimisto.

Ylipäällikkyys pysytettiin välirauhan aikana sotamarsalkka Mannerheimillä. V:n 1940 PvJohtoA 47,2 §:n nojalla hänelle kuuluivat tämän vuoksi myös puolustusvoimain komentajan tehtävät.

Ylipäällikön alaisina olivat myös rajavartiolaitos, joka rauhanteon

⁶² L PIM:n ja PvPE:n viroista ja toimista 15.8.1940/430 ja 1940 PvJohtoA.

⁶³ Päämajan nimi muutettiin PvPE:ksi ylip:n 14.9.1940 antamalla käskyllä n:o 2649/Järj. 1/40. T 14104/10, SA.

⁶⁴ Asevelvollisuusasioista ks. 1941 AsevA 4, 11 ja 12 luvut.

⁶⁵ Sotatalousjohdon järjestelystä tarkemmin ks. *Tirronen* s. 209—212.

⁶⁶ 1940 PvJohtoA 3,1 §:ssä sama asia ilmaistiin kääntäen: »Puolustusministeriön alaisia ovat kaikissa muissa suhteissa paitsi sotilaskäskyasioissa sotilasviranomaiset ja suojeluskuntajärjestö.»

jälkeenkin jäi operatiivisesti alistetuksi sotilasviranomaisille,⁶⁷ ja suojeluskuntajärjestön sekin osa, joka ei hoitanut aluejärjestön tehtäviä, nimittäin kotijoukot (vrt. 1940 PvJohtoA 4,2 §).⁶⁸ Ylipäällikkö toimi edelleen puolustusneuvoston puheenjohtajana; vaikkei tällä tehtävällä nyt ollutkaan samaa merkitystä kuin ennen sotaa.⁶⁹

C. Jatkosodan aika

Ylipäällikkö ja päämaja. Samanaikaisesti puolustusvoimain liikekannallepanon kanssa muodostettiin PvPE:sta päämaja ylipäällikön esikunnaksi 17. 6. 1941 annetulla käskyllä.⁷⁰ Päämajan kokoonpano poikkesi jonkin verran rauhanaikaisen PvPE:n kokoonpanosta. Suurin muutos oli se, että päämaja jakaantui kahteen toisistaan riippumattoomaan ja välittömästi ylipäällikön alaiseen osaan: yleisesikuntaan ja sotatalouksesikuntaan. Sotatalouksesikunta toimi eri paikassa kuin yleisesikunta ja läheisessä yhteistyössä puolustusministeriön kanssa.⁷¹ Puolustusministerinä oli nyt ylipäällikön luottamusmies, minkä ohella ylipäälliköllä oli erityinen edustaja pääkaupungissa. Yleensä ylipäällikkö esitti asiansa hallitukselle ja hallitus ylipäällikölle puolustusministerin välityksellä.

Päämajan työskentely oli jatkosodassa organisoitu samojen periaatteiden mukaan kuin talvisodassa. Viime kädessä vasta ylipäällikkö järjesti eri alojen yhteistoiminnan.⁷³

⁶⁷ *Reini* s. 95.

⁶⁸ *Raikkala* s. 373. Ks. myös *Reini* s. 102, 115–116, 127. — Aluejärjestön tehtävät oli 1941 siirretty suojeluskuntajärjestölle. Ks. 1941 PLA 2,2 §; 1941 Ska 4 ja 6 §; A maan jakamisesta sotilas- ja suojeluskuntapiireihin 24.1.1941/83.

⁶⁹ *Aksel Airon* antaman tiedon mukaan PIN kokoontui useita kertoja myös välirauhan aikana. Vrt. myös *Heinrichs* II s. 190. Toisin *Reini*, s. 99–101, joka mainitsee, ettei PIN kokoontunut kertaakaan talvisodan jälkeen. — Kokouksista v. 1940–41 ei ole pöytäkirjoja sota-arkiston hallussa.

⁷⁰ Ks. YE:n päällikön 17. 6. 1941 antama päämajan perustamiskäsky. PM:n sotapvk. 1941–45, liite 4 b. Ks. myös *Viljanen* s. 344–345.

⁷¹ Jatkosodan aikaisen päämajan kokoonpano esitetään teoksen *Suomen sota 1941–1945* 1. osan liitteessä 9. Ks. myös *Heinrichs* II s. 209–210; *Killinen* s. 257; *Reini* s. 124; *Viljanen* s. 352.

⁷² numero käyttämättä.

⁷³ *Viljanen* s. 348–360.

Erikoisjärjestelyt Mannerheimin presidenttikaudella. Uudelleenjärjestely päämajassa osoittautui tarpeelliseksi, kun Mannerheimistä 4. 8. 1944 sodan vielä kestäessä tuli tasavallan presidentti, ja hänen ylipäällikkyytensä sulautui presidentin tehtäviin. Uusi presidentti oleskeli enimmäkseen pääkaupungissa,⁷⁴ mutta päämaja jäi edelleen Mikkelin. Tämän vuoksi presidentti antoi 26. 8. 1944 määräyksen, jolla päämajan yleisesikunnan päällikkö, jv-kenr. Erik Heinrichs määrättiin, »silloin kun Puolustusvoimain Ylipäällikkö on estyneenä», toimimaan 1940 PvJohtoA:n edellyttämän puolustusvoimain komentajan valtuuksin.⁷⁵ Yleisesikunnan päällikön johtoon tulivat mainitussa estyneisyystapauksessa alistettaviksi, paitsi puolustuslaitoksen eri osat ja viranomaiset, nimenomaan puolustusvoimien muutkin osat.⁷⁶ Samaa organisaatiolinjaa kehitettiin edelleen, kun Heinrichs 6. 10. 1944 määrättiin pääesikunnan päälliköksi, tehtävään, jota aikaisemmin ei ollut esiintynyt. Tämä merkitsi luopumista siitä periaatteesta, että päämajassa ei ylipäällikön alapuolella ollut keskitettyä johtoa.^{76a} Nyt määrättiin että pääesikunnan päällikkö oli pysyvästi kaikkien päämajaan kuuluvien kenraalien ja muiden upseerien suoranaisena esimiehenä. Hänelle kuuluivat lisäksi ylipäällikön (= presidentin) erikseen määräämät erikois-

⁷⁴ Erik Heinrichsin antama tieto.

⁷⁵ Kun ylipäällikkyyys ei enää ollut luovutettuna, olisi puolustusvoimain komentajan pitänyt 1940 PvJohtoA 47,2 §:n nojalla automaattisesti astua sodanaikaisen ylipäällikön sijalle päämajan päällikkönä ja — nyt tosin presidentin alaisena — ylimmän sotilaallisen käskyvallan haltijana. Tosiasiassa ketään ei ollut nimitetty 1940 PvJohtoA:n edellyttämään puolustusvoimain komentajan virkaan, vaan Mannerheim oli ylipäällikkyytensä nojalla hoitanut po. virkaan kuuluvia tehtäviä. V:n 1937 PvJohtoA:n mukaiseen sotaväen päällikön virkaan nimitetty sotilas-henkilö oli 16. 12. 1940 ann. A:lla (746/40) siirretty jalkaväen tarkastajan virkaan.

On huomattava, ettei Heinrichsiäkään 26. 8. 1944 nimitetty puolustusvoimain komentajan virkaan eikä sitä väliaikaisena hoitamaan, vaan ainoastaan määräolosuhteissa toimimaan puolustusvoimain komentajan valtuuksin. Päämajassa oli määräyksen antamisen yhteydessä harkittu muitakin ratkaisuvaihtoehtoja, kuten YE:n päällikön määräämistä oman toimensa ohella toimimaan puolustusvoimain komentajana ja toisaalta ylipäällikkyyden luovuttamista (estyneisyyden ajaksi) YE:n päällikölle HM 30 §:n nojalla. Ks. pv-ylip:n määräys 26. 8. 1944 ja siihen liitt. kaksi PM:n oik.hoitotson muistiota, T 17619/1, SA.

⁷⁶ Alistaminen tapahtui ilmeisesti 1940 PvJohtoA 4,2 §:n nojalla.

^{76a} Siirtyminen sotilasjohdon keskitykseen ylipäällikön alapuolella liittyi puolustusvoimain alkavaan demobilisaatioon. Kalle Lehmuksen antama tieto.

tehtävät, mm. sotilasjohdon käsittelypiiriin kuuluvat sotilaspoliittiset asiat. Samalla uusittiin Heinrichsille annettu määräys puolustusvoimain komentajan valtuuksien käyttämisestä ylipäällikön estyneenä ollessa.⁷⁷

Sodan loppuvaihe. Ylimmän sotilasjohdon organisaatio muuttui uudelleen, kun suojeluskuntajärjestön toiminta lopetettiin ja suojeluskuntain komentajan virka lakkautettiin L:lla 3.11.1944/770. Pohjois-Suomessa toimivia saksalaisia joukkoja vastaan kohdistettujen operaatioiden vielä ollessa käynnissä päämaja siirtyi välirauhansopimuksen demobilisointimääräyksiä noudattaakseen rauhanajan kokoonpanoon; 1.12.1944 lukien sen nimi muuttui jälleen puolustusvoimain pääesikunnaksi.⁷⁸ Rajavartiointi siirtyi 1.12.1944 rajavartiolaitokselle, joka samalla taas alistettiin sisäasiainministeriölle.⁷⁹ V. 1944 RajavL:lla merivartiolaitos yhdistettiin rajavartiolaitokseen.

Joulukuun puolivälissä 1944 tasavallan presidentti siirtyi lopullisesti päämajasta pääkaupunkiin ja jätti pääesikunnan päällikölle sotilaallisten tehtävien välittömän hoidon.⁸⁰ Lopullinen askel kohti rauhanaikaista organisaatiota otettiin 31.12.1944, jolloin presidentti ilmoitti luopuvansa puolustusvoimain »aktiivisesta johdosta» ja määräsi pääesikunnan päällikön puolustusvoimain väliaikaiseksi komentajaksi.⁸¹

3. YLIN JOHTO SODANJÄLKEISENÄ AIKANA

Puolustusvoimat nykyisin. PLA 1,1 §:n mukaan tasavallan puolustusvoimat käsittävät puolustuslaitoksen ja, siten kuin siitä on erikseen säädetty, rajavartiolaitoksen. RajavL 1,2 § taas edellyttää, että raja-

⁷⁷ Presidentin estyneisyyttä perusteltiin nyt näin: »Joutuessani Tasavallan Presidenttinä useasti oleskelemaan Päämajan sijoituspaikan ulkopuolella tai muusta syystä estyneeksi — — —». Ks. pv-ylip:n määräys 6.10.1944, T 17619/1, SA.

Heinrichs on haastattelussa kertonut, ettei 26.8.1944 annettu määräys vielä suurestikaan muuttanut päämajassa vallinnutta käytäntöä, koska hänet jo syyskuussa määrättiin Moskovaan lähtevän rauhanneuvottelukunnan jäseneksi. Paljon merkittävemmän muutoksen aiheutti jälkimmäinen, siis 6.10.1944 annettu määräys.

⁷⁸ PM:n järjestelyosaston käsky 30.10.1944. PM:n sotapvk. 1.1.44—28.4.45, s. 1424.

⁷⁹ PM:n käsky n:o 1782/9.11.44. T 17619/1, SA.

⁸⁰ Mannerheim II s. 493.

⁸¹ Ylip:n pkyt n:ot 137 ja 138/31.12.1944.

vartiolaitos liitetään liikekannallepanon sattuessa puolustusvoimiin. Näin ollen puolustusvoimat käsittävät muulloin kuin liikekannallepanon aikana vain puolustuslaitoksen. Tämän vuoksi käsitteet puolustuslaitos ja puolustusvoimat ovat identtisiä, milloin ei ole puhe liikekannallepanon ajasta.⁸²

Rauhan aikana puolustuslaitos käsittää pääesikunnan, maavoimat, merivoimat, ilmavoimat, aluejärjestön sekä erinäisiä laitoksia (PLA 7 §). Näiden puolustuslaitoksen osien kokoonpano määrätään PLA:ssa; yksityiskohtaiset määräykset siitä antaa puolustusministeriö vuosittain julkaisemassaan ns. Sinisessä kirjassa. Puolustuslaitoksen henkilöstö koostuu viran ja toimen haltijoista, erityisen palvelusitoumuksen tehneistä henkilöistä sekä valtaosalta asevelvollisuuslain nojalla palvelukseen kutsutuista henkilöistä.⁸³

Pääesikunta ja puolustusministeriö. Puolustuslaitoksen siirryttyä rauhankannalle jäi 1940 PvJohtoA:n mukainen ylimmän johdon organisaatio edelleen voimaan. V. 1945 asetettiin puolustusrevisio -niminen komitea tutkimaan puolustuslaitoksen ja sen johdon järjestelyä. Mietinnössään komitea ilmaisi käsityksensä, että vallitseva, keskusvirastoratkaisuun perustuva järjestelmä oli tosin periaatteessa säilytettävä ennallaan, mutta toisaalta puolustusministerin vaikutusta ja valvontamahdollisuuksia olisi lisättävä. Hallitus yhtyi eduskunnalle antamassaan lakiesityksessä komitean käsityksiin, ja tältä pohjalta syntyi laki puolustusministeriön ja pääesikunnan viroista ja toimista 6. 6. 1952 /241.⁸⁴ Sen nojalla annettiin 1952 PLA ja PIMA.

Vuoden 1952 järjestelmä pysyi pääpiirteissään muuttumattomana 4. 2. 1960 annetussa puolustuslaitosasetuksessa, joka edelleen on voimassa. Sen mukaan tasavallan presidentillä on sotavoiman ylin pääl-

⁸² Tässä tutkimuksessa käytetään puolustuslaitosta ja puolustusvoimia rinnakkaiskäsitteinä, milloin ei ole puhe lkp:n ajasta. HM 30 §:ssä esiintyvää termiä sotavoima taas käytetään silloin, kun ei haluta erityisesti viitata voimassa olevan PLA:n säännöksiin ja niiden nojalla suoritettuihin järjestelyihin.

⁸³ AseVL:ssa ei nimenomaisesti määrätä, missä organisaatiossa tämän lain edellyttämä palvelu suoritetaan. Käytännössä palvelu tapahtuu rauhan aikana joko puolustuslaitoksessa tai rajavartiolaitoksessa. Palvelun rajavartiolaitoksessa mahdollistaa RajavL 5 §:n nimenomainen säännös.

⁸⁴ Mon. KM 1949: 22 s. 174; 1951 vp asiak III: 2 HE n:o 39 s. 1; 1952 vp ptk s. 857 (pl-min. Skog).

likkyys. Välittömästi hänen alaisenaan puolustuslaitoksen käskyvällän haltijana toimii puolustusvoimain komentaja, jonka alaisia taas ovat puolustuslaitoksen eri osat ja viranomaiset. Puolustuslaitoksen johtoesikuntana on pääesikunta, (PE), joka samalla toimii puolustusministeriön alaisena keskusvirastona. Välittömästi puolustusvoimain komentajan alaisina ovat ilmavoimien komentaja ja merivoimien komentaja. Erityistä maavoimien komentajaa ei ole, vaan suoraan puolustusvoimien komentajan alaisina johtavat maavoimiin kuuluvia joukko-osastoja rauhassa aikana sotilasläänien komentajat.^{84a}

Puolustusvoimain komentajan tehtävänä on mm. käsitellä ja ratkaista puolustusvoimia koskevat sotilaskäskyasiat ja puolustuslaitoksen henkilöasiat, mikäli niiden ratkaisu ei kuulu tasavallan presidentille tai muulle viranomaiselle, sekä johtaa ja valvoa puolustusvoimain puolustusvalmiuden kehittämistä tarkoittavaa toimintaa ja antaa tätä koskevia käskyjä ja ohjeita puolustusvoimain johtaville viranomaisille.

Puolustusministeriö on puolustuslaitoksen ylin hallintoviranomainen. Sen alaisia ovat sotilashallinnollisessa suhteessa puolustuslaitos ja sota-oikeudet.

Jos verrataan keskenään PIMA:n ja PLA:n säännöksiä, havaitaan, että puolustusministeriö ja pääesikunta edelleen käsittelevät osittain samantyyppisiä asioita.⁸⁵ Ministeriö käsittelee yksin mm. puolustuslaitoksen tililaitosta, menoarviota, henkilöstön palkkausta ja eläkkeitä, rakennustöitä, kiinteistöjen hoitoa sekä niillä harjoitettavaa maa- ja metsätaloutta koskevia asioita. Pääesikunta taas käsittelee yksin mm. koulutusta ja operatiivisia suunnitelmia, sotilaallisen järjestyksen ylläpitämistä sekä valvonta- ja tutkinta-alaan kuuluvien tietojen hankkimista koskevia asioita.^{85a} Molemmat virastot käsittelevät puolustusvoimain järjestelyä ja hankintoja sekä asevelvollisuuden suorittamista koskevia asioita. Hankinta-asiat valmistelee pääesikunta, mutta sen on

^{84a} Ks. PLA 5 ja 8 §, muut. 9.12.1966/635 ja 11 §, muut. 18.3.1966/146.

⁸⁵ PIMA:n ja VNOS 18 §:n säännökset PIM:n toimialasta ovat osittain ristiin keskenään. Kun PIMA ja VNOS ovat samanasteisia säädöksiä, on edellisen myöhemmin annettuna katsottava muuttaneen jälkimmäistä. — Ks. myös L valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta 30.3.1922/78, jonka 3 §:n mukaan (muut. 9.3.1951/131) PIM käsittelee asiat, jotka koskevat valtakunnan puolustusta ja puolustusvoimia.

^{85a} Viimeksi mainituista asioista ks. A poliisitoiminnasta puolustuslaitoksessa 13.1.1967/18.

alistettava ne puolustusministeriön ratkaistaviksi, jollei ministeriö ole jättänyt jonkin asian tai asiaryhmän ratkaisua pääesikunnalle (PLA 58 §).

Puolustusneuvosto. V:n 1938 PINA:n mukaista puolustusneuvostoa ei sodan jälkeen enää asetettu. Uudentyyppinen puolustusneuvosto perustettiin 1957 PINA:lla. Uudistus perustui toteamukseen, että puolustusvalmiuden kehittämis- ja valmistelutoimet koskevat tavalla tai toisella monia hallinnonhaaroja, muitakin kuin varsinaista puolustushallintoa. Siksi oli päästävä järjestelmään, jossa sotilaalliset ja poliittiset näkökohdat voitaisiin yhdistää ja eri hallinnonhaarojen maanpuolustusvalmistelut koordinoita tarkoituksenmukaisella tavalla. Tämä saattoi tapahtua orgaanin puitteissa, jossa valtioneuvoston jäsenillä olisi enemmistö, mutta jossa myös sotilaallinen asiantuntemus olisi edustettuna. Uudesta puolustusneuvostosta tarkoitettiin tällaista koordinoivaa elintä.⁸⁶

Puolustusneuvosto toimii ylimpänä neuvoa-antavana ja suunnittelevana elimenä sekä presidentin neuvottelukuntana valtakunnan puolustusta koskevissa asioissa. Neuvoston tehtävänä on seurata maan sotilaspoliittisen aseman kehitystä ja suunnitella tämän perusteella määräytyvät puolustustehtävät, tarkastaa sodan varalta laaditut puolustamisen perussuunnitelmat, valmistella puolustuksen rahoitussuunnitelmia sekä ohjata eri alojen maanpuolustussuunnitelmia ja saattaa ne toisiinsa sopeutuviksi. Lisäksi neuvoston tulee antaa lausuntoja ja tehdä esityksiä muistakin puolustusvalmiuden kehittämiseen liittyvistä asioista.

Puolustusneuvoston jäseniä ovat valtioneuvostosta pääministeri, puolustus-, ulkoasiain-, sisäasiain-, valtiovarain- sekä kauppa- ja teollisuusministeri. Presidentti voi kutsua muitakin ministereitä neuvoston jäseniksi. Sotilasviranomaisista kuuluvat neuvostoon puolustusvoimain komentaja ja yleisesikunnan päällikkö. Lisäksi presidentillä on valta kutsua muita henkilöitä neuvoston jäseniksi kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Tällaisia jäseniä ovat nykyisin puolustusministeriön kansliapäällikkö ja puolustustaloudellisen suunnittelukunnan puheenjohtaja.⁸⁷

Puheenjohtajana puolustusneuvostossa on pääministeri ja hänen estyneenä ollessaan puolustusministeri. Milloin presidentti on saapu-

⁸⁶ Mon. KM 1949: 22 s. 178—183.

⁸⁷ Tervasmäki, Maanpuolustus s. 380.

villa neuvoston kokouksessa eikä toisin määrää, hän johtaa asiain käsittelyä. Neuvosto kokoontuu tarvittaessa presidentin tai puheenjohtajan kutsusta. Molemmilla on valta saattaa asioita neuvoston käsiteltäviksi.

Esittely tasavallan presidentille. Sen jälkeen kun suojeluskuntajärjestö lakkautettiin, on esittelyä koskevilla säännöksissä nimenomaisesti mainittu sotilaskäskyasiain ja sotilaallisten nimitysasiain esittelijöinä vain puolustusvoimain komentaja sekä puolustus- ja sisäasiainministeri.

Puolustusministerin välitön esittely henkilösasioissa lopetettiin, ylennyksiä lukuunottamatta, puolustusvoimain ylimmän johdon osalta 1940 PvJohtoA:lla, muun puolustuslaitoksen osalta 1941 PLA:lla ja suojeluskuntajärjestön osalta 1941 SkA:lla. Eräisiin korkeisiin upseerin-arvoihin tasavallan presidentti edelleen ylentää puolustus- tai sisäasiainministerin välittömästä esittelystä (YlentA 7 §).

V:n 1940 PvJohtoA:n mukaan presidentti nimitti erinäisiin PvPE:n virkoihin valtioneuvoston esityksestä. Niiden sotilaallisten henkilösasioiden piiriä, jotka presidentti ratkaisee valtioneuvostossa, laajennettiin sittemmin tuntuvasti 1952 PLA:lla. Nykyinen puolustuslaitosasetus seuraa tässä kohtaa 1952 omaksuttua linjaa.

Rajavartiolaitos. Rajavartiolaitoksen tehtävänä on voimassa olevien säännösten (RajavA 1 §, muut. 22.1.1960/32) mukaan huolehtiminen valtakunnan rajojen vartioinnista ja valvonnasta sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä meri- ja saaristoalueella. Pääpaino on poliisiluontoisissa tehtävissä,⁸⁸ mutta laitos on voimakkaammin aseistettu kuin poliisi ja sotilaallisesti järjestetty. Laitos saattaa tehtäviään suorittaessaan — etenkin merialueella — joutua käyttämään asevoimaa myös vihollisen sotavoimaa vastaan, aivan kuten puolustuslaitoskin.⁸⁹ Rajavartiolaitoksessa palvelee vuosittain jokin määrä asevelvollisia. Nämä saavat saman koulutuksen kuin puolustuslaitoksessa palvelevat. Asevelvolliset eivät osallistu varsinaiseen rajavartiointiin,

⁸⁸ Painopisteen siirtämistä tähän suuntaan tähdennettiin 1944 vp asiak III:1 HE n:o 144. — Vrt. myös *Ylösjoki* I s. 28—29, erit. alav. 2, ja II s. 31, erit. alav. 2.

⁸⁹ Näin *Sivonen*, Suomi merellä 1955 s. 74—75. Vrt. myös Aluevalvontaa 41 § ja mon. KM 1962:18 s. 4. — *Franck*, DVbl 1957 s. 149, toteaa, että Saksan Liittotasavallan rajavartiolaitoksen (Bundesgrenzschutz) tehtävänä on suojata valtion aluetta yksityisten henkilöiden luvattomalta rajanylitykseltä mutta ei sen sijaan asettua vastustamaan vihollisen sotavoimaa.

mutta heitä voidaan tarvittaessa käyttää laitoksen toiminnan tukena (RajavL 5 §).

Liikekannallepanon sattuessa rajavartiolaitos liitetään puolustusvoimiin. Rauhan aikana se on sisäasiainministeriön alainen. Laitoksen käskyvallan haltijana on rajavartiostojen päällikkö apunaan rajavartiostojen esikunta, joka samalla toimii sisäasiainministeriön rajavartiostosiain osastona (RajavA 3 §).

PLA 6 §:n mukaan puolustusvoimain komentajan tehtävänä on mm. antaa puolustusvalmiuden kehittämistä koskevia käskyjä ja ohjeita puolustusvoimain johtaville viranomaisille sekä pitää huolta yhteistoiminnasta puolustusvoimain eri osien kesken. Viranomaisten keskuudessa näyttää PLA 6 §:n soveltamisesta vallitsevan erimielisyyttä. Toisen, lähinnä sotilastaholla esitetyn käsityksen mukaan PLA 6 § suo puolustusvoimain komentajalle vallan antaa rajavartiolaitokselle sitovia käskyjä puolustusvalmiuden kehittämistä koskevista asioista.⁹⁰ Käytännön lakimiehet ovat taas edustaneet sitä kantaa, että — huomioon ottaen RajavA 3 §:n säännös — PLA 6 § antaa puolustusvoimain komentajalle vain mahdollisuuden neuvotella rajavartiolaitoksen kanssa yhteistoiminnasta sodan varalta ja toimittaa laitokselle tätä koskevaa informaatiota.⁹¹

Asetusta ylempinasteinen säädös, nimittäin 1944 RajavL, järjestää rajavartiolaitoksen johdon sisäasiainministeriön yhteyteen,⁹² mutta tämän järjestelyn ei välttämättä tarvitse edellyttää täydellistä alustussuhdetta ministeriöön.⁹³ Vasta RajavA 3 §:ssä määrätään nimenomaisesti, että laitos on SisM:n alainen. Kun sekä 1947 RajavA että 1960 PLA ovat samanasteisia säädöksiä, näyttäisi jälkimmäinen myöhemmin annettuna pikemminkin muuttaneen edellistä ja kaventaneen alaisuussuhdetta sisäasiainministeriöön puolustusvoimain komentajan

⁹⁰ Näin Niilo Riuttala lausunnossaan SKK:n maanpuolustuskurssilla 9.11.1965. Samoin Paavo Ilmola haastattelulausunnossaan.

⁹¹ Näin Olavi Korte ja Severi Salo antamissaan haastattelulausunnoissa.

⁹² Ks. RajavL 2 §: »Rajavartiolaitos käsittää esikunnan, joka toimii erityisenä osastona sisäasiainministeriössä, — — —»

⁹³ On otettava huomioon, että 1931 RajavL 2,1 § sisälsi asiallisesti samanlaisen säännöksen kuin 1944 RajavL 2,1 §. Sen estämättä oli 1932 RajavA 17 §:ssä voitu säätää, että puolustusministerillä ja sotaväen päälliköllä oli valta antaa ohjeita ja määräyksiä niistä tehtävistä ja toimenpiteistä, joihin rajavartiolaitoksen puolustusvoiman lkp:n varalta oli valmistauduttava ja ryhdyttävä. Kysymys oli sitovista määräyksistä. Ks. *Virkki* II s. 204—205. Vastaavia säännöksiä sisälsivät 1933 PLA 3 §, 1937 I PLA 3 §, 1937 PvJohtoA 4 § ja 1940 PvJohtoA 5 §.

hyväksi. Toisaalta PLA 6 §:ssä puhutaan käskyistä ja ohjeista, jotka annetaan *puolustusvoimain* johtaville viranomaisille. Rajavartiolaitos ei ennen liikekannallepanoa kuulu puolustusvoimiin. Tämän vuoksi ei normaalioloissa voida PLA 6 §:stä johtaa puolustusvoimain komentajalle valtaa antaa sitovia määräyksiä rajavartiolaitokselle.

ENSIMMÄINEN OSA

YLIPÄÄLLIKÖNVALLAN SISÄLLÖSTÄ

I HM 30 §:N KESKEISIN SISÄLTÖ

1. SOTAVOIMASTA JA SEN TEHTÄVÄSTÄ

Sota on väkivallan käyttöä. Yhteiskuntatieteiden kannalta, toteaa *Killinen*, sota on väkivaltainen menetelmä ulko- tai sisäpoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Sodassa koetetaan vastustaja väkivaltaa käyttäen saada alistumaan sellaiseen ratkaisuun, joka on itselle poliittisesti edullinen.¹ Sotavoima on tällaisen vallankäytön välikappale. Väki-valta kohdistuu valtioiden välisessä sodassa toisen oikeusjärjestyksen alaisiin ihmisyksilöihin ja toisen valtion valtapiirissä olevaan omaisuuteen. Sisällissodassa taas on kysymys valtionsisäisestä väkivallan käytöstä.

Kun lähes jokainen valtio pyrkii luomaan itselleen sotavoiman, merkitsee vastustajan alistaminen fyysisellä väkivallalla ensisijaisesti sen sotavoiman tuhoamista. Aseiden ja sodankäyntimenetelmien kehityessä on seuraava askel se, että pyritään vastustajan kaikkien voimavarojen, sodankäyntikyvyn tuhoamiseen. Lopulta — totaalisen sodan ja ydinaseiden aikakaudella — tavoitellaan hävityksen aikaansaamista kohteeseen katsomatta. Totaalisimmassa muodossaan sota ei enää palvelekaan poliittisia päämääriä, vaan saattaa pikemminkin johtaa molempien tai kaikkien sotaakäyvien puolien tuhoon.²

Joka tapauksessa on sotavoiman päätehtävä sodan aikana erilaa-tuinen väkivallan käyttö. Rauhan aikana sotavoiman päätehtävänä on

¹ *Killinen*, Sota s. 688.

² *Killinen*, Kansainvälisen turvallisuuden poliittisista edellytyksistä s. 20.

sodanaikaiseen toimintaan valmistautuminen.³ Näitä tehtäviä varten sotavoima on varustettu tarkoitukseen soveltuvalla aseistuksella.

Maanpuolustuksen käsitteestä. Sotavoiman päätehtävän suorittamista, aseellista sodankäyntiä ja sen rauhanaikaista valmistelua on — niin Suomessa kuin useissa muissakin maissa — ryhdytty nimittämään *maanpuolustukseksi*.⁴ Nimitys selittyy siten, että sotaakäyvistä heikomman valtion kannalta konventionaalinenkin sota saattaa helposti muodostua »fyysiseksi taisteluksi valtion olemassaolosta», kuten sveitsiläinen *Batschelet* sodan määrittelee.⁵ Maanpuolustus-termiin liittyy positiivinen arvostus, mikä valtion kannalta onkin suotavaa sotaan muuten assosioituvien negatiivisten mielikuvien vuoksi. Sama ilmiö on havaittavissa sotavoimalle annetuista nimityksistä, kuten puolustuslaitos ja puolustusvoimat.⁶ Suomi ei ole ainoa valtio, jossa tällaisilla nimityksillä halutaan korostaa kansallisen sotavoiman puolustuksellista luonnetta ja sotavoimaa ylläpitävän valtion ei-agressiivista ulkopoliittikkaa.⁷

Muutenkin maanpuolustuksen käsitettä on laajennettu. Maanpuolustustoiminnan tavoitteeksi on määriteltä kansakunnan olemassaolon sekä kansalaisten vapauden ja heidän laillisten oikeuksiensa, toimeentulonsa ja elinmahdollisuuksiensa turvaaminen kaikissa olosuhteissa sodan ja rauhan aikana.⁸ Yhtäpitävästi tämän kanssa puolustuksen katsotaan käsittävän kaikki ne toimet, joita rauhan ja sodan aikana suoritetaan valtakunnan valtiollisen riippumattomuuden, alueellisen koskemattomuuden ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseksi ja suojaamiseksi.^{9a} Tällöin voidaan maanpuolustuksen perinnäistä ydinainesta nimittää *sotilaalliseksi maanpuolustukseksi*.

Maanpuolustus-termiä rasittaa subjektiivinen arvoväritys, mutta kun tämä termi on omaksuttu positiiviseen oikeuteen, voidaan sitä käyt-

³ *Beishline* s. 264.

⁴ *Tervasmäki* s. 2.

⁵ *Batschelet* s. 1.

⁶ Vrt. *Hermansonin* esittämää määritelmää, johon ei sisälly arvostuksia: »Valtion sotaväki on mahtikeino, jonka avulla valtio pitää voimassa ja näyttää valtiotaltaansa niin sisään- kuin ulospäin.» *Hermanson* s. 106.

⁷ Ks. esim. terminologian kehityksestä Saksassa *Lepper* s. 11—13.

⁸ *Henkinen maanpuolustus* s. 177.

^{9a} *Tervasmäki*, *Maanpuolustus* s. 378. — Ns. totaalisen puolustuksen käsitteestä ks. myös SOU 1961: 7 s. 59—60.

tää myös oikeudellisessa tutkimuksessa. Käsite — samoin kuin sen rinnakkaiskäsitteet puolustus ja valtakunnan puolustus — esiintyy positiivisessa oikeudessa sekä laajassa (esim. PINA 5 §) että suppeassa (esim. PLA 1 §) merkityksessä. Tässä tutkimuksessa käytetään maanpuolustus-termiä laajassa merkityksessä, milloin asiayhteydestä ei suoraan nähtäisi ilmene, että tarkoitetaan vain sotilaallista maanpuolustusta.

Puolustusvoimain tehtävät. Kuten edellä todettiin, vastaa HM 30 §:ssä mainittua »sotavoimaa» nykyisin lähinnä puolustusvoimat-niminen organisaatio. Puolustusvoimain tehtävänä on voimassa olevan puolustuslaitosasetuksen mukaan rauhan aikana edistää kansan puolustusvalmiutta antamalla sotilaskoulutusta, valmistautua muutoinkin valtakunnan puolustamiseen ja puolueettomuuden suojaamiseen, puolustaa laillista yhteiskuntajärjestystä ja osallistua, siten kuin siitä on erikseen säädetty, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen (PLA 1, 2 §).

Huomiota herättää se, että puolustusvoimain tehtävä ulkoisen kriisin aikana käy vain välillisesti ilmi asetuksen säännöksistä. Puolustusneuvosto on kuitenkin määrittänyt puolustusvoimain tehtävät siten, että ne jakautuvat kolmeen osaan: rauhanaikaiset tehtävät, tehtävät puolueettomuutta suojattaessa sekä ne tehtävät, joista puolustusvoimain on vastattava, jos valtakunta rauhanpyrkimyksistään huolimatta joutuu sotaan mukaan.⁹ Jos valtakunnan ulkopuolella syntyy sota tai aseellinen selkkäus, puolustusvoimain on huolehdittava maan puolueettomuuden suojaamisesta. Niiden on valvottava valtakunnan tilaa sekä maa- ja merialuetta, turvattava näiden koskemattomuus sekä ryhdyttävä välittömiin toimenpiteisiin puolueettomuuden loukkaajaa vastaan. Tällaisia välittömiä toimenpiteitä, jotka käsittävät voimakeinojen, siis asevoiman käyttämistä, edellyttää puolustusvoimilta myös AluevalvontaA 41 §. Jos kansainvälinen kriisi kiristyy, lähenee valtakunnan rajoja tai puolueettomuuden loukkaukset tihenevät ja suurenevat, puolustusvoimain kokoonpano on muutettava tätä tilannetta vastaavaksi (täydellinen tai osittainen liikekannallepano) ja puolustusvoimiin kuuluvat joukot on keskitettävä uhanalaisille alueille. Mikäli puolueettomuuden loukkaaminen laajenee täysimittaiseksi sodankäynniksi valtakuntaa vastaan, puolustusvoimain on puolustettava valtakun-

⁹ Ilmola s. 179.

nan aluetta torjumalla sitä vastaan tai sen kautta kohdistetut hyökkäykset.^{9a}

Operatiiviset ja koulutusasiat. Niitä asioita, jotka välittömimmin liittyvät sotavoiman rauhan- ja sodanaikaisen päätehtävän täyttämiseen, voidaan nimittää koulutus- ja operatiivisiksi asioiksi.

Sotilaallinen koulutus käsittää kaiken sen toiminnan, mikä on tarpeen sotavoiman harjaannuttamiseksi sen sodanaikaiseen tehtävään. Koulutusta laajassa mielessä on valtaosa sotavoiman rauhanaikaisesta toiminnasta.¹⁰

Operatiivisiin asioihin voidaan lukea:

a) Sotavoiman rauhanaikaiset liikkeet ja kuljetukset, jotka liittyvät sotilaallisiin varotoimiin (esim. joukko-osaston tilapäinen siirto määräpaikkaan) tai tarkoittavat sodanaikaisen toiminnan valmistelua (liikekannallepanoa seuraavat keskityskuljetukset).

b) Sodanaikaisen toiminnan valmistelu rauhan aikana eli ns. operatiivinen valmistelu. Siihen kuuluvat tutkimusten suorittaminen sotilaallisen maanpuolustuksen edellytyksistä sekä operatiivisten suunnitelmien laatiminen sodan varalta.¹¹

c) Sotatoimet eli operaatiot. Näillä ymmärretään niitä taisteluja, joukkojen siirtoja ja ryhmytyksiä, jotka ovat välttämättömiä määrätehtävän suorittamiseksi.¹² Operaatioita johtaessaan sotavoiman johto joutuu määräämään, kuinka voimavarat jaetaan eri tarkoituksiin, kuinka määrätehtävät asetetaan ja muotoillaan uudelleen tilanteen kulloinkin vaatimalla tavalla ja kuinka taistelevia joukkoja tuetaan huolto- ja muin tukitoiminnoin.¹³

d) Sotavoiman valtionsisäinen toiminta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, myös silloin kun tämä toiminta ei vielä ole laajentunut sisällissodaksi.

Valtionsisäisestä väkivallan käytöstä. PLA 1 §:ssä korostetaan verraten voimakkaasti puolustusvoimain valtionsisäistä tehtävää, laillisen

^{9a} *Niilo Riuttalan* luennon mukaan SKK:n maanpuolustuskurssilla 9.11.65.

¹⁰ Ks. *Suhonen*, SAL 1960 s. 121.

¹¹ Ks. *Virkki* I s. 44 ja SOU 1961: 7 s. 13. — Liikekannallepanon valmistelu ei kuulu operatiivisiin asioihin, mutta kylläkin liikekannallepanoa seuraavien keskityskuljetusten valmistelu. *Airo* s. 45; *Reini* s. 118—119.

¹² Määritelmä KOyl:stä, liite s. 216.

¹³ Ks. SOU 1961: 7 s. 13.

yhteiskuntajärjestyksen ylläpitämistä. Sama korostus ilmenee AseVL 1 §:stä. Oikeusjärjestyksen voimassa pysyminen riippuu hyvin suurelta osalta niistä voimakeinoista, joita valtiolla on käytettävissään. Mahdollisuus ryhtyä asevoiman käyttöön on oikeusjärjestyksen voimassa pysymisen ja samalla valtion olemassaolon viimeinen tae.

Sisäisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen kuuluu ensisijaisesti kuitenkin poliisiorganisaatiolle (PoliisiL 1 §), joka on aseistettu ja joka sekin tehtävänsä täyttäessään saattaa joutua käyttämään asevoimaa.¹⁴ Poliisin asettaminen etusijalle valtionsisäisessä väkivallan käytössä¹⁵ käy ilmi erinäisistä säännöksistä, mm. RL 16 luv. 6 §:stä¹⁶ ja 20.1.1896 annetusta julistuksesta, joka koskee sotaväen kutsumista antamaan virka-apua.¹⁷

Edellä selostettu asiointi johtuu lähinnä historiallisesta kehityksestä, mutta nykyisin sitä voidaan perustella myös erikoistumisnäkökohdilla. Sotavoima on massiivisen väkivallan käyttöön erikoistunut organisaatio. Poliisiviranomainen on koulutuksensa ja virkakokemuksensa nojalla kykenevämpi kuin sotilasviranomainen soveltamaan käytettävän väkivallan voimakkuuden siten, että se on kohtuullisessa suhteessa tavoiteltuun tulokseen. Vasta silloin, kun poliisin voimavarat eivät riitä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, on tarkoituksenmukaista käyttää tähän tehtävään sotavoimaa. Jos sitten epäjärjestys laajenee kapinaksi tai sisällissodaksi, on sotavoiman käyttö täysin sen tarkoituserien mukaista.¹⁸

Sotavoima HM 30 §:n mukaan. Edellä esitetyn nojalla voidaan katsoa, että HM 30 §:ssä tarkoitetaan sotavoimalla valtion ensi sijassa sotilaallista maanpuolustusta varten järjestämiä ja aseistamia muodos-

¹⁴ Poliisin tehtävistä ks. — paitsi PoliisiL:n 2 lukua — *Ylösjoki* I s. 7 ja II s. 28 ja poliisista asevoiman käyttäjänä *Ylösjoki* II s. 46, 108—109, 272—274. Asevoiman käyttämisestä sisäisen järjestyksen ylläpitämiseksi ks. myös *Ståhlberg* s. 406—414. — Ks. myös tullivartioaluksen oikeudesta asevoiman käyttöön tullilain (271/39) 17,3 §.

¹⁵ Vrt. *Mannerin* toimik. miet. s. 50.

¹⁶ Tässä säännöksessä puhutaan nimenomaan »siviilivirkamiehestä». Ks. tarkemmin *Ylösjoki* II s. 298—300. Ks. myös *Lvk:n julk. n:o 8/1966* s. 8—9.

¹⁷ V:n 1896 julistuksen voimassaolosta on tosin esitetty epäilyksiä. Ks. *Sipponen* s. 355 alav. 36.

¹⁸ Ks. *Ahtee* s. 38—39, 147—148; *Honkasalo*, *Yleiset opit* I s. 183; *Ylösjoki* II s. 71—72, 107—118, 151; *Lepper* s. 26—30.

telmia. Kaikkien sotavoiman osien ei kuitenkaan tarvitse olla aseistettuja eikä edes tarkoitettuja välitöntä aseellista toimintaa varten. Sodankäyntitapojen ja välineiden kehitys on liittänyt sotavoiman aseistettuun runko-organisaatioon erilaisia teknisiä, huolto- ja suojelutehtäviä hoitavia elimiä ja yksiköjä. Nämä muodostavat sotavoiman tehokkaalle toiminnalle välttämättömän tukielimistön ja kuuluvat tämän vuoksi sotavoimaan yhtä lailla kuin aseistetutkin joukot.¹⁹

2. TASAVALLAN PRESIDENTTI JA SOTILAALLINEN KÄSKYVALTA

A. Puolustusvoimain keskitetty organisaatio

Sotavoiman tulee — varsinkin täyttäessään sodanaikaista tehtävänsä — toimia yhtenäisen johdon alaisena ja samaan päämäärään tähtäävien suunnitelmien mukaan. Kokemus osoittaa, ettei tehokas toiminta muuten ole mahdollista. Sotavoiman johdon on saatava tahdonsa toteutetuksi yhtäläisellä tavalla koko sotavoiman piirissä. Tämän tahdon täytyy — niin kuin on sanottu — »päästä sävähdyksenä käymään läpi koko sotavoiman».²⁰ Toimintamääräykset annetaan sotavaimalle käskyjen muodossa. Ylimmän johdon antamia toimintamääräyksiä ei sellaisinaan voitaisi joka tilanteessa toimittaa kaikille sotavoimaan kuuluville, eikä tällainen menettely olisi tarkoituksenmukaista. Yleensä onkin päädytty organisoimaan sotavoima siten, että käskyt — koko ajan yksityiskohtaistuen ja täsmällistyen — kulkevat läpi sotavoiman komentoportaalta toiseen, ylimmästä alimpaan. Tällaiselle organisaatiolle ovat tyypillisiä suorat käskyvaltasuhteet ja niitä vastaavat käskynalaisuussuhteet. Sitä nimitetään tavallisesti keskitetyksi l. suoraksi organisaatioksi.²¹

Eri maissa ja eri aikoina on sotavoiman organisaatiosta kehitetty erilaisia muunnelmia, mutta jos komentajat ja heidän esikuntansa käsitetään yhdeksi yksiköksi, on sotavoima — myös Suomen puolustuslaitos — edelleen malliesimerkki keskitetystä organisaatiosta.²² Organi-

¹⁹ Näin Lepper s. 18. Ks. myös Henkinen maanpuolustus s. 25—26.

²⁰ Ks. Virkki I s. 56.

²¹ Ks. Batschelet s. 2; Beishline s. 143—166; Maunula, SAL 1948:IV s. 7.

²² Näin Korvenheimo, SAL 1959 s. 246—248. Samaan suuntaan Merikoski II s. 6.

saation keskitys on Suomessa nykyisin viety loppuun saakka; myös ylin sotilasjohto on keskitetty. Sotilaallinen hierarkia on siten perusrakenteeltaan pyramidin kaltainen: sen huippuna on puolustusvoimain komentaja, joka on puolustuslaitoksen käskyvallan haltija, ts. koko puolustuslaitos on hänen käskynalaisensa (PLA 5 §). Puolustusvoimain komentajan alaisilla sotilaallisen käskyvallan²⁴ haltijoilla on kullakin tietty määrä välittömästi käskynalaisia²⁵ ja näillä taas vuorostaan tietty määrä käskynalaisia jne.

Ahteen mukaan käskyvalta sisältää vallan antaa sekä velvoittamattomia yleisohjeita että sitovia, yleisiä tai yksittäistapausta koskevia virkakäskyjä.²⁶ Käskyvaltaa vastaa käskynalaisen tottelemisvelvollisuus: kun käskynalainen saa tiedokseen käskyn, hänelle syntyy oikeudellinen velvollisuus menetellä käskyn edellyttämällä tavalla. Sotilaskäskynalaisesta on erityisesti määrätty, että hänen on vastaväitteittä suoritettava tunnollisesti ja täsmällisesti kaikki esimiehen käskyt (SO 93 k.).

Keskitetylle organisaatiolle on luonteenomaista, että ylemmän sotilasviranomaisen käskyvaltaan sisältyy myös alemman käskyvalta.²⁷ Esimiehellä on siten valta sivuuttaa lähin alaisensa ja antaa välittömiä

²³ numero käyttämättä.

²⁴ Pysyvä käskyvalta on jokaisella, jolle puolustusvoimain vakinaisen jaoituksen tai puolustusvoimain järjestelystä muuten annettujen säännösten tai määräysten mukaan kuuluu päällikkyys. Tilapäinen käskyvalta perustuu päällikön käskyyn, arvojärjestykseen tai ohjesäännöissä annettuihin määräyksiin. SO 39 ja 41 k.

²⁵ Kirjallisuudessa on erotettu toisistaan alaisuussuhde ja käskynalaisuussuhde, jolloin jälkimmäistä on pidetty alaisuussuhteen kiinteämpänä muotona. Ks. esim. Merikoski I s. 127 ja Ståhlberg s. 52. Toisaalta Ahtee, LM 1953 s. 304–305, haluaa varata ilmauksen alaisuussuhde samaan tarkoitukseen kuin käskynalaisuussuhdetta tähän asti on käytetty. — Kun sotavoimaa koskevista säännöksissä ja määräyksissä ehkä useammin puhutaan »käskynalaisesta» (esim. SRL 163 § ja SO 93 k.) kuin »alaisesta» (esim. PLA 5 §), käytän tässä esityksessä ilmausta käskynalaisuus (vast. käskynalainen) tarkoittaessani sotilashenkilön suhdetta siihen viranomaiseen, jolla on sotilaallinen käskyvalta häneen nähden.

²⁶ Ahtee, LM 1953 s. 308–310.

²⁷ 1928 SkA 31 §:ssä säädettiin: »Ylemmän päällikön tai esimiehen käskyvaltaan sisältyy myös alemman käskyvalta.» Björkstén, JFT 1929 s. 116, katsoo, että tästä säännöksestä ilmenee eräin rajoituksin koko sotavoimaa koskeva yleinen periaate.

käskyjä tämän alaisille viranomaisille. Tällä tavoin esimies voi ryhtyä toimimaan käskynalaisensa sijasta ja hoitamaan niitä tehtäviä, jotka tälle kuuluvat.²⁸

B. Ylipäällikkyyden ydin

Presidentin ja sotilasviranomaisten välisistä suhteista. PLA 5 §:n mukaan puolustusvoimain komentaja on välittömästi tasavallan presidentin alainen puolustuslaitoksen käskyvallan haltija. Kuuluuko siis presidentille samanlainen käskyvalta puolustusvoimain komentajaan ja koko puolustusvoimiin nähden kuin puolustusvoimain komentajalla on alaisiinsa sotilasviranomaisiin nähden?

Sellainen asiointi, että hallintoviranomainen on välittömästi tasavallan presidentin alainen, on poikkeusilmiö valtiollisessa järjestelmässämme. Toimeenpano- l. hallitusvaltahan on meillä jaettu presidentin ja valtioneuvoston kesken. Presidentille kuuluvissa asioissa valtioneuvosto on eräänlaisessa alistussuhteessa presidenttiin, mutta tämä merkitsee vain sitä, että valtioneuvosto on velvollinen ryhtymään niihin toimiin, jotka presidentin päätöksistä, eritoten niiden täytäntöönpanosta johtuvat. Niissä asioissa, jotka kuuluvat valtioneuvoston ratkaisovaltaan, presidentti ei voi antaa valtioneuvostolle määräyksiä, puhumattakaan siitä, että presidentillä olisi yleensä käskyvaltaa muihin hallitus- ja hallintoviranomaisiin nähden.²⁹ Tällä tavoin presidentti on melko tiiviisti eristetty hallintokoneistosta.³⁰ Poikkeuksena tästä yleisestä säännöstä näyttää — ainakin eräiltä osin — olevan puolustushallinto.

Puolustushallinnossa on sellainen välitön alaisuus, josta PLA 5 §:ssä säädetään, ollut lähes poikkeuksettomana sääntönä järjestettäessä ylimpien sotilasviranomaisten suhdetta tasavallan presidenttiin. HM 30 §:ää näin konkretisoitaessa on tämän perustuslainsäännöksen katsottu edellyttävän, että presidentillä on sotilaallinen käskyvalta puolustusvoimain

²⁸ Merikoski II s. 6; idem, Oikeussuoja I s. 184 ja II s. 9.

²⁹ Ks. Björkstén s. 134; Kastari s. 258 erit. alav. 19; idem, TP:n asema s. 35. — Presidentin suhteesta ulkoasiainministeriin ja ulkoasiainhallinnon virkamiehiin ks. kuitenkin Kaira, Suomen valtiosopimukset s. 94—102; Kastari, TP:n asema s. 35—36; Tarkiainen s. 113; Uotila s. 162.

³⁰ HM 32 §:n säännös presidentin valvontavallasta hallintokoneistoon nähden on presidentin oman valvonta-aparaatin puuttuessa jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi. Merikoski I s. 93.

kaikkiin viranomaisiin nähden. Ei ole mitään aihetta epäillä tämän käsityksen oikeellisuutta. HM 30 §:n mukaan kaikkien niiden muodostelmien, jotka ovat luettavissa »sotavoimaan», tulee johtavan viranomaisensa välityksellä olla presidentin käskynalaisia.³¹ Loogisena seurauksena tästä on, että käskynalaisuusuhde presidentin ja sotavoiman välillä katkeaa, kun ylipäällikkyyys luovutetaan HM 30 §:n nojalla.³²

HM 30 §:n ja PLA 5 §:n nojalla tasavallan presidentillä on siis valta antaa sotilasviranomaisille, näiden joukossa puolustusvoimain komentajalle sitovia virkakäskyjä.^{32a} Presidentti voi ryhtyä toimimaan puolustusvoimain komentajan sijasta ja ottaa hoitaakseen tälle PLA:n mukaan kuuluvia tehtäviä.³³

Mitä tarkoitusta varten presidentillä on sotilaallinen käskyvalta? Käskyvalta tarkoittaa vain kahden viranomaisen välistä suhdetta, ei muuta. Kun sanomme, että tasavallan presidentillä on HM 30 §:n nojalla välitön käskyvalta sotavoimaan nähden, ei ole vielä tullut selväksi, mitä tarkoitusta varten tuo valta on olemassa, millaisissa asioissa presidentti voi antaa puolustusvoimille sitovia käskyjä, millaisia tehtäviä presidentillä on valta ottaa suorittaakseen. Positiivisesta oikeudesta ei selkeää vastausta noihin kysymyksiin saakaan. Mutta PLA 6 §:n 1 kohdasta havaitaan, että puolustusvoimain komentajan tehtävänä on antaa puolustusvoimain puolustusvalmiuden valmisteluja, ylläpitämistä ja kehittämistä koskevia käskyjä puolustusvoimain johtaville viranomaisille. Historiallisesta katsauksesta kävi edellä selville, että valtionpäämiehen ylipäällikkyyys on vanhastaan käsittänyt vallan antaa sotavoimalle määräyksiä siitä, miten sen perustehtävä on täytettävä. Nämä havainnot oikeuttavat edellyttämään, että presidentille kuuluu HM 30 §:n nojalla osapuilleen samanlainen valta, siis valta antaa sotavoimalle määräyksiä operatiivisista ja koulutusasioista. Presidentin *ylipäällikönvaltaan*,³⁴ ylipäällikkyyteen sisältyy siis ylin sotilaallinen käs-

³¹ Lähden näin ollen siitä, että »välitön alaisuus» ja »käskynalaisuus» ovat samansisältöisiä käsitteitä.

³² Ks. *Erich II* s. 34; *Hakkila* s. 134.

^{32a} Virkakäskyn käsitteestä ks. *Merikoski II* s. 64.

³³ Tähän suuntaan *Merikoski*, TP:n asema.

³⁴ *Hermanson* s. 191 puhuu presidentin »päällikön- eli komentovallasta». — Ylipäällikönvallan rinnakkaiskäsitteenä käytetään tässä tutkimuksessa käytännön suosimaa mutta vähemmän selkeää ilmausta ylipäällikkyyys.

kyvalta, joka on olemassa määrätarkoitusta varten, ensisijaisesti sen vuoksi, että presidentti voisi käyttää sotavoimaa sen perustehtävän suorittamiseen. Tämä on ylipäällikönvallan ydinsisältö.

C. HM 30 §:ssä säädetyn käskynalaisuussuhteen toteuttaminen perustuslakia alemmanasteisin säännöksiin

Johtavien sotilasviranomaisten asema on v:sta 1919 lähtien järjestetty asetuksella. Edellä mainittiin, että nämä viranomaiset yleensä on asetettu välittömästi tasavallan presidentin käskynalaisiksi. Ne muuttamat tapaukset, joissa näin ei ole menetelty, muodostavat vain poikkeuksen, joka vahvistaa säännön. Kaksi niistä koskee suojeluskuntajärjestöä ja kolmas puolustuslaitoksen johdon järjestelyä syksyllä 1939.

Hankalimmin selvitettävä tapaus noista kolmesta on ehkä suojeluskuntajärjestön ja sen ylipäällikön asema 1919—21. Suojeluskuntain asema sotavoiman osana oli näet tuolloin yleisesti tunnustettu.³⁵ Tämän vuoksi suojeluskuntain ylipäällikön olisi ilmeisesti pitänyt olla tasavallan presidentin käskynalainen, sen sijaan että hän 1919 SkA:n mukaan oli sotaministerin alainen. V:n 1919 SkA olikin tältä osin selvästi ristiriidassa perustuslain kanssa, semminkin kun sotaministerin asema otaksuttavasti käsitettiin sellaiseksi, ettei hän suojeluskuntajärjestöä koskevissa asioissa voinut olla presidentin käskynalainen.³⁶

Kun puolustusvoimain ylimmän johdon organisaatiota muutettiin syksyllä 1939 (ks. ed. s. 37), jäi puolustusvoimain komentajan suhde

Ilmaus ylipäällikönvalta ei tarkoita, niin kuin harhaanjohtavasti saatetaan mainita, että presidentti toimisi kahdessa ominaisuudessa, milloin valtionpäämiehenä milloin ylipäällikkönä. Käyttäessään perustuslainmukaisia valtuuksiaan presidentti aina toimii valtionpäämiehenä, mutta HM 30 §:n nojalla hänellä on ylipäällikölle kuuluva valta. Vrt. myös Björkstén, JFT 1929 s. 113, erit. alav. 3.

³⁵ *Hersalo* s. 25.

³⁶ Vuoden 1921 SkA:ta valmistelleen komitean mietinnöstä saa sen käsityksen, ettei presidentillä katsottu olevan käskyvaltaa suojeluskuntiin nähden. Komitean mielestä näet siihenastiseen järjestelmään oli aikaansaattava sellainen muutos, että suojeluskuntajärjestö ja armeija rinnastetaan asettamalla molemmat saman ylijohdon alaisiksi. Tätä on komitea tarkoittanut ehdottaessaan suojeluskuntajärjestön siirrettäväksi sotaministerin alaisuudesta suoraan sotavoimain ylipäällikön s.o. tasavallan presidentin alaiseksi. KM 1921:16 s. 6. Samaan suuntaan *Raikkala* s. 96.

tasavallan presidenttiin sääntelemättä. Sama puute esiintyi suojeluskuntain komentajan kohdalla 1941 SkA:ssa. Kummallakin kertaa oli ilmeisesti kyseessä lainsäätäjälle tapahtunut kömmähdys; sekä puolustusvoimain komentajan että suojeluskuntain komentajan täytyykin katsoa suoraan HM 30 §:n nojalla olleen välittömästi tasavallan presidentin alaisia.

Rajavartiolaitoksen asema. HM 30 §:n säätämän käskynalaisuussuhteen kannalta on ongelmallisin kysymys rajavartiolaitoksen kaksinainen asema. Sodan aikana laitos liitetään puolustusvoimiin ja saatetaan siten tasavallan presidentin käskynalaiseksi, mutta rauhan aikana se on sisäasiainministerin alainen.

Rajavartiolaitoksen rauhanaikaista asemaa voidaan kuitenkin perustella laitoksen tehtävän kaksinaisuudella. Laitosta ei ole järjestetty eikä aseistettu ensi sijassa maanpuolustustarkoituksia varten; sen henkilökunnalle asetetaan erityisvaatimuksia, jotka ovat toiset kuin puolustuslaitokseen kuuluville asetetut. Toisaalta: kun rajavartiolaitos liikkeen kannallepanon sattuessa liitetään puolustusvoimiin, sen erityisluonne häviää ja siitä tulee puolustusvoimain orgaaninen osa. Samalla laitoksen tehtävät muuttuvat aivan toisiksi kuin normaalioloissa.

Nykyisen järjestelyn ainoa heikko kohta — HM 30 §:n soveltamisen kannalta — on asevelvollisten yksikköjen perustaminen rajavartiolaitoksen yhteyteen. Laitoksessa palvelevien asevelvollisten määrä on tosin suhteellisen pieni.³⁷ Mutta jos tätä määrää ryhdytään lisäämään ja laitos siitä huolimatta pysytetään sisäasiainministeriön alaisena, joudutaan tiettyssä vaiheessa toteamaan, että tällainen järjestely on ristiriidassa HM 30 §:n kanssa. RajavL:n 5 §:n mukaan näitä asevelvollisia yksiköjä voidaan tarpeen vaatiessa käyttää rajavartiolaitoksen toiminnan tukena; kysymys olisi siis laitoksen reservistä. Tosi-asiassa nämä yksiköt on järjestetty lähinnä maanpuolustustarkoitusta varten ja ne on vain eräistä käytännöllisistä syistä liitetty rajavartiolaitoksen yhteyteen.³⁸

³⁷ PE:n antaman tiedon mukaan rajavartiolaitoksessa palveli v:n 1964 lopussa vajaat tuhat asevelvollista.

³⁸ Vrt. OKa v:lta 1928, s. 97—98: asevelvollisten joukko-osastojen liittäminen rajavartiostoihin ei muuta rajavartiostojen asemaa pikemmin poliisiin kuin puolustuslaitokseen kuuluvana organisaationa. — Tämä OKa:n lausunto liittyi kuitenkin eräiden virkamiesoikeudellisten kysymysten selvittelyyn.

Käsillä oleva tapaus on esimerkki siitä, kuinka nimityksiä vaihtamalla saatetaan perustuslain säännöksiä kiertää.³⁹ Jos HM 30 §:ää sovellettaessa tuijotettaisiin vain eri organisaatioiden ja muodostelmien nimityksiin, voitaisiin kenties valtaosa maanpuolustusta varten järjestetyistä muodostelmista toisennimisinä siirtää presidentin valvontavallan (= ylipäällikönvallan) ulkopuolelle: joko rajavartiolaitokseen tai poliisiorganisaatioon sisäasiainministeriön alaisuuteen taikka jonkin muun viranomaisen alaiseksi. Tällainen järjestely tekisi täysin tyhjäksi presidentille HM 30 §:ssä taatun toimivallan. Puheena oleva poikkeus HM 30 §:stä (asevelvolliset rajavartiolaitoksessa) on kuitenkin niin vähäinen, ettei sen yhteydessä ole aihetta vielä puhua perustuslainvastaisuudesta.⁴⁰

Mikäli rajavartiolaitoksessa koulutettavien asevelvollisten määrää haluttaisiin tuntuvasti lisätä, olisi laitos ensin — muutenkin kuin liikekannallepanon aikana — alistettava joko puolustusvoimain komentajan tai välittömästi presidentin johtoon ainakin koulutus- ja operatiivisissa asioissa.⁴¹

3. YLIPÄÄLLIKÖNVALLAN REAALISUUDESTA

Yleisen käsityksen mukaan täytyy viranomaisen, joka muodostaa sotilaallisen hierarkian huipun, olla yksihenkilöinen. Yksihenkilöisyy-

³⁹ Esimerkkinä voidaan myös mainita se, kuinka Japanissa on sovellettu vuoden 1946 valtiosäännön 9 artiklaa. Tässä artiklassa säädetään, ettei Japani enää koskaan tule ylläpitämään »maa-, meri- ja ilmasotavoimaa». Japanin jälleenvarustautuminen on tästä säännöksestä huolimatta päässyt hyvälle alulle; uudesta sotavoimasta on vain alemmanasteisissa säädöksissä käytetty nimitystä »kansalliset puolustusvoimat». *Loewenstein* s. 159.

Suomen osalta on palautettava mieliin tässä yhteydessä Pariisin rauhansopimuksen (AsK 691/47) 15 art:n määräys, joka kieltää sotilaskoulutuksen antamisen Suomen maavoimiin, sotalaivastoon tai ilmavoimiin kuulumattomille henkilöille. Artiklan tarkoituksena on estää rauhansopimukseen sisältyvien, sotavoiman määrävahvuuksia koskevien säännösten kiertäminen. Niinpä rauhansopimuksen 13 art:ssa nimenomaan luetaankin rajavartiojoukot mukaan maavoimien määrävahvuuksiin. Ks. myös *Suontausta*, LM 1953 s. 553.

⁴⁰ Poikkeusta voidaan pitää vähäisenä, koska laitoksessa palvelevien asevelvollisten määrä on pieni ja alistus SisM:lle koskee vain rauhan aikaa. — Poikkeuksen laajuuden merkityksestä säännöksen perustuslainmukaisuutta arvosteltaessa ks. *Sipponen* s. 489.

⁴¹ Tällaista alistussuhdetta ei nykyisin ole olemassa. Ks. ed. s. 49.

den vaatimus on toteutettava myös siinä pisteessä, jossa sotilaallinen hierarkia liittyy valtion yleiseen hierarkiaan. Näin ollen ei voida ajatella ylipäällikkyyden uskomista monijäseniselle kollegiolle, hallitukselle. Ylipäällikkyyden haltijana tulee tällöin kyseeseen joko ministeristön yksityinen jäsen tai valtionpäämies. Jos ylipäällikkyyys uskotaan valtionpäämiehelle, saavutetaan se etu, että sotilashierarkian huippu yhdistyy valtion hierarkian huippuun. Tällaista järjestelyä puoltaa sekin, että valtionpäämies on valtion symboli. Hän personifioi valtiota, valtiollista järjestysmuotoa ja vallitsevia yhteiskunnallisia ja poliittisia arvoja, kaikkea sitä, mitä sotavoiman on määrä suojata.⁴²

Jos valtionpäämiehen ylipäällikkyyys perustuu sellaisiin syihin, joista juuri oli puhe, saattaa se olla täysin nimellinen. Valtionpäämiehen ei ehkä edellytetä itse käyttävän ylipäällikönvaltaa, vaan sitä käyttää jokin toinen viranomainen. Ylipäällikönvalta ei tällöin ole reaalinen.⁴³

Tässä jaksossa pyrin selvittämään, edellytetäänkö Suomen oikeuden mukaan valtionpäämiehen itse käyttävän ylipäällikönvaltaansa. Jos kysymykseen on vastattava kieltävästi, ei tutkimuksen alussa omakuttu tarkastelukulma (*presidentin* ylipäällikönvalta) ole mielekäs.

A. Tarkoitettiinko presidentin ylipäällikönvalta reaaliseksi?

PrK:n mietintö ja ensimmäiset HM-esitykset. Suomessa vallinnut vankea monarkkinen perinne, joka vaikutti myös PrK:n työhön, näyttää edellyttäneen ylipäällikönvallan reaalisuutta. Vielä autonomian aikana, vähän ennen Suomen-Venäjän suhteen purkautumista Venäjän keisari otti itse käsiinsä valtakunnan sotavoiman operatiivisen johdon. Tosin on muistettava, että monarkian aikana valtionpäämies oli säännöllisesti saanut sotilaskoulutuksen. Nykyistä hallitusmuotoa suunniteltaessa ja käsiteltäessä lieene päinvastaisen asiointilan todennäköisyys jo ollut kaikkien arvattavissa. Mutta PrK viittasi siihen, että myös Yhdysvalloissa presidentti oli sotavoiman ylipäällikkö. Juuri Yhdysvaltain esimerkki oli siihen mennessä osoittanut, ettei ylipäällikönval-

⁴² Vrt. Lepper s. 120–121.

⁴³ Ylipäällikönvallan reaalisuutta saatetaan tutkia myös siltä kannalta, kuka tosiasiallisesti määrää presidentin ylipäällikönvallan nojalla tekemien päätösten sisällön. Näihin kysymyksiin puututaan tämän tutkimuksen 2. osassa.

lan. käyttö välttämättä edellyttänyt valtionpäämieheltä sotilaskoulutusta.⁴⁴

PrK:n laatiman HM-ehdotuksen 25 §:n mukaan tasavallan presidentillä olisi ollut sotavoiman ylin päällikkyys vain rauhan aikana. Tämä rajoitus selittyy ehkä siitä, että komitea edellytti Suomen ja Venäjän välisen valtioyhteyden vielä jossakin muodossa jatkuvan. Tällöin sotilaalliset näkökohdat olisivat vaatineet, että Suomen sotaväki olisi sodassa toiminut yhdessä venäläisten joukko-osastojen kanssa ja myös yhteisen (venäläisen) ylipäällikkyuden alaisena.⁴⁵ Hallituksen toisesta ja kolmannelta HM-esityksestä tuo rajoitus oli pudonnut pois, mikä onkin luonnollista, koska suhde Venäjään jo oli katkennut. Toisaalta tuntuu todennäköisimmältä, että muutos oli yhteydessä näiden esitysten monarkkiseen luonteeseen: monarkin ylipäällikönvaltaa ei ollut Ruotsissakaan rajoitettu rauhan aikaan.

HM-ehdotus VN:ssa toukokuussa 1919. Joka tapauksessa vaikuttaa yllättävältä, että oikeusministeriön keväällä 1919 laatimassa uudessa HM-ehdotuksessa palattiin takaisin PrK:n linjalle. Tuon hallitusta varten valmistetun pohjaehdotuksen 27 §:ssä näet säädettiin: »Presidentillä on rauhan aikana Suomen sotavoiman ylin päällikkyys.»

Oikeusministeriön ehdotuksen perusteluja ei löydy asiakirjoista. Tähän ehdotukseen, joka oli pohjana hallituksen neljännelle HM-esitykselle, tehtiin valtioneuvostossa erinäisiä muutoksia. Käsittelyn kulku valtioneuvoston epävirallisessa istunnossa toukokuun alussa 1919 selvittää kuvaa tuolloin vallinneista käsityksistä.

Istunnosta laaditun keskustelumemoriaalin mukaan esitettiin HM 27 §:n (ylipäällikkyys) kohdalla aluksi kolme vaihtoehtoa. Oikeusministeriön ehdotuksen mukaista sanamuotoa kannatti vain yksi valtioneuvoston jäsenistä (ministeri Hahl). Ministeri *Kallio* ehdotti muotoa:

⁴⁴ Presidentti Lincolnin toiminnasta Yhdysvaltain sisällissodassa ks. *Smith* s. 47—48; *Williams* s. 83—84. — Vuoden 1917 aikana oli presidentti Wilsonin vaikutus sotatoimiin sitä vastoin vielä vaatimatonta. Ks. *Killinen* s. 97—99; *May*, *Wilson* s. 111—120.

⁴⁵ Ks. PrK:n miet. n:o 6 s. 33 ja 37. — Komitean laatimassa ehdotuksessa laiksi Suomen ja Venäjän välisestä oikeussuhteesta esitettiinkin säädettäväksi (24 §): »Sodassa toimii (Suomen) sotaväki kuitenkin venäläisten joukkojen kanssa yhteisen ylipäällikkyuden alaisena.» Vrt. myös *Puhakka*, *Valtioyhdistys* s. 174—175.

»Presidentillä on Suomen sotavoiman ylipäällikkyys, ellei hän sitä toiselle valtioneuvostossa luovuta.» Oikeusministeri *Söderholm* halusi muuttaa ministeriönsä alkuperäisen ehdotuksen sanamuotoa siten, että 27 § olisi kuulunut: »Presidentillä on Suomen sotavoiman ylin päällikkyys, ellei hän sitä sodan aikana valtioneuvostossa toiselle luovuta.» Valtioneuvoston muut jäsenet yhtyivät käsittelyn tässä vaiheessa *Söderholmin* kantaan. Käsittelyn edelleen jatkuessa poistettiin *Söderholmin* ehdotuksesta sana »valtioneuvostossa» ja lopuksi säännös sai saman sanamuodon kuin nykyisin voimassa oleva HM 30 §.⁴⁶

Hallitusmuodon monista käsittelyvaiheista lieene valtioneuvostossa toukokuussa 1919 käyty keskustelu ollut se, jossa eniten keskityttiin pohtimaan tasavallan presidentin asemaa ylipäällikönvallan haltijana. On mahdollista, että tuolloin suoritettiin perusteellinen tilanteenarviointi, jonka pohjana oli tieto siitä, että — ratkaisun nyt ollessa kalistumassa tasavallan kannalle — valtionpäämiehenä tulisi säännönmukaisesti olemaan korkeinta sotilaskoulutusta vailla oleva siviilihenkilö.

Kenties tuolloin katsottiin, ettei presidentti siviilihenkilönä kyennyt johtamaan sotatoimia. Sotatoimien johto oli oleva ammattimiehen asia.⁴⁷ Luovutussäännös avasi mahdollisuuden vapauttaa presidentti kokonaan tuosta tehtävästä.

Samalla luovutussäännös kuitenkin oli myös osoituksena siitä että presidentin oletettiin todella käyttävän ylipäällikönvaltaansa. Nimellisen vallan luovuttamista varten tuollainen säännös tuskin olisi ollut tarpeen.⁴⁸ Ne keskustelut, joita valtiopäivillä hallitusmuotoesityksiä käsiteltäessä käytiin, pohjasivatkin selvästi reaalisen vallankäytön mahdollisuuteen.

⁴⁶ K.D. 135/453 Oik.M. 1919. VA. Tähän asiakirjavihkoon sisältyy Oik.M:n valmistama HM-ehdotus, KKO:n antama lausunto, ptk-luonnos VN:n yleisistunnosta 7.5.1919, päiväämätön keskustelumateriaali luultavasti tätä edeltäneestä VN:n epävirallisesta istunnosta sekä kaksi käsittelyn eri vaiheissa HM-ehdotuksesta otettua oikovedosta. Tekstissä mainitut mielipiteet sisältyvät keskustelumateriaaliin. — Ks. myös VNptk 1919: V f. 222 ja 285.

⁴⁷ Näin *Castrén*, Lausunto s. 66. Vrt. myös *Lindman* s. 40; *Puhakka*, LM 1923 s. 14 ss.

⁴⁸ Tähän suuntaan *Hermanson* s. 191. — Luovutussäännökseen viittaa myös *Rotfuchs*, s. 146, todetessaan, että Suomessa presidentillä on valtiosäännön mukaan oikeus ottaa käsiinsä sotavoiman strateginen johto.

⁴⁹ Tätä jaksoa ja koko tutkimuksen jäljempänä olevaa osaa kirjoittaessani minulla on erityisesti ollut mielessäni ruotsalaisen *Petrénin* lausuma siitä vuoro-

B. Läpileikkaus käytännöstä

Hallitusmuodon säätäjät eivät siis katsoneet ylipäällikönvallan käytämättömyyden implicite sisältyvän hallitusmuotoon. Mutta vähintään yhtä merkittävää, kaiketi tärkeämpääkin on se, mikä käsitys käytännössä on omaksuttu. Tässä kohtaa ei ole tarvis puuttua niihin alemmanasteisiin säännöksiin, joilla ylipäällikönvaltaa kenties on täsmennetty ja konkretisoitu. Riittää, kun luodaan katsaus varsinaiseen käytäntöön: onko presidentti käyttänyt ylipäällikönvaltaansa?⁴⁹ Tutkimuksen tässä vaiheessa on syytä rajoittua operatiivisiin asioihin; presidentin tiedämme päättävän niistä HM 30 §:n nojalla. Tästä tarkastelukulmasta johtuu, että katsaus sivuaa pääasiassa eräitä ulkoisia ja sisäisiä kriisitilanteita.

Sotilaalliset varotoimet 1921—23. Vienan-Karjalassa syntyi 1921 kansannousu, johon myös suomalaisia vapaaehtoisia osallistui. Kun Neuvosto-Venäjän hallitus syytti Suomea kapinallisten avustamisesta, maiden välit kiristyivät niin, että Suomessa pelättiin sodan puhkeavan.⁵⁰ Tässä tilanteessa katsottiin sotilaalliset varotoimet välttämättömiksi ja

vaikutuksesta, joka vallitsee valtio-oikeudellisen teorian ja käytännössä tapahtuvan perustuslain soveltamisen välillä. »Politikerna taga i realiteten stort intryck av de tolkningar som rättsvetenskapen har att erbjuda. Endast under starkt tryck torde de välja lösningen, som inom doktrinen avsetts ligga utanför ramen för den ifrågavarande bestämmelsen, rätt förstådd. Å andra sidan måste varje vetenskapligt försök att tolka ett grundlagstadgande utgå huru bestämmelsen i verkligheten brukats av de instanser som har att tillämpa den.» *Petrén*, SvT 1963 s. 543. — Tältä pohjalta olen omaksunut lähinnä *Burckhardtin*, s. 40—42, käsityksen tuomioistu- ja viranomaiskäytännön oleellisesta merkityksestä selvitettäessä voimassa olevan oikeuden sisältöä. Myös *Bolding*, s. 81—91, on antanut merkittäviä viitteitä. *Friedrichin*, s. 712, tavoin olen yrittänyt kysyä, miten ihmiset tietyn valtiosäännön puitteissa tosiasiallisesti menettelevät. Tämä ei merkitse käytännön kritiikitöntä hyväksymistä, mutta on myönnettävä, että jossain on raja, jonka tuolla puolen käytäntöä on pidettävä niin laajana ja vakiintuneena, että teorian on laskettava aseensa käytännön edessä. *Ross I* s. 52—55 ja *idem*, *On Law and Justice* s. 50. — Meikäläisessä tieteisopissa on viranomaiskäytännön erikoisasemaa valtiosääntöoikeudessa tähdentänyt etenkin *Kastari* (ks. esim. LM 1956 s. 770—779), jolta olen saanut voimakkaita vaikutteita.

⁵⁰ *Keijo Korhonen*, *Naapurit vastoin tahtoaan* s. 52—62; *Kuussaari* s. 162—192; *Schauman* s. 134.

ainakin eräät niistä alistettiin tasavallan presidentin hyväksyttäväksi.⁵¹ — Kohta tämän jälkeen tapahtui Itä-Karjalassa oleskelevien suomalaisten kommunistien inspiroima ja toimeenpanema aseistettu, lähinnä ryöstöretken luontoinen hyökkäys Suomen puolelle Sallaan. Samoihin aikoihin sotaväen päällikkö antoi presidentin nimissä käskyjä erinäisten joukko-osastojen ja pienempien yksikköjen lähettämisestä Koillis-Lappiin ja muualle itärajalle.⁵² — Levottomiin rajaoloihin voidaan yhdistää myös eräät muut presidentin v. 1922 ja 1923 päättämät sotilaalliset varotoimet.⁵³

Mäntsälän kapina 1932. Vuosikymmenen lopulla alkanut kommunisminvastainen liikehdintä huipentui alkuvuodesta 1932 ns. Mäntsälän kapinaan. Helmikuun lopussa tasavallan presidentti, neuvoteltuaan valtioneuvoston jäsenten ja ylimmän sotilaspäällystön kanssa, määräsi, että pääkaupunki oli asetettava puolustustilaan ja että aseistettujen henkilöiden saapuminen sinne oli estettävä. Määräys toteutettiin sulkemalla pääkaupunkiin johtavat tiet vakinaisen väen joukoin. Kapinallinen toiminta näytti kuitenkin vielä leviävän, ja Lapuan liikkeen johto asettui sen taakse vaatien hallituksen eroamista. Tällöin presidentti ilmoitti itse ottavansa käsiinsä järjestyksen palauttamisen ylimmän johdon. Sotilaalliset jatkotoimenpiteet — pääasiassa erilaiset jouk-

⁵¹ Presidentin käskystä sotaväen päällikkö määräsi ilmavoimat komentamaan kaksi lentokonetta tiedustelutehtäviin itärajalle. Ks. SP:n kirje n:o 24/9.1.22 ilmailuvoimien komentajalle, T 2856/3, Op.t. III (4), SA. — Edelleen TP päätti 18.1.1922, että Rautuun ja Metsäpirttiin majoitetaan komppania jalkaväkeä. S-min:n esitt. TP:lle 18.1.1922.

⁵² Kuvauksen tästä ns. läskikapinasta (2.—7.2.1922) antaa *Hakalehto* s. 89—93, 98. — Käskyistä ks. SP:n puhelinsanomat 4.2., 5.2., 6.2. ja 11.2.1922 Op.t. XVIII, T 2856/4, SA. Käskyissä käytetään sanamuotoa »tasavallan presidentti, ylipäällikkö käskää» tai »ylipäällikkö käskää». Tämä edellyttäneen sitä, että ainakin presidentin suostumus oli hankittu toimenpiteille.

⁵³ Presidentti hyväksyi 2.9.1922 esityksen, »että joku vartiolaiva lähetettäisiin Suomenlahden itäosiin toistaiseksi». Toimenpide peruutettiin presidentin 18.11.1922 tekemällä päätöksellä. Pl-min:n esitt. TP:lle 2.9.1922. — Presidentti määräsi 2.2.1923 SP:n lähettämään osia Pohjanmaan Jääkäripataljoonasta sekä tiedustelulentokoneosaston ilmavoimista Oulun läänin itäosiin. Pl-min:n esitt. TP:lle 2.2.1923. — Rajaoloista v. 1922—23 ks. *Laati* s. 485 ja *Keijo Korhonen*, *Naapurit vastoin tahtoaan* s. 88—89. Ks. myös *Hakalehto* s. 99, joka mainitsee vuoden 1923 alkupuolella maahan tulleen salateitse aselähetyksiä vieraan valtion alueelta.

kojen siirrot — suoritettiin tämän jälkeen joko presidentin suoranaisesti käskystä tai ainakin hänen kussakin tapauksessa antamallaan suostumuksella.⁵⁴

Mannerheim presidenttinä 1944. Maksimitehoonsa nousi valtionpäämiehen ylipäällikönvallan käyttö elokuussa 1944, kun sodanaikainen ylipäällikkö, Suomen Marsalkka Mannerheim lailla määrättiin tasavallan presidentiksi. Sotavoiman operatiivinen johto pysyi pääpiirteittään ja tärkeimpien ratkaisujen osalta Mannerheimin käsissä. Niinpä syksyllä 1944 Pohjois-Suomessa toimivia saksalaisia joukkoja vastaan kohdistetut operaatiot suoritettiin presidentin määräämien suuntaviivojen ja yksityiskohtaisten käskyjenkin mukaisesti,⁵⁵ kunnes presidentti vuosien 1944 ja 1945 vaihteessa luopui puolustusvoimien aktiivisesta johdosta.

Osittainen valmiustila 1948. Vuoden 1948 kevättälvellä kansainvälinen tilanne kiristyi Tšekkoslovakian vallankaappauksen ja ns. Ber-

⁵⁴ Mäntsälän kapinan aikaisista tapahtumista ja viranomaisten toimenpiteistä ks. Juva s. 463—475; Kivimäki s. 67—71; Lahdensuo, SK n:o 34/1962; Leinonen III s. 204; Punttila s. 157—158; Raikkala s. 49—53; Sihvo II s. 218—242; Tanner, Kahden maailmansodan välissä s. 132—138; Österman s. 86—90; 1932 vp ptk s. 271—27 (VN:n tiedonanto edk:lle 9.3.1932). Tekijälle ovat tietoja antaneet myös Aarne Sihvo, Lennart Oesch ja Hugo Österman. Toistaiseksi julkaisemattomia yksityiskohtia sisältyy kansiossa T 13468/13, SA, oleviin asiakirjoihin. Niiden joukossa ovat jäljennökset kaikista 2.—6.3.1932 puhelimitse annetuista SP:n tai YE:n päällikön antamista, sotavoiman toimintaa koskevista käskyistä sekä ev. Melanderin selonteko toiminnastaan Mäntsälässä 6.3.1932. Samassa kansiossa on tiivistelmä Mäntsälän viikon aikana suoritetuista joukkojen siirroista. — Puhelimitse annetuissa käskyissä käytettiin seuraavan tapaisia kaavoja: »Presidentin, ylipäällikön käskystä» tai »presidentti Svinhufvudin käskystä» jne.

⁵⁵ Presidentin 4.9.—18.10.1944 antamat operatiiviset käskyt sisältyvät kansioon T 15706/9—10/d, SA. — Esimerkkinä otteen kiinteydestä jäljennettäköön tähän presidentin III AK:n komentajalle 6.10.1944 antama käsky: »Viitaten puhelimitse tekemiini huomautuksiin käskän Kenr:n kehittämään hyökkäystä Ranuan—Rovaniemen suunnassa Kemijoelle asti. Operaatioiden jatkamisesta käskän erikseen. Kiellän lähettämästä ainoatakaan yksikköä Kuusamon tai Kemijärven suuntiin, tarpeellista varmistusta lukuunottamatta. Huomautan, että kenr.maj. Laguksen komentopaikan ilmoitettu sijoitus Pudasjärven kirkonkylään ei ole tarkoituksenmukainen.»

liinin kriisin johdosta.⁵⁶ Suomessa olivat valtiolliset vaalit ovella; maassa kierteli huhuja sekä oikeistopiirien että kommunistien taholta uhkavasta vallankaappauksesta, samanaikaisesti kun neuvottelut ystävyy-, yhteistyö- ja avunantosopimuksesta Neuvostoliiton kanssa olivat vireillä.⁵⁷ Tässä tilanteessa muuan yksityishenkilö lähetti presidentti Paasikivelle kirjeen, jossa hän varoitti kommunistisesta kaappausuhasta. Presidentti otti asian niin vakavasti, että hän maaliskuussa 1948 puolustusvoimain komentajalle antamallaan käskyllä määräsi puolustuslaitoksen asetettavaksi osittaiseen valmiustilaan.⁵⁸

V:n 1959 päätös. V. 1959 tasavallan presidentti hyväksyi pääesikunnassa laaditut valtakunnan puolueettomuuden suojaamissuunnitelmat ja määräsi puolustuslaitoksen viipymättä suorittamaan näiden suunnitelmien edellyttämät valmistelut.⁵⁹

Edellä oleva läpileikkaus käytännöstä osoittaa, että tasavallan presidentti on todella itse käyttänyt ylipäällikönvaltaansa. Alussa esitettyyn kysymykseen on siis vastattava myöntävästi: presidentin ylipäällikönvalta on reaalinen. Jäljempänä selvitetään tarkemmin, kuinka taajaan ja millaisissa asioissa presidentti on HM 30 §:n mukaista valtuutta käyttänyt.

⁵⁶ Kommunistit olivat 25. 2. 1948 suorittaneet Tšekkoslovakiassa verettömän vallankaappauksen, jonka onnistumiseen vaikutti ratkaisevasti aseistetun kansanmiliisin olemassaolo. Ns. Berliinin kriisi taas alkoi 20. 3. 1948, jolloin liittoutuneiden yhteinen valvonta kaupungissa päättyi. *Kuosa I* s. 279—286.

⁵⁷ Tilanteesta keväällä 1948 ks. *Heikkilä* s. 226—231, 305—335; *Hyvämäki* s. 173—177.

⁵⁸ Presidentti määräsi puolustusvoimain komentajan huolehtimaan siitä, »ettei maassa synny mitään epäjärjestystä». Osittainen valmiustila merkitsi sitä, että kasarmien ja varikkojen vartiointia tehostettiin. Niiden vartiomiehet saivat kivääriaseistuksen sijasta konepistooliaseistuksen, Pääkaupungin lähelle (Hyrylään) sijoitettiin harjoitusosasto, jossa oli panssareita ja jääkärijoukkoja. Sota-aluksia — mm. tykkiveneitä — määrättiin partioimaan pääkaupungin vesillä. — *Yrjö Kallisen, Kalle Lehmuksen ja Albert Puroman* antamia tietoja. Ks. myös *Heikkilä* s. 227.

⁵⁹ Pv-kom:n esitt. TP:lle 3. 9. 1959. PE.

II HM 30 §:N SOVELTAMISALAN JA MERKITYKSEN HAHMOTTELUA

1. YLIPÄÄLLIKÖNVALLAN ULOTTUVUUS: VIITTEITÄ KÄYTÄNNÖSTÄ

Ratkaisumuoto. Edellä on käynyt selväksi, että presidentillä on HM 30 §:n nojalla valta antaa sotavoimalle käskyjä operatiivisissa ja koulutusasioissa. Tämä on ylipäällikönvallan ydinsisältö, mutta kaikesta päättäen vain ydinsisältö. Autonomian aikana keisari ratkaisi ylipäällikönä muitakin kuin operatiivisia ja koulutusasioita; tämä ilmeni ratkaisumuodosta. Ratkaisumuodosta voidaan nykyisinkin havaita, kuinka laajaksi presidentin ylipäällikönvalta on käytännössä käsitetty.

HM 34,4 §:ää on vanhastaan tulkittu siten, että siihen sisältyvä termi sotilaskäskyasiat viittaa HM 30 §:ään: presidentti ratkaisee sotilaskäskyasiat sotavoiman ylipäällikönä, HM 30 §:n nojalla. Tämä tulkinta saa tukea HM 34,4 §:n syntyvaiheista,¹ eikä ole mitään syytä asettaa sitä epäilyksenalaiseksi.

¹ Ehdotuksensa 29,4 §:n perusteluissa PrK lausui: »Erikoisasemassa esitellyn ja varmentamiseen nähden olisivat laatunsa johdosta niinikään eräät sotilasasiat, nimittäin ne, mitkä presidentti käsittelee sotavoiman ylimpänä päällikkönä.» (PrK:n miet. n:o 7 s. 56). Mainitussa 29,4 §:ssä käytettiin termiä »erinäiset sotilasasiat», joilla lienee tarkoitettu autonomian aikaisia komentoasioita. Ehdotuksen 35,2 §:n perusteluissa näet viitattiin siihen, että eräiden sotilasasiain käsittelyssä luultavasti noudatettaisiin »samoin kuin aikaisemminkin» erityistä järjestystä (ib. s. 57).

Termi sotilaskäskyasiat esiintyi ensi kerran hallituksen HM-esitystä käsitellessä. Se vastalause, jonka edk:n prv:n tasavaltalaiset jäsenet (ensimmäisenä allekirjoittajana K. J. Ståhlberg) liittivät prv:n ensimmäisestä monarkkisesta HM-esityksestä antamaan mietintöön, sisälsi täydellisen ehdotuksen hallitusmuodoksi ja rakentui pääasiassa ensimmäisen tasavaltalaisen HM-esityksen pohjalte. Ehdotuksen 31,3 § kuului: »Sotilaskäskyasiain esittelystä sekä presidentin niistä tekemäin päätösten varmentamisesta säädetään erikseen.» Pohjaehdotuksen »erinäiset sotilasasiat» oli siis korvattu »sotilaskäskyasioilla». On kaikki syy olettaa,

HM 34,4 §:n mukaan sotilaskäskyasiain esittelystä presidentille ja presidentin näissä asioissa tekemien päätösten varmentamisesta säädetään erikseen. Tämän säännöksen on katsottu sallivan sen, että alemmanasteisella säännöksellä sotilaskäskyasiain käsittelyjärjestys määrätään toiseksi kuin muiden hallitusasioiden. Siten on asetuksella säädetty, että presidentti päättää sotilaskäskyasioista valtioneuvoston ulkopuolella ja sotilasviranomaisten esittelystä. Asetuksella annetut muotosäännökset ovat tosin koskeneet myös HM 34,4 §:ssä mainittuja sotilaallisia nimitysasioita; siksi nämä säännökset oikeuttavat seuraavaan päätelmään: jos presidentti päättää jonkin sotavoimaa koskevan asian valtioneuvoston ulkopuolella, hän ratkaisee joko sotilaskäskyasian tai sotilaallisen nimitysasian. Tässä vaiheessa ei ole syytä ryhtyä tutkimaan, onko myös jälkimmäisessä tapauksessa kysymys ylipäällikönvallan käyttämisestä.

Käytännössä presidentti on valtioneuvoston ulkopuolella päättänyt muistakin kuin koulutus- ja operatiivisista asioista. Jos jätämme sotilaalliset nimitysasiat sivuun, voimme todeta, että tuollaiset päätökset ovat koskeneet mm.:

- joukko-osastojen määrävahvuuksia,²
- reservin upseerien ja aliupseerien ylentämisperusteita³ ja
- sotilasviranomaisten keskinäisiä käskyvaltasuhteita.⁴

Sodanaikaisen ylipäällikön toimivalta. Toinenkin tarkastelukulma on käytettävissä. Kun ylipäällikkyyys sodan aikana luovutetaan, katkeaa alaisuussuhde presidentin ja sotavoiman välillä, ja sodanaikaiselle ylipäällikölle siirtyy se toimivalta, mikä presidentille kuuluu HM

että molemmilla termeillä tarkoitettiin samaa. Saman termin sotilaskäskyasiat (ruots. kommandomål) oli myös prv ottanut käyttöön mietinnössään hallituksen HM-esityksestä, koska se oli katsonut voivan syntyä epätietoisuutta, mitä hallituksen esityksessä tarkoitettiin »varsinaisilla sotilasasioilla» puhuttaessa hallitsijan päätösten allekirjoittamisesta ja varmentamisesta. Ks. 1917 II vp HE n:o 1 (HM-esityksen 17 §), asiak prvm n:o 14 s. 11 ja V vastalause. — Ks. myös Björkstén, JFT 1929 s. 114; Hakkila s. 134; Hermanson s. 191, 220—221, Erich II s. 100.

² Ks. esim. s.-min:n esitt. TP:lle 23.12.1920, T 12079/7, SA.

³ Ks. TP:n päätös 2.12.1925 (Puolustuslaitoksen käsikirja I s. 350) ja pv-kom:n esitt. TP:lle 13.9.1960.

⁴ Ks. esim. TP:n päätös 6.3.1923, PlM:n kl. n:o 5/19.3.1923, n:o 26 (määräyksiä eräiden muodostelmien käsky-, rankaisu- ja komentovaltasuhteista).

30 §:n nojalla.⁵ Tältä pohjalta voidaan tutkia, millaiseksi ylipäällikönvallan sisältö käsitettiin v. 1939—44, kun ylipäällikkyyys oli luovutettuna.

Luovutettuaan ylipäällikkyyden 30.11.1939 sotamarsalkka Mannerheimille tasavallan presidentti antoi hieman myöhemmin määräyksen sodanaikaisen ylipäällikön tehtävistä ja valtuuksista. Tämän määräyksen mukaan sodanaikaisen ylipäällikön tuli mm.:

- ratkaista sotavoiman sodanaikaista järjestelyä koskevat sotilaskäskyasiat,
- ratkaista kurin ja järjestyksen ylläpitämistä sotavoiman keskuudessa koskevat sotilaskäskyasiat,
- arvossa ylentää sotavoiman kaikki upseerit ja
- päättää aselevosta.⁶

Sekä presidentin ratkaisuihin että vuoden 1939 määräyksestä voitaisiin esittää lukuisia lisäesimerkkejä, jotka osoittavat, että presidentin ylipäällikönvallan on katsottu ulottuvan muihinkin asioihin kuin operatiivisiin ja sotavoiman koulutusta koskeviin. Tämä käsitys ylipäällikönvallan sisällöstä otetaan seuraavassa lähtökohdaksi.

2. SOTILASKÄSKYASIAIN KÄSITTEESTÄ

A. Viittaukset autonomian aikaan

Kun HM 30 § ja 34,4 § ovat likeisessä yhteydessä keskenään, on kirjallisuudessa käytetty verraten runsaasti palstatilaa *sotilaskäskyasiain* sisällön selvittelyyn. Tässä selvittelyssä on lähdetty siitä, että sotilaskäskyasioilla HM 34,4 §:ssä ymmärretään samaa kuin autonomian aikana *komentoasioilla*. Vielä 1925 *Hermanson* oli valmis toteamaan, ettei sotilaskäskyasiain sisällöstä tiettävästi ollut vakiinnut epävarmuutta, »nähtävästi koska on ollut olemassa pysyvä käytäntö aina hallituskonseljin perustamisajoista saakka.»⁷

Hermansonin lausuma on kovin kategorinen. Se ei sitä paitsi pidä paikkaansa. Autonomian aikana komentoasiat määräytyivät yksinomaan muodollisella perusteella: ne asiat, jotka sotaministeri esitteli hal-

⁵ Ks. *Hakkila* s. 134; *Uotila* s. 100.

⁶ Ks. tämän teoksen liitteenä oleva TP:n määräys 7.12.1939.

⁷ Ks. *Hermanson* s. 192.

litsijalle, olivat komentoasioita. Sotaministerin toimivallasta tässä suhteessa puuttui säännöksiä ennen vuotta 1878, johon mennessä käytäntö ei suinkaan ehtinyt vakiintua. Niinpä esim. määrävahvuuskysymyksiä, jotka toisaalta olivat yhteydessä puhtaiden sotilasasioiden kanssa ja toisaalta liittyivät sotaväen taloudelliseen hallintoon, ratkaistiin 1800-luvun puolivälin jälkeen sangen vaihtelevassa järjestyksessä. Sotaministeri esitteli määrävahvuuskysymyksiä sen jälkeen, kun vain sotilasviranomaiset olivat niitä valmistelleet,⁸ mutta myös senaatin ja sotilasviranomaisten yhteisvalmistelun pohjalta.⁹ Samalta pohjalta saattoi myös ministerivaltiosihtööri esitellä po. asioita, mutta esittely oli tällöin pelkkä muodollisuus, koska hallitsija oli jo tosiasiaassa hyväksynyt asian sotaministerin tai kenraalikuvernöörin epävirallisesta esittelystä.¹⁰

Edelleen on syytä korostaa, että komentoasiain sisältö oli 1878 AsevL 119 §:n mukaan määrättävissä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Jo tällä lailla siirrettiin sotavoiman kokoonpanoa ja sijoitusta koskevat asiat sotaministerin toimivallasta senaatin valmisteltaviin ja ministerivaltiosihtöörin esiteltäviin. Ainakin sotavoiman sijoituksen osalta uutta käsittelyjärjestystä perusteltiin asian taloudellisella merkityksellä; senaattihan käsitteli sotavoiman taloudelliseen hallintoon liittyviä kysymyksiä.¹¹ Mutta kun säädyt 1899 ottivat uuden asevelvollisuuslakiesityksen käsiteltäväkseen, oli korostus päinvastainen. Säädyt totesivat nyt, että sotavoiman kokoonpanoa ja sijoitusta koskevilla kysymyksillä oli pääasiassa sotilaallinen merkitys, ja hyväksyivät näiden asioiden siirtämisen sotaministerin esiteltäviksi.¹²

Samanlainen oli kehitys eräässä toisessa kysymyksessä. Määräykset vakinaisen väen kokoamisesta leiriharjoituksiin oli ennen vuotta

⁸ Keis. Maj. Arm. J eräistä muutoksista Suomen sotaväen kokoonpanossa 23. 6. 1859. Ks. *Seitkari* s. 44—46.

⁹ Keis. Maj. Arm. J palkkasäännöstä Henkivartiavaestön Suomen tarkk'ampujapataljonalle ja sen reservikomppanialle 12. 7. 1865. Ks. *Seitkari* s. 121.

¹⁰ Näin meriekipaasin määrävahvuudet 1861 sekä ruotutupataljoonien määrävahvuudet 1863 ja 1865. Ks. *Seitkari* s. 58—60, 123—125 ja idem, HA XLVII s. 387.

¹¹ Ks. 1877—78 vp asiak asevm n:o 1 s. 44 ja asevm n:o 3 s. 29. — 1878 AsevL 121,2 §:ssä säädettiin: »Sotavoiman kokoonpanon ja jaon eri aseille, niin myös joukkojen sijoituksen määrää Keisari ja Suuriruhtinas Senaatin esityksestä.»

¹² 1899 ylim vp asiak asevm s. 116.

1878 annettu komentoteitse.¹³ V:n 1878 AseVL:iin otettiin kuitenkin säännös siitä, että leiriharjoitusten määrääminen oli oleva »senaatin ja kenraalikuvernöörin vallassa» (10,2 §).¹⁴ Kysymys ei ollut hallitsijan päätettävästä asiasta, mutta menettelyn sekamuotoisuuteen on syytä kiinnittää huomiota: uusi asiaryhmä ei mahtunut kummankaan vanhan kategorian puitteisiin. Kun venäläiset 1899 tähdensivät, kuinka mahdotonta oli jättää siviiliviranomaisten ratkaistavaksi kysymyksiä, joissa koulutukselliset ja taktiset näkökohdat olivat määrääviä,¹⁵ hyväksyivät valtiopäivät uuteen asevelvollisuuslakiin otettavaksi säännöksen, jonka mukaan sotaväen kokoaminen leiriharjoituksiin olisi vastedes kuulunut yksinomaan sotilasviranomaisille.¹⁶

Vuoden 1899 kannanotot osoittavat myös selvästi, että määrättäessä komentoasiain sisältöä lainsäädäntöteitse pragmaattiset näkökohdat asetettiin teoreettisten ja systemaattisten näkökohtien edelle.¹⁷ Ratkaisevaa oli suomalaiselta kannalta se, millaisia olivat poliittiset mahdollisuudet säilyttää sotalaistoksen hallintoa kotimaisten viranomaisten hallussa.

Edelleen on huomattava, että nykyisessä hallitusmuodossa määrätään eri säännöksillä eräiden sellaisten asioiden ratkaisemisesta, joista keisari autonomian aikana päätti sotaministerin esittelystä (liikekannallepano, upseerien nimittäminen) ja jotka siis tuolloin luettiin ylipäällikönvallan piiriin.

Kaiken edellä sanotun nojalla päädyn siihen, että autonomian aikainen lainsäädäntö ja käytäntö voidaan HM 30 §:n ja 34,4 §:n tulkinnassa ottaa huomioon vain melkoisin varauksin.¹⁸

¹³ Ks. esim. *Gripenberg* s. 182—183; *Seitkari*, HA XLVII s. 390; *Rauhala* HA XXXII: 21 s. 6.

¹⁴ Ks. 1877—78 vp asiak asevm n:o 1 s. 21.

¹⁵ 1899 ylim vp asiak liitteet, Selityksiä ehdotukseen Suomen Suuriruhtinaanmaan Asevelvollisuuslaiksi s. 30.

¹⁶ 1899 ylim vp asiak säätyjen vast s. 76. — Sotilasviranomaisia ei tosin nimenomaisesti mainittu hyväksytyyn lakiesityksen 10,7 §:ssä.

¹⁷ Huomattakoon kuitenkin, että juridista asiantuntemusta vankemmin edustava — ja juridisiin näkökohtiin enemmän pitäytyvä — säätyjen lakivaliokunta ehdotti v:n 1899 valtiopäivillä, että joukkojen kokoonpano ja sijoitus edelleen päätettäisiin senaatin esityksestä. 1899 ylim. vp asiak lakivm s. 144.

¹⁸ *Björksténin*, JFT 1929 s. 128, mukaan 1878 AseVL 119,2 § antaa osviittaa (ger fingervisning) siitä, mitä sotilaskäskyasioilla on ymmärrettävä.

B. Käsitteen täsmentäminen asetusteitse

Sotilaskäskyasiain määrittelyä asetusteitse suunniteltiin jo 1920-luvulla. Tuolloin nämä pyrkimykset eivät päässeet toteutumaan,¹⁹ mutta ne aktuaalistuivat uudelleen, kun 1937 valmisteltiin ylimmän sotilasjohdon organisaatiomuutosta. Suunniteltujen muutosten johdosta näytti sotaväen päällikön tehtävien entistä tarkempi määrittely tarpeelliselta. Sotaväen päällikkö näet siirrettiin puolustusministeriöön, mutta sotaväen komentajana ja sotilaskäskyasioissa hän oli edelleen välittömästi tasavallan presidentin alainen. Toisaalta sotaväen päällikkö toimi — paitsi sotaväen komentajana — myös puolustusvalmiustyön johtajana puolustusministeriössä. Tämän vuoksi katsottiin aiheelliseksi, että sotilaskäskyasiain sisältö — ainakin summittaisesti — määriteltäisiin luettelomalla asetuksessa, mitä asioita oli pidettävä sotilaskäskyasioina.²⁰

Jos tuollainen luettelo olisi ollut tarkoitettu tyhjentäväksi, olisi kysymys ollut perustuslain selittämisestä. Säännökset, joilla perustuslakia selitetään, on taas käsiteltävä VJ 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.²¹ Ehkäpä juuri tästä syystä ei 1937 PvJohtoA 5 §:stä — siinä muodossa, minkä tuo säännös lopuksi sai — välittömästi ilmennytkään, että tarkoituksena oli tässä pykälässä määritellä sotilaskäskyasiain sisältö

Kun autonomian ajan lainsäädännölle ja käytännölle kuitenkin on myönnettävä tietty merkitys käsillä olevan tutkimusaiheen kannalta, olen sijoittanut niitä esitteleviä jaksoja muihinkin lukuihin kuin historiikkiin. Tämä dispositioratkaisu on yhteydessä siihen käsitykseen, että historiallisen katsauksen liittäminen oikeustieteelliseen tutkimukseen on mielekästä vain silloin, jos täten helpotetaan voimassa olevan oikeuden ymmärtämistä ja saadaan apua sen tulkintaan. Vrt. *Kairan* hieman toisenlaisia käsityksiä LM 1941 s. 453.

¹⁹ Tällaisia yrityksiä tehtiin ainakin 1925 ja 1927. Vuoden 1925 asetusluonnoksesta ks. *Hermanson* s. 209—216 ja 1929 vp ptk s. 2269 (päämin. *Erich*). — V. 1927 laadittiin PLM:ssa asetusluonnos, joka sisälsi luettelon sotilaskäskyasioina pidettävistä asioista. Asetusluonnoksen 2 §:n 2 mom:iin oli kuitenkin liitetty varaus, joka vei pohjan pois samassa pykälässä esitetyltä luettelolta. Ks. HAN:n miet. 1927. Ks. myös *Promemoria* 1932 s. 11.

²⁰ Ks. *Niukkanen*, *Promemoria*; 1937 vp ptk s. 1234 (pl-min. *Niukkanen*).

²¹ Vrt. HM 95 §. Ks. myös *Hermanson* s. 209. Perustuslain selittämisestä ks. *Lvk:n julk.* 1921:2 s. 7. — Kun Ruotsissa pidettiin tarpeellisena määritellä RF 15 §:ssä mainitut sotilaskäskyasiat erityisellä lailla, lisättiin 1921 RF 15 §:ään toinen momentti, jonka mukaan lailla säädetään, mitä hallitusasioita voidaan käsitellä sotilaskäskyasioina. Asianomainen laki annettiin samana vuonna (S.F.S. nr 15/28. 1. 1921). Ks. tarkemmin Dep.kom.bet. II:2 s. 183—185; *Malmgren* I s. 116—117; *Malmgren/Sundberg/Petrén* s. 22.

tai ainakin täsmentää sitä. Asetuksen esityöt kuitenkin viittaavat siihen, että kaikki 5 §:n mukaan sotaväen päällikölle kuuluvat asiat, jotka eivät käsittäneet puolustusvalmiustyön valvomista ministeriössä, oli luettava sotilaskäskyasioiksi. Tämän mukaisesti olivat sotilaskäskyasioita mm. puolustusvoimain koulutusta, kurinpitoa sekä sielunhoitoa ja terveydenhoitoa koskevat asiat.²²

C. Katsaus kirjallisuuteen

Vastoin edellä mainittua *Hermansonin* lausumaa alkoi sekä oikeusoppineiden että puolustushallinnossa toimivien henkilöiden piirissä 1920- ja 1930-luvun vaihteessa käydä selväksi, että tarkka rajankäynti oli mahdotonta: sotilaskäskyasiat ja sotilashallintoasiat²³ olivat monin paikoin liiaksi toisiinsa kietoutuneita.²⁴ Määrittely- ja rajankäyntiyrityksistä ei tämän jälkeenkään silti luovuttu; niihin pakotti jo käytännön tarvekin.

Kun tässä jaksossa esitetään katsaus sotilaskäskyasioista kirjallisuudessa esitettyihin käsityksiin, on tarkoituksena vain antaa yleiskuva käsitysten vaihtelemisesta ja siitä, millaisen alan sotilaskäskyasiat eri mielipiteiden mukaan yhteensä peittävät. Esitysteknisistä syistä on sotilaalliset nimitys- ja muut henkilöasiat sivuutettu kokonaan.

Hermanson on paljon selkeämmin kuin häntä nuoremmat tutkijat käsittänyt »sotavoiman ylimmän päällikkyyden» toimivallaksi. Hän tähdentää myös tämän toimivallan rajaamisen vaikeutta: »Mitä kaikkea sisältyy presidentillä HM 30 §:n mukaan olevaan päällikönvaltaan, on vaikeasti lueteltavissa tai eriteltävissä».²⁵ *Hermanson* ei käykään tähän tehtävään, vaan mainitsee lyhyesti, että presidentillä on HM 30 §:n nojalla valta antaa sotaväelle »kaikki tarpeellisina pitämänsä käskyt». Ylimpänä päällikkönä presidentti on oikeutettu asettumaan

²² Tähän suuntaan tulkitsee 1937 PvJohtoA 5 §:ää *Rautapää*, SAL 1938 s. 23.

²³ Sotilashallintoasioilla on kirjallisuudessa tarkoitettu niitä sotavoiman hallintoa (= puolustushallintoa) koskevia asioita, jotka eivät ole sotilaskäskyasioita eivätkä sotilaallisia nimitysasioita. Ks. *Björkstén*, JFT 1929 s. 112; *Erich II* s. 342; *Hakkila* s. 166; *Hermanson* s. 208.

²⁴ Ks. *Björkstén*, JFT 1929 s. 130; *Promemoria* 1932 s. 11; PIM:n asett. toimikunnan 13.5.1933 antama mietintö, T 4387/12 f. s. 5, SA; *Rautapää*, SAL 1938 s. 15. — Päinvastaisia käsityksiä sisälsi vielä HAN:n miet. 1927.

²⁵ *Hermanson* s. 210.

sotajoukon tai joukkojen johtoon ja komentamaan niitä taistelu- ja muissa harjoituksissa ja taistelukentällä. Päällikönnvällan muun sisälön osalta *Hermanson* — kuten on mainittu — viittaa autonomian aikaiseen käytäntöön.²⁶

Erichin mukaan presidentin valta päättää sotilaskäsky- l. komentoasioista johtuu siitä, että hänellä on sotavoiman ylin päällikkyys. Sotilaskäskyasiain sisältö on määrättävä »vakaantuneen käytännön ja käsityksen» perusteella.²⁷

U. J. Castrén on yhtä mieltä *Erichin* kanssa siitä, miten sotilaskäskyasiain sisältö on määrättävä. Ennen muuta on kysymyksessä »kaikenlaisten maan puolustusta tarkoittavien sotilaallisten käskyjen antaminen puolustusvoimille». Sotilaskäskyasioita ovat myös käskyt eri joukko-osastojen sijoituspaikoista sekä puolustusvoimiin kuuluvien henkilöiden sotilaskasvatuksesta ja -koulutuksesta. Toisaalta on ilmeistä, etteivät kaikki puolustuslaitosta koskevat asiat ole sotilaskäskyasioita. Tämä käy selville mm. 1922 VNOS 19 §:stä ja 1928 PIMA:sta. Näissä säädöksissä luetellaan joukko asioita, joiden käsittelyssä on noudatettava hallitusmuodon määräämää asiain yleistä käsittelyjärjestystä.²⁸

Björkstenin mukaan presidentti käsittelee (befattar sig med) ylipäällikön ominaisuudessa »militära kommandoärenden», joihin kuuluvat toisaalta »militära kommandomål» ja toisaalta »övriga kommandoärenden». Jälkimmäinen ryhmä käsittää ne asiat, joissa presidentti käyttää »välitöntä sotilaallista käskyvaltaa» (utövning av direkt militärbefäl), ts. joissa presidentti itse asettuu sotajoukon johtoon ja antaa sille operaatioita tai harjoituksia koskevia käskyjä.²⁹

Hallitusmuoto ei tunne *Björkstenin* esittämää yleiskäsitettä »militära kommandoärenden»; HM 34,4 §:n ruotsinkielisessä tekstissä käytetään ilmauksia »militära kommandomål och militära utnänningsärenden». Omaksuessaan edellä esitetyn jaon *Björksten* seurasikin Ruotsin oikeustieteessä kehitettyä systematiikkaa. Siellä oli *Reuterskjöld* jo vuosisadan vaihteessa erottanut toisistaan joukonjohtoasiat ja sotilaskäskyasiat (militära kommandomål), joista molemmista hallitsija päätti ylipäällikkönä. Ruotsin hallitusmuodossa tosin mainitaan vain jälkim-

²⁶ *Hermanson* s. 190—192. Ks. myös *Hermanson/Kaira* s. 109.

²⁷ *Erich II* s. 100.

²⁸ *U. J. Castrén* s. 86.

²⁹ Ks. *Björksten*, JFT 1929 s. 114—116.

mäinen ryhmä, mutta kun sotilaskäskyasiain ratkaisu oli sidottu määrämuotoon, puolustusdepartementin päällikön esittelyyn valtioneuvoston istunnossa tai sen ulkopuolella, oli tuollainen jaoittelu kaiketi katsottu tarpeelliseksi, jotta hallitsija voisi muotosäännösten estämättä henkilökohtaisesti johtaa joukkoja sodassa ja harjoituksissa.³⁰ *Björkstén* lienee omalla jaoituksellaan pyrkinyt samaan päämäärään: HM 34,4 §:n nojalla annetut muotosäännökset eivät saisi estää tasavallan presidenttiä johtamasta joukkojen toimintaa kentällä.

Björksténin esittämä jaoitus on konstrukttiivinen eikä saa tukea positiivisen oikeuden säännöksistä. Kuten *Hermanson* on lausunut, on mahdotonta tehdä selvää eroa toisaalta sotilaskäskyasiain (militära kommandomål) ja toisaalta joukonjohtoasiain (övriga kommandoärenden) välillä. Presidentti saattaa antaa aivan samansisältöisiä määräyksiä sotavoimalle joko kirjoituspöytänsä ääressä tai johtaessaan sota-voiman toimintaa kentällä.³¹

Björkstén pyrkii myös — erottelematta, kummasta sotilaskäskyasiain ryhmästä on kysymys — selvittämään, mitä sotilaskäskyasioilla (militära kommandoärenden) ymmärretään. Hänen mielestään vastauksen tähän kysymykseen antavat lähinnä lainsäädäntö, käytäntö ja terve järki. Sotilaskäskyasioita ovat kaikki asiat, jotka koskevat sota-toimia, paitsi milloin on kysymys operaatioista, joilla on huomattava poliittinen merkitys. Tyypillisiä sotilaskäskyasioita ovat päätökset harjoitus- ja palveluohjesääntöjen vahvistamisesta sekä järjestyseräilyjen määräämisestä. Sotilaskäskyteitse³² annetaan määräyksiä hallinnollisessa järjestyksessä syntyneiden säästöjen soveltamisesta. Sotilasopetusta koskevat asiat voidaan, sen mukaan kuin erikseen säädetään, HM 90,2 §:n nojalla käsitellä sotilaskäskyasiana. Väli rauhasopimuksen (vapenstillstånd) solmiminen ei ole sotilaskäskyasia, mutta aselevosta voidaan päättää sotilaskäskyteitse.³³

³⁰ Ruotsalaisesta teoriasta ks. *Reuterskjöld* s. 28; idem, SvT 1900 s. 38—46; *Berggren/Danius* s. 89; Dep.kombet. II: 2 s. 180—182; *Malmgren* I s. 85; *Malmgren/Sundberg/Petrén* s. 21. — Nykyisin ei hallitsijan henkilökohtaista joukonjohtoa pidetä enää käytännössä mahdollisena. Tältä osin katsoi perustuslakikomitea 1963 antamassaan mietinnössä RF 14 §:n vanhentuneeksi. Ks. SOU 1963:17 s. 259.

³¹ Ks. *Hermanson* s. 203—204.

³² Ilmauksella »sotilaskäskyteitse» tarkoitetaan — kuten *Björksténkin* — päätöksentekojärjestystä, josta alemmanasteisella sääöksellä on erikseen säädetty HM 34,4 §:n nojalla.

³³ *Björkstén*, JFT 1929 s. 112—113, 128—136.

Strömbergin (Siilasvuon) mukaan sotilaskäskyasioilla ymmärretään »niiden tehtävien toimeenpanoa sotilaallisessa suhteessa, jotka lakien ja asetusten mukaan kuuluvat sotavoiman suoritettaviin».³⁴ Määritelmä on heikko; se jättää epäselväksi mitä »toimeenpano sotilaallisessa suhteessa» tarkoittaa. Muutenkaan se ei juuri ansaitse huomiota, koska se on suoraan lainattu Ruotsissa 1921 sotilaskäskyasioista annetusta laista.³⁵

Rautapää lukee sotilaskäskyasioihin ne sotilaalliset asiat, jotka asianomainen päällikkö omalla vastuullaan käskyvaltaansa käyttäen yksin ratkaisee ja jotka sotaväen rikoslaissa ja sotaväen järjestyssäännössä säädetyt poikkeuksia lukuunottamatta edellyttävät käskynalaisen taholta ehdotonta kuuliaisuutta. Sotilaskäskyasiain sisältö ei tästä määritelmästä selviä, ja *Rautapää* täydentääkin määritelmänsä selittämällä, että rauhan aikana on sotilaskäskyasioiksi katsottu mm. sotilaallista järjestystä ja kurinpitoa, koulutusta ja kasvatusta sekä opera-

³⁴ *Strömberg*, SAL 1930 s. 14.

³⁵ Minulle on jäänyt se mielikuva, että HM 30 §:n ja 34,4 §:n tulkinnassa ulkomainen oikeus ja oikeustiede ovat ehkä liian voimakkaasti vaikuttaneet myös *Erichin*, *Hermansonin* ja *Björksténin* mielipiteisiin. Ks. esim. *Erich*, JFT 1924 s. 116; *Hermanson* s. 194—195; *Björkstén*, JFT 1929 s. 128.

Suomessa näytään muutenkin poikkeuksellisen suuressa määrin otettavan huomioon ulkomainen lainsäädäntö, oikeuskäytäntö ja teoria. Kun jokainen kansallinen oikeusjärjestys muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden ja kun jokaista valtionsisäistä oikeussäännöstä on tulkittava tämän kokonaisuuden osana, en voi yhtyä niihin käsityksiin, joita *Brusiin*, s. 86—87, ja — joskin varauksin — myös *Alanen*, s. 132—134, ovat oikeusvertailun merkityksestä esittäneet. Yhteiskunnalliset olosuhteet ja yhteiskunnassa vallitsevat arvostukset, puhumattakaan itse oikeusjärjestyksestä, eivät koskaan ole siten identtisiä, että ulkomaisen oikeustieteen tuloksia tai ulkomaista oikeuskäytäntöä voitaisiin ratkaisevasti käyttää hyväksi kotimaisen oikeuden tulkinnassa. Tämä kielteinen kanta pätee käsitykseni mukaan myös silloin, kun kotimaisen säännöksen tai säädöksen välitön esikuva on ulkomaisessa oikeudessa. Ainoana poikkeuksena on kenties sellaiseen oikeusalaan kuuluva säännös, jonka alan yhtenäistämisestä valtiot ovat keskenään sopineet. Ks. *Jokela*, LM 1966 s. 511—512. Muutoin ei kahden oikeussäännöksen tai oikeusinstituutin identtisyys riitä poistamaan niitä eroja, jotka johtuvat kahden oikeusjärjestyksen epäidenttisyydestä. Tähän suuntaan myös *Kastari*, LM 1960 s. 697 ja LM 1965 s. 1036 sekä *Sipponen* s. 232. Oikeusvertailulla on kotimaista oikeutta koskevassa tutkimuksessa merkitystä lähinnä, paitsi de lege ferenda, yleisen taustan valaisijana (*Sipponen*) ja ajatusvirikkeiden antajana (*Jokela*). Siinä mielessä olen tässä tutkimuksessa ulkomaista kirjallisuutta hyväksi käyttänyt ja siihen viitannut.

tiivisten suunnitelmien laatimista koskevat asiat, mikäli ne luonteeltaan eivät ole määrärahakysymyksiä.³⁶

Hakkila katsoo, että sotilaskäskyasioita ovat »kaikki ne sotilasasiat, jotka kuuluvat presidentin ratkaistaviin ylipäällikkönä». Muutenkin hän näyttää täysin yhtyvän *Björkstenin* edellä selostettuihin mielipiteisiin.³⁷

Merikosken mukaan sotilaskäskyasioita ovat puolustusvoimain organisaatiota, koulutusta, järjestystä ja kurinpittoa koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatiminen ja toteuttaminen, mikäli se voi tapahduttaa käytettäväksi asetettujen määrärahojen puitteissa.³⁸

3. PUOLUSTUSHALLINNON DUALISMI

Jako presidentin ja VN:n alaiseen puolustushallintoon. Kirjallisuudessa esitetyistä käsityksistä muotoutuva kuva ylipäällikönvallan sisälöstä on sekava. Kuva saattaa selkeytyä, jos lähtökohdaksi otetaan puolustushallinnon perinteellinen dualismi. On ilmeistä, että hallitusmuotoa luotaessa haluttiin säilyttää autonomian aikainen dualismi, nyt sellaisessa muodossa, että erotettiin toisistaan toisaalta presidentin ja toisaalta valtioneuvoston alainen puolustushallinto.³⁹ Tällaisessa kah-tiajaossa presidentin alaiseen puolustushallintoon kuuluvat ne asiat, joista hän päättää HM 30 §:n nojalla. Jakoon viittaa myös HM 41,2 §, jonka mukaan erityisistä säännöksistä näkyy, missä määrin sotalaitosta koskevat asiat ovat valtioneuvoston käsiteltävistä erotetut.

Presidentin alaiseen puolustushallintoon kuuluvat ainakin koulutus- ja operatiiviset asiat. Siitä ollaan tietoisopissakin yhtä mieltä. Toi-nen kiintopiste on valtioneuvoston alaisen puolustushallinnon perin-teellinen ala.

Sotavoiman taloudellinen hallinto. Olen edellä maininnut, että

³⁶ *Rautapää*, SAL 1938 s. 21.

³⁷ *Hakkila* s. 134, 166—167.

³⁸ *Merikoski* I s. 155—156.

³⁹ Puolustushallinnolla tarkoitan tässä tutkimuksessa kaikkea sitä hallintoa, joka koskee puolustusvoimia. Puolustushallintoon luen tällöin myös ne viran-omaistoimet, jotka liittyvät puolustusvoimain aseelliseen toimintaan ja tällaiseen toimintaan valmentautumiseen. Vrt. *Erich II* s. 342. Nimitys »sotilashallinto» on varattu STILaL 13 §:ssä mainittuun hallintotoimintaan.

autonomian aikana sotaväen taloudellinen hallinto luettiin siviilihallintoon, josta huolehtiminen kuului senaatille. Käsityksen siitä, millaisia asioita sotaväen taloudelliseen hallintoon katsottiin kuuluvaksi, saa tarkastelemalla konseljnin/senaatin sotilasasioita käsittelevän toimistukunnan tehtäväluetteloja. Interregnumin ajan järjestelyjä on myös edellä selostettu, samoin kuin puolustusministeriön toimialasta itsenäisyyden aikana annettuja säännöksiä. Lisäksi on syytä todeta, että 1922 VNOS 10 §:ssä osoitettiin puolustusministeriön — ja samalla viime kädessä valtioneuvoston⁴⁰ — toimivaltaan osa puolustushallinnon piiriin kuuluvista asioista. Kysymys oli sellaisista asioista ja asiaryhmistä, jotka jo 1919 PLA:ssa oli määrätty sotaministeriön käsiteltäviin ja jotka olivat luettavissa »sotavoiman taloudelliseen hallintoon». Juuri tämä osa puolustushallintoa on tyypillistä valtioneuvoston alaista hallintoa. Tärkeimpiä siihen kuuluvista asiaryhmistä ovat budjetin täytäntöönpanotoimet, puolustuslaitoksen kiinteän omaisuuden hoito ja palkkausasiat.⁴¹

Erityisesti budjetista ja sen täytäntöönpanosta. Jo eduskunnan budjettivalta rajoittaa presidentin ylipäällikönvaltaa: käskyjen toimeenpanosta ei saa aiheutua sellaisia menoja, joihin budjetissa ei ole varattu määrärahaa.⁴² Mutta ylipäällikönvaltaa rajoittaa tietyssä määrin myös valtioneuvostolle ja sen alaisille viranomaisille kuuluva budjetin täytäntöönpanovalta.⁴³ Vanhastaan on ollut selviö, että esim. päätökset hankinnoista (PLA 58 §) kuuluvat sotavoiman taloudelliseen hallintoon. *Pääsääntönä* onkin pidettävä, että myös puolustushallinnossa budjetin täytäntöönpano on valtioneuvoston asiana.

⁴⁰ VN:n toimivallasta tässä suhteessa ks. 1922 VNOS 1 §:n 15 k. ja *Hermanson* s. 212.

⁴¹ Ks. *Björkstén*, JFT 1929 s. 134—136; *Hakkila* s. 167; *Merikoski* I s. 155.

⁴² Menoarvion ja sen perusteltujen sitovuudesta ks. esim. *Purhonen* s. 35; idem, *Budjettivalta* s. 198—201; *Vesänen* s. 110—118. — Sodan tai muun kriisin aikana ollaan luonnollisesti pakkotilassa, jossa laillisen menon säilyttämiseksi on turvaututtava arviomäärärahoihin. Vrt. SSO ptk II s. 302.

⁴³ Budjetin täytäntöönpano kuuluu eräitä poikkeuksia lukuunottamatta valtioneuvoston toimivaltaan. VNOS:lla (12 ja 13 §) tätä täytäntöönpanovaltaa on siirretty ministeriöille. Määrärahat osoitetaan alemman viranomaisen käytettäväksi VvM:n laatimien menoarvion otteiden ja ao. ministeriön laatiman erikoismenoarvion avulla (TiliA 4 ja 5 §). Tällainen määrärahan käytettäväksi osoittaminen l. määrärahan »jakaminen» kuuluu budjetin täytäntöönpanotoimiin. *Purhonen* s. 149—151; *Vesänen* s. 59—60.

Eräiltä osin on valtioneuvoston ja ministeriön toimivaltaa budjetin täytäntöönpanossa ollut kavennettava HM 30 §:stä johtuvan ja yleensäkin sotilasviranomaisien toimivallan hyväksi. Käytännön esimerkki selvittänee asiaa:

Ylipäällikkyyteen kuuluu valta päättää operatiivisista ja koulutusasioista, mutta vain puolustusministeriön vahvistaman puolustuslaitoksen erikoismenosaännön puitteissa. Siten puolustusministeriö esim. osoittaa koulutusmäärärahat eri joukkoyhtymien käytettäväksi, mutta ylipäällikönvallan haltijan tai hänen alaisensa sotilasviranomaisen asiana on ratkaista, miten määrärahat käytetään, esim. missä ja milloin sota-harjoitus pidetään.⁴⁴ Koulutusta ja operaatioita koskevilla käskyillä voidaan siis sitoa menoja,⁴⁵ jos käsky vain on toteutettavissa käytettäväksi asetetun määrärahan rajoissa.

PE:n kaksinainen alaisuussuhde. Pääsääntöä, jonka mukaan budjetin täytäntöönpano kuuluu valtioneuvoston alaiseen puolustushallintoon, ei mitenkään horjuta se, että pääesikunta (tai vast.) on käsitellyt ja edelleenkin käsittelee budjetin täytäntöönpanoon kuuluvia asioita. Esimerkiksi puolustuslaitoksen hankinnoista päättäminen kuului v. 1940—52 puolustusvoimain pääesikunnalle. Pääesikunnan kaksinainen alaisuussuhde, joka 1940 PvJohtoA 3,2 §:ssä ilmaistiin säätämällä, että sotilasviranomaiset olivat kaikissa muissa suhteissa paitsi sotilaskäskyasioissa puolustusministeriön alaisia, ei ole yksinomaan puolustushallinnolle ominainen ilmiö. Muissakin hallinnonhaaroissa saattaa viranomaisen olla ylemmän viranomaisen alainen vain määräasioissa.⁴⁶

4. HM 30 § TOIMIVALTANORMINA

Kysymyksenasettelu HM 30 §:n sisältöä selvitettäessä. Kirjallisuudessa on ylipäällikönvallan sisältöä yleensä lähdetty selvittelemään HM 34,4 §:n säännöksestä käsin. Kysymys on tavallisesti asetettu näin:

⁴⁴ Ks. Björkstén, JFT 1929 s. 129; Hermanson s. 190; Merikoski I s. 155—156. Olavi Korte on ilmoittanut, että puolustuslaitoksen piirissä noudatetaan tekstissä esitettyä käytäntöä. — Ks. myös Suontaustan, TfR 1950 s. 67, lausumaa budjetista valtionpäämiehen toimintavapauden rajoittajana.

⁴⁵ Menon sitomisesta ja muista menon toteuttamisen eri asteisiin liittyvistä toimista ks. Purhonen s. 152 ja Vesanen s. 120—123.

⁴⁶ Herlitz, Organisation s. 175; Merikoski II s. 6.

mitä asioita ja asiaryhmiä sisältyy sotilaskäskyasioihin (ja sotilaallisiin nimitysasioihin)? Positiivisoikeudellisen käsitteen selvittely on toki paikallaan, mutta HM 30 §:n tulkinnan kannalta ei edellä mainittu kysymyksenasettelu ole paras mahdollinen. Siitä lähdettäessä nimittäin unohtuu helposti pääasia: se, että HM 30 § on toimivaltanormi.⁴⁷ Tarkoituksenmukaisempaa onkin kysyä: minkälaisen oikeusvaikutuksen perustaviin toimiin presidentillä on valta ryhtyä HM 30 §:n nojalla?⁴⁸ Tämä kysymys saatettaisiin luonnollisesti yksinkertaistaa muotoon: millaisista asioista presidentillä on valta päättää HM 30 §:n nojalla? Päättää-termiin käyttö olisi tällöin yhdenmukaista HM 34,4 §:n ja PLA 2 §:n terminologian kanssa. Päättösvalta-termi esiintyy kuitenkin meikäläisessä hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa niin suppeassa merkityksessä, ettei esim. valta antaa sotavoimalle operatiivisia käskyjä mahdu sen puitteisiin.⁴⁹

Onko ylipäällikönvallan käsite nykyisellään konstruktiiivinen? Ylipäällikönvallan sisältö ei ennen hallitusmuodon voimaantuloa pääsyt vakiintumaan, eikä vakiintumista näytä v:n 1919 jälkeenkään tapahtuneen. Tuon vallan sisältö on yhä epämääräinen, rajoiltaan siirtyvä.⁵⁰ Toisaalta operatiivisten ja koulutusasioiden ja toisaalta sotavoiman taloudellisen hallinnon välille jää edelleen asiaryhmiä, joista ei voida varmasti sanoa, ulottuuko ylipäällikönvalta niihin.

Epämääräisyyttä ei poista se, että ylipäällikönvallan sisältöä selvitetäessä kysymys — kuten juuri esitin — asetetaan toisella tavalla kuin aikaisemmin. Tämän vuoksi tulee miettiä, onko ylipäällikönvallan käsite nykyisellään konstruktiiivinen. Onko mahdollista tulkita HM

⁴⁷ Vrt. Böckenförde s. 159—160.

⁴⁸ Vrt. Makkonen, LM 1964 s. 783: »Toimivalta tarkoittaa oikeustosisiikkien ja oikeusseuraamusten suhdetta, sitä, että oikeusjärjestys liittyy tiettyihin toisiikkoihin tiettyjä seuraamuksia.»

⁴⁹ Ks. esim. Uotila s. 9, joka omaa tutkimustaan varten määrittelee päätösvaltan kelpoisuudeksi hallintotoimien suorittamiseen. Hallintotoimiin ei toisaalta lueta virkakäskyjä. Ne toimet, joihin ryhtymistä operatiivinen käsky tarkoittaa, on luettava tosiasiallisten toimien laajaan ja heterogeeniseen ryhmään. Ks. Poul Andersen s. 247 ja Korte, SAL 1960 s. 222. Vrt. myös Merikoski II s. 20—21.

Puolustushallinnossa käytetään termiä »päättös» erittäin laajassa mielessä. Ks. esim. EsikO 4 k ja PEVO 46 §.

⁵⁰ Näin myös Björkstén, JFT 1929 s. 130.

30 §:ää toisella tavalla, siten että ylipäällikönvalta tulee selkeämmäksi, saa kiinteämmän sisällön?

Lähinnä kysymykseen tuleva vaihtoehto olisi seuraava:

1) Todettaisiin, että presidentillä on HM 30 §:n nojalla valta antaa sotavoimalle määräyksiä operatiivisista ja koulutusasioista.

2) Todettaisiin, että presidentille voidaan tämän lisäksi lailla tai asetuksella antaa ratkaistavaksi sellaisia sotavoimaa koskevia asioita, joita myös on pidettävä sotilaskäskyasioina tai sotilaallisina nimitysasioina HM 34,4 §:n tarkoittamassa mielessä. Nämäkin asiat presidentti saattaisi siten päättää HM 34,4 §:n sallimassa poikkeuksellisessa järjestyksessä.

Esitettyä vaihtoehtoa vastaan puhuvat seuraavat syyt:

a) Hallitusmuodon genetiikka osoittaa, että HM 34,4 §:ssä tarkoitetaan sotilaskäskyasioilla niitä asioita, jotka presidentti ratkaisee HM 30 §:n nojalla.

b) Jos ylipäällikönvaltaa konkretisoidaan alemmanasteisin säännöksiin, on mahdollista, että niissä viitataan vain presidenttiin. Tällä tavoin konkretisoitujen osavaltuuksien siirtyminen sodanaikaiselle ylipäällikölle luovutustoimen nojalla ei käy päinsä, jollei pidetä kiinni laajasta, perustuslainsäännökseen pohjautuvasta ylipäällikönvallasta.

c) Jos alemmanasteisin säännöksiin määrätään sotilasviranomaisen tehtävistä sotilaskäskyasioissa, on mahdollista, että tällaiset säännökset käsitetään normeiksi, jotka perustavat sotilasviranomaisille erillisen toimivallan. Ellei HM 30 §:stä voida johtaa presidentille valtaa ottaa tuollaisiakin asioita ratkaistavaksi, saatetaan tulla siihen, että tuollaiset asetukset vastoin antajansa tarkoituksia kaventavat ylipäällikönvaltaa.

Vastasyyt sisältävät joukon olettamuksia. Mielestäni esitetyt näkökohdat kuitenkin oikeuttavat pitämään kiinni laajasta ylipäällikönvallan käsitteestä, niin konstruktiviselta kuin se saattaa vaikuttaakin. Tällöin ylipäällikönvaltaa voidaan kuvailla siten, että siihen sisältyy erilaisia »lohkoja», osavaltuuksia. Nämä osavaltuudet muodostavat kokonaisuuden, ylipäällikönvallan, joka kuuluu presidentille HM 30 §:n nojalla.⁵¹

⁵¹ Weimarin Saksassa käsitettiin valtakunnanpresidentille valtiosäännön 46 art:n nojalla kuuluva ylipäällikkyys laajaksi erilaisten valtuuksien yhdistelmäksi, johon sisältyi, paitsi valta antaa operatiivisia käskyjä, mm. valta nimittää ja vapauttaa upseerit, antaa sotavoiman organisaatiota koskevia määräyksiä sekä ylin kurin-

Jäljempänä selvitetään vain pääkohtia ylipäällikönvallan sisällöstä. Lähinnä kosketellaan sellaisia alueita, joilla presidentin vallankäyttöä saatetaan pitää todennäköisenä tai edes mahdollisena.⁵² Kun aivan vähäisiin detaljikysymyksiin ei näin puututa, jää ylipäällikönvallan sisältöä rasittamaan tietty epämääräisyys.

HM 30 §:n suhde HM:n muihin toimivaltanormeihin. HM 30 §:n ohella on hallitusmuodossa muitakin presidentin toimivaltaa koskevia säännöksiä, jotka suoranaisesti tai välillisesti liittyvät sotavoimaan tai sen käyttöön. HM 33 §:n mukaan presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella. Sen ohella hallitusmuodossa säännellään erikseen valta määrätä sotaväen liikekannallepanosta (76 §) sekä upseerien nimittämisestä ja muista sotilaallisista virkaylennys- ja opetusasioista (90,2 §). Lisäksi presidentin asetuksenantovaltaan (28 §) liittyy kysymys sotavoiman organisaation järjestämisestä.

Hallitusmuoto on siten laadittu, että samansisältöinen toimivalta saatetaan johtaa kahdesta eri säännöksestä. Näin on esimerkiksi asetuksenantovallan laita eräissä tapauksissa. HM 28 §:stä johtuu tasavallan presidentille mm. valta antaa asetuksella tarkempia määräyksiä lakien täytäntöönpanosta sekä hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta. Tämä säännös on verrattain ylimalkainen. Asetuksenantovaltaa on sen vuoksi eräissä tapauksissa täsmennetty toisella perustuslainsäännöksellä. Niinpä HM 38 §:ssä säädetään, että ministeriöiden lukumäärä ja yleinen toimiala vahvistetaan lailla, mutta tarkempia säännöksiä asiain jaosta ministeriöiden kesken ja valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta annetaan asetuksella. Olennaista ei kuitenkaan ole, johtuuko HM 38 §:ssä säännelty toimi-

pidollinen rankaisuvalta. *Lepper* s. 119 ja 143; *Maunz* s. 159. Bonnin perustuslakia (1949) laadittaessa vanha »Oberbefehl»-käsite poistettiin valtiosäännöstä; ylipäällikkyyden eri funktiot haluttiin hajoittaa eri valtionelimille. Niinpä upseerien nimittämisvalta uskottiin liittopresidentille. Hajoittaminen on tosiasiaa kuitenkin näennäistä. Perustuslain mukaan puolustusministerille kuuluu käsky- ja komentovalta sotavoimaan nähden (Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte) (GG 65 a art.), mikä merkitsee erittäin laajaa toimivaltaa sotavoimaa koskevissa asioissa. Ks. *Böckenförde* s. 268; *Erler*, GM 1954 s. 357; *Hamann* s. 318; *Lepper* s. 155—162; *Maunz* s. 159—160; *Schuler* s. 22—35.

⁵² Sodassa kaikki muu sotilaallinen toiminta on alistettu palvelemaan operaatioita. Ks. SOU 1961:7 s. 20—21. Sen vuoksi on ylipäällikönvallan käyttämistä tarkasteltaessa ensi sijassa pidettävä silmällä operatiivisia asioita.

valta jo HM 28 §:stä vai ei; olennaista on vain se, että presidentin toimivalta voidaan perustaa oikeussääntöön.⁵³

Toisin on HM 30 §:n kohdalla. Presidentin ylipäällikönvallan poikkeuksellinen käyttämisjärjestys ja sen luovutettavuus asettavat tämän valtuuden eri asemaan. Rajankäynti HM 30 §:ssä säännellyn valtuuden ja presidentin muiden valtuuksien välillä saattaa osoittautua tarpeelliseksi.

Ylipäällikönvaltaan ja sen käyttämiseen liittyy kaksi poikkeussäännöstä: toinen, joka sallii tämän vallan luovuttamisen sodan aikana,⁵⁴ ja toinen, joka sallii tämän vallan käyttämisen valtioneuvoston ulkopuolella. Tämän vuoksi on helppo nojautua siihen yleiseen tulkintaperiaatteeseen, että poikkeussäännöstä on tulkittava suppeasti,⁵⁵ ja lähteä siitä, että sotavoimaa koskevista perustuslainsäännöksistä HM 30 § yksin sääntelee koko ylipäällikönvallan. Se sotavoimaa koskeva toimivalta, mikä presidentille muista perustuslainsäännöksistä mahdollisesti johtuu, ei sisälly ylipäällikönvaltaan. Hallitusmuodossa ei esiinny ylipäällikönvallan kaksinkertaista sääntelyä.

Suppea tulkinta vaikuttaa muutenkin luonnolliselta. Säädöksiä laadittaessa näet vältetään yleensä lausumasta enempiä kuin on tarpeellista. Presumptio on tämän vuoksi sen puolella, ettei samassa säädöksessä esiinny kaksinkertaista sääntelyä. Tämä oletamus tietenkin kumoutuu, jos voidaan osoittaa, että esim. historiallisista syistä ylipäällikönvallan sisällön täsmentämistä jossakin toisessa perustuslainsäännöksessä on pidetty tarpeellisena.⁵⁶

5. HM 30 § JA ALEMMASTEISET SÄÄNNÖKSET

HM 30 §:n täsmennys vai erillinen valtuus? Säännöksiä, jotka koskevat presidentin valtaa päättää sotavoimaa koskevista asioista, on

⁵³ *Hermanson/Kaira* s. 48; *Sipponen* s. 467; *Uotila* s. 110—111. — Tekstissä mainittu esimerkki on *Erichin* esittämä, JFT 1924 s. 94. Ks. *Uotila* s. 98, joka tuntuu asettuvan sille kannalle, että kysymys on kahdesta eri valtuudesta. Samoin *Sipponen* s. 402.

⁵⁴ *Uotilan*, s. 100, mukaan HM 30 § on ainoa perustuslainsäännös, joka valtuuttaa presidentin delegoimaan hänelle perustuslain mukaan kuuluvaa päätösvaltaa.

⁵⁵ Ks. esim. *Alanen* s. 150. — Laintulkintaperiaatteiden suhteellisuudesta ks. kuitenkin jälj. s. 302—303.

⁵⁶ Vrt. *Ross*, *On Law and Justice* s. 132—133.

myös perustuslakia alemmanasteisissa säädöksissä. Tällaisia ovat esim. Ylentä 7 §:n säännös, jonka mukaan upseerit ylentää tasavallan presidentti, ja SJS 15 §:n säännös, jonka mukaan tietyt kurinpitorangais-tukset voidaan määrätä vain presidentin suostumuksella. Mikä on täl-laisten säännösten suhde HM 30 §:ään? Voidaan esittää ainakin kaksi vaihtoehtoa:

1) HM 30 §:n epämääräisyyden ja ylimalkaisuuden takia on ale-manasteisella säännöksellä haluttu täsmentää ylipäällikönvaltaa, joka kuitenkin kaikilta osiltaan viime kädessä perustuu HM 30 §:ään.

2) Kun presidentille voidaan HM 41,1 §:n mukaan lailla tai ase-tuksella pidättää valtioneuvoston yleiseen toimivaltaan kuuluvia asioita,⁵⁷ on ao. tapauksessa sotavoimaa koskevia asioita tämän sään-nöksen nojalla määrätty presidentin ratkaistaviksi. Säännöksessä mai-nittu päätösvalta ei siis sisälly ylipäällikönvaltaan, ja presidentti käyttää tätä päätösvaltaa valtioneuvoston istunnossa.

Jos kysymys olisi kahdesta samanasteisesta säännöksestä, voitaisiin edellistä vaihtoehtoa pitää suhteellisen epätodennäköisenä. Mutta kun perustuslain säännöksiä tavallisesti juuri alemmanasteisilla säännöksillä konkretisoidaan ja kun HM 30 § ylimalkaisuutensa vuoksi erityisesti on tällaisen konkretisoinnin tarpeessa, ei edellistäkään vaihtoehtoa voi jättää syrjään. Jälkimmäinen vaihtoehto on ilman muuta huomion arvoinen.

Ylipäällikönvallan käytön rajoittaminen. Kolmattakin funktiota saatetaan ajatella tuollaiselle alemmanasteiselle säännökselle, nimittäin presidentin vallankäytön rajoittamista säännöksessä mainittuihin asioi-hin.

Sekä nykyisestä puolustuslaitosasetuksesta että etenkin sen edeltä-jistä saa näet helposti sen käsityksen, että presidentti HM 30 §:n nojalla päättäisi vain sellaisista asioista, jotka hänelle perustuslakia alemmanasteisin säännöksin on pidätetty. Suuntaa tässä suhteessa antoi 1919 PLA 1,2 §:n säännös, jonka mukaan presidentti »nimittää upsee-rit ja päättää muut hänelle pidätetyt asiat».⁵⁸ V:n 1928 PLA 3,3 §:n mukaan sotaväen päällikön tuli esitellä presidentille asetuksessa mai-

⁵⁷ Ks. tarkemmin *Uotila* s. 105.

⁵⁸ Säännös on — sanan täydessä merkityksessä — presidentti *K. J. Ståhlbergin* käsialaa. Ståhlberg on lisännyt tämän säännöksen sotaministeriössä laadittuun ja syyskuulle 1919 päivättyyn ruotsinkieliseen asetuluonnokseen. Ks. T 4333/4, SA.

nittujen henkilöasioitten lisäksi ne sotilaskäskyasiat, »joiden ratkaisun presidentti on itselleen pidättänyt». Tämän ilmauksen rinnalle tuli vähitellen⁵⁹ toinen, epämääräisempi tapa määritellä presidentin käsiteltävät asiat. V:n 1937 PvJohtoA 5,2 §:ssä tämä uusi kaava syrjäytti täysin vanhan, mutta 1940 PvJohtoA 5 §:ssä otettiin käyttöön ilmaus, joka oli yhdistelmä vanhasta ja uudesta kaavasta. Se on sellaisenaan otettu myös voimassa olevan puolustuslaitosasetuksen 6 §:ään. Tässä pykälässä säädetään puolustusvoimain komentajan tehtäväksi mm. käsitellä ja ratkaista puolustusvoimia koskevat sotilaskäskyasiat, »*mikäli ne eivät ole tasavallan presidentin päätettäviä,*» esitellä tasavallan presidentille ne puolustusvoimain henkilöasiat, »*joiden ratkaisu kuuluu tasavallan presidentille*» sekä ratkaista puolustusvoimain henkilöasiat, »*mikäli niiden ratkaisua ei ole pidätetty tasavallan presidentille*».

En yritä vielä määritellä, mitä asetuksessa ymmärretään »sotilaskäskyasioilla» ja »puolustusvoimain henkilöasioilla». Totean vain, että sellaisin yleissäännöksin, joita puolustuslaitosasetukset ainakin pinta-puolisesti katsoen näyttävät edellyttäneen ja edellyttävän, tasavallan presidentille ei ole lainkaan pidätetty operatiivisia eikä sotilaskoulutusta koskevia asioita. Siitä huolimatta presidentti on käytännössä päättänyt tällaisista asioista.

Niiden puolustushallintoon kuuluvien asioiden määrä, jotka eri säännöksellä, lailla tai asetuksella, on määrätty presidentin ratkaistaviksi, on tosiasialla perin vähäinen.⁶⁰ Tuo määrä ei nouse paljonkaan, vaikka lukuun otettaisiin myös ne asiat, joista samalla tavoin oli aikaisemmin säädetty.⁶¹ Jos presidentti saisi käyttää ylipäällikönvaltaansa vain niissä asioissa, jotka lainsäädäntöteitse on hänen ratkaistavikseen pidätetty, olisi ylipäällikönvalta heti v:sta 1919 kaventunut lähes olematto-

⁵⁹ Ks. 1928 SkA 2 §: »(Suojeluskuntain päällikkö) esittelee sotavoimien ylipäällikölle ne suojeluskuntajärjestöä koskevat sotilaskäskyasiat, jotka ovat ylipäällikön päätettävät tai joiden ratkaisun hän on itselleen pidättänyt.»

⁶⁰ Ks. PLA 71,1 ja 81 §; YlentA 7,1 §; SJS 15 §. — Ks. myös SRL 162 § ja SJS 74 §. Samoin L Suomen lipusta 29.5.1918/40 5,2 §, jonka nojalla presidentti on antanut määräykset sotalippujen erinäisistä merkeistä päällikkyyden ilmaisemiseksi ja niiden käyttämisestä. Uudet määräykset samasta asiasta on annettu 17.3.1938 ja julkaistu PIM:n määräyskokoelmassa. Vrt. myös A 27.4.1934/178 7,2 §.

⁶¹ Ks. 1919 PLA 4,1 §; 1937 PvJohtoA 3,4 §, muut. 17.10.1939/350; 1925 YlentA 4,4 ja 6,3 §; 1933 YlentA 2,2 ja 5,1 §; 1953 YlentA 11,1 §; 1928 SkA 7,1 §; 1923 AsevA 97 §, muut. 13.4.1926/107.

miin. Käytäntö osoittaa — niin kuin sanottu — toisenlaisen tulkinnan olleen vallalla. Kun HM 30 §:ssä ei asiasta ole nimenomaista määräystä, olisikin tuollainen kaventaminen perustuslainvastaista.⁶²

Määräasian pidättäminen presidentin ratkaistavaksi. Jos puheena oleville alemmanasteisille säännöksille halutaan löytää kolmas funktio, on valittava toinen lähtökohta. Käsittääkseni äsken mainittu PLA 6 § tarjoaakin sellaisen.

PLA 6 § näyttää lähtevän siitä toteamuksesta, että presidentin on käytännössä mahdotonta itse ratkaista kaikkia sotilaskäskyasioita. Johonkin on vedettävä raja presidentin itse ratkaistavien asioiden ja niiden välille, jotka jäävät sotilasviranomaisen päätettäväksi. Tämä rajanveto voi luonnollisesti jäädä käytännön varaan, mutta saatettaisiin ajatella, että se yhtä hyvin suoritettaisiin perustuslakia alemmanasteisella säännöksellä. Rajan tekeminen ei kaventaisi presidentin ylipäällikönvaltaa, koska hän keskitysperiaatteen mukaisesti voisi kuitenkin milloin tahansa puuttua asiain kulkuun. Etsitty kolmas funktio olisi siis tietynlainen »pidättäminen». »Pidättäminen» merkitsisi nyt sitä, että presidentti olisi *velvoitettu* itse ratkaisemaan »pidätetyt» asiat, eikä sitä, että hän *saisi* ratkaista *vain* »pidätetyt» asiat.

Edellä esitettyä hypoteesia voidaan valaista esimerkillä. YlentA 7 §:n mukaan presidentti ylentää upseerit sotilasarvoon. Päätökset ylennyksistä presidentti on asetuksen mukaan tehnyt valtioneuvoston ulkopuolella; v. 1939—44 ylentämisvaltaa käytti sodanaikainen ylipäällikkö. Ylentämisvalta näyttää siis kuuluvan osana ylipäällikönvaltaan. Olisiko sitten YlentA 7 §:n ainoa funktio siinä, että tämä säännös tämentää HM 30 §:n sisältöä? Näin voidaan luonnollisesti väittää. Nyt on kuitenkin huomattava, ettei presidentti kertaakaan ole jättänyt ylentämistä puolustusvoimain komentajan suoritettavaksi, päinvastoin kuin on ollut esim. operatiivisten käskyjen laita. Tämän vuoksi on aihetta olettaa, että YlentA 7 §:n tarkoituksena on — joko yksinomaaisesti tai sitten ylipäällikönvallan konkretisoimisen ohella — juuri tuollainen toisenlaatuinen »pidättäminen».

Sitooko pidättämissäännös presidenttiä? Sanottu edellyttää, että pidättämissäännös on ylipäällikönvallan haltijaa sitova normi, ja tämä

⁶² Hermanson s. 210; idem, Lausunto s. 16.

taas sitä, että HM 92 §:stä ilmenevä hallinnon lainalaisuuden periaate ulottuu myös sotavoiman piirissä tapahtuvaan viranomaistoimintaan. Siitä huolimatta, että sotilasviranomaisten toimet ja sotilaallinen toiminta käsittävät pääasiassa sisäisiä viranomaistoimia ja tosiasiassellisia toimia, ei meillä — ainakaan viime aikoina — ole epäilty lukea tätä toimintaa hallintoon kuuluvaksi HM 92 §:ssä tarkoitettussa merkityksessä.⁶³ Puolustushallinnonkin alalla on siis »lakia tarkoin noudatettava».

Käymättä enemmalti pohdiskelemaan HM 92 §:n merkitystä on syytä todeta, että »lailla» tässä pykälässä tarkoitetaan ainakin muodollista lakia.⁶⁴ Mutta onko presidentti ylipäällikönvaltaa käyttäessään sidottu asetuksella vahvistettuihin normeihin?

Suomessa vallitsi aikaisemmin käsitys, jonka mukaan presidentillä oli yleinen valtuus poiketa yksittäistapauksessa hallinnollisen lainsäädännön alaan kuuluvista säännöksistä (asetuksista).⁶⁵ Nytemmin siitä näkyy luovutun. Poikkeamisen katsotaan edellyttävän, että asetus ensin tehdään vaikutuksettomaksi uudella asetuksella, ellei aikaisemmassa asetuksessa ole poikkeamisvaltaa presidentille nimenomaisesti pidätetty.⁶⁶ Asetuksella annettujen normien osalta *Uotila* perustelee uutta kantaa mm. sillä, että päinvastainen kanta olisi omiaan aiheuttamaan oikeudellista epävarmuutta. Näyttääkin siksi ilmeiseltä, että presidentti ylipäällikönvaltaa käyttäessään on sidottu myös asetuksella annettuihin organisaationormeihin, jollaisia pidättämissäännökset ovat.⁶⁷

⁶³ Ks. *Merikoski* I s. 155, II s. 117—118. Vrt. kuitenkin *Björksténin*, JFT 1929 s. 130, ja *Erichin*, II s. 342, käsityksiä. — Saksalaisessa tietoisopissa on näihin aikoihin saakka haluttu erottaa sotavoiman toiminta »valtion neljänneksi perustehtäväksi». Koska oikeusjärjestys ei ainakaan sodan aikana rajoita tuota toimintaa, ei sitä saa lukea hallintoon. Vasta aivan viime aikoina on osa tutkijoista siirtynyt toiselle kannalle. Vanhoista ja uusista käsityksistä ks. *Forsthoft* s. 13 ja *Lepper* s. 79—85, 94—100.

⁶⁴ Vrt. *Hakkila* s. 339; *Hermanson/Kaira* s. 61.

⁶⁵ Ks. *Erich* II s. 440—441; *Merikoski*, Erivapauden käsite s. 53—54; *Ståhlberg* s. 346.

⁶⁶ *Merikoski* I s. 92—93, II s. 8—9.

⁶⁷ HM 92 §:n tulkinnassa lieenee tuloksekkainta yhtyä *Uotilaan*, joka omaksuu käsiteparin »käyttäytymisnormit — organisaationormit» ja katsoo, että »lailla» HM 92 §:ssä tarkoitetaan perustuslailla, lailla ja asetuksella annettuja niin käyttäytymis- kuin organisaationormeja. *Uotila* tosin erottaa toisistaan abstraktiset organisaationormit ja yleismääräykset; asetuksella voitaneen hänen mukaansa antaa

Pidättämissäännökset ja keskitysperiaate. Jäljempänä lähdetään siitä, että perustuslakia alemmanasteinen säännös, joka koskee presidentin valtaa päättää jostakin sotavoimaa koskevasta asiasta, saattaa olla pidättämissäännös edellä esitetyssä mielessä. Looginen seuraus tästä on, että sotilaskäskyasioita (ja sotilaallisia nimitysasioita) koskevia pidättämissäännöksiä saattaa esiintyä myös alemmalla tasolla: sotilaskäskyasia on lailla tai asetuksella määrätty sotilasviranomaisen ratkaistavaksi. Pidättämissäännös estää asianomaista sotilasviranomaista jättämästä asiaa alaisensa ratkaistavaksi. Mutta HM 30 §:ään sisältyvästä keskitysperiaatteesta johtuu, että presidentti voi halutessaan ottaa asian ratkaistavakseen.⁶⁸

molempia. Organisaationormeilla annetaan sitovia ohjeita siitä, mikä sisältö alemman viranomaisen hallintotoimella on oleva tai siitä, mitä muotoja hallintomenettelyssä on noudatettava. Ks. *Uotila* s. 2—7, 73—74 ja 82.

Sipponen, s. 312 alav. 212, lausuu, että yleiset tuomioistuimet ovat velvolliset soveltamaan myös hallintokoneiston sisäisiä normeja. Tämä johtuu hänen mukaansa HM 92,1 §:stä, jossa ei oteta huomioon oikeussääntöjen erilaista henkilöllistä ulottuvuutta. Vrt. kuitenkin ib. s. 249 ja 489.

Ylipäällikönvaltaa koskeva pidättämissäännös olisi *Uotilan* terminologian mukaan kaiketi yleismääräys, ei organisaationormi. Omasta puolestani olisin kuitenkin valmis laajentamaan organisaationormin käsitettä siten, että sillä tarkoitetaan kaikkia sellaisia lailla tai asetuksella — tai jopa asetusta alemmanasteisella säädöksellä — annettuja määräyksiä, jotka — konkreettisen ratkaisun vastakohtana — sisältävät sitovia yleisohjeita viranomaisten toiminnasta. Vrt. *Merikoski*, *Vapaa harkinta hallinnossa* s. 37, joka pitää merkityksettömänä kysymystä, ovatko kaikki hallintokoneiston sisällä vaikuttaviksi tarkoitetut pysyvät yleismääräykset oikeusohjeita vai ei. Myös jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat yleismääräykset näet sitovat hallintoviranomaisia.

⁶⁸ Ks. *Björkstén*, *JFT* 1929 s. 115.

III HM 30 §:N JA 33 §:N KESKINÄISESTÄ SUHTEESTA

1. SODAN ALOITTAMISTA KOSKEVAT RATKAISUT

A. Sodan aloittaminen valtionsisäisen ja kansainvälisen oikeuden kannalta

Toimivalta kansainvälisten oikeustoimien suorittamiseen. Tärkein sotavoimaa koskevista perustuslainsäännöksistä sisältyy HM 33 §:ään, jonka mukaan sodasta ja rauhasta päättää presidentti eduskunnan suostumuksella. Saman pykälän alkuosassa säädetään, että presidentti määrää Suomen suhteista ulkovaltoihin, kuitenkin niin, että eduskunnan on hyväksyttävä tiettyntyyppiset valtiosopimukset. Pykälän alkuosa lienee käsitettävä siten, että Suomen suhteilla ulkovaltoihin ainakin ensisijaisesti tarkoitetaan valtioiden välisiä oikeussuhteita.¹ HM 33 § siis sääntelee presidentin toimivallan suorittaa Suomen puolesta yksipuolisia ja monenkeskeisiä kansainvälisiä oikeustoimia.² Näistä ovat tavallisimpia valtiosopimukset. Asianmukaisessa järjestyksessä tehdystä valtiosopimuksesta syntyy Suomelle kansainvälisoikeudellinen velvoitus, mutta valtionsisäisesti velvoittavaksi sopimus tulee vasta sitten, kun se on erityisesti saatettu voimaan, ts. valtionsisäisin toimenpitein sisällytetty Suomen oikeusjärjestykseen.³ Tätä ennen sopimuksen oikeusvaikutus kohdistuu vain itsenäisesti valtiovaltaa käyttäviin valtioneliimiin: eduskuntaan ja hallitukseen.⁴ Perustuslaeista riippuu, missä järjestyksessä ne määräykset annetaan, jotka ovat tarpeen sopimusten valtionsisäiseksi voimaansaattamiseksi.⁵

¹ Vrt. *Kaira*, Suomen valtiosopimukset s. 211 alav. 2; *Erich II* s. 324—325.

² Vrt. *Castrén* s. 193 ja 238.

³ *Autere* s. 26—32; *Castrén* s. 249—250; *Kaira*, Diskusjonsinlegg s. 71; *Sainio*, LM 1964 s. 299.

⁴ *Kaira*, Suomen valtiosopimukset s. 304—316.

⁵ *Kaira*, ib. s. 319.

Myös sodan aloittamisessa voidaan — ainakin teoreettiselta kannalta — erottaa kansainvälinen ja valtionsisäinen toimi, nimittäin toisaalta sodan julistaminen ja toisaalta määräys aseelliseen toimintaan ryhtymisestä.

Sota kansainvälisen oikeuden kannalta. Vaikka sota onkin väkivaltaisessa muodossa tapahtuvaa tosiasiallista vallankäyttöä, on sillä tiettyjä — tosin pääasiassa negatiivisia — vaikutuksia taistelevien valtioiden väliin oikeussuhteisiin. Sotaa, tarkemmin sanoen sodankäyntitapoja on pyritty sääntelemään kansainvälisen oikeuden säännöksiin. Ei-taistelevien valtioiden asemaa järjestämään on syntynyt neutraalisuus oikeus. Kaikki nämä tekijät ovat tehneet tarpeelliseksi sota-käsitteen täsmentämisen kansainvälisessä oikeudessa.

Kansainvälisen oikeuden mukaan kansainvälinen sotatila syntyy joko sodanjulistuksella tai tosiasiallisin toimin, käytettäessä asevoimaa vierasta valtiota vastaan. Kun kansainvälisin sopimuksin on rajoitettu valtion oikeutta alkaa hyökkäyssota tai jopa suorastaan kielletty se ja kun toisaalta yllätysmomentti on hyökkäyksen onnistumisen kannalta tullut yhä merkityksellisemmäksi, on sodanjulistus — ja aseellisen toiminnan myöntäminen täten sodaksi — käynyt entistä harvinaisemmaksi. Toiselta puolen ollaan yksimielisiä siitä, ettei kaikki asevoiman käyttö vierasta valtiota vastaan aiheuta kansainvälisen sotatilan syntymistä. Asiantilan ollessa tällainen on kansainvälisen sotatilan toteaminen tullut sekä perin tärkeäksi että varsin hankalaksi tehtäväksi.

Etsiessään kiinnekohtia aseellisen selkkauksen laadun selvittämiseksi kansainvälisen oikeuden tutkijat ovat löytäneet tällaisia joko selkkauksen materiaalisesta ja/tai alueellisesta laajuudesta (objektiivinen kriteeri) taikka taistelevien puolten kannanotoista ja tilanteenarvioinneista (subjektiivinen kriteeri).⁷

⁶ numero käyttämättä.

⁷ *Castrén* s. 326—327, 333—334; *idem*, *War and Neutrality* s. 31—34, 39; *Killinen* s. 31—32; *idem*, *Sota* s. 688; *Oppenheim/Lauterpacht* II s. 177—206, 290—335.

Kahn s. 88 on ilmeisesti hyvin lähellä totuutta, kun hän huomauttaa, että sodanjulistus on nykyisin vain muuan porras jo aseelliseksi selkkaukseksi muuttuneen kansainvälisen kriisin kärjistymisessä, toimenpide, joka on tarpeen mm. psykologisista syistä, siksi että henkilötappioiden aiheuttaminen ja kärsiminen tulisi »hyväksyttäväksi».

Sota HM 33 §:n mukaan. HM 33 §:ää säädettyessä lienee sotaa pidetty yhtä paljon tosiasiallisena ilmiönä kuin kansainvälisen oikeuden sääntelemänä tilana. Sotahan on tosiasiallista vallankäyttöä; siinä on usein kysymys valtion olemassaolosta. Kansainvälisoikeudellisten kriteerien mukaan saattaa olla epävarmuutta siitä, vallitseeko sotatila vai ei, silloinkin kun sota väkivaltaisena vallankäyttönä on todellisuutta. Tämän vuoksi vaikuttaa valtionsisäisen oikeuden ainoalta mielekkäältä tulkinnalta se, että HM 33 §:ssä mainittuna »sotana» pidetään — paitsi sodanjulistuksen synnyttämää tilaa — jokaista laajahkoa aseellista selkkausta, joka vaarantaa valtion alueellisen koskemattomuuden tai poliittisen riippumattomuuden.⁸

Perusratkaisu HM 33 §:n nojalla. Vaikka HM 33 § yleensä sääntelee vain toimivaltaa kansainvälisten oikeustoimien suorittamiseen, sääntelee se, kun kyse on sodan aloittamisesta, myös valtaa päättää eräitten valtionsisäisten organitoimien edellytyksistä. Nämä valtionsisäiset organitoimet, käskyt aseellisesta toiminnasta vierasta valtiota vastaan, ovat erikoisasemassa, koska niiden nojalla suoritettavat tosiasialliset toimet vaikuttavat tai ainakin saattavat vaikuttaa valtioiden välisiin oikeussuhteisiin. Mutta yksinomaan ei ole — korostettakoon sitä vielä — tuijotettava aseellisen toiminnan kansainvälisoikeudellisiin vaikutuksiin. »Sodasta päättämistä» koskevan säännöksen kärki suuntautuu nimenomaan valtionsisäisiin toimivaltasuhteisiin.

Pääsääntönä on HM 33 §:n mukaan, ettei sotavoimalle saa antaa määräystä aseelliseen toimintaan ryhtymisestä vierasta valtiota vastaan, ennen kuin presidentti on tehnyt joko siitä tai sodanjulistuksen antamisesta päätöksen valtioneuvostossa ja eduskunta antanut tähän suostumuksensa.

⁸ Käsitteistä alueellinen koskemattomuus ja poliittinen riippumattomuus ks. esim. *McDougal/Feliciano* s. 227—228.

Subjekttiivisen kriteerin kestättömyyden valtionsisäisen oikeuden kannalta paljastaa v. 1939—40 talvisodan aikana Suomen ja Neuvostoliiton välillä vallinnut tilanne. Vielä pitkän aikaa sotatoimien alkamisen jälkeen Neuvostoliitto kielsi kansainvälisen sotatilan vallitsevan maiden välillä ja väitti vain asevoimin avustavansa Suomen laillista hallitusta vastaan (ns. Terijoen hallitus) nostetun kapinan kukistamista. Suomen Sinivalkoinen Kirja s. 106. Moskovan rauhansopimuksessa 13.3.1940 Neuvostoliitto myönsi kansainvälisen sotatilan vallinneen maiden välillä. Ks. myös *Castrénin* kommenttia talvisodasta ja Terijoen hallituksesta LM 1966 s. 436.

B. »Sodasta päättämisestä»

Oikeusnormit ja valtioelämän todellisuus. Sanamuodoltaan HM 33 §:n säännös »päättää sodasta» vaikuttaa jollakin tapaa tiiviimmältä ja totaalisemmalla kuin valtiosäännöissä tavallisesti käytetyt ilmaukset, kuten esim. »aloittaa sota».⁹ Kuitenkin HM 33 §:ssä on koetettu säännellä tosiasiallista ilmiötä, jota on erittäin vaikea ahtaa oikeussäännösten puitteisiin, muodollisjuridiseen kaavaan. Tiivis sanonta osoittaa tämän seikan oikeastaan selkeämmin kuin väljempi ilmaus.

Sodasta ei useinkaan »pätetä» yksipuolisesti. Sodan alkaminen ei juuri koskaan ole yhden ainoan ratkaisun varassa. Sotaan johdava kehitys on tapahtumasarja, jossa poliittiset, taloudelliset ja aseelliset painostustoimet ja niiden aiheuttamat vastatoimet seuraavat toisiaan jatkuvasti kiihtyvällä nopeudella ja voimakkuudella.¹⁰ Tässä tapahtumasarjassa voidaan tosin — ainakin jälkeen päin — osoittaa vaihe, jossa asevoiman käyttö on käynyt väistämättömäksi tai saavuttanut sellaisen laajuuden, että voidaan puhua sodasta tai aseellisesta selkkauksesta. Jokin ratkaisu on saattanut sitoa myöhemmän tapahtumainkulun niin tarkoin, että perustuslainmukainen päätöksenteko — mikäli se enää katsotaan tarpeelliseksi — on vain tyhjää muodon noudattamista. Silti ei ole sanottu, että tosiasiaassa sotaan johtaneen ratkaisun tehnyt valtionelin tai viranomainen olisi käsittänyt »päättäneensä sodasta».

Ajateltakoonpa ns. jatkosodan alkamista Suomen ja Neuvostoliiton välillä kesäkuussa 1941. Suomen pääministeri viittasi eduskunnan täys-

⁹ Mainittua säännöstä ei ollut PrK:n ehdotuksessa. Se liitettiin vasta hallituksen ensimmäiseen HM-esitykseen. Seuraavissa, monarkiaan perustuvissa HM-esityksissä puhuttiin vastaavassa kohdassa »hyökkäyssodan aloittamisesta», mutta hallituksen neljännessä HM-esityksessä 13.5.1919 oli asiasta nykyisen muotoinen säännös. Tämän esityksen 2. käsittelyssä eduskunnassa ed. *Erich* katsoi, että säännöksen sanat olivat »liian epämääräiset eivätkä oikein senlaatuiset kuin lakitekstissä tavallisesti käytetään». Tämän vuoksi hän ehdotti sanamuotoa: »sodan aloittamisesta ja rauhanteosta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella». Ehdotus hylättiin äänestyksessä.

Täysistunnon pöytäkirjasta ei käy selville, pidettiinkö *Erichin* ehdotusta vain sanamuodollisena vaiko myös asiallisena muutoksena. Ks. 1919 vp ptk s. 736—737.

¹⁰ Näin *McDougal/Feliciano* s. 106—116. — Myös *Kahn* passim. ja erit. s. 37—51, on etenkin ydinasevaltioiden välisen konfliktin kehityksestä esittänyt samantapaisia ajatuksia ns. eskalaatioteorian muodossa.

istunnossa 25. 6. 1941 Neuvostoliiton tykistö- ja ilmatoimintaan suomalaisia kohteita vastaan ja totesi tämän johdosta sotatilan vallitsevan Suomen ja Neuvostoliiton välillä.¹¹ Perustellusti voidaan kuitenkin väittää, että tosiasiallinen ratkaisu sodasta oli tapahtunut paljon aikaisemmin. Se oli tapahtunut viimeistään silloin, kun neljän saksalaisen divisioonan (70 000 miestä) oli vastatoimenpiteitä ja ainakin sotilasjohdon tietien sallittu 7.—22. 6. 1941 välisenä aikana siirtyä Pohjois-Suomeen ja jäädä sinne.¹² Saksalaisten joukkojen maassaoilo olisi joka tapauksessa estänyt Suomea pysymästä neutraalisena Saksan ja Neuvostoliiton välisessä sodassa. Ainoa vaihtoehto sodalle Neuvostoliittoa vastaan oli 22. 6. 41 jälkeen — niin kuin *Hornborgin komitean mietinnössä* todetaan — sota Saksaa vastaan.¹³ Ratkaisu sodasta oli joka tapauksessa riistetty niiltä elimiltä, joille se hallitusmuodon mukaan kuuluu, presidentiltä ja eduskunnalta. Jos taas puututaan maahantulon sallimisen poliittisiin perusteisiin, joudutaan keskelle kausaaliketjua,

¹¹ 1941 vp ptk II s. 971. Neuvostoliiton sotavoiman toiminnasta 22.—25. 6. 1941 ks. myös *Mikola* s. 275—276.

¹² Oikeudellista perustetta maahantulolle ei saada syksyn 1940 kauttakulkusopimuksista, koska näiden sopimusten määräämät rajoitukset rikottiin täysin kesäkuussa 1941. Suomeen kuljetettiin operaatio Siniketun nimellä tunnetun vaihtoliikkeen puitteissa 7.—14. 6. 1941 välisenä aikana n. 40 000 miestä saksalaisia joukkoja. Saksan ja Neuvostoliiton välisen sodan ensimmäisenä päivänä 22. 6. 1941 siirtyi lisäksi Pohjois-Norjasta Suomeen Petsamon alueelle vajaat 30 000 miestä. Aina-kin ensin mainittu vaihtoliike tapahtui ylipäällikön ja sotilasviranomaisten tietien ja suostumuksella. Presidentti ja valtioneuvosto eivät tehneet asiasta virallista päätöstä; ristiriitaisia tietoja on esitetty siitä, mitä informaatiota nämä saivat etukäteen vaihtoliikkeestä ja etenkin sen todellisesta tarkoituksesta. Pääministeri ilmoitti eduskunnalle 25. 6. 1941 hallituksen saaneen etukäteisilmoituksen vaihtoliikkeestä ja mainitsi tilanteen sen johdosta kehittyneen »arkaluontoiseksi». Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta oli ennakolta saanut vain hyvin ylimalkaisia tietoja. Ks. *Erfurth* s. 32; *Heinrichs* II s. 243—244; *Jalanti* s. 343, 359, 361; *Korhonen* s. 131—132, 264—268, 276—315; *Mikola* s. 259—264; *Riif* s. 15; *Tiainen/Koukkunen* s. 285; *Upton* s. 261, 267, 285; *Hornborgin KM* s. 116, 121, 181, 246—247; 1941 vp ptk s. 967. Ks. myös venäläisten lehtien kannanotoista SSO ptk I s. 450—451, 458—459 ja ulkoasiainministeri *Molotovin* lausuntoa neuvotteluissa keväällä 1944, SSO ptk IV s. 31.

Kaira, Diskusjonsinlegg s. 70, puhuu saksalaisten joukkojen »oikeuttamisesta» (berättigandet) oleskeluun ja operoimiseen Suomen alueella. Lausuma on virheellinen. Saksalaisia ei missään vaiheessa »oikeutettu» tähän.

¹³ *Hornborgin KM* s. 183—184. Tähän ajatukseen näyttää yhtyvän myös *Jalanti* s. 374.

jonka toista päätä ei ole näkyvissä: yksi tilanne on antanut sysäyksen toiseen.¹⁴ Tähän tultaessa on kaikki normatiivinen ajattelu tuomittu raukeamaan tyhjiin. Olemme tosiasiaan edessä, joihin ei saada otetta oikeusnormein.

»Sodasta päättämistä» koskevan perustuslainsäädännön tarkastelu onkin paras aloittaa riidattomista tapauksista.

HM 33 §:ssä edellytetty menettely. Riidattomia tapauksia on kaksi. Toinen on päätös sodan julistamisesta vieraalle valtiolle, toinen päätös laajojen sotatoimien aloittamisesta sodanjulistuksesta vierasta valtiota vastaan. Kummassakin tapauksessa presidentti tekee asiasta päätöksen valtioneuvostossa; hän näet toimii tällöin HM 33 §:n nojalla. Tämän jälkeen on päätökselle hankittava eduskunnan suostumus. Vasta kun tämä suostumus on saatu, voidaan antaa joko sodanjulistus ja/tai käsky sotavoiman toiminnasta vierasta valtiota vastaan.¹⁵ Tästä säännöstä sallittuihin poikkeuksiin palaan jäljempänä.

HM 33 §:n mukaan sodasta päätetään, sota aloitetaan presidentin ja eduskunnan yhteisin toimenpitein. Pääpaino on ratkaisun merkityksellisyyden vuoksi eduskunnan osuudella; eduskunnalle on jätettävä lopullinen ratkaisuvaltia. Kuinka eduskunnan suostumus presidentin päätöksen toteuttamiseen sitten hankitaan?

Kaira lausuu, että käytännössä on »hallituksen esitys se yleinen muoto, jossa presidentti pyytää eduskunnan toimenpidettä asiassa, josta eduskunnalla on valta yksin tai yhdessä presidentin kanssa päättää». Näin on laita valtiosopimusten, jotka eduskunnan on HM 33 §:n mukaan »hyväksyttävä».¹⁶ Samaa menettelyä voitaisiin ajatella mahdolliseksi silloin, kun hallitus pyytää eduskunnan suostumusta sodan aloittamiseen. *Hermansoninkin* mukaan sotaa koskevat kysymykset käsitellään »ilman

¹⁴ Saksalaisten maahantulon taustasta ks, esim. *Halsti* II s. 66—67; *Hornborgin* KM s. 94, 169—170, 182; *Korhonen*, Toisen maailmansodan aika s. 586; *Paasikivi* II s. 174—194; Suomen Sinivalkoinen Kirja II s. 44—45; *Tirronen* s. 226—234, 241—242; *Westerholm*, NA 1962 s. 115—117.

¹⁵ Sodan aloittamista koskevaksi tulkitsee HM 33 §:n säännöksen *Erich*, JFT 1924 s. 104 alav. 2. *Erich* huomauttaa, että presidentin toimivaltaa järjestävien säännösten joukossa on HM 33 § poikkeusasemassa, koska sodan aloittamisen (kansainvälis-)oikeudelliset seuraamukset tulevat voimaan, vaikka presidentti sivuuttamalla eduskunnan ylittäisikin kompetenssinsa. Ks. myös *Björkstén*, JFT 1929 s. 131.

¹⁶ *Kaira*, Suomen valtiosopimukset s. 214—215.

sitä menettelyä, jota on noudatettava lainsäädäntökysymyksissä». ¹⁷ Jos eduskunnan suostumusta pyydetään hallituksen esityksellä, päättyy menettely siihen, että eduskunta ponnella joko hyväksyy tai hylkää esityksen. ¹⁸ Tämä menettely on siis hyvin selväpiirteinen. Sen haittana on, että se kiireellisissä tapauksissa saattaa osoittautua liian hankalaksi. Tämä raskasliikkeisyys voi estää asian tuomisen eduskunnan käsiteltäväksi varsinkin silloin, kun on vähänkin aihetta olettaa, ettei HM 33 §:ää ole pakko soveltaa. Siksi saatettaisiin perustuslainmukaisena pitää myös sellaista menettelyä, että presidentin tehtyä päätöksensä valtioneuvosto antaisi asiasta VJ 36 §:n nojalla tiedonannon eduskunnalle. Eduskunnan kanta näkyisi silloin päiväjärjestykseen siirtymisen tavasta.

VJ 36 §:n mukaisen menettelyn käyttämistä vastaan puhuvat tosin eräät seikat. Niinpä *expressis verbis* on säädetty, että tiedonannon antaa valtioneuvosto — ei presidentti. ¹⁹ Tiedonannoissa on kylläkin käsitelty myös presidentin päättämiä toimia, ²⁰ mutta presidentti ei voine määrätä tiedonantoa annettavaksi eduskunnalle, niin kuin hän voi päättää esim. hallituksen esityksestä. Toiseksi VJ 36 §:n tarkoituksena ei ole mahdollistaa eduskunnan etukäteissuostumuksen hankkimista tietyille toimille, joihin hallitus aikoo ryhtyä, vaan tarkoituksena on, että hallitus antamalla tiedonannon voi oma-aloitteisesti saattaa kysymyksen nauttimastaan luottamuksesta eduskunnan punnittavaksi. ²¹ Tästä edelleen johtuu, että tiedonannoissa on kajottu — ei hallituksen aikomuksiin — vaan jo tapahtuneeseen; valtioneuvosto on jälkikäteen pyytänyt eduskunnan hyväksymistä suorittamilleen toimille ja samalla luottamuslausetta itselleen.

Valtioneuvoston tiedonanto on kuitenkin joustava tapa saattaa kysymys sodasta eduskunnan harkittavaksi, ja tähän myös HM 33 §:ssä

¹⁷ *Hermanson* s. 52.

¹⁸ Näin valtiosopimusten hyväksymisestä *Kaira*, Suomen valtiosopimukset s. 249.

¹⁹ Tiedonannot on yleensä virallisesti käsitelty VN:n yleisistunnossa, mutta poikkeuksiakin on. VN:n pöytäkirjassa ei esim. ole merkintää siitä, että eduskunnalle 1.7.1930 annettu tiedonanto (erikoisvaltuudet maaherroille) olisi käsitelty yleisistunnossa.

²⁰ Ks. esim. 1932 vp ptk s. 271—272 (VN:n tiedonanto 9.3.1932, joka koski hallituksen toimia ns. Mäntsälän kapinan kukistamiseksi) ja ptk s. 864—868 (VN:n tiedonanto 1.9.1932, joka koski mm. Uudenmaan läänin maaherran vapauttamista virastaan).

²¹ Ks. *Hakkila* s. 479; *Merikoski* I s. 69.

tähdätään. Jos siis valittavana on — niin kuin näyttää usein olevan laita — joko eduskunnan sivuuttaminen tai eduskunnan suostumuksen hankkiminen käyttämällä VJ 36 §:ssä säänneltyä menettelyä, ei valinnan varaa ole. Jälkimmäinen menettely on — joskaan ei ehkä HM. 33 §:n kirjaimen — niin ainakin sen hengen mukainen. Edellinen menettely on ristiriidassa kummankin kanssa. — Huomattakoon lopuksi, että VJ 36 §:ssä erikseen mainitaan »valtakunnan suhteet ulkovaltoihin».

Hallitusmuodon voimassa ollessa on Suomen ja vieraan valtion välille neljä kertaa syntynyt sellainen sotatila, jolla on ollut laajaa poliittista merkitystä, nimittäin 1939 Neuvostoliiton, kesäkuussa 1941 Neuvostoliiton, saman vuoden joulukuussa Ison-Britannian ja 1944 Saksan kanssa.²² Näistä viimeksi mainittua tapausta edelsi VJ 36 §:ssä mainittu menettely.

Päätös sodasta Saksaa vastaan 1944. Neuvostoliitto ilmoitti 29. 8. 1944 Suomen hallitukselle ehdoista, joilla se oli valmis vastaanottamaan Suomen rauhanvaltuuskunnan. Näiden ehtojen täyttämiseksi hallitus 2. 9. 1944 päätti antaa Saksalle nootin, jossa vaadittiin saksalaisten joukkojen poistumista Suomen alueelta 15. 9. 1944 mennessä sillä uhalla, että ne muuten riisuttaisiin aseista ja luovutettaisiin liittoutuneille sotavankeina. Samana päivänä hallitus antoi eduskunnalle tiedonannon, jossa se selosti aikomustaan sekä sen taustana olevaa tilannetta. Eduskunta antoi suostumuksensa hallituksen menettelylle hyväksymällä tiedonannon kuultuaan yksinkertaisen päiväjärjestykseen siirtymisen. Saman päivän iltana annettiin Saksalle asiaa koskeva nootti.²³

²² Huomattakoon, että hallitusmuodon voimaan tullessa Suomi oli Neuvostovenäjän kanssa sotatilassa, joka oli syntynyt jo 1918.

²³ Ks. 1944 vp ptk s. 60, 63 ja 77; *Mikola*, Sodan loppuvaihe s. 33; *Mannerheim II* s. 472—475; *Tanner* s. 373—374, 378.

VNptk:n 1944: IX f. 18/2. 9. 1944 mukaan valtioneuvostossa 2. 9. 1944 pidetyssä tasavallan presidentin esittelyssä ratkaistiin muuan salassa pidettävä asia, josta laadittiin eri pöytäkirja. Esittely tapahtui valtioneuvoston kansliasta. Valtioneuvoston kanslia on AsiakJulk:n nojalla kieltäytynyt tiedusteluni johdosta ilmoittamasta, mitä asiaa esittely koski. On mahdollista, että kyseessä oli päätös Saksalle annettavasta nootista, jolloin kummastusta kuitenkin herättää, ettei esittely tapahtunut ulkoasiainministeriöstä vaan valtioneuvoston kansliasta. Tämä seikka saattaa kuitenkin selittyä siitä, että käsiteltiin myös eduskunnalle annettavaa valtioneuvoston tiedonantoa, mutta tältä osin asia taas ei kuulunut presidentin päätettäviin.

Juridisesti nootti voidaan siis luokitella uhkavaatimukseksi, ehdolliseksi sodanjulistukseksi. Suomi ei kuitenkaan joutunut aloittamaan viiolli-suuksia, koska saksalaiset hyökkäsivät Suursaareen heti uhkavaatimuk-sessa asetetun määräajan umpeen kuluttua.

Pohjois-Suomessa asevoiman käyttö alkoi vasta pari viikkoa myö- hemmin ja silloin suomalaisten aloitteesta,²⁴ mutta kansainvälisen sota- tilan Suomen ja Saksan välille katsottiin syntyneen jo Suursaareen tehdyn hyökkäyksen johdosta.²⁵

C. Puolustautumistapaukset

HM 33 § ei koske puolustautumistapausta. Yhdistyneiden Kansa- kuntien jäsenvaltiot ovat sitoutuneet pidättymään väkivallalla uhkaami- sesta tai sen käyttämisestä kansainvälisissä suhteissaan (peruskirjan 2 art.). Tässä ei ole aihetta käydä selvittelemään, millä tavoin tuo peruskirjan määräys rajoittaa Suomen valtionelinten valtionsisäistä toimivaltaa. Mutta peruskirjakaan ei kavenna oikeutta puolustautumi- seen (51 art.).

Useiden vanhempien ja eräiden uudempien valtiosääntöjen määräyk- set on joko suorastaan kirjoitettu siten, ettei vaatimus kansanedus- tuslaitoksen suostumuksesta sodan aloittamiseen koske tapausta, jossa valtakunta joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi,²⁶ taikka näitä sään- nöksiä on tulkittu nyt mainitulla tavalla.²⁷ Yhtäläisesti on tulkittu myös Suomen hallitusmuodon 33 §:ää.²⁸

²⁴ Ks. *Ziemke* s. 298—299. — Saksalaisten joukkojen komentaja kenrl. Rendulic ilmoitti 1.10.1944 kohtelevansa Suomea 2.10.1944 lähtien vihollismaana, ellei viiol- lisuuksia lopetettaisi. Ev. Willamon sähkösanoma kenrl. Airoille 2.10.1944, T 15705/4, SA.

Valtioneuvoston istunnossa 3.3.1945 tehtiin pöytäkirjaan merkintä siitä, että Suomen ja Saksan välillä vallitsi Suursaareen tehdyn hyökkäyksen jälkeen sota- tila. VNptk 1945: III f. 168—169.

²⁵ Vrt. kuitenkin *Suontauista*, LM 1954 s. 582, joka katsoo, ettei Suomi hyväk- syessään aselepoehdot automaattisesti joutunut sotatilaan Saksan kanssa. Näin ei ollutkaan laita, mutta asian ydin oli Saksalle annetussa uhkavaatimuksessa.

²⁶ Esim. Tanskan perustuslain 19,2 §.

²⁷ Esim. Amerikan Yhdysvaltain valtiosäännön art. 1 s. 8 (11). Sen tulkin- nasta ks. *Corwin* s. 199—202; *Finer* s. 99; *Hyman* s. 259 ja 273.

²⁸ Näin *Hermanson/Kaira* s. 103.

Aseellisen hyökkäyksen torjuminen ei useinkaan siedä sitä viivytystä, minkä ratkaisun alistaminen eduskunnalle aiheuttaisi. Toisaalta hyökkäyksen torjuminen ei edes ole harkinnanvarainen asia, vaan ylipäällikönvallan haltijan ja sotavoiman lakiin perustuvana velvollisuutena on valtakunnan suvereenisuuden, sen alueellisen koskemattomuuden ja poliittisen riippumattomuuden suojaaminen.²⁹ Tämä käy ilmi jo PLA 1,2 §:stä ja AluevalvontaA 41,3 §:stä.³⁰ Perussäännös asiasta on kuitenkin HM 1 §:ssä, jossa sanotaan, että Suomi on täysivaltainen tasavalta. Jos vieras valtio pyrkii rajoittamaan tai jopa tekemään tyhjäksi Suomen täysivaltaisuuden ulottamalla vallankäyttönsä Suomen alueelle, on puolustusvoimain velvollisuutena asettua aseelliseen vastarintaan.

Puolustautumistapauksessa HM 33 § ei siis rajoita tasavallan presidentin ylipäällikönvaltaa, vaan hän on oikeutettu välittömästi HM 30 §:n nojalla antamaan tarpeelliset toimintamääräykset sotavoimalle. Sotilasviranomaiset ovat jo ennen näiden antamistakin velvolliset käyttämään hyökkäyksen torjumiseen tarvittavan määrän väkivaltaa. Näin tapahtuikin vuoden 1939 marraskuussa.

Puolustautumistoimiin ryhtyminen marraskuussa 1939. Neuvostoliiton sotavoiman ylitettyä Suomen maarajan ja ryhdyttyä ilmapommituksiin Suomen asutuskeskuksia vastaan 30.11.1939 tasavallan presidentti teki jo samana päivänä päätökset ylipäällikkyyden luovuttamisesta ja valtionsisäisen sotatilan julistamisesta. Kun ylipäällikkyyys voidaan luovuttaa vain sodan aikana, presidentti osoitti luovutustoimellaan, että hän katsoi Neuvostoliiton toiminnan synnyttäneen ainakin laajahkon aseellisen selkkauksen maiden välille.

Kun venäläiset joukot ryhtyivät ylittämään rajaa, asettuivat raja-alueella olevat suomalaiset suojajoukot välittömään vastarintaan. Suomalaiset joukot saivat ensin ohjeita Kannaksella olevilta sotilas-

²⁹ »Samaten kuin laillinen päätös sodasta ja rauhasta Suomen oikeuden mukaan ei saata päätöksen tekijää sotasyylliseksi, samaten on myös sellaisen päätöksen täytäntöönpanon laita. Tähän täytäntöönpanoon ryhtymällä *taikka vihollisen hyökkäystä torjumalla* (kurs. tässä) puolustuslaitoksen johto ja puolustuslaitokseen kuuluvat eivät tule sotasyyllisiksi, koska sillä vain täyttävät lailliset velvollisuutensa.» *Ståhlberg*, Lausuntoja s. 26.

³⁰ Vrt. myös HM 75 ja AsevL 1 §.

³¹ Ks. *Öhquistin*, s. 80—82, selostusta sodan ensimmäisen päivän tapahtumista. Ks. myös *Halsti* I s. 84—86.

viranomaisilta ja vasta myöhemmin päämajasta.³¹ Kysymystä puolustautumistoimiin ryhtymisestä tai niiden jatkamisesta ei presidentin aamupäivällä 30. 11. 1939 pidetyssä esittelyssä lainkaan käsitelty. Eduskunta sai tilanteesta tiedon siten, että 30. 11. illalla pääministeri, ulkoasiainministeri ja puolustusministeri esittivät sille valtioneuvoston tiedonannon. Pääministeri ilmoitti, että Neuvostoliitto oli »pannut alulle aseelliset hyökkäystoimenpiteet Suomea vastaan». Samansuuntaisesti ilmaisivat asian ulkoasiain- ja puolustusministeri. Tiedonantoa ei ainkaan virallisesti käsitelty ennakolta valtioneuvoston yleisistunnossa eikä presidentin esittelyssä. Sanaa sota ei eduskunnan istunnossa lausuttu lainkaan, mutta eduskunta hyväksyi yksinkertaisen päiväjärjestykseen siirtymisen ja samalla myös hallituksen (= sotilasjohton) toimet.³²

Saksalaisten hyökkäys Suursaaren syyskuussa 1944. Vastaavasti voidaan todeta, että käskyn sotatoimiin ryhtymisestä Suursaaren hyökkääviä saksalaisia joukkoja vastaan 15. 9. 1944 antoi saareen sijoitetun joukko-osaston komentaja. Ratkaisun puolustautumistointen jatkamisesta teki tämän jälkeen rannikkopuolustuksen päällikkö. Tasavallan presidentti sai samana päivänä tiedon sotilasviranomaisten toiminnasta, jolle hän jälkikäteen antoi hyväksymisensä.³³

Ns. epäsuora hyökkäys ja hyökkäyksen uhka. Kun puolustautumistoimiin hyökkäyksen sattuessa voidaan ryhtyä HM 33 §:n määräysten estämättä, tulee tärkeäksi kysymys siitä, milloin hyökkäyksen on katsottava olevan olemassa. Valtion alueelliseen koskemattomuuteen ja poliittiseen riippumattomuuteen voidaan ulkoa päin tehokkaasti puuttua myös ei-aseellisin keinoin. Kansainvälisen oikeuden tutkijat ovat pohtineet, oikeuttaako valtion elinettä vaarantava poliittinen, ideologinen tai taloudellinen painostus aseellisiin puolustautumistoimiin. Sama kysymys voidaan esittää, kun etsitään oikeutusta ehkäisysodalle, joka aloitetaan uhkaavan aseellisen hyökkäyksen torjumiseksi.

Ns. epäsuoran hyökkäyksen³⁴ aikana tilanne tuskin voi olla niin pakottava, ettei se sallisi aseellisiin vastatoimiin ryhtymisen alistamista

³² Ks. VNptk 30. 11. 1939; 1939 vp ptk s. 428—439; Jakobson s. 279. — Hyökkääjäkysymyksestä talvisodassa ks. Kansainliiton yleiskokouksen päätöslauselma 14. 12. 1939, Suomen Sinivalkoinen Kirja s. 107—108. Samoin Paasikivi I s. 15.

³³ Pohjanvirta s. 170—177; Puroma/Sonck s. 391—392; Mannerheim II s. 480.

³⁴ Käsitteestä ks. Suontausta, DL 1953 s. 99—100.

eduskunnan ratkaistavaksi. Aseellisen hyökkäyksen uhatessa voi asian laita olla toinen. Mutta kun pienelle valtiolle sota tai aseellinen selkkäus aina merkitsee valtion koko olemassaolon vaarantamista, on ajatusta ehkäisysodasta pidettävä meillä vieraana; ehkäisysotaa ei ole luettava perustuslainmukaisesti puolustautumistapauksiin, eikä siihen saa ryhtyä eduskunnan suostumuksetta.³⁵

Hyökkäys vai alueloukkaus? Olettakaamme, että valtion alue, vaikkapa ilmatila tai vesialue, joutuu vieraan sotavoiman suorittaman tilapäisen alueloukkauksen kohteeksi. Asevoimaa ei ehkä käytetä lainkaan, tai jos sitä käytetään, tarkoituksena ei silti ole selkkauksen laajentaminen. Tällainen tilanne on mahdollinen kolmansien valtioiden sodan aikana, jolloin sotaakäyvät valtiot voivat esim. ylilennoin loukata Suomen alueen koskemattomuutta.³⁶

Kun sotavoiman tehtävänä on valtion ja siis myös sen alueellisen koskemattomuuden puolustaminen, on sotavoiman estettävä ja torjuttava vieraan sotavoiman suorittamat alueloukkaukset, tarvittaessa vaikkapa väkivalloin. Tosin asevoiman käyttäminen tällaisissa tapauksissa on yleensä vasta ultima ratio. Mutta voimassa olevien määräysten mukaan on ilman edeltävää poistumiskehoitusta avattava tuli vierasta sotilasilma-alusta vastaan, joka selvästi vihamielisessä tarkoituksessa suorittaa sotilaallisia toimenpiteitä Suomen alueella olevaa kohdetta vastaan tai Suomen alueelta käsin sen ulkopuolella olevaa kohdetta vastaan.³⁷

³⁵ Sodanaloitamisvallasta käytiin eduskunnassa vilkasta keskustelua käsiteltäessä monarkkiselle pohjalle rakentuvia HM-esityksiä. Ks. etenkin ed. *Wreden* ja *Hornborgin* lausuntoja, 1917 II vp ptk s. 1705—1706. Kuninkaalta evättiin eri esityksissä valta alkaa hyökkäyssota/sota ilman eduskunnan suostumusta. Kolmannessa HM-esityksessä ao. säännös sai lopulta muodon: »Kuningas alkoon alkako sotaa ilman eduskunnan suostumusta, mutta on hänen asiansa, jos vihollinen on hyökännyt tai ilmeisesti uhkaa hyökätä maahan (kurs. tässä), ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin valtakunnan puolustamiseksi.» 1918 ylim vp asiak prvm n:o 2. — Neljännessä HM-esityksessä mainittu säännös oli taas samanmuotoinen kuin ensimmäisessä esityksessä. Ks. ed. s. 94 alav. 9.

³⁶ Vrt. mon. KM 1949: 22 s. 20—23; SOU 1963: 17 s. 478.

Rauhan- ja sodanaikaisista alueloukkauksista, kuten ylilennoista ks. *Hyväri-*nen, T&A n:o 23. s. 25, 30—33, 48—49.

³⁷ Ks. AluevalvontaA 41 §:n 2 ja 3 mom; PIM:n 3.12.1964 vahvistamat »Yleiset ohjeet» valtakunnan alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta, PIM n:o 549/16/K/1964.

Väkivaltaa siis joudutaan käyttämään tilanteessa, jossa ei vielä tiedetä paljonkaan loukkauksen suorittajan aikomuksista. Saattaa olla niin, että vieras valtio laajentaa alueloukkauksen varsin nopeasti sota-toimiksi, jolloin omia puolustautumistoimia on vastaavasti ja yhtä nopeasti laajennettava. Tämä aiheuttaa sen, että maa joutuu sotaan pelkin sotilaskäskyteitse tehdyin tai sotilasviranomaisten tekemin päätöksin, mikä menettely tuollaisessa tilanteessa onkin täysin lainmukaista. Näin oli laita marraskuussa 1939. Mutta mikäli tilanne on epämääräinen, jää ehkä harkinnan varaa. Joudutaan punnitsemaan, onko syytä laajentaa omia sotilaallisia toimenpiteitä. Laajentaminen saattaa merkitä selkkauksen muuttamista sodaksi. Otettakoon — joskaan ei täysin onnistuneeksi — havaintoesimerkiksi ns. jatkosodan alku kesällä 1941.

Tilanne jatkosodan alussa 1941. Saksalaisten hyökättyä 22. 6. 1941 Neuvostoliittoon kiristyivät Suomen ja Neuvostoliiton välit vähitellen hyökkäystä seuranneiden kolmen päivän aikana. Suomessa oli 70 000 miestä saksalaisia joukkoja, ja Neuvostoliiton taholta kohdistettiin Suomea vastaan hajanaista ja satunnaiselta vaikuttavaa aseellista toimintaa.³⁸ Heti Saksan hyökkäyksen jälkeen Suomen sotilasjohto ryhtyi sotilaalliseen yhteistoimintaan Saksan kanssa (Suomenlahden itäosan sulkeminen miinoittein 22. 6. 1941) ja antoi jo 24. 6. 1941 saksalaisille luvan ryhtyä 25. 6. alkaen toimimaan venäläisiä vastaan Suomen alueelta käsin.³⁹

Pääministerin tarkoituksena oli 25. 6. 1941 antaa eduskunnalle valtioneuvoston tiedonanto puolustusvoimain liikekannallepanosta, mutta samana päivänä Suomeen kohdistettu Neuvostoliiton tykistö- ja ilma-toiminta sai hänet muuttamaan tiedonannon sisältöä.^{39a} Pääministeri ilmoittikin nyt eduskunnalle Suomen alueeseen kohdistuneiden loukkausten laajentuneen »järjestelmälliseksi kautta koko maan ulottuvaksi Neuvostoliiton hyökkäystoiminnaksi Suomea vastaan». Tämän hän kat-

³⁸ Erfurth s. 32; Korhonen s. 332—333; Mikola s. 275.

³⁹ Erfurth s. 32; Korhonen s. 328; Ziemke s. 136 alav. 72. — Mainittakoon lisäksi, että saksalaiset, ylitettyään Suomen rajan Petsamossa 22. 6. 1941, ottivat samana päivänä Neuvostoliiton konsulaatin henkilökunnan turvasäilöön. Rüf s. 19.

^{39a} Jalanti s. 362 mainitsee, että Rangell päätti »yhdessä Rytin kanssa» muuttaa tiedonannon sisältöä. Oikeudelliselta kannalta pääministeri kuitenkin yksin vastasi tiedonannon sisällöstä.

soi osoittavan, mikä oli Neuvostoliiton suhtautuminen Suomeen. »Se on sota.» Eduskunta hyväksyi yksinkertaisen päiväjärjestykseen siirtymisen.⁴⁰

Vihollisuuksien laajentamisessa voidaan Suomen taholla tämän jälkeen osoittaa kolme eri vaihetta. Kuten virallisessa historiategoksessa todetaan, »venäläisten melko laajaa ja yhtenäisesti johdetun hyökkäyksen luontoista ilmasotatointia Suomen aluetta vastaan 25. 6. ei seurannutkaan maa- tai merivoimien vastaava toiminta».⁴¹ Suomalaistaholla ensi vaihe oli se, että suomalaiset joukot saivat 25. 6. 1941 oikeuden vastata tuleen. Toisessa vaiheessa suomalaisille joukoille annettiin 28. 6. 1941 lupa ulottaa väkivaltaisista tiedusteluja yli rajan seuraavasta päivästä lähtien.⁴² Samanaikaisesti, siis 28. ja 29. 6. 1941 antamallaan käskyillä ylipäällikkö määräsi siirryttäväksi kolmanteen vaiheeseen, laajaan offensiiviin Laatokan pohjoispuolella. Tämä kolmas vaihe alkoi 10. 7. 1941.⁴³

Kun sotasyllisysoikeudenkäyntiä valmisteltaessa Mannerheimiltä tiedusteltiin, oliko hänen tietensä olemassa erityistä hallituksen päätöstä varsinaisten sotatoimien aloittamisesta Neuvostoliittoa vastaan ennen 25. 6. 1941 tai sen jälkeen, Mannerheim vastasi olleensa päivittäisessä puhelinyhteydessä presidentin ja puolustusministerin kanssa ja jatkoi: »Rytin suostumuksella kolmipäiväisten Neuvostoliiton vihollisuuksien ahdistamana aloitin vihollisuudet Suomen puo-

⁴⁰ Ks. 1941 vp ptk s. 966—978; *Erfurth* s. 40; *Heinrichs* II 262; *Upton* s. 286, 291.

Presidentti Ryti oli 30. 5. 1941 perustellessaan valtioneuvostolle tulossa olevaa liikekannallepanoa lausunut arvelevansa, että lähestyvän konfliktin molemmat osapuolet, Saksa ja Neuvostoliitto koettaisivat hankkia strategisia etuja valtaamalla vierasta aluetta (Ahvenanmaa, Hanko, Salla, Petsamo) hyökkäyksen lähtöasemiksi. *Hornborgin* KM s. 116. Kun tilanne aktuaalistui, ei pääministeri eduskunnalle annetussa tiedonannossa maininnut mitään saksalaisten joukkojen luvattomasta siirtymisestä Pohjois-Suomeen eikä liioin siitä, että divisioonien vaihtoliike merkitsi kauttakulkusopimuksen rikkomista. Hän vain totesi, että Suomen ja Saksan välillä vallitsivat luottamukselliset suhteet. Tiedonannon johdosta syntyneessä keskustelussa ed. *Furuhjelm* totesi eduskunnan puutteellisen informoinnin takia saatetun tapahtuneen tosiasian eteen.

⁴¹ *Mikola* s. 279.

⁴² *Heinrichs* II s. 262; *Korhonen*, Toisen maailmansodan aika s. 599; *Tiainen/Koukkunen* s. 308—309; SSO ptk I s. 513.

⁴³ 10. 7. 1941 alkaneesta yleishyökkäyksestä ja sitä edeltäneistä taisteluista ks. *Nurmio* s. 22—90.

lelta.» Ryti taas ilmoitti kuulustelijalleen, ettei hän ainakaan ollut ollut mukana hallituksessa tekemässä päätöstä varsinaisten sotatoimien aloittamisesta, eikä hänen mieltään ollut kysytty siitä, oliko sotatoimet aloitettava.⁴⁴

Molemmat lausunnot ovat sikäli epätarkkoja, ettei varmasti voida todeta, mitä — käyttääkseni nykyistä terminologiaa — eskalaatioporrasta tarkoitettiin. Puhuessaan kolmipäiväisistä vihollisuuksista Mannerheim on voinut tarkoittaa joko aikaa ennen 25.6. tai aikaa ennen 28.6. Ryti taas on »varsinaisten sotatoimien aloittamista» koskevalla päätöksellä tarkoittanut joko 28.6. annettua lupaa väkivaltaiseen tiedusteluun tai Mannerheimin käskyä laajasta offensiivista. Hallituksessa ei mitään näistä kysymyksistä virallisesti käsitelty, kaikesta päättäen ei edes eduskunnalle 25.6.1941 annettua tiedonantoa.⁴⁵ Yli-päällikön toiminta ajoittuikin pikemmin pohjoisessa olevien saksalaisten joukkojen toimien mukaan.⁴⁶ Ehkä tämän takia, ehkä muista syistä vihollisuuksien laajentamisen vaihteittaisuus esiintyikin kovin selvänä.

Aseellisen toiminnan laajentaminen yli välittömän puolustautumistarpeen. Tanskan uudessa perustuslaissa (1953) säädetään, ettei kuningas (= hallitus) voi ilman valtiopäivien suostumusta käyttää asevoimaa (militære magtmidler) vierasta valtiota vastaan, ellei kyseessä ole valtakuntaa tai tanskalaisia joukkoja vastaan kohdistetun aseellisen hyökkäyksen torjuminen, siis puolustautumistapaus. Toimista, joihin kuningas tässä tarkoituksessa ryhtyy, on heti ilmoitettava parlamentille (GL 19 §). Säännöstä on tulkittu siten, että kuningas voi valtio-

⁴⁴ SSO ptk I s. 130 ja 141.

⁴⁵ VN:n pöytäkirjasta ei löydy viittaustakaan mainittuun tiedonantoon, vaikkakin sitä Hanna Lönnrothin muistaman mukaan oli käsitelty virallisessa yleisistunnossa.

⁴⁶ On pantava merkille, että juuri 29.6.1941 saksalainen VuorAK Norwegen hyökkäsi Petsamosta yli Neuvostoliiton rajan. Saksalaiselle XXXVI AK:lle alistettu suomalainen 6.D. ylitti saman rajan 30.6.1941 ja AOK Norwegenille alistettu III AK 1.7.1941.

Näitä sotatoimia koskeva käsky oli annettu 22.6.1941, ja se näyttää tulleen Suomen päämajan tietoon 24.6.1941. Ks. *Pesonius* s. 95, 114—116, 153, 177; *Upton* s. 275; *Viljanen* s. 369; *Ziemke* s. 139; PM:n sotapvk. 10.6.—31.12. 41 s. 8 a ja liite n:o 19 c sekä PM:n kirjeistö ennen 31.8.1941, T 15712/11, SA; SSO ptk II s. 316 (*Süilasvuo*).

päivien suostumuksetta ryhtyä puolustautumistoiimiin vain niin laajalti, kuin on tarpeen konkreettisen hyökkäyksen torjumiseksi Valtiopäivien asiana on päättää sotatoimien mahdollisesta laajentamisesta.⁴⁷

Edellä mainittu tulkinta lähtee ilmeisesti siitä, että hallitus tai sotilasjohto saattaa — sotilaallisten tai muitten näkökohtien takia — tuntea kiusausta vetää yksin ja omin valtuuksin maa sotaan vähäisenkin aseellisen välikohtauksen vuoksi vetoamalla siihen, että kyseessä on puolustautumistapaus.⁴⁸ Tuollainen välikohtaus, esim. juuri ilmatilan loukkaus ei niin kuin sanottu useinkaan ole tarkoitettu laajamittaisen sodankäynnin avaukseksi, ei suurvaltojen kesken⁴⁹ eikä silloinkaan kun on kysymys kolmansien valtioiden välisessä sodassa puolueettomaksi julistautuneesta valtiosta.

Vähäinenkin väkivalta saattaa aiheuttaa aseellisia vastatoimia vieraan vallan taholta ja laajentaa täten selkkausta.⁵⁰ Tästä huolimatta päätöksenteko välittömistä puolustautumistoiimista kuuluu sotilasviranomaisille ja viime kädessä tasavallan presidentille HM 30 §:n nojalla. Mutta — kuten Tanskassa — puolustautumistoiimia ei HM 30 §:n nojalla saa laajentaa enempää kuin on tarpeen konkreettisen hyökkäyksen torjumiseksi. Aseellisten toimien laajentaminen yli välittömän puolustautumistarpeen saattaa näet merkitä sellaista sodan aloittamista, jota tarkoitetaan HM 33 §:ssä⁵¹ ja josta presidentti päättää valtioneuvostossa eduskunnan suostumuksella.

Raja välittömän puolustautumistarpeen vaatimien aseellisten toimien ja sotatoimien laajentamisen välillä on valtiosisäiseltäkin kannalta sangen epämääräinen. Siksi saattaa eron tekeminen niiden kesken vai-

⁴⁷ Betaenkning afgivet af Forfatningskommissionen s. 30.

⁴⁸ Yleiseen pyrkimykseen naamioda hyökkäyssota puolustussodaksi viittaa Viljanen, Kansainvälisen turvallisuuden ongelma s. 40.

⁴⁹ Yksittäisistä suvereenisuuden loukkauksista Kahnin eskalaatioportaikossa ks. Kahn s. 39 ja 73.

⁵⁰ Hyvärinen, T&A n:o 23 s. 55, toteaa, että puolueettomuuspolitiikan mahdollisuuksia voidaan parantaa tekemällä puolueettomuuden loukkaukset niiden suorittajille mahdollisimman kalliiksi, siis torjumalla ne mahdollisimman tehokkaasti, mutta tämä taas saattaa olla omiaan kietomaan puolueetonta valtiota konfliktiin, josta se haluaa pysytellä erillään.

⁵¹ Itävallan oikeus tekee eron toisaalta ilmatilan loukkausten torjumisen ja toisaalta ilmavoimien säännöllisten taistelulentojen (Einsatzflüge im Rahmen des Einsatzes des Bundesheeres) sekä samaten näitä toimia koskevan päätösvalan kesken. *Pernthaler* s. 115.

kuttaa teoretisoinnilta valtion turvallisuudelle elintärkeillä asioilla. Tämän teoretisoinnin väheksyminen johtaa helposti siihen, ettei puolustautumistoimien punnitsemista anneta missään vaiheessa parlamentille, sen jälkeen kun niihin kerran on ryhdytty. Mutta käsittääkseni vuoden 1941 esimerkki osoittaa, ettei kyseessä sittenkään ole aivan puhdas kamariteoria. Vaikka edelläkäynyt toiminta olikin sitonut perustuslain mukaan toimivaltaisten valtionelinten harkintavapautta siinä määrin, että sota vaikutti väistämättömältä, oli 22. 6. 1941 jälkeenkin vielä kaksi vaihtoehtoa: sota Neuvostoliittoa vastaan tai sota Saksaa vastaan. Valintaa näiden kahden vaihtoehdon välillä ei annettu eduskunnalle, vaan aseellista toimintaa Neuvostoliittoa vastaan laajennettiin yli välittömän puolustautumistarpeen eduskuntaa kuulematta ja vain sotilasviranomaisten päätöksiin.⁵²

Viime kädessä presidentin harkittavaksi jää, mitkä aseelliset toimet ovat välittömän puolustautumistarpeen vaatimia.

Loppupäätelmiä. Hyökkäys- ja puolustussodan toisistaan erottamisen vaikeus sai aikanaan Ruotsin hallitusmuodon laatijat antamaan hallitsijalle täyden vallan sodan aloittamiseen. Valtiosääntövaliokunnan tunnetussa mietinnössä vuodelta 1809 luonnehditaan noiden käsitteiden suhteellisuus sanoin, jotka soveltuvat nykyisiinkin oloihin ja muuallekin kuin Ruotsiin: »De flesta krig äro började i Cabinetten, innan de utbryta på felten, och hvilken kan då afgöra, om den Regent, som först eller den som sist låter sina Troupper marschera, är den angripande, eller, såsom bägge i sina Manifeste bevisa, den sig försvarande.»⁵³

⁵² Käsitellessään sodan aloittamista kesällä 1941 lausuu *Westerholm*, NA 1962 s. 114, että ainut seikka, minkä pääministeri saattoi 25. 6. 1941 »todeta» eduskunnassa, olivat venäläisten tekemät ilmahyökkäykset. HM 33 §:stä johtuva minimivaatimus olisi tuossa tilanteessa ollut, että hallitus olisi pyytänyt eduskuntaa expressis verbis toteamaan kansainvälisen sotatilan vallitsevan Suomen ja Neuvostoliiton välillä.

⁵³ *Fahlbeck* s. 283—284. — Amerikan Yhdysvalloissa on tähdennetty, että presidentti voi kongressin sivuuttaen johtaa maan sotaan vetoamalla liittovaltion intressien suojelemiseen. Ks. *Corwin* s. 194—204; *Finer* s. 99; *Hyman* s. 259, 273; *Schwartz* s. 103; *Smith* s. 155—156. — *Benemy*, s. 129—130, viittaa ns. Suezin selkkaukseen 1956 ja toteaa, että Englannin pääministeri pystyi yksin, kabinettia ja parlamenttia kuulematta, syöksemään valtakunnan sotaan saadakseen takaisin elintärkeän kanavavyöhykkeen valvonnan.

Ruotsille vastakkaisen — joskin kovin teoreettiselta vaikuttavan — esimerkin

HN 33 §:n henkeä noudatetaankin parhaiten siten, että eduskunta pidetään ulkoasioista mahdollisimman hyvin informoituna ja että sille näin annetaan tilaisuus kannanotoillaan vaikuttaa tapahtumiin myös tosiasiallisesti ratkaisevissa vaiheissa.⁵⁴ Muodollisoikeudellisesti HM 33 §:n soveltaminen merkitsee — tässä jaksossa puheena olleelta kanalta — toisaalta sitä, ettei ilman eduskunnan suostumusta hyökkäystoimia aloiteta eikä puolustautumistoimia laajenneta yli välittömän tarpeen, ja toisaalta sitä, että eduskunnan hyväksyminen vaaditaan valtiosopimuksille, joista — ehkä vain välillisestikin — johtuu muodollista tai tosiasiallista sidonnaisuutta sotaan ja rauhaan liittyvissä kysymyksissä.⁵⁵

Koska HM 33 §:n mukaan presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella, ei ole sellaisia sotaa koskevia ratkaisuja, jotka presidentti tekisi HM 33 §:n nojalla valtioneuvostossa ilman eduskunnan suostumusta. Jos presidentti »päättää sodasta», tekee sotaa koskevia ratkaisuja ilman eduskuntaa (puolustautumistoimet), hän tekee sen valtioneuvoston ulkopuolella ja HM 30 §:n nojalla.⁵⁶ Puo-

tarjoaa Saksan Liittotasavallan perustuslaki, joka edellyttää, että aseelliseen toimintaan vierasta valtiota vastaan voidaan ryhtyä vain valtakunnan puolustamiseksi. Hyökkäyksen tapahtuessa on liittopäivien asiana todeta »Verteidigungsfall»; vasta tämän jälkeen hallitus voi ryhtyä sotilaallisiin toimiin. Mikäli liittopäivien kokoontumiselle on ylivoimainen este, kuuluu »puolustautumistapauksen» toteaminen liittopresidentille ja liittokanslerille yhteisesti. Ks. tarkemmin *Erler* s. 236—238; *Maunz* s. 326.

⁵⁴ Käytännössä tämä saattaa joskus osoittautua vaikeaksi. Vrt. *Hornborgin* KM s. 161 ennen talvisotaa Neuvostoliiton kanssa käydyistä neuvotteluista: »Jos hallitus olisi vedonnut eduskuntaan pitääkseen selustansa vapaana, olisi se rikkonut diplomaattisen vaiteliaisuuden, joka oli koko asiankäsitteilyn edellytys.» Ks. myös *Jalannin* s. 30—31 arviointia syistä, miksi eduskunta v. 1940—41 pyrittiin pitämään syrjässä ulkopolitiikan hoitamisesta.

⁵⁵ Tämän vuoksi mm. YYA-sopimus alistettiin eduskunnan hyväksyttäväksi. Ks. 1947 vp asiak III:1 uavm n:o 20 liite 5.

⁵⁶ Suomen ja Ruotsin välit kiristyivät kesäkuussa 1921 Ahvenanmaan kysymyksen takia. Kriisiin liittyi pääministerin sotavaen päällikölle lähettämä kirje, joka teoreettisenkin mielenkiintoisuutensa vuoksi jäljennettäköön tähän in extenso: »Hallitus on päättänyt sotaministeriöstä tiedottaa Sotavaen päällikölle: Jos ruotsalaisia joukkoja pyrkii nousemaan maihin Ahvenanmaalla tai Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvilla saarilla, on tätä pidettävä vihamielisenä tekona Suomen tasavaltaa kohtaan ja on Tasavallan sotavoimain torjuttava tällainen hyökkäys asevoimin. Jos ruotsalaisia sotalaivoja tavataan Suomen aluevesillä, niin ei Tasavallan sotavoimain ole ryhdyttävä sotatoimiin saamatta hallitukselta erityisiä käskyjä.» SM K.D. N:o 408. K.Sal./21. 6. 1920. SE os.Ia/21/4 (1920), SA.

lustautumistoimiin voidaan siis ryhtyä valtioneuvostoa kuulematta, vaikkakin tällainen asia todennäköisesti otetaan esille puolustusneuvostossa, jolloin valtioneuvoston mielipide pääsee näkyviin.

D. Aluevalvontasäännösten perustuslainmukaisuus

»Jos valtakunnan turvallisuutta uhkaa välitön vaara (kurs. tässä), valvontaviranomaisten on heti ryhdyttävä asian vaatimiin toimenpiteisiin ja käytettävä tarvittaessa voimakeinoja.» Tämä säännös sisältyy AluevalvontaA 41,3 §:ään, jota edellä jo ohimennen sivuttiin. Säännös koskee puolustautumistapausta, jossa valvontaviranomaisten, siis myös sotilasviranomaisten velvollisuutena on ryhtyä tarpeen vaatimiin aseellisiin toimiin. Mikäli puolustautumistoimia ei uloteta yli välittömän tarpeen, ovat sotilasviranomaiset tässä toiminnassaan viime kädessä riippuvaisia vain niistä määräyksistä, jotka presidentti HM 30 §:n nojalla antaa.

Ellei »välitön vaara» ole käsillä, edellyttää AluevalvontaA 41 § toisenlaista menettelyä. Jos vieraan valtion sotilasosasto tai ilma-alus taikka ulkomainen kauppa-alus jättää huomautuksesta huolimatta noudattamatta AluevalvontaA:n säännöksiä, eikä tällainen tilanne aiheuta valtakunnan turvallisuudelle välitöntä vaaraa, on puolustusministeriön asiana ryhtyä »niihin toimenpiteisiin, joihin on aihetta» (41,2 §).

AluevalvontaA 41 § on kirjoitettu väljäksi ja epämääräiseksi. Sen sanamuoto voidaan helposti tulkita siten, että muissa kuin kiireellisissä tapauksissa (välitön vaara) puolustusministeriöllä on valta ratkaista, onko valvontaviranomaisen — jollaisia sotilasviranomaisetkin ovat — käytettävä voimakeinoja.⁵⁷ Kun ministeriölle on annettu valta »ryhtyä niihin toimenpiteisiin, joihin on aihetta», saatetaan tämä käsittää jopa

En ole voinut tarkistaa oliko kyseessä tasavallan presidentin vai valtioneuvoston yleisistunnon päätös, virallinen päätös vai epävirallisen neuvottelun tulos, koska sota/puolustusministeriön salaisia esittelyjä VN:ssa 1920-luvulla ei säilytetä PIM:ssa, SA:ssa eikä VA:ssa. Missään tapauksessa ei tuollaista määräystä olisi pitänyt valtioneuvoston eikä presidentin valtioneuvostossa antaa. Päätökset puolustautumistoimista kuuluvat presidentille HM 30 §:n nojalla.

⁵⁷ Tämä tulkinta saa välillistä tukea myös AluevalvontaA:n valmistelutöistä. Ks. mon. KM 1962: 18 s. 14.

siten, että ministeriöllä on valta antaa yksityiskohtaisia toimintamääräyksiä sotilasviranomaisille.

AluevalvontaA 45 §:n nojalla puolustusministeriö antaa yleiset ohjeet voimakeinojen käyttämisestä ja muut tätä asetusta täydentävät määräykset. Tämän säännöksen ja vuoden 1963 PuolueettomuusA 21 §:n nojalla puolustusministeriö on antanut »Yleiset ohjeet» valtakunnan alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta.⁵⁸ »Yleisissä ohjeissa» näyttää AluevalvontaA 41 §:ää tulkitun suppeammin kuin edellä on esitetty. Tämä onkin luonnollista, kun mainittu säännös — kuten kohta esitetään — saattaa olla ristiriidassa perustuslainsäännöksen (HM 30 §) kanssa. Alemmanasteisissa säännöksissä olisi Aluevalvonta 41 §:ää siksi pyrittävä tulkitsemaan siten, ettei perustuslainvastaisuutta esiintyisi.⁵⁹

»Yleisten ohjeiden» mukaan puolustusministeriö huolehtii sekä AluevalvontaA:n että — Suomen ollessa puolueeton — myös PuolueettomuusA:n noudattamisen valvonnasta.⁶⁰ Kuitenkin edellytetään, että valvontaviranomaiset johtavat kukin henkilöstönsä toimintaa. Mutta sotilasviranomaisille on — nähtävästi siitä syystä, että luvan pyytäminen ministeriöltä saattaa aiheuttaa tarpeetonta viivytystä — myönnetty valta muulloinkin kuin AluevalvontaA 41 §:ssä mainitussa tapauksessa toimia harkintansa mukaan. Epäselvissä tapauksissa on tosin pyydettävä ohjeita, mutta vain ylemmältä sotilasviranomaiselta. Luvan hankkiminen puolustusministeriöltä voimakeinojen, ts. myös asevoiman käyttämiseen jää oikeastaan koskemaan vain yhtä tapausta: jos ulkomainen sota-alus tai laivasto-osasto ilman säädettyä ilmoitusta saapuu Suomen aluemerelle tai luvatta Suomen sisäisille aluevesille (»Yleiset ohjeet» 49 §). Muuten ilmenee »Yleisistä ohjeista» pyrkimys muodostaa puolustusministeriöstä pikemminkin tietoja keräävä ja koordinoiva kuin toimintaa johtava elin. Niinpä muissa tapauksissa, kuten ulkomaisen sotilasosaston tai ilma-aluksen loukatessa Suomen alueellista koskemattomuutta, supistuu puolustusministeriön osuus siihen, että se saa ilmoituksen alueloukkauksesta. Tällöin jää puolustusministeriölle koordinoivan elimen rooli, mihin sisältyy esim. virka-apupyynnön välittäminen muilta valvontaviranomaisilta sotilasviranomaisille taikka

⁵⁸ Ks. ed. s. 102 alav. 37.

⁵⁹ Tämän esittää yleiseksi tulkintäperiaatteeksi *Kaira*, Tuomioistuimet s. 328.

⁶⁰ Puolustusministeriön asemasta puolueettomuusvalvonnan johtolimenä ks. myös PuolueettomuusA 21 §.

ilmoituksen edelleen välittäminen tasavallan presidentille ja/tai valtioneuvostolle ja/tai ulkoasiainministeriölle, jotta näillä olisi tilaisuus muodostaa mielipide siitä, millä keinoin tilanne on selvitettävä.⁶¹

Jäljelle jää kuitenkin — ainakin »Yleisten ohjeiden» 49 §:n mukaan — se mahdollisuus, että puolustusministeriö saattaa epäämällä luvan rajoittaa sotilasviranomaisen valtaa ryhtyä voimakeinoihin. Ministeriö ei anna sotilasviranomaisille positiivisia toimintamääräyksiä, mutta sillä on valta rajoittaa operatiivista toimintaa konkreettisissa yksittäistapauksissa.

V. 1963 annetun AluevalvontaA:n taustaa valaisee eräs joitakin vuosia aikaisemmin toimeenpantu asetuksen muutos. Asetusta ulkomaiden sota-, kauppa- ja ilma-alusten käynnistä Suomen alueella rauhan aikana (178/38) muutettiin 16.5.1958 annetulla asetuksella (214/58) useilta kohdilta. Muutetun 16 §:n mukaan oli pakkokeinoin ulkomaista sota-alusta vastaan ryhdyttävä vasta, jos puolustusministeriön (aikaisemmin: sotaväen päällikön) alukselle antama kehoitus poistua Suomen alueelta oli jäänyt noudattamatta tai jos sotilaallinen turvallisuus muuten tällaisten keinojen käyttämisestä ilmeisesti vaati. Pakkokeinojen käyttämisessä oli noudatettava »erikseen annettuja ohjeita». Samoin oli »erikseen annettuja ohjeita» noudatettava käytettäessä pakkokeinoja ulkomaisia kauppa-aluksia ja ilma-aluksia vastaan (20 ja 31 §). Siitä, mikä viranomaisen nuo ohjeet antoi, ei ollut nimenomaista säännöstä. Hyvin lähellä oli kuitenkin sellainen tulkinta, että asetuksen muuttamisen jälkeen ao. ohjeiden antaminen kuului puolustusministeriölle.

Edellä mainittu asetuksen muutos tapahtui silloisen tasavallan pre-

⁶¹ Ks. erityisesti »Yleisten ohjeiden» 21, 25, 26, 33, 49, 102, 110 ja 123 §. Tekstissä esitetty tulkinta »Yleisten ohjeiden» sisällöstä ja päälinjoista on hahmottunut keskusteluissa PIM:n hallitussihteerin *Toivo Siivosen* kanssa, mikä ei kuitenkaan merkitse sitä, että viimeksi mainittu olisi kaikissa kohdilla yhtynyt keskustelukumppaninsa kannanottoihin.

Mainittakoon tässä yhteydessä, ettei PIM ole edes koordinoivana elimenä käytännössä saanut sitä roolia, mitä »Yleiset ohjeet» edellyttäisivät. Tosiasiassa pääesikunta koordinoi ensi vaiheessa merialueelta eri valvontaviranomaisilta tulevat tiedot ja ilmavoimain esikunta tiedot ilmatilan loukkauksista. Näitä tietoja ei missään vaiheessa toimiteta edelleen puolustusministeriölle. *L. Pauhakarin* ja *E. Salmelan* luennot SKK:n maanpuolustuskurssilla 16.11.1965.

sidentin aloitteesta.⁶² Presidentti katsoi, että ratkaisun pakkokeinojen käyttämisestä tuli kuulua poliittiselle johdolle. Kuinka tämä periaate ja sen sovellutus »Yleisten ohjeiden» 49 §:ssä käyvät yhteen HM 30 §:n ja 33 §:n kanssa?

Puolustusministeriölle »Yleisten ohjeiden» 49 §:n mukaan kuuluvaa toimivaltaa tarkasteltaessa on tietenkin huomattava, että valvontaviranomaisiin kuuluu muitakin kuin sotilasviranomaisia, kuten rajavartiolaito- ja merenkulkuviranomaisia. Aluevalvontaa ja »Yleisiä ohjeita» laadittaessa oli tarkoituksena, että puolustusministeriö saisi vallan varata poliittiselle johdolle mahdollisuuden tilanteen harkitsemiseen: käytetäänkö voimakeinoja vai ei?^{62a} Mutta jos keskitytään vain sotilasviranomaisten toimintaan ja tutkitaan, mihin »Yleisten ohjeiden» 49 §:n säännös tosiasiallisesti saattaa johtaa, voidaan ajatella mahdolliseksi tapausta, jossa säännöksen sovellutus on kääntynyt tarkoitetun vastakohtaksi: puolustusministeriö epää luvan voimakeinojen käyttöön, mihin presidentti haluaisi ryhtyä. Esimerkki on konstrukttiivinen, mutta havainnollistaa tilannetta. Jos toimenpiteet tutkitaan HM 33 §:n tarkoittamaksi sodan aloittamiseksi, sen mukaan kuin edellä on esitetty, pitäisi ratkaisun kaiketi kuulua presidentille ja eduskunnalle HM 33 §:n nojalla. Muuten ovat sotilasviranomaiset HM 30 §:n nojalla presidentin käskynalaisia. Kumpaa näiden on siis toteltava: presidenttiä, joka sallii tai jopa määrää toimen vai ministeriä, joka kieltää sen.⁶³ Käsittääkseni presidentti on toimivaltainen perustuslain mukaan, ministeri ei.

»Yleisten ohjeiden» 49 §:n perustuslainmukaisuus on siis — mikäli kysymys on sotilasviranomaisten toiminnan rajoittamisesta — sangen kyseenalainen, ellei lähdetä, siitä, että ministeriöllä tosin on valta luvan

⁶² Toivo Siivosen antama tieto. — Kalle Lehmuksen antaman haastattelutiedon mukaan tuli välitön ärsyke v:n 1958 asetuksen muutokseen erästä v. 1957 sattuneesta tapauksesta, jossa sotilasviranomaiset antoivat käskyn voimakeinojen käyttämiseen merialueen oletetun loukkauksen torjumiseksi. PIM:n kansliapäällikkö katsoi menettelyn hätiköidyksi ja ilmoitti asiasta sekä tasavallan presidentille että puolustusministerille, joiden mielipiteen mukaisesti jo annettu käsky sitten peruutettiin.

^{62a} Toivo Siivosen antama tieto.

⁶³ »Yleiset ohjeet» 49 §: — — — tulee asianomaisen valvontaviranomaisen, mikäli puolustusministeriö ei ole muunlaista menettelytapaohjetta antanut (kurs. tässä), ryhtyä toimenpiteisiin aluksen tai laivasto-osaston pakottamiseksi poistumaan Suomen alueelta käyttäen VI luvun mukaisesti voimakeinoja.»

antamiseen, mutta ministeriön päällikkö vuorostaan on tässä asiassa presidentin käskynalainen suoraan HM 30 §:n nojalla. Positiivisoikeudellisten säännösten puuttuessa tällainen konstruktio näyttää kuitenkin perusteettomalta, puolustusministeri kun ei ole varsinainen sotilasviranomainen samassa mielessä kuin päälliköntehtävissä olevat upseerinviran haltijat.

E. Casus foederis

Kun Suomi valtiosopimuksessa sitoutuu asevoimin avustamaan toista valtiota siinä tapauksessa, että tämä joutuu kolmannen valtion hyökkäyksen kohteeksi, on tällainen sopimus — sen mukaan mitä edellä (s. 108) on sanottu — esitettävä eduskunnan hyväksyttäväksi. Kun eduskunnan suostumus on saatu, sitoo sopimus meillä vallitsevan käsityksen mukaan eduskuntaa ja hallitusta. Mikä valtionelin sitten ratkaisee, milloin edellytykset sopimusvelvoituksen täyttämiseksi (casus foederis) ovat olemassa? Jääkö asia suostumuksen antamisen jälkeen kokonaan eduskunnan kompetenssin ulkopuolelle? Voiko esim. tasavallan presidentti HM 30 §:n nojalla tehdä päätöksen sotatoimiin ryhtymisestä kolmatta valtiota vastaan?

Kysymystä on arvosteltava valtiosäännön yleisten määräysten pohjalta. Presidentti ja eduskunta päättävät HM 33 §:n mukaan yhdessä sodasta ja rauhasta. Casus foederis ei ole puolustautumistapaus. Presidentin ja eduskunnan asiana on siis yhdessä todeta casus foederis. Hallitusmuodon sääntelemä toimivallan jako ei näet vielä muutu sen johdosta, että eduskunta ensin hyväksyy sopimuksen, ja sopimus sitten saatetaan voimaan tavallisella lailla tai asetuksella.⁶⁴ Vain siinä tapauksessa, että sopimuksessa on expressis verbis määrätty HM 33 §:stä poikkeava järjestely ja sopimus tämän jälkeen on saatettu valtiosisäisesti voimaan VJ 69,1 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, voidaan sopimusvelvoituksen aktuaalistuessa poiketa HM 33 §:n säännöksestä.

⁶⁴ Ks. *Erich*, JFT 1924 s. 104 alav. 2; 1947 vp asiak. III:1 prvm laus n:o 9 s. 5.

Ks. *Small/Jayson* s. 542, jossa kommentoidaan ns. Atlantin sopimuksen 5 artiklaa ja lausutaan, että Yhdysvaltain presidentin ja kongressin asiana on ryhtyä asevoimin vastustamaan jotakin sopimuspuolta vastaan kohdistettua hyökkäystä, mutta todetaan kuitenkin, että asian luonteesta johtuen valta ja vastuu jäävät ensi sijassa presidentille. — Tanskan osalta ks. *Ross* I s. 392—394 ja Saksan Liittotasavallan osalta *Erler* s. 238.

Suomella ei ole voimassa varsinaisia sotilasliittosopimuksia minkään vieraan valtion kanssa. Neuvostoliiton kanssa 6. 4. 1948 tehty ystävyys-, yhteistyö- ja avunantosopimus on laadittu tavallisista liittosopimuksista poikkeavaan muotoon. Tämä sopimus koskee vain sellaisia tapauksia, joissa Suomi tai Neuvostoliitto Suomen alueen kautta joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Tässä tapauksessa Suomi kohdistaa »kaikki käytettävissään olevat voimat puolustamaan alueensa koskemattomuutta maalla, merellä ja ilmassa» ja tekee sen »Suomen rajojen sisäpuolella» ja »tarpeen vaatiessa Neuvostoliiton avustamana tai yhdessä sen kanssa». Sopimuksesta ei Suomelle näytä aiheutuvan casus foederis-ongelmaa; avunantovelvoite koskee lähinnä Neuvostoliittoa. Hyökkäys Neuvostoliittoa vastaan Suomen alueen kautta näet yleensä merkinnee myös hyökkäystä Suomea vastaan, kun taas hyökkäys Suomea vastaan ei aina merkitse hyökkäystä Neuvostoliittoa vastaan.

Teoreettiselta kannalta pulmallisin tilanne syntyy, jos Neuvostoliitto joutuu Suomen ilmatilan tai vesialueen kautta tapahtuvan hyökkäyksen kohteeksi.⁶⁵ Suomen sotilaspoliittisesta asemasta johtuu, että aseellisten selkkausten aikana ovat etenkin Pohjois-Suomessa ilmatilan loukkaukset hyvin todennäköisiä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan on Suomen sotavoiman torjuttava tällaiset loukkaukset; tämä velvoite ei siis johdu yksinomaan YYA-sopimuksesta. Mutta niin kuin edellä (s. 106) olen esittänyt, jää Suomen valtionelinten, viime kädessä eduskunnan harkintaan, onko aseellista toimintaa laajennettava enemmän kuin on tarpeen konkreettisen loukkauksen torjumiseksi. Muuttaako YYA-sopimus tätä asiointilaa? Kysymystä mutkistaa se, ettei esim. ydinräjäh-teitä kuljettavia ballistisia ohjuksia voida nykyisin keinoin lainkaan torjua.

Kysymys ratkeaa sen sopimusmääräyksen nojalla, jonka mukaan Suomi on velvoitettu toimimaan vain rajojensa sisäpuolella. Sopimus ei siis velvoita Suomea ryhtymästä offensiiviseen toimintaan, joka kohdistuu Suomen alueen ulkopuolelle, ei edes siinä tapauksessa, että vain täten esim. ilmatilan loukkaukset voitaisiin tehokkaasti torjua. Sotatoimien laajentaminen jää eduskunnan ja presidentin yhteiseen harkintaan. Rajojen sisäpuolella tapahtuva toiminta taas eittämättä kuuluu

⁶⁵ Tällaisista hyökkäyksistä ks. lähemmin *Viljanen*, Kansainvälisen turvallisuuden ongelma s. 49—50.

puolustautumistapauksiin. YYA-sopimuksen vaatimista aseellisista toimista päättävät niin ollen sotilasviranomaiset ja viime kädessä presidentti HM 30 §:n nojalla. Tällaisten tointen ei välttämättä tarvitse johtaa sotaan Suomen aluetta loukanneen valtion kanssa.⁶⁶

F. Sotatoimet YK:n elinten päätösten nojalla

Niissä tapauksissa, joissa Suomi tähän asti on joukkoja asettamalla osallistunut Yhdistyneiden Kansakuntien toimintaan kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi (Lähi-Itä 1956—57 ja Kypros 1964—), YK:n toimenpiteet on suoritettu asianomaisen valtion suostumuksella, ja YK:n joukkojen tehtävä on rajoittunut pelkkään valvontaan. Suomi ei ole ollut mukana silloin, kun valvontajoukko poikkeuksellisesti on joutunut käyttämään asevoimaa vastaanottajavaltion alueella toimivia kapinallisia ja terroristeja vastaan.⁶⁷ On kuitenkin mahdollista, että YK:n joukkoja käytetään sotatoimiin rauhan rikkomutta valtiota vastaan sotilaallisen tasapainon palauttamiseksi.⁶⁸ Tieteisopissa on esitetty, etteivät tällaiset sotatoimet aiheuta kansainvälistä sotatilaa joukkoja lähettävän ja sotatoimien kohteena olevan valtion välillä.

⁶⁶ Ks. myös YYA-sopimuksen 1,2 art: »Yllämainitussa tapauksessa Neuvostoliitto antaa Suomelle tarpeen vaatimaa apua, jonka antamisesta sopimuspuolet sopivat keskenään.» Sotilaallisen avun antaminen YYA-sopimuksen nojalla, esim. Neuvostoliiton sotavoiman siirtäminen Suomen alueelle, edellyttää siis eri sopimusta. Tällaisen sopimuksen tekemisestä presidentti päättää valtioneuvostossa, eikä siihen tarvita eduskunnan suostumusta. Ks. *Suontausta* s. 656. Sotavoiman siirtäminen, jos se enää ohjuksien aikakaudella on tarpeellista, saattaa toisaalta aiheuttaa vastavaikutuksena sen, että Suomi joutuu mukaan Neuvostoliiton ja kolmannen valtion väliseen sotaan tai aseelliseen selkkaukseen. Toisaalta tuollainen toimi saattaa tosiasiallisesti rajoittaa valtakunnan suvereenisuutta. Kun eduskunta kuitenkin on antanut suostumuksensa itse YYA-sopimuksen tekemiseen, ei sen suostumusta — huolimatta avunsaannin mahdollisista lisäseurauksista — enää toistamiseen tarvita.

⁶⁷ YK:n rauhanturvajoukoista ks. *Bowett*, passim ja *Autti/Apunen*, passim. Suomen rauhanturvaamisjoukkoja koskevia tietoja antavat myös *A. Purhonen*, SAL 1966 s. 3—10 ja *Kettinen*, SAL 1958 s. 91—94. Olen myös käyttänyt hyväksi *E. Siilasvuon* SKK:n maanpuolustuskurssilla 29.11.1965 esittämiä tietoja.

⁶⁸ Vrt. *McDougal/Feliciano* s. 256—257. — Toiseen suuntaan *Autti/Apunen*, s. 102, 111—112.

Suomen osalta ongelma on melko teoreettinen, niin kauan kuin YK:n käyttöön ei aseteta puolustusvoimiin kuuluvia joukko-osastoja. Nykyisinhän YK:n tehtäviä varten on muodostettu puolustusministeriön alainen valvontajoukko, jonka enimmäisvahvuus on lailla vahvistettu 2000 mieheksi.⁶⁹ Kysymys on kuitenkin pohtimisen arvoinen, koska Suomenkin puolustusvoimien käyttäminen YK:n tehtäviin saattaa tulevaisuudessa tulla kyseeseen, mikäli maailmanjärjestön rauhanturvaamisfunktioita edelleen kehitetään.⁷⁰

Edellä mainittua, »YK:n sotaa» koskevaa kantaa on tieteisopissa perusteltu sillä, että sodassa on aina kysymys »oman käden oikeudesta», valtion toiminnasta omien intressiensä suojaamiseksi, kun taas YK:n turvallisuusjärjestelmän puitteissa tapahtuva aseellinen toiminta merkitsee kansainvälisen oikeuden säännösten järjestettyä täytöntöönpanoa.⁷¹ Jos kollektiivinen turvallisuusjärjestelmä toimii moitteettomasti, ei pakotoimiin osallistuvan valtion olemassaolo joudukaan samanlaisen uhan alaiseksi kuin tavallisessa sodassa. Näillä perusteilla voitaisiin tieteisopissa esitetty käsitys hyväksyä myös valtionsisäisen oikeuden kannalta ja katsoa, ettei »YK:n sota» ole sotaa HM 33 §:n tarkoittamassa mielessä. Asiaa on mielestäni kuitenkin arvosteltava toisin.

Kansainvälinen turvallisuusjärjestelmä on vielä siinä kehitysvaiheessa, että laaja osallistuminen sotatoimiin toista valtiota vastaan, olkoonkin YK:n puitteissa, merkitsee samalla turvallisuusriskiä osallistuvalla valtiolle.⁷² Tältä osin tuollainen aseellinen toiminta on rinnastettavissa sotaan, ja sen aloittamiseen on sovellettava HM 33 §:n sään-

⁶⁹ L suomalaisesta valvontajoukosta 26.5.1964/276; A toimintavalmiudessa Suomessa olevasta valvontajoukosta 5.3.1965/132. Lain mukaan valvontajoukko ei kuulu Suomen puolustusvoimiin (1,3 §). Vaikka valvontajoukon ei edellytetä taistelevan, sen organisaatio ja aseistus ovat suunnilleen samanlaiset kuin puolustusvoimien vastaavansuuruisen joukko-osaston. Ks. esim. Autti/Apunen s. 55; A. Purhonen, SAL 1966 s. 6—7.

⁷⁰ Pääinvastoin kuin Suomi ovat useimmat muut rauhanturvaamistehtäviin osallistuneet valtiot lähettäneet YK:n tehtäviin vakinaiseen sotavoimaan kuuluvia joukkojaan. Ks. Autti/Apunen s. 119.

⁷¹ Oppenheim/Lauterpacht II s. 224—225.

⁷² Jos turvallisuusneuvosto on toimenpiteiden takana, on riski suhteellisen pieni. Toisaalta on turvallisuustoimenpiteisiin (Korea 1950, Suez 1956) ryhdytty myös yleiskokouksen päätösin, jolloin jokin suurvalloista on saattanut olla toimenpidettä vastaan. YK:n jäsenvaltioiden ns. itäryhmä ei periaatteessa tunnusta lailliseksi tätä Uniting for Peace -nimellä kulkevan päätöslauselman mukaista menettelyä. Ks. Autti/Apunen s. 26, 62—67.

nöstä. Jos sitä vastoin asevoimaa käytetään toisen valtion pyynnöstä esim. sen alueella toimivia kapinallisia tai terroristeja vastaan, ei kyseessä ole sota HM 33 §:n tarkoittamassa mielessä.⁷³

Mitä edellä omaksuttu HM 33 §:n tulkinta käytännössä merkitsee? Tämän selvittämiseksi on kosketeltava muutamain sanoin YK:n rauhan- turvaamisjoukkojen nykyistä organisaatiota.

Hyväksyessään YK:n peruskirjan ovat jäsenvaltiot sitoutuneet noudattamaan turvallisuusneuvoston peruskirjan nojalla tekemiä päätöksiä (25 art). Ne ovat myös sitoutuneet asettamaan asevoimia turvallisuusneuvoston käyttöön, mutta peruskirjan 43 art:n edellyttämiä sotilas-sopimuksia järjestön ja sen jäsenvaltioiden kesken ei ole saatu aikaan. Kun jäsenvaltiot kuitenkin eri tilanteissa ovat luovuttaneet joukkoja rauhanturvaamistehtäviin, on tästä kussakin tapauksessa erikseen sovittu asianomaisen maan hallituksen ja järjestön pääsihteerin kesken (ad hoc-agreements),^{73a} sitten kun YK:n yleiskokous⁷⁴ tai turvallisuusneuvosto on päättänyt pyytää joukkoja järjestön käyttöön. Säännöksi on tullut v:sta 1956 lähtien, että jäsenvaltioiden lähettämät joukko-osastot asetetaan YK:n kutakin toiminta-aluetta varten määräämän yhteisen sotilaskomentajan johtoon.⁷⁵ Alistus on lähinnä operatiivinen; se koskee siis joukon sotilaallista käyttöä. YK:n päättävät elimet määrittävät valvontajoukkojen pääpiirteittäisen tehtävän. Näissä puitteissa on järjestön pääsihteerillä toiminnan ylin poliittinen ja sotilaallinen johto. Pääsihteerin antaa raportteja toiminnastaan turvallisuusneuvostolle, ja YK:n sotilaskomentaja saa häneltä toimintaohjeet ja määräykset.

⁷³ *Suontausta*, LM 1956 s. 882, katsoo, ettei Suomi lähettämällä valvontajoukkoja 1956 Lähi-itään joutunut sotaan tai aseelliseen selkkaukseen. *Suontausta* ei käsittele sitä mahdollisuutta, että valvontajoukko olisi joutunut laajahkossa määrin käyttämään asevoimaa.

Ruotsissa on valtiosäännön uudistusehdotuksen laatinut komitea todennut, ettei Ruotsi lähettäessään joukko-osaston YK:n rauhanturvaamistehtäviin joudu aseelliseen selkkaukseen vieraan valtion kanssa. Kun kuitenkin tällaisen toimenpiteen on yleisen merkityksensä vuoksi katsottava vaativan valtiopäivien suostumusta, komitea ehdottaa, että nimenomaisella perustuslainsäännöksellä tehtäisiin tällaisen suostumuksen vaatiminen tarpeettomaksi. SOU 1963: 17 s. 477—478.

^{73a} Ks. esim. A Suomen ja Yhdistyneiden Kansakuntien välillä Kyproksen rauhanturvajoukkoja koskevan sopimuksen voimaansaattamisesta 25. 3. 1966/234.

⁷⁴ Yleiskokouksen toimivallasta ks. ed. s. 116 alav. 72.

⁷⁵ Alistussuhde syntyy, kun kansallinen komentaja ilmoittautuu YK:n määräämälle komentajalle.

Jos Suomi tekee YK:n kanssa ad hoc-sopimuksen, jossa edellytetään suomalaisen joukko-osaston tai suomalaisten joukko-osastojen käyttämistä konkreettisessa yksittäistapauksessa aseelliseen toimintaan viemästä valtiota vastaan, on tällaisen sopimuksen tekemiseen — sen mukaan mitä edellä on sanottu tuollaisen aseellisen toiminnan luonteesta — saatava eduskunnan suostumus.

Jos Suomi tekee maailmanjärjestön kanssa peruskirjan 43 art:ssa tarkoitetun sotilassopimuksen, tällainen sopimus velvoittaa Suomen valtioneliimiä ja viranomaisia noudattamaan turvallisuusneuvoston päätöksiä joukkojen asettamisesta YK:n käyttöön ja niiden toiminnasta. Sopimus rajoittaa presidentin ja eduskunnan valtaa päättää sodasta ja rauhasta. Siksi sen tekemiselle on hankittava eduskunnan suostumus. Tässä ei ole tilaa käydä tutkimaan, vaatisiko tuollainen sopimus myös VJ 69 §:n mukaista voimaansaattamisjärjestystä siksi, että se yleisesti rajoittaa eduskunnan ja hallituksen toimintavapautta kansainvälisten orgaanien toimivallan hyväksi (HM 1 §) ja siksi, että se erityisesti rajoittaa presidentin ylipäällikkönä valtaa (HM 30 §) sekä — jos sotilassopimus koskee puolustusvoimiin kuuluvia asevelvollisia joukko-osastoja — siksi, että tällainen sopimus edellyttää asevelvollisia käytettäväksi muuhun tarkoitukseen kuin »isänmaan puolustukseen» (HM 75 §).⁷⁶

G. Asevoiman käyttö sisäisen järjestyksen ylläpitämiseksi

Kysymys valtionsisäisen väkivallan käytön aloittamisesta ei ole välittömässä yhteydessä HM 30 §:n ja 33 §:n keskinäisen suhteen selvittelyyn. Silti katson aiheelliseksi tuon kysymyksen käsittelemisen tässä yhteydessä, koska sodan aloittamisesta puhuttaessa saatetaan tarkoittaa myös

⁷⁶ Valtionelinten toimivallan rajoittamista kansainvälisten orgaanien toimivallan hyväksi on *Kastari* äskettäin käsitellyt artikkelissaan LM 1966 s. 515—526. Suvereenisuuskysymyksestä HM 1 §:n soveltamisen kannalta ks. myös *Castberg II* s. 134—136; *idem*, *Spørsmål* s. 61—66; *Kaira*, *Diskusjonsinlegg* s. 69—72; *idem*, *Suomen valtiosopimukset* s. 189—199; *Linton*, SvT 1964 s. 240 ss.; *Petrén*, SvT 1962 s. 360—369; *Ross*, *Diskusjonsinlegg* s. 74—75.

Tässä yhteydessä jääköön myös viittauksen varaan kysymys siitä, salliiko HM 30 § sotavoimaan kuuluvien joukkojen alistamisen YK:n sotilaskomentajalle konkreettisessa yksittäistapauksessa ad hoc -sopimuksella. Nykyinen valvontajoukkohan ei lain nimenomaisen säännöksen mukaan kuulu puolustusvoimiin, eikä sitä liene luettava HM 30 §:ssä mainittuun sotavoimaan yleensääkään.

sisällissodan aloittamista. Siksi on oltava selvillä siitä periaatteellisesta erosta, minkä eriaisteiset toimivaltanormit tekevät noiden kahden tilanteen välillä.

Perusratkaisu kuuluu siviiliviranomaisille. Käsiteltäessä puolustusvoimain tehtäviä viitattiin edellä 20.1.1896 annettuun julistukseen (SotavVAJ), joka koskee sotaväen kutsumista antamaan virka-apua. Vaikka puolustuslaitosasetus voimakkaasti korostaakin puolustusvoimain valtionsisäistä tehtävää, on tuo tsaarinaikainen säädös ainoa, jossa lähemmin kosketellaan tämän tehtävän suorittamista.

Edellä (s. 54) katsoin mainitun julistuksen osoittavan, että sisäisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen vain toissijaisesti kuuluu puolustusvoimille. Tämä julistus näet edellyttää, etteivät sotilasviranomaiset oma-aloitteisesti ryhdy toimiin sisäisen järjestyksen palauttamiseksi, vaan siviiliviranomaisen, lähinnä lääninhallituksen ja sen alaisen viranomaisten, asiana on harkita, onko sotavoiman antama virka-apu tarpeen. Siviiliviranomainen saa kutsua sotavoimaa avuksi mm. silloin, kun väkijoukko on osoittanut aikovansa tehdä kapinan taikka häiritä yleistä turvallisuutta ja järjestystä. Siviiliviranomaiselle ja yksin tälle kuuluu myös valta päättää, onko asevoimaa käytettävä järjestystä uhkaavan väkijoukon hillitsemiseksi. Vain siinä tapauksessa, että sotavoiman kimppuun hyökätään, on se oikeutettu oma-aloitteisesti käyttämään asevoimaa. Mutta kun lupa asevoiman käyttöön on annettu, saa asianomainen sotilasviranomainen toimia siviiliviranomaisesta riippumatta, kunnes järjestys on palautettu.⁷⁷

Siviiliviranomaiset, viime kädessä sisäasiainministeriö ja valtioneuvosto, vastaavat siis siitä, ryhdytäänkö asevoimaa käyttämään sisäisen järjestyksen palauttamiseksi.⁷⁸ Ylipäällikönvallan haltijalle, presidentille viime kädessä taas kuuluu määrätä, milloin asevoiman käyttö on lopetettava.

Poikkeus: STilaL 13 §. Edellä mainitusta säännöstä näyttää olevan yksi poikkeus. STilaL 13 §:n mukaan asetuksella voidaan sota-aikana määrätä, että alueilla ja paikkakunnilla, joilla erityiset sotilaalliset toimenpiteet ovat välttämättömiä, on paikallisten hallinto- ja itsehallinto- viranomaisten noudatettava niitä määräyksiä, joita asianomaiset sotilas-

⁷⁷ Ks. Ståhlberg s. 409—413.

⁷⁸ VN:n toimivallasta poliisiasioissa ks. Ylösjoki II s. 58—59.

viranomaiset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassapitämistä tai muuta maan puolustukselle välttämätöntä tarkoitusta varten antavat. Tämän säännöksen nojalla on annettu A läänin- ja poliisihallinnosta poikkeuksellisissa oloissa (332/39; muut. 230/40). Sanotun asetuksen 6 §:n mukaan valtioneuvosto määrää sen alueen, sotilashallintoalueen,^{78a} jolla STilaL 13 §:ssä tarkoitettut sotilaalliset toimenpiteet ovat välttämättömiä. Sotilashallintoalueen viranomaisten on noudatettava STilaL 13 §:ssä mainittuja ohjeita, ellei valtioneuvosto toisin määrää ja ellei vaadittu toimenpide, sotatilasta johtuvat poikkeukselliset olot huomioon ottaen, ole ilmeisesti lainvastainen (A 12 §).

Näyttää ilmeiseltä, että vuoden 1939 asetus syrjäyttää 1896 Sotav-AJ:n määräykset, ts. sotilashallintoalueella sotilasviranomaisen määrää, milloin sotavoimaan kuuluva osasto ryhtyy käyttämään asevoimaa sisäisen järjestyksen palauttamiseksi. Tähän tulkintaan saa tukea v:n 1939 asetuksen 2 ja 10 §:stä, joissa nimenomaisesti säädetään, että sotilashallintoalueen poliisi toimii sotilasviranomaisten alaisena ja että se muuttuu sotilasjohdon alaiseksi sotapoliisiksi, ellei valtioneuvosto toisin määrää.^{78b} Asetuksesta johtuva toimivallan siirto siviiliviranomaisilta sotilasviranomaisille on sangen merkittävä, etenkin jos sotatila on julistettu sen johdosta, että kapina on syttymäisillään ja sotavoima tai osa siitä on määrätty pantavaksi liikekannalle.

Jotteivät sotilasviranomaiset käyttäessään STilaL 13 §:ssä mainittua valtuutta jäisi riippumattomiksi poliittisista valtionelimistä, lienee aihetta tulkita HM 30 §:ää siten, että sotilasviranomaiset myös tällöin ovat presidentin käskynalaisia.^{78c} Tämä merkitsee, että viime kädessä

^{78a} Asetuksen 6 §:ssä mainitusta alueesta on alemmanasteisissa säädöksissä käytetty joko nimitystä »sotatoimialue» (VNp 2.12.1939/445) tai »sotilashallintoalue» (VNp 28.6.1941/504). VNp:ssä 17.5.1940/231 vain viitattiin vuoden 1939 asetuksen 6 §:ssä mainittuun alueeseen käyttämättä siitä erityistä nimitystä. »Sotatoimialueesta» puhuu *Soine*, SAL 1962 s. 412, kun taas *Korte*, SAL 1960 s. 224, käyttää nimitystä »sotilashallintoalue». Samoin KOyl 17 k.

^{78b} Vuoden 1939 asetuksen 20 §:n määräykset 1896 Sotav-AJ:n soveltamisesta sota-aikana eivät näytä koskevan sotilashallintoaluetta.

^{78c} Käytännöstä mainittakoon muuan tapaus, joka tukee tekstissä esitettyä tulkintaa. Tasavallan presidentti antoi nimittäin syyskuun alussa 1944 sotilaskäskyteitse määräyksen Pohjois-Suomen evakuoinnista. Asian esitteli päämajoitusestari presidentille päämajassa. Määräyksen antaminen olisi oikeastaan kuulunut valtioneuvostolle STilaL 11 §:n nojalla, mutta kun presidentti päätti siitä, hänen on täytynyt nojautua STilaL 13 §:ään. Tässä pykälässä on tosin muodollisesti

presidentille kuuluu valta päättää asevoiman käyttämisestä sisäisen järjestyksen palauttamiseksi sotilashallintoalueella. Kun sotilashallintoalue jo viime sotien aikana oli hyvin laaja ⁷⁹ ja kun vastaisuudessa, sodan totaalistuessa, alueen laajentaminen entisestään on odotettavissa, ⁸⁰ ei ole mitään aihetta väheksyä tämän presidentille kuuluvan valtuuden merkitystä.

Ratkaisuvallan liukuminen siviiliviranomaisilta. Ratkaisuvallasta asevoiman käyttämisestä sisäisen järjestyksen ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi kuuluu sotilasviranomaisille ja siis viime kädessä tasavallan presidentille vain kahdessa tapauksessa: jos sotavoiman kimppuun hyökätään tai jos epäjärjestyksiä esiintyy sotilashallintoalueella. Muuten sotavoima voi ryhtyä asevoimin palauttamaan sisäistä järjestystä vain valtioneuvoston ja sen alaisten viranomaisten pyynnöstä. Presidentin valtuudet ovat tässä kohtaa siis suppeammat kuin Saksan valtakunnan-presidentillä Weimarin valtiosäännön 48 art:n mukaan tai Ranskan presidentillä vuoden 1958 valtiosäännön 16 art:n mukaan. ⁸¹ Käytännössä tilanne voi kuitenkin helposti muodostua sellaiseksi, että valtioneuvoston ja sen alaisten viranomaisten valta määrätä asevoiman käyttöön ryhtymisestä jää vain nimelliseksi. Tämä käy ilmi ns. Mäntsälän kapinan vaiheita tarkasteltaessa.

Tapahtumathan alkoivat, kuten tunnettua, aseistettujen henkilöiden

kysymys vain siviiliviranomaisille annettavista määräyksistä, ja evakuointitoiminta kohdistui siviiliväestöön. Mutta Pohjois-Suomi oli suurimmaksi osaksi sotilashallintoaluetta (VNp 28.6.1941/504), joten STilaL 13 §:n soveltaminen tuntuu todennäköiseltä. Evakuointitoiminnan johtoelimeksi perustettiin päämajan alainen Pohjois-Suomen evakuointiesikunta. *Kaila* s. 15; *Rauanheimo* s. 372—373; *Aksel Airon* antamia tietoja.

⁷⁹ Ks. VNp 28.6.1941/504 ja 6.12.1941/851.

⁸⁰ On jopa mahdollista, että koko valtakunta tilapäisesti määrätään sotilashallintoalueeksi. KOyl 19 kohdan mukaan maa voidaan jo rauhan aikana jakaa erityisiin maanpuolustusalueisiin. Mikä tahansa näistä alueista voidaan »pakottavassa tapauksessa, kuten äkillisen hyökkäyksen tai ydintaisteluvälineiden käytön uhatessa tai tapahduttua» määrätä sotilashallintoalueeksi.

⁸¹ Suomen lainsäädännössä on ne tapaukset, joissa sotatila (poikkeustila) voidaan julistaa ja joissa siis presidentti pääsee käyttämään poikkeusvaltuuksia, määritetty paljon tarkemmin kuin Ranskassa tai Weimarin Saksassa. Ranskan VS:n 16 art:sta ja Weimarin VS:n 48 art:sta ks. tarkemmin *Anschütz* s. 239—259; *Burdeau* s. 562—568; *Duverger* s. 524—530; *Poetzsch*, JÖR 1925 s. 137; *Zürn* s. 83—88. Vertailevasti tarkastelee näitä säännöksiä *Gangl* s. 33—34.

kokoontumisella Mäntsälään, missä tämän jälkeen esiintyi ampuma-aseiden käyttöä, ei kuitenkaan viranomaisia vastaan, julkisen vallan anastusta ja viranomaisten vastustamista. Tapahtumien edelleen kehittymistä selostettiin asiasta myöhemmin annetussa valtioneuvoston tiedonannossa seuraavasti:

»Tapahtumista ilmoitettiin heti tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle sekä asianomaisille sotilasviranomaisille, koska kapina ei enää ollut järjestysviranomaisten estettävissä ja kun kapinallisten joukon suurimmalta osaltaan muodostivat suojeluskuntiin kuuluvat tai niissä koulutuksensa saaneet ja niiden aseilla varustetut henkilöt.»⁸²

Tannerin kertoman olivat Uudenmaan läänin maaherra ja sisäasiainministeri heti asiasta tiedon saatuaan sitä mieltä, että »oli käytettävä sotaväkeä, tiet oli saarrettava ja kapinallisten päällystö vangittava». Presidentti *Svinhufvud* oli kuitenkin voimakeinojen käyttämistä vastaan.⁸³ *Lahdensuo* mainitsee puolustusministerinä esittäneensä silloiselle pääministerille neuvottelua, jossa sovittaisiin siitä, kenen johdolla kapina olisi kukistettava.⁸⁴ Kun presidentti sitten otti itselleen toiminnan ylimmän johdon, johtui tämä *Oeschin* mukaan ainakin osittain siitä, että presidentti halusi pidättää itselleen lopullisen ratkaisuvallan siihen nähden, milloin asevoimaa ehkä ryhdyttäisiin käyttämään.⁸⁵ *Lahdensuon* esittämä neuvottelu pidettiin; läsnä olivat valtioneuvoston jäsenten lisäksi presidentti ja korkeinta sotilas-päällystöä. Myöhemminkin presidentti oli jatkuvasti epävirallisessa yhteydessä valtioneuvostoon. Mutta sen jälkeen kun siviiliviranomaiset olivat katsoneet tarpeelliseksi turvautua sotavoimalta saatavaan virka-apuun, näyttää presidentti ajaneen läpi sellaisen kannan, ettei asia enää virallisesti siviiliviranomaisille kuulunut, ei edes sikäli kuin oli kysymys voimakeinojen käyttämiseen ryhtymisestä. Presidentti pidatti itselleen ratkaisuvallan tähän asiaan nähden. Ratkaisuvaltansa hän saattoi nojata ainoastaan HM 30 §:ään.

Mäntsälän tapauksen ohella on Suomessa itsenäisyyden aikana käytetty sotavoimaa järjestyksen palauttamiseksi muutamia muitakin ker-

⁸² 1932 vp ptk I s. 271.

⁸³ *Tanner*, Kahden maailmansodan välissä s. 133—137.

⁸⁴ *Lahdensuo*, SK n:o 34/1962. Ks. myös ed. s. 67 alav:ssä 54 main. lähteet.

⁸⁵ *Lennart Oeschin* haastattelulausunto.

toja. Asevoimaan ei ole näissäkään tapauksissa tarvinnut turvautua.⁸⁶ Mutta käytäntö osoittaa selvästi, että 1896 SotavVAJ on vanhentunut säädös, jonka varaan on vaikea rakentaa viranomaisten toimintaa kriisitilanteissa. Tässä säädöksessä järjestetty menettely on niin jäykkä, että sillä tuskin enää turvataan ratkaisuvallan säilymistä siviiliviranomaisilla. Jo sotavoiman liikkeet saattavat jännittyneessä tilanteessa provosoida hyökkäyksiä sotavoimaa vastaan, mikä taas itsepuolustuskonstruktion mukaan siirtää toimivallan sotilasviranomaisille. Jos sotilaallisiin varotoimiin ja joukkojen siirtoihin ryhdytään laajemmalti kuin tavallisen torimellakan kukistamiseksi, siviiliviranomaisia tuskin riittää kaikkialle valvomaan, että heille myös tosiasiassa jätetään ratkaisuvallta asevoiman käyttämisestä. Tällöin valtioneuvostolla ja sisäasiainministeriöllä ei ole muuta vaihtoehtoa kuin tacite siirtää valta tilanteen arvostelemiseen ja asianmukaisten johtopäätösten tekemiseen sotilasviranomaisille. Presidentin asema koordinoivana organaana korostuu tällöin äkillisesti ja voimakkaasti.

2. SODANKÄYNTIIN LIITTYVIEN SOPIMUSTEN TEKEMINEN

A. Sotapäälliköiden sopimuksentekovallasta

Hallitusmuodossa mainitaan valtiosopimusten tekeminen vain 33 §:ssä, mikä antaa aiheen otaksua, että sopimuksentekovalta olisi tyhjentävästi säännelty tässä pykälässä. Vanhastaan on taistelevien armeijoiden sotapäälliköillä kuitenkin katsottu olevan valta tehdä vihollisen kanssa sopimuksia erinäisistä sodankäyntiin liittyvistä seikoista, kuten aselevosta, antautumisesta, sotavankien vaihtamisesta jne. Tämä valta ei kuulu vain ylimmän sotilaallisen käskyvallan haltijalle, vaan myös alemmille komentajille, ainakin jokaiselle taktisesti itsenäisen joukkoyhtymän komentajalle,⁸⁷ eikä sitä johdeta valtionsisäisen oikeuden säännöksistä, vaan se perustuu suoraan tavanomaiseen kansain-

⁸⁶ Sotavoimaa on käytetty järjestyksen palauttamiseen mm. Nivalassa 1932 ja Kemissä 1949.

⁸⁷ Bauer s. 194.

väliseen oikeuteen.⁸⁸ Käsillä on poikkeustapaus, koska tässä kansainvälinen oikeus määrää sen elimen, jonka toimesta valtion sopimussitoumus syntyy. Mainittua tavanomaisen oikeuden säännöstä on sovellettava Suomessakin.⁸⁹

Käsittelen tässä vain sotapäälliköiden valtaa tehdä aselepo- ja antautumissopimuksia ja jätän syrjään muut sodankäyntiin liittyvät, kuten sotavankien vaihtoa koskevat sopimukset.

Tarve tehdä paikallisia sopimuksia aselevosta ja antautumisesta, esim. piiritettyjen linnoitusten kohtalosta lieenee alun perin aiheuttanut sotapäälliköiden sopimuksentekovallan syntymisen.⁹⁰ Sotilasviranomaisella on valta tehdä tällaisia sopimuksia vain alaistensa joukkojen osalta; päällikön on pystyttävä panemaan sopimus täytäntöön joukoille antamallaan käskyillä. Tämän mukaisesti sotilasviranomaisten sopimuksentekovalta ulottuu vain puhtaasti sotilaallisia seikkoja koskeviin sopimuksiin.

⁸⁸ Sotapäälliköiden sopimuksentekovallan myöntävät mm. *Bauer* s. 194; *Castrén* s. 346; *Hermanson* s. 44 alav. 1; *Kaira* s. 15, 89, 149–151; *de Louter* s. 314; *Oppenheimer/Lauterpacht* II s. 545; *Lepper* s. 119 alav. 115; *Ross* I s. 385; *Verdross* s. 52. Vrt. myös *Björkstén*, LM 1932 s. 246.

Mainittua toimivaltaa edellyttää myös — joskin vain välillisesti — Haagin maasotaohjesäännön 33 artikla: »Le chef auquel un parlementaire est expédié — — —». Antautumisen ja aselevon yhteydessä käytetään tosin vain yleisiä termejä »les Parties contractantes» ja »les Parties belligérantes».

Ks. myös *Baxter*, BY 1952 s. 356, erityisesti sellaisen sotilaallisen komentajan kannalta, jolla on komennossaan useiden eri valtioiden sotavoimiin kuuluvia joukkoja. *Baxterin* mukaan »any high military commander, whether of national or international forces, is required to enter into agreements of an international nature as an incident to the conduct of hostilities».

⁸⁹ *Paitsi* ed. alav:ssä 88 main. *Castrénin*, *Hermansonin* ja *Kairan* lausumia ks. myös määräystä sodanaikaisen ylipäällikön tehtävistä 7.12.39 (liitteenä teoksen lopussa), jonka mukaan sodanaikaisen ylipäällikön tehtävänä oli mm. päättää aselevosta. — Huomattakoon, että Haagin maasotaohjesääntö on saatettu Suomessa voimaan A:lla 31.5.1924/191.

Vrt. myös SRL 74 §: »Päällikkö, joka taistelukentällä laskee aseensa tai vihollisen kanssa sopii antautumisesta, kun on toiveita avun saamisesta — — —». Käsitellessään valtiosisäistä toimivaltaa antautumissopimusten tekemiseen *Bauer* s. 194 viittaa tällaisiin rangaistussäännöksiin.

⁹⁰ Paikallisista sopimuksista ks. esim. *Castrén* s. 346; *de Louter* s. 313–316; *Oppenheim/Lauterpacht* II s. 545–548; *Verdross* s. 52.

Tässä yhteydessä ei ole aihetta enemmälti puuttua paikallisiin sopimuksiin. Valtio-oikeudelliselta kannalta ovat kiinnostavampia yleistä antautumista ja yleistä aselepoa koskevat sopimukset.

B. Yleinen antautuminen

Antautuminen (kapitulation) on puhtaasti sotilaallisia seikkoja koskeva sopimus,⁹¹ jolla vihollisuudet tietyllä sotänäyttämöllä lopetetaan. Antautumissopimuksella antautuva sotajoukko tai sotavoima alistuu vihollissotavoiman valtaan ja sen vangiksi sekä luovuttaa varustuksensa sotasaaliiksi ja tyhjentää hallussa pitämänsä alueen, jonka vihollissotavoima tämän jälkeen voi miehittää. Jos sotaa käyvän valtion koko sotavoima antautuu, lakkaavat kaikki vihollisuudet tämän ja vihollisvaltion välillä. Mikäli tällaista yleistä antautumista seuraa valtion alueen miehitys, voi miehittäjävaltio syrjäyttää antautuneen valtion hallitusvallan ja halutessaan jopa annektoida antautuneen valtion.⁹²

Vaikka yleistä antautumista koskeva sopimus sisältäisikin vain sotilaallisia määräyksiä, se kajoaa olennaisesti antautuvan valtion täysivaltaisuuteen. Tämän vuoksi ei liene mahdollista, että suoraan kansainvälisestä oikeudesta johtuva sotapäälliköiden sopimuksentekovalta ulottuisi yleistä antautumista koskevan sopimuksen tekemiseen. *Castrénin* mukaan valta tehdä tällainen sopimus kuuluukin vain hallitukselle, ellei sotilasviranomainen ole tällaiseen toimeen saanut erityisvaltuutta.⁹³ Vaikka antautumissopimuksen täytäntöönpano vaatiikin

⁹¹ Pieni taisteluosasto voi antautua myös yksipuolisin, tosiasiallin toimin, mutta tällöin ei ole kyseessä sopimus. *Bauer* s. 192—193. *Oppenheim/Lauterpacht* II s. 543 käyttää tällaisesta antautumisesta termiä »simple surrender».

⁹² Ks. *Castrén*, *War and Neutrality* s. 127—128; *Bauer* s. 192—198; *de Louter* s. 313—316; *Oppenheim/Lauterpacht* II s. 543—545.

Ehdoton antautuminen tarkoittaa tavallisesti sotajoukon tai sotavoiman sotilaallista alistumista. Liittoutuneet valtat loivat toisen maailmansodan aikana käsitteen »unconditional surrender», jolla tarkoitettiin tietyn valtion ehdotonta poliittista alistumista myös rauhan aikana ja siis myös valtiovallan käytön tilapäistä siirtymistä voittajavaltioille. *Bauer* s. 196—197; *Oppenheim/Lauterpacht* s. 552—554.

⁹³ *Castrén*, *War and Neutrality* s. 127. Vrt. myös *Oppenheim/Lauterpacht* II s. 545, 552—554.

Suomessa ei asiaa liene jouduttu käytännössä harkitsemaan. Neuvostoliiton 23.6.1944 tekemä vaatimus ehdottomasta antautumisesta, jota käsiteltiin hallituksessa 25.—26.6.1944 ns. Ribbentrop-sopimuksen vaihtoehtona, oli osoitettu halli-

vain koko sotavoimalle annetun yleisen käskyn, ei ylipäällikönvallan haltija ole oikeutettu tällaista käskyä pelkästään asemansa nojalla antamaan. Sitä vastoin voinee ylipäällikönvallan haltija tai sotilasviranomaisen asemansa nojalla vastaanottaa toisen valtion antautumisolmoituksen ja tällä tavoin osallistua antautumissopimuksen tekemiseen.⁹⁴

C. Yleinen aselepo

Käsite. Sekä rauhansopimus että sopimus yleisestä aselevosta (vapenvila) keskeyttävät kaikki vihollisuudet sotaa käyvien valtioiden välillä. Ero on siinä, että rauhansopimus samalla päättää sotaa käyvien valtioiden välillä vallinneen kansainvälisen sotatilan,⁹⁵ mutta aseleposopimuksella vihollisuudet lopetetaan vain tilapäisesti, joko toistaiseksi tai määräajaksi.

Aseleposopimukset sisälsivät ennen vain sotilaallisia seikkoja koskevia määräyksiä. Viime aikoina on aseleposopimuksella kuitenkin yhä enemmän alettu ennakoida lopullista rauhansopimusta. Tämän mukaisesti aseleposopimukseen on kasvavassa määrin liitetty poliittisia ja taloudellisia määräyksiä. Vihollisuuksien lakkaaminen on tarkoitettu pysyväksi, ja lopullinen rauhansopimus on merkinnyt vain aseleposopimuksen muodollista vahvistamista. Tällaisia aseleposopimuksia on tullut tavaksi nimittää välirauhansopimuksiksi (vapenstillestånd).⁹⁶

tukselle, ja siinä puhuttiin presidentin ja ulkoministerin allekirjoittamasta selityksestä. *Polvinen* s. 264—270.

Bauerin mukaan, s. 196—197, sopimuksen Saksan sotavoiman yleisestä antautumisesta allekirjoittivat 7.—8.5.1945 eräät korkeat sotilasviranomaiset Saksan sotavoimien yleisesikunnan nimissä. Tosiasiassa tämä kuitenkin tapahtui poliittisen valtionorgaanin, valtakunnanpresidentti Dönitzin antaman valtuutuksen turvin, joskin voidaan asettaa kiistanalaiseksi, oliko Dönitz laillisesti asetettu tehtäväänsä. *Lüdde-Neurath*, passim ja erit. s. 72—75, 104, 167.

⁹⁴ *Baxter*, BY 1952, s. 356. — Vaikka antautumista koskeva asiakirja olisi-kin yksipuolinen selitys, on se oikeudelliselta luonteeltaan sopimus, joskin vain yksipuolisesti velvoittava. *Bauer* s. 192.

⁹⁵ Rauhansopimuksista ks. esim. *Björkstén* Kansainvälinen oikeus s. 351—352; *Castrén* s. 347; idem, *War and Neutrality* s. 134—137; *Kaira*, Suomen valtiosopimukset s. 187; *Oppenheim/Lauterpacht* s. 605—615.

⁹⁶ *Björkstén*, Kansainvälinen oikeus s. 350—351; *Castrén*, *War and Neutrality* s. 128—131; v. *Freytagh-Loringhoven*, ZDR 1940 s. 217—221; *Killinen*, Kansainvälinen politiikka II s. 181—182; *de Louter* s. 316—319; *Oppenheim/Lauterpacht* II s. 548—552.

Jos sopimus yleisestä aselevosta sisältää vain sotilaallisia määräyksiä, sen voi valtionsisäisesti saattaa voimaan, ts. panna täytäntöön ylipäällikönvallan haltija sotavoimalle antamallaan käskyllä.⁹⁷

Sotilasviranomaisten toimivalta. *Castrén* katsoo yleistä aselepoa koskevan sopimuksen poliittisesti niin merkittäväksi, että sen tekeminen kuuluu vain hallitukselle, ei sotilasviranomaisille.⁹⁸ Muiden kansainvälisen oikeuden tutkijoiden en ole havainnut tekävän näin jyrkkää eroa paikallisen ja yleisen aselevon välillä. *Oppenheim/Lauterpacht* esim. viittaa yleisen aselevon poliittiseen merkitykseen, mutta katsoo tästä johtuvan, että vain sotaa käyvien valtioiden hallitukset tai ylipäälliköt ovat toimivaltaisia sopimaan yleisestä aselevosta.⁹⁹ *Kaira* viittaa tavanomaiseen kansainväliseen oikeuteen ja lausuu, että valtionsisäisen oikeuden on omaksuttava sotapäällikön käsite sellaisena, että siihen kuuluu valta tehdä sodankäyntiin liittyviä sopimuksia.¹⁰⁰ Yleistä aselepoa koskeva sopimus on juuri tällainen sopimus, ainakin silloin, kun siihen sisältyy vain puhtaasti sotilaallisia määräyksiä.

Käsittääkseni tavanomaisen kansainvälisen oikeuden säännös aselevon tekemisestä onkin otettava valtionsisäisesti huomioon myös meillä. Puolustusvoimain komentajalla ja sodanaikaisella ylipäälliköllä on siten valta päättää yleisestä aselevosta.¹⁰¹ Kun aseleposopimus puhtaimmassa muodossaan (»tuli lakkaa» -sopimus) ei vaadi eduskunnan suostumusta,¹⁰² ei tässä yhteydessä jouduta pohtimaan, kuinka sotilasviranomaisen tuollaisen suostumuksen hankkisi.

Mihin presidentin toimivalta perustuu? Yleistä aselepoa koskevalla sopimuksella on kiistämättä suuri poliittinen merkitys, vaikka

⁹⁷ Ks. *Hermanson* s. 45 puolustussopimuksen valtionsisäisestä täytäntöönpanosta.

⁹⁸ *Castrén*, *War and Neutrality* s. 129. — *Castrén* käyttää tässä yhteydessä termiä »armistice», jolla hän tarkoittanee myös puhtaasti sotilaallisia seikkoja koskevaa aseleposopimusta. Vrt. *ib.* s. 131.

⁹⁹ *Oppenheim/Lauterpacht* II s. 550.

¹⁰⁰ *Kaira* s. 151.

¹⁰¹ Ks. myös 7.12.1939 annettu määräys sodanaikaisen ylipäällikön valtuuksista (liitteenä teoksen lopussa).

¹⁰² Näin *Erik Castrén* lausunnossaan, jonka hän antoi valtioneuvostolle kesäkuussa 1944 ns. Ribbentrop-sopimuksen yhteydessä. Ks. *Hornborgin* KM s. 208—209.

se koskisikin puhtaasti sotilaallisia seikkoja. Tämän vuoksi on otaksuttavaa, että aseleposopimuksen tekeminen käytännössä jää poliittiselle valtionorgaanille, tasavallan presidentille.

Tasavallan presidentille kuuluu yleinen sopimuksentekovalta HM 33 §:n nojalla; hänellä on tämän pykälän nojalla valta tehdä aseleposopimus. Mutta kun ylipäällikönvalta HM 30 §:n nojalla kuuluu presidentille, ellei hän ole tätä valtaa toiselle luovuttanut, pitäisi myös tavanomaisoikeudellisen säännöksen sotapäälliköiden sopimuksentekovallasta olla presidenttiin sovellettavissa. Jälkimmäisessä tapauksessa presidentti päättäisi aselevosta HM 34,4 §:n sallimassa järjestyksessä.

Käytännöstä saatetaan rekisteröidä seuraavat tapaukset:

1) Presidentti teki 13.8.1920 valtioneuvoston istunnossa päätöksen välirauhansopimuksen tekemisestä Neuvosto-Venäjän kanssa. Sopimus sisälsi lähes yksinomaan sotilaallisia määräyksiä. Siinä tosin määrättiin väliaikainen rajalinja (demarkaatiolinja) myös kauppalaivoille. Lisäksi Suomi sitoutui olemaan trallaamatta (mittaamatta kulkuväyliä) tietyillä merialueilla.¹⁰³

2) Talvisodan loppuvaiheissa, 5.3.1940 Suomi ehdotti Neuvostoliitolle aselepoa. Päätös ehdotuksen tekemisestä tehtiin valtioneuvoston epävirallisessa istunnossa, jossa presidentti oli läsnä mutta ei sodan aikainen ylipäällikkö.¹⁰⁴ Ehdotus ei johtanut tuloksiin.

3) Jotta Suomen ja Neuvostoliiton välillä alkaviksi suunnitelluille rauhanneuvotteluille luotaisiin suotuisampi ilmapiiri ja enempi verenvuodatus vältettäisiin, tasavallan presidentti ehdotti 1.9.1944 Neuvostoliitolle vihollisuuksien lakkaamista päivänä ja hetkenä, jonka vastapuoli määräisi. Päätös asiasta tehtiin kaikesta päättäen valtioneuvoston ulkopuolella; hallituksen tiedonannossa eduskunnalle puhutaan »presidentti-ylipäällikön» tekemästä ehdotuksesta. Eräiden silloisten ministerien ilmoituksen mukaan asia käsiteltiin kuitenkin valtioneuvoston epävirallisessa istunnossa, jossa myös presidentti oli läsnä. Aselepoehdotus toimitettiin samana päivänä Moskovaan ulkoministeriön välityksellä, ja Neuvostoliiton vastaus tuli 4.9.1944 yöllä. Neuvostoliiton hallitus ilmoitti suostuvansa sotatoimien lopettamiseen, jos Suomen hallitus täyttäisi Neuvostoliiton 29.8.1944 rauhanneuvottelujen

¹⁰³ Ks. VN:n sal. ptk 12.8.1920, liite 1. UM:n esittelyt. VA.

¹⁰⁴ Ks. Hornborgin KM s. 87; Jakobson s. 386—387; Korhonen, Toisen maailmansodan aika s. 583; Tanner, Ulkoministerinä s. 333—339.

alkamiselle esittämät ennakkoehdot. Tässä tapauksessa Neuvostoliitto lopettaisi vihollisuudet 4.9.1944 klo 7. Presidentti Mannerheim oli vastauksen saapuessa Mikkeliissä päämajassa ja hyväksyi yöllä ehdotuksen. Tosiasiassa Mannerheimin tarvitsi hyväksyä vain tulen lopettamisen ajankohta, koska hallitus ja eduskunta olivat jo 2.9.1944 hyväksyneet rauhanneuvottelujen aloittamisen ennakkoehdot (ks. ed. s. 98). Ilmoitus tulen lopettamisen ajankohdan hyväksymisestä lähti liikkeelle 4.9.1944 ulkoministeriön välityksellä.¹⁰⁵ Oikeudelliselta kannalta oli siis kyseessä noottien vaihdolla tehty sopimus.¹⁰⁶ Se johti tulen lakkaamiseen Suomen puolella 4.9.1944 ja Neuvostoliiton puolella päivää myöhemmin.¹⁰⁷ Aseleposopimus pantiin valtionsisäisesti täytäntöön presidentin sotavoimalle antamalla käskyllä.¹⁰⁸

4) Neuvostoliiton kanssa 19.9.1944 tehdystä välirauhansopimuksesta presidentti päätti valtioneuvostossa ja eduskunta antoi siihen suos-

¹⁰⁵ 1944 vp ptk III s. 80; *Mannerheim* II s. 478; *Tanner* s. 374, 378—379; *Korhonen*, Toisen maailmansodan aika s. 654—655; *Olli Paloheimon ja Uno Takin* antamia tietoja; PM:n sotapvk 1.1.44—28.4.45 s. 1361—1362. — *Kalle Lehmus* on haastattelussa vahvistanut, että presidentti Mannerheim lähetti 1.9.1944 vihollisuuksien lakkaamista koskevan yksityisen kirjeen generalissimus Stalinille.

Valtioneuvoston julkisissa pöytäkirjoissa ei ole mainintaa aselepoehdotuksen käsittelemisestä. UM on ilmoittanut minulle 17.1.1966, ettei sen arkistossa ole 26.6.—19.10.1944 väliseltä ajalta salassa pidettäviä valtioneuvoston pöytäkirjoja. — Siihen, että hallituksella oli epävirallinen istunto 1.9.1944, viittaa sekin, että hallitus oli tuona päivänä Neuvostoliiton rauhanneuvotteluja koskevan ultimaatum-johdosta päättänyt ryhtyä toimiin eduskunnan kutsumiseksi koolle. Eduskunnan puhemies sai asiasta tiedon samana päivänä. *Tanner* s. 374.

¹⁰⁶ Noottienvaihdosta sopimusentekomuotona ks. *Castrén* s. 242; *Kaira* s. 74—75.

¹⁰⁷ Ks. Suomen—Neuvostoliiton välirauhansopimuksen 19.9.1944 1 art. — Presidentti Mannerheim oli samassa yhteydessä ehdottanut Neuvostoliitolle, että suomalaiset joukot vedettäisiin vuoden 1940 rajalinjalle. Neuvostoliitto vastasi tähän, että asiasta voitaisiin keskustella Moskovassa. *Tanner* s. 384. Tehty sopimus oli siis tyypillinen »tuli lakkaa» -sopimus.

¹⁰⁸ PM:n käsky n:o 2796/Op 1. 5 d./4.9.1944: »Tasavallan Presidentti — Ylipäällikkö käskää tehdyn sopimuksen mukaisesti lopettamaan kaikki vihollisuudet — — —». SA.

Mannerheim kirjoittaa muistelmissaan (II s. 478): »— — — emme tietäneet, tulisivatko neuvottelut (tulen lopettamisen jälkeen) koskemaan rauhaa vai aselepoa vai ehkä kumpaakin.» *Mannerheimin* mielessä lienee tällöin ollut sellainen poliittisia määräyksiä sisältävä aseleposopimus, jota tavallisesti nimitetään välirauhansopimukseksi (ks. ed. s. 126).

tumuksensa.¹⁰⁹ Tässä sopimuksessa ennakoitiin jo tulevan rauhansopimuksen poliittisia, taloudellisia ja sotilaallisia määräyksiä, eikä sopimus sen vuoksi — vihollisuudet kun lisäksi oli lopetettu ennen sen tekemistä — ollut puhdas aseleposopimus vaan todella välirauhansopimus.¹¹⁰

Björkstenin mukaan välirauhalla (vapenstillestånd) on niin suuri poliittinen merkitys, että siitä voidaan päättää vain HM 33 §:n nojalla. Aselevosta taas päätetään sotilaskäskyteitse.¹¹¹ Samalle kannalle asettuu *Strömberg (Sülasvuo)*.¹¹² Suomen valtiosopimusoikeutta koskevassa monografiassaan *Kaira* lausuu oraakkelimaisesti, että aselepo- ym. sodankäyntiin liittyvät sopimukset »kuuluvat presidentin toimivaltaan hänen ominaisuudessaan sotavaen ylipäällikkönä ja (kurs. tässä) ylimmän hallitusvallan käyttäjänä.»¹¹³ Tämä lausuma ei sisällä kannanottoa siihen, voiko presidentti päättää aselevosta myös ylipäällikönvallan haltijana. Asiahan ei ole itsestään selvä. Tavanomaisoikeudellinen säännös sotapäälliköiden sopimuksentekovallasta on syntynyt tarpeesta suoda sille, jolla on sotilaallinen käskyvalta, myös valta tehdä sopimuksia alaistensa joukkojen osalta. Presidentille kuuluu viimeksi mainittu valtuus jo HM 33 §:n nojalla.

Käytännön tapauksia on niin niukalti, ettei niistä voida tehdä varmoja johtopäätöksiä. Tärkein ennakkotapaus lienee vuoden 1944 aselepopäätös. Mahdollisesti presidentti Mannerheim vanhana sotilaana piti luonnollisena, että lopullinen ratkaisu tehtiin valtioneuvoston ulkopuolella ylipäällikönvallan nojalla, vaikka tosiasiallinen päätös syntyi-kin neuvottelussa ministeristön kanssa. Mannerheimilla oli ehkä myös muistissa sodanaikaisen ylipäällikön tehtävistä 7. 12. 1939 annetun määräyksen aselepoa koskeva kohta.

Ratkaisevaksi muodostunee kuitenkin se, että presidentille on tunnustettava kaikki ne valtuudet, jotka ylipäällikkyyteen tavalla tai toisella liittyvät. Perustuslain mukaan presidentti voi käyttää ylipäällikkyyttään vapaamuotoisemmin kuin muita valtuuksiaan. Näin ollen hänelle täytyy varata mahdollisuus päättää myös aselevosta vapaamuotoisemmin kuin HM 33 §:n nojalla.

¹⁰⁹ Päätös VN:ssa tehtiin 19. 9. 1944. VNptk 1944: IX f. 191

¹¹⁰ Ks. *Suontausta*, LM 1953 s. 239—240.

¹¹¹ *Björksten*, JFT 1929 s. 131.

¹¹² *Strömberg*, SAL 1930 s. 13.

¹¹³ *Kaira*, Suomen valtiosopimukset s. 187.

Kun presidentti luovuttaa ylipäällikkyyden, jää hänelle yleinen sopimuksestekoivalta, myös valta tehdä aseleposopimus, HM 33 §:n nojalla. Sodanaikainen ylipäällikkö taas päättää aselevosta tavanomaisen kansainvälisen oikeuden nojalla.

3. POLIITTISTA LAATUA OLEVAT OPERATIIVISET RATKAISUT

A. Monistinen ja dualistinen katsantokanta HM 30 §:n tulkinnassa

Monistinen sodanjohtoteoria ja operatiivisten ratkaisujen kahtiajako. Kaiketi ensimmäisenä Suomessa *Björkstén* on esittänyt ns. poliittisia ratkaisuja koskevan opin lausueessaan — perusteluitta, se huomattakoon — että sotatoimia koskevat asiat ovat sotilaskäskyasioita, »utom så vitt det gäller åtgärder av utomordentlig politisk betydelse». ¹¹⁴ Toisin ilmaistuna: ylipäällikönvallan nojalla ei ole lupa päättää poliittisesti erittäin merkityksellisistä sotatoimista. Tällainen operatiivisten ratkaisujen jako perustuu ns. monistiseen sodanjohtoteoriaan, jonka pääperiaatteena on, että sodan aikana sotilaalliset näkökannat on alistettava poliittisille. ¹¹⁵ Tunnettu on monistisen teorian kehittäjän, *Clausewitzin* lausuma, jonka mukaan sota on rauhan aikana harjoitetun politiikan jatkamista toisin keinoin. ¹¹⁶ Samansuuntainen on edellä siteerattu *Killisen* määritelmä: sota on väkivaltainen menetelmä ulkotali sisäpoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Sodan poliittinen päämäärä on siis niiden tavoitteiden saavuttaminen, jotka valtionjohto on sodalle asettanut. Sodankäynnin strategisena päämääränä taas on vihollisen vastarinnan murtaminen, vihollisen taivuttaminen omaan tahtoon. ¹¹⁷

Operatiivisten ratkaisujen jaolle poliittisiin ja strategisiin täytyy löytää myös oikeudellinen perusta. Jollei poliittisten ratkaisujen tekemistä lueta ylipäällikönvaltaan kuuluvaksi, joudutaan kysymään, mille valtionorganille ja minkä säännöksen nojalla näiden ratkaisujen tekeminen kuuluu.

¹¹⁴ *Björkstén*, JFT 1929 s. 131. Näin myös *Hakkila* s. 167.

¹¹⁵ Ks. *Killinen* s. 38—43.

¹¹⁶ v. *Clausewitz* I s. 24.

¹¹⁷ *Killinen*, Kansainvälinen politiikka II s. 155.

Ainut säännös, johon tässä yhteydessä voidaan tarttua, näyttää olevan HM 33 §. Olemme jo edellä nähneet tämän säännöksen merkittävästi rajoittavan ylipäällikönvallan käyttöä. HM 30 §:n nojalla ei ylipäällikönvallan haltija voi antaa käskyjä vihollisuuksien aloittamisesta, ellei ole kysymys puolustautumistapauksesta, vaan hänen on odotettava päätöstä, joka tehdään HM 33 §:n sääntelemässä järjestyksessä. Jos tuossa samassa järjestyksessä tehdään päätös rauhasta tai aselevosta, on ylipäällikönvallan haltija velvollinen antamaan käskyn vihollisuuksien lopettamisesta.

Monistinen sodanjohtoteoria tuntuu siis oikeudellisella tasolla edellyttävän, että operatioita koskevat ratkaisut jaetaan kahteen ryhmään: a) strategisiin ratkaisuihin, jotka presidentti tekee HM 30 §:n nojalla, ja b) poliittisiin ratkaisuihin, jotka presidentti tekee HM 33 §:n nojalla. Jälkimmäisiin luettaisiin sellaiset ratkaisut, jotka jotenkin ovat yhteydessä sodasta ja rauhasta päättämiseen tai muutoin vaikuttavat Suomen suhteisiin ulkovaltoihin.

Sveitsin järjestelmä. Operatiivisten ratkaisujen jako kahteen ryhmään näyttää toteutuneen Sveitsissä, jossa sotavoiman sodanaikainen johto on järjestetty hieman samaan tapaan kuin Suomessa. Rauhan aikana ei millekään sotilas- tai siviiliviranomaiselle ole annettu korkeinta sotilaallista käskyvaltaa, vaan sotilasjohdon ylimmän portaan muodostaa joukko yhdenvertaisessa asemassa olevia sotilaskomentajia. Hallituksella, liittoneuvostolla on joitakin valtuuksia, jotka sivuavat puhtaasti sotilaallisia asioita. Kun liittoneuvosto on tehnyt päätöksen sotavoiman osittaisesta tai täydellisestä liikekannallepanosta tai tällainen määräys on odotettavissa, liittokokous valitsee sotavoiman ylipäälliköksi upseerin, jolle kuuluu kenraalin arvo.¹¹⁸

Kenraali on periaatteessa liittoneuvoston alainen, mutta hänen valtuutensa ovat sodan aikana suuremmat kuin aseellisen puolueettomuuden (Zustand der bewaffneten Neutralität) aikana. Lainsäädännön mukaan kenraali käyttää toimivaltaansa liittoneuvoston hänelle antamien tehtävien puitteissa. Tieteisopissa tehdään kuitenkin ero toisaalta poliittiselle johdolle kuuluvien ensisijaisten ratkaisujen ja toisaalta ylipäällikölle kuuluvien sotilaallisten ratkaisujen välillä. Vastaavasti erotetaan toisistaan ylin määräysvalta sotavoimaan nähden

¹¹⁸ Militärorganisation 12.4.1907 (muut 1.4.1949) 205 ja 206 art., Eidgenöss. Gesetzsamml. 1949 s. 1489 ss.; Brunner s. 339—360, 366—367; Hofer s. 181—182.

(oberste Verfügungsbefugnis über die Streitkräfte) ja korkein komentovalta (höchste Kommandogewalt). Vaikka liittoneuvostolle kuuluu ylin määräysvalta sotavoimaan nähden, tämä elin ei ole oikeutettu puuttumaan puhtaasti sotilaallisiin asioihin.¹¹⁹

Tulkinnan vaikutus sodanaikaisen ylipäällikön asemaan. Johtuuko presidentille sitten HM 33 §:stä valta tehdä sellaisia operatiivisia ratkaisuja, jotka ovat poliittista laatua? Jos vastaus on myönteinen, on siitä vaikutuksia moneen suuntaan. Tuollaisia ratkaisuja ei olisi lupa tehdä siinä poikkeuksellisessa järjestyksessä, jossa ylipäällikönvaltaa käytetään. Mutta kaikkein selvimmin nuo vaikutukset näkyisivät ylipäällikönvallan ollessa luovutettuna. Jos sodanaikaiselle ylipäällikölle siirtyy vain HM 30 §:n mukainen toimivalta, ei hänellä ole valtaa tehdä poliittislaatuista operatiivisia ratkaisuja, vaan tämä valta kuuluu presidentille, ja ylipäällikkö on sidottu presidentin tekemiin ratkaisuihin. Presidentin ja sodanaikaisen ylipäällikön suhde olisi likimain samanlainen kuin Sveitsissä liittoneuvoston ja kenraalin suhde; ylipäällikkö olisi oikeudellisesti velvollinen noudattamaan presidentin HM 33 §:n nojalla antamia operatiivisia määräyksiä.

HM 30 §:ään sisältyvän luovutussäännöksen syntyvaiheista ei saatane tukea kummallekaan teorialle, ei monistiselle eikä dualistiselle. Käsillä olevia kysymyksiä tuskin pohdittiin siinäkään tilaisuudessa, jossa luovutussäännös sai alkunsa, nimittäin valtioneuvoston istunnossa toukokuussa 1919. Valtioneuvoston jäsenet tuskin tiedostivat, että tuo

¹¹⁹ Ks. Militärorganisation 204 ja 209 art. (muut. 1.4.1949); *Brunner* s. 361—363; *Fleiner/Giacometti* s. 586; *Kurz* s. 35. *Brunner* s. 361 kirjoittaa: „Es ist klar, dass die Auftragserteilung der Regierung an den Oberbefehlshaber nicht eine Einmischung der Regierung in die rein strategisch-taktischen Fragen der militärischen Führung darstellen darf.“

Ks. myös *Batschelet* s. 16 ja s. 166 ss. sekä *Siegenthaler* s. 16—45, joiden esitykset tosin on kirjoitettu ennen 1949 tapahtunutta lainmuutosta. Ennen vuotta 1949, siis myös v. 1939—45, liittoneuvoston ja ylipäällikön suhde oli säännelty siten, ettei ylipäällikön alaisuussuhde liittoneuvostoon ollut niin tiukka kuin nykyisin. Silti liittoneuvosto lausunnossaan kenr. Guisanin raportista toimikaudelta 1939—45 lausui, että kenraalin oli pysyttävä liittoneuvoston määräysten rajoissa. *Kurz* s. 184.

Mainio esimerkki ensisijaisesta, siis poliittiseksi katsotusta operatiivisesta ratkaisusta oli ns. Reduitplan v:lta 1940, suunnitelma, jonka mukaan Sveitsin puolustus hyökkäystapauksessa keskitettäisiin maan vuoristoiseen eteläosaan. Ylipäällikkö alisti tämän suunnitelman liittoneuvoston hyväksyttäväksi. *Kurz* s. 81—87.

säännös mahdollistaisi poliittisen ja sotilaallisen johdon täydellisen erottamisen toisistaan. He eivät liioin liene mietiskelleet presidentille ehkä HM 33 §:stä johtuvia valtuuksia puuttua muutoinkin kuin rauhan tekemisen yhteydessä sodanaikaisen ylipäällikön toimiin. Mutta yksi asia näyttää todennäköiseltä. Heidän ajatusmaailmaansa ja katso-
muksiinsa eivät voineet olla vaikuttamatta ajassa liikkuneet teoriat.

Ensimmäistä maailmansotaa edeltäneinä vuosina oli dualistinen sodanjohdoteoria päässyt vallalle Saksassa — maassa, josta meille muutenkin oli teoriaa importoitu. Tuossa maassa oli sekä teoriassa että ensimmäisen maailmansodan aikaisessa käytännössä hylätty *Clausewitzin* monistinen teoria. Tilalle oli tullut *Moltken* näkemys sotilasjohdon periaatteellisesta riippumattomuudesta. *Moltken* käsityksen mukaan sodalla tosin pyrittiin politiikan asettamaan päämäärään, mutta sotaa ei voitu käydä menestyksellisesti, ellei sotilasjohdolla ollut vapaita käsiä operaatioiden johtamiseen. Sodankäynnissä oli siis sotilaalliset näkökohdat asetettava poliittisten edelle. Poliittiset näkökohdat voitiin sotatoimissa ottaa huomioon vain sikäli, kuin niihin ei sisältynyt mitään sotilaalliselta kannalta epäsuotavaa.¹²⁰ — Jos kohta kaikki tämä olikin vain ulkomaista oppia, niin juuri tähän suuntaan — tosin ehkä eri syistä — oli Suomessa kehittynyt ylipäällikön ja poliittisen johdon suhde vuoden 1918 sodassa.

Paljon apua tulkinnalle ei luovutussäännöksen esivaiheista saada. Presidentin ja sodanaikaisen ylipäällikön suhde jäi käytännön muovattavaksi. Mutta kannattaa panna merkille, että tämän suhteen toiseksi osapuoleksi tuli ensimmäisessä ja tähän asti ainoassa sovellustapauksessa vuoden 1918 sodan ylipäällikkö.

Sodanaikaisen ylipäällikön asemaa selvitetäessä onkin esitetty, mielipiteitä, jotka aivan ilmeisesti seuraavat *Björkstenin* omaksumaa monistiseen teoriaan perustuvaa kantaa. Niinpä *Strömberg (Siilasvuo)* toteaa, että presidentin valta puuttua ylipäällikölle kuuluviin asioihin lakkaa, kun ylipäällikkyyys on luovutettu. Samalla hän kuitenkin mainitsee yleisesti tunnustettavan, että suunniteltu sotatoimi tai keino on alistettava hallitukselle, mikäli tällainen toimi voi aiheuttaa poliittisia seuraamuksia.¹²¹ Tähän lausumaan siis sisältyy käsitys, ettei valta ns. poliittisten ratkaisujen tekemiseen luovutustoimella siirry sodanaikaiselle ylipäällikölle.

¹²⁰ Killinen s. 38—43, 52—59, 108—109; idem, VYV 1956 s. 23—24.

¹²¹ Strömberg, SAL 1930 s. 11—14.

Samansuuntainen on *Tervasmäen* käsitys: presidentti on poliittisluontoisissa ja erityisesti ulkopoliitiikan alaan kuuluvissa asioissa sodanaikaisen ylipäällikön esimies.¹²² Kun sodanaikainen ylipäällikkö ei sotilaskäskyasioissa ole presidentin käskynalainen, johtuu edellä sanotusta, etteivät poliittisluontoiset ratkaisut ole sotilaskäskyasioita; valta poliittisten ratkaisujen tekemiseen ei kuulu ylipäällikönvaltaan.

Monistista katsantokantaa kuvastavat myös eräät puolustusvoimain Kenttäohjesäännön yleisen osan määräykset. KOyl 40 kohdan mukaan sodanaikainen ylipäällikkö »määrää maanpuolustuksen ylimmän johdon antaman *pääpiirteittäisen tehtävän perusteella* (kurs. tässä), miten puolustusvoimille kuuluvat yleiset tehtävät suoritetaan ja täsmentää ne kulloinkin vallitsevaa tilannetta vastaaviksi».¹²³ Maanpuolustuksen ylimmän johdon muodostavat KOyl:n mukaan puolustusvoimain komentajan/ylipäällikön ohella tasavallan presidentti, puolustusneuvosto ja valtioneuvosto. Huomiota herättää puolustusvoimain komentajan ja sodanaikaisen ylipäällikön rinnastaminen KOyl 40 kohdassa.

KOyl:n antamisvuosi 1958 johtaa ajatukset siihen samana vuonna suoritettuun asetuksenmuutokseen, jolla ratkaisuvallta pakkokeinoihin ryhtymisestä ulkomaisia sota-aluksia vastaan siirrettiin pois sotilasviranomaisilta (ks. ed. s. 111). Kysymys oli ratkaisuihin, joilla saattoi olla poliittista merkitystä ja joiden siksi tuli kuulua poliittisille valtionelimille. Sama ajattelutapa, sama linja erottuu myös KOyl:n 40 kohdan määräyksestä.

KOyl laadittiin lähinnä opetustarkoituksia varten; myöhemmin siinä on havaittu puutteita ja aukkoja, jopa ristiriitaa lain kanssa. Maanpuolustuksen ylimmän johdon organisaatiota ei sen laatimisaikaan ollut vielä kovinkaan paljon ehditty harkita sodanaikaisten kokemusten pohjalta.¹²⁴ Kaikesta huolimatta jää kysymään, ilmeneekö KOyl 37 ja 40 kohdassa vastavaikutus vuosien 1939–44 sodan johtotapaa vastaan.

B Presidentin ja sodanaikaisen ylipäällikön suhde 1941–44

Vien 1939–40 talvisodan ajalta on vaikea löytää sellaisia operatiivisia ratkaisuja, jotka selvästi voitaisiin luonnehtia poliittisiksi. Sodan-

¹²² *Tervasmäki*, T&A n:o 12 s. 104.

¹²³ Sama toistetaan KOyl 37 kohdassa lyhyemmin.

¹²⁴ *Paavo Ilmolan* antamia tietoja.

aikaisella ylipäälliköllä ei päätöksenteossaan juuri ollut liikkumavaraa. Ns. jatkosodan aika 1941—44 tarjoaa sitä vastoin runsaahkosti käsillä olevaa kysymystä valaisevaa aineistoa.

Sodan alkuvaihe. Jatkosota oli aloitettu puolustustaistelun nimisenä, eikä hallitus missään vaiheessa tämän tarkemmin täsmentänyt sodanpäämääriä.¹²⁵ Sodanaikainen ylipäällikkö sai heti alusta pitäen ratkaista, miten puolustustehtävä toteutetaan. Ylipäällikkö päätti jo muutamien päivien kuluttua sodan alkamisesta siirtyä laajaan offensiiviin, jonka tavoitteen hän asetti varsin loitolle omien rajojen taakse. Lähin peruste näin laajaan offensiiviin oli strateginen ja sotataloudellinen: oman puolustuksen saaminen mahdollisimman kauas maan elintärkeistä alueista ja vihollisen tukialueiden neutralisoiminen. Tosi-asiassa näihin perusteihin sekoittui myös poliittisia aineksia, ainakin pyrkimys 1940 luovutetun alueen takaisin saamiseen, ellei myös Itä-Karjalan valloittamiseen. Hallituksen asenne oli samansuuntainen.¹²⁶

Joka tapauksessa, niin kuin edellä jo on mainittu, juuri sodanaikainen ylipäällikkö — eikä hallitus — teki ratkaisevat päätökset sotatointen vaiheittaisesta laajentamisesta kesäkuussa 1941. Sodan alkuvaihetta on presidentti *Ryti* kuvannut seuraavasti:

»Sodanjohto katsoi, että heidän pitää saada määrätä, ylitetäänkö vanhat rajat ja missä määrin, heidän pitää saada arvostella, mikä on puhtaasti strategiselta kannalta tarkoituksenmukaisin rintamalinja. Tältä kannalta katsoen oli Moskovon rajojen ylitys sodanjohdon aloite, josta ei kysytty hallituksen mieltä, joskin hallitus tältä osalta olisi ollut samaa mieltä. Yksityiskohdittain selitetynä *Suomen vanhojen rajojen ylitys oli sodanjohdon aloite, josta ei myöskään kysytty hallituksen mieltä eikä asiaa käsitelty halli-*

¹²⁵ *Hornborgin* KM s. 186 arvostelee tätä hallituksen laiminlyöntiä.

¹²⁶ Ylipäällikkö määräsi 29.6.1941 antamallaan käskyllä Karjalan armeijan tehtäväksi »lyödä vastassa oleva vihollinen sekä saavuttaa Syväri ja Äänisjärvi» ja antoi käskyn joukkojen siirtymisestä hyökkäysryhmitukseen. *Nurmio* s. 13.

Hyökkäykseen siirtymisen perusteluista ja sodanpäämääristä ks. *Halsti* II s. 71; *Jalanti* s. 50 ja 272; *Korhonen*, Toisen maailmansodan aika s. 599; *Mikola* s. 280—284; *Hornborgin* KM s. 187—194; 1941 vp ptk s. 967—971 (päämin. *Rangell*); SSO ptk I s. 104 (USA:n Helsingin lähettiläälle 11.11.1941 annettu nootti); SSO ptk I s. 541 s. (*Rytin* laus.).

Laajoja poliittisia tavoitteita esitettiin ns. Karjalan päiväkäskyssä, jonka ylipäällikkö antoi heinäkuussa 1941. Ks. *Heinrichs* II s. 273—280; *Viljanen* s. 361; SSO ptk I s. 130, 541.

tuksessa (kurs. tässä). Kun tuli kysymys, kuinka pitkälle sota-voimat etenevät, niin sotilasjohto — Walden ja Marsalkka — selittivät, että täytyy vallata ne alueet, jotka muodostavat venäläisten hyökkäysvalmiusasemat Suomeen, joissa oli mm. suuri joukko lentokenttiä. Esimerkiksi Leningradia ja Sorokkaa ei enää pidetty strategisina kohteina, vaan niistä Marsalkka tuli neuvottelemaan ainakin tasavallan presidentin kanssa.»¹²⁷

Mannerheimin versio samasta asiasta ja samaan aikaan — siis välittömästi jatkosodan jälkeen — annettuna kuului seuraavasti:

»Presidentti Rytin kanssa käymieni keskustelujen perusteella oli selvää, että ensinnäkin vanhat rajat oli tavoitettava ja että Itä-Karjalasta oli vallattava niin paljon, ettei Viipurin lääni enää kerran joutunut sotaanäyttämöksi. Ryti oli täysin tietoinen siitä, mihin sotatoimet tähtäsivät eikä hän kertaakaan esittänyt muistutusta etenemistä vastaan. Käsitin, että hallituskin oli sodanjohdon strategisista päämääristä täysin selvillä. *Ei kansa olisi käsittänyt armeijan pysäyttämistä vanhoille rajoille eikä etenevää armeijaa olisi niille voitukaan pysäyttää* (kurs. tässä).»¹²⁸

Jos sivuutamme muistivirheen mahdollisuuden, todistavat edellä olevat sitaattit kaunopuheisesti sodanjohdon dualistisuudesta, aiheutuipa tämä asiointi sitten viestintävaikeuksista presidentin ja ylipäällikön välillä taikka ylipäällikön tietoisesti dualistisesta asenteesta.

Strateginen tavoite Karjalan Kannaksella. Huolimatta edellä sanotusta ylipäällikkö antoi Karjalan Kannaksella politiikan kulkea strategian edellä omissa ratkaisuissaan. Presidentti ja ylipäällikkö neuvottelivat jälkimmäisen aloitteesta elokuussa 1941 kahdesti niiden Saksan taholta tehtyjen esitysten johdosta, jotka koskivat suomalaisten joukkojen osallistumista Leningradin saartorenkkaan sulkemiseen ja hyökkäykseen Leningradia vastaan. Sekä presidentti että ylipäällikkö olivat — poliittisista syistä — yhtä mieltä kielteisen vastauksen antamisesta. Vanhoja rajoja ei tämän takia kovinkaan laajasti ylitetty Kannaksella.¹²⁹

¹²⁷ SSO ptk I s. 132. Ks. myös ib. s. 143 (*Rangell*). Vrt. kuitenkin *Lehmus* s. 64, joka mainitsee Rytin adjutantint ev. Paasosen kertoneen, että Ryti ennakoita tiesi asetettavista tavoitteista ja suhtautui epäroiden niiden asettamiseen siinä vaiheessa niin kauaksi.

¹²⁸ SSO ptk I s. 142—143. Hieman toisin *Mannerheim* esittää asiointilan muistelmissaan, II s. 347.

¹²⁹ *Korhonen*, Toisen maailmansodan aika s. 613; *Mannerheim* II s. 324, 345—347; *Polvinen* s. 16—18; SSO ptk IV s. 524—526 (*Rytin laus.*).

Eräiden saksalaisten lähteiden mukaan ylipäällikkö ja hänen esikuntansa upseerit olivat Leningradin kysymyksestä keskusteltaessa ilmoittaneet vanhan rajan ylittämisen vaativan hallituksen suostumusta.¹³⁰ Muiden saatavissa olevien tietojen mukaan tuntuvat tällaiset ilmoitukset harhautuksilta, joiden tarkoituksena oli peittää Suomen kielteisen asenteen todellinen syy. Kuten edellä nähtiin, selittivät Ryti ja Mannerheim yksituumaisesti, ettei vanhojen rajojen ylittämiseen edellytetty eikä liioin pyydettykään hallituksen lupaa.¹³¹

Strateginen tavoite Itä-Karjalassa. Päin vastoin kuin Karjalan Kannaksella ylipäällikkö Itä-Karjalassa antoi strategian kulkea politiikan edellä huolimatta siitä, että tavoitteen asettaminen Muurmannin radan tuolle puolen aiheutti vähintään samansuuruisia poliittisia riskejä kuin hyökkäys Leningradin suunnalla.¹³²

Presidentti Ryti on ilmoittanut olleensa Mannerheimin kanssa yhtä mieltä Itä-Karjalan offensiivista: vihollisen hyökkäyskohdat oli miehittävä sodan ajaksi. Kuinka pitkälle oli mentävä, sen hän jätti sotilaiden määrättäväksi. Ensimmäinen Karjalan Armeijalle asetettu tavoite oli Syvärin—Äänisen tasa. Myöhemmin Ryti sai tiedon, että tavoite kulki kauempana, Kontupohjan kautta järviä pitkin. Mutta kun alkuperäinen tavoite oli lokakuun alussa 1941 saavutettu, ylipäällikkö antoi käskyn hyökkäyksen suuntaamisesta pohjoiseen, ei vain Kontupohjaan, vaan vielä kauemmaksi Karhumäen—Seesjärven kannakselle.¹³³ Rytin mukaan ei tavoitteen muutoksesta ilmoitettu hallitukselle.¹³⁴ Marraskuun puolivälistä 1941 hallitus alkoikin asennoitua hyökkäyksen jatkamista vastaan.¹³⁵ Sitä ennen, 6. 11. 1941 ylipäällikkö oli antanut käskyn, että operaatioiden saavutettua Karhumäen—Maaselän tasan hyökkäysliike tällä suunnalla oli pysäytettävä ja asetettava puolustukseen.¹³⁶

Presidentin puuttuminen operatiivisiin asioihin: Louhen suunta 1941 ja Karjalan Kannas 1944. On kiistatonta, että sodanaikainen ylipääl-

¹³⁰ *Blücher* s. 253; *Erfurth* s. 181—182; *Polvinen* s. 20; *Ziemke* s. 198.

¹³¹ Tätä ei ota huomioon *Viljanen*, s. 363, joka selittää, että ylipäällikkö alisti presidentille kahdesti kysymyksen vanhan rajan ylittämisestä Kannaksella.

¹³² *Halsti II* s. 71—73.

¹³³ *Viljanen* s. 386.

¹³⁴ SSO ptk I s. 119—120.

¹³⁵ *Lehmus*, SK n:o 32/1966.

¹³⁶ *Petramaa*, Eteneminen Maaselän kannakselle s. 271.

likkö käsitti valtuutensa tietyllä tavalla rajoitetuiksi. Poliittisiksi katsomissaan operatiivisissa asioissa hän omasta aloitteestaan alisti ratkaisun presidentille. Puhtaasti strategiset päätöksensä hän teki itsenäisesti.¹³⁷ Tasavallan presidentti taas oli ylipäällikön kanssa yhtä mieltä siitä, että jälkimmäiselle oli jätettävä vapaat kädet puhtaasti strategisissa kysymyksissä. *Ryti* on myöhemmin lausunut asiasta: »Omasta puolestani en puhtaasti strategiisiin kysymyksiin halunnut puuttua, koska minulla ei ollut kompetenssia asian käsittelyyn.»¹³⁸ Mutta yleiseksi vaikutelmaksi jää, ettei *Ryti* katsonut voivansa puuttua ylipäällikön toimintaan silloinkaan, kun jollakin operaatiolla hänen käsityksensä mukaan saattoi olla vakaviakin poliittisia seurauksia.¹³⁹ On vaikea sanoa, perustuiko tämä presidentin asenne käsitykseen ylipäällikön oikeudellisesta riippumattomuudesta vai johtuiko se kenties presidentin omasta perehtymättömyydestä sotilaallisiin kysymyksiin vaiko ylipäällikön nauttimasta tavattomasta arvovallasta.¹⁴⁰ Käytännöstä olen havainnut vain kaksi tapausta, joissa presidentti oma-aloitteisesti puuttui ylipäällikön toimintaan ohjatakseen sitä määräsuuntaan.

Suomalaisten offensiivi katkaisi suurpoliittisesti tärkeän Muurmanin radan syyskuun alussa 1941. Tämä tapahtui pelkästään sotilasviranomaisten päätösten nojalla, mikä on sitäkin merkittävämpää, koska tuolloin ei vielä tiedetty ns. Sorokan sivuradan olemassaolosta. Kun tämä tuli tietoon, oli Mannerheim sen jälkeenkin valmis keskustelemaan saksalaisten kanssa radan katkaisemisesta myös Sorokassa tai sen pohjoispuolella.¹⁴¹

¹³⁷ *Killinen* s. 259—261 viittaa Erik Heinrichsin haastattelulausuntoon, jonka mukaan Mannerheim itse oli sitä mieltä, että hän oli sotilaskäskyasioissa presidentistä täysin riippumaton. — Päämajassa olevalle saksalaiselle yhdysupseerille, kenr. Erfurthille Mannerheim tosin näkyy huomauttaneen, että hänen täytyi aina kaikessa ottaa huomioon presidentti, hallitus ja kansan mielipide». *Erfurth*, Sotapäiväkirja s. 18—19.

Myöhemminkin *Mannerheim* kertoi tiedottaneensa presidentti *Rytille* »suuremmista operaatioista», ja tämä oli ne hyväksynyt. SSO ptk I s. 142—143.

¹³⁸ SSO ptk I s. 189.

¹³⁹ Vrt. *Rytin* lausuntoa tavoitteen siirtämisestä Kontupohjasta Karhumäkeen, SSO ptk I s. 119—120.

¹⁴⁰ Vrt. *Killinen* s. 261; *Upton* s. 80; SSO ptk I s. 539—541 (*Rytin* laus.).

¹⁴¹ *Halsti* II s. 72; 608; *Heinrichs* II s. 258—259; *Lundin* s. 307—309; *Mannerheim* II s. 354, 366; *Polvinen* s. 37—39.

Suomalaisten jatkaessa etenemistään Itä-Karjalassa lähetti Amerikan Yhdysvaltain hallitus 27. 10. 1941 Suomelle nootin, jossa se varoitti hyökkäämästä Yhdysvaltain Neuvostoliiton alueelle toimittamia materiaalikuljetuksia vastaan. Tällainen menettely olisi Yhdysvaltain hallituksen ilmoituksen mukaan synnyttävä vakavan kriisin Suomen ja Yhdysvaltain suhteisiin.

Presidentti Ryti torjui vaatimuksen operaatioiden keskeyttämisestä. Mutta ilmeisesti juuri Yhdysvaltain nootti sai hänet lähettämään 5. 11. 1941 ylipäällikölle kirjeen, jossa hän kiinnitti huomiota saksalaisille alistetun III AK:n vast'ikään alkaneeseen hyökkäykseen Louhen suunnalla. Kun maan tuotantoelämä tuohon aikaan kärsi työvoimapulasta, Ryti viittasi hyökkäyksestä aiheutuvaan mieshukkaan ja mainitsi, että operaatio ulkopoliittisestikin sattui huonoon ajankohtaan. Kirjeensä presidentti lopetti sanoihin: »En mitenkään halua sekaantua sotatoimien johtoon, — — — mutta kun asiasta näyttää voivan olla haitallisia seurauksia siviilipuolelle, olen tahtonut huolistani — — — ilmoittaa herra sotamarsalkalle.»¹⁴²

Ryti ei oman ilmoituksensa mukaan tiennyt, että III AK oli alistettu saksalaisille. Huolimatta tästä alistuksesta päämaja kuitenkin ilmoitti III AK:lle, ettei ylipäällikkö pitänyt maan etujen mukaisena hyökkäyksen jatkamista Muurmannin radan suunnalle. Tämä ilmoitus aiheutti hyökkäyksen vähittäisen keskeyttämisen.¹⁴³

Myöhemmin Mannerheim säännöllisesti neuvotteli presidentin kanssa saksalaisten tekemistä, Muurmannin radan katkaisemista koskevista esityksistä, joihin aina vastattiin kieltävästi.¹⁴⁴

¹⁴² SSO ptk II s. 57—58 (Rytin kirje 5. 11. 1941).

¹⁴³ Korhonen, Toisen maailmansodan aika s. 620; Pesonius s. 341; Polvinen s. 341; Mikola, Suursodan vaikutus s. 23; Ziemke s. 182. — Mannerheim on jälkeen päin ilmoittanut, ettei hän muistanut mitään kyseisestä asiasta. SSO ptk I s. 143. Viljanen s. 364 taas esittää, että ylipäällikkö suoranaisesti kielsi III AK:n etenemisen.

Vaikka presidentin kirjeessä ylipäällikölle viitattiin vain III AK:n pohjoisessa alkamaan hyökkäykseen, mainitsee Viljanen s. 364 ja 386, että tämä kirje aiheutti myös ylipäällikön 6. 11. 1941 antaman käskyn hyökkäysliikkeen pysäyttämisestä Karhumäen—Maaselän tasan saavuttamisen jälkeen.

¹⁴⁴ Maaliskuussa 1942 valmistettiin päämajassa suunnitelma rintamanoikaisuksi Rukajärven ja Maaselän ryhmien välillä. Kun hyökkäyssuunta olisi näennäisesti ollut kohti Sorokkaa, alisti ylipäällikkö asian presidentille, jonka kielteisen asennoitumisen takia asia raukesikin. SSO ptk II s. 58 (Ryti Mannerheimille

Jatkosodan loppuvaiheessa, helmikuussa 1944 presidentti Ryti ilmoitti ylipäällikölle pitävänsä tärkeänä, että Itä-Karjalasta siirrettäisiin joukkoja Karjalan Kannakselle. Ryti oli aiemminkin puhunut Mannerheimille samasta asiasta. Hän piti Kannasta venäläisten todennäköisenä päähyökkäyssuuntana, ja katsoi että rauhanneuvotteluihin ryhdyttäessä sotilaallinen asema oli pidettävä niin vahvana kuin mahdollista. Mannerheim vastasi yhden divisioonan olevan matkalla Kannakselle ja toisen vapauttamisen tähän suuntaan olevan valmisteilla. Muuten hän torjui Rytin ajatuksen.¹⁴⁵

Kysymystä joukkojen sijoituksesta saatettiin pitää ensisijaisesti strategisena, mutta siinä oli myös poliittisia vivahteita. Hallituksen ja ylipäällikön välisessä, 3.2.1943 pidetyssä neuvottelussa, jossa oli päätetty valmistautua sodasta irtautumiseen, oli myös sovittu siitä, että Itä-Karjala oli, mikäli mahdollista, pidettävä käsissä »eräänlaisena valttina» tulevia neuvotteluja varten.¹⁴⁶ Ylipäällikkö piti tästä kannasta kiinni vielä keväällä 1944. »Itä-Karjalan joukkojen heikentäminen,» hän kirjoittaa, »olisi merkinnyt — — — luopumista koko tästä alueesta, jonka strateginen merkitys oli suuri ja jonka luovuttaminen oli sisällytetty laskelmiimme yhtenä rauhan lunnaana.»¹⁴⁷

Heinrichs huomauttaa, ettei missään tapauksessa kuulunut presidentille eikä puolustusministerille sen ratkaiseminen, luovuttaisiinko ja milloin Aunuksesta sotilaallisessa mielessä. Tällaista luopumista olisi joukkojen vähentäminen Aunuksesta ylipäällikön käsityksen mukaan merkinnyt.¹⁴⁸ Mutta pidättäessään yksinomaan itselleen ratkaisun tässä kysymyksessä ylipäällikkö pidatti ratkaisuvallan myös siihen, milloin Aunus uhrattaisiin poliittisena kompensatio-objektina.¹⁴⁹

25.3.1942); *Tauno Viljasen* antamia tietoja. — *Mannerheim*, II s. 379—380, on itse ilmoittanut kantansa suunnitelmaan alun perinkin olleen kielteisen, mutta asian alistaminen presidentille puhuu tätä vastaan. — Tästä ja muista Muurmannin radan katkaisemista koskevista neuvotteluista ks. *Erfurth*, Muurmannin radan ongelma s. 54; *Heinrichs* II s. 302; *Klink*, *WwR* 1958 s. 403; *Lundin* s. 310—320; *Mannerheim* II s. 379—380; *Polvinen* s. 100; SSO ptk I s. 105 (*Rytin* laus.).

¹⁴⁵ SSO ptk I s. 108—109 (*Rytin* päiväkirjasta). Ks. myös *Halsti* III s. 402; *Heinrichs* II s. 338—339; *Oesch* s. 182.

¹⁴⁶ *Tanner* s. 14—17.

¹⁴⁷ *Mannerheim* II s. 354—355.

¹⁴⁸ Ks. muistakin perusteluista *Heinrichs* II s. 356—358.

¹⁴⁹ Ks. myös *Killinen* s. 261.

Johtopäätökset käytännöstä. Käytännön tarkastelu osoittaa dualistisen sodanjohtoteorian olleen vallalla v. 1939—1944.¹⁵⁰ On myönnettävä, ettei raja poliittisten ja strategisten kysymysten välillä suinkaan ollut — eikä koskaan olekaan — selvä.¹⁵¹ Mutta rajankäynti jäi ylipäällikölle. Jos ylipäällikkö katsoi tietyn operatiivisen kysymyksen poliittiseksi, hän alisti sen presidentille; päinvastaisessa tapauksessa hän jätti alistamatta.¹⁵² Monistisen teorian mukaan presidentin olisi pitänyt voida oma-aloitteisesti puuttua ja sitovasti vaikuttaa ylipäällikön toimintaan niissä asioissa, jotka presidentti katsoi poliittisiksi. Presidentin yrityksen tuloksettomuus helmikuussa 1944 puhuu paljon sekä asenteista että tosiasiallisista valtasuhteista.

Tiettyjen operatiivisten asioiden alistaminen tasavallan presidentille ei siis ollut osoituksena oikeudellisesta käskynalaisuussuhteesta presidentin ja ylipäällikön välillä.¹⁵³ Presidentillä oli tietenkin oikeudelliselta kannalta katsoen valta peruuttaa ylipäällikkyyden luovutus ja siten poistaa Mannerheim ylipäällikön tehtävästä, mutta tästä asiain-tilasta tuskin aiheutui tosiasiallistakaan riippuvuussuhdetta presidenttiin, koska Mannerheim oli oikeastaan korvaamaton sotavoiman arvovaltaisena johtajana. Lähinnä olivatkin ylipäällikön aloitteesta käydyt keskustelut merkinä pyrkimyksestä joustavaan yhteistoimintaan valtakunnan poliittisen johdon kanssa.¹⁵⁴

Niissä tapauksissa, joissa ylipäällikkö alisti operatiivisen kysymyk-

¹⁵⁰ Näin myös Killinen s. 257—259. »—— rinnallaan kuitenkin eräänlaista kaksoiskuninkuutta muistuttavasti marsalkka Mannerheim,» kirjoittaa Kastari, LM 1960 s. 682 Rytin asemasta.

¹⁵¹ Näin Ryti SSO ptk I s. 189.

¹⁵² Viljanen, s. 361, toteaa — lievän ironisestiko? — tästä seuraavaa: »Kun Ylipäällikkö hoiti periaatteessa puhtaasti sotilasasioita, ja sodan alkuaikoina, saksalaisten edetessä nopeasti, melkein kaikki laajakantoiset asiat näyttivät olevan sotilaskysymyksiä, ei yhtämittaista yhteistyötä hallituksen ja Päämajan välillä näyttänyt tarvittavankaan.»

¹⁵³ »As regards military orders and appointments the Commander-in-Chief was now independent of the President and wielded highest power,» kirjoittaa Killinen, Relation s. 79—80, ylipäällikkyyden luovutuksen jälkeisestä tilasta. Toisaalla Killinen, Demokratia ja totaalinen sota s. 261, huomauttaa olleen tulokinnanvaraista, oliko presidentillä oikeus antaa sotilaskäskyasioista suoranaisia käskyjä ylipäällikölle.

¹⁵⁴ Vrt. Tervasmäki, T&A n:o 12 s. 104. — Mannerheimin periaatteellista asennoitumista sotilasjohdon itsenäisyyteen osoitti myös hänen passiivisuutensa ylipäällikönvallan käytössä 1. 1. 1945 jälkeen.

sen presidentille, presidentti teki ratkaisunsa täysin vapaamuotoisesti, tavallisesti kahdenkeskisessä neuvottelussa ylipäällikön kanssa. Valtioneuvoston jäseniä — puolustusministeriä ehkä lukuunottamatta — ei ollut saapuvilla.¹⁵⁵ Tuollainen vapaamuotoinen vallankäyttö olisi ehkä sopinut voimassa olevan oikeuden puitteisiin (HM 34,4 § ja sen nojalla annetut säännökset), mikäli presidentti olisi käyttänyt ylipäällikönvaltaansa. Mutta ylipäällikönvalta oli luovutettu, joten konstitutionaalisesta vallankäytöstä ei voinut olla kysymys. Presidentin ratkaisut olivat vain tosiasiallisia toimia, mielipiteenilmauksia, jotka eivät oikeudellisesti sitoneet sodanaikaista ylipäällikköä.¹⁵⁶

C. Kuinka laaja toimivalta HM 33 §:stä voidaan johtaa?

Suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti. HM 33 §:n säännös siitä, että Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää tasavallan presidentti, on sanamuodoltaan varsin väljä. Presidentin valtuuksia ei nimenomaan spesifioida valtiosopimuksista päättämiseen ja niiden ratifioimiseen, kuten valtiosäännöissä yleensä on tapana. Mutta huolimatta HM 33 §:n väljästä sanamuodosta on tämän säännöksen takaa turha etsiä salatua mieltä. Selitys väljyyteen on sama kuin selitys siihen, miksi PrK:n ehdotuksessa presidentin ylipäällikkyys alun perin rajoitettiin rauhan aikaan. HM 33 §:ää vastaavaa säännöstä ei PrK:n ehdotukseen sisällynyt lainkaan, koska Suomen ja Venäjän välinen oikeussuhde oli vielä järjestämättä.¹⁵⁷ Suomen ero Venäjästä ei ollut loppuun saatettu vielä

¹⁵⁵ Juva, Walden s. 518—519; Tanner, passim. ja erit. s. 92; Viljanen s. 361—365; SSO ptk II s. 547 (Ryti); Ragnar Grönvallin antamia tietoja. — Tekstissä mainitusta säännöstä oli kaiketi vain kaksi poikkeusta, kaksi neuvottelutilaisuutta, joissa valtioneuvoston jäseniä oli paikalla. Toisessa, 27.11.1941 käsiteltiin työvoimakysymystä ja vastauksen antamista Englannin uhkavaatimukseen. Toisessa, 3.2.1943, päätettiin suuntautua kohti rauhaa.

¹⁵⁶ Kuvastaa kuitenkin sodan aikana »siviilipuolella» tapahtunutta vallankeskeytystä, että tasavallan presidentti teki nuo tosiasialliset ratkaisunsa yksin, valtioneuvoston jäsenten olematta läsnä. Vrt. Kastari, LM 1960 s. 682.

¹⁵⁷ Kun PrK otaksui Suomen ja Venäjän oikeussuhteen vielä jatkuvan, se edellytti ulkoasioiden jäävän Venäjän hallituksen toimivaltaan, ellei tämä siirtänyt tuota oikeuttaan Suomen hallitukselle. PrK:n miet. n:o 6, ehdotus laiksi Suomen ja Venäjän välisestä oikeussuhteesta, 4—7 §.

silloinkaan, kun hallituksen ensimmäinen HM-esitys 30. 11. 1917 annettiin eduskunnalle. Nykyisen HM 33 §:n epämääräinen sanonta on peräisin juuri tästä ensimmäisestä esityksestä. Myöhemmin tuota sanontaa ei olosuhteiden muuttumisesta huolimatta täsmennetty, vaan se jäi sellaisenaan lopullisesti hyväksytyyn hallitusmuotoon.¹⁵⁸

HM 33 §:n geneetiikka ei tietenkään saa estää käyttämästä hyväksi säännöksen sanamuodon väljyyttä, jos lavea tulkinta muuten näyttää mahdolliselta ja mielekkäältä. Tällöin on ensin tehtävä selväksi, mitä kaikkea »suhteista määräämiseen» voidaan sisällyttää. Edellä (s. 91) mainittiin, että HM 33 §:ssä lähinnä tarkoitetaan valtioiden välisiä oikeussuhteita. Valtioiden välisiin suhteisiin sisältyy kuitenkin runsaasti myös ei-oikeudellisia aineksia.¹⁵⁹ Tällöin on kysymys valtionorgaanien fyysisten kannattajien tosiasiallisesta suhtautumisesta, mielipiteistä ja kannanotoista. Nämä saattavat kylläkin johtaa kansainvälisoikeudellisesti relevantteihin toimiin ja siten välillisesti vaikuttaa kansainvälisiin oikeussuhteisiin. Mutta valtioiden tosiasiallisiin suhteisiin voi vaikuttaa mikä tahansa valtion viranomaisen suorittama toimi, jopa valtion yksityisen kansalaisen menettely. Tuollaisten toimien ulkopoliittinen merkitys ei edes aina ole ennalta arvattavissa. Niiden vaikutus valtioiden tosiasiallisiin suhteisiin riippuu suurelta osalta ja joskus täydellisesti siitä, miten toinen valtio niitä arvostelee.¹⁶⁰

Ulkopolitiikan kannalta puolustushallinto on arimpia hallinnonhaaroja. Rauhankin aikana saattaa esim. tietyn sotaharjoituksen paikalla ja ajankohdalla olla haitallinen vaikutus Suomen ja sen naapurivaltion välisiin tosiasiallisiin suhteisiin.¹⁶¹ Valtioneuvoston tai puolustusministeriön päättämän varustushankintaohjelman toteuttaminen määrävaltiosta voi aiheuttaa negatiivisen reaktion kolmannessa valtiossa.

Kuitenkin on selvää, ettei HM 33 §:ää voida tulkita laveimmalla mahdollisella tavalla. HM 33 §:stä ei voida johtaa presidentille valtaa

¹⁵⁸ Kaira, Suomen valtiosopimukset s. 79.

¹⁵⁹ Vrt. Hornborgin KM s. 159: »Kaikista valtio- ja yhteiskuntaelämän aloista on ulkopoliittikka se, jota lainsäädäntö vähimmin koskettelee.»

¹⁶⁰ Vrt. Corwin s. 170—171.

¹⁶¹ Tällaisten toimien huomattavaan poliittiseen merkitykseen viittaa Merikoski, TP:n asema. Vrt. myös Dep.kom.bet. II: 2 s. 203.

päättää kaikista niistä viranomaisille kuuluvista asioista, joiden ratkaisu presidentin käsityksen mukaan vaikuttaisi Suomen suhteisiin ulkovaltoihin.¹⁶² Tuollainen lakea tulkinta veisi pohjan kaikilta muilta valtionsisäisiltä toimivaltanormeilta.

Operatiivisten ratkaisujen jako poliittisiin ja strategisiin, mikäli tälle jaolle halutaan antaa oikeudellista merkitystä, ei siten näytä saavan tukea HM 33 §:stä.

Välillisesti sotaan johtavat tai rauhantekoa ehkäisevät operatiiviset ratkaisut. Nyt saatetaan väittää, että sotaa ja rauhaa koskevat kysymykset ovat sittenkin poikkeusasemassa. Valtion suvereenisuus ja olemassaolo voivat olla niiden päätösten varassa, jotka välillisesti johtavat valtakunnan sotaan tai ehkäisevät rauhan tekemistä. Eikö perustuslain hengen mukaan HM 33 §:ää ole sovellettava tällaisiin päätöksiin, myös niihin operatiivisiin ratkaisuihin, joihin oletetaan liittyvän tuollaisia seuraamuksia?

On totta, että tietynlaiset sotavoiman liikkeet, vaikkeivät ne tarkoitaakaan asevoiman käyttämistä vierasta valtiota vastaan, saattavat provosoida toisen valtion aseellisiin toimiin.¹⁶³ Hallitus ja eduskunta eivät tosiasiassa voi käyttää niille kuuluvaa valtuutta päättää sodasta ja rauhasta, jollei sotavoiman toimintaa johdeta yhdensuuntaisesti hallituksen pyrkimysten ja politiikan kanssa. Kärjistetyimminkin tämä tulee esille silloin, kun ylipääällikkyyks on luovutettu. Jos hallitus pyrkii aikaansaamaan rauhan, mutta sotilasjohto ryhtyy laajaan offensiiviin, raukeavat rauhanpyrkimykset hyvin helposti.

Käsitys tiettyjen operatiivisten ratkaisujen ulkopoliittisesta merkityksestä lieene vaikuttanut siihen, että tasavallan presidentti 28. 2. 1920 päätti *valtioneuvostossa ulkoasiainministerin* esittelystä toimintaohjeiden antamisesta Suomen ja Neuvosto-Venäjän raja-alueella toimiville suomalaisille joukoille. Suomen hallitus oli noihin aikoihin päättänyt pyrkiä rauhanneuvotteluihin neuvostohallituksen kanssa, joten ohjeit-

¹⁶² Ei tosin ole mahdotonta, että presidentti juuri tällä perusteella saa tosiasiallista vaikutusvaltaa tuollaisiin ratkaisuihin.

¹⁶³ Vrt. Amerikan Yhdysvaltain osalta *Smith* s. 156. Ks. myös *Jyräki*, Poliitikko 1962 s. 227 ja siinä main. kirj.

ten ilmeisenä tarkoituksena oli yhdensuuntaistaa sotavoiman toiminta hallituksen politiikan kanssa.¹⁶⁴

Vielä selvemmäksi tulee ulkopoliitiikan ja operatiivisten asioiden keskinäinen yhteys, kun tarkastellaan Ison-Britannian sodanjulistukseen 6. 12. 1941 johtanutta tapahtumasarjaa.

Iso-Britannia antoi 28. 11. 1941 Suomelle uhkavaatimuksen, jossa se ilmoitti julistavansa Suomelle sodan, ellei Suomi 5. 12. 1941 mennessä luopuisi aktiivisesta osanotostaan vihollisuuksiin Neuvostoliittoa vastaan. Samanaikaisesti pääministeri Churchill lähetti sotamarsalkka Mannerheimille henkilökohtaisen viestin, jossa hän ilmoitti, ettei nootti tarkoittanut vetäytymistä vanhalle rajalle vaan ainoastaan operaatioiden keskeyttämistä. Vastausta valmisteltiin presidentin, hallituksen ja sotilasjohdon yhteisissä neuvotteluissa. Pääministeri antoi asiasta yleisin sanankääntein eduskunnalle tiedonannon¹⁶⁵ ja selosti asiaa yksityiskohtaisesti eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle. Lopputuloksena oli, että annettiin kaksi vastausta. Toisesta päätti hallitus presidentin esitelyssä 4. 12. 1941 ja siinä todettiin, etteivät Suomen puolustusvoimat olleet kaukana strategisten päämääriensä saavuttamisesta. Tämän vastauksen oli eduskunnan ulkoasiainvaliokunta hyväksynyt. Lisäksi Mannerheim lähetti Ison-Britannian pääministerille kirjeen, jossa hän ilmoitti, ettei hän vielä voinut keskeyttää operaatioita.

¹⁶⁴ Presidentti päätti mm., »että Repolan ja Porajärven pitäjissä olevan Suomen sotaväen on tarkoin vältettävä hyökkäyksen alkamista pitäjään rajalla olevia Neuvosto-Venäjän sotajoukkoja vastaan, mutta että, tarpeen vaatiessa, sen on ryhdyttävä kaikkiin toimenpiteisiin puolustautuakseen Neuvosto-Venäjän mahdollisilta hyökkäyksiltä sekä suojellakseen pitäjissä olevaa Suomen valtio-omaisuutta.» VNptk 28. 2. 1920, UM:n arkisto. Jäljennös päätöksestä sisältyy myös SE Os. I. a./21/4 (1920), SA.

Suomen ja Venäjän suhteista v. 1920 ks. Jääskeläinen s. 270—271; Tanner, Tarton rauha s. 23—24.

¹⁶⁵ Valtioneuvoston tiedonannossa eduskunnalle 29. 11. 1941 mainittiin, että Iso-Britannia oli aikaisemmin vaatinut Suomea peräännyttämään joukkonsa vuoden 1939 rajalle. Tiedonanto jatkui: »Saatujen tietojen mukaan neuvostohallitus nyt vaatii Ison-Britannian hallitusta julistamaan sodan Suomelle. Tätä ei tähän mennessä ole tapahtunut. Eilen on hallitus kuitenkin saanut vastaanottaa Englannin hallitukselta tiedonannon, jossa uudelleen palataan asiaan. Hallitus tutkii parhaillaan tämän tiedonannon sisältöä.» 1941 vp ptk s. 1303. Tiedonanto oli osittain harhaanjohtava, osittain mitäänsanomaton, eikä se seikka, että eduskunta hyväksyi yksinkertaisen päiväjärjestykseen siirtymisen (s. 1325), osoita eduskunnan antaneen hyväksymistään hallituksen toimille.

Hallitus hyväksyi ylipäällikön käsityksen siitä, että ylipäällikön määräämät strategiset tavoitteet oli saavutettava. Noottiin vastattiin kuitenkin myönteiseen, joskin epämääräiseen sävyyn, koska tavoitteet arveltiin saavutettavan Ison-Britannian asettamassa määräajassa. Näin ei tapahtunut. Iso-Britannia julisti Suomelle sodan 6. 12. 1941, samana päivänä jolloin tavoite saavutettiin. Hyökkäys Maaselän kannaksella pysähtyi tosin vasta 16. 12. 1941.¹⁶⁶

Iso-Britannia oli nootissaan vaatinut Suomelta tiettyä menettelyä sodan julistamisen uhalla. HM 33 §:n mukaan sodasta ja rauhasta päättää presidentti eduskunnan suostumuksella. Olisiko nyt kysymys operaatioiden keskeyttämisestä Itä-Karjalassa kuulunut presidentin ja eduskunnan ratkaisultaan?

Vieraan valtion ultimaatum ei sinänsä voi muuttaa valtionelinten valtiosisäistä toimivaltaa. Ottaaksemme toisen esimerkin: Suomen tuomioistuimet ovat riippumattomia. Hallitus ja eduskunta eivät muutoin kuin VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä säädetyn lain nojalla voi yksittäistapauksittain puuttua tuomioistuinten toimintaan, vaikka vieras valtio sodan uhalla vaatisi suomalaiselta tuomioistuimelta tietynsisältöistä ratkaisua.

On siksi toistettava, mitä edellä sanottiin sodan aloittamista käsiteltäessä. HM 33 §:n henkeä seurataan parhaiten pitämällä eduskunta niin hyvin informoituna ulkopolitiikasta, että sillä on mahdollisuus kannanotoillaan vaikuttaa hallituksen toimintaan ja mahdollisilla lainsäädäntötoimilla muuten valtakunnan asioiden hoitoon. Tiiviillä informaatiolla on pyrittävä siihen, että kysymys sodasta ja rauhasta, mikäli sen ratkaisu riippuu Suomen valtionelinten ja viranomaisten toiminnasta, jää viime kädessä eduskunnan ratkaistavaksi.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Ks. *Frietsch* s. 421—422; *Gripenberg*, Muistelmat s. 222—226; *Juva*, *Walden* s. 515—517; *Lehmus*, SK n:o 32/1966; *Mannerheim II* s. 364—369; *Polvinen* s. 93—94; *Viljanen* s. 365, 386—388; SSO asiak IV s. 432; SSO ptk II s. 125, 127, 410, 508, IV s. 17, 66. Jäljennös VNptk:sta 4.12.1941 sisältyy SSO ptk IV s. 17. Ks. myös ed. s. 143 alav. 155.

¹⁶⁷ Täten esim. Ison-Britannian ultimaatum 1941 olisi ollut kokonaisuudessaan ja täydellisenä annettava eduskunnalle tiedoksi. Näin myös *Hornborgin* KM s. 201—202.

Saatetaan kysyä, niin kuin *Frietsch* s. 150 tekee, oliko Neuvostoliiton 26.11.1939 Suomelle jättämän nootin johdosta syntynyt sellainen tilanne, että kysymys olisi ollut jätettävä eduskunnan ratkaistavaksi. Nootissa ei esitetty uhkavaatimusta, mutta lausuttiin, että suomalaisten joukkojen keskittäminen Lenin-

HM 33 §:n tarkastelu voidaan päättää siihen toteamukseen, ettei tämä säännös anna tukea operatiivisten ratkaisujen jakamiselle kahteen ryhmään. Oikeudelliselta kannalta ovat sellaiset operaatioita koskevat päätökset, joilla on poliittista merkitystä, samassa asemassa kuin puhtaasti strategiset ratkaisut. Hallitusmuoto mahdollistaa siis pitkälle menevän dualismin sodanjohdossa. Ylipäällikönvallan haltija on sidottu hallituksen ja eduskunnan yhteistuumiin tekemiin päätöksiin vain kysymyksen ollessa sotaa ja rauhaa välittömästi koskevista ratkaisuista.¹⁶⁸

gradin läheisyyteen muodosti uhkan Leningradia vastaan ja oli Neuvostoliittoa vastaan vihamielinen teko. Kuitenkin HM 33 §:n soveltamisraja on vedettävä johonkin mielekkääseen kohtaan; tuossa vaiheessa tilanteen kehittyminen tuskin oli enää Suomen toimenpiteistä riippuvainen. Vrt. *Paasikivi* I s. 109. Vrt. myös ed. s. 108 alav. 54.

¹⁶⁸ Näin myös *Erik Castrén* lausunnossaan VN:lle 1944 (ks. ed. s. 127 alav. 102): eduskunnan myötävaikutus vaaditaan kaikkeen, mikä *välittömästi* liittyy sodan aloittamiseen ja rauhantekoon.

IV YLIPÄÄLLIKÖNVALLAN MUUSTA SISÄLLÖSTÄ

1. SOTILAALLISET HENKILÖASIAT

A. Yleistä

HM 90,2 §:ssä säädetään: »Armeijan ja laivaston upseerit nimittää tasavallan presidentti. Muista sotilaallisista virkaylennys- ja opetusasioista säädetään erikseen.» Jos HM 90,2 §:ssä käytetään samaa terminologiaa kuin muualla hallitusmuodossa, täytyy momentin ensi lauseen tarkoittaa *virkaan nimittämistä*, siis tointa, joka perustaa virka-suhteen.

Säännöstä upseerien virkaan nimittämisestä on asetuksella konkretisoitu. PLA 67 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää puolustuslaitoksen upseerin virkaan puolustusvoimain komentajan esittelystä, paitsi eräitä korkeimpia upseereja, jotka hän nimittää valtioneuvoston esityksestä ja näin ollen valtioneuvoston istunnossa asianomaisen ministerin esittelystä. Rajavartiolaitoksen upseerin virkaan presidentti nimittää valtioneuvoston ulkopuolella sisäasiainministerin esittelystä (RajavA 13 §; muut. 26.1.1962/102).¹

Virkaan nimittämisen ohessa käytetään puolustusvoimien piirissä muita toimia, joiden tarkoituksena on täsmentää puolustusvoimissa — viran haltijana tai AsevL:n perusteella — palvelevan henkilön tehtävät, käskyvalta ja käskynalaisuussuhde. Tällaisia toimia ovat tehtävään määrääminen ja sotilasarvoon ylentäminen.

¹ Tällainen menettely on ollut sääntönä v:sta 1932 lähtien. Kun 1945 RajavA laadittiin, pidettiin 1932 RajavA:ssa käytettyä ilmausta »sisäasiainministerin välittömästä esittelystä» tarpeettoman pitkänä. Siksi se lyhennettiin muotoon »sisäasiainministerin esittelystä» (12,1 §). Samoin meneteltiin laadittaessa voimassa olevaa 1947 RajavA:ta. Kummallakaan kerralla ei ollut tarkoitus muuttaa v:een 1945 asti käytössä ollutta menettelyä. *Severi Salon* antamia tietoja.

Puolustuslaitoksen virat perustetaan asetuksella joko pääesikuntaan tai muualle puolustuslaitokseen. Jälkimmäisessä ryhmässä määrää virkojen jakautumisen joukko-osastojen (vast.) kesken puolustusministeriö (PLA 59,3 §), joka myös perustaa joukko-osastoihin (vast.) virkoja vastaavan määrän *tehtäviä*.² Kun tiettyä virkatyyppiä vastaa yleensä useita tehtäviä, ei uutta virkanimitystä tarvitse suorittaa viranhaltijan siirtyessä samaa virkatyyppiä vastaavasta tehtävästä toiseen.³ Vasta tehtävään määrääminen täsmentää, missä puolustuslaitoksen osassa upseerin on toimittava ja ketkä ovat hänen lähimmät esimiehensä ja käskynalaisensa.

Jotta upseeri voitaisiin *määrätä tehtävään*, hänet on PLA 71 §:n mukaan ensin nimitettävä vastaavaan virkaan. Mutta kun PLA 71 § koskee vain upseerin viran haltijoita, ei virkojen ja tehtävien keskinäistä sidonnaisuutta tarvinne ottaa huomioon määrättäessä tehtävään liikekannallepanon aikana palvelukseen kutsuttuja reserviläisiä. Liikekannallepanon aikana tuota sidonnaisuutta tuskin voidaan pitää voimassa upseerin viran haltijoihinkaan nähden.

Tasavallan presidentti määrää kenraalimajurin ja sitä korkeampien virkojen haltijat tehtävään valtioneuvostossa ja valtioneuvoston esityksestä sekä everstin viran haltijat puolustusvoimain komentajan esityksestä. Näitä alemmat upseerit määrää tehtävään puolustusvoimain komentaja tai muu sotilasviranomainen.

Sotilasarvoon ylentäminen antaa upseerille arvonimen, joka ainakin summittaisesti osoittaa hänen paikkansa sotilaallisessa hierarkiassa. Etenkin sodan aikana ylentämistä käytetään myös tunnustuksena hyvin suoritetusta palveluksesta tai kunnianosoituksena. Juridiselta kannalta lienee ylentämisen tärkein merkitys siinä, että sotilaallinen käskyvalta perustuu, paitsi virkaan ja tehtävään, myös sotilasarvoon.⁴

² Tehtävistä ks. *Suhonen*, SAL 1960 s. 118—119 ja PIM:n vuosittain vahvistamat määräykset puolustuslaitoksen kokoonpanosta (*Sininen Kirja*).

³ Vrt. mon. KM 1949: 26 s. 111—112.

⁴ „Tilapäinen käskyvalta perustuu päällikön käskyyn, *arvojärjestykseen* (kurs. tässä) sekä tässä ohjesäännössä tai muissa säännöksissä annettuihin määräyksiin.” SO 41 k.

„Päällystöön kuuluvalla on pysyvä käskyvalta oman alansa *alemmassa arvossa* (kurs. tässä) olevaan päällystöön — — —.” SO 42 k.

Ks. myös SJS 35 ja 37 §.

Vakinaisen väen upseerin (= puolustuslaitoksen ja rajavartioston upseerin viran haltijan)⁵ ylentämisen edellytykset on säännelty YlentA:ssa. Reservin upseerien ylentämiselle ei asetuksella sitä vastoin ole asetettu erityisiä edellytyksiä. Tasavallan presidentti on 13.9.1960 sotilaskäskyteitse vahvistanut perusteet,⁶ joita noudatetaan tehtäessä ylennysesityksiä reservin upseereista.⁷

Vakinaisen väen upseerin ylentää tasavallan presidentti puolustusministerin, sisäasiainministerin tai puolustusvoimain komentajan välittömästä esittelystä (YlentA 7,1 §). Ylentämisen edellytyksenä on, että ylennettävä on nimitetty vastaavaan upseerin virkaan (YlentA 3,1 §). Poikkeustapauksessa voidaan upseeri kuitenkin ylentää virkaansa vastaavaa arvoa lähinnä ylempään arvoon (YlentA 3,3 §).

Siitä, minkä viranomaisen asiana on ylentää reservin upseerit, ei ole olemassa erityisiä säännöksiä laissa tai asetuksessa. Käytännön mukaan heidätkin ylentää tasavallan presidentti puolustusvoimain komentajan esittelystä.⁸

YlentA 3 §:n säännökset lienee laadittu lähinnä rauhanaikaisia olosuhteita silmällä pitäen. Sodan aikana ylentämistä kuitenkin käytetään erityisen runsaasti, sekä palkkiona että täydentämässä tehtävään määräämisjärjestelmää. Virkanimityksestä irroitettu tehtävään määrääminen tarvitsee näet täydennyksekseen ylentämistointa; sotilasarvon tulee ainakin likimain vastata sitä käskyvaltaa, minkä tehtävään määräämi-

⁵ Tämän lisäksi on YlentA:n määräyksiä sovellettava myös PLM:n viranhaltijaan, jos erityisenä kelpoisuusehtona virkaan on yksinomaan tietty upseerin arvo.

⁶ Pv-kom:n esitt. TP:lle 13.9.1960.

⁷ Tekstissä mainittu kaksijakaisuus vakinaisen väen ja reservin upseerien ylentämisjärjestyksen vahvistamisessa näkyy lopullisesti hahmottuneen vasta sen jälkeen, kun puolustuslaitos 1928 oli asetettu vakinaiselle kannalle. Itsenäisyyden alkuaikana meillä olivat voimassa valtionhoitajan sotilaskäskyteitse 24.5.1919 vahvistamat määräykset upseerien ylentämisestä (*Tuompo/Grandell* s. 74—77.). Nämä määräykset koskivat ainakin vakinaisessa palveluksessa olevia upseereita. Niitä täydennettiin 17.7.1925 asetuksella upseerien oikeudesta lukea palvelusvuosia ylennystä varten (243/25). Hieman myöhemmin eli 2.12.1925 tasavallan presidentti antoi — ilmeisesti sotilaskäskyteitse — määräyksiä siitä, millä edellytyksellä reserviin kuuluva upseeri voitiin ylentää korkeampaan arvoasteeseen (ks. *Puolustuslaitoksen käsikirja* I s. 350, muistutus 1928 PLA 18 §:n kohdalla.) — Määräykset vakinaisessa palveluksessa olevien upseerien ylentämisestä on vasta 1933 lähtien annettu asetusteitse (1933, 1953 ja 1960 YlentA:t)

⁸ Ks. ed. alav:ssä 6 mainitun päätöksen kohta A. 1.

nen on perustanut. Tämän vuoksi on olemassa mahdollisuus, että Ylentä 3 § — PLA 71 §:n tavoin — jää liikekannallepanon aikana soveltamatta, ellei sitä muuteta joustavampaan muotoon. Näin tulee nähtävästi käymään siitä huolimatta, että Ylentä 3 § selvästikin on ylentävää viranomaista sitova organisaationormi.⁹

Upseerinvirkaan nimittäminen, tehtävään määrääminen ja sotilas-arvoon ylentäminen kuuluvat sotavoimaa koskevien asioiden ryhmään, josta voitaisiin käyttää nimitystä *sotilaalliset henkilöasiat*. HM 34,4 § ei tällaista käsitettä tunne, vaan siinä erotetaan toisistaan sotilaskäskyasiat ja sotilaalliset nimitysasiat. Jos pidetään lähtökohtana sitä, että HM 90,2 §:n ensi lauseesta presidentille johtuu erillinen valtuus upseerien nimittämiseen, voidaan esittää olettaus, että presidentti ratkaisee sotilaskäskyasiat HM 30 §:n nojalla ja sotilaalliset nimitysasiat HM 90,2 §:ään sisältyvän säännöksen nojalla (»nimittää upseerit«).

Onko tuollainen jaoittelu perusteltu? Miten muut sotilaalliset henkilöasiat liittyvät siihen? Näihin kysymyksiin yritän etsiä vastausta seuraavassa. Aloitan selvittelemällä HM 90,2 §:n taustaa.

B. HM 90,2 §:n taustaa

Autonomian aika. Nykyisen järjestelmän idut olivat olemassa jo autonomian aikana.¹⁰ Tuolloin erotettiin toisistaan ylentäminen ja virkaan nimittäminen, joskin ero näiden instituuttien välillä kävi täysin selväksi vasta silloin, kun upseeri »nimitettiin» itsenäisen joukko-

⁹ V:ien 1939—40 sodan aikana voimassa olleessa 1933 Ylentä:ssä oli ylentäminen samalla tavoin kuin nykyisinkin sidottu virkanimitykseen. Tästä huolimatta ei ketään upseerin viran haltijaa ylentämisen yhteydessä samalla nimitetty uutta arvoaan vastaavaan puolustuslaitoksen virkaan. Ks. kertomus päämajan komento- ja henkilöasiain toimiston toiminnasta ja kokoonpanosta 1939—40 sodan aikana, T 14 104/10, SA. Samassa kertomuksessa lausutaan: »Koska upseeri voidaan sodan aikana ylentää erikoisten ansioitten ja kunnostautumisen perusteella, riippumatta rauhan ajan vaatimusten asettamista rajoituksista — — —.»

¹⁰ Sotavoiman henkilöasioista autonomian aikana ks. *Nordensvan* s. 102—107 ja *Peterson* s. 308—314. Noudatetusta käytännöstä saa verrattain selkeän kuvan henkilöasioita koskevista päiväkäskyistä, jotka sisältyvät aikakauslehden *Finsk Militär Tidskrift* vuosikertoihin 1881—1901, sekä ns. *Ramsayn* komitean asetusehdotuksista, joita laadittaessa oli komitean ilmoituksen mukaan otettu huomioon vallitseva asiointila. Ks. kom.bet. 1885: 2.

osaston komentajaksi. »Nimittämiseen»¹¹ näyttää sisältyneen aineksia sekä nykyisestä virkaan nimittämisestä että tehtävään määräämisestä.¹²

Hallitsija nimitti ja ylensi upseerit sotaministerin esittelystä.¹³ Tämä ratkaisemismuoto, joka välillisesti vahvistettiin 1878 AseVL:lla, johtui henkilöasioiden läheisestä yhteydestä »puhtaisiin» komentoasioihin.¹⁴ Päätöksentekomuodosta voidaan tehdä se johtopäätös, että keisari ratkaisi hänelle kuuluvat sotavoiman henkilöasiat sen ylipäällikönvallan nojalla, joka hänellä oli koko valtakunnan hallitsijana.

PrK:n ehdotus. Perustuslakikomitean ehdotukseen hallitusmuodoksi sisältyi säännös (87 §), jonka mukaan siitä, »missä järjestyksessä — — — sotilaalliset virkaylennykset toimitetaan, on voimassa erityisiä säännöksiä».¹⁵ »Sotilaalliset virkaylennykset» täytyy tässä yhteydessä — jos taustana pidetään autonomian aikaa — ymmärtää yleiskäsitteeksi, joka oli tarkoitettu peittämään ainakin tärkeimmät sotilaalliset henkilöasiat, virkaan nimittämisen/päälliköntehtävään määräämisen ja upseerinarvoon ylentämisen. Nämä asiat lienee komitean keskuudessa luettu — vanhan katsomuksen mukaisesti — niihin »erinäisiin sotilasasioihin», joiden esittelystä ja varmentamisesta säädettäisiin erikseen (PrK:n ehd:n 29,4 §), joita myöhemmissä hallitusmuotoesityksissä ryhdyttiin nimittämään sotilaskäskyasioiksi ja joista presidentti päätti ylipäällikönvallan nojalla.

Jos esitetty oletamus on oikea, ei viittaus sotilaallisten virkaylennysten toimittamisjärjestykseen voinut tarkoittaa näiden asiain esittelyä ja varmentamista, mistä ehdotukseen jo sisältyi säännös. Tällöin viit-

¹¹ Ruotsinkielisessä tekstissä termiä »befordran» käytettiin sekä »ylentämisen» (till officersgrad) että »nimittämisen» (till chefsbefattning) vastineena. Suomenkielisessä tekstissä sitä vastoin melko tarkkaan erotettiin toisistaan »ylentäminen» ja »nimittäminen».

¹² Upseeri »nimitettiin» tietyn pataljoonan komentajaksi. Toisaalta ainakin Suomen sotaväessä näkyy palkka määräytyneen sen tehtävän mukaan, johon asianomainen oli nimitetty — eikä siis sotilasarvon mukaan, kuten Venäjällä. Ks. esim. Keis. Maj. Arm. J uusista vuosirahansäännöistä Suomen tarkka-ampujapataljoonille sekä päällikköhallitukselle 18.3.1886. Asetuksia sota-asioista Suomessa vuosilta 1879—1886. Helsinki 1886.

¹³ *Erich*, Staatsrecht s. 95; *Mechelin* s. 280 ja 320; idem, *Précis* s. 126.

¹⁴ Ks. *Hermanson*, Statsrättsliga ställning s. 305. Ks. myös *Björkstén*, JFT 1929 s. 22 ja 117; *Seitkari* s. 239.

¹⁵ Tämä säännösehdotus (87 §) on in extenso jäljennetty s. 287.

taus ehkä tarkoitti sitä, etteivät siviilivirkojen yleistä täyttämistä järjestystä koskevat määräykset (hakeminen, ehdollepano jne.) olleet sotilaallisissa virkaylennyksissä sovellettavissa.¹⁶ Tätä lienee ajateltu ainakin muissa tapauksissa, jotka ehdotuksen 87 §:ssä mainittiin.¹⁷

Käsittely VN:ssa toukokuussa 1919. Säännös sotilaallisista virkaylennyksistä säilyi PrK:n ehdottamassa muodossa aina vuoden 1919 kevääseen. Perusteellinen muutos tässä kohtaa tapahtui vasta, kun valtioneuvosto toukokuussa 1919 käsitteli oikeusministeriössä valmistettua luonnosta neljänneksi hallitusmuotoesitykseksi. Säännös, joka oli koskenut sotilaallisia virkaylennyksiä, irroitettiin nyt eri momentiksi ja kirjoitettiin täysin uuteen muotoon, joka kuului seuraavasti:

»Armeijan ja laivaston upseerit nimittää presidentti, ellei hän aseuksella ole tätä oikeuttaan toiselle luovuttanut. Muista sotilaallisista virkaylennysasioista ja sotilaskasvatuksesta säädetään erikseen.»¹⁸ Muutoksen motiivit ovat ehkä löydettävissä vuoden 1919 toukokuuta edeltäneiden puolentoista vuoden kokemuksista.

Vuoden 1918 sodan aikana ylipäällikkö oli ratkaissut — muiden sotilasasiain ohella — myös sotilaalliset henkilöasiat.¹⁹ Mutta tämän jälkeen ei nimitysvaltaa enää haluttu jättää valtionhoitajan alaiselle sotajoukkojen ylipäällikölle, mikä muuten oli yhtenä syynä ylipäällikkö Mannerheimin eronpyyntöön toukokuussa 1918.²⁰ Nimitysvallan kuuluminen valtionhoitajalle vahvistettiin 19.8.1918 annetussa valtionhoitajan määräyksessä.²¹ Sotavoiman nimitys- ja muut henkilöasiat valtionhoitaja ratkaisi senaatin ulkopuolella sotilasviranomaisen esittelystä.²²

¹⁶ »Eräiden laitosten, niinkuin yliopiston ja evankelisluterilaisen kirkon, virkain täyttämisestä on — — ollut voimassa erikoisia säännöksiä. Tässä kohden ei ehdotuksella tarkoitetaan aikaansaada muutosta.» PrK:n miet. n:o 7 s. 87.

¹⁷ Näitä olivat ed. alav:ssä 16 mainittujen virkojen lisäksi kaupunkien pormestarien ja neuvosmiesten virat sekä Suomen Pankin virat.

¹⁸ K. D. 135/453 Oik. M. 1919. VA. Ks. siitä tarkemmin ed. s. 64 alav. 46.

¹⁹ Näin Björkstén, JFT 1929 s. 25. — Senaatin tuloksettomista yrityksistä puuttua eräiden henkilöasioiden ratkaisemiseen ks. *Heinrichs* I s. 189—193 ja *Tuompo*, T&A n:o 6 s. 40—41.

²⁰ Näin *Heinrichs* I s. 236; *Paasivirta* s. 236.

²¹ »Virkanaanettamisen, nimittämisen, ylentämisen ja kunniamerkkien annottomittaa Valtionpäämies.» Sot.as.tk:n kl. n:o 14/21.8.1918.

²² Ks. sot.as.tk:n kl. n:ot 14/21.8.1918 ja 28/7.11.1918 sekä SM:n kl. n:ot 39/31.12.1918 ja 44/20.6.1919. — Mainittakoon kuitenkin, että valtionhoitaja myönsi eron Mannerheimille ja nimitti Wilkmanin ylipäälliköksi senaatin istunnossa. Sitä

On mahdollista, että toukokuussa 1919 haluttiin nimenomaisella säännöksellä poistaa vastaiset erimielisyydet siitä, nimittäisikö upseerit presidentti vai korkein sotilasviranomainen. Mikäli henkilöasioiden ratkaiseminen edelleen luettiin ylipäällikönvaltaan, oli uusi säännös siis katsottava pidätyssäännökseksi: jollei presidentti asetuksella luovuttanut nimittämisvaltaansa, hänen oli itse suoritettava nimitykset. Momentin toinen lause jätti alemmanasteisten säännösten varaan, mitkä muut sotilaalliset henkilöasiat pidätettäisiin presidentille. Nimitämistä koskeva säännös tarkoitti kai lähinnä rauhan aikaa, koska samanaikaisesti ryhdyttiin muokkaamaan säännöstä, joka mahdollistaisi ylipäällikkyyden sodanaikaisen luovuttamisen.

Käsittelyn jatkuessa valtioneuvostossa poistettiin upseerien nimitämistä koskevasta säännöksestä lause, joka mahdollisti nimittämisvallan siirtämisen. Presidentin tuli siis itse suorittaa kaikki nimitykset. Mutta tämän ajatuksen viereen nosti säännöksen saama uusi sanamuoto toisen tarkoituksen. Säännös voitiin nyt lukea siten, että presidentille kuului valta nimittää upseerit, toimivalta, joka oli erillään ylipäällikönvallasta.

HM 34,4 § suuressa valiokunnassa 18. 6. 1919. Käsiteltäessä ed. Ritavuoren eduskuntaesitystä hallitusmuodoksi muutettiin HM 34,4 § suuressa valiokunnassa 18. 6. 1919 muotoon: »Sotilaskäskyasiain ja sotilaallisten nimitysasiain esittelystä — — — säädetään erikseen.»²³ Samana päivänä, lakiesityksen toisessa käsittelyssä, eduskunta hyväksyi tämän muutoksen keskustelutta.²⁴ Kyseessä oli siis yhden päivän kuluessa toteutettu äkkimuutos, jota suuri valiokunta ei edes pitänyt merkittävänä.

vastoin päätöksen Thesleffin nimittämisestä ylipäälliköksi 31. 7. 1918 ja Wilkmanin nimittämisestä 29. 11. 1918 valtionhoitaja teki senaatin ulkopuolella.

Käsitys, että sotilaalliset henkilöasiat oli ratkaistava senaatin ulkopuolella, ilmeni myös ennen HM:n voimaantuloa säädetyssä 1919 AsevA 5 §:stä, jonka mukaan valtionpäämies nimitti »komentotietä» kutsuntapiiriin piiripäällikön.

²³ HM-esitykseen 1. lukemisessa ed:t *Erich* ja *Suolahti* ehdottivat, että HM 34,4 § muutettaisiin kuulumaan tekstissä mainitulla tavalla. Suuri valiokunta hylkäsi ehdotuksen huutoäänestyksessä. Esityksen 2. lukemisessa *Erich* ja *Suolahti* uudistivat ehdotuksensa, joka nyt hyväksyttiin. Suurv:n ptk:aan (18. 6. 1919) ei kummallakaan kerralla merkitty mitään perusteluja. Valiokunnan mietinnössä todetaan lakonisesti: »Edelleen on tehty pienempiä muutoksia 3, 8 ja 34 §:ään». 1919 vp asiak V suurvm n:o 18.

²⁴ 1919 vp ptk s. 973.

Muutosta ei millään tavoin perusteltu. Mutta on mahdollista, että sen ehdottajat, joista toinen, *Erich*, oli huomattava valtio-oikeuden tuntilija, tulivat ajatelleeksi juuri sitä toista tulkintamahdollisuutta, minkä HM 90,2 § nyt tarjosi: momentin ensi lauseen säännös perusti presidentille ylipäällikönvallasta erillisen nimittämisvallan, jonka käyttämisestä ei ollut erityisiä säännöksiä hallitusmuodossa. Jos nyt HM 34,4 § haluttiin ulottaa koskemaan myös nimittämisvallan käyttämistä, oli tätä säännöstä täydennettävä.

Lain tulkitsija löytää, kuten juuri *Erich* on toisessa yhteydessä lausunut, lainsäätäjän tuotteesta usein liiankin paljon salattua viisautta, jota lainsäätäjä in concreto ei ole edes ajatellutkaan.²⁵ Silti edellä esitettyä konstruktiota tukee se, ettei HM 34,4 §:ää täydennettäessä käytetty ilmausta sotilaalliset virkaylennykset, joka tuohon aikaan oli — tai ainakin näyttää olleen — kaikki sotilaalliset henkilöasiat peittävä yleiskäsite.²⁶ Sen sijaan turvauduttiin termiin sotilaalliset nimitysasiat, joka sisällöltään suppeampana selvästi viittasi HM 90,2 §:n ensi lauseeseen.

Johtopäätöksiä. Vaikkei ns. lainsäätäjän tarkoitukselle olekaan annettava liian suurta merkitystä, on HM 90,2 §:n syntyvaiheiden selvittely silti hyödyllistä. Havaitaan ainakin kaksi seikkaa. Ensinnä tulee ilmi, kuinka tuon lainkohdan sisältö todella muotoutui siten, että jäi käytännön varaan, kumpaan suuntaan — pidättämissäännöksen vai erillisvaltuuden — tämän lainkohdan tulkinnassa lähdetäisiin. Toiseksi HM 90,2 §:n toisen lauseen sisältämä säännös tulee mielekkääksi. Se yksinkertaisesti viittaa alemmanasteisiin säännöksiin, joilla määrätään, onko presidentin itse ratkaistava »muut sotilaalliset virkaylennysasiat» tai — jos käytämme edellä esitettyä termiä — muut sotilaalliset henkilöasiat. Se viittaa pidättämissäännöksiin, joilla määrätään ylipäällikönvallan käyttämisestä.

C. Yleisiä linjoja 1919—1944

HM 90,2 § pidättämissäännös. Hallitusmuodon voimaan tultua yleisyyksi käsitys, että valta nimittää upseerit kuului osana ylipäällikönval-

²⁵ *Erich*, LM 1934 s. 88.

²⁶ Vrt. myös HM 86 §, jossa käytetään ilmausta virkaylennysperusteet.

taan. HM 90,2 § oli näin ollen vain pelkkä pidättämissäännös. Tällaisia katsomuksia kuvastaa 1919 PLA 1,2 §: »Presidentillä on Suomen sotavoiman ylin päällikkyyys, minkä hän voi sodan aikana toiselle luovuttaa. Presidentti nimittää upseerit ja päättää muut hänelle pidätyt asiat.»

Tuohon kantaan näyttävät yhtyneen myös *Hermanson* ja *U. J. Castrén*. *Hermanson* ei tosin varsinaisesti ryhtynyt selvittämään toimivaltakysymyksiä, mutta yhtyi kuitenkin siihen yleiseen käsitykseen, että »nimitysten ja ylennysten tulee lähteä päälliköstä.»²⁷

Sotilaallisten henkilöasiain rinnastaminen ja sen seuraamukset. Ennen vuotta 1928 ei säädöksissä eikä käytännössä tehty selvää eroa virkaan nimittämisen, tehtävään määräämisen (sijoittamisen) ja sotilasarvoon ylentämisen kesken. Myöhempää kehitystä ajatellen oli merkittävää, että 1919 PLA:ssa kaikki sotilaalliset henkilöasiat rinnastettiin keskenään asettamalla ne käsittelyjärjestykseltään toiseen asemaan kuin muut asiat, joista presidentti päätti HM 30 §:n nojalla. Asetuksen 3 §:n mukaan puolustusministerin näet tuli (valtioneuvoston ulkopuolella) esitellä presidentille sotavoiman nimitys-, ylennys-, siirto-, ero- ja palkitsemisasiat, mikäli kysymys oli rykmentin komentajasta taikka tätä korkeammassa virka-asemassa olevasta upseerista. Muitten upseerien osalta samat asiat esitteli presidentille presidentin sotaasiainkanslian päällikkö.

Kaikkien henkilöasiain yhteinen käsittelyjärjestys oli tulos *K. J. Ståhlbergin* ja *R. Hermansonin* välisten erimielisyyksien sovittelusta. *Ståhlbergin* mukaan nimitysasiat olivat valtioneuvostossa käsiteltäviä, kun taas *Hermanson* rinnasti nimitysasiat joka suhteessa sotilaskäskyasioihin.²⁸ *Hermansonin* kantaan yhtyi *U. J. Castrén*.²⁹

Rinnastuspyrkimykset ilmenivät muillakin tavoin. Vaikka henkilöasiain kolme pääalajia olivat v:een 1937 mennessä jo selvästi eriytyneet toisistaan, otettiin 1937 PvJohtoA:ssa käyttöön termi »nimitys- ja muut henkilöasiat», mikä termi on kulkeutunut aina voimassa ole-

²⁷ *Hermanson* s. 207.

²⁸ *Oiva Oleniuksen* antamia tietoja. Ks myös *Hermanson* s. 207—208. — *Hermansonin* ja *Ståhlbergin* välisen kompromissiratkaisun on täytynyt tapahtua jo heinäkuussa 1919, koska se on otettu huomioon tuolloin laaditussa 1919 PLA:n luonnoksessa, joka on varhaisin arkistossa säilyneistä. Ks. T 4333/4, SA.

²⁹ *U. J. Castrén* s. 87—88.

vaan puolustuslaitosasetukseen saakka. Edelleen oli havaittavissa, että upseerinvirkaan nimittämiseksi määrättyä käsittelyjärjestystä sovellettiin silloin, kun tietyille henkilöasiain ryhmälle ei ollut säädetty erityistä käsittelyjärjestystä. Yleistäen voidaan sanoa, että sotavoiman kaikki henkilöasiat pyrittiin ratkaisemaan HM 34,4 §:n sallimassa poikkeuksellisessa järjestyksessä. Ääritapauksessa tämä vei siihen, että presidentti sotilaskäskyteitse myönsi erivapauksia virkakelpoisuusehdoista ja päätti virassa pysyttämisestä säädetyn eroamisien jälkeen.³⁰

Sotilaallisiin nimitysasioihin luettiin siis kaikki sotilaalliset henkilöasiat ja edellisiä taas pidettiin sotilaskäskyasiain yhtenä alaryhmänä. Näin ollen presidentti päätti kaikista sotilaallisista henkilöasioista HM 30 §:n nojalla.

Kun HM 34,4 § salli sekä sotilaskäskyasioille että sotilaallisille nimitysasioille poikkeuksellisen käsittelyjärjestyksen, ei edellä mainittujen käsitysten toteuttaminen käytännössä aiheuttanut kovin suuria teoreettisia pulmia. Toimivaltakysymys voitiin sivuuttaa rauhan aikana; varsinaisesti se aktualistui vasta marraskuussa 1939, jolloin tasavallan presidentti ryhtyi toimiin ylipäällikkyyden luovuttamiseksi.

Tutkijoiden käsityksiä. *Erich* esitti 1924 sen kannan, että ylipäällikkyyden luovuttamisella toimivalta sekä sotilaskäskyasioissa että sotilaallisissa nimitysasioissa siirtyisi sodanaikaiselle ylipäällikölle.³¹ Vastakkaisen mielipiteen omaksui *Björkstén*, joka 1929 ilmestyneessä tutkimuksessaan asettui sille kannalle, että presidentti ratkaisi sotilaskäskyasiat ylipäällikkönä ja sotilaalliset nimitysasiat valtionpäämiehenä. Tästä johtui, että toimivalta nimitysasioissa jäi luovutuksen jälkeenkin presidentille.³² Vuotta myöhemmin *Strömberg (Sülasvuo)* esitti, että sodanaikaiselle ylipäällikölle siirtyi ratkaisulta sotilaskäsky- ja sotilaallisissa nimitysasioissa sellaisin poikkeuksin, että presidentti edelleen nimitti upseerit virkaan.³³ Ja vihdoin *Hakkila* 1939 ilmestyneessä perus-

³⁰ Erivapauksista ks. TP:n sota-asiainkanslian pääll:n esitt. TP:lle 18.3.1925 ja SP:n esitt. TP:lle 31.1.1929. — Sotilaskäskyteitse tapahtuva virassa pysyttäminen, joka aivan ilmeisesti oli ristiriidassa VirkamL 3 §:n kanssa, jatkui aina v:een 1952 saakka. Ks. esim. pv-kom:n esitt. TP:lle 25.7.1946, 13.1.1947, 15.5.1951, 21.5.1952, 8.8.1952. — Toisin *U. J. Castrén* s. 87–88 ja *Tarjanne* s. 68–69 VirkamL 3 §:n tulkinnasta.

³¹ *Erich* II s. 100.

³² *Björkstén*, JFT 1929 s. 117–118, 123, 132–134.

³³ *Strömberg*, SAL 1930 s. 14.

tuslakien kommentaarissaan yhtyi *Björkstenin* kantaan ja selitti, että sodanaikaisen ylipäällikön ratkaistaviin kuuluvat sotilaskäskyasiat, joista oli erotettava sotilaalliset nimitysasiat.³⁴

Kiista nimitysvallasta ylipäällikkyyttä luovutettaessa 1939. Kun presidentti Kallio marraskuussa 1939 tarjosi ylipäällikkyyttä sotamarsalkka Mannerheimille, jälkimmäinen asetti tehtävän vastaanottamisen ehdoksi, että hänelle siirtyisi myös valta nimittää upseerit. Presidentti olikin tällaiseen järjestelyyn taipuvainen, mutta oikeuskansleri Oiva Huttunen esitti asian johdosta huomautuksen. Hän katsoi nimittämisen siirtämisen perustuslainvastaiseksi ja yhtyi näin tutkijoiden enemmistön kantaan. Nimittämisvaltaa vaatiessaan sotamarsalkka ei sotilaana ehkä täysin oivaltanut nimittämisen ja tehtävään määräämisen välistä juridista eroa; mahdollisesti hän tarkoitti vain jälkimmäistä koskevaa valtuutta. Mutta kun hän piti kiinni vaatimuksestaan, oli presidentin käsityksen mukaan — huolimatta oikeuskanslerin huomautuksesta — siihen suostuttava. Näin tapahtuikin. Kuitenkin siihen asiakirjaan, jossa sodanaikaisen ylipäällikön valtuudet määriteltiin, muotoiltiin nimittämisvaltaa koskeva kohta mahdollisimman pyöreäksi, jottei järjestelyn väitetty perustuslainvastaisuus tulisi liian korostetusti esille.³⁵ Tämän asiakirjan mukaan sodanaikaisen ylipäällikön tehtävänä oli »ratkaista sotavoiman sodanajan nimitysasiat», ylentää arvossa kaikki upseerit sekä sijoittaa (määrätä) tehtävään upseerit everstiluutnantista ylöspäin.

Sodanaikaisen ylipäällikön vallankäyttö nimitysasioissa. V:ien 1939—40 sodassa ylipäällikkö ei kuitenkaan käyttänyt nimittämisvaltaa, vaan kaikista virkanimityksistä pidättäytyttiin.³⁶ Seuranneena ns. välirauhan aikana ylipäällikkö sitä vastoin suoritti lukuisia nimityksiä —

³⁴ *Hakkila* s. 134, 167—169. — Ks. myös *Rautapää*, SAL 1938 s. 21, joka erottaa toisistaan sotilaskäskyasiat ja sotilaalliset nimitysasiat.

³⁵ *Lennart Oeschin* ja *Oiva Oleniuksen* antamia tietoja. — Oikeuskanslerin lausunnon hankkiminen lienee tapahtunut puolustusministeri Niukkanen aloitteesta. Niukkanen vastusti Mannerheimin vaatimaa järjestelyä, koska hän halusi säilyttää esittelyoikeutensa ja siitä johtuvan vaikutusvallan nimityksiin. Mannerheimin asennetta taas kuvastaa hänen repliikkinsä Niukkaselle: »Komennanko minä vai komentaako ministeri? Jos minä komennan, niin minä myös nimitän.»

³⁶ Tästä annettiin yleismääräys PM:n kom. os:n kiertokirjeellä n:o 359/Kom. 1./a./27. 12. 1939, T 13468/32/4, SA. Vrt. myös ed. s. 152 alav. 9.

aina kenraaliluutnantin virkaa myöten — ja myönsi myös eroja upseerin virasta.³⁷ V:ien 1941—44 sodassa suoritettiin nimityksiä yleensä vain alimpaan upseerinvirkaan. Lisäksi ylipäällikkö vapautti vakinaiseen virkaan nimitettyjä upseereja ja myönsi näille eroja virasta.³⁸

D. Johtuuko HM 30 §:stä valta ratkaista sotilaallisia henkilöasioita?

Virkaan nimittäminen. HM 90,2 §:n ensi lauseen säännöstä voidaan tulkita kahdella tavalla. Joko se pidättää presidentille upseerien nimitämisen tai sitten se perustaa presidentille ylipäällikönvallasta erillisen nimittämisvallan. Kun HM 30 §:ää poikkeussäännöksenä on tulkittava suppeasti ja kun käytäntö ei ole vakiinnuttanut tämän säännöksen laajaa tulkintaa upseerien nimittämisen kohdalla — päinvastoin nimittämisvallan siirtäminen ylipäällikölle 1939 ei tapahtunut huomautuksista —, asetun erillisvaltuusteorian kannalle. Upseerien nimitämisvalta kuuluu presidentille HM 90,2 §:n nojalla. Se ei sisälly ylipäällikönvaltaan.³⁹

³⁷ Nimityksiä: 30.7.1940, 19.12.1940, 4.6.1941, 16.6.1941, 17.6.1941, 21.6.1941. Eroja: 7.11.1940, 27.12.1940, 15.2.1941, 13.3.1941 (vapautus), 10.5.1941 (vapautus). Ks. esittelylistat plv:n ylip:lle 1940—41. — Pistokokeittain tehdyt ansioluetteloiden tarkistukset osoittavat, että tässä todella oli kysymys puolustuslaitoksen vakinaiseen virkaan nimittämisestä.

³⁸ Nimityksiä ap. luutnantin virkaan: 15.6.1942, 31.12.1942, 23.11.1943, 10.12.1943, 9.6.1944, 7.7.1944. Ylipäällikön myöntämiä eroja upseerin virasta 4.2.1943, 6.5.1943 (vapautus), 3.4.1944, 3.7.1944. Ks. esittelylistat plv:n ylip:lle 1942—43.

Ylip:n pkyjen mukaan ylipäällikkö on myös 1.3.1942, 15.7.1942 ja 21.6.1942 nimittänyt ao. kadettikurssien oppilaat ap. luutnantin virkoihin. Näistä ei ole tallessa esittelylistoja. Ks. ylip:n pkyt n:ot 51/42, 70/42 ja 118/43.

Tasavallan presidentti nimitti kahdesti — 4.6.1943 ja 30.9.1943 — PM:n komento-osaston päällikön esittelystä kadettikurssin suorittaneet kadetit ap. luutnantin virkoihin. Ks. esittelylistat plv:n ylip:lle 1943, SA. Tämä poikkeuksellinen järjestely johtui siitä, että ylipäällikkö kohteliaisuussyistä ehdotti presidentille sen käyttämistä. Nimittämistilaisuus tuli täten myös juhlallisemmaksi, koska se tapahtui presidentin linnassa. Ylipäällikön ehdotuksen johdosta presidentti totesi ylipäälliköllä olevan täydet valtuudet nimittämiseen, mutta suostui kuitenkin ehdotukseen. — *Håkan Wahrenin* antamia tietoja.

³⁹ Näin *Björkstén*, JFT 1929 s. 117—118; *Kaira*, SvJT 1941 s. 692; *Uotila* s. 101. Saman käsityksen saa *Merikosken* esityksestä, I s. 93. Toisin *Kastari*, TP:n asema s. 34, perusteluitta.

Eron antaminen ja myöntäminen virasta. Nimityksivaltaan on meillä vanhastaan kytketty valta antaa ero virasta saavutetun eroamis- iän perusteella ja myöntää ero virasta asianomaisen pyynnöstä. Näistä valtuuksista ei yleensä ole annettu eri säännöksiä, vaan niiden on kat- sottu seuraavan nimityksivaltaa ja kuuluvan nimitykselle viranomai- sille.⁴⁰ Valta antaa ja myöntää ero upseerin virkaan nimitetyille kuuluu siis HM 90,2 §:n nojalla tasavallan presidentille.

Virasta vapauttaminen. Säättäessään presidentille kuuluvasta nimit- tämismäärästä hallitusmuoto (87 ja 90,2 §) ei samalla myönnä presiden- tille valtaa vapauttaa virasta.⁴¹ Virkamiesten virassapysymisoikeu- desta säädetään HM 91,2 §:n mukaan lailla. VirkamL 2,1 §:ssä valta vapauttaa avoimella kirjeellä nimitetyt virkamiehet, jollaisia sota- voiman upseeritkin saman lain 1,1 §:n mukaan ovat, on annettu tasavallan presidentille. Kun otetaan huomioon HM 90,2 §:n ensi lau- seen säännös, ei VirkamL 2,1 §:ssä voi olla kysymys ylipäällikönvaltaan kuuluvan asian pidättämisestä presidentille. VirkamL 2,1 § perustaa siis presidentille erillisen valtuuden, virastavapauttamisvallan.⁴² Käy- tännössä presidentti on sekä myöntänyt eron että vapauttanut upsee- rin virasta samassa järjestyksessä kuin upseerin virkaan nimityksestä on säädetty, vaikkei virastavapauttamisvalta perustukaan HM 90,2 §:n ensi lauseen säännökseen. Kun molemmat valtuudet, virkaannimityksiva- lta ja virastavapauttamisvalta, hyvin läheisesti liittyivät toisiinsa, onkin luonnollista, että niitä on käytetty samassa järjestyksessä.⁴³

Tehtävään määrääminen. PLA 71 §:n mukaan tasavallan presidentti määrää tehtävään vain osan upseerin viran haltijoista; muut näistä mää- rää tehtävään puolustusvoimain komentaja tai tämän alainen sotilasvi- ranomainen. Kun tehtävään määrääminen täten osaksi kuuluu muille kuin presidentille, on selvää, ettei kysymys ole HM 90,2 §:n mukaisesta

⁴⁰ Näin *Kastari*, Presidentin erikoisasema s. 501. — Tekstissä kosketeltua kysy- mystä ei — yllättävää kyllä — näy käsitellyn virkamiesoikeudellisissa tutki- muksissa.

⁴¹ Vrt. *Kastari*, Presidentin erikoisasema s. 500.

⁴² Tämän vuoksi en voikaan pitää lainmukaisena, että sodanaikainen ylipääl- likkö v. 1940—1944 myönsi eroja upseerin virasta ja vapautti siitä. Ks. ed. alav:t 37 ja 38.

⁴³ Samaan suuntaan *Björkstén*, JFT 1929 s. 132; *U. J. Castrén* s. 87; *Hakkila* s. 168; *Tarjanne* s. 68.

nimittämisvallasta.⁴⁴ Presidenttihan voi siirtää hänelle perustuslain mukaan kuuluvaa päätösvaltaa vain silloin, kun perustuslaki siihen nimenomaisesti valtuuttaa.⁴⁵ Nimittämisen osalta ei tällaista valtuutusta ole annettu.

Entä perustaako PLA 71 § presidentille aivan erillisen valtuuden? Tehtävään määrääminen liittyy hyvin läheisesti operatiivisiin ja koulutusasioihin. Jos ylipäällikönvallan haltijalta puuttuu valta määrätä tehtävään, hän ei voi tehokkaasti käyttää sotavoimaa sille kuuluvien tarkoitusten toteuttamiseksi. Tehtävään määrääminen on vanhastaan luettu ylipäällikönvaltaan, eikä näy olevan mitään syytä, miksi tästä käsityksestä pitäisi luopua.⁴⁶

Tullaan siis siihen, että PLA 71 § on pidättämissäännös, juuri sellainen säännös, jota HM 90,2 §:ssä on tarkoitettu mainittaessa, että »sotilaallisista virkaylennysasioista» säädetään erikseen. Presidentin *täytyy* itse päättää tehtävään määräämisestä niissä tapauksissa, joissa hän PLA 71 §:n 1 ja 2 kohdan mukaan on toimivaltainen. Mutta keskitysperiaatteesta johtuu, että presidentillä on muissakin kuin PLA 71 §:n 1 ja 2 kohdassa mainituissa tapauksissa valta ottaa tehtävään määrääminen ratkaistavakseen tai antaa tästä asianomaiselle sotilasviranomaiselle sitova käsky.

Sotilasarvoon ylentäminen. YlentA 7,1 §:n mukaan ylentäminen upseerinarvoon kuuluu tasavallan presidentille. Ylentämisvalta on sekin vanhastaan katsottu osaksi ylipäällikönvaltaa. V. 1919—1932 ei ollut olemassa lainkaan säännöksiä siitä, mikä viranomainen oli toimivaltainen suorittamaan ylennyksiä.⁴⁷ Käytännössä presidentti v:sta 1919 lähtien päätti ylennyksistä ja teki tämän — kuten nykyisinkin — HM 34,4 §:n sallimassa poikkeuksellisessa järjestyksessä. V. 1939—44

⁴⁴ Valta määrätä upseerit tehtävään on vuoden 1928 jälkeen eri aikoina jakautunut eri tavoin presidentin ja sotilasviranomaisten kesken. V:een 1952 saakka presidentin asiana oli määrätä sellaiseen tehtävään, joka vastasi everstiluutnantin tai sitä ylempää virkaa. Ks. 1928 PLA 26 §, 1933 PLA 22 §; 1937 I PLA 22 §; 1937 II PLA 20 §; 1941 PLA 11 §. V:sta 1952 lähtien presidentti määrää sellaiseen tehtävään, joka vastaa everstin tai sitä ylempää virkaa.

⁴⁵ *Erich II* s. 33—34; *Kaira*, Suomen valtiosopimukset s. 130; *Uotila* s. 100.

⁴⁶ Tällä kannalla *Björkstén*, JFT 1929 s. 133—134; *Hakkila* s. 169; *Kaira SvJT* 1941 s. 692; *Strömberg*, SAL 1930 s. 14. — Amerikan Yhdysvaltain osalta ks. *Corwin* s. 251 ja *Smith* s. 48—50.

⁴⁷ 1928 PLA 22 §:ssä määrättiin ylentämisesitysten tekemiseen muttei ylentämiseen toimivaltaisesta viranomaisesta.

ylentämisvaltaa käytti sodanaikainen ylipäällikkö, eikä ylentämisvallan siirtymisestä tälle esitetty missään vaiheessa huomautuksia.⁴⁸ On siis pääteltävissä, ettei hallitusmuoto muuttanut vanhaa oikeustilaa, vaan että ylentäminen kuuluu presidentille viime kädessä HM 30 §:n nojalla.⁴⁹ YlentA 7 § ei perusta presidentille erillistä valtuutta, vaan sekin on vain pidättämissäännös.

Käytännössä on pyritty asettamaan toisaalta vakinaisessa palveluksessa olevien ja toisaalta reserviin kuuluvien upseerien ylentäminen oikeudellisesti eri asemaan. Ylentämisperustekomitea totesi v. 1960, että »vakinaisessa palveluksessa olevien kohdalla ylennys kytkeytyy asianomaisen virkauraan ollen erottamattomassa yhteydessä myös nimityksen kanssa. Vakinaisessa palveluksessa olevan ylentäminen ei näin ollen ole puhdas sotilaskäskyasia, vaan kuuluu lähinnä sotilaallisten nimityksiasiaihin. — — — Reservissä olevan ylentäminen ei enää ole missään tekemisissä nimityskysymysten kanssa, vaan se on puhdas sotilaskäskyasia.»⁵⁰

Komitean esittämät tosiasiat kyllä pitävät paikkansa, mutta käsittääkseni niillä ei ole merkitystä HM 30 ja 34,4 §:n tulkinnassa. Sekä vakinaisessa palveluksessa olevat⁵¹ että reserviin kuuluvat upseerit pre-

⁴⁸ En halua tässä puuttua kysymykseen, miten ylennyksistä päättäminen on järjestettävä, jos ylipäällikkyyys on luovutettuna ja ylentäminen on määrätty tapahtuvaksi ministerin välittömästä esittelystä. Mainittakoon, että 1933 YlentA 6 § edellytti puolustusministerin välitöntä esittelyä (»ylennysesityksen — — — tekee tasavallan presidentille puolustusministeri, — — —») eräissä ylennysasioissa, mutta tätä säännöstä ei 30. 11. 1939 jälkeen sovellettu. Sodanaikainen ylipäällikkö päätti kaikki ylennykset komento-esikunnan päällikön esittelystä. Ks. esittelylistat plv:n ylip:lle 1941—44. Syitä tähän menettelyyn voidaan esittää useitakin. *Häkan Wahrenin* mukaan ylipäällikkö ei pitänyt mahdollisena, että puolustusministeri esittelisi hänelle mitään asioita. *Yrjö Hämeen-Anttila* taas on viitanut siihen, että puolustusministeri halusi päämajan kokonaan hoitavan »laittomat» esittelyt. V. 1939—44 ei näet — vastoin 1933 YlentA:n nimenomaista säännöstä — pidetty kiinni ylentämisen ja virkanimityksen keskinäisestä sidonnaisuudesta. Vrt. ed. s. 152. alav. 9.

⁴⁹ Näin *Kaira*, SvJT 1941 s. 692; *Kastari*, TP:n asema s. 34; *Merikoski* I s. 93. Toisin *Björkstén*, JFT 1929 s. 132.

⁵⁰ Pv-kom:n asettaman ylentämisperustekomitean mietintö 14. 6. 1960. Liite pv-kom:n esitt. listaan TP:lle 13. 9. 1960.

⁵¹ Vakinaisessa palveluksessa olevilla tarkoitan tässä pl:n ja rvl:n virkaan nimitettyjä upseereita sekä PIM:n viranhaltijoita, joiden erityisenä virkakelpoisuusehtona on yksinomaan tietty upseerin arvo.

sidentti ylentää käyttäen hänelle HM 30 §:n nojalla kuuluvaa toimivaltaa. Reservissä olevat eivät tosin rauhan aikana kuulu sotavoimaan HM 30 §:n tarkoittamassa merkityksessä,⁵² mutta ylentäminen ei perustakaan käskyvaltaa sellaisille reservin upseereille, joita ei ole kutsuttu AsevL:n edellyttämään palvelukseen. Tällaisten upseerien ylentäminen onkin katsottava toimeksi, joka järjestää heidän asemansa palvelusaikaa silmällä pitäen.

Kun presidentti ylentää vakinaisessa palveluksessa olevia, mutta puolustuslaitokseen ja HM 30 §:n tarkoittamaan sotavoimaan kuulumattomia upseereita, on tilanne toinen. Valta ylentää puolustusministeriön ja rajavartiolaitoksen virkaan nimitetyt upseerit perustuu yksinomaan YlentA 7,1 §:n säännökseen.

Sotilaallisten nimitysasiain ja sotilaallisten henkilöasiain käsitteistä. Tämän jälkeen on aihetta palata edellä A-jaksossa esitettyyn hypoteesiin. Välillä suoritettu tarkastelu on käsittäkseni vahvistanut sitä. HM 34,4 § sallii, että kahdelle asiaryhmälle, toisaalta sotilaskäskyasioille ja toisaalta sotilaallisille nimitysasioille säädetään poikkeuksellinen ratkaisumuoto. Sotilaskäskyasiat presidentti päättää HM 30 §:n nojalla ja sotilaalliset nimitysasiat HM 90,2 §:n ensi lauseen nojalla.

Sotilaallisiin nimitysasioihin kuuluisi edellä sanotun nojalla vain upseerin virkaan nimittäminen. On kuitenkin johdonmukaista, että

⁵² Kolmijako — vakinainen väki, reservi, nostoväki — palvelee asevelvollisuuden suorittamisen teknistä järjestelyä, eikä sitä voida sellaisenaan käyttää kriteerinä muita tarkoituksia varten. Merikoski, SHAL, 1932 s. 191. Puolustuslaitokseen asevelvollinen kuuluu vain silloin, kun hänet on AsevL:n nojalla määrätty siinä palvelemaan ts. kun hänet on kutsuttu suorittamaan vakinaista palvelusta (5 §), kertausharjoituksiin tai ylimääräiseen palvelukseen (7 §) taikka palvelukseen liikekannallepanon aikana (10 §). Muuna aikana asevelvollinen ei kuulu puolustuslaitokseen ainakaan AsevL:n nojalla. Liioin eivät reserviin tai nostoväkeen kuuluvat asevelvolliset muodosta mitään erityistä sotavoiman osaa. Heidät on ensin kutsuttava palvelukseen, ennen kuin heille voidaan antaa HM 30 §:n nojalla määräyksiä.

V:n 1922 AsevL 2 §:n mukaan sotavoiman muodostivat vakinainen väki, reservi ja nostoväki. Tämän ja eräiden 1923 AsevA:n määräysten nojalla OKa katsoi 1926, että reserviin siirretty upseeri oli pl-min:n käskyvallan alainen ja että reservin upseerien ylentämisen tämän vuoksi tuli tapahtua pl-min:n välittömästä esittelystä. OKa v:ltä 1926 s. 20—21. Nykyisessä AsevL:ssa ei vastaavaa säännöstä ole. Vrt. Kaira, LM 1939 s. 408 ja 412, reserviin ja nostoväkeen kuuluvien asemasta.

niihin luetaan myös eron myöntäminen ja vapauttaminen upseerin virasta, koska valtuus edelliseen toimeen johdetaan nimittämisvallasta ja valtuus jälkimmäiseen toimeen läheisesti liittyy nimittämisvaltaan. Tämän lisäksi on käytäntö eräiltä osin laajentanut sotilaallisten nimitysasiain käsitesisältöä.

Puolustusministeriö ei kuulu HM 30 §:ssä tarkoitettuun sotavoimaan, ei liioin rajavartiolaitos rauhan aikana. Nimittäminen rajavartiolaitoksen upseerin virkaan sekä puolustusministeriössä ja rajavartiolaitoksessa palvelevan upseerin ylentäminen eivät siten perustu sen enempää HM 90,2 §:ään kuin HM 30 §:ään. Kuitenkin näille toimille on asetuksella säädetty sama poikkeuksellinen päättämismuoto kuin vastaaville toimille sotavoimaan kuuluvien osalta. »Sotilaalliset nimitysasiat» on ymmärretty epämääräiseksi käsitteeksi, jonka sisältöä voidaan asetuksella täsmentää. Asetuksia on käytännössä sovellettu. Käytäntö on vakiintunut, yhtenäinen ja pitkäaikainen, joten sen täytyy katsoa luoneen tavanomaista oikeutta.⁵³ Sotilaallisiin nimitysasioihin on siten luettava myös mainitut puolustusministeriön ja rajavartiolaitoksen henkilökuntaa koskevat toimet.

Jos halutaan käyttää termiä sotilaallinen henkilöasia, kuten tässä tutkimuksessa on tehty, on näihin asioihin luettava toisaalta sotilaalliset nimitysasiat ja toisaalta muut sotavoiman upseerien sotilasarvoa, käskyvaltaa, alaisuussuhdetta yms. seikkoja koskevat yksittäistapaukselliset ratkaisut. Tällöin tarkoitetaan kutakuinkin samaa asiaryhmää, jota voimassa oleva puolustuslaitos luonnehtii epämääräisellä ilmauksella »puolustusvoimain nimitys- ja muut henkilöasiat» (PLA 6 §:n 4 k).

2. ORGANISAATIOMÄÄRÄYKSET

A. Miten sotavoiman organisaatiosta on määrätty?

Presidentin organisaatiovalta HM 28 §:n mukaan. HM 28 §:ssä säädetään: »Presidentillä on oikeus, mikäli ei tässä hallitusmuodossa toi-

⁵³ Tavanomaisen oikeuden syntymisestä valtiosääntöoikeuden alalla ks. esim. Ernst Andersen s. 128—137; Burdeau s. 58—60; Ross I s. 42—48.

sin säädetä taikka sitä oikeutta ole valtioneuvostolle uskottu, antaa — — — asetuksella tarkempia määräyksiä⁵⁴ — — — hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta. Asetukseen alkoon otettako säännöstä, joka sisältäisi lain muutoksen.» Tätä presidentin valtaa antaa asetuksella säännöksiä virastojen järjestysmuodosta ja toiminnasta nimitän jäljempänä — *Uotilan* tavoin — *organisaatiovallaksi*.⁵⁵

Osa tutkijoista näyttää kallistuvan sille kannalle, että perussäännökset virastojen organisaatiosta on annettava lailla,⁵⁶ mutta käytännössä on — kuten *Sipponen* mainitsee — HM 28 §:stä johdettu paljon laajempi organisaatiovalta kuin tuo käsitys edellyttäisi: laissa on yleensä vain mainittu virastojen tehtävät ja HM 65 §:n mukaisesti vahvistettu virastossa esiintyvät virkatyypit. Joissakin tapauksissa on viraston organisaatio järjestetty jopa yksinomaan asetuksella.⁵⁷

Sotavoiman olettaisi kuuluvan niihin »yleisiin laitoksiin», joiden järjestysmuodosta ja toiminnasta asetuksella annetaan tarkempia määräyksiä. Jos termiä »järjestysmuoto ja toiminta» pyritään täsmentämään, voidaan sanoa, että edellä mainitut määräykset saattavat koskea 1) sotavoiman kokoonpanoa, 2) sotilasviranomaisten asettamista, 3) sotilasviranomaisten käskyvaltaa ja tehtäviä, 4) sotilaallisen käskyvallan käyttämisessä noudatettavaa menettelyä ja 5) sotilasvirkapukua.⁵⁸ Tämänkaltaisia määräyksiä — olivat ne sitten abstraktisia organisaationormeja tai yleismääräyksiä⁵⁹ — nimitän jäljempänä *organisaatiomääräyksiksi*.

Käytännöstä havaitaan, ettei lailla ole annettu sotavoimaa koskevia perussäännöksiä, vaan ainoastaan määräyksiä puolustuslaitoksen virka-

⁵⁴ HM 28 § on siten epätarkasti kirjoitettu, että epäselväksi jää, tarkoittaako ilmaus »tarkempia määräyksiä» kaikkia sen jälkeen tulevia sanoja, siis myös yllä tekstissä siteerattuja. Ks. tästä kysymyksestä jälj. alav:ssä 56 main. kirjallisuus.

⁵⁵ *Uotila* s. 97—99.

⁵⁶ Näin *Erich*, LM 1938 s. 229. Samoin *Sipponen* s. 411. Toisin *Hakkila* s. 121. Epämääräisempi kanta on *Uotilalla* s. 98 ja 169.

⁵⁷ Ks. *Sipponen* s. 408—411 ja *Uotila* s. 98 alav. 8.

⁵⁸ Tämänäyttävyydestä jakoa käyttää *Uotila* s. 4 selvitellessään organisaationormin käsitettä. Samaan suuntaan *Burckhardt* s. 237. Ks. myös *Batschelet* s. 29.

⁵⁹ Vrt. ed. s. 89 alav. 67.

tyypeistä ja sotilasoppilaitoksista.⁶⁰ Toisaalta säädetään voimassa olevan AsevL 52 §:ssä: »Hallinnollisessa järjestyksessä määrätään niin ikään puolustusvoimain kokoonpano ja jako eri aselajeihin, niiden varustaminen, ylläpito ja sijoitus, — — —.» Tarkoittaako termi »hallinnollisessa järjestyksessä» presidentin organisaatiovallan vaiko kenties ylipäällikönvallan käyttämistä?

Kun tutkitaan presidentin organisaatiovallan ja ylipäällikönvallan välistä suhdetta, ei ole näin suppeissa puitteissa mahdollista — eikä ehkä tarpeellistakaan — ottaa kaikkia organisaatiomääräysten lajeja yksityiskohtaisen tarkastelun kohteiksi. Tässä tyydytäänkin pääpiirteittäin käsittelemään lähinnä sotavoiman kokoonpanoa sekä sotilasviranomaisten käskyvaltaa ja tehtäviä koskevia organisaatiomääräyksiä. Kokoonpanon osalta keskitytään niihin määräyksiin, jotka koskevat sotavoiman jaoitusta, sotilasviranomaisten keskinäisiä käskynalaisuussuhteita, sotavoiman rauhan- ja sodanaikaisia määrävahvuuksia sekä joukko-osastojen, esikuntien, koulujen ja laitosten sijoituspaikkoja.

AsevL 52,2 §. Edellä siteerattu AsevL 52,2 §:n säännös juontaa juurensa 1878 AsevL:sta. Niin kuin on havaittu, sotavoiman jaoitusta, määrävahvuuksia ja sijoitusta koskevia asioita käsiteltiin autonomian aikana ennen 1878 AsevL:n hyväksymistä vaihtelevin muodoin. Vuoden 1878 AsevL:lla nämä asiat valtiontaloudellisen merkityksensä vuoksi erotettiin ylipäällikönvallasta, mutta vuosisadan vaihteessa säädyt olivat jouduttuaan painostuksen alaisiksi taipuvaisia palauttamaan ne ylipäällikönvallan piiriin, vaikkei tämä kannanmuutos saanutkaan aikaan lain muutosta eikä siten päässyt vaikuttamaan käytäntöön (ks. ed. s. 72).

Kun Suomessa sitten puolentoista vuosikymmenen tauon jälkeen ryhdyttiin uudelleen järjestämään sotavoimaa, pidettiin 1878 AsevL:ia

⁶⁰ Ks. *Erich*, LM 1938 s. 230—232, joka vaatii, että lailla olisi annettava erinäiset sotavoimaa koskevat perussäännökset, kuten säännökset puolustusvoimain pääjaoituksesta sekä yleisestä toimivallan jaosta puolustusvoimain ylimpien johtolinten kesken.

V. 1923 puolustusministeriö teki aloitteen 1919 PLA:n muuttamisesta siten, että »hallitusmuodon ylimalkaisten säännösten nojalla olisi eduskuntatietä säädetyllä lailla määritelty ylimmän sotilasjohtoon järjestelyn yleiset perusteet». Tämä ns. *Jalanderin* ehdotus ei johtanut toimenpiteisiin. Ks. ehdotus HE:ksi edk:lle laiksi sotavoiman ylimmästä komentovallasta ja hallinnosta (1923), T 4365/5, SA, ja HAN:n miet. 1927.

edelleen voimassa olevana oikeutena. Tämä laki tosin melko nopeasti korvattiin jo ennen nykyisen hallitusmuodon voimaantuloa vuoden 1919 väliaikaisella asevelvollisuuslailla. Mutta hallituksen esitys 1919 va. AseVL:ksi rakentui palvelusaikakysymystä lukuunottamatta täysin vanhan lain pohjalta. Sotavoiman organisaation kannalta merkittävin säännös sisältyi lakiesityksen 5 §:n 4 mom:iin: »Sotaväen kokoonpanon ja jaon eri aselajeihin, sen varustamisen ja ylläpidon sekä sijoituksen määrää kuningas.»

Säännöksestä on aihetta todeta kaksi seikkaa. Ensinnäkin se oli vanhaa perua, yhdistelmä 1878 AseVL 121,2 ja 122 §:n säännöksistä. Toiseksi hallitus oli sitä — niinkuin koko lakiesitystäkin — laatiessaan edellyttänyt Suomen jäävän monarkiaksi. Kun valtiomuutokysymys kuitenkin oli edelleen avoinna, sai säännös eduskunnassa sellaisen muodon, että sotaväen kokoonpanosta ja muista säännöksessä mainituista asioista määrättäisiin »hallinnollisessa järjestyksessä». Ilmaus oli varsin epämääräinen, eikä siitä saattanut sitovasti päätellä, kuuluiko valta päättää siinä mainituista asioista hallitukselle vai sotilasjohdolle.⁶¹

Siinä hallituksen esityksessä, jonka pohjalta myöhemmin säädettiin 1922 AseVL, ehdotettiin sotavoiman kokoonpanosta, varustamisesta, ylläpidosta ja sijoituksesta määrättäväksi »hallintotoimin» (7,1 §). Valiokunnassa säännöstä kuitenkin muutettiin siten, että näistä seikoista olisi määrännyt valtioneuvosto. Täysistunnossa useat edustajat — vedoten mm. *Hermansonin* mielipiteisiin — katsoivat säännöksen valiokunnan ehdottamassa muodossa olevan ristiriidassa HM 30 §:n kanssa, koska joukkojen sijoituksesta määrääminen kuului presidentin ylipäällikönvaltaan. Erinäisten vaiheiden jälkeen säännös palautuikin hallituksen esittämään muotoon.⁶² Puolesta vuosisadassa olivat mielialat siinä, mille orgaanille kuului valta päättää joukkojen sijoituksesta, täydellisesti muuttuneet. Siltä ainakin näytti. Ja vielä niinkin myöhään kuin eräässä 1928 annetussa apulaisoikeuskanslerin lausun-

⁶¹ 1918 vp asiak I HE n:o 6 ja sotvm n:o 1 s. 1, ptk s. 41 ja 43 (ed. *Lohi* ja ed. *Ahmavaara* 13.11.1918), s. 319 ja 323 (ed. *Niukkanen* ja *sotamin. Walden* 8.1.1919). Ks. myös sotv:n ptk 21.11.1918, 2 §, edk:n ark.

⁶² 1921 vp asiak I HE n:o 1, sotvm n:o 2 s. 4 ja suurvm:t n:ot 67 ja 67 a; ptk s. 2011—2013 (ed:t *Estlander*, *Procopé*, *Holma*, *Setälä* ja *Hupli* 22.2.1922). Ks. myös suurv:n ptk 1.3.1922, 2 §, edk:n ark.

nossa luettiin käskyt joukko-osastojen sijoituspaikoista sotilaskäskey-
asioihin.⁶³

Käytäntö osoitti kuitenkin toista. Ennen puolustuslaitoksen vaki-
naistamista v. 1928 ei tosin asetustietä käytetty, mutta puolustusminis-
teriö yleensä käsitteli ja ratkaisi 1922 AsevL 7,1 §:ssä mainitut asiat,
myös joukko-osastojen sijoituksen. Toisaalta myös presidentti
päätti ennen vuotta 1928 valtioneuvoston ulkopuolella ja siis HM 30 §:n
nojalla mm. rauhan- ja sodanaikaisista määrävahvuuksista,⁶⁴ sotavoiman
jaoituksesta⁶⁵ ja alistussuhteista,⁶⁶ mutta ei joukko-osastojen pysyvistä
sijoituksesta.⁶⁷

Vuonna 1928 annettiin asetuksella ensi kerran määräyksiä puolus-
tuslaitoksen jaoituksesta. Tarkemmat määräykset niistä antoi puolus-
tusministeriö, joka ainakin 1930-luvulla ratkaisi myös määrä-
vahvuuskysymykset. Määrävahvuuksien osalta asiaa perusteltiin sillä,
että ne koskivat valtion tulo- ja menoarviota.⁶⁸ Vanha perustelu kel-
pasi siis nytkin. Mutta vuoden 1928 jälkeenkin esiintyy asiakirjoissa
vielä muutama presidentin sotilaskäskyteitse antama organisaatiomää-
räys.⁶⁹

⁶³ Ks. U. J. Castrén s. 86. — Kannanmuutos johtui osittain ehkä saksalai-
sesta vaikutuksesta. Saksassa on ns. Kommandogewaltiin luettu aina Disloka-
tionsrecht, ts. valta määrätä varuskuntien paikka ja suuruus sekä yksityisten
joukko-osastojen sijoitus. Ks. Lepper s. 112.

⁶⁴ Rauhanaikaisista määrävahvuuksista ks. s-min:n esitt. TP:lle 23.12.1920, 1.7.
1921 ja 8.7.1921, T 12079/7, SA; SE:n kiertokirje 24.12.1920, liite, SE Os. Ia/
22/7 b, SA. — Lkp-valmisteluissa noudatettavista ja lkp:n sattuessa voimaan
saatettavista sodanajan määrävahvuuksista ks. TP:n päätös 2.9.1927, T 2858/19, SA.

⁶⁵ TP:n käskyyn armeijan uudelleenjärjestelyn toimeenpanemisesta viitataan
SM:n kiertokirjeessä 9.11.1920/367.20.Y.1, SE Os. Ia/22/7 b, SA. Ks. myös
s-min:n esitt. TP:lle 15.3.1921 (määräys Käkisalmenläänin rykmentin hajoittami-
sesta ja sen osien sijoittamisesta). T 12079/7, SA.

⁶⁶ Ks. ed. s. 70 alav. 4.

⁶⁷ Edellä alav:ssä 65 main. TP:n päätös 15.3.1921 oli tuskin muuta kuin sään-
nön vahvistava poikkeus. — Toisaalta TP kyllä päätti joukko-osastojen tilapäi-
sistä sijoituspaikoista. Ks. esim. ed. s. 66 alav. 51 (joukkojen majoittaminen Rau-
tuun ja Metsäpirttiin).

Eräät puolustuslaitoksessa palvelleet henkilöt, etenkin Aarne Sihvo ja Hugo
Österman, ovat haastattelussa korostaneet, ettei 1920—30-luvun viranomaiskäytän-
nölle pidä — olojen vakiintumattomuuden vuoksi — antaa liian suurta merkitystä.

⁶⁸ Ks. Niukkanen, Promemoria.

⁶⁹ Ks. pl-min:n esitt. TP:lle 21.2.1929 (erinäisten joukko-osastojen kokoonpa-
non muuttaminen) ja 18.12.1931 (samoin). SP:n 9.10.1939 antaman käskyn (PM

Kun 1922 AsevL 7,1 §:n ja 1932 AsevL 53,2 §:n käyttämä termi »hallintotoimin» ei käytännössä saanut vakiintunutta ja yhdenmukaista tulkintaa, ei ole niinkään ihmeellistä, että vuoden 1939 määräyksessä sodanaikaisen ylipäällikön tehtäviin luettiin »sotavoiman sodanaikaista järjestelyä» koskevien sotilaskäskyasiain ratkaiseminen. Vuosien 1939—40 sodan jälkeen annettiin 1941 PLA, joka sisälsi vain sangen ylimalkaiset määräykset puolustuslaitoksen rauhanaikaisesta jaoituksesta. Kaikei salaamissyistä oli tarkempien määräysten antaminen puolustuslaitoksen kokoonpanosta siirretty valtioneuvostolle (1941 PLA 2,3 §). V:n 1941 PLA julkaistiin asetuskokoelmassa 7. 3. 1941, mutta jo sen antamispäivänä, 28. 2. 1941, sodanaikainen ylipäällikkö oli vahvistanut yksityiskohtaiset määräykset puolustuslaitoksen kokoonpanosta sekä virkojen ja toimien jakautumisesta.⁷⁰ Valtioneuvosto ei seuranneen sodan aikana — eikä myöhemminkään 1941 PLA:n vielä voimassa ollessa — käyttänyt asetuksen 2,3 §:n sille suomaa toimivaltaa,⁷¹ vaan ylipäällikkö (= päämaja) näkyy suvereenisti päättäneen niin puolustusvoimain kokoonpanosta kuin muistakin järjestelykysymyksistä.⁷²

Nykyisin on asetuksella vahvistettu puolustuslaitoksen pääpiirteittäinen jaoitus rauhan aikana (PLA 7—20 §). Samalla asetuksella on puolustusministeriölle siirretty valta määrätä puolustuslaitoksen yksityiskohtainen kokoonpano (20 §), minkä tehtävän ministeriö täyt-

Kom. 1.a. kirjeet n:o 4, T 13468/29, SA) mukaan TP määräsi samana päivänä SP:n luovuttamaan suojeluskuntien päällikön komentoon joukko-osastojen varuskuntiin jäävät osat ja sotilasläänit. Tästä ks. myös *Raikkala* s. 348. Samoin puolustusministerin 18.10.1939 antama määräys päämajan perustamisesta (ks. ed. s. 38 alav. 53) nojautui ilmeisesti TP:n antamaan käskyyn. Määräys näet alkoi sanoin: »Tasavallan presidentin annettua käskyn Päämajan perustamisesta — — —». Ks. myös ed. s. 33 selostettua TP:n salaista määräystä 25. 8. 1933.

⁷⁰ Määräykset puolustuslaitoksen kokoonpanosta sekä viroista ja toimista 28. 2. 1941/n:o 89. Järj. 1., T 13470/11/19, SA. — *Oiva Oleniuksen* antaman tiedon mukaan VN:ssä oli samana päivänä tehty salainen päätös virkojen ja toimien jakautumisesta, johon päätökseen ylipäällikön päätös tältä osin perustui. Jaoituksesta ja alistussuhteista ylipäällikkö sitä vastoin päätti täysin omin valtuuksin ja itsenäisesti. On huomattava, että jo 1940 PvJohtoA:lla oli järjestelykysymyksiä käsittelevät osastot siirretty PIM:sta PvPE:aan. Ks. 1940 PvJohtoA 10 §.

⁷¹ *Aksel Airon* ja *Oiva Oleniuksen* antama tieto, jonka vahvistavat tekijän arkistotutkimukset. *Olenius* on huomauttanut, että VN:n olisi ollut vaikeatakin käyttää 1941 PLA 2,3 §:n mukaista toimivaltaa, koska puolustusvoimain kokoonpanoa jouduttiin sodan aikana jatkuvasti muuttamaan tilanteen mukaan.

⁷² Ks. kansiot T 15708/1—2, SA.

tää vahvistamalla vuosittain puolustuslaitoksen jaoituksen (ns. Sinen Kirja).⁷³ Puolustuslaitoksen kaikki määrävahvuudet rauhan ajaksi vahvistaa pääesikunta.⁷⁴ Sama koskee myös sodan ajan määrävahvuuksia⁷⁵ ja muita järjestelykysymyksiä, jotka liittyvät liikekannallepanovalmisteluihin.⁷⁶ Sotien jälkeen on tasavallan presidentti sotilaskäskyteitse päättänyt sekä liikekannallepanovalmistelutöiden keskeyttämisestä (1945) että niiden uudelleen aloittamisesta (1948).⁷⁷

Joukkojen rauhanaikaisesta pysyvästä sijoituksesta päättää puolustusministeriö.⁷⁸ Tällainen sijoituspäätös ei rajoittane presidentin, eikä puolustusvoiman komentajan valtaa päättää niistä puolustusvoimain joukko-osastojen liikkeistä ja kuljetuksista, jotka ovat luettavissa operatiivisiin asioihin.

Puolustusvoimain komentajan käskyvalta puolustusvoimiin nähden perustuu PLA:n säännökseen. Puolustuslaitoksen yleiset käskyvalta- ja käskynalaisuussuhteet on määrätty PLA:ssa.⁷⁹ Tarkempia määräyksiä niistä on puolustusministeriö antanut vahvistaessaan puolustuslaitoksen jaoituksen.

⁷³ Ks. myös *Suhonen*, SAL 1960 s. 118—119.

⁷⁴ Vahvistaessaan määrävahvuudet rauhan aikana PE:n on otettava huomioon AseVL:sta ja valtiosopimuksista johtuvat rajoitukset sekä PIM:n suorittama virkojen ja toimien jako joukko-osastojen (vast.) kesken.

⁷⁵ Tiedot määrävahvuuksien käsittelystä ovat *Paavo Ilmolan* antamia.

⁷⁶ Liikekannallepanosta presidentti päättää HM 76 §:n nojalla valtioneuvostossa, eikä tämä valtuus siten kuulu ylipäällikönvaltaan. Oikeudelliselta kannalta liikekannallepanon ydin on siinä, että lkp-määräys mahdollistaa reservin ja nostoväen palvelukseen kutsumisen (AseVL 10 §). Sotilasteknisenä käsitteenä lkp tarkoittaa valtakunnan sotavoiman saattamista sodan ajan kokoonpanoon siinä määrin kuin se valtakunnan puolustamisen kannalta on aiheellista. Käytännössä lkp:oon kuuluu joukko erilaisia toimia, joiden tarkoituksena on vahvistaa sotavoimaa sekä saattaa se liikunta- ja taistelukykyiseksi. Tällaisia toimia ovat joukko-osastojen ja laitosten perustaminen sekä niiden varustaminen sotavarustuksella ja liikuntavälineillä. Lkp:n valmistelutöihin taas sisältyy seuraavanlaisia toimia: yksikön perustamisessa tarvittavien suorituskäskyjen laatiminen sekä suunnitelmien laatiminen perustettavista joukoista, niihin sijoitettavasta henkilöstöstä, sotavarusteiden ja liikuntavälineiden saamisesta ja jakamisesta joukoille. Ks. *Airo* s. 44—45; *Raikkala* s. 16—17, 31—32; *Reini* s. 118—119.

⁷⁷ *Airo* s. 62. — Pv-kom:n esitt. TP:lle 13.3.1948. PE.

⁷⁸ Valta tähän voitaneen johtaa joko PLA 82 §:stä, jonka mukaan tarkempia määräyksiä PLA:n soveltamisesta antaa PIM, tai PLA 20 §:stä, jonka mukaan PIM määrää pll:n yksityiskohtaisesta kokoonpanosta.

⁷⁹ *Suhonen*, SAL 1960 s. 118.

Jos AseVL 52 §:ää tulkitaan syntaktisesti, tuntuu tämän pykälän 2 momentissa käytetty termi »hallinnollisessa järjestyksessä» viittaavan asetustien käyttämiseen.⁸⁰ Tällä tavoin ei tuota lainkohtaa eikä sen edeltäjiä ole tulkittu. »Hallintotoimin» tai »hallinnollisessa järjestyksessä» määrääminen ei ole aina merkinnyt asetuksen eikä asetuksen nojalla annettujen säännösten käyttämistä.⁸¹ Kun asetusta on käytetty, ei ole oltu varmoja siitä, mihin valta määrätä asetuksella puolustusvoimain organisaatiosta perustuu. Alkuaikoina viitattiin puolustuslaitosasetuksissa mm. asevelvollisuuslain nykyistä 52 §:ää vastaavaan pykälään;⁸² sittemmin tuo viittaus on jätetty pois. Nykyisin lieneekin katsottava, että presidentti käyttää HM 28 §:ään perustuvaa organisaatiovaltaa, kun hän antaa asetuksia puolustusvoimain organisaatiosta.

Toisaalta huomattakoon, että puolustusvoimain kokoonpanosta on määrännyt myös presidentti sotilaskäskyteitse tai sotilasviranomaisen ilman laissa tai asetuksessa annettua valtuutta.

Puolustusvoimain ohjesäännöt. Organisaatiomääräyksiä sisältyy myös puolustusvoimain ohjesääntöihin. Perussäännökset sotilaallisesta käskyvallasta, siis ylemmän ja alemman sotilasviranomaisen välisestä suhteesta, on annettu puolustusvoimain komentajan vahvistamassa sisäpalveluohjesäännössä (38—63, 93 k.). Sotilaallisen käskyvallan haltijoille kuuluvista tehtävistä⁸³ annetaan PLA 76 §:n mukaan tarkempia määräyksiä ohje- ja johtosäännöissä sekä virkaohjeissa.⁸⁴

⁸⁰ AseVL 52 §:n 2 momentissa esiintyvät sanat »niin ikään» viittaavat aivan ilmeisesti saman pykälän 1 momenttiin, jonka mukaan asevelvollisuuslain tarkemat soveltamismääräykset ja määräykset asevelvollisten valvonnasta ym. annetaan asetuksella.

⁸¹ *Björkstén*, JFT 1929 s. 113, katsoo, ettei 1922 AseVL 7,1 §:stä voi päätellä, tarkoitetaanko siinä presidenttiä vai valtioneuvostoa.

⁸² 1928 PLA:n johtolauseessa mainittiin, että tämä asetusta oli annettu mm. 1922 AseVL 7 §:n nojalla. 1937 I PLA:n, 1937 II PLA:n ja 1941 PLA:n johtolauseessa taas viitattiin mm. 1932 AseVL 53 §:ään.

⁸³ On huomattava, että sotilasviranomaisille kuuluu STilal:n, AseVL:n ja AseVA:n sekä eräiden muiden säädösten nojalla myös sellaista toimivaltaa, joka ulottuu sotavoiman ulkopuolelle. Tähän toimivaltaan ja sen järjestämiseen ei käsillä olevassa jaksossa puututa.

⁸⁴ PE:n osastojen ja toimistojen sekä erinäisten viranhaltijain tehtävistä määrätään PLA 3 luvussa.

Osa näistä koskee vain puolustuslaitoksen viran haltijoita, mutta osa kaikkia puolustuslaitoksessa palvelevia henkilöitä. Ohjesäännöt sisältävät joko sitovia määräyksiä tai sitomattomia yleisohjeita.⁸⁵ Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat mm. erilaiset koulutusohjesäännöt ja sotatoimia koskevat kenttäohjesäännöt.

Puolustuslaitoksen ohjesäännöt on yleensä vahvistanut sotaväen päällikkö/puolustusvoimain komentaja, joskus puolustusministeri. Ennen vuotta 1945 myös tasavallan presidentti aika ajoin vahvisti ohjesääntöjä sotilaskäskyteitse.⁸⁶ Asiointi muuttui, kun presidentti sotilaskäskyteitse 30.7.1945 määräsi puolustusvoimain komentajan »hyväksymään käytäntöön otettaviksi kaikki puolustusvoimain ohjesäännöt, lukuunottamatta niitä, jotka käsittelevät puolustusministeriön välitöntä toimialaa ja kuuluvat puolustusministeriön hyväksyttäviksi».⁸⁷ Tämän jälkeenkin presidentti on sotilaskäskyteitse vahvistanut mm. ne perusteet, joita on noudatettava tehtäessä ylennysesityksiä reservin upseereista (ks. ed. s. 151). Tämä määräys on luonteeltaan ja vaikutuksiltaan täysin rinnastettavissa äsken mainittuihin sitoviin ohjesääntöihin.

V:sta 1919 lähtien presidentti on päättänyt sotilasvirkapuvun mallia koskevista asioista puolustusministerin välittömästä esittelystä, siis sotilaskäskyteitse. Käytäntö jatkuu tällaisena edelleenkin.⁸⁸ Sillä on vankka historiallinen pohja, koska jo autonomian aikana sotilasvirkapukua koskevat asiat luettiin komentoasioihin.⁸⁹ Virkapukumääräykset on usein annettu ohjesäännön muotoisina.⁹⁰

⁸⁵ Sotatoimia ja taisteluja koskevista ohjesäännöistä ja niiden sitovuudesta ks. Wäänänen, SAL 1960 s. 168–172.

⁸⁶ Ohjesääntöjen vahvistuksia: s-min:n esitt. TP:lle 23.5.1922 (jalkav. harj. ohjes.); pl-min:n esitt. TP:lle 26.9.1922 (rautatiekuljetusohjes.) ja 3.10.1922 (etapipalveluohjes.); SP:n esitt. TP:lle 25.2.1925, SE Os.K./58 (jalkav. harj. ohjes.); TP:n päätös 19.2.1929 (painettuun varuskuntaohjesääntöön liitt. vahvistus); SP:n esitt. TP:lle 19.2.1929 (sisäpalveluohjes.) ja 13.11.1936 (sisäpalveluohjes.).

Lisäksi presidentti on sotilaskäskyteitse antanut määräyksiä eräiden sotilasoppilaitosten opetusohjelmasta ja toiminnasta. Ks. s-min:n esitt. TP:lle 23.5.1922. Ks. myös *Sihvo* II s. 119.

⁸⁷ Pv-kom:n esitt. TP:lle 30.7.1945. PE.

⁸⁸ Ks. esim. pl-min:n esittelyt TP:lle 16.5.1958 ja 29.3.1961.

⁸⁹ Ks. 1877–78 vp asiak. asevm n:o 1 s. 43; *Rauhala*, HA XXXII:21 s. 6.

⁹⁰ Ks. esim. TP:n 5.9.1930 vahvistama »Valtakunnan puolustusvoimain virkapukuohjesääntö».

B. Presidentin organisaatiovallan ja ylipäällikönvallan suhde

HM 30 §:n toissijaisuus. Kun tasavallan presidentti on sotilaskäskyteitse antanut organisaatiomääräyksiä nojautumatta lailla tai asetuksella annettuun erityisvaltuuteen, hänen on näissä tapauksissa ilmeisesti katsottu toimineen HM 30 §:n perusteella. Siihen, että HM 30 §:stä johtuu valta antaa organisaatiomääräyksiä, viittaavat myös sodanaikaisen ylipäällikön valtuudet 1939—44.

»Käskyjä, sotilaskäskyjä, komentoja hän saattaa antaa sotaväelle, muttei määräyksiä, joilla on oikeussäännösten, lakisäännösten (joko yleisen lainsäädännön tai n.s. taloudellisen lainsäädännön alaan kuuluvien) luonne.» Näin kirjoitti presidentin ylipäällikönvallasta neljäkymmentäkaksi vuotta sitten *Hermanson* ja jatkoi: »Hänen käskynsä voivat eräässä mielessä tarkoittaa useampia kuin yksityisiä tapauksia, mutta jos ne olisivat yleisiä abstraktisten sääntöjen merkityksessä, niin ne eivät enää olisi käskyjä, yksinkertaisia sotilaallisia käskyjä; ne tulisivat, niinkuin sanottu, saamaan oikeussäännösten luonteen; mutta sellaisten määräysten vahvistaminen — vaikkapa ne koskisivat yksinomaan sotavoimaa — ei sisälly presidentin päällikönvaltaan.»⁹¹

Vaikkei *Hermansonin* kanta aivan täsmällisesti käykään hänen tekstistään ilmi, voitaneen siitä tehdä mm. se päätelmä, ettei sotilaskäskyteitse voida vahvistaa sellaisia abstraktisia säädöksiä, jotka kuuluvat ns. taloudellisen lainsäädännön alaan.

Myös hallintokoneiston sisällä vaikuttavat organisaatiomääräykset ovat tuollaisia taloudellisen lainsäädännön⁹² alaan kuuluvia abstraktisia sääntöjä. Organisaatiomääräyksiä on sotavoiman piirissä annettu eri tavoin, myös sotilaskäskyteitse. Vaikka sotavoiman kokoonpanoa koskevat määräykset yleensä voitaisiinkin luonnehtia hallinnollisiksi yleismääräyksiksi, niin sitoviksi tarkoitetuissa ohjesäännöissä on useita säännöksiä, jotka ovat »yleisiä abstraktisten sääntöjen merkityksessä».

Organisaatiomääräyksiä koskevaa hallintokäytäntöä, niin epäyhtenäinen ja linjaton kuin se onkin, ei voi ignoroida väittämällä sitä perustuslainvastaiseksi. Kun organisaatiomääräykset on tarkoitettu

⁹¹ *Hermanson* s. 190.

⁹² Käsitteestä taloudellinen lainsäädäntö ks. *Sipponen* s. 400 s. erit. alav. 162.

⁹³ numero käyttämättä

vaikuttamaan vain sotavoiman sisäpuolella, ne kuuluvat yhtä luontevasti ylipäällikkönvallan alaan kuin esim. yksittäistapausta koskevat operatiiviset käskyt. Ei voidakaan tulla muuhun tulokseen, kuin että presidentillä on HM 30 §:n nojalla toissijainen valta, siis sikäli kuin asetukset jättävät tilaa, antaa sotavoimaa koskevia organisaatiomääräyksiä.⁹⁴ Huomattakoon kuitenkin, että sotilaskäskyteitse presidentti ei voi muuttaa asetuksella annettuja organisaatiomääräyksiä eikä antaa niistä poikkeavia määräyksiä.⁹⁵

PLA 81 §. Edellä hahmoteltu konstruktio presidentin organisaatiovallan ja ylipäällikkönvallan välisestä suhteesta saa tukea myös PLA 81 §:stä, jossa säädetään: »Milloin puolustusvalmiuden kannalta on välttämätöntä, voi tasavallan presidentti antaa puolustusvoimain järjestelystä tämän asetuksen säännöksistä poikkeavia väliaikaisia määräyksiä.» Samansisältöinen säännös oli 1952 PLA 76 §:ssä. Tämän

⁹⁴ Tekstissä lausuttua käsitystä ovat lähinnä Björksténin, JFT 1929 s. 132 ja 136, sekä Hakkilan, s. 167, esittämät mielipiteet. Laveammin käsittää ylipäällikkönvallan tällä kohtaa Merikoski I s. 155—156, suppeammin Niukkanen, Promemoria. — Ruotsin osalta ks. Reuterskjöld s. 28, Saksan Liittotasavallan osalta Böckenförde s. 158.

Edellä s. 163 on mainittu, että ylentämisperustekomitea katsoi v. 1960 vakinaisessa palveluksessa olevien upseerien ylentämisen lähinnä sotilaalliseksi nimitysasiaksi, mutta reservissä olevan upseerin ylentämisen »puhtaaksi sotilaskäskyasiaksi». Tästä komitea katsoi edelleen johtuvan, ettei asetustie ollut asianmukainen järjestettäessä reservissä olevien ylentämisperusteita, vaan oli käytettävä sotilaskäskytiä. Vakinaisen väen upseerien ylentämisperusteiden sääntelevä asema asetuksella oli komitean käsityksen mukaan luonnollista. Ks. ylentämisperustekomitean mietintö 14.6.1960 kohta E. — Komitean kanta ei mielestäni ole riittävästi perusteltu. Kuten edellä on osoitettu, perustuu presidentin valta ylentää sekä puolustuslaitoksen virkaan nimetyt että reservin upseerit HM 30 §:ään. Kummassakin tapauksessa voidaan määräykset ylentämisen edellytyksistä antaa joko asetuksella tai asetuksen puuttuessa sotilaskäskyteitse. — Noudatusta viranomaiskäytännöstä ks. ed. s. 151 alav. 7.

⁹⁵ Presidentin 25.8.1933 antamaa salaista määräystä joka muutti sotaväen päällikön asetuksenmukaista asemaa (ks. ed. s. 33), pidän näin ollen lainvastaisena. Vrt. myös mitä ed. s. 166 on sanottu virastojen organisaatiota koskevien perussäännösten antamisesta. Mannerin toimik. miet. s. 11 lausuu, ettei puolustuslaitoksen järjestelyn yleisiä perusteita voida käsitellä sotilaskäskyasioina.

HM 30 §:stä johtuvasta toissijaisesta organisaatiovallasta on myös muitakin poikkeuksia, joita ei kaikkia tässä voida ryhtyä selvittämään. Todettakoon kuitenkin, että asetustietä on ehdottomasti käytettävä perustettaessa uusia virkoja puolustuslaitokseen.

lähin esikuva taas oli 1940 PvJohtoA 47,1 §:ssä, jossa annettiin presidentille poikkeusvaltuus puolustusvoimain ylimmän johdon järjestykseen.⁹⁶ Sama valtuus oli valtioneuvostolla 1937 PvJohtoA 57,3 §:n nojalla.⁹⁷

Kun presidentillä on muutenkin valta muuttaa asetusta toisella asetuksella, käsitän PLA 81 §:n valtuutukseksi antaa sotilaskäskyteitse puolustuslaitosasetuksesta poikkeavia organisaatiomääräyksiä.⁹⁸ PLA 81 § ei siis perusta presidentille erillistä valtuutta eikä se myöskään ole yksinomaan pidättämissäännös, vaan se samalla laajentaa HM 30 §:n soveltamisalaa lieventämällä ylipäällikönvallan toissijaisuutta organisaatiomääräyksiä annettaessa. Säännöksessä käytetty termi »järjestely» on perin tulkinnanvarainen, mutta sille voitaneen perustellusti antaa sama sisältö kuin »organisaatiolle» tässä tutkimuksessa on annettu.⁹⁹

Määräykset sotilasvirkapuvusta. Edellä esittämäni konstruktion kanssa tuntuu olevan sopusoinnussa myös se järjestys, missä sotilasvirkapuvusta on määrätty. Jos ajatellaan hallintoa yleensä, kuuluvat virkapukua koskevat asiat organisaatioon laajassa mielessä; niistä säädetään asetusteitse.¹⁰⁰ Käsitykseni mukaan sama periaate on sovellettavissa sotilasvirkapuvusta määrättäessä. Tällaisia määräyksiä voitaisiin antaa asetuksella, mutta asetuksen puuttuessa presidentti voi

⁹⁶ 1940 PvJohtoA 47,1 §:n sisältämä valtuus katsottiin luultavasti siirtyneeksi sodanaikaiselle ylipäällikölle. Nähtävästi sen nojalla annettiin 17.6.1941 YE:n päällikön määräys päämajan perustamisesta ja 30.10.1944 PM:n järjestelyosaston määräys päämajan siirtymisestä rauhanajan kokoonpanoon (ks. ed. s. 41 ja 43). Kun mainittu valtuus nimenomaisesti kuului presidentille tai ylipäällikölle, ei noiden määräysten antamista olisi saanut jättää alempien sotilasviranomaisten tehtäväksi.

⁹⁷ Tätä säännöstä, joka annettiin asetuksella 30.10.1939, ei julkaistu asetuskoelmassa, eikä se siksi tullut voimaan. Ks. ed. s. 38 alav. 54. Valtioneuvosto antoi kuitenkin sen nojalla päätöksen ylimmän sotilasjohdon väliaikaisesta järjestelystä 23.11.1939 (ed. s. 38).

⁹⁸ *Olavi Korte* on kanssani käymässään keskustelussa yhtynyt tähän PLA 81 §:n tulkintaan.

⁹⁹ Ks. ed. s. 166.

¹⁰⁰ Ks. esim. A poliisin virkapuvusta ja aseistuksesta 8.3.1946/207; A tullilaitoksen viran ja toimen haltijain virkapuvusta 12.4.1957/155.

antaa niitä ylipäällikönvaltansa nojalla sotilaskäskyteitse,¹⁰¹ niin kuin tähän asti on tapahtunutkin.

Sotilaskäskyteitse annettujen organisaatiomääräysten sitovuus. Presidentin sotilaskäskyteitse antamat organisaatiomääräykset sitovat presidentin alaisia sotilasviranomaisia ja koko sotavoimaa. Mutta voiko presidentti yksittäistapauksessa poiketa itse vahvistamastaan tai sotilasviranomaisen vahvistamasta organisaatiomääräyksestä muuttamatta ensin ao. organisaatiomääräystä? Otan erään käytännön esimerkin.

PLA 76 §:n mukaan tarkempia määräyksiä puolustuslaitoksen viran ja toimen haltijain tehtävistä annetaan ohjesäännöillä. Asetuksessa ei säädetä, millä viranomaisella on valta hyväksyä tuollaiset ohjesäännöt. Ilmeisesti tarkoitetaan joko ylipäällikönvallan haltijaa tai välittömästi hänen alaistaan sotilasviranomaista. Kuten mainittiin, presidentti on v. 1945 määrännyt puolustusvoimain komentajan hyväksymään puolustuslaitoksen ohjesäännöt. Tosiasiassa puolustusvoimain komentaja (vast.) on käyttänyt tuollaista valtaa jo ennen vuotta 1939. Määräys lieneekin annettu ensiksi sen tähden, että puolustusvoimain komentajalla olisi valta muuttaa ja kumota presidentin aikaisemmin hyväksymiä ohjesääntöjä. Toiseksi siihen sisältyi käsky puolustusvoimain komentajalle olla vastaisuudessa esittelemättä presidentille ohjesääntöjä vahvistettavaksi. Ainakaan tässä tapauksessa ei käsitykseni mukaan ole estettä sille, että presidentti voisi — kumoamatta mainittua yleismääräystä — tarpeen vaatiessa ottaa jonkin ohjesäännön vahvistettavakseen.¹⁰²

Edellä (s. 89) perusteltiin asetuksella annettujen organisaationor-

¹⁰¹ Kun TP pl-min:n välittömästä esittelystä 5.9.1930 vahvisti puolustusvoimain virkapukuohjesäännön, oli esittelylistaan liitetty apulaispuolustusministerin allekirjoittama muistio, jossa lausuttiin mm: »Vaikkakin puolustuslaitoksen viran- ja toimenhaltijain sekä asevelvollisten virkapuku, kuten muutkin viralliset virkapuvut, luonnollisesti olisi vahvistettava asetuksella, ei puolustusministeri toistaiseksi (kurs. tässä) — virkapukukysymyksen ollessa edelleenkin vailla lopullista ratkaisua mm. juhlapukukysymyksen osalta — voi pitää tarkoituksenmukaisena tällaista toimenpidettä, vaan on asiasta yleisesikunnan kanssa neuvoteltuaan tullut siihen tulokseen, että virkapukumääräykset tällä kertaa (kurs. tässä) julkaistaan virkapukuohjesääntönä.» Pl-min:n esitt. TP:lle 5.9.1930.

¹⁰² Presidentti teki 5.9.1947 tapahtuneessa esittelystä — siis 30.7.1945 tehdyn päätöksen jälkeen — päätöksen SO 186 kohdan muuttamisesta. PvPE:n kl. n:o 8/2.10.1947, 3 §.

mien sitovuutta presidentin vallankäytössä mm. sillä, että päinvastainen kanta aiheuttaisi oikeudellista epävarmuutta. Näin voidaan sanoa silloinkin, kun kyseessä ovat sotilaskäskyteitse annetut organisaatiomääräykset. Ne ovat yleismääräyksiä, joista poikkeaminen on omiaan aiheuttamaan ainakin epävarmuutta siitä, miten puolustushallintoa on hoidettava. Sitä paitsi poikkeaminen olisi usein hyvinkin epätarkoituksenmukaista. Epäröiden asetun kuitenkin sille kannalle, että ase-
tuksella ja sotilaskäskyteitse annetut organisaatiomääräykset ovat eri asemassa. Jälkimmäiset annetaan samassa järjestyksessä kuin yksittäistapausta koskevat määräykset, ja niiden luonteeseen kuuluu tietty joustavuus. Sotilaskäskyteitse annetut organisaatiomääräykset eivät siten sido presidenttiä hänen omassa vallankäytössään.¹⁰³

3. JÄRJESTYSRANGAISTUKSET

Yleistä kurinpitovallasta. SRL 14 §:n mukaan päälliköillä, siis esimiesasemassa olevilla sotilashenkilöillä on valta »järjestystoimin määrätä järjestyserangaistuksia» sotaväen rikoslain alaisille henkilöille. Tarkemmat määräykset järjestyserangaistuksista ja niiden määräämisestä sisältyvät asetusteitse annettuun sotaväen järjestyssääntöön.

Sotilaallisen kurin ylläpitämisellä pyritään turvaamaan sotavoiman toimintakelpoisuus. Siten on luonnollista, että kurinpitovalta on uskottu niille viranomaisille, jotka vastaavat sotavoiman toiminnasta.¹⁰⁴ Luonteeltaan kurinpitomenettely on hallintotoimintaa.¹⁰⁵

Kurinpidollisen rankaisuvallan laajuus riippuu siitä tehtävästä, johon sotavoimaan kuuluva henkilö on määrätty (SJS 16—39 §). Korkeimpana rankaisuvaltaa käyttävänä sotilasviranomaisena mainitaan sotaväen järjestyssäännössä sotaväen päällikkö (siis nykyisin puolustusvoimain komentaja). Järjestyssäännössä on kaksi viittausta tasavallan presidentin valtuuksiin kurinpitoasioissa.

¹⁰³ Tekstissä esitetyn mukaisesti on aihetta todeta, että YlentA:n määräykset ylentämisedellytyksistä ovat presidenttiä sitovia, kun hän käyttää ylentämisvaltaansa. Sitä vastoin v:n 1960 päätös reservin upseerien ylentämisperusteista on nimensä mukaisesti vain sitova ohje niille viranomaisille, jotka tekevät ylennysesityksiä. Presidentti ei itse ole sidottu päätöksessä mainittuihin edellytyksiin.

¹⁰⁴ Vrt. Hannula s. 6—7; Rautapää, DL 1942 s. 239.

¹⁰⁵ Ks. Kytömaa s. 472—474, 488—491.

Presidentin valtuudet SJS:n mukaan. SJS 27 §:n 1 mom:n 3 kohdan mukaan on sotaväen päällikön, pidätettyään päällikkyydestä divisioonan komentajan tai vastaavassa virka-asemassa olevan välittömästi ilmoitettava siitä presidentille. Itse toimenpide, päällikkyydestä pidättäminen voidaan suorittaa ilman presidentin suostumusta.¹⁰⁶ Toisin on SJS 15 §:ssä mainitussa tapauksessa: kenraalille, rykmentinkomentajalle tai vastaavassa virka-asemassa olevalle voidaan määrätä päävartioarestia vain tasavallan presidentin tai sodan aikana ylipäällikön suostumuksella.

SJS 15 §:n sanamuoto edellyttää, että siinä mainittu valtuus siirtyy sodan aikana sille henkilölle, jolle ylipäällikönvalta on luovutettu. Tässä kuvastuu käsitys, että tuo valtuus kuuluu ylipäällikönvaltaan. Yhdenmukaisesti tämän kanssa presidentti on käyttänyt SJS 15 §:ssä säänneltyä toimivaltaa valtioneuvoston ulkopuolella sotilasviranomaisen esittelystä.¹⁰⁷

Kirjallisuudessa on asia käsitetty vielä laajemmin: *kaikki* sota-voiman kurinpitot asiat on luettu sotilaskäskyasioihin.¹⁰⁸ Sama käsitys ilmeni siitä, että vuoden 1939 määräyksen mukaan sodanaikaisen ylipäällikön tehtävänä oli ratkaista kaikki kurin ja järjestyksen ylläpitämistä koskevat sotilaskäskyasiat.

Kurinpitovalta kuuluu ylipäällikönvaltaan. Jos järjestyserangaistusten määrääminen luetaan ylipäällikönvaltaan, on hyväksyttävä myös tästä johtuvat seuraamukset. Huolimatta SJS:n toimivaltasäännöksistä

¹⁰⁶ Näin myös OA v:lta 1946 s. 58 (kenrm. Autin pidättäminen virantoimituksesta).

Päällikkyydestä pidättäminen on järjestyserangaistuksena rinnastettavissa virantoimituksesta erottamiseen. Ennen vuotta 1939 sitä kuitenkin käytettiin samassa tarkoituksessa kuin VirkamL 11 §:ssä säänneltyä hallinnollista virantoimituksesta pidättämistä. Vrt. *Rytkölä* s. 61; *Tarjanne* s. 68—69; idem, *LM* 1935 s. 131—133; *OKa v:lta* 1928 s. 86. Käytännöstä ks. SP:n esitt. TP:lle 28.10.1930 ja pl-min:n esitt. TP:lle 28.10.1930. — Sodan jälkeen on SJS 27,13 §:n säännös vähitellen jäänyt pois käytännöstä; edellä mainittu tapaus (OA 1946 s. 58) lienee ainoita, jossa sitä on sovellettu.

¹⁰⁷ Viime sotien jälkeen on SJS 15 §:ää havaintojeni mukaan sovellettu vain kaksi kertaa. V. 1950—51 ilmi tulleiden ns. simputustapausten johdosta pv-kom. määräsi TP:n suostumuksella kahdelle rykmentinkomentajalle rangaistukseksi 30 vrk päävartioarestia. Pv-kom:n esitt. TP:lle 23.2.1951 ja 28.2.1951.

¹⁰⁸ Ks. *Björkstén*, JFT 1929 s. 134; *Rautapää*, SAL 1938 s. 21; *Merikoski* I s. 155.

presidentti voi näet tällöin HM 30 §:n nojalla käskää alaisiaan sotilasviranomaisia määräämään rangaistuksia esiintyneistä järjestysrikkomuksista. Hän voi myös pidättää itselleen rankaisuvallan sellaisissa kurinpitoasioissa, joissa SJS:n mukaan rankaisuvallta kuuluu hänen alaiselleen sotilasviranomaiselle. Jälkimmäinen seikka johtuu suoraan SJS 41 §:n säännöksestä.¹⁰⁹ *Hannula* tähdentää kurinpitoesimiehen riippumattomuutta rankaisuvallan käyttämisessä, kun taas *Kytömaa* viittaa praksikseen ja katsoo, että myös rankaisuvallan käyttämisestä voi esimies antaa määräyksiä käskynalaisilleen.¹¹⁰ Ottamatta kantaa tähän kiistanalaiseen kysymykseen kokonaisuudessaan voidaan todeta, että *Kytömaan* mielipide ylemmän viranomaisen asemasta soveltuu hyvin ainakin presidentin asemaan ylipäällikönvallan haltijana ja että sen mukaan presidentillä HM 30 §:n nojalla on valta käskää sotilasviranomaisen määräämään järjestysrangaistus.

SJS 15 § on pidättämissäännös. Vallitsevaa käsitystä kurinpitovallan kuulumisesta ylipäällikönvaltaan saatetaan täten pitää oikeana tekemättä väkivaltaa sen enempää HM 30 §:stä johtuvalle keskitysperiaatteelle kuin kurinpitovallan luonteelle. Tämän mukaisesti SJS 15 § on vain pidättämissäännös. Presidentti ei ole oikeutettu jättämään tässä pykälässä mainittuja kurinpitoasioita alaistensa sotilasviranomaisten yksin ratkaistavaksi. *Hannula* tosin aivan oikein toteaa, ettei presidentti SJS 15 §:ssä mainitun tapauksen ohella käytä kurinpitovaltaansa. Tämähän on tosiasiallinen tilanne. Mutta *Hannula* jatkaa: »Kysymys presidentin kurinpidollisesta rankaisuvallasta on perustuslainluontoinen eikä sitä niin muodoin voi sotaväen rikoslaissa yhtä vähän kuin järjestyssäännössäkään käsitellä.»¹¹¹ Virkkeen edellinen lause pitää kyllä paikkansa. SJS:llä ei voida riistää presidentiltä hänelle kuuluvaa valtaa määrätä kurinpitorangeistuksia. Mutta presidentin kurinpitovallan perustuslainluontoisuus ei estä pidättämästä — kuten on pidätettykin — alemmanasteisella säännöksellä tiettyä kurinpitoasiain ryhmää yksinomaan presidentille.

¹⁰⁹ »Sama rangaistusvalta, joka on alemmalla päälliköllä, on aina ylemmälläkin.»

¹¹⁰ *Hannula* s. 7, 56—57 alav. 1, 73—78; *Kytömaa* s. 490 erit. alav. 35. — *Hannulan* mukaan ylempi kurinpitoesimies voi siis vain sivuuttaa alemman ja SJS 41 §:n nojalla itse määrätä rangaistuksen.

¹¹¹ *Hannula* s. 58.

HM 30 §:n konkretisoimistarve. Kurinpitoasiain kohdalla vaikuttaa puhe presidentin toimivallasta käytännölle vieraalta, ainakin jos jätetään huomiotta ne pari SJS:n säännöstä, joissa tästä nimenomaan mainitaan. Teoreettisesti kysymys sitä vastoin on mielenkiintoinen ja presidentin ylipäällikönvaltaa valaiseva. Tässä yhteydessä tulevat esille toisaalta keskityspäätöksen soveltaminen ja toisaalta HM 30 §:n konkretisoimistarve. Jälkimmäistä seikkaa onkin aihetta vielä lyhyesti kosketella.

Ylipäällikönvaltansa nojalla presidentti saattaa määrätä esim. operaatioista ja aselevosta, vaikka HM 30 § olisi ainoa ylipäällikönvaltaa koskeva positiivisoikeudellinen säännös. Sitä vastoin jo tehtävään määrittäminen ja sotilasarvoon ylentäminen edellyttävät sotavoiman organisaatiota, johon sisältyy tehtävien ja sotilasarvojen järjestelmä. Mutta tämänkin presidentti saattaa luoda HM 30 §:n nojalla, ellei sitä muulla tavoin ole säännelty. Kurinpitovallan määrääminen ei sitä vastoin ole mahdollista, ellei lailla tai asetuksella ensin ole järjestetty kurinpitovallan organisaatiota ja käyttöä.¹¹² Tässä tapauksessa HM 30 § tullaan soveltamiskelpoiseksi ehdottomasti edellyttää lailla tai asetuksella annettuja säännöksiä, jotka konkretisoivat sen sisältöä.

¹¹² Sotaväen järjestyssääntö on annettu asetusteitse SRL 14 §:n nojalla. Ks. *Palme* s. 62. Myös *Hannula*, s. 10, viittaa SRL 14 §:ään, vaikka hän katsookin SJS:n käsittelemien asioiden kuuluvan niihin, jotka ennestään ovat hallinnollisilla säännöksillä järjestetyt (vrt. HM 28 §). *Kytömaa* s. 476 mainitsee SJS:n annetun SRL:n nojalla.

On huomattava, että hallitsijan valta antaa määräyksiä sotilasrikosten ja -rikkomusten rankaisemisesta oli Ruotsissa alkuaan ns. hallinnollisen lainsäädäntövallan ytimenä. *Forsman* s. 151—153, 267—273; *Hemmer* I s. 20—22; *Salonen*, LM 1966 s. 60—61. Yleisen asevelvollisuuden tultua voimaan autonomian aikana sotaväen rikoslaki siirrettiin yleisen lainsäädännön piiriin, mutta sotaväen järjestyssäännön hallitsija hyväksyi 1886 yksin — ministerivaltiosihteerin esittelystä ja senaatin annettua siitä lausunnon. *Hermanson* s. 388; *Rauhala*, Senaatti II s. 350; statssekr. akt. n:o 87, 1886 (statssekr. skrivelse 13.6.1886), VA.

TOINEN OSA:

YLIPÄÄLLIKÖNVALLAN KÄYTTÄMISESTÄ I MUOTOSÄÄNNÖKSET JA NIIDEN SOVELTAMINEN

1. MINISTERINMYÖTÄVAIKUTUKSEN MUODOT JA TARKOITUS

A. Presidentin päätöksentekomuodot hallitusmuodon mukaan

Ministerinmyötävaikutuksen alkuperäinen tarkoitus. Historiallisesti katsoen on valtionpäämiehen vallankäytön sitominen määrämuotoon ja sen kytkeminen toisen valtionorgaanin, ministerin tai ministeristön myötävaikutukseen perintöä konstitutionalismin kaudelta. Tuolloin oli ongelmana takeiden hankkiminen siitä, että oikeudellisesti vastuuton hallitsija vallankäytössään pysyi perustuslain, konstituution rajoissa. Tämä ongelma ratkaistiin siten, että vastuu hallitsijan mahdollisista perustuslain- tai lainvastaisista toimista siirrettiin myötävaikuttavalle orgaanille, ministerille. Vastuun siirto merkitsi myös vallan siirtymistä: sillä orgaanilla, joka oikeudellisesti vastasi hallitsijan päätöksistä, tuli olemaan valta ehkäistä lainvastaisten päätösten voimaantulo. Kun päätöksen varmentaminen oli vanhastaan ollut sen voimaantulon edellytyksenä, tuli useimmiten juuri varmentamistoimesta myötävaikutusvastuun kiinne kohta. Ministeri saattoi välttää vastuun kieltäytymällä varmentamasta, mikä taas merkitsi päätöksen voimaantulon ehkäisemistä.¹

Edellä kuvattu kehityksenkulku oli tyypillinen siellä, missä hallitsijan päätöksentekomuodot yleensä olivat sääntelemättömät. Varmen-

¹ Kastari, LM 1960 s. 676 ja 691; Puhakka s. 18—19; idem, LM 1923 s. 26 ss.; Tarkiainen s. 99—100. Vrt. myös Jyränki, JFT 1963 s. 41 ja 47.

nus oli silloin useimmiten ainoa toimi, johon vastuu saattoi kiinnittyä. Toisin oli kuitenkin Ruotsissa; kehitys kulki siellä 1600-luvulta lähtien täysin omaperäisesti.² Tämän kehityksen tulokset näkyivät Suomen vuoden 1919 hallitusmuodossa vaikutteina, jotka tulivat joko suoraan vuodelta 1772 hallitusmuodosta ja sen puitteisiin luodusta suuriruhtinaanmaan hallitusjärjestelmästä tai lainoina Ruotsin vuoden 1809 hallitusmuodosta.

Esittely tasavallan presidentille. Tasavallan presidentti käyttää päätösvaltaansa valtioneuvostossa sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu. Useat presidentin ratkaistavat asiat käsitellään ensin valmistelevasti valtioneuvoston yleisistunnossa. Presidentillä on valta määrätä, että tietty hänen toimivaltaansa kuuluva asia on hänelle esiteltävä.³ Asiain käsittelystä valtioneuvostossa on pidettävä pöytäkirjaa. Jokainen valtioneuvoston jäsen, joka on ottanut osaa asian käsittelyyn valtioneuvostossa, on HM 43,2 §:n mukaan vastuunalainen päätöksestä, jollei hän ole pöytäkirjaan merkittäväksi ilmoittanut eriävää mieli-pidettään.⁴

Allekirjoitus ja varmennus. Presidentin päätökset ovat voimaan tullakseen presidentin allekirjoitettavat ja sen ministerin varmennettavat, joka on asian esitellyt. Ministeri on HM 35 §:n nojalla velvollinen kieltäytymään päätöstä varmentamasta, jos hän havaitsee sen perustuslainvastaiseksi. Muissa tapauksissa hän ei — vallitsevan käsityksen mukaan — ole edes oikeutettu kieltämään varmennustaan.⁵ Ministeri

² Ks. tästä *Jyräki* JFT 1963 s. 32—47.

³ Näin *Björkstén* s. 160; *Hakkila* s. 192; *Hermanson/Kaira* s. 50—51; *Kastari* s. 256—257; *Ståhlberg*, Parlamentarismi s. 55. Tämän kannan tueksi on viitattu HM 2,3 §:ään ja VNOS 51 §:ään, monarkin vanhaan aloiteoikeuteen sekä siihen, ettei presidentin toimivaltaa ole tässä kohden nimenomaisesti rajoitettu. Ks. myös *Hermanson*, JFT 1924 s. 67—68; *Kaira*, LM 1941 s. 373; *Tarkiainen* s. 95—96. — Epävarmalla kannalla *Ahla*, NAT 1928 s. 121 ja vastakkaisella *Erich II* s. 91—92.

⁴ HM 43,2 §:n ja sen kanssa ainakin näennäisessä ristiriidassa olevan VNOS 52 §:n soveltamisesta ks. *Björkstén* s. 229; *Erich II* s. 71; *Hakkila* s. 216; *Kaira*, LM 1941 s. 382; *Kastari*, VYV 1941 s. 42—43.

⁵ Näin *Björkstén* s. 166—167; *Charpentier*, JFT 1923 s. 388—389; *Hermanson*, Epäkohtia s. 41; *Kaira*, LM 1941 s. 374; *Kastari* s. 251; *Tarkiainen* s. 103. Samaan tulokseen päätyy hieman epäroiden *Erich II* s. 72, joka kuitenkin selviytyy asiasta viittaamalla ministerin oikeuteen pyytää ja saada ero ennen esittelyä. Selvästi toista mieltä on vain *Puhakka* s. 61, joka lausuu, ettei hallitusmuoto velvoita ministeriä varmentamaan presidentin lainvastaisia päätöksiä.

ei näin ollen joudu vastuuseen, jos hän varmentaa presidentin sellaisen päätöksen, joka on ristiriidassa tavallisen lain kanssa. Varmentajan vastuu ja estämisvalta⁶ kattavat siis vain presidentin perustuslainvastaiset päätökset.

Päätösten täytäntöönpano. Kun autonomian ajan kokemukset perustuslakia syrjivästä hallitsijasta olivat vielä tuoreessa muistissa, pantiin vuoden 1919 HM:a laadittaessa suurta painoa tiiviitten ja yksityiskohtaisten laillisuustakeiden järjestämiselle. Senaatti oli joutunut autonomian aikana, toimiessaan maantieteellisesti kaukana hallitsijasta, panemaan täytäntöön tämän päätökset. Vuoden 1919 HM:ssa sama täytäntöönpanotehtävä annettiin valtioneuvostolle.⁷ Tuo tehtävä tuli nyt uuden luonteiseksi, kun valtioneuvosto samalla sai vallan estää presidentin lainvastaisten päätösten voimaantulon.

Presidentin päätösten voimaantulo on siis meillä porrastettu. Voimaantulon edellytyksenä on *sekä* ministerin suorittama varmennus *että* valtioneuvoston tekemä täytäntöönpanopäätös.⁸ Presidentin päätösten täytäntöönpano on siten osittain samassa asemassa kuin varmentaminen muualla,⁹ mikä seikka oikeuttaa lukemaan valtioneuvoston tekemän täytäntöönpanopäätöksen myötävaikutustoimiin.¹⁰ Oikeudelliselta kannalta myötävaikutuksen pääpaino onkin tässä viimeisessä vaiheessa, koska myötävaikuttavan orgaanin estämisvalta ulottuu siinä myös presidentin lainvastaisiin päätöksiin.

B. Muotomääräysten modifiointi alemmanasteisin säännöksin

Päätöksenteon kolmivaiheisuus. Alemmanasteisin säännöksin ja viranomaiskäytännön vaikutuksesta on hallitusmuodon myötävaikutussäännöksiä jonkin verran — eräiltä osin jopa melkoisestikin — modifioitu. VNOS:n mukaan näyttää päätöksenteko presidentin toimivaltaan kuuluvissa asioissa jakautuvan kolmeen vaiheeseen: 1) suullinen päätök-

⁶ Tieteisopissa on puhuttu *valtionpäämiehen* estämisvallasta (*faculté d'empêcher*). Yhtä lailla saatetaan puhua *ministerin* estämisvallasta, vaikka tällä käsitteellä onkin silloin eri merkitys. Vrt. Tarkiainen s. 101.

⁷ Björksten s. 168.

⁸ Kastari s. 90.

⁹ Björksten s. 168; Kastari s. 257—258.

¹⁰ Vrt. Kaira, LM 1941 s. 371.

senteko valtioneuvoston istunnossa, 2) valtioneuvoston pöytäkirjan laatiminen ja tarkistaminen sekä 3) päätöksestä johtuvan toimituskirjan allekirjoittaminen ja varmentaminen.

Allekirjoitus ja varmennus. HM 34,2 §:n allekirjoittamista ja varmentamista koskevaa säännöstä on käytännössä sovellettu vain silloin, kun presidentin päätös aiheuttaa toimituskirjan antamisen tai kirjallisen ilmoituksen. Päätös tosin syntyy jo ennen toimituskirjan laatimista, silloin kun presidentti suullisesti ilmoittaa siitä, mutta se tulee voimaan vasta, kun toimituskirja on allekirjoitettu ja varmennettu. Toimituskirja voidaan luonnehtia asiakirjaksi, jolla päätös annetaan tiedoksi.¹¹ Kuvaavaa on, että käytännössä ministeri ensin varmentaa toimituskirjan, joka sitten vasta esitetään presidentille allekirjoitettavaksi,¹² vaikka varmennuksen oikeudellinen merkitys edellyttäisikin päinvastaista järjestystä.

VNOS 56,1 §:ssä säädetään, että presidentin päätökset katsotaan tarkistetuiksi, kun toimituskirja tai kirjallinen ilmoitus on allekirjoitettu tai, milloin toimituskirjaa taikka kirjallista ilmoitusta ei anneta, kun merkintä tarkistuksesta on tehty pöytäkirjaan. Kun VNOS:ssa ei lainkaan säädetä presidentin päätösten varmentamisesta, lieenee 56,1 § tulkittava siten, että tarkistusmerkintä korvaa sekä ministerin varmennuksen että myös presidentin allekirjoituksen, milloin toimituskirjaa tai kirjallista ilmoitusta ei anneta. Käytännössä tekee asian esitellyt ministeri pöytäkirjaan merkinnän tarkistuksesta. Kun tarkistus täten saa konstitutionaalisen merkityksen, on perin yllättävää, että VNOS 56,1 §:n mukaan päätös voidaan kiireellisissä tapauksissa *julistaa* heti tarkistetuksi.¹³

¹¹ Merikoski II s. 102.

¹² Thermanius, NK 1956: 3 s. 5.

¹³ V. 1922 VNOS 47 § edellytti presidentin tekävän tarkistusmerkinnän pöytäkirjaan. *Erich* II s. 59 epäili tällaisen menettelyn perustuslainmukaisuutta, mutta huomautti kuitenkin, että presidentin tekemällä merkinnällä »on nähtävästi katsottu olevan sama todistusvoima kuin HM 34 §:n 2 momentin edellyttämällä allekirjoituksella ja varmennuksella». *Erich* ei kajoanut päätöksen välittömään tarkistetuksi julistamiseen (1922 VNOS 47,1 §).

Ruotsissa, Tanskassa ja Islannissa merkitään ministerinvarmennus toimituskirjaan, kun taas Norjassa katsotaan valtioneuvoston pöytäkirjan allekirjoittaminen perustuslain edellyttämäksi ministerinvarmennukseksi. *Herlitz* III:1 s. 192.

^{13a} *Hakkila* s. 210.

Päätösten täytäntöönpano. HM 41 §:n säännös presidentin päätösten täytäntöönpanosta ei alun perinkään ole — kuten *Hakkila* toteaa — ollut ymmärrettävissä siten, että valtioneuvosto olisi »jonkunlainen presidentin täytäntöönpanoapulainen». ^{13a} Valtioneuvosto on kyllä velvollinen ryhtymään toimiin, jotta presidentin päätökset pantaisiin täytäntöön (vrt. ed. s. 57), mutta varsinainen täytäntöönpano on ministeriöiden ja muiden hallintoviranomaisten asiana. HM 41 §:ssä lie-
neekin perusajatuksena se, että valtioneuvosto päätöksellään ikäänkuin poistaa esteen presidentin päätöksen varsinaisen täytäntöönpanon tieltä. Tieteisopissa on HM 41 §:ää kuitenkin tulkittu siten, että valtioneuvoston tulee päättää presidentin päätöksestä aiheutuvan toimituskirjan antamisesta tai päätöksen muunlaisesta tiedottamisesta. Käytännössä HM 41 §:n säännös on johtanut sisällyksettömään muotojen noudattamiseen. Kuvitellusta valtioneuvoston yleisistunnosta, jossa täytäntöönpanopäätös muka on tehty, laaditaan perustuslain kirjaimen täyttämiseksi pöytäkirja. Tätäkin menettelyä noudatetaan v:sta 1927 lähtien vain lakien vahvistamista ja asetusten antamista koskevien päätösten yhteydessä. Näissä tapauksissa pöytäkirja laaditaan fiktiivisen julkaisemispäätöksen tekemisestä. ¹⁴

Myötävaikutussäännösten nykyinen merkitys. Hallitusmuodon myötävaikutussäännösten soveltaminen — sellaisena kuin se edellä on esitetty — on selvä osoitus laillisuustakeiden ja samalla ministerien oikeudellisen vastuun merkityksen vähentymisestä. Tosiasiassa on keskeisimmäksi koko myötävaikutusinstituutissa tullut päätöksenteon tapahtuminen valtioneuvoston istunnossa ja esittely samassa tilaisuudessa. Presidentin päätösten asiasisällön määräytymiselle on näillä kahdella seikalla olennainen merkitys. ¹⁵ Niistä johtuu myös, että hallitusmuodon säännöksiä presidentin estyneisyydestä ja sijaisuu-

¹⁴ *Björkstén* s. 167—169; *Hakkila* s. 210—211; *Kastari* s. 90.

¹⁵ Ks. esim. *Sipponen* s. 318 ja *Suontausta*, TP:n asema s. 9. Voidaan keskustella siitä, kuuluuko tällaisen seikan selvittäminen valtio-oikeudelliseen tutkimukseen. Ankan ortodoksisesti saatetaan — kuten *Malmgren* I:1 s. 94 tekee — todeta, ettei perustuslaki voi säännellä sitä psykologista prosessia, jonka tuloksena on julkisorganoina toimivan henkilön tahdonilmaisu. Perustuslaki voi *Malmgrenin* mukaan määrätä vain ne ulkoiset edellytykset, joiden on oltava voimassa, jotta organitoimi saisi oikeudellisia vaikutuksia.

desta on jouduttu käyttämään suhteellisen usein.¹⁶ Lisäksi on syytä todeta, että HM 41 §:n säännös valtioneuvoston täytäntöönpanotehtävistä on jäänyt korostamaan presidentin eristyneisyyttä hallintokoneistosta.

Kokonaisuudessaan myötävaikutussäännöstö on siirtynyt palvelemaan uusia tarkoituksia. Siitä on tullut kiintopiste kartoitettaessa parlamentarismia ja vallanjako-opin suhdetta valtiosäännössämme. Sen avulla on oikeudelliselta kannalta pyritty selvittämään jännitystilaa, joka syntyy presidentin aikoessa käyttää päätösvaltaansa vastoin valtioneuvoston enemmistön kantaa.

Poikkeukset normaalimenettelystä. Ministerinmyötävaikutuksen pakollisuudesta on muutamia poikkeuksia. Hallitusmuodon mukaan presidentti toimii valtioneuvoston ulkopuolella ja ministereistä riippumatta 1) tehdessään päätöksen ministerisyytteen nostamisesta ja 2) käyttäessään HM 32 §:ssä mainittua valvontavaltaansa.¹⁷ Kun presidentti päättää ministeristön vapauttamisesta ja uuden nimittämisestä, ei edellä selostettuja esittely- ja varmennussäännöksiä ole sovellettava. Vihdoin HM 34,4 § edellyttää, että sotilaskäskyasiain ja sotilaallisten nimitysasiain esittelystä ja varmentamisesta säädetään erikseen.¹⁸

2. YLIPÄÄLLIKÖNVALLAN KÄYTTÄMISJÄRJESTYS POSITIIVISEN OIKEUDEN MUKAAN

A. Vallankäytön vapaamuotoisuus ja sen tausta.

Päätökset VN:n ulkopuolella. Pääsäännös ylipäällikönvallan käyttämisjärjestyksestä sisältyy nykyisin PLA 2 §:ään: »Sotilaskäskyasiat

¹⁶ Estyneisyyskysymyksestä ks. tarkemmin *Erich* II s. 22—23; *Jyränki*, Poliitiikka 1962 s. 213—214; *Kastari*, LM 1941 s. 131—132, 143—144.

¹⁷ Valvontavaltaa ja sen käyttämistä tarkastelee lähemmin *Merikoski*, TP:n asema.

¹⁸ Tilanpuutteen vuoksi en tässä tutkimuksessa ole kajoanut kysymykseen, olisiko HM 34,4 §:ssä mainitut säännökset annettava lailla vai asetuksella. Tieteisopin kannanotoista ks. *Erich*, JFT 1924 s. 117; *Hermanson* s. 192, 206—207, 211; *Hermanson/Kaira* s. 139; *Kastari*, LM 1964 s. 240; *Puhakka*, Laki ja asetus s. 125—126; *Ståhlberg*, Lausuntoja s. 15. — Käytännössä on po. määräykset annettu yksinomaan asetuksella.

sekä, mikäli ei erikseen ole toisin säädetty, sotilaalliset nimitysasiat tasavallan presidentti päättää asianomaisen ministerin tai sotilasviranomaisen välittömästi esittelystä.» Sääntönä ylipäällikönvallan käytössä näyttää siis olevan välitön, ts. valtioneuvoston ulkopuolella tapahtuva esittely. Valtioneuvoston istunnossa presidentti päättääkin vain eräiden korkeiden upseerien määräämisestä tehtävään (PLA 71 §).

Vain esittely säännelty. PLA 2 §:ssä säädetään vain esittelystä. Muuallakaan PLA:ssa eikä muissa säädöksissä ole määräyksiä presidentin HM 30 §:n nojalla tekemien päätösten allekirjoittamisesta ja varmentamisesta, ei liioin esittelijän eikä varmentajan vastuusta. Yhtä niukat ovat ylipäällikönvallan käyttöä koskevat muutosäännökset olleet aiemminkin. Yleensä on vain määrätty, kenen tai keiden tehtävänä on asiain esitleminen presidentille. V. 1933—37 oli tästäkin määräyksiä vain henkilöasiain osalta.¹⁹ Ainoana poikkeuksena on, jos tehtävään määrääminen valtioneuvostossa jätetään huomiotta, ollut 8.5.1925 annettu asetus (153/25), joka muutti 1919 PLA 3 §:ää. Muutetussa 3 §:ssä, joka ehti olla voimassa kolme vuotta, säädettiin, että presidentin henkilöasioissa tekemät päätökset varmensi se, joka asian oli esitellyt.²⁰

Kun lisäksi otetaan huomioon, ettei oikeudellisesti vastuunalainen ministeri tai ministeristö yleensä myötävaikuta ylipäällikönvallan käyttöön, täytyy olettaa tämän valtuuden käyttämistä koskevien muotomääräysten nousseen kokonaan eri pohjalta kuin HM 34 §:n 1 ja 2 momentin säännösten. Vallankäytön laillisuustakeita on tuskin pidetty yhtä paljon silmällä kuin yleensä. Määräävänä on pikemminkin ollut se vapaamuotoisuuden vaatimus, joka vanhastaan on ollut vallitsevana käytettäessä sotavoimaa sen varsinaiseen tehtävään.

¹⁹ 1933 PLA ja 1937 I PLA eivät sisältäneet määräyksiä muiden sotilaskäskyasiain esittelystä. — Henkilöasiain ratkaisemisesta annetut säännökset koskivat ensisijaisesti sotilaallisten nimitysasiant ratkaisemista, mutta — kuten edellä (s. 158) on mainittu — samoja säännöksiä sovellettiin kaikkiin sotilaallisiin henkilöasioihin.

²⁰ 1919 PLA 3 §:n mukaan oli presidentin henkilöasioissa tekemät päätökset saatettava tiedoksi sota-asiainkanslian julkaisemilla sekä presidentin allekirjoittamilla ja sotaministerin tai sota-asiainkanslian päällikön varmentamilla käskyillä. Tämä säännös koski siis vain tiedoksiannon muotoa. Kun 1919 PLA 3 §:ää muutettiin 1925, erotettiin toisistaan päätöksenteon ja tiedoksiannon muoto. Muutos koski juuri päätöksentekoa.

Vapaamuotoisuus sotilasviranomaisten ratkaisuisissa. Vapaamuotoisuus johtuu siitä, että sodassa päätöksentekojärjestys määräytyy lähinnä tehokkuusvaatimuksen mukaan. Se sidonnaisuus määrämukotoihin, minkä tavallisessa hallintotoiminnassa sanelee oikeusvarmuuden vaatimus,²¹ ei voi yleensä tulla kyseeseen tehtäessä operatiivisia ratkaisuja. Muotojen noudattaminen saattaa merkitä tarpeettomia henkilötappioita; ihmishenkien säästäminen asetetaan oikeusvarmuuden edelle.

Sodan aikana on pääasiana, että sotilaallinen komentaja tekee olosuhteisiin nähden tarkoituksenmukaisimman ratkaisun ja että se tarkoituksenmukaisimmalla tavalla tulee asianomaisten tietoon. Muodot ovat toissijaisia. Ensisijaisia, olennaisia seikkoja on kaksi: ratkaisun sisältö, joka annetaan tiedoksi käskyllä, sekä käskyn perille saattaminen siten, että se kokemussääntöjen mukaan voidaan katsoa vastaanotetuksi ja ymmärretyksi.²²

Komentajan tarkoituksena on saada sotavoimaan kuuluva henkilö tai henkilöryhmä käyttäytymään määrätavalla. Jotta tätä koskeva ratkaisu tulisi sitovaksi, on se annettava tiedoksi. Vasta ylemmissä komentoportaisissa tiedoksianto selvästi erottuu ratkaisusta. Tällöin ratkaisut tavallisesti tapahtuvat erilaisten esittelyjen yhteydessä.²³ Esittelijän tulee panna käsky täytäntöön joko välittämällä se sellaisenaan niille, joita se koskee, tai antamalla oma yksityiskohtaistettu käskynsä.²⁴ Ratkaisu ja tiedoksianto tapahtuvat usein — mutta eivät aina — kirjallisesti. Ylemmissä komentoportaisissa ei kirjallisesta muodosta yleensä voida luopua, koska suulliset käskyt ovat epätasällisiä ja jättävät tulkinnalle varaa. Mutta kun kirjallinen muoto ei ole välttämätön,²⁵ jäävät myös ohjesäännöissä annetut käskyjen allekirjoittamista ja varmentamista koskevat määräykset relatiivisiksi.²⁶

²¹ Vrt. Merikoski II s. 27—29.

²² Vrt. Batschelet s. 58 ja Berggren/Danius s. 88.

²³ Ks. EsikO 59 k. ja PEVO 45 ja 46 §.

²⁴ Vrt. PEVO 49 §: »Asian esittelijän on valvottava, että hänen varmentamansa käskyt viivyttlemättä ja oikealla tavalla toimeenpannaan.»

²⁵ Ks. Beishline s. 202—204. Vrt. myös EsikO 20 k. — Suullisista ja kirjallisista virkakäskyistä ks. Herlitz, Organisation s. 187—188.

²⁶ Näistä ks. esim. EsikO 286 k: »Komentaja allekirjoittaa kaikki antamansa käskyt. — — — Kirjelmät varmentaa se henkilö, jonka alaa asia koskee tai joka asian on esitelty.» Ks. myös PEVO 47 §.

Kirjallinen muoto ylipäällikönvallan käytössä: sääntö ja poikkeukset. Edellä totesin, että ylipäällikönvallan käytöstä annetut muotomääräykset ovat koskeneet vain sotilaskäskyasiain esittelyä tasavallan presidentille. Täten on muiden määrämuotojen noudattaminen HM 30 §:n nojalla tapahtuvassa vallankäytössä jäänyt käytännön varaan, päin vastoin kuin presidentin muussa vallankäytössä, joka perustuslainsäännöksin on sidottu koko valtioneuvoston myötävaikutukseen ja kirjalliseen muotoon (valtioneuvoston pöytäkirja, toimituskirjat).

Se vapaamuotoisuus, joka on ominaista sotilasviranomaisten päätöksenteolle, näyttää näin heijastuneen ylipäällikönvallan käyttämisjärjestystä koskeviin säännöksiin ja niiden soveltamiseen. Käytännössä on tosin muotoutunut erityinen menettely, *virallinen esittely*, jossa esittelylistan mukaan esitellään presidentille sotilaskäskyasioita valtioneuvoston ulkopuolella. Esittelijänä toimii tavallisesti puolustusvoimain komentaja, ja ratkaisuehdotus on merkitty esittelylistaan. Tilaisuudesta ei laadita pöytäkirjaa. Jos presidentti yhtyy esittelijän ehdotukseen, hän allekirjoittaa esittelylistan päätöksensä merkiksi.²⁷ Päinvastaisessa tapauksessa presidentti merkitsee esittelylistaan ratkaisuehdotuksesta poikkeavan kantansa. Aikaisemmin esittelijä varmensi nimikirjoituksellaan esittelylistan; Mannerheimin presidenttikaudesta lähtien esittelylistoja ei enää ole varmennettu,²⁸ lukuunottamatta puolustusministerin välittömiä esittelyjä.²⁹

Sotilaallisia henkilöasioita koskevat presidentin päätökset julkaitaan erityisissä sotilaskäskyissä. Sodanedellisenä kautena presidentti allekirjoitti ja esittelijä varmensi näiden sotilaskäskyjen alkuperäiskappaleet. Tästä käytännöstä on myöhemmin luovuttu. Nykyisin nuo

²⁷ Ennen Mannerheimin presidenttikautta presidentti merkitsi nimikirjaimensa allekirjoituksen sijasta esittelylistaan.

²⁸ Esittelylistalomakkeeseen painetusta tekstistä käy nykyisin selville, mikä viranomaisen asian on esitelty.

Varmennus esittelylistoista jäi pois Mannerheimin presidenttikaudella, mutta varmennusta käytettiin vielä vuoden 1944 aikana Mannerheimin käyttäessä aktiivisesti ylipäällikönvaltaa. Operatiiviset käskyt näet varmennettiin ja allekirjoitettiin aina. Näissä asioissa ei esittelylistaa käytetty, vaan ratkaisuehdotus oli laadittu kirjallisen käskyn muotoon. Ylipäällikkö — sittemmin presidentti — vaati, että varmennus oli ennen allekirjoittamista merkittävä käskyn sisältävään asiakirjaan. *Aksel Airon* antamia tietoja.

²⁹ Sisäasiainministeri ei varmenna rajavartiolaitoksen sotilaallisia nimitysasioita koskevia esittelylistoja.

painetut sotilaskäskyt vain merkitään presidentin allekirjoittamiksi ja puolustusvoimain komentajan tai puolustusministerin varmentamiksi. Tälle painetulle merkinnälle ei käsittääkseni ole annettava mitään oikeudellista merkitystä.³⁰

Silloin tällöin presidentti on antanut sotilaskäskyasioissa sitoviksi tarkoitettuja määräyksiä noudattamatta sitä erityistä menettelyä, jota edellä on kuvattu. Tämä nostaa esille kysymyksen virallisen ja tosi-asiallisen vallankäytön rajankäynnistä, mihin palataan jäljempänä (s. 198).

Kun kirjallinen muoto ei ylipäällikönvaltaa käytettäessä ole välttämätön,³¹ saa koko esittelyinstituutti toisen painotuksen kuin presidentin muussa vallankäytössä. Esittelijän mielipidettä ei pöytäkirjata; riittää, että presidentti kuulee sen. Esittelijä on sotilasviranomaisen, asiantuntija, joka tekee ratkaisuehdotuksen ja vaikuttaa täten päätöksen asiasisältöön. Mutta toisaalta esittelijä on täytäntöönpanija, sotilaallisen käskyvallan haltija, jonka tehtäväksi jää presidentin määräysten toteuttaminen. Jos aloite lähtee presidentistä, ei ratkaisuehdotusta aina tarvita. »Esittely» saattaa tällöin merkitä vain sitä, että presidentti kuulee täytäntöönpanevan sotilasviranomaisen mielipiteen.

B. PLA 2 §:n tulkintaa

PLA 2 §:n lauseopillista erittelyä. PLA 2 § koskee sekä ylipäällikönvallan käyttämistä että sotilaallisten nimitysasiain ratkaisemista. Pykälän sanamuoto, joka on peräisin 1937 PvJohtoA:sta, on epämääräinen ja jättää runsaasti tulkinnan varaa.

Jos oletamme, että PLA 2 § on kirjoitettu loogisesti, yleisten lauseopillisten sääntöjen mukaisesti, voimme kirjoittaa sen uudelleen muotoon:

- 1) Sotilaskäskyasiat presidentti päättää asianomaisen ministerin tai asianomaisen sotilasviranomaisen välittömästä esittelystä ja,
- 2) jollei toisin ole säädetty, presidentti päättää myös sotilaalliset

³⁰ Toisin aikanaan Saksan oikeuden osalta *Marschall v. Bieberstein* s. 285—286.

³¹ Toisin ehkä järjestysrangaistuksia määrättäessä. Vrt. SJS 53 § ja *Hannula* s. 104.

nimitysasiat asianomaisen ministerin tai asianomaisen sotilasviranomaisen välittömästä esittelystä.³²

Pääsääntö on siis, se toistettakoon, esittely valtioneuvoston ulkopuolella. Edellä olevan erittelyn mukaan poikkeuksia tästä esiintyy vain sotilaallisissa nimitysasioissa.³³ Tässä kohtaa on huomattava, että PLA 2 §:ssä tarkoitetaan »sotilaallisilla nimitysasioilla» samaa kuin tässä tutkimuksessa »sotilaallisilla henkilöasioilla». Tehtävään määrääminen kuuluu siis sotilaallisiin nimitysasioihin PLA 2 §:n tarkoittamassa mielessä.

Asianomainen sotilasviranomainen. PLA 2 § edellyttää, että presidentti päättää sotilaskäskyasiat »asianomaisen sotilasviranomaisen» välittömästä esittelystä. »Asianomaisella sotilasviranomaisella» tarkoitetaan lähinnä kai puolustusvoimain komentajaa, jonka esittelytehtävästä puhutaan PLA 6 §:n 4 kohdassa. Sen mukaan puolustusvoimain komentajan tehtävänä on esitellä presidentille »ne puolustusvoimain sotilaskäsky-, nimitys- ja muut henkilöasiat, — — — joiden esittely ei kuulu muulle viranomaiselle.»

»Sotilaskäsky-, nimitys- ja muiden henkilöasioiden» esittely voi siis kuulua muullekin viranomaiselle kuin puolustusvoimain komentajalle. Mikä tällainen »muu viranomainen» voisi olla? Olisiko se puolustusministeri, joka esittelee presidentille henkilöasioita sekä valtioneuvostossa (nimityksiä) että sen ulkopuolella (ylennyksiä)? Mutta jos tarkoitetaan ministeriä, onko silloin mielekästä käyttää ilmausta »asianomainen sotilasviranomainen»?

Sekä PLA 2 § että 6 §:n 4 kohta on asiallisesti jäljennetty 1937 PvJohtoA:sta. V. 1937 voitiin *koko* puolustusvoimain korkeinta johtoa koskevia säännöksiä muotoiltaessa ottaa huomioon myös suojeluskuntain päällikölle kuuluva esittelyoikeus. Esitteleviä sotilasviranomaisia oli tuolloin kaksi. Myöhemmin 1937 PvJohtoA:n säännöksiä ehkä jäljennettiin liian tarkoin kiinnittämättä huomiota järjestelmän muuttumiseen ja siten päädyttiin epätasmalliseen ilmaukseen.³⁴

³² PLA 2 § tarjoaa hyvän esimerkin ns. syntaktisesta tulkintaongelmasta, ts. tulkintaongelmasta, joka liittyy sanojen keskinäiseen yhteyteen lauserakenteessa. Syntaktisia problemeja ei ole mahdollista ratkaista pelkästään kielelliseltä pohjalta. Ks. Ross, On Law and Justice s. 123—128.

³³ Vrt. Merikoski I s. 101.

³⁴ Tähän ajatukseen on *Olavi Korte* yhtynyt, kun olen hänen kanssaan keskustellut PLA:n esittelysäännöksistä ja niiden soveltamisesta.

On kuitenkin muistettava, että esittelysäännöksiä jo v:sta 1928 lähtien vaivasi sama epämääräisyys kuin nykyisin. Tulkinnanvaraiseksi jäi, oliko muillakin sotilasviranomaisilla kuin sotaväen päälliköllä ja suojeluskuntain päälliköllä oikeus välittömästi esitellä presidentille sotilaskäskyasioita.³⁵ Säännöksiä väljästi tulkiten saadaan asetuksenmukaiseksi mm. se, että yleisesikunnan päällikkö Mäntsälän kapinan päivinä muutaman kerran esitteli asioita suoraan tasavallan presidentille.³⁶ Samoin voidaan pitää asetuksenmukaisena sitäkin, että Suomen Marsalkka Mannerheim — presidentiksi tultuaan — jatkoi päämajassa siihen asti noudatettua käytäntöä, jonka mukaan eri aloja edustavat sotilasviranomaiset esittelivät asioita suoraan ylipäällikönvallan haltijalle.³⁷

Sodanjälkeisenä aikana ei ole sattunut, että muu sotilasviranomaisen kuin puolustusvoimain komentaja olisi esitellyt sotilaskäskyasioita presidentille. Silti PLA 2 §:ssä ja 6 §:n 4 kohdassa käytetyt ilmaukset olisivat vailla mieltä, ellei esittelymahdollisuutta olisi varattu muillekin sotilasviranomaisille. Selvissä tapauksissahan säännöstä on tulkittava sen sanamuodon mukaan; tulkinnan lähtökohtana on se, että säännöksellä tarkoitetaan mitä siinä lausutaan, eikä se, että säännöstä kirjoitettaessa on tapahtunut erehdys.

Käsittääkseni presidentti voi PLA:n mukaan sotilaskäskyteitse määrätä minkä tahansa sotilasviranomaisen esittelemään itselleen sellaisia sotilaskäskyasioita, joiden esittely ei lain eikä asetuksen nojalla eri-

³⁵ Ks. 1928 PLA 3,2 §: »Sotaväen päällikön tehtävänä on ——— esitellä tasavallan presidentille ——— lisäksi ne sotilaskäskyasiat ——— joiden esittely on määrätty sotaväen päällikön tehtäväksi.» *Björksténin*, JFT 1929 s. 116, mukaan tätä säännöstä oli tulkittava siten, että »presidenten kan avgöra kommandomål utan föredragning av befälhavaren för krigsmakten».

1937 PvJohtoA 5,2 §, 1940 PvJohtoA 2,1 § ja 1952 PLA 2 § taas sisälsivät olennaisilta osiltaan samanlaisen säännöksen kuin 1960 PLA 2 §.

Huomattakoon kuitenkin, että suojeluskuntajärjestön sotilaskäskyasioissa (henkilöasioita lukuunottamatta) oli suojeluskuntain päällikkö ehdottomasti ainoa esittelijä. Ks. 1921 SkA 8,2 §; 1928 SkA 2 §; 1941 SkA 2 §. Ks. myös *Raikkala* s. 108.

³⁶ Ks. esim. yhdysupseerin puhelinsanomien n:o:t 1 ja 2/2.3.1932, T 13468/13. SA.

³⁷ Aksel Airon antama tieto. — Osaltaan, vaikkakin luultavasti paljon vähemmän kuin entinen käytäntö vaikutti tekstissä mainittuun menettelyyn se, ettei puolustusvoimain komentajan virkaan ollut nimitetty eikä tätä virkaa väliaikaisesti hoitamaan määrätty ketään.

tyisesti ole määrätty puolustusvoimain komentajan tehtäväksi.³⁸ Ellei presidentti tuollaista esittelymääräystä anna, kuuluu esittelytehtävä puolustusvoimain komentajalle.

Kummassakaan tapauksessa presidentti ei ole oikeudellisesti riippuvainen esittelijän aloitteesta, vaan hänellä on valta käskää esittely suoritettavaksi.³⁹ Toisaalta esittely merkitsee, niin kuin aikaisemmin huomautettiin, viime kädessä vain sen viranomaisen kuulemista, jolle käsky annetaan. Siten presidentti saattaa ylipäällikönvaltaa käyttäessään sivuuttaa puolustusvoimain komentajan ja antaa käskyjä tämän ohi suoraan jollekin alemmalle sotilasviranomaiselle.

Käytännössä puolustusvoimain komentajan sivuuttaminen tuskin on tarkoituksenmukaista tai mahdollistakaan. Tällainen sivuuttaminen aiheuttaisi toiminnallisia häiriöitä puolustusvoimain piirissä ja horjuttaisi presidentin ja komentajan välistä luottamussuhdetta. Sitä paitsi se olisi vastoin puolustusvoimissa vallitsevaa jyrkän hierarkista ajattelutapaa.⁴⁰

Asianomainen ministeri. Edellä suoritettu syntaktinen erittely viittaa siihen, että »asianomainen ministeri» esittelee presidentille sekä sotilaskäskyasioita että sotilaallisia nimitysasioita. Ilmaus »asianomainen ministeri» taas antaa aiheen olettaa, että muukin ministeri kuin puolustusministeri saattaa tulla kyseeseen esittelijänä.

Ainakin jälkimmäinen oletamus pitää yhtä muiden säännösten kanssa. Sisäasiainministeri esittelee presidentille, kuten edellä (s. 149

³⁸ Toisin *Merikoski* I s. 155, joka näyttää edellyttävän, että sotilasviranomaisista vain puolustusvoimain komentaja voi esitellä sotilaskäskyasioita. Samoin *Mannerin* toimik. miet. s. 13.

Erityisesti pv-köm:n esiteltäväksi määräytyistä asioista ks. PLA 67 §:n 2 k; 71 §:n 1 mom:n 2 k; Ylentä 7,1 § ja 8 §.

³⁹ Näin *Hermanson* s. 199.

⁴⁰ Lähimmän alaisen sivuuttamisesta johtuvista haitoista ks. *Beishline* s. 137. *Urho Kekkonen* lausui haastattelussa, ettei tosiasiaa ole mahdollista eikä toivottavaa, että presidentti sivuuttaisi puolustusvoimain komentajan. Jos tällaiseen menettelyyn ilmaantuisi aiheita, olisi pikemminkin vaihdettava puolustusvoimain komentajaa. Myös *Sakari Simelius* viittasi presidentin ja puolustusvoimain komentajan luottamussuhteeseen ja totesi, ettei sivuuttamista esiinny käytännössä. *Jarl Lundqvist* mainitsi, että *Mannerheim* katsoi presidenttinä itsellään olevan oikeuden keskustella sotilasviranomaisten kanssa myös puolustusvoimain komentajan olematta läsnä, vaikka hän tekikin kaikki päätöksensä komentajan esittelystä v. 1945—46.

ss.) on selostettu, valtioneuvoston ulkopuolella eräitä sotilaallisia nimitysasioita. Tämä selittää sen, ettei PLA 2 §:ssä ole suoranaisesti mainittu puolustusministeriä.

Mutta voiko puolustusministeri esitellä presidentille myös sotilaskäskyasioita?

Ensiksi on otettava huomioon, että PLA 2 § saattaa olla huolimattomasti kirjoitettu ja että maininta ministerin välittömästä esittelystä ehkä koskee vain tässä pykälässä mainittuja »sotilaallisia nimitysasioita». Ja kun PLA:ssa »sotilaallisilla nimitysasioilla» tarkoitetaan puolustuslaitoksen »nimitys- ja muita henkilöasioita» pitää PLA 2 § silloin yhtä sen kanssa, että puolustusministeri välittömästi esittelee presidentille eräät ylennykset. Tällöin lähdemme siitä, ettei puolustusministerillä ole mitään tekemistä sotilaskäskyasioiden (muiden kuin henkilöasioiden) kanssa, koska hän ei ole tasavallan presidentin käskynalainen.

Mutta mitä on sanottava siitä, että puolustusministeri v. 1919—39 esitteli valtioneuvoston ulkopuolella presidentille muita sotilaskäskyasioita kuin henkilöasioita?⁴¹ Mitä on sanottava siitä, että puolustusministeri on jatkuvasti v:sta 1919 lähtien, myös koko sodanjälkeisen ajan, valtioneuvoston ulkopuolella esitellyt tasavallan presidentille sotilaskäskyasiakuntaa koskevia asioita?

Alkuaan ministerin välitön esittely oli kompromissi sotilaallisten henkilöasiain laatua koskeneessa kiistassa. V:n 1919 PLA:ssa oli nimenomaisia säännöksiä tästä esittelymuodosta henkilöasiain kohdalla. Muiden sotilaskäskyasioiden esittelyn järjestelyssä näyttää periaatteena olleen se, että esittelijöinä toimivat ne sotilasviranomaiset, jotka olivat välittömästi presidentin alaisia.⁴² Asetuksessa nimittäin mainittiin, että sotavaen päällikkö ja yleisesikunnan päällikkö esittelivät

⁴¹ Ks. s-min:n ja pl-min:n esitellyt TP:lle 1919—1939. — Edellä on mainintoja näistä esittelyistä s. 70 alav. 2, 169 alav:t 64, 65 ja 69 (organisaatiomääräyksiä) sekä s. 66 alav:t 51—53 (joukkojen siirtoja).

Kun *Tarkiainen* v. 1938 kirjoitti, ettei puolustusministerin esiteltäviin kuulunut sotilaskäskyasioita, ei tämä siis pitänyt yhtä todellisuuden kanssa. Ks. *Tarkiainen* s. 126. Oikean kuvan vallinneesta tilanteesta antaa sitä vastoin *Björkstén*, JFT 1929 s. 115 ja 126.

⁴² Tämä periaate ilmeni mm. siitä, että yleisesikunnan päällikön esittelyoikeus lopetettiin, kun hänet 23. 4. 1924 saatettiin sotavaen päällikön alaiseksi. Vrt. 1919 PLA 3,3 §, muut. 8. 5. 1925/153.

kumpikin tasavallan presidentille toimialaansa kuuluvat asiat. Hyvin lähellä on sellainen e contrario-johtopäätös, ettei esittelytehtävää ollut lupa uskoakaan muille viranomaisille.⁴³ Mihin näin ollen perustettiin puolustusministerin välitön esittely?

Tasavallan ensimmäisen presidentin, jonka toimikautena puheena oleva käytäntö sai alkunsa, voidaan tuskin ajatella — tässä hänen oletettavasti suhteellisen hyvin tuntemassaan asiassa⁴⁴ — lähteneen tietien tahtoen ulottamaan puolustusministerin välitöntä esittelyä yli asetuksen säättämien rajojen. Vastaus kysymykseen saatetaan löytää siitä tosiseikasta, että puolustusministerin välittömät esittelyt koskivat — henkilöasiain ohella — yleensä joukkojen pysyvää tai tilapäistä siirtoa taikka organisaatiomääräysten antamista.

Kuten aikaisemmin (s. 31) on todettu, oli toimialaraja toisaalta sota-väen päällikön ja hänen esikuntansa sekä yleisesikunnan ja toisaalta puolustusministeriön välillä sangen epämääräinen. Kuitenkin ministeriö yleensä ratkaisi organisaatiomääräyksiä koskevat asiat, ellei niitä alistettu presidentille. Presidentin ylipäällikönvaltaan näiden antaminen kai tajuttiin kuuluvaksi, muuten tuskin olisi käytetty välitöntä esittelyä. Mutta YE:ssä tai SE:ssä ei olisi ollut tarpeellista henkilökuntaa näiden asioiden käsittelyyn; ministeriössä sitä vastoin oli. Kun organisaatiomääräysten antaminen ei myöskään välttämättä kuulunut sota-väen päällikön eikä yleisesikunnan päällikön toimialaan, ei ministerin välitön esittely näissä asioissa ollut suoranaudessa ristiriidassa 1919 PLA:n kanssa, vaikka sille toisaalta ei tästä säädöksestä ollut löydettävissä perustaakaan.

Pulmallisempi oli kysymys joukkojen sijoittamisesta. Edellä (s. 168) on mainittu, että 1920-luvulla valta määrätä joukkojen sijoittamisesta luettiin teoriassa ylipäällikönvaltaan, vaikka käytännössä asiasta esiintyikin epävarmuutta. Tilapäisestä sijoituksesta päättivät sekä tasavallan presidentti sotilaskäskyteitse että puolustusministeriö. Myöhemmin vakiintui käsitys, että pysyvä sijoitus kuului organisaatiomääräyksiin, joten puolustusministerin välitön esittely tällä kohtaa oli hyväksyttävissä, sen mukaan mitä edellä on esitetty. Sitä vastoin ei voinut

⁴³ Vrt. Björkstén, JFT 1929 s. 115.

⁴⁴ Presidentti Ståhlberg näyttää huolellisesti tarkastaneen 1919 PLA:n sisällön ja sanamuodon. Ks. ed. s. 27 alav. 5. Myös perustuslakikomitean puheenjohtajana on Ståhlbergin oletettava ainakin jossain määrin syventyneen HM 34,4 §:ään liittyviin ongelmiin.

olla sopusoinnussa 1919 PLA:n kanssa, että ministeri esitteli valtioneuvoston ulkopuolella myös joukkojen tilapäistä siirtoa koskevia asioita, jotka aivan ilmeisesti olivat operatiivista laatua. Syy esittelyjärjestykseen oli otaksuttavasti se, että tällaisiin siirtoihin liittyi usein ulkopoliittisia vivahteita.⁴⁵ Asian poliittisen merkityksen vuoksi haluttiin siis saada valtioneuvoston jäsen myötävaikuttamaan ylipäällikönvallan käyttöön. Sama perustehan aiheutti, niin kuin on kerrottu, 1950-luvun lopulla muutoksia aluevalvonnasta annettuihin säännöksiin (ks. s. 111).

Peruste oli tosiasiallisesti ehkä painava, mutta ei poistanut ministerin esittelyn asetuksenvastaisuutta. Joukkojen tilapäinen siirto kuului sotaväen päällikön eikä ministerin toimivaltaan. Virheellinen esittelymuoto lienee pantava viranomaiskäytännön vakiintumattomuuden tilille.

Jos ajatellaan nykyistä käytäntöä, jonka mukaan puolustusministeri esittelee valtioneuvoston ulkopuolella sotilasvirkapukua koskevat asiat, saatetaan väittää — ja ehkä hyvinkin perustein — että tämä menettely yksinkertaisesti perustuu vanhaan kutyymiin.⁴⁶ Tavanomainen käytäntö on siis luonut tavanomaista oikeutta. Mutta yhtä hyvin voidaan tämän menettelyn katsoa tukevan sellaista PLA 2 §:n sanamuodon mukaista tulkintaa, että puolustusministerillä on valta esitellä presidentille sotilaskäskyasioita, muitakin kuin vain henkilöasioita.

Kun PLA 6 §:n 4 kohdan nojalla esittelyoikeus kuuluu ensisijaisesti puolustusvoiman komentajalle, joudutaan kysymään, millä perusteella määräytyisivät ne sotilaskäskyasiat, joiden esittely tulisi puolustusministerin tehtäväksi.

Ensimmäinen vaihtoehto on se, että presidentti sotilaskäskyteitse määräisi ministerin esittelemään tietyn asian tai asiaryhmän. Tämä ei kuitenkaan liene mahdollista, koska ministeri ei sotilaskäskyasioissa

⁴⁵ Työvoimakysymykseen ja ulkopoliittisiin näkökohtiin on puolustusministerin välittömän esittelyn yhteydessä viitannut *Oiva Olenius*.

Ministerin välittömän esittelyn saattoi jossain tapauksissa aiheuttaa sekin, että esiteltävä asia koski sekä puolustuslaitosta että suojeluskuntajärjestöä. *Hugo Östermanin* antaman tiedon mukaan pl-min. esitteli TP:lle kotijoukkojen alistamisen suojeluskuntain päällikölle 9.10.1939 (ks. ed. s. 170 alav. 69), koska sekä SP että sk-pääll. olivat molemmat välittömästi TP:n alaisia eikä asian esittely olisi näin ollen luontevasti sopinut kummallekaan.

⁴⁶ Tällainen käsitys on *Reino Arimon* ja *Toivo Siivosen* antamien tietojen mukaan ollut vallitsevana PIM:ssä.

ole presidentin käskynalainen. Toinen vaihtoehto on se, että asia riippuisi ministerin harkinnasta. Mutta kun PLA 6 §:n 4 kohdassa säädetään, että esittely »kuuluu» jollekin muulle viranomaiselle, täytyy tämän toki merkitä muuta kuin sitä, että »kuuluminen» on ao. viranomaisen omassa harkinnassa.

Jäljelle jää vain se tulkintavaihtoehto, johon voidaan päätyä muutakin tietä: PLA 2 § viittaa vain mahdollisiin lailla tai asetuksella annettuihin säännöksiin. Puolustusministeri esittelee siis valtioneuvoston ulkopuolella sotilaskäskyasioita presidentille, mikäli tällainen tehtävä hänelle erikseen on laissa tai asetuksessa uskottu. Näin esitellään nykyisin vain ylennykset. Tavanomaisen käytännön mukaan ministeri lisäksi esittelee valtioneuvoston ulkopuolella sotilasvirkapukua koskevat asiat.

Puolustusministerin välittömän esittelyn perustuslainmukaisuutta käsittelen tuonnempana.

3. VIRALLISEN JA TOSIASIALLISEN VALLANKÄYTÖN RAJANKÄYNTIÄ

Vapaamuotoisuuden tuottama ongelma. Joissakin tapauksissa saat-
taa käydä vaikeaksi sen selvittäminen, onko presidentin eräissä sota-
voimaa koskevissa kannanotoissa kysymys sotilasviranomaisille anne-
tuista sitovista käskyistä vaiko epävirallisista mielipiteistä, joilla on
vain tosiasiallinen merkitys.

Ongelma liittyy ylipäällikönvallan käytön vapaamuotoisuuteen. Kir-
jallinen muoto ei ole välttämätön, ja esittely saattaa ääritapauksessa
merkitä vain käskynsaajan kuulemistä. Kun näin on, ei käytännössä
muotoutuneen erityisen päätöksentekomenettelyn (ks. ed. s. 190) nou-
dattamatta jättämisen ehdottomasti tarvitse merkitä sitä, että kysymys
olisi vain tosiasiallisesta vallankäytöstä.

Sitoviksi tarkoitetut suulliset käskyt. Jo 1920-luvulta saakka näyt-
tää esiintyneen presidentin suullisia määräyksiä, joiden »virallisuu-
desta», ts. sitovuudesta ei ole epäilystä. Oletettavasti suullisen esitte-
lyn tai neuvottelun tapahduttua tasavallan presidentti päätti 1920-luvun

alussa eräistä joukkojen siirroista.⁴⁷ Myös Mäntsälän kapinan aikana 1932 presidentti antoi määräyksiä samassa järjestyksessä.⁴⁸

Kun presidentti Mannerheim vuoden 1944 jälkipuoliskolla aktiivisesti käytti ylipäällikönvaltaansa, noudatettiin sotilaskäskyasioista päättäessä samanlaisia muotoja kuin hänen ollessaan sodanaikaisena ylipäällikkönä. Tällöin ei ollut harvinaista, että esittely ja/tai ratkaisu olivat suullisia.⁴⁹ *Jarl Lundqvistin* kertoman mukaan Mannerheimillä oli myöhemminkin presidenttikautenaan taipumus ratkaista sotilaskäskyasioita pelkästään suullisesti. Paras esimerkki tästä on se, että Lundqvistin määrääminen puolustusvoimain va. komentajaksi 1945 perustui Mannerheimin Lundqvistille antamaan suulliseen määräykseen, jota annettaessa ei ketään muuta ollut saapuvilla.⁵⁰

Suullisia täysin kirjaamattomia määräyksiä on esiintynyt myöhemminkin. On ehkä syytä mainita, että määräyksen puolustusvoimain asettamisesta tehostettuun valmiustilaan 1948 antoi presidentti suullisesti puolustusvoimain komentajalle.⁵¹

Presidentin muut kannanotot virallisen esittelyn ulkopuolella. Edellä kerrotuissa tapauksissa ei ole vallinnut epäselvyyttä siitä, ovatko presidentin suullisesti antamat määräykset olleet sitovia. Ylipäällikönvaltan käyttö on muodoiltaan järjestetty niin väljäksi, ettei määräysten

⁴⁷ Ks. ed. s. 65—66 selostettuja toimia. Mahdollisesti nämäkin asiat on virallisessa esittelyssä esitelty presidentille, mutta en ole onnistunut löytämään esittelylistoja SA:sta.

⁴⁸ Ks. ed. s. 67 alav. 54 main. lähteet.

⁴⁹ Sodanaikaisen ylipäällikön päätöksentekotavoista ks. *Airo*, Ylipäällikkö s. 258—261; *Halsti* I s. 270—271; *Viljanen* s. 348—360. Suullisia tietoja ovat antaneet *Aksel Airo*, *Ragnar Grönvall* ja *Tauno Viljanen*.

⁵⁰ Mannerheim kutsui Lundqvistin luokseen Tamminiemeen ja keskusteli hänen kanssaan kahden kesken, minkä jälkeen hän samassa tilaisuudessa antoi Lundqvistille tekstissä mainitun määräyksen. Päätöksestä ei tällöin — eikä myöhemminkään — laadittu minkäänlaista asiakirjaa. Lundqvist itse antoi asian tiedoksi näin kuuluvalla kiertokirjeellä: »PvPE. Kom.os. N:o 3712/Kom. 1. Mikkeli 2.7.45. Ylipäällikön Suomen Marsalkan määräyksestä olen tänään ryhtynyt väliaikaisesti hoitamaan puolustusvoimain komentajan tehtäviä. Kenrl. luutn. J. F. Lundqvist.» SA. — *Jarl Lundqvistin* antamia tietoja.

Myös päätöksen liikekannallepanovalmistelutöiden keskeyttämisestä tammi-kuussa 1945 Mannerheim teki suullisesti. *Aksel Airon* antama tieto.

⁵¹ *Albert Puroman* antama tieto. — Valmiustilaan asettamisesta ks. ed. s. 67—68.

vapaamuotoisuus ole riistänyt niiltä sitovuutta. Paljon vaikeammin arvioitavissa on presidentin eräiden muiden kannanottojen oikeudellinen merkitys.

Pääesikunta informoi säännöllisesti tasavallan presidenttiä toimittamalla tälle muistioita sekä sotilaskäskyasioista (koulutus) että muista puolustusvoimia koskevista kysymyksistä (hankinnat). Kun presidentti palauttaa muistion, hän saattaa esittää käsityksensä asiasta joko kirjallisesti tai suoraan puolustusvoimain komentajalle suullisesti. Sotilasviranomaisten ilmoitusten mukaan presidentin huomautukset ovat koskeneet vain hankinta-asioita, eivät sitä vastoin sotilaskäskyasioita.⁵² Mutta tyypillistä on, että ainakin pääesikunnassa on presidentin hankinta-asioista esittämiä käsityksiä (esim. hankinnan suuntaaminen määrävaltioon) pidetty sitovina, »koska presidentillä on valta määrätä ulkopoliitikasta».⁵³

Myös omasta aloitteestaan presidentti on virallisen esittelyn ulkopuolella puuttunut puolustusvoimain asioihin. Tällöin hän on turvautunut joko käsikirjeeseen tai suulliseen neuvotteluun puolustusvoimain komentajan kanssa. Täten on yleensä käsitelty vain detaljikysymyksiä; suuriin ja tärkeisiin asioihin ei presidentti näin ole puuttunut. Presidentin toimien johdosta puolustusvoimain komentaja on tavallisimmin suorittanut tutkimuksia ja tiedusteluja puolustusvoimain piirissä tai ryhtynyt muihin toimiin. Tyypiesimerkkinä mainittakoon, että presidentti *Kekkonen* lähetti 1963 puolustusvoimain komentajalle kirjeen, jossa hän totesi Ranskan puolustusvoimiin perustetun erityisiä urheilujoukkueita ja kysyi, »eikö meilläkin voitaisi menettellä samoin». Kirje johti aikanaan tuloksiin: urheilujoukkueet perustettiin pääesikunnan määräyksestä.⁵⁴

Sitova käsky vai sitomaton ohje? Jos niitä tasavallan presidentin kannanottoja ja mielipiteitä, jotka hän esittää virallisen esittelyn ulkopuolella, ei pidetä sitovina käskyinä, on puolustusvoimain komentajalla oikeus olla panematta niitä täytäntöön.⁵⁵ Mutta kun käskyn

⁵² *Olavi Kortteen, Paavo Ilmolan ja Sakari Simeliuksen* antamia tietoja. — Kysymys on lähinnä vuoden 1956 jälkeisestä ajasta.

⁵³ *Sakari Simeliuksen* lausunto.

⁵⁴ *Urho Kekkonen ja Sakari Simeliuksen* antamia tietoja.

⁵⁵ Samankaltaisia epävirallisia neuvotteluja, kuin edellä on kuvattu, presidentillä on ollut myös ulkoasiainministerin ja ulkoasiainhallinnon virkamiestenkin

antaminen on perin löyhästi määrämuotoon sidottu, raja velvoittavaksi tarkoitetun käskyn ja esimiehen muunlaisen mielenilmauksen välillä hämärtyy helposti. Käskynalainen pyrkii tulkitsemaan käskyksi sitomattomiksikin tarkoitetut ohjeet.⁵⁶ Tämä tendenssi näkyy myös tasavallan presidentin ja puolustusvoimain komentajan välisissä suhteissa.

Presidentti ja puolustusvoimain komentaja näyttävät suhtautuneen eri tavoin niihin kannanottoihin, jotka presidentti on esittänyt virallisen esittelyn ulkopuolella. Puolustusvoimain komentaja on käsittänyt nämä sitoviksi,⁵⁷ kun taas presidentti on itse katsonut ne vain toivomuksiksi, mielipiteiksi.⁵⁸ Käskyn sitovuutta arvosteltaessa täytynee pitää ratkaisevana esimiehen käsitystä: »toivomukset» eivät ole käskyjä sanan hallinto-oikeudellisessa merkityksessä. Käskynalainen ei ole oikeudellisesti velvollinen tottelemaan niitä. Kun taustalla kuitenkin on mahdollisuus, että »toivomukset» tarvittaessa voidaan — mikäli on kysymys sotilaskäskyasioista — helposti pukea sitovan käskyn muotoon, on luonnollista, että puolustusvoimain komentaja noudattaa presidentin viitteitä, annettiin ne sitten minkä muotoisina tahansa.

Edellä esitetty osoittaa joka tapauksessa, kuinka hiuksen hieno raja virallisen ja tosiasiallisen vallankäytön välillä on. Kun esittelyn käsite voidaan tulkita mahdollisimman väljästi, jää jäljelle vain se vaatimus, että presidentti itse antaa ymmärtää kannanottonsa — ilmoitettiin siitä sitten suullisesti tai kirjallisesti — olevan tarkoitettu sitovaksi. Tämäkin raja haipuu käskynalaisuussuhteen vaikutuksesta käytännössä olemattomiin.

kanssa. *Kastari*, TP:n asema s. 36, lausuu, että näillä keskusteluilla on »suuri tosiasiallinen merkitys, vaikkei oikeudellista sitovuutta». Ulkoasiainhallinnossa on kuitenkin helpompi kuin puolustushallinnossa todeta, etteivät presidentin mielipiteet ole oikeudellisesti sitovia, koska päätöksenteko ulkoasioissa on sidottu valtioneuvoston istuntoon.

⁵⁶ Ks. esim. KKO:n aktissa n:o 271/138, V.D. 1946 selostettu tapaus (ev. Malmin syytejuttu).

⁵⁷ »Esimiehen toivomus on puoli käskyä.» *Sakari Simeliuksen* lausunto.

⁵⁸ »Sotilasviranomaiset saavat toimia kuten parhaaksi katsovat.» *Urho Kekkonen* lausunto.

II LAILLISUUSTAKEET YLIPÄÄLLIKÖN- VALLAN KÄYTÖSSÄ

Tasavallan presidentti voi joutua oikeudelliseen vastuuseen lainvastaisista virkatoimistaan vain siinä tapauksessa, että virkatoimeen sisältyy valtio- tai maanpetos (HM 47,2 §). Muutoin on oikeudellinen vastuu presidentin virkatoimista valtiosäännön määräämällä myötävaikuttajalla, valtioneuvostolla tai sen yksityisellä jäsenellä. Ministerinmyötävaikutusta koskevin säännöksin on presidentin vallankäytölle järjestetty yksityiskohtaiset ja tiiviit laillisuustakeet.

Ylipäällikönvallan käytössä eivät myötävaikuttajina ole valtioneuvoston jäsenet vaan sotilasviranomaiset.¹ Laillisuustakeiden — mikäli niitä on järjestetty — saatetaan tällöin ajatella kiinnittyvän kahteen eri vaiheeseen: esittelyyn ja päätöksen täytäntöönpanoon; varmennustahan PLA ei esittelijältä edellytä. Täytäntöönpano ei tosin tavanomaisessa mielessä ole myötävaikutusta, mutta edellä olemme havainneet, että myös valtioneuvoston oikeudellisen myötävaikutusvastuun pääpaino on täytäntöönpanovaiheessa. Täytäntöönpano onkin viimeinen vaihe, jossa toinen viranomainen pystyy ehkäisemään lainvastaisen päätöksen vaikutukset.

Sotilasviranomaisen myötävaikutukseen liittyy hyvin läheisesti kysymys ns. sotilaallisesta tottelemisvelvollisuudesta.

¹ Tavallisesti termi »myötävaikutus» liitetään ministerien toimiin. Saataan asettaa kyseenalaiseksi, onko tämä termi liitettävissä sotilasviranomaisten vastaaviin toimiin, kun on puhe presidentin vallankäytöstä. Olen näin tehnyt, koska myötävaikutus ja oikeudellinen vastuu ovat valtiollisessa järjestelmässämme kiinteässä keskinäisessä yhteydessä. — *Puhakka*, LM 1923 s. 27, lukee — 1919 PLA:n kannalta — puolustusministerin ja TP:n sota-asiainkanslian päällikön myötävaikuttaviksi elimiksi, mutta jättää tässä yhteydessä mainitsematta sotaväen päällikön ja yleisesikunnan päällikön.

1. SOTILAALLISESTA TOTTELEMISVELVOLLISUUDESTA²

Tottelemisvelvollisuus hallinnossa. Sotilaallinen tottelemisvelvollisuus katsotaan yleensä laajemmaksi tai tiukemmaksi kuin virkamiehen tottelemisvelvollisuus muilla hallinnon aloilla.³ Pinnallinen tarkastelu tosin näyttäisi osoittavan, että tottelemisvelvollisuuden rajat on vedetty samoihin kohtiin kaikkialla valtionhallinnossa. Yleinen hallinto-oikeudellinen periaate näet on, ettei käskynalainen ole velvollinen noudattamaan sisällöltään ilmeisesti lainvastaista käskyä,⁴ ja sama periaate näyttää ilmenevän niistä hallinto-oikeudellisista säännöksistä, jotka määräävät sotilaallisen tottelemisvelvollisuuden sisällön ja laajuuden.⁵ Niinpä SO 93 kohdassa määrätään: »Jos kuitenkin esimiehen antama käsky on sellainen, että käskynalainen täyttäessään sen joutuisi selvästi rikkomaan lakia tai palvelusvelvollisuuttaan vastaan, hän on velvollinen ilmoittamaan käskynantajalle siitä. Jos esimies siitä huolimatta toistaa käskyn, on käskynalainen velvollinen kieltäytymään täyttämästä sitä.»

Lähempi tarkastelu osoittaa kuitenkin eroavuuksia sotilaallisen ja yleisen tottelemisvelvollisuuden välillä.

Sanktioiden voimakkuus. Sotilaallisen tottelemisvelvollisuuden sanktiot ovat poikkeuksellisen voimakkaat. Esimiehen käskyn noudattamatta jättämisestä saattaa eräissä olosuhteissa seurata jopa kuolemanrangaistus. Esimiehellä on määrätapauksissa julkisoikeudellinen

² Termi »tottelemisvelvollisuus» on usein korvattu termillä »kuuliaisuusvelvollisuus». Ks. esim. *Ståhlberg* s. 178 ja *Rytkölä* s. 48. Tekstissä esiintyvää termiä käyttävät mm. *Merikoski II* s. 8 ja *Rautapää* s. 95.

³ Näin esim. *Merikoski*, TP:n asema. — Tottelemisvelvollisuudesta hallinnossa yleensä ks. *Merikoski II* s. 8; *Rytkölä* s. 48—49; idem, LM 1960 s. 596—598; *Ståhlberg* s. 175—180.

⁴ Näin esim. *Ahtee*, LM 1953 s. 305. — *Ylösjoki I* s. 217 katsoo sen seikan, että käskynalaisuussuhde sotilas- ja poliisihallinnossa on huomattavasti tehokkaampaa kuin muussa hallinnossa, olevan »itsestään selvä». Tällainen lausuma on huihtaisu ilmaan. Tutkimuksessa on selvittävä, millä tavoin ja mistä syystä käskynalaisuussuhde on tehokkaampi.

⁵ *Rautapää* s. 95 katsoo, että juuri sotilasohjesäännöt ja yleensä hallinto-oikeuden piiriin kuuluvat normit — eivätkä siis SRL:n säännökset — määräävät tottelemisvelvollisuuden sisällön ja laajuuden.

hätävarjelusoikeus, valta käyttää väkivaltaa alaistaan kohtaan, joka jättää tottelemisvelvollisuuden noudattamatta.⁶

SRL 35 §. Sotilaskäskynalainen saattaa joutua tilanteeseen, jossa voimakkaiden sanktioiden uhka kohdistuu häneen kahdelta taholta. Toisaalta hän tietää, että käskyn noudattamatta jättäminen on yleensä julistettu rangaistavaksi teoksi, mutta toisaalta hän saattaa epäillä syyllistyvänsä rangaistavaan tekoon noudattaessaan käskyä. Käskynalainen tietää, ettei ilmeisesti lainvastaista käskyä tarvitse noudattaa. Mutta hän tietää myöskin, että häntä rangaistaan tottelemisvelvollisuuden rikkomisesta, mikäli hän erehtyy lainvastaisuusarvioinnissaan.⁷

Tämän motiivien ristiriitaan johtavan tilanteen lainsäätäjä on ratkaissut tavalla, jossa käskynalaista tavallista enemmän suojataan oikeudelliselta vastuulta. Tottelemisvelvollisuus tulee samalla poikkeuksellisen tiukaksi. SRL 35 §:ssä näet säädetään: »Jos se, joka on havaittu rikokseen syyppäksi, voi näyttää saaneensa siihen esimieheltään käskyn, tuomittakoon käskynalainen rangaistukseen *ainoastaan siinä tapauksessa*, että hän on poikennut käskystä tai *hänen havaitaan ilmeisesti käsittäneen*, että hän noudattamalla sitä tulisi rikkomaan lakia tai palvelusvelvollisuuttaan vastaan.»

SRL 35 § siis rajoittaa käskynalaisen vastuuta kahdessa suhteessa. Ensiksi: jos lainvastainen teko on tehty käskystä, käytetään syyllisyyttä arvosteltaessa puhtaasti subjektiivista kriteeriä. Syyllisyys arvostellaan sen mukaan, mitä käskynalainen *todella on käsittänyt*,⁸ eikä — niin kuin yleensä on laita — sen mukaan, mitä hänen olisi pitänyt käsittää.⁹ Toiseksi: käskynalaisella on velvollisuus kieltäytyä noudattamasta käskyä vain siinä tapauksessa, että hän on *heti* käsittänyt käsketyt toimen lainvastaisuuden.¹⁰ Tämä johtuu siitä, että tilanteet, joissa

⁶ Ks. SRL 73 ja 98 § sekä 38 §:n 1 mom:n 5 k. — Peloitavilla ja ankarilla rangaistuksilla pyritään kurin ja järjestyksen ylläpitämiseen sotajoukossa, mitä taas pidetään välttämättömänä edellytyksenä joukon taistelukelpoisuudelle. Oittinen, LM 1944 s. 414. — Esimiehen välittömästä aseenkäytöstä julkisoikeudellisen hätävarjelen muotona ks. Ohquist, Hbl 317/1965.

⁷ Vrt. Jägerskjöld II: 1 s. 47.

⁸ Näin Rautapää s. 99. Ks. myös KM 1948:3 s. 53.

⁹ Yleisistä syyksiluettavuusperiaatteista ks. Honkasalo, Yleiset opit II s. 103—107, 115—119.

¹⁰ Näin Rautapää s. 98—99.

käskyt sodan aikana annetaan, eivät useinkaan siedä viivyttelyä eivätkä pitkäaikaista harkintaa. Käsky on yleensä pantava pikaisesti toimeen.¹¹

Käskyn muodollinen oikeellisuus. Valtionhallinnossa edellytetään käskynalaisella myös olevan valta tutkia käskyn muodollista oikeellisuutta. Käskyn antamisen tulee kuulua antajan toimivaltaan ja käskelyn toimen käskynsaajan toimivaltaan; laissa säädettyjä muotoja on noudatettava sekä käskyä annettaessa että sitä toteutettaessa. Jos jokin näistä muodollisista edellytyksistä puuttuu, on käskynsaajalla valta kieltäytyä käskyä noudattamasta.¹² Toisin on sotilaskäskynalaisen laita. Hänen asemansa käy selville SO 93 kohdan määräyksestä: »Käskynalaisen on vastaväitteittä suoritettava tunnollisesti ja täsmällisesti esimiehen käskyt.» Luultavasti SO 93 kohta ilmaisee tavanomais-oikeudellisen normin, joka on hierarkisesti korkeampi kuin sotilasviranomaisen antama ohjesääntö. Sotavoiman piirissä käskyn muodollisen oikeellisuuden tutkiminen merkitsee vain sitä, että käskynalainen toteaa käskynantajan esimiehekseen. Tämän pitemmälle ei sotilaskäskynalaisen tutkimisvalta eikä -velvollisuus ulotu.¹³

¹¹ Myös *Erich II* s. 158 huomauttaa siitä merkityksestä, mikä tekstissä mainittulla seikalla on tottelemisvelvollisuuden laajuutta arvosteltaessa. Käsky, joka käy merkityksettömäksi, ellei sitä viipymättä noudateta, jättää käskynsaajalle vähemmän tilaisuutta harkintaan kuin käsky, jota on mahdollista rauhassa tutkia. Vrt. myös *Marschall v. Bieberstein* s. 377 ja *Batschelet* s. 3, jotka käyttävät ilmausta »prompter Gehorsam». Ks. myös *Promemoria* 1932 s. 36.

Sotilaskäskynalaisen aseman luonnehtii *Fuhrmann* s. 17 seuraavasti: »Aus der militärischen Disziplin ergibt sich ein Maximum an Gehorsamspflicht und ein Minimum an Berechtigung zur Gehorsamsverweigerung und zur Prüfung der erhaltenen Befehle.» — Sotilaskäskynalaisen tutkimisvallasta Ruotsin oikeuden mukaan ks. *Herlitz*, *Organisation* s. 192—193 ja *Jägerskjöld II*:1 s. 52, Saksan oikeuden mukaan *Lepper* s. 106 ja Sveitsin oikeuden mukaan *Batschelet* s. 60—61.

¹² Näin *Ståhlberg* s. 176—177.

¹³ Ks. *Hermanson/Kaira* s. 108: sotilaallinen tottelemisvelvollisuus ei salli käskynalaisen käydä tutkimaan päällikön oikeutta antaa määrättyjä käskyjä.

Marschall v. Bieberstein s. 403 lausuu, että sotilaan valta tutkia annettun käskyn muodollista oikeellisuutta on siten rajoitettu, »dass die Unzuständigkeit des Befehlenden dem Pflichtigen gegenüber durch seine Vorgesetzteigenschaft gedeckt wird und eine Unzuständigkeit des Gehorchenden dank dem umfassenden Bereich des Dienstes in praxi nahezu undenkbar ist, woraus dann weiter die Irrelevanz der Formvorschriften folgt». Suomen oikeuden kannalta voidaan tosin asettaa kyseenalaiseksi, onko käskynalaisen todella noudatettava sellaisia

Sotilaallisen tottelemisvelvollisuuden sisältö. Sotilaallinen tottelemisvelvollisuus koskee kaikkia esimiehen antamia *sisällöltään* lainmukaisia käskyjä. Tämä velvollisuus on siis laajempi kuin hallinnossa yleensä. Sotilaallisen esimiehen antamat käskyt täytetään herkemmin kuin muualla hallinnossa, koska niiden noudattamatta jättämistä seuraava ankarien sanktioiden soveltaminen; ne täytetään nopeammin, koska käskyjen tutkimiseen ei ole lupa käyttää runsaasti aikaa. Sotilaallinen tottelemisvelvollisuus saattaa ulottua myös sisällöltään lainvastaisiin käskyihin,¹⁴ koska lainvastaisen käskyn täyttäminen jää rankaisematta, jollei käskynsaajan voida osoittaa ilmeisesti käsittäneen tekoaan lainvastaiseksi.

Kun käskynsaajan vastuuta arvosteltaessa päähuomio kiinnitetään subjektiivisiin näkökohtiin, johtuu tästä normaalitapauksessa, että sotilaallisessa hierarkiassa ylhäällä olevan käskynsaajan vastuu ja tutkintavalta ovat laajempia ja tottelemisvelvollisuus näin ollen hieman suppeampi kuin hierarkiassa alempana olevan käskynsaajan.¹⁵

käskyjä, jotka eivät koske virka- ja palvelustehtäviä. Kysymyksellä ei kuitenkaan ole varsin suurta merkitystä, koska — kuten M.v.B. lausuu — palveluksen laaja-alaisuuden takia ei tätä puolta yleensä jouduta harkitsemaan. Ib. s. 388—390.

¹⁴ Tähän suuntaan myös *Palme*, LM 1965 s. 156, joka viittaa juuri SRL 35 §:n säännökseen. — Kokemus on myös osoittanut, että käskynalaisen on vaikea kieltäytyä käskyä noudattamasta, vaikka hän käsittäisikin sen lainvastaisuuden. Tämä seikka on otettu huomioon viimeisimmässä sotilasrikoslainsäädännön uudistusehdotuksessa. Ks. *Lvk:n julk.* 1964:8 s. 10.

¹⁵ Tuomioistuinkäytännössä esiintyy tapauksia, joissa objektiivisesti katsoen selvästi lainvastainen menettely, sotavangin surmaaminen on jäänyt surmaamiskäskyn antaneen esimiehen vastuulle, ja käskynalainen on SRL 35 §:n nojalla vapautettu vastuusta. Ks. esim. KKO taltio 836/17.4.1945. Toisissa tapauksissa käskynalainen on SYO:ssa vapautettu syytteestä eikä vir. sjä ole ajanut syytettä enää KKO:ssa. Ks. esim. KKO:n aktit 271/138. V.D. 1946 ja 41/22 V.D. 1957. Sotavangin surmaamistapauksesta toiseen suuntaan ks. esim. KKO 1945 II 120.

Vastuun ja harkintavallan laajenemista ja samalla tottelemisvelvollisuuden supistumista sotilaallisen virkahierarkian yläpäässä osoittaa KKO 1947 II 205. Tässä tapauksessa KKO ei soveltanut SRL 35 §:ää everstin arvoiseen sotilashenkilöön, koska tämän hävittäessään esimiehensä käskystä puheena olevat sotavankeihin kohdistuneita rikoksia koskevat tutkintakirjat, joiden rikosten johdosta Suomi oli (väli rauhansopimuksessa) sitoutunut ryhtymään syytetoimenpiteisiin, oli katsottava käsittäneen rikkovansa lakia ja palvelusvelvollisuuttaan — — —.

Jos sotilaskäskynalainen SRL 35 §:n nojalla vapautuu vastuusta, jää vastuu käskynantajan, esimiehen kannettavaksi. Esimies vastaa tällöin välillisenä tekijänä.¹⁶

2. SOTILASESITTELIJÄN ASEMA

A. Esittelijänvastuu puolustuslaitoksessa

HM 93,1 §:n mukaan virkamies vastaa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, ellei hän ole lausunut eriävää mielipidettä pöytäkirjaan. Kun esittelijä varmentaa päätöksestä annettavan toimituskirjan, varmennus osoittaa, kuka asian esittelijänä on päätöksestä osavastuussa, ellei vastuuta ole suljettu pois mainituin tavoin.¹⁷

Puolustuslaitoksen piirissä ei vallitsevan käsityksen mukaan kuitenkaan sovelleta HM 93,1 §:n säännöstä esittelijänvastuusta, vaan päätöksen tekijä, käskyn antaja vastaa päätöksestään yksin. Tällainen käsitys on vallalla siitä huolimatta, että puolustuslaitos kuuluu valtion hallinto-organisaatioon, ja puolustuslaitoksen viran- ja toimenhaltijat muutenkin näyttävät kuuluvan juuri HM 93,1 §:ssä tarkoitettuihin »virkamiehiin».¹⁸ Käsitys on varsin yleinen, voi jopa sanoa poikkeukseton. Se ilmenee viranomaisten päätöksistä ja lausunnoista, puolustusvoimain ohjesäännöistä ja myös oikeustieteellisestä kirjallisuudesta.¹⁹

¹⁶ *Honkasalo*, Yleiset opit II s. 199; *Rautapää* s. 99—100; *Salmiala* s. 67—68, erit. alav. 115; *Serlachius* s. 79 alav. 1.

¹⁷ *Merikoski* II s. 102.

¹⁸ Epämääräisempi tässä suhteessa on sitä vastoin AseVL:n nojalla palvelukseen kutsuttujen reservin upseerien hallinto-oikeudellinen asema.

¹⁹ Ks. PIM:n asett. toimikunnan 13.5.1933 antama mietintö, s. 5, T 4387/12, f, SA; *Promemoria* 1932 s. 28—29; OA v:lta 1946 s. 74; mon. KM 1949: 22 s. 169; EsikO 4 k; *Hermanson* s. 193—194 alav. 2; *Merikoski* II s. 102—103 verr. idem I s. 155; idem, TP:n asema. — Käytettävissäni on myös ollut PIM:n keskusosastossa laadittu, 28.2.1963 päivätty »PM eri viranomaisten tehtävistä, toimivallasta ja vastuusta sotilashallintoasioissa», jossa lausutaan, ettei sotilaallisen komentajan esikuntaan kuuluvilla virkamiehillä ole sellaista (esittelijän) vastuuta kuin VN:n ja ministeriöiden esittelijöillä. — Toisella kannalla on ehkä *Björkstén*, JFT 1935 s. 384, joka toteaa, että HM 93,1 § koskee poikkeuksetta kaikkia esittelijöitä. — Puolustuslaitoksen osalta ks. kuitenkin poikkeusta AseVA 2,1 §:ssä: sotilaspöytäkirjan asevelvollisuusasiain esittelijän, kutsunta-asiain sihteerin, jona voi toimia

Jos vallitsevaa käsitystä halutaan perustella, viitataan tavallisesti sotilasviranomaisten ratkaistavina olevien asiain erikoisluonteeseen taikka siihen, että esittelijä on sotilaallisen tottelemisvelvollisuuden alainen. Jälkimmäisen perusteen osalta on huomautettava, että esittelijä kyllä useimmiten on päätöksentekijän käskynalainen, mutta tottelemisvelvollisuus, joka liittyy esittelyn suorittamiseen ja päätöksen täytäntöönpanemiseen, tuskin voi — vaikka se olisi aivan ehdotonkin — estää eriävän mielipiteen esittämistä. Toisaalta esimiehen ja käskynalaisen suhde on tosiasialliselta luonteeltaan sellainen, että keskustelu käsketyin toimen laillisuudesta — sen tarkoituksenmukaisuudesta puhumattakaan — saattaa tuntua tähän suhteeseen sopimattomalta.²⁰

Joka tapauksessa esittelijänvastuun toteuttaminen puolustuslaitoksessa kohtaisi runsaasti käytännöllisiä vaikeuksia. Ensiksikin: käskynantotekniikasta johtuu, että on usein varsin tulkinnanvaraista, katso taanko käskynsaaja esittelijäksi vai ei. Toiseksi: käskyssä ei aina käytetä kirjallista muotoa, johon liittyvä varmennus ilmaisisi esittelijän. Kirjallinenkin käsky saatetaan jättää varmentamatta. Kolmanneksi: vaikka käsky varmennettaisiin, sen saattaa varmentaa joku muu henkilö kuin esittelijä.²¹ Neljänneksi: olosuhteet eivät aina salli pöytäkirjan laatimista eriävän mielipiteen merkitsemistä varten.²²

Saattaa olla, ettei HM 93,1 §:ää säädettäessä tarkoitettu muuttaa vanhoja periaatteita sotilasesittelijän vastuusta — tai oikeastaan vas-

myös upseeri, »katsotaan yhtyneen sotilaspiirin päällikön tekemään päätökseen, ellei hän ole pöytäkirjaan merkinnyt eriävää mielipidettään». Samoin 1941 AsevA 2,1 §; 1932 AsevA 3 §; 1923 AsevA 7,1 §. Tämän vastuusäännöksen tausta lienee se, että 1922 AsevL 27,1 §:n mukaan sihteerin *ainoana* kelpoisuusvaatimuksena oli, että hänen tuli olla »lainopillisen sivistyksen saanut mies». — Ruotsin osalta ks. *Jägerskiöld* II:1 s. 293—294.

Sitä vastoin PIM:n virkamiehet ovat kaikki yleisen esittelijänvastuun alaisia. Ks. esim. OKa v:lta 1936 s. 99—101.

²⁰ Tätä ilmentää SO 93 kohdan määräys: »Käskynalaisen on *vastaväitteitä* suoritettava tunnollisesti ja täsmällisesti kaikki esimiehen käskyt.»

²¹ Ks. ed. s. 189 alav:ssä 26 sit. EskO 286. Ks. myös PEVO 47 §.

²² Jos kirjallista muotoa käytetään, ei eriävän mielipiteen pöytäkirjaaminen ole nykyisen käytännön mukaan kovinkaan hankala menettely. Eriävä mielipide kirjoitetaan toimituskirjan arkistokappaleeseen, jonka ratkaisija ja esittelijä allekirjoittavat. Ks. Ohjeita valtioneuvoston esittelijöille s. 53.

tuuttomuudesta.²³ Toinen mahdollisuus on se, että tavanomainen käytäntö on sotilasesittelijän osalta supistanut HM 93,1 §:n soveltamisalaa. Joka tapauksessa päädymme siihen, ettei HM 93,1 § ole puolustuslaitoksen piirissä sovellettavissa.^{23a} Esittelijän vastuu puolustuslaitoksessa on ainoastaan yleistä virantoimitusvastuuta. Esittelijä vastaa vain toimenpiteistä, joihin hän on esittelijänä ryhtynyt, lähinnä siis esittämiensä tietojen asiallisuudesta ja oikeaperäisyydestä,²⁴ mutta ei päättävän viranomaisen hänen esittelystään tekemästä ratkaisusta.

B. Sotilasesittelijän vastuu presidentin päätöksistä

Ministerin esittely valtioneuvostossa liittyy myötävaikutusjärjestelmään, jonka tarkoituksena on saada myötävaikuttava orgaani oikeudelliseen vastuuseen vastuuttoman valtionpäämiehen päätöksistä. Sotilasesittelijän perinteellinen vastuuvapaus taas liittyy järjestelmään, jossa päätöksen tekijä aina itse vastaa omista toimistaan. Nämä kaksi järjestelmää leikkaavat toisensa silloin, kun presidentti tekee päätöksensä sotilasviranomaisen esittelystä.

Kummalle järjestelmälle on annettava etusija? Onko sotilasesittelijän vastuuvapautta pidettävä voimassa, vaikka päätöksen tekijäkin on vastuusta vapaa?²⁵ Vai vaikuttaako presidentin vastuuvapaus sotilasesittelijän vastuuseen?

Puolustusvoimain komentaja ei vuoden 1944 jälkeen ole varmentanut presidentin HM 30 §:n nojalla tekemiä päätöksiä. Siten ei aina-

²³ Näin *Hermanson* s. 193—194 alav. 2. Lisäksi *Hermanson* viittaa HM 93,1 §:n sanamuotoon: »upseeri on lainopillisesti virkamies, mutta sanontatapa antaa kuitenkin aiheen olettaa, ettei tässä ole ajateltu upseereja.»

Ks. myös *Sipponen* s. 397—398: »Kun tapaoikeus ei ilmene kirjoitetusta laista, viimeksi mainitun muuttaminen ei kumoa tapaoikeudellista normia; se ei näet puutu tapaoikeuden oikeusperusteeseen, ellei kumoamisesta nimenomaisesti säädetä tai ellei kumoamistarkoitus muuten riidattomasti ilmene lakitekstistä.»

^{23a} *Toivo Siivosen* maaliskuussa 1967 antaman ilmoituksen mukaan valmistellaan parhaillaan PIM:n päätöstä, jonka tarkoituksena on saattaa esittelijänvastuu voimaan puolustuslaitoksessa muiden kuin sotilaskäskyasioiden osalta. Tässä yhteydessä olisi syytä tarkoin harkita, minkä asteisin säännöksiin tuollainen voimaan saattaminen voi tapahtua.

²⁴ Ks. *EsikO* 4 k. Samoin ed. s. 207 alav:ssä 19 main. muistio 28.2.1963.

²⁵ Vrt. *Puhakka* s. 71.

kaan varmennuksella ole haluttu viitata esittelijänvastuun kantajaan. Jos hyväksymme sen, ettei HM 93,1 §:ää ole sotilaskäskyasioissa sovellettava sotilasesittelijään, ei poikkeusta tästä säännöstä voida tehdä puolustusvoimain komentajan kohdalla, ei edes siksi, että presidentti on oikeudellisesta vastuusta vapaa. Jotta puolustusvoimain komentaja vastaisi esittelijänä presidentin päätöksistä, täytyisi asiasta olla positiivisoikeudellinen säännös. Tällaisen puuttuessa ei esittelijänvastuuta ole.

Käsillä olevassa tilanteessa ei siis päätöksen tekijä eikä esittelijä ole vastuussa päätöksestä. Ylipäällikönvallan käytön laillisuustakeita ei tämä asiointi kuitenkaan ratkaisevasti heikennä, koska esittelijä ei eriyvän mielipiteen esittämisellä kuitenkaan pystyisi estämään päätöksen voimaan tuloa.

Puolustusvoimain komentajan ja muun sotilasviranomaisen vastuu esittelystä on vain yleistä virantoimitusvastuuta.²⁶ Puolustusvoimain komentaja ei siis joudu vastuuseen hänen esittelystään tehdyistä lainvastaisista päätöksistä, vaikkei hän esittäisikään eriyvää mielipidettään.²⁷

²⁶ Tähän suuntaan myös *Hakkila* s. 170 alav. 6; *Hermanson* s. 193—194 alav. 2; idem, *Lausunto* s. 10; *Hermanson/Kaira* s. 110. Samoin ed. s. 207 alav:ssä 19 main. PM 28.2.1963. Ks. myös OA v:lta 1948 s. 53—54: kantelu upseerin virasta vapauttamisen johdosta. OA katsoi, ettei hänellä ollut valtaa ryhtyä toimenpiteisiin TP:n virkatointen osalta, mutta ei tutkinut asiaa esittelijänkään osalta, joka kaikesta päättäen oli sotilashenkilö.

Toisella kannalla näyttää olevan *Björksten*, JFT 1929 s. 122. Ilmeisesti esittelijää tarkoittaen *Björksten* lausuu, että sotilasviranomaisen varmentajana vastaa presidentin päätöksistä, ellei tämä ole pöytäkirjaan merkityttänyt eriyvää mielipidettään. *Björksten* viittaa HM 93.1 §:ään (vrt. ed. s. 207 alav. 19), mutta rajoittaa sotilasesittelijän vastuun vain niihin tapauksiin, joissa presidentti ei välittömästi käytä sotilaallista käskyvaltaa (militära kommandomål). *Björkstenin* kehittämä sotilaskäskyasiain jaointus kahteen ryhmään ei sovellu Suomen hallitusmuodon puitteisiin. Olisi lisäksi epäjohdonmukaista, että sama esittelijä vastaisi eri tavalla kahdesta samassa järjestyksessä tehdystä päätöksestä.

²⁷ Presidentin päätökseen on sotilasesittelijä havaitakseni liittännyt eriyvän mielipiteen vain kerran. Tapaus liittyi erääseen 1920-luvun lopussa sattuneeseen, puolustuslaitoksen piirissä ja laajemmaltikin huomiota herättäneeseen oikeusjuttuun.

Kaksi majurin arvoista upseeria oli SYO:ssa tuomittu vankeusrangaistukseen sen johdosta, että he olivat kieltäytyneet täyttämästä ulkomaisen komennuksen yhteydessä antamaansa palvelussitoumusta. Asiasta nousi laaja lehdistöpolemiikki, mikä jatkui jutun käsittelyn siirtyessä KKO:een. Syytettyinä olevat upseerit

Kun on kysymys välittömästä esittelystä tasavallan presidentille, on syytä vielä kysyä, sisältyykö esittelijän yleiseen virantoimitusvastuuseen vastuu siitä, että päätöksenteko tapahtuu lainmukaisessa, erityisesti perustuslainmukaisessa järjestyksessä. Jos presidentti antaa sotilaskäskyiteitse määräyksen, joka hänen olisi annettava valtioneuvostossa, joutuuko sotilasviranomaisen vastuuseen tällaisen päätöksen esittelystä? Onko sotilasviranomaisella tällöin valta kieltäytyä esittelystä?

Tässä kohtaa on erotettava kaksi tapausta. Jos asia tulee esittelyyn sotilasviranomaisen aloitteesta, on selvää, että esittelijä vastaa tällöin yleisen virantoimitusvastuun perusteella. Hän vastaa tästä toimenpiteestä, johon hän on esittelijänä ryhtynyt.

Entä jos presidentti määrää esittelyn suoritettavaksi? Vastaako sotilasesittelijä siitä, että hän on esitellyt asian, jota ei olisi saanut tässä järjestyksessä ratkaista? Kysymys liittyy vastuuseen käskystä suoritetusta toimesta, jota käsitellään seuraavassa jaksossa.

ja osa lehdistöä esittivät käsityksiä, joiden mukaan sotaväen päällikkö ei ollut menetellyt puolueettomasti syytettyjä kohtaan. Tämän johdosta sotaväen päällikkö ryhtyi toimiin toisen syytetyistä siirtämiseksi pll:een kuuluvasta joukko-osastosta PIM:öön, missä tämä ei enää olisi ollut hänen alaisensa.

Asia tuli TP:n esittelyyn 21.2.1928. Sen joutui esittelemään ye-evl. L. Grandell, koska sotaväen päällikkö ja yleisesikunnan päällikkö olivat jostain syystä estyneinä. Grandell esitteli siirron sotaväen päällikön mielipiteen mukaisesti, koska hän ei halunnut poiketa esimiehensä kannasta. Samalla Grandell kuitenkin — mahdollisesti jo ennen presidentin ratkaisua — esitti kirjallisesti eriävän mielipiteen. Tässä hän totesi majuri T.I.L:lle SYO:ssa tuomitun rangaistuksen ja jatkoi: „— — — ja huomioon ottaen, että upseerin siirtoa ylempään sotilasvirastoon käsitykseni mukaan on pidettävä tunnustuksen antamisena asianomaiselle, katson velvollisuudekseni Tasavallan Herra Presidentille kuuliaisimmin esittää epäilykseni kysymyksessä olevan toimenpiteen myönteisen ratkaisun tarkoituksenmukaisuudesta.”

Esittelijän kannanotto ei vaikuttanut presidentin ratkaisuun. Presidentti ja sotaväen päällikkö olivat jo useita päiviä ennen esittelyä sopineet asian ratkaisemisesta edellä mainitulla tavalla. Toisaalta eriävää mielipidettä ei esitetty vastuun välttämiseksi, vaan se pikemminkin oli protesti esittelijän sotilaallisen esimiehen mielipidettä vastaan.

‘Sihvo II s. 183—192; SP:n esitt TP:lle 21.2.1928; Leonard Grandellin ja Aarne Sihvon antamia tietoja.

3. LAILLISUUSTAKEET TÄYTÄNTÖÖNPANON YHTEYDESSÄ

Jos varmentaminen olisi säädetty presidentin päätösten voimaantulon edellytykseksi myös sotilaskäskyasioissa, olisi varmentajan vastuu ja siihen liittyvä valta kieltäytyä varmentamasta erittäin tehokas päätösten lainmukaisuuden tae. Kun varmennuksesta ei ole säännöksiä, on keskityttävä siihen viimeiseen vaiheeseen, jossa presidentin lainvastaisten päätösten vaikutukset voidaan estää, nimittäin päätösten täytäntöönpanoon.

Kaikki presidentin HM 30 §:n nojalla tekemät päätökset edellyttävät jotakin täytäntöönpanotoimintaa, ainakin tiedoksiantoa. Tämän ohella täytäntöönpano saattaa käsittää yhden tai useampia sisäisiä ja/tai tosiasiallisia viranomaistoimia.

Normaalioloissa esittelijänä toimii puolustusvoimain komentaja, joka myös panee päätökset täytäntöön. Hänen vastuunsa täytäntöönpanosta määräytyy SRL 35 §:n mukaan. Jos hän ilmeisesti käsittää käsketyn toimen lainvastaiseksi, hänellä on oikeus ja velvollisuus kieltäytyä panemasta käskyä täytäntöön.

Laillisuustakeet ylipäällikönvallan käytölle ovat siis olemassa,²⁸ mutta ne ovat suhteellisen heikot, koska täytäntöönpanijan vastuu ei kata presidentin kaikkia lainvastaisia päätöksiä. Laillisuustakeet ovat heikommalla kuin presidentin muussa vallankäytössä, ministerien myötävaikuttaessa päätöksentekoon.²⁹ Valtioneuvoston jäsenetkään eivät tosin vastaa oikeudellisesti kaikista lainvastaisista virkatoimistaan eivätkä myötävaikutuksestaan presidentin kaikkiin lainvastaisiin päätöksiin. Jotta vastuu syntyisi, tulee ministerin virkatoimen olla *selvästi* lainvastainen ja menettelyn, johon ministeri on avullisena (presidentin päätös), *ilmeisesti* laitton. Mutta tämä »ilmeisyys» arvostellaan objektiivisesti. Sitä paitsi myötävaikuttava ministeri vastaa myös tuottamuk-

²⁸ Vastuukysymyksestä ylipäällikönvaltaa käytettäessä ks. myös *Lindström* s. 45 ja *Rotfuchs* s. 39. — Huomattakoon, ettei eduskunta voi — kuten ministerin kohdalla — osallistua täytäntöönpanevan sotilasviranomaisen vastuun toteuttamiseen. Tämän puutteen korvaa osittain OA:n valta ajaa tai ajattaa syytettyä sotilasviranomaisia vastaan. Ks. *Puhakka*, LM 1923 s. 28.

²⁹ *Merikoski*, TP:n asema, lausuu, että oikeudellinen vastuukate puuttuu »miltei kokonaan» presidentin käyttäessä ylipäällikönvaltaansa. *Merikoski* viittää sotilaalliseen tottelemisvelvollisuuteen, mutta sivuuttaa SRL 35 §:n säännöksen.

sellisesta menettelystä, ja syyksiluettavuus arvostellaan tällöinkin objektiivisesti. Ministeri ei siis vastaa myötävaikutuksestaan vain silloin, kun hän tosiasiaassa on käsittänyt presidentin virkatoimen ilmeisesti lainvastaiseksi, vaan myös silloin, kun hänen olisi pitänyt päätös sellaiseksi käsittää.³⁰

Ylipäällikönvaltaa käytettäessä mutkistaa vastuukysymystä se, että presidentin tahdonilmaisu tai kannanotto, joka hallinto-oikeudellisesti ei ole sitova, voi silti vastuun kannalta olla käskyn veroinen. Vastuun kannalta ei näet imperatiivimuoto esimiehen tahdonilmauksessa ole välttämätön; riittää, että käskynalainen käsittää tahdonilmauksen käskyksi.³¹ Puolustusvoimain komentajan vastuu on täytäntöönpanijan vastuuta aina, jos hän itse käsittää presidentin tahdonilmauksen sitovaksi tarkoitetuksi käskyksi, vaikkei presidentti sille tällaista merkitystä olisikaan antanut.

Kun ratkaisun tiedoksianto on esittelijän asiana, on esittelijä presidentin HM 30 §:n nojalla tekemän päätöksen ensimmäinen täytäntöönpanija. Kysytään, onko laittoman päätöksen tiedoksianto — vailla muita täytäntöönpanotoimia — jo sellainen laitton teko, jota suorittamasta puolustusvoimain komentaja voi SRL 35 §:n nojalla kieltäytyä.

Jos ajatellaan valtioneuvoston asemaa, huomataan, että muodollinen täytäntöönpanovastuu on käytännössä kiinnitetty juuri tiedoksiantotoimeen. Puolustusvoimain komentajan osalta on esitettyyn kysymykseen käsittääkseni vastattava myönteisesti. Komentajalla on asemansa vuoksi parhaat edellytykset ratkaista mahdollisesti esille tuleva laillisuuskysymys. Mitä alemmaksi tutkintavelvollisuus siirretään, sitä suppeammaksi se käy, ja sitä heikommiksi tulevat myös laillisuustakeet.

Lopuksi voidaan palata esittelijän vastuuseen päätöksentekomuodon lainmukaisuudesta. Puolustusvoimain komentaja joutuu vastuuseen siitä, että esittely on ollut ristiriidassa perustuslain kanssa, jos hän

³⁰ Ks. *Charpentier*, JFT 1923 s. 393; *Erich*, LM 1924 s. 60; *Hakkila* s. 669—671; *Puhakka* s. 109; *Salmiala*, DL 1953 s. 182—189. Vrt. myös *Honkasalo*, Yleiset opit II s. 116. — *Salmialan* mukaan ministerin virkatoimi on ilmeisesti laitton, kun sen perusteena olevat, siihen liittyvät ja virkatoimeen ryhdyttäessä myöhemmin huomioon otettavat tosiseikat selvästi osoittavat virkatoimen olevan ristiriidassa lain kanssa.

³¹ Ks. *Rautapää* s. 97.

on esittelyn ilmeisesti sellaiseksi käsittänyt. Kun raja sotilaskäskyasioiden ja muiden puolustushallintoon kuuluvien asioiden välillä kuitenkin on epätarkka ja kun sotilasesittelijä ehkä ei ole saanut juridista koulutusta, on todennäköistä, ettei sotilasesittelijää saada vastuuseen sellaisen esittelyn perustuslainvastaisuudesta, minkä hän on käskystä suorittanut.

III TASAVALLAN PRESIDENTIN VALLAN- KÄYTÖN LAAJUUDESTA JA ITSENÄISYYDESTÄ

Asetuksella presidentin ratkaistavaksi pidätettyjen sotilaskäskyasiain määrä on suhteellisen pieni. Näihin kuuluvat upseerien ylentäminen sotilasarvoon, eräitten upseerien tehtävään määrääminen, PLA:sta poikkeavien organisaatiomääräyksien antaminen sotilaskäskyteitse sekä eräät kurinpitoasiat. Pidätettyjen asioiden lisäksi presidentti voi ottaa ratkaistavakseen muitakin sotilaskäskyasioita. Tutkimuksen alussa esitin tästä käytännön esimerkkejä sen osoittamiseksi, että ylipäällikönvalta on v:sta 1919 lähtien säilynyt reaalisenä. Nämä esimerkit eivät vielä antaneet kuvaa presidentin vallankäytön todellisesta laajuudesta.

1. HAVAINTOJA KÄYTÄNNÖSTÄ: YLEISIÄ LINJOJA JA YKSITTÄISTAPAUKSIA

Seuraavassa koetan hahmotella presidentin ylipäällikönvallan käytön yleisiä linjoja sekä samalla selostaa joitakin syystä tai toisesta merkittäviä yksittäistapauksia.

Kun pidätetyt asiat eivät ansaitse huomiota tässä yhteydessä, tulevat esille lähinnä operatiiviset ja koulutusta koskevat päätökset sekä — varsinkin sodanedellisenä aikana — organisaatiomääräykset. Käytäntöä selvittäessäni olen ottanut huomioon ne tapaukset, jotka sen mukaan, mitä edellä I luvussa on selvitetty, ovat luettavissa presidentin virallisen vallankäytön piiriin. Joukossa on kieltämättä eräitä tukinnanvaraisia tapauksia, sellaisia, jotka yhtä hyvin voitaisiin katsoa tosiasialliseksi vallankäytöksi. Jäljempänä oleva selvitys ei pyri olemaan tyhjentävä; sellaisen antamiseen suo puutteellinen ja hajanainen

arkistoaines tuskin mahdollisuuksia.¹ Selvityksessä jätän huomiotta myös ne suurelta osalta täysin rutiiniluontoiset asiat, jotka kutyymien ja sotilasperinteen mukaan kuuluvat presidentille. Tällaisia ovat esim. sotilasvirikapukua sekä joukko-osastojen nimiä, lippuja ja kunniamarsseja koskevat päätökset.

A. Vallankäytön taajuus ja ratkaistujen asioiden laatu

Vallankäytön taajuus. Olojen vakiintumattomuus, yksityiskohtaisten säännösten puuttuminen ja asianomaisten esittelijäin asenne lienevät olleet pääsyitä siihen, että presidentin ratkaistavaksi esiteltiin v. 1919—1928 verrattain runsaasti asioita.² Kun puolustuslaitos asetettiin vakinaiselle kannalle, laski esiteltyjen asiain lukumäärä tuntuvasti. Kriisisyksy 1939 ei tuonut muutosta tähän asiointilaan. Sitä vastoin sodanaikaisen ylipäällikön määrääminen tasavallan presidentiksi 1944 aiheutti sen, että presidentin ratkaisemien asiain lukumäärä nousi maksimiinsa. Sodanjälkeisenä aikana on presidentin ratkaisemia sotilaskäskyasioita ollut erittäin vähän, jos jätetään huomiotta pidätetyt ja rutiiniluontoiset asiat.

Tässä yhteydessä on syytä myös ottaa lukuun se presidentin tosiasiallinen vallankäyttö, josta edellisessä luvussa oli puhe. Kyseessä on suhteellisen uusi ilmiö; se on saanut alkunsa presidentti Kekkonen aikana. Niin kuin mainitsin, tämä tosiasiallinen vaikutus on melko harvoin kohdistunut sotilaskäskyasioihin ja silloinkin vähäarvoisiin kysymyksiin. Kun tarkastelemme ylipäällikönvallan käytön laajuutta,

¹ V:ilta 1919—1939 on vain henkilöasiain esittelylistat sekä kaikki puolustusministerin esittelyt koottu yhteen. Sotilasviranomaisten muita kuin henkilöasioita koskevat esittelylistat ja ilmoitukset presidentin päätöksistä ovat hajallaan YE:n ja PIM:n ao. osastojen papereissa, joiden kaikkien läpikäyminen ei tämän tutkimuksen yhteydessä ole ollut mahdollista. Haastatteluissa saadut tiedot vahvistavat kuitenkin pistokoetarkistuksin saatua kuvaa.

Vuoden 1944 jälkeiseltä ajalta ovat käytettävissä olleet PE:n komento-osaston alaan kuuluvat esittelylistat sekä puolustusministerin esittelyt presidentille. Muilta osin minun on täytynyt perustaa selvitykseni PE:n nykyisten ja entisten virkamiesten antamiin suullisiin tietoihin, jotka kuitenkin ovat enimmäkseen tukeutuneet asiakirja-aineistoon.

² V:ilta 1919—28 olen rekisteröinyt kolmisenkymmentä sellaista presidentin HM 30 §:n nojalla tekemää päätöstä, jotka ovat koskeneet muita kuin rutiini- ja pidätettyjä asioita.

ei mainitulle vaikutukselle tule antaa suurta merkitystä edes tosiasiallisena ilmiönä.

Ratkaistujen asiain laatu. Yhtä olennainen seikka kuin vallankäytön taajuus on ratkaistujen asiain laatu. Jos pidetään silmällä vain normaaliaikoja, voidaan havaita, että sodanedellisenä kautena presidentti sai ratkaistavakseen suhteellisen paljon erilaisia organisaatioasioita. Kuitenkin kaikkein merkityksellisimmät ratkaisut, kuten esim. päätökset puolustussuunnitelmien vahvistamisesta ja alueelliseen liikekannallepanojärjestelmään siirtymisestä, jäivät huolimatta organisaatiopäätösten runsaudesta vaille presidentin virallista — ja tosiasiallistakin — vahvistusta.³

Sodanjälkeisenä aikana ovat presidentille esitellyt asiat yleensä jollain tapaa sivunneet ulkopoliittikkaa. Niinpä liikekannallepanovalmistelujen suorittamisesta luovuttiin presidentin suostumuksella tammi-kuussa 1945 liittoutuneiden valvontakomission kiinnitettyä asiaan huomiota. Kysymys oli kiinteässä yhteydessä v:n 1944 välirauhansopimuksen tulkintaan.⁴ Liikekannallepanovalmistelujen uudelleen aloittamisesta presidentti taas päätti maaliskuussa 1948 sen jälkeen, kun hän oli päättänyt lähettää valtuuskunnan Moskovaan neuvottelemaan Suomen ja Neuvostoliiton välisestä ystävyys-, yhteistyö- ja avunantosopimuksesta.⁵ Kysymys valtakunnan puolustusvalmiudesta oli näiden neu-

³ Tämän ovat lausunnoissaan vahvistaneet *Martti Wallenius* ja *Lennart Oesch*. — On huomattava, että pohja aluejärjestelmälle tosin luotiin lainsäädäntöteitse (1932 AsevL 20,1 §; 1932 AsevA 1 §; A maan jakamisesta sotilaspiireihin 13.12.1932/361; 1933 PLA 1 ja 8 §), mutta järjestelmän varsinainen toteuttaminen oli sotilaskäskyteitse annettavien määräysten varassa. Siirtymisestä uuteen liikekannallepanojärjestelmään ks. *Raikkala* s. 39—41.

⁴ *Airo*, s. 62, kertoo yleisesikunnan päällikkönä esittäneensä puolustusvoimain komentajalle, että lkp-valmistelutöistä — sodanjälkeisissä epämääräisissä oloissa — luovuttaisiin siksi, kunnes avoinna olevat peruskysymykset olisivat selvitettyt. Pv-kom. hankki asialle 9.-12.1.1945 välisenä aikana tasavallan presidentin suostumuksen.

Suullisesti *Airo* on myöhemmin kertonut, ettei pv-kom. halunnut ottaa vastuuta päätöksestä asiassa, jossa toisaalta lain säännökset ja toisaalta valvontakomission kanta näyttivät olevan vastakkain. Vrt. 1941 AsevA 61, 76 ja 96 §.

⁵ PvPE oikeutettiin »ryhtymään operatiivisiin ja liikekannallepanovalmistelutöihin». Pv-kom. esitt. TP:lle 13.3.1948, PE. — Neuvostoliiton neuvottelutarjouksen johdosta presidentillä oli 1.3.1948 ollut »pitkä neuvottelu» pääministerin, ulkoministerin ja puolustusvoimain komentajan kanssa. Päätös neuvotteluvaltuuskunnan lähettämisestä tehtiin 8.3.1948. *Hyvämäki* s. 160—167.

vottelujen johdosta tullut kokonaan uuteen vaiheeseen. Kolmas merkittävä presidentin päätös on ollut valtakunnan puolueettomuuden suojaamissuunnitelmien vahvistaminen 1959 (ks. ed. s. 68). Tällaiset suunnitelmat laaditaan ulkoisia kriisitilanteita silmällä pitäen, ja ne liittyvät läheisesti ulkopoliittikan hoitoon.

B. Vallankäyttö kriisitilanteissa

Presidentin sodanaikaisesta vallankäytöstä ei Suomessa ole paljon kokemuksia. Ylipäällikkyyshän oli 1939—44 toiselle luovutettuna. Presidentti on sodan aikana ollut ylipäällikönvallan haltijana vain kahtena verrattain lyhyenä kautena. Kumpaankin niistä liittyy sellaisia erikoispiirteitä, ettei yleistysten tekeminen niiden aikana noudatetusta käytännöstä ole perusteltua. Lisävalaistusta presidentin vallankäytön laajuuteen saadaan tarkastelemalla eräitä ulkoisia ja sisäisiä kriisitilanteita joissa asevoimaa ei ole käytetty mutta sen käyttöön on valmistauduttu.

Sotatila 1919—20. Presidentti Ståhlbergin astuessa virkaansa 25. 7. 1919 vallitsi Suomen ja Neuvosto-Venäjän välillä kansainvälinen sota, jota virallisesti ei ollut julistettu, mutta jonka olemassaolo todettiin sittemmin Tarton rauhansopimuksessa 1920. Tosiasiallinen tilanne voidaan luonnehtia eräänlaiseksi puolisolodaksi. Laajoja sotatoimia ei ennen 13. 8. 1920 tehtyä välirauhaa suoritettu, mutta esim. vielä 1920 helmi-maaliskuussa olivat Repolaan ja Porajärvelle sijoitetut suomalaiset vakinaisen väen osastot tulitaistelussa venäläisiä joukkoja vastaan. Yleistä liikekannallepanoa ei ollut toimeenpantu; palveluksessa oli kuitenkin — vuoden 1919 väliaikaisen AseVL:n määräysten mukaisesti — useita ikäluokkia samanaikaisesti. Suomalaisen toiminta oli yleensä defensiivistä; ainoita aktiivisuuden osoituksia oli Venäjän puolella olevan Porajärven pitäjän miehittäminen vakinaisen väen joukoin syyskuussa 1919.⁶ Asiakirjoista päätellen ei presidentti ylipäällikönvallan haltijana puuttunut sotavoiman toimintaan.⁷

⁶ Kuussaari s. 131; Tuompo/Grandell s. 18—31. Ks. myös Hakalehto s. 88 alav. 75. — Repolaan oli jo syksyllä 1918 lähetetty suomalainen vakinaisen väen joukko-osasto. Kuussaari s. 87.

⁷ Esimerkiksi presidentin asemasta kelvannee seuraava tapaus. Suomalaiset sotilasviranomaiset sopivat lokakuussa 1919 englantilaisten kanssa siitä, että Inon

Ahvenanmaan kriisi 1920. Jo ennen kuin välirauha Neuvosto-Venäjän kanssa solmittiin, syntyi aseellisen selkkauksen vaara myös läntisellä raja-alueella. Ahvenanmaan separatistinen liike oli v. 1919—20 kärjistänyt varsin pahasti Suomen ja Ruotsin välejä. Tilanne hui-pentui kesäkuussa 1920, kun muuan ahvenanmaalainen lehti kirjoitti Ahvenanmaan kansalliskokouksen julistaneen saariryhmän eronneeksi Suomesta. Tällöin Ahvenanmaalle siirrettiin lisää suomalaista sota-väkeä. Myöhemmin kesällä syntyi sotaministerin ja sotaväen päälli-kön kesken erimielisyyttä siitä, oliko joukkoja vähennettävä talveksi vai pysytettävä niiden määrä ennallaan odotettaessa Kansainliiton pää-töstä Ahvenanmaan kysymyksestä. Tämän asian sotaministeri alisti sotilaskäskyiteitse tasavallan presidentille, joka ratkaisi sen edellisen vaihtoehdon, ts. sotaväen päällikön kannan mukaisesti.⁸

Varotoimet 1920—22. Tarton rauhaa lähinnä seuraavina vuosina vallitsivat itärajalla varsin levottomat olot; tuon tuostakin nähtiin hyväksi ryhtyä sotilaallisiin varotoimiin. Sotilasviranomaisten keskuu-dessa näyttää vallinneen se periaate, että päätöksenteko joukko-osasto-jen siirroista poliittisten rajarikkomusten ehkäisemiseksi kuului presi-

linnake osallistuisi englantilaisen laivasto-osaton suunnittelemaan Kronstadtin pommitukseen. Tästä »sopimuksesta» näkyy sotaministeri *vasta jälkikäteen* ilmoitta-neen tasavallan presidentille. Ks. *Ch. R. Peplocin* kirje sotamin. Bergille 22.10.1919 T 4334/4/Oper. 1919, SA. Suomalaisten ja englantilaisten sotilaallisesta yhteistoiminnasta v. 1919 ks. lähemmin *Keijo Korhonen*, Naapurit vastoin tah-toaan s. 28—32.

Presidentti päätti kylläkin 28.2.1920 valtioneuvostossa toimintaohjeiden anta-misesta itärajalla olevalle sotaväelle. Tätä päätöstä on kommentoitu ed. s. 145.

⁸ Ks. EK:n kirje SP:lle n:o 16230/5.6.1920; SM:n kirje SP:lle n:o 88.20.M./7.6.1920; SP:n kirje n:o I a/1477/1173 Sal./8.7.1920; SM:n kirje n:o 219.20.Y.I. Sal./21.7.1920, SE Os. I a/21/6, SA. Ks. myös *Numelin* s. 113—114 ja Åland-lehti n:o 48/16.6.1920. TP:n päätöksestä ks. s-min:n esitt. TP:lle 19.8.1920. Esittely-listaan ei sotaministeri ole lainkaan merkinnyt ratkaisuehdotustaan mutta *Ståhl-berg* on siihen kirjoittanut päätöksensä: »Talveksi vähennetään yhteen jalkav. ja yhteen konekiväärikomppaniaan, joista toinen ruots., toinen suom.»

Kyseessä oli siis joukkojen tilapäinen sijoittaminen, selvästi operatiivinen asia, mutta niin kuin ed. s. 197 on huomautettu, sotaministeriö pyrki 1920-luvulla hankkimaan itselleen määräysvaltaa myös tilapäisiin siirtoihin nähden.

Tilanteen vakavuudesta 1920 ks. myös ed. s. 108 alav:ssä 56 mainittua halli-tuksen kirjettä sotaväen päällikölle.

dentille.⁹ Käytännössä eräät varotoimet alistettiinkin presidentin. päätehtäviksi (ks. ed. s. 65 s.).

Mäntsälä 1932. Mäntsälän kapinan aikana presidentti otti käsiinsä kapinan kukistamistoimien johdon. Tätä vaihetta on edellä selostettu eri yhteyksissä.

Valmiustoimet syksyllä 1939. Ennen talvisotaa syksyllä 1939 suoritettujen sotilaallisten valmiustointen johto oli puolustusneuvoston puheenjohtajalla, sittemmin puolustusvoimain komentajalla, sotamarsalkka Mannerheimilla. Tasavallan presidentti oli valmiustoimista täysin syrjässä. Hänelle tosin tiedotettiin näistä toimista, kuten liikemääräpano seuranneesta keskitysmaasista itärajalle, mutta virallisesti hänen päätettäväkseen esiteltiin vain pari organisaatiomääräystä (ks. ed. s. 169 alav. 69). Tällainen asiointi, joka huomattavasti poikkesi Ståhlbergin aikana heti Tarton rauhan jälkeen vallinneesta, johtui joko siitä, että Mannerheim tietoisesti halusi pitää lopullisen ratkaisuvallan käsissään,¹⁰ tai siitä, että presidentin täydellisen passiivisuuden takia jonkun oli joka tapauksessa toimittava ja otettava vastuu tilanteen vaatimista valmiustoimista.¹¹

Jatkosodan loppuvaihe ja Lapin sota 1944—45. Sodanaikaisen ylipäällikön, Suomen Marsalkka Mannerheimin määrääminen tasavallan presidentiksi 4. 8. 1944 annetulla poikkeuslailla (508/44) ei tapahtunut yksinomaan siviili- ja sotilasjohdon keskittämiseksi samalle henkilölle. Presidentti Ryti oli v. Ribbentropille antamansa selityksen takia menettänyt toimintavapautensa. Mannerheim oli ainoa henkilö, jolla katsottiin olevan kylliksi auktoriteettia maan johtamiseksi rauhaan raskainkin ehdoin. Lisäksi Neuvostoliitto oli rauhanneuvottelujen aloittamisen edellytykseksi asettanut, että presidentti Ryti ja ministeri Tanner eroaisivat tehtävistään.¹²

⁹ „Joukko-osaston siirtomääräyksen määrättyyn paikkaan rajaseudulla antaa Sotavoimien Ylipäällikkö — Tasavallan Presidentti.“ YE:n pääll:n kirje SP:lle 2. 3. 1922, T 2856/3, Op.t 1922 III (15), SA.

¹⁰ Näin Lennart Oesch haastattelulausunnossaan.

¹¹ Näin Kalle Lehmus haastattelulausunnossaan.

¹² Ks. *Hafström*, ST 1952 s. 254 ja 273; *Hornborgin* KM s. 153 ja 157; *Hirvikallio* s. 124—131; SSO ptk II s. 26. — Julkisuudessa annettiin kautta linjan se kuva, että presidentinvaihdoksen tarkoituksena oli toimeenpanovallan keskittäminen silloisissa vaikeissa ja uhanalaisissa oloissa. Ks. 1944 vp asiak. I—II HE n:o 55 ja ptk s. 515—516 (TP Rytin VN:lle osoittama kirje ja päämin.

Joka tapauksessa presidentiksi tuli 4. 8. 1944 henkilö, joka koulutuksensa ja henkilökohtaisten ominaisuuksiensa puolesta pystyi tehokkaasti käyttämään ylipäällikönvaltaa ja josta tiedettiin, ettei hän tulisi luovuttamaan tätä valtaa toiselle henkilölle. Muodollisesti vallankeskitys — jos täysin perustuslainmukaista tilannetta halutaan näin nimittää¹³ — saatiin siis aikaan. Tämä keskitys aiheutti erikoisjärjestelyjä sekä siviili- että sotilaspuolella.

Presidentti Mannerheim tunsu päätehtäväkseen maan johtamisen rauhaan ja halusi siksi pitää puolustusvoimain johdon tarkoin käsissään. Tämän vuoksi hänet lailla valtuutettiin siirtämään osa muista tehtävistään pääministerille.¹⁴ Toisaalta oli välttämätöntä suorittaa ylimmän sotilasjohdonkin piirissä sellaisia järjestelyjä, jotka mahdollistivat joustavan toiminnan myös presidentin ollessa poissa päämajasta (ks. ed. s. 42—43). Kuten olen maininnut, sotavoiman operatiivinen johto pysyi kuitenkin pääpiirteissään edelleen Mannerheimin käsissä,¹⁵ ja Mannerheim päätti aselevosta sotilaskäskyteitse. Vasta sitten kun presidentti katsoi offensiivin saksalaisia vastaan edistyneen niin pitkälle, ettei hänen välitöntä puuttumistaan sotatoimiin enää tarvittu, hän siirtyi pois päämajasta ja ilmoitti luopuvansa puolustusvoimain aktiivisesta johdosta. Tämän jälkeen Mannerheim antoi sotilasjohdon hoitaa sotatoimet. Muutenkaan hän ei sittemmin enää puuttunut puolustusvoimien asioihin enempää kuin edeltäjänsä.¹⁶

Linkomiehen lausunto). Muita perusteita ei silloin vallinneessa poliittisessa tilanteessa voitu julkisesti esittää.

¹³ *Tanner* s. 340—344, selostaa keskustelua, joka valtioneuvoston yksityisessä istunnossa käytiin 31. 7. 1944 presidenttikysymyksestä. Siinä ilmeni, että eräät ministerit tunsivat vastenmielisyyttä valtiosäännönmukaista siviili- ja sotilasjohdon yhdistämistä kohtaan.

¹⁴ L 4. 8. 1944/508, 4 §. Tämän lain nojalla annetulla A:lla (9. 8. 1944/518) siirrettiinkin erinäisiä presidentin tehtäviä pääministerille. Ks. tarkemmin *Kastari*, Presidentin erikoisasema s. 495—510; *Kaira*, SvT 1948 s. 119; idem, *Valvoja* 1944 s. 221.

¹⁵ Mannerheimin suhtautumista asemaansa ylipäällikönvallan haltijana valaisee muuan *Kailan*, s. 130 alav. 1, mainitsema tapaus. Saksalaisten joukkojen komentaja, kenr. Rendulic oli uhannut ammuttaa ottamansa suomalaiset panttivangit, ellei sotatoimia saksalaisia vastaan keskeytettäisi. Mannerheim ei tasavallan presidenttinä halunnut itse vastata, mutta antoi 2. 10. 1944 puhelimitse kenr. Siilasvuolle käskyn antaa omista nimissään Rendulicille vastaus, jossa vaatimus torjuttiin.

¹⁶ Näin ovat kertoneet *Aksel Airo* vuoden 1945 alkupuoliskolta ja *Jarl Lundqvist* Mannerheimin presidenttikauden loppuajalta.

2. PRESIDENTIN VALLANKÄYTÖN LAATUUN JA TAAJUUTEEN VAIKUTTAVISTA TEKIJÖISTÄ

Jos ryhdytään tutkimaan tekijöitä, joista presidentin ylipäällikönvaltan käytön laatu ja taajuus riippuvat, on lähinnä se otaksuma, että kulloinenkin poliittinen tilanne vaikuttaisi asiaan. Kriisitilanteen otaksuisi aktivoivan ylipäällikönvallan käyttöä. Käytäntö osoittaa, ettei tämä otaksuma sellaisenaan pidä paikkaansa. Vain sisäisillä kriiseillä näyttää olleen tällainen vaikutus, mutta ulkoisissa kriisitilanteissa on havaittavissa vaihtelua vallankäytön aktiivisuudessa. On siis etsittävä muita vaikuttavia tekijöitä.

A. Ylimmän sotilasjohdon organisaatio

Sodanjälkeisenä kautena ylin sotilasjohto on ollut keskitettynä. Sotilaallisen hierarkian huippuna on puolustusvoimain komentaja, jonka tehtävänä on yhtenäistää puolustusvoimain (puolustuslaitoksen) eri osien toiminta.¹⁷ Sodanedellisenä kautena sotilasjohto taas oli hajautettu. V. 1919—39 toimi välittömästi presidentin alaisina ensin kolme, sitten kaksi ja sitten taas kolme sotilasviranomaisista. Lukuunottamatta puolustusneuvoston puheenjohtajaa 1930-luvulla oli kaikille mainituille viranomaisille järjestetty oikeus esitellä sotilaskäskeysiöitä presidentille. Presidentin tehtäväksi jäi siis — ainakin teoriassa — ylimpien sotilasviranomaisien toiminnan yhdistäminen. Aktivoiko tämä presidentin vallankäyttöä? Toimiko presidentti tosiasiassa yhdistävänä orgaanina?

Presidentti ja yleisesikunnan päällikkö 1919—1924. V:n 1919 PLA:n mukaan yleisesikunnan päällikkö oli välittömästi presidentin alainen, ja hänellä oli valta esitellä toimialaansa kuuluvia asioita presidentille. Kaikesta päättäen ei presidentti kuitenkaan v. 1919—24 päättänyt yhtään asiaa yleisesikunnan päällikön esittelystä. Välitön alistus merkitsi vain sotilasjohdon hajautusta, se ei aktivoinut presidentin vallankäyttöä. Asiantila havaittiinkin suhteellisen pian epätarkoituksenmukaiseksi. Puolustusrevisio katsoi 1924, ettei presidentti siviilihenkilönä kyennyt aikaansaamaan tarpeellista keskitystä puolustuslaitoksen toiminnassa,¹⁸ ja ehdotti yleisesikunnan päällikön saattamista sotaväen päällikön käskynalaiseksi, mikä ehdotus jo samana vuonna toteutettiin.

¹⁷ Ks. PLA 6 §:n 1 ja 2 k.

¹⁸ PIR 1924 s. 2—3.

Presidentti ja suojeluskuntain päällikkö 1922—1939. Puolustusrevisionin toteamuksesta, joka koski presidentin mahdollisuuksia keskitää puolustuslaitoksen toimintaa, ei tehty kaikkia johtopäätöksiä. Suojeluskuntain päällikön välitön alaisuussuhde presidenttiin takasi järjestölle itsenäisen aseman puolustuslaitoksen rinnalla, mutta koordinoinnista ylimmässä johtoportaatissa ei voitu puhua, koska suojeluskuntain päällikkö ei otaksuttavasti esitellyt presidentille muita kuin henkilöasioita. *Sihvon* mukaan Relanderia ja Svinhufvudia rasitti subjektiivinen suhtautuminen suojeluskuntajärjestöön. Tässä lieneekin ollut muuan syy, miksi toiminta jäi yhtenäistämättä, ja juuri tästä syystä *Sihvo* kallistui kannattamaan suojeluskuntajärjestön asettamista sotaväen päällikön alaiseksi.¹⁹

Juuri sotaväen päällikön ja suojeluskuntain päällikön välille kriittisessä tilanteessa puhjennut erimielisyys oli osatekijänä siinä ainoassa tapauksessa, jossa presidentti ryhtyi aktiivisesti huolehtimaan yhtenäistämistehtävästään, nimittäin Mäntsälän kapinan aikana 1932.

Presidentin, puolustusministerin, sotaväen päällikön ja suojeluskuntain päällikön 2. 3. 1932 pitämässä neuvottelussa katsottiin selväksi, että kapinahankkeen kukistamistoimien johto kuuluisi suojeluskuntain päällikölle, kenrm. Malmbergille, kapinallisten joukossa kun oli runsaasti suojeluskuntalaisia. Malmberg ei suostunut tähän, vaan selitti kannattavansa vaatimusta hallituksen eroamisesta. Toisaalta hän asetui vastustamaan sotaväen päällikön kenrl. *Sihvon* määräämistä toiminnan johtoon, koska sotaväen päälliköllä ei hänen käsityksensä mukaan saanut olla mitään tekemistä suojeluskuntien kanssa. Kun *Sihvon* ja Malmbergin kesken muutenkin näytti olevan erimielisyyttä tilanteen vaatimista menettelytavoista, presidentti ratkaisi pulman siten, että hän ilmoitti itse ottavansa käsiinsä järjestyksen palauttamisen ylimmän johdon. Samalla presidentti muodosti itselleen epävirallisen »esikunnan», neuvoa-antavan elimen, johon kuuluivat puolustusministerin lisäksi sotaväen päällikkö, yleisesikunnan päällikkö, suojeluskuntain päällikkö ja jalkaväen tarkastaja.²⁰

Muuten presidentti Svinhufvud käytti hyväkseen sotilasjohdon hajautettua organisaatiota siten, että hän antoi suojeluskuntajärjestölle

¹⁹ *Aarne Sihvon* ntamia tietoja. Ks. myös ed. s. 29.

²⁰ Ks. s. 67 alav:ssä 54 main. lähteet.

täydellisen toimintavapauden.²¹ Sotaväen päällikkönä toimivan kenrm. Sihvon ero 1933 johtui mahdollisesti juuri suojeluskuntajärjestykseen päin syntyneestä jännityksestä. Hänen seuraajansa, kenrm. Österman yhtyi presidentin linjaan.²²

Kokonaiskuva vuosilta 1919—39 on se, että puolustusvoimain toiminnan yhtenäistäminen, mikäli se riippui presidentistä, yleensä jäi toteuttamatta. Osaksi taas, nimittäin puolustusvalmiuden kehittämistä koskeissa asioissa, sotilasjohto todellisuudessa olikin keskitetty. Näissä asioissa suojeluskuntain päällikkö oli sotaväen päällikön käskynalainen ja myöhemmin nämä molemmat puolustusneuvoston puheenjohtajan alaisia.

B. Presidentin perehtyneisyys sotilasasioihin

Sotilasjohdon organisaatio ei siis näytä vaikuttavan siihen, kuinka taajaan ja minkälaisissa asioissa presidentti käyttää ylipäällikönvaltaansa. Presidentti *Urho Kekkosen* haastattelulausunnon mukaan vaikuttaa presidentin vallankäytön nykyiseen laajuuteen lähinnä kaksi tekijää, toisaalta presidentin ja puolustusvoimain komentajan välinen

²¹ Varsinkin vasemmiston keskuudessa pidettiin järjestön tosiasiallista irrallisuutta valtiokoneistosta haitallisena ilmiönä. Käsitellessä 1927 edk:lle annettua esitystä laiksi suojeluskuntajärjestyksestä pl-min. *Heinonen* (sos.dem.) lausui: »(Laki-esitys) jättää suojeluskuntalaitoksen edelleen nauttimaan niin suurta itsenäisyyttä, että se todellisuudessa muodostaa meidän maassamme toisen armeijan, joka ei ole armeijan johdon alainen. Ainoa yhdysside, mikä suojeluskuntajärjestyksen ja armeijan johdon välillä nyt on, on tasavallan presidentti. Kaikki kunnia tasavallan presidentille, mutta ei voi vaatia, että hän voisi jokapäiväisessä käytännöllisessä työssä ottaa osaa puolustuslaitoksen johtoon ja siitä johtuu, että tällä hetkellä sekä armeija että suojeluskuntalaitos kulkevat kumpikin omia teitään.» Samaa suuntaa puhui ed. *Tainio*, joka kärjisti käsityksensä lausumaan: »Presidentin selän takana voi tapahtua mitä tahansa ilman että hän saa siitä aavistaakaan.» 1927 vp ptk s. 319—320.

Samasta asiasta ks. 1932 vp s. 481 (ed. *Ampuja*). Vrt. myös *Upton* s. 47. Koordinoinnin puutteesta aiheutuneet haitat myönnettiin henkilöasiain osalta myös suojeluskuntajärjestyksessä. Ks. *Raikkala* s. 112—115.

²² *Raikkalan*, s. 114 ja 152—153, mukaan Sihvo aliarvioi suojeluskuntatyötä ja sen merkitystä. Ks. myös *Östermanin* s. 37 mainintaa Sihvon ja Malmbergin puutteellisesta yhteistyöstä. Toisaalta *Raikkala* useaan otteeseen, s. 41, 92, 105, 115, 152—153, korostaa Östermanin ja Malmbergin hyviä suhteita.

luottamuksellinen suhde ja toisaalta se, että »presidentti tuntee suhteellisen vähän puhtaasti sotilaallisia asioita». Kumpikin tekijä on syytä ottaa tarkastelun alaiseksi, ensiksi jälkimmäinen.

On selvää, ettei presidentti pysty hallitsemaan sotavoiman johtoa koskevien kysymysten kaikkia yksityiskohtia samalla tavoin kuin ammattisotilas. Mutta presidentin yleistä perehtyneisyyttä näihin kysymyksiin voidaan lisätä sopivalla informaatiolla, jonka saanti riippuu presidentin ja sotilasjohdon välisen yhteyden taajuudesta ja kiinteydestä.

Asiaintila 1920-luvulla. Sotilasjohdon antama informaatio tuntuu 1920-luvulla täysin puuttuneen.²³ V. 1924 perustettu puolustusneuvosto toimi tosin nimellisesti presidentin sotilaallisena neuvottelukuntana, mutta käytännössä neuvoston perustaminen ei lisännyt yhteistoimintaa presidentin ja sotilasviranomaisten kesken. Asetuksen mukaan neuvoston koolle kutsuminen kuului presidentille, mutta presidentti käytti tätä oikeuttaan vain neuvoston jäsenten aloitteesta eikä kertaakaan osallistunut neuvoston kokouksiin. Neuvosto käsitteli pääasiassa puolustusministeriön tulo- ja menoarvioehdotuksia.²⁴

Vuoden 1931 puolustusneuvosto. V. 1931 tapahtunut puolustusneuvoston uudelleenjärjestely muutti aikaisempaa asiaintilaa siten, että kaikki yhteys sotilasjohdosta presidenttiin — lukuunottamatta sotaväen päällikön ja suojeluskuntain päällikön sekä puolustusministerin esittelyjä henkilöasioissa — kulki nyt puolustusneuvoston kautta.²⁵ Puolustusneuvosto oli kuitenkin enemmän sotilasjohdon sisäinen neuvotteluelin kuin presidentin neuvottelukunta.²⁶ Se ei edes kokoontunut presi-

²³ *Vilkama*, s. 209, kylläkin mainitsee, että presidentti Ståhlberg, vaikka luotti neuvonantajiansa, »pyrki perusteellisesti perehtymään myöskin ammatilliseen puoleen tällä hänelle niin oudolla alalla».

Martti Walleniuksen antaman tiedon mukaan tapahtui v. 1925–30 vain yhden ainoan kerran, että yleisesikunnan aloitteesta presidentille selostettiin puolustuksen peruskysymyksiä ja puolustussuunnitelmia. Tarkoituksena oli antaa presidentille viitteitä puolustuslaitoksen sotavalmiudesta ja määrärahojen tarpeesta.

²⁴ Ks. PIN ptk:t 1926–28. Ks. myös *Pajunen*, *Politiikka* 1965 s. 30, *Turtiainen* s. 18–20 ja *Österman* s. 58–59 ja 97–98.

²⁵ *Hugo Östermanin* antama tieto.

²⁶ *Pajunen*, *Politiikka* 1965 s. 30, käyttää vuoden 1931 PIN:sta nimitystä »eräänlainen puolustuslaitoksen hallintoneuvosto».

dentin vaan puheenjohtajansa kutsusta. Presidentillä oli tosin valta jättää asioita neuvoston käsiteltäväksi, mutta niinä harvoina kertoina, jolloin näin tapahtui, presidentti otaksuttavasti toimi — kuten 1920-luvullakin — muualta, lähinnä puolustusministeriöstä tulleiden aloitteiden edelleenvälittäjänä.²⁷ Presidentti ei kertaakaan ollut läsnä neuvoston istunnossa. Pöytäkirjoista saa sen vaikutelman, että neuvosto kääntyi presidentin puoleen vain muissa kuin sotilaskäskyasioissa, ennen kaikkea saadakseen arvovaltaista tukea sellaisissa kysymyksissä, joiden lopullinen ratkaisu ei kuulunut sotilasjohdolle.²⁸ Toisaalta on syytä huomata, että neuvoston käsittelemistä asioista saattoi vain muutamia — edes osittain — pitää sotilaskäskyasian luontoisina.²⁹ Neuvosto ei esimerkiksi lainkaan käsitellyt sodan varalta laadittuja operatiivisia suunnitelmia.

Asenteiden merkitys. Kun ainoa informaatiokanava presidentin ja sotilasjohdon välillä oli puolustusneuvosto, presidentti ei epävirallistakaan tietä saanut tietoja sotilaskäskyasioista. Korkeimman sotilasjohdon piirissä vallitsi sellainen käsitys, ettei presidentti sotilaskoulutusta vailla olevana voinut ymmärtää operatiivisia eikä muita näihin verrattavia kysymyksiä.³⁰ Tällaiseen asenteeseen vaikutti osaltaan tieto siitä, että presidentti sodan sattuessa tulisi luovuttamaan ylipäällikkyy-

²⁷ Ks. esim. PINptk 1.9.1932, 2 §: »Puheenjohtaja ilmoitti, että Tasavallan Presidentti, joka oli havainnut puolustuslaitoksessa tehtävistä ylennysehdotuksista puuttuvan tarpeellista yhdenmukaisuutta, oli kehoittanut puolustusneuvostoa harjoittelemaan, voitaisiinko asiaa koskevien asetusten muuttamisella tai täydentämisellä saada aikaan se, ettei poikkeamia tavanmukaisista ylennysperusteista tapahtuisi.»

²⁸ PIN lähetti kirjelmiä TP:lle mm. seuraavista kysymyksistä: määräraha-asiat (ptk:t 22.3.1931, 17.6.1931, 16.8.1932, 3.2.1938, 17.2.1939), tutkimuksen suorittaminen ilmavoimien hankinnoista (4.9.1931), puolustusneuvoston asema ja tehtävät (13.10.1931), lausunto ehdotuksesta uudeksi AseVL:ksi (2.11.1931), Geneven aseistariisuntakonferenssissa tehtävät ehdotukset Suomen puolustusvoimien kokonaisvahvuudesta (14.7.1932), tykkitehtaan perustaminen (16.11.1936), 1937 Pv-JohtoA:n puutteellisuudet (1.4.1938) ja valtioneuvoston ja keskusvirastojen evakuoitissuunnitelmat (17.2.1938).

Myös *Turtiainen*, s. 45, viittaa PIN:n määräraha-asioissa harjoittamaan painostukseen.

²⁹ Ks. esim. ptk:t 17.6.1931, 2 §; 3.4.1934, 2 §; 13.7.1936, 3 §.

³⁰ Näin v:ilta 1925–30 *Martti Wallenius* ja v:ilta 1931–39 *Lennart Oesch* haastattelulausunnoissaan.

den toiselle. Lienee selvää, että sama seikka toisaalta vaimensi presidentin halua perehtyä puolustuskysymyksiin.³¹

Vuoden 1957 puolustusneuvosto.³² Sotien jälkeen on sotilasjohdon asenne presidentin informoimiseen kaikesta päättäen muuttunut. Tähän on ehkä eniten vaikuttanut uudentyypin puolustusneuvoston perustaminen, mutta merkkejä muutoksesta oli havaittavissa jo ennen sitä.³³ Nykyisin presidentti saa puolustuslaitosta koskevaa informaatiota kahdelta taholta.

Kun 1957 PINA:n mukainen puolustusneuvosto on tarkoitettu presidentin neuvottelukunnaksi maanpuolustusta koskevissa asioissa, on luonnollista, että neuvosto toimii presidentin informaatiokanavana. Neuvosto pitää vuosittain toistakymmentä kokousta, joihin virikkeen antaa neuvoston sihteeristö; pääministeri ratkaisee, mitkä asiat otetaan käsiteltäviksi. Presidentti saa ennakolta tiedon neuvostossa käsiteltävistä asioista sekä niihin liittyvät asiakirjat, joiden pohjalta hän käy ennen kokousta neuvotteluja pääministerin, puolustusministerin ja puolustusvoimain komentajan kanssa. Neuvoston perustamista lähinnä seuraneina vuosina presidentti oli aika ajoin saapuvilla sen kokouksissa, johtipa hän muutaman kerran puhettakin ulkopoliittikkaa sivuvia asioita käsiteltäessä.³⁴ Viime vuosina presidentti ei ole ollut kokouk-

³¹ Killinen, s. 254, toteaa, ettei presidentti sodanedellisenä kautena ollut perehtynyt sotilasasioihin.

³² Vuoden 1957 jälkeistä aikaa koskeva esitys perustuu *Paavo Ilmolan, Urho Kekkosen, Aimo Pajusen, Sakari Simeliuksen, Emil Skogin ja Tauno Viljasen* antamiin tietoihin sekä *Paavo Ilmolan* luentoon SKK:n maanpuolustuskurssilla 11. 11. 1965. Lisäksi olen käyttänyt *Turtiaisen* tutkimukseensa, s. 68–74, kokoamia tietoja.

PIN:n pöytäkirjat ovat olleet ulottumattomissani, mutta neuvoston apulaissihteerinä toiminut *Aimo Pajunen* on eräiltä osin pöytäkirjojen perusteella suullisesti referoinut neuvostossa käsiteltyjen asioiden laatua.

³³ Jo 1952, siis ennen nykyisen PIN:n perustamista, järjestettiin PE:n aloitteesta tilaisuus, jossa PE:n operatiivisen osaston päällikkö pv-kom:n läsnä ollessa selvitteli tasavallan presidentille maanpuolustuksemme yleisiä suuntaviivoja. Tarkoituksena oli antaa presidentille tilaisuus esittää vastaväitteitä ja suunnata kehitys mahdollisesti uusille linjoille. Presidentti ei kuitenkaan käyttänyt tilaisuutta hyväkseen. — *Tauno Viljasen* antamia tietoja.

³⁴ Esim. eräässä syksyllä 1958 pidetyssä PIN:n istunnossa TP johti puhetta kahden pykälän kohdalla käsiteltäessä Pariisin rauhansopimuksen tulkintaa. Presidentti alusti asian ja esitti tietyn menettelytavan, johon neuvosto yksimielisesti yhtyi. — *Aimo Pajusen* antama tieto.

sisä läsnä. Kun neuvosto on päättänyt suosituksesta, presidentti saa siitä tiedon, tavallisesti pääministerin välityksellä.

V:n 1957 PINA on ratkaisevalla tavalla parantanut presidentin mahdollisuuksia perehtyä puolustuskysymyksiin. Neuvoston käsiteltävät asiat kuuluvat yleensä puolustusministeriön toimivaltaan,³⁵ mutta joukossa on myös pääesikunnalle keskusvirastona kuuluvia asioita. Presidentin toimivaltaan kuuluvista asioista neuvosto käsittelee mm. ulkopolitiikkaa ja lainsäädäntöä koskevia kysymyksiä. Sitä vastoin puolustusneuvoston käsiteltäväksi vain hyvin harvoin tulee sotilaskäskyasioita.³⁶ Tästä johtuu, ettei uuden puolustusneuvoston perustaminen näytä tosiasiaa sanottavasti lisänneen presidentin perehtyneisyyttä sotilaskäskyasioihin.

Välitön informaatio pääesikunnasta. Juuri sotilaskäskyasioissa kulkee puolustusneuvostoa paljon tehokkaampi informaatiokanava nykyisin suoraan PE:sta presidenttiin. Edellä (s. 200) on jo ollut puhe siitä, että 1950-luvun jälkipuoliskolta lähtien pääesikunta on säännöllisesti ja tiiviisti antanut presidentille tietoja toimialaansa kuuluvista asioista.

C. Presidentin ja sotilasjohdon luottamussuhde

Luottamussuhde ja presidentin passiivinen asenne. Sotilasjohdon asenteen muuttuminen ja presidentin informoinnin tehostaminen eivät ole lisänneet presidentin ylipäällikönvallan käyttöä. Huolimatta asian-tuntemuksensa kasvamisesta presidentti on asennoitunut tähän vallankäyttöön passiivisesti. Tämä ehkä johtuu siitä, että presidentti edeltäjiensä tavoin pitää itsestään selvänä ylipäällikkyyden luovuttamista mahdollisen sodan sattuessa.³⁷ Siksi ei kiinnostus asiaan ulotu yli vält-

³⁵ Tärkeimpiä näistä ovat sotamateriaalin hankinnat ja joukko-osastojen sijoitukset.

³⁶ Mainittakoon näistä, että PIN päätti 24.6.1959 suositella TP:lle PE:ssa laadittujen valtakunnan puolueettomuuden suojaamissuunnitelmien hyväksymistä. — V. 1961 PIN antoi suosituksen totaalisen maanpuolustuksen kurssien järjestämisestä. Puolustuslaitoksen sisäistä koulutusta, henkilöasioita eikä PE:n toimivaltaan kuuluvia organisaatioasioita PIN ei ole käsitellyt.

³⁷ Sodanedellisen ajan käsityksistä ks. esim. *Grandell* s. 96; *Strömberg*, *SAL* 1930 s. 13; *Österman* s. 101; *PIR* 1924 s. 4. — Presidentti *Urho Kekkonen* ilmoitti 2.9.1960 puolustusvoimain edustajille luovuttavansa ylipäällikkyyden mah-

tämättömän minimin, muihin kuin ulkopoliittikkaa sivuaviin kysymyksiin. Lisäksi on otettava huomioon, että tärkeimmät rauhanaikaiset ratkaisut puolustushallinnon alalla eivät koske sotilaskäskyasioita. Päättökset hankinnoista ja nimityksistä eivät kuulu ylipäällikönvaltaan.

Passiivinen asenne merkitsee sitä, että puolustusvoimain johtaminen, sotilaskäskyasiain ratkaiseminen — lukuunottamatta pidätettyjä asioita — halutaan lähes tyystin jättää puolustusvoimain komentajalle. Näissä olosuhteissa presidentti luonnollisesti pyrkii pitämään huolen siitä, että puolustusvoimain komentajan virassa on henkilö, johon hän voi luottaa ja jolle hän voi lähes kokonaan jättää ratkaisuvallan sotilaskäskyasioissa.

Myös sodanedellisenä kautena pidettiin tärkeänä, että luottamussuhde vallitsi presidentin ja ylimpien sotilasviranomaisten, etenkin sotaväen päällikön välillä.³⁸ Syy lienee ollut sama kuin nykyisin: presidentti ei halunnut puuttua sotilasviranomaisten toimintaan. Korostettakoon kuitenkin, että presidentti tuskin olisi asiantuntemattomuuttaan kyennyt tuohon toimintaan yksityiskohtaisesti puuttumaan.

Aloite esittelijällä. Vain äsken mainitusta luottamussuhteesta käsin on selitettävissä sekin seikka, etteivät presidentit yleensä ole oma-aloitteisesti käyttäneet ylipäällikönvaltaansa, vaan ratkaisun alistaminen presidentille on ollut asianomaisen esittelijän, siis sotilasviranomaisen harkinnan varassa.³⁹ Poikkeuksena ovat tietenkin presidentille asetuksella pidätetyt asiat. Kaikki presidentit ovat noudattaneet yhtäläistä

dollisen sodan sattuessa. Ks. HS 239/3.9.1960. Saman ilmoituksen on presidentti Kekkonen haastattelussa toistanut. »Nykyisen sodankäynnin aikana ei maallikko voi hoitaa asioita,» kuului Kekkosen haastattelussa esittämä perustelu.

³⁸ Hugo Östermanin antama tieto. Ks. myös Österman s. 126.

³⁹ Tämän, ovat Aarne Sihvo, Hugo Österman ja Sakari Simelius haastattelussa vahvistaneet. — Sanottu ei tietenkään koske Mannerheimin toimintaa 4.8.—31.12.1944. Poikkeuksena on myös presidentin vallankäyttö Mäntsälän kapinan aikana.

Presidentin osuudesta valmistilamääräyksen antamiseen keväällä 1948 on olemassa erilaisia tietoja. Yrjö Kallisen kertoman mukaan silloinen puolustusvoimain komentaja Sihvo ei katsonut kaappausuhasta varoitavan kirjeen (ks. ed. s. 68) antavan aihetta toimiin, mutta presidentti Paasikivi piti valmistilan määräämistä aiheellisenä. — Albert Puroman kertoman mukaan on varmaa, ettei Paasikiven ja Sihvon välillä ollut erimielisyyksiä asiasta ja mahdollista, että aloite tuli Sihvon taholta. Presidentin aloitteeksi mainitsee toimenpiteen Heikkilä s. 227.

passiivista linjaa siitä huolimatta, että heidän asennoitumisensa sota-voimaan instituutiona ja politiikan välikappaleena on saattanut paljonkin vaihdella.⁴⁰

3. PRESIDENTIN VALLANKÄYTÖN OPTIMILAAJUUS

Suunniteltu maanpuolustuksen ylimmän johdon organisaatio. Viime aikojen merkittävin maanpuolustuksen ylimmän johdon järjestelyä koskeva asiakirja on ns. *Mannerin* toimikunnan mietintö v:lta 1961.⁴¹ Tässä mietinnössä koetettiin hahmotella maanpuolustuksen suunnittelu- ja valmistelutyön johdon järjestelylle sellainen ratkaisu, joka vähäisin muutoksien tai muuttamatta olisi käyttökelpoinen myös kriisin aikana.

Maanpuolustukseen laajassa mielessä kuuluu, paitsi sotilaallisia, myös poliittisia, hallinnollisia, taloudellisia, henkisiä ja väestönsuojelutoimenpiteitä. Huomattava osa maanpuolustustyöstä on siviiliviranomaisten asiana; lähes kaikkien hallinnonhaarojen on oltava maanpuolustuksen suunnittelutyössä aktiivisesti mukana.⁴²

Mannerin toimikunnan mietinnön mukaan olisi maanpuolustustoiminnan ylin johto uskottava tasavallan presidentille, jolla jo perustuslain mukaan on puolustusvoimain ylipäällikkyyys ja valta päättää ulkoasioista. Jotta presidentti kuitenkin voitaisiin mahdollisimman suuressa määrin vapauttaa käytännöllisten tehtävien hoitamisesta, olisi ei-sotilaalliset maanpuolustustoimet uskottava pääministerin johtoon. Tasavallan presidentin alaisena käyttäisi puolustusvoimain komentaja sotilaallista käskyvaltaa. Puolustusministeri taas vastaisi sotilaalliseen maanpuolustukseen kuuluvista taloudellisista ja hallinnollisista toimenpiteistä. Toimikunnan mietintö jättää kuitenkin puolustusministerin

⁴⁰ Ääritapauksia lienevät olleet Relanderin ja Svinhufvudin suojeluskuntahenkisyys (»ensin on rajat turvattava, sitten vasta leipä levennettävä») toisaalla ja Paasikiven korostetusti väheksyvä asenne (»kynä on korjannut mitä miekka on rikkonut») toisaalla. Ks. *Juva* s. 319–331; *Kuusi* s. 75; *Paasikivi*, Puheita s. 193; *Suolahti* s. 47.

⁴¹ Viralliselta nimeltään »Maanpuolustuksen suunnittelua ja valmistelua tarkoittavaa lainsäädäntöä selvittelevän toimikunnan mietintö». Toimikunnan puheenjohtajana oli silloinen ApOKa Eero Manner.

⁴² *Mannerin* toimik. miet. s. 1–2 ja 17.

aseman hieman avoimeksi. Lähinnä hänet tunnutaan rinnastavan pääministeriin ja puolustusvoimain komentajaan presidentin alaisena.⁴³

Mannerin toimikunnan ehdotusta ei ole toteutettu, ja maanpuolustuksen ylin johto on edelleen lailla järjestämättä.

Presidentin rauhanaikaiset tehtävät. *Mannerin* toimikunta on omaksunut sen muuallakin esitetyn käsityksen, että maanpuolustuksen johto on koottava yhteen pisteeseen.⁴⁴ Koska kokemukset viittaavat siihen, ettei johtoeelin saa olla kollegisesti järjestetty, tulisi johtoeleimenä lähinnä kyseeseen tasavallan presidentti,⁴⁵ jolle olisi erikoislailla annettava tarvittavat valtuudet. Kun yleinen toimeenpanovalta kuitenkin HM 41 §:n mukaan kuuluu valtioneuvostolle, ei toimeenpanovallan laaja keskittäminen tasavallan presidentille olisi sopusoinnussa parlamentaarisen valtiojärjestelmämme johtavien periaatteiden kanssa. Niinpä toimikunta ehdottaa, että ainakin rauhan aikana presidentin tehtävänä olisi vain eri alojen yleisten maanpuolustussuunnitelmien vahvistaminen.⁴⁶ Pääministerin, puolustusministerin ja puolustusvoimain komentajan yhteistoiminta järjestettäisiin pääministerin puheenjohtolla toimivan puolustusneuvoston puitteissa. Puolustusneuvosto olisi siis maanpuolustustoimintaa yhtenäistävä orgaani.⁴⁷

Presidentin tehtäviin erityisesti sotilaallisen maanpuolustuksen alalla mietinnössä ei kajota. Siinä lausutaan vain, että niiden asioiden määrä, jotka presidentti HM 30 §:n nojalla ratkaisee valtioneuvoston ulkopuolella, jää nykyisin suhteellisen pieneksi.⁴⁸ Yleisesti ottaen saa sen käsityksen, ettei toimikunta pidä tätä asiaintilaa epätarkoituksenmukaisena. Päinvastoin tämä tuntuu sopivan hyvin yhteen sen kanssa, mitä presidentin vallankäytöstä maanpuolustustoiminnassa yleensä lausutaan.

⁴³ *Mannerin* toimik. miet. s. 39—40.

⁴⁴ Vrt. esim. *Riuttala* s. 162—164.

⁴⁵ Näin myös *Killinen* s. 262—265.

⁴⁶ *Mannerin* toimik. miet. s. 51. Vrt. SOU 1961:7 s. 64.

⁴⁷ Vrt. Saksan Liittotasavallan järjestelmää, jossa liittohallituksen valiokuntana toimivan puolustusneuvoston (Bundesverteidigungsrat) katsotaan olevan liittokanslerin tehokkaimpia välineitä, kun puolustushallinnossa on toteutettava liittokanslerin valtaa määrätä liittohallituksen harjoittaman politiikan yleiset suunta-
viivat. Tämä kuitenkin edellyttää, että liittokansleri itse osallistuu neuvoston istuntoihin. Ks. *Hennis* s. 22—24.

⁴⁸ *Mannerin* toimik. miet. s. 11.

Joka tapauksessa on lähdettävä siitä, että puolustusvoimain toiminta olisi koordinoitava valtiokoneiston muiden osien toiminnan kanssa. Jos puolustusneuvosto huolehtii tästä kollektiivisena elimenä, jää presidentin rooli ylipäällikönvallan käyttäjänä suhteellisen vaatimattomaksi. Tämä kuitenkin edellyttää, että sotilaskäskyasioita käsitellään neuvostossa. Jos näin ei tapahdu tai jos neuvosto ei onnistu yhtenäistämistehtävässään, jää tuo tehtävä presidentille. Sen enempää presidentiltä tuskin voidaan edellyttää. Hänen asemansa valtionpäämiehenä estää häntä omistautumasta kovin suuressa määrin sotavoimaa koskeville asioille, vaikka hänen perehtyneisyytensä näihin sen sallisikin.⁴⁹ Teknisen asiantuntemuksen puuttuessa ei kajoaminen yksityiskohtiin taas ole suotavaakaan.

Sotilasviranomaisten asema nykyisessä järjestelmässä. Kun tasaval-
lan presidentti ei suoranaisesti paljon puutu puolustusvoimain toimintaan rauhan aikana ja kun puolustusneuvostossa ei sotilaskäskyasioita juuri lainkaan käsitellä, tulee sotilasviranomaisten riippumattomuus valtioneuvostosta ja puolustusministeriöstä yhtä tärkeäksi kuin näiden käskynalaisuussuhde tasavallan presidenttiin. Molempia puolia, käskynalaisuussuhdetta presidenttiin ja riippumattomuutta valtioneuvostosta on pidettävä silmällä tarkasteltaessa presidentin ylipäällikkyyden merkitystä ja vaikutuksia valtiokoneistossa. Toisaalta: kun poliittisen johdon kuitenkin jossain muodossa täytyy säilyttää puolustusvoimien valvonta, saavat puolustusvoimain henkilökysymykset rauhan aikana erityisen suuren merkityksen.⁵⁰

Presidentin kriisinaikaiset tehtävät. Paljon ongelmallisempi kuin rauhan aikana on tilanne sodan tai yleensä kriisin aikana. *Manne-*
rin toimikunta on lähtenyt siitä, että presidentti olisi myös sodan-

⁴⁹ Vrt. *Smith* s. 48: »In making the President commander-in-chief, the idea was not to put him on horseback with a sword in his hand and have him gallop away to war to the neglect of his other duties. Rather it was to achieve executive unity in war and peace — — —».

⁵⁰ »Mit zwei Faktoren kann man jede Einrichtung, nicht nur die bewaffnete Macht, sondern auch andere Institutionen, besonders wirksam kontrollieren. Der eine ist die Macht über das Personal und der zweite die Macht über das Geld.» *Erler* s. 240.

johtaja, mutta ei ole tarkemmin yrittänyt selvittää, mitä tehtäviä hänelle tässä ominaisuudessa kuului.

Asevoiman käyttö niin ulkovaltaa vastaan kuin valtakunnan sisäpuolella omia kansalaisia vastaan on aina poikkeusilmiö, joka aiheuttaa valtiolle arvaamattomia seurauksia. Sotilasviranomaisilla on lakiin perustuva velvollisuus torjua valtakunnan alueellisen koskemattomuuden loukkaukset, ja nämä joutuvatkin yleensä tekemään ensimmäiset ratkaisut alueloukkaustapauksissa. Kuitenkin puolustautumistoimiin ryhtymistä koskevat ratkaisut olisi niin pian kuin siihen on reaalisia mahdollisuuksia, alistettava poliittiselle valtionelimelle, tasavallan presidentille. Näitä ratkaisuja ei tulisi niiden merkityksen vuoksi jättää sotilasviranomaisille. Jos kriisi ei ole puhjennut sodaksi Suomen ja vieraan valtion välillä, koskee edellä lausuttu periaate myös sellaisia sotilaallisia varotoimia, jotka saattavat vaikuttaa Suomen ja vieraiden valtioiden välisiin suhteisiin.

»Totaalisessa sodassa alistetaan kansakunnan kaikki voimavarat sodankäynnin palvelukseen,» lausuu *Killinen*.⁵² Jos politiikka määrittää voimavarojen jakamiseksi, niin sodanaikainen puolustuspolitiikka on puolustusresurssien jakamista. Kun puolustusneuvostolla ei ole itsenäistä ratkaisuvaltaa, näyttää siltä, että presidentti joutuisi kriisin aikana erikoisvaltuuksien nojalla huomattavasti enemmän kuin rauhan aikana tekemään resurssien jakamista koskevia päätöksiä. Jos sodanjohto jaoitellaan siten, että siihen kuuluvat poliittinen, sotilas-, talous- ja henkinen johto,⁵³ tulisi presidentin sodanjohtajana yhdistää nämä kaikki neljä johdon haaraa.

Sotilaallisen maanpuolustuksen alalla on ensimmäinen päätelmä edellä sanotusta, ettei presidentti saisi luovuttaa ylipäällikkyyttä. Presidentin huoleksi jäisi sotilaallisten näkökohtien sovittaminen yhteen poliittisten kanssa,⁵⁴ operatiivisen toiminnan sovittaminen yhteen muiden sotaponnistusten kanssa.⁵⁵ Presidentin olisi siis ylipäällikönval-

⁵¹ numero käyttämättä.

⁵² *Killinen*, Sota s. 690.

⁵³ Ks. *Killisen*, s. 25, esittämää jaoittelua.

⁵⁴ Tämän katsoo *Riuttala*, s. 162, vaikeimmaksi ongelmaksi sotilaallisen maanpuolustuksen johdon järjestelyssä.

⁵⁵ Ks. SOU 1961:7 s. 67, jossa tekstissä mainittua seikkaa pidetään totaalisen puolustuksen tärkeimpänä tehtävänä.

tansa nojalla tehtävä ne poliittisesti merkitykselliset operatiiviset ratkaisut, joista edellä 1. osan III luvussa on ollut puhe.

Onko presidentillä tarpeellista asiantuntemusta edellä mainittuihin ratkaisuihin? Vaikka *Clausewitzin* mukaan »terävä järki ja luja luonne» ovat sodanjohtajalle arvokkaampia ominaisuuksia kuin perehtyminen sotilaallisiin kysymyksiin,⁵⁶ vaaditaan sodanjohtajalta joka tapauksessa niin paljon sotilaallisia tietoja, että hän kykenee ymmärtämään strategisia kysymyksiä ja arvostelemaan sotilaallisten asiantuntijoidensa tekemiä esityksiä.⁵⁷ Käsittääkseni ylimmän sotilasjohtoon pyrkimykset presidentin informoimiseksi sotilaallisissa kysymyksissä ovatkin tähänneet tuollaisen tilan aikaansaamiseen.

Toisaalta presidentin vaikutuksen operatiivisissa asioissa ei pitäisi ulottua tuollaisia strategisia perusratkaisuja pitemmälle. Nykyaikaisessa sodankäynnissä ei presidentin henkilökohtainen joukonjohto, jota vielä *Hermanson* — ilmeisesti monarkkisen tradition ja ensimmäisen maailmansodan kokemusten elähdyttämänä — näyttää pitäneen käytännössäkään mahdollisena, voi enää tulla kysymykseen. Operatiivisten suunnitelmien laatiminen ja toteuttaminen on jäävä ammattimiesten asiaksi.⁵⁸

⁵⁶ v. *Clausewitz* III s. 126. — *Williams*, s. 83, mainitsee, että parhaita esimerkkejä tämän väitteen todenperäisyydestä oli presidentti Lincolnin toiminta Yhdysvaltain sisällissodassa 1861–65.

⁵⁷ Näin *Killinen* s. 266.

⁵⁸ Ks. *Maunula*, SAL 1960 s. 391; *Hermanson* s. 191; *Killinen* s. 267; KOyl 37 k ja 40 k. Vrt. myös *Herlitz* III:1 s. 178: »Märkligt nog har den personliga ledning av krigsmakten, som i äldre tid var ett grundläggande element i konungamakten, nuförtiden sin mest påtagliga motsvarighet i den finländska presidentens befogenheter.» Lausuma on kovin kärjistetty. Se vastaa todellisuutta vain sikäli, että Suomen presidentti on — päinvastoin kuin Ruotsin kuningas — käytännössä säilyttänyt riippumattomuutensa valtioneuvostosta.

Ruotsissa hallituksella on maanpuolustustoiminnan johto; ylin sotilasviranomainen, ylipäällikkö suunnittelee ja johtaa operaatiot hallituksen vahvistamien tavoitteiden ja suuntaviivojen mukaisesti. RF 14 §:ää, jossa kuninkaan ylipäällikkyyys säännellään, pidetään vanhentuneena, sikäli kuin on kysymys kuninkaan henkilökohtaisesta joukonjohtosta. Ks. *Berggren/Danius* s. 89; SOU 1935: 38 s. 200; 218–220; SOU 1960: 12 s. 193; SOU 1961: 66 s. 46; SOU 1963: 16 s. 66 (kap. 4 § 13); SOU 1963: 17 s. 259; Instruktion för överbefälhavaren (S.F.S. Nr 476/30.6.1961).

Weimarin Saksassa esiintyi erimielisyyksiä siitä, oliko valtakunnanpresidentillä valta ottaa käsiinsä joukkojen sotilaallinen johto. Kielteistä kantaa perusteltiin sillä, että jo varmennusvaatimus teki tällaisen menettelyn käytännössä

Kriisitilanteissa, etenkin sodan aikana, on presidentin ratkaistaviksi pidätettyjen sotilaallisten henkilöasiain, ei kuitenkaan nimitysasiain, suhteellista lukua ilmeisesti supistettava, koska näiden asioiden absoluuttinen lukumäärä kasvaa tavattomasti. Järjestelykysymyksiin presidentillä tuskin lienee aihetta puuttua muutoin kuin PLA 81 §:ssä mainituissa tapauksissa. Myös PLA 81 §:ssä mainitun valtuuden siirtäminen puolustusvoimain komentajalle saattaisi kriisitilanteessa olla tarkoituksenmukaista. Sitä vastoin on selvää, että presidentti päättää aselevosta sen suuren poliittisen merkityksen takia.

4. ONKO VALLITSEVA ASIAINTILA PERUSTUSLAINMUKAINEN?

Onko ylipäällikönvaltaa perustuslainvastaisesti luovutettu? Ylimmän sotilasjohdon keskitys on toteutettu asetuksella. Kun presidentti on enimmäkseen pidättäytynyt ylipäällikönvallan käyttämisestä, on puolustusvoimain komentaja PLA 5 ja 6 §:n nojalla yhtenäistänyt puolustusvoimain toiminnan, antanut *koko* sotavoimaa koskevia määräyksiä, siis käyttänyt samanlaista valtaa kuin presidentille kuuluu HM 30 §:n nojalla. HM 30 § sallii ylipäällikönvallan luovuttamisen vain rauhan aikana. Onko presidentti nyt vahvistamalla PLA:n ja sallimalla puolustusvoimain komentajan itsenäisen vallankäytön luovuttanut perustuslainvastaisesti ylipäällikönvaltaa puolustusvoimain komentajalle jo rauhan aikana?

mahdottomaksi. Myönteistä kantaa perusteltaessa taas viitattiin v:n 1921 Wehrge-setz'iin, jossa nimenomaisesti oli vahvistettu, että ylipäällikkyys kuului presidentille, ja määrätty, että puolustusministeri käytti sotilaallista käskyvaltaa presidentin alaisena. Ks. *Poetzsch*, JöR 1925 s. 137; *Rotfuchs* s. 134.

Yhdysvalloissa presidentin ylipäällikkyys on alun perin käsitetty reaaliseksi, jopa joukonjohtamiseen ulottuvaksi. *May* lausuu presidentistä (s. 18—19): „He was expected to make decisions on priorities and command.” Varsinaisen perinteen loi kuitenkin Lincoln, joka sisällissodan aikana itse laati strategisia suunnitelmia ja jopa antoi taktisia liikkeitä koskevia määräyksiä. Toisen maailmansodan aikana Roosevelt teki yleensä vain suurstrategiset ratkaisut, mutta puutui esikuntapäällikköjen täytäntöönpanotoimiin, jos ne olivat ristiriidassa hänen määräämiensä suuntaviivojen kanssa. Korean sodassa esitettiin Kaukoidässä toimivien joukkojen komentajalle menevät määräykset yleensä presidentin hyväksyttäväksi. Ks. *Emerson* s. 151—167 s. 248; *Hammond* s. 248; *Hoare* s. 193—194; *Huntington* s. 319—322; *Ries* s. 152; *Smith* s. 47—52; *Williams* s. 83—84.

Tulemme kysymykseen, mitä ylipäällikkyyden luovuttamisella HM 30 §:ssä tarkoitetaan. Onko se päätösvallan delegoimista?

Valtionhallinnossa on päätösvallan delegoimisella tavallisesti tarkoitettu sitä, että orgaani tai orgaanihenkilö siirtää päätösvaltaansa alemmalle orgaanille tai orgaanihenkilölle tai valtion hallintokoneiston ulkopuoliselle subjektille.⁵⁹ Tämä delegoimisen käsite on muovattu pääasiassa hallintotoimia silmällä pitäen: päätösvallalla tarkoitetaan kelpoisuutta hallintotoimien suorittamiseen. Edellä todettiin, ettei ylipäällikönvalta ole päätösvaltaa sanan tavanomaisessa merkityksessä; pikemminkin se voidaan luonnehtia toimivallaksi.⁶⁰ Näyttääkin epävarmalta, voidaanko ylipäällikönvallan kohdalla soveltaa niitä sääntöjä, jotka on kehitetty päätösvallan delegoimisesta.

On tosin totta, että sotilasjohdon ollessa keskitetty puolustusvoimain komentaja käyttää osin samansisältöisiä valtuuksia, kuin tasavallan presidentille voidaan katsoa HM 30 §:n nojalla kuuluvan. Silti ei voida osoittaa, että presidentti edes silloin, kun sotilasjohto on hajautettu, käyttäisi ylipäällikönvaltaa sotavoiman toiminnan yhtenäistämiseksi, käyttäisi sitä siis yhtä laajalti kuin puolustusvoimain komentaja nyt käyttää omia valtuuksiaan. Päinvastoin kokemus osoittaa, ettei presidentti pysty käytännössä yhdistämään ylimpien sotilasviranomaisen toimintaa. Jollei asiantuntemattomuus ole esteenä, niin presidentin muut virkatehtävät estävät häntä suorittamasta yhtenäistämistehtävää.⁶¹ Täten ei sotilasasioihin perehtynytkään valtionpäämies kykene erityisjärjestelyttä tuosta tehtävästä selviytymään, mikä hyvin ilmenee Mannerheimin presidenttikauden alkuvaiheesta. Ei ole edes suotavaa, että presidentti yksityiskohtaisesti puuttuu asioihin.

On siis aiheetonta puhua ylipäällikönvallan luovuttamisesta nykyi-

⁵⁹ Ks. *Uotila* s. 43.

⁶⁰ Ks. ed. s. 82.

⁶¹ PIN käsitteli 1932 sitä mahdollisuutta, että kaikki kolme puolustushaaraa (maa-, meri- ja ilmapuolustus) erotettaisiin itsenäisiksi organisaatioiksi, joiden johdossa olevat viranomaiset olisivat välittömästi presidentin alaisia. Kenrl. *Sihvo* totesi tämän johdosta, ettei presidenttiä voitaisi hänen ylipäällikön ominaisuudessaan rasittaa velvollisuudella yhdenmukaistaa ja johtaa puolustusvoimain kehitystä. PINptk 27.4.1932.

Vuotta myöhemmin PIN lausui käsityksensä sotilasjohdon järjestelystä, että kaikki ammattitaitoa vaativat kysymykset oli käsiteltävä yhteisessä korkeimmassa sotilaallisessa johtoelimessä, ennen kuin ne alistettiin poliittisen johdon ratkaistaviksi. Tämä koski myös ns. puhtaasti sotilaallisia kysymyksiä. PINptk 23.3.1933.

sen järjestelyn yhteydessä, koska vertailukohteena tällöin pidetään tilannetta, joka käytännössä ei ole mahdollinen. Presidentti ei ole luopunut mistään sellaisesta, mikä hänelle perustuslain mukaan ehdottomasti kuuluu.⁶² Tämän jälkeen jää makuasiaksi, halutaanko käyttää termiä »delegoiminen» puhuttaessa puolustusvoimain komentajalle PLA:lla annetuista valtuuksista.⁶³

Olennaista mahdollisuus vallankäyttöön. HM 30 §:ssä mainitun luovutustoimen ydinvaikutus onkin toisaalla. Luovutustoimen johdosta katkeaa HM 30 §:n edellyttämä käskynalaisuussuhde presidentin ja sotavoiman välillä. Luovutuksen jälkeen ei sotavoima eikä siten myöskään sodanaikainen ylipäällikkö ole presidentin käskynalainen.⁶⁴ Käskyvalta- ja käskynalaisuussuhde on ytimenä myös presidentin ylipäällikönvallassa. Tämä johtuu jo suoraan siitä pohjasta, jolle sotavoiman ylimmän johdon organisaatio on rakennettu.

Nykyinen organisaatio on kompromissi kahden periaatteen välillä. Kun sotavoima kuuluu osana valtion hallintokoneistoon, on sen ylin päällikkyys ollut välttämätöntä uskoa poliittiselle valtionorganille, Suomessa tasavallan presidentille. Sotilastekniset syyt taas vaativat johdon keskittämistä jo presidenttiä alemmassa portaassa.⁶⁵ Tällaisen järjestelyn vallitessa pääpaino presidentin ylipäällikönvallassa siirtyy juuri potentiaalseen puoleen, vallankäytön mahdollisuuteen.

Olennaista ei HM 30 §:n mukaan voi ollakaan, käyttääkö presidentti kaikissa tilanteissa ylipäällikönvaltaansa. Olennaista on juuri se,

⁶² Vrt. Makkonen, LM 1964 s. 778—784. Tästä toimivaltaa koskevasta oikeusteoreettisesta erittelystä olen saanut virikkeitä tekstissä esitettyihin ajatuksiin.

⁶³ Itävallan valtiosäännön 80 art:n mukaan sotavoiman ylin päällikkyys kuuluu liittopresidentille, mutta päällikkyyttä käyttää puolustusministeri. »Die Befehlsgewalt über das Bundesheer übt der zuständige Bundesminister.» V:n 1955 Wehrgesetz 4,1 §:ssä säädetään: »Der zuständige Bundesminister übt die Befehlsgewalt über die Kommandos, Truppen, militärische Dienststellen und Heeresanstalten grundsätzlich durch deren Kommandanten oder Vorstände aus, die ihm für ihre Tätigkeit im Wege ihrer Vorgesetzten verantwortlich sind.» Kirjallisuudessa on katsottu, että tässä on kysymys lailla suoritetusta puolustusministerin toimivallan siirrosta (gesetzliche Delegation der Befugnisse des Bundesministers). Ministeri on tästä siirrosta huolimatta oikeudellisesti ja poliittisesti vastuunalainen sotilasviranomaisten toimista, ja hänellä on myös edelleen valta antaa näille käskyjä. Ks. Ermacora/Loebenstein s. 100; Pernthaler s. 62—63.

⁶⁴ Ks. myös ed. s. 58.

⁶⁵ Tällaisen järjestelyn kompromissiluonnetta tähdentää Pernthaler s. 62.

että sotavoima on presidentin käskynalainen⁶⁶ ja että presidentillä siten on jatkuvasti mahdollisuus, mikäli hän niin haluaa, käyttää hänelle HM 30 §:n nojalla kuuluvaa valtaa.⁶⁷

5. VALLANKÄYTÖN ITSENÄISYYDESTÄ

Sotilasjohdon organisaation vaikutus. Sotilasjohdon keskitys, niin käytännön vaatima kuin se onkin, rajoittaa presidentin tosiasiallista päätöksenteon vapautta. Tällöin ei näet ole olemassa kahta tai useampaa kilpailevaa mielipidettä, joiden välillä presidentin olisi tehtävä ratkaisu. Kun presidentti yleensä on siviilihenkilö, vailla sotilasammattillista koulutusta, on hänen vallankäyttönsä sotilaskäskyasioissa ehkä enemmän kuin muissa asioissa riippuvainen siitä, onko käsillä yksi vai useampia ratkaisumalleja.⁶⁸ Sotilasjohdon keskitys vie helposti siihen, että tarjolla on vain yksi — ainakin vain yksi hyvin perusteltu — ratkaisuvaihtoehto.⁶⁹ Yhdysvalloissa tämä havainto on kai-

⁶⁶ Vrt. Ruotsin osalta Dep.kombet. II:2 s. 182: hallitsija voi antaa toiselle henkilölle jopa koko sotavoiman päällikkyuden, »men en sådan befälhavare måste dock alltid stå under Konungen såsom den enligt grundlagen högste befälhavaren i riket.»

⁶⁷ *Björkstén*, JFT 1929 s. 40, katsoo, ettei presidentin tarvitse itse ratkaista edes tärkeimpiä sotilaskäskyasioita. Hallitusmuodon periaatteiden kanssa ei ole ristiriidassa, että sotaväen päällikkö ratkaisee koko puolustuslaitosta koskevia asioita. Sitä vastoin HM 30 §:stä johtuu, että presidentillä tulee olla valta pidättää itselleen sotilaskäskyasiain ratkaiseminen.

Hermansonin kanta ei käy täysin selvästi ilmi hänen kirjoituksistaan. Käsittellessään presidentin valtaa antaa sotilaskäskyteitse sotaväen päällikön tehtäväksi tiettyjen asioiden ratkaiseminen hän kuitenkin lausuu: »Tällainen presidentin antama määräys ei riistä häneltä oikeutta antaa sitovia määräyksiä armeijan päällikölle, joka jatkuvasti on häneen nähden sotilaallisen kuuliaisuusvelvollisuuden alainen: presidentti voi milloin hyvänsä peruuttaa tällaisen toimeksiannon.» Lausunto s. 16. Samaan suuntaan *Hermanson* s. 211. Lisäksi *Hermanson* s. 191 toteaa, että presidentillä on valta asettua joukkojen johtoon, »jos hän katsoo sen tarpeelliseksi».

Ks. myös *Promemoria* 1932 s. 14: »Presidentti voi alaiselleen sotilaskäskyvallan haltijalle taikka sotilaskäskyvaltaa käyttävälle muulle viranomaiselle luovuttaa ratkaisuvallan sellaisissa sotilaskäskyasioissa, jotka kuuluvat yksinomaan heidän toimivaltapiiriinsä.»

⁶⁸ Vrt. *Lepper* s. 115.

⁶⁹ Vrt. kuitenkin *EsikO* 60 k: »Ratkaisun helpottamiseksi on esitettävä lähinnä kyseeseen tulevat vaihtoehdot, joista esittelijän on esitettävä edullisimpana pitämänsä omana ehdotuksenaan.»

keti pääsyy perinteiseen vastenmielisyyteen sotilasjohdon keskitystä kohtaan.⁷⁰

Presidentillä on tietenkin valta poiketa esittelijän ehdottamasta ratkaisusta, mutta hänen tosiasialliset mahdollisuutensa tähän ovat melko vähäiset, sitä vähäisemmät, mitä enemmän ratkaisu vaatii perehtymistä teknisiin yksityiskohtiin sekä sotavoiman resurssien ja käyttömahdollisuuksien tuntemista. Kaikkein helpointa lienee esittelijän kannasta poikkeaminen sotilaallisissa henkilöasioissa, koska päätösvallan itsenäisen käyttö ei näissä edellytä samaa teknistä asiantuntemusta kuin sotilaskäskyasioissa yleensä.

Se ongelma, joka aiheutui presidentin ratkaisumahdollisuuksien kaventumisesta, tajuttiin jo 1930-luvulla. Tuolloin laadittiin puolustusministeriössä ehdotus puolustusvoimain yleistarkastajan viran perustamisesta. Yleistarkastajalla ei olisi ollut sotilaallista käskyvaltaa, mutta hänen tehtävänään olisi ollut toimia presidentin neuvonantajana. Presidentin käytettävissä olisi näin ollut paras mahdollinen sotilasasian-tuntemus.⁷¹ Ehdotus ei johtanut tulokseen.

Erimielisyydet presidentin ja esittelijän välillä. Kun presidentti ratkaisee sotilaskäskyasioita valtioneuvoston ulkopuolella sotilasviranomaisen esittelystä, voidaan — edellä mainituista syistä — olettaa, että esittelijän mielipide tosiasiasa määrää päätöksen sisällön.⁷² Tämän

⁷⁰ Sotilasjohtoa ei ole keskitetty yhdelle henkilölle, mutta puolustushaarain komentajien neuvostolla (Joint Chiefs of Staff) on kollegiona käskyvalta sotavoimaan nähden. Neuvosto toimii puolustusministerin alaisena. Puolustusministeri (Secretary of Defense) on presidentin pääavustaja kaikissa sotilaskysymyksissä; hän on tavallaan »sijaisylipäällikön» asemassa. Johdon keskittäminen puolustusministerille on herättänyt epäilyksiä presidentin ylipäällikönvallan heikentymisestä. *May, Eisenhower and after*, s. 234—235, lausuu asiasta: »— the command-in-chief lies in fact at the point where responsibility cannot be divided. The President will be commander-in-chief in name only unless he continues to have at least two competing commanders underneath him bringing their disputes to him for adjudication.» Sotavoiman johdon organisaatiosta Yhdysvalloissa ks. myös *Beishline* s. 127; *Böckenförde* s. 264—266; *Hammond* s. 376; *Hoare* s. 186—188; *Huntington* s. 448—449; *Ries* s. 102—104, 141, 188, 192, 210; *Smith* s. 137—138.

⁷¹ *Promemoria* 1932 s. 47—48.

⁷² Menettelyä, jossa päättävä viranomainen ratkaisee asian perehtymättä siihen ja luottaen esittelijän valmisteluun ja ratkaisuehdotukseen, nimitetään päätösvallan »faktiseksi delegoinniksi». *Heckscher* s. 158—160; *Uotila* s. 35.

olettamuksen todentaminen on kuitenkin vaikeata, ja vielä vaikeampaa on selvittää, miten usein presidentti on poikennut esittelijän kannasta. Esittelylistoihin ei tosin ole kovin usein kirjattu ristiriitoja. Presidentti Ståhlberg on esittelylistojen mukaan muutamia kertoja poikennut esittelijän kannasta,⁷³ mutta hänen seuraajansa ennen vuotta 1939 tuskin lainkaan.⁷⁴ V. 1925 sattunut ns. ylennyskonflikti, jossa sotaväen päällikön kenrli. Wilkaman ja presidentti Relanderin käsitykset eräiden upseeriylennysten suorittamisesta törmäisivät vastakkain, on vain yleisen säännön vahvistava poikkeus.⁷⁵ Suurissa linjakysymyksissä esiintyi kenties jännitystä Relanderin ja Wilkaman seuraajan, Sihvon kesken, mutta tämä jännitys ei kärjistynyt erimielisyyksiksi konkreettisissa yksittäistapauksissa.

Luultavasti jo ennen vuotta 1939 käytiin presidentin ratkaistavista asioista ennen virallista esittelyä epävirallisia keskusteluja presidentin ja sotaväen päällikön välillä.^{75a} Sodanjälkeisenä kautena tästä on tullut sääntö.⁷⁶ Presidentin ja puolustusvoimain komentajan väliset mielipide-erot sovitellaan noissa ennakkoneuvotteluissa, joten erimielisyyksiä ei kirjata esittelylistoihin.⁷⁷ Vain yhden ainoan kerran on maininta presidentin ja puolustusvoimain komentajan kantojen eroavuudesta päässyt esittelylistaan ja tällöin juuri sen vuoksi, ettei asiasta

⁷³ Ks. esim. s-min:n esitt. TP:lle 20.10.1920 (ulkomaankomennuksen lykkäys toistaiseksi), 28.11.1922 ja 14.5.1923 (ylennysesityksen hylkäys).

⁷⁴ Ks. SP:n esitt. TP:lle 18.3.1925, 14.5.1927 ja 31.1.1929, jotka koskivat erivapauden myöntämistä kielitaitolaisissa säädettyistä vaatimuksista.

⁷⁵ Wilkaman mielestä jääkäriupseerit olivat ylenneet ikäänsä nähden suhteettoman nopeasti. Tästä luultavasti johtui, että hän joulukuussa 1925 asetui vastustamaan tavanomaisia itsenäisyyspäivänä suoritettavia ylennyksiä, vaikka oli ennakkoneuvotteluissa aluksi niihin suostunutkin. Wilkama perusteli kielteistä asennoitumistaan oikeudellisilla näkökohdilla, mutta oikeuskanslerin kiistettyä hänen tulkintansa hän ilmoittautui sairaaksi ja pääsi näin suorittamasta esittelyä, joka jäi yleisesikunnan päällikön asiaksi. Ks. Pönniäinen s. 127; Sihvo II s. 120–121; Virkkunen s. 221; 1925 vp ptk s. 2268 (päämin. Tulenheimo); Helsingin Sanomat ja Suomen Sosiaalidemokraatti 9.12.1925; Martti Walleniuksen antamia tietoja; TP:n sky n:o 69/5.12.1925.

^{75a} Ks. ed. alav:ssä 75 selostusta v:n 1925 ylennyskonfliktista.

⁷⁶ Olavi Kortteen, Veikko Koppisen, Sakari Simeliuksen ja Tauno Viljasen antamia tietoja.

⁷⁷ Aarne Sihvon ja Hugo Östermanin antamien tietojen mukaan ei kirjaamattomia erimielisyyksiä esiintynyt ennen vuotta 1939.

ollut keskusteltu ennakolta.⁷⁸ Tosiasia kuitenkin on, että presidentit Paasikivi ja Kekkonen ovat sotilaallisissa henkilöasioissa osoittaneet paljon suurempaa riippumattomuutta esittelijän kannasta kuin edeltäjänsä.⁷⁹ Vuoden 1946 jälkeen presidentti on verrattain usein ratkaissut sotilaallisen henkilöasian vastoin puolustusvoimain komentajan alkuperäistä ehdotusta. Presidentti on kuitenkin esittänyt oman kantansa jo ennakkoneuvottelussa, ja puolustusvoimain komentajan virallinen esittelylista on sitten laadittu sen tuloksen mukaan, johon ennakkoneuvottelussa oli päädytty.⁸⁰

Pääsääntö. Pääsääntönä näyttää kuitenkin olevan, niin kuin edellä oletettiin, että presidentti päättää sotilaalliset henkilöasiat ja yleensäkin sotilaskäskyasiat esittelijän kannan mukaisesti.

⁷⁸ Ks. pv-kom:n esitt. TP:lle 1.6.1962. (TP hylkäsi esityksen evl. U.S.H:n ylentämisen everstiksi reservissä.) — *Sakari Simeliuksen* antaman tiedon mukaan reservin ylennyksistä ei neuvotella ennakolta presidentin kanssa.

⁷⁹ Jätän tässä huomiotta ajanjakson, jolloin presidentti Mannerheim käytti aktiivisesti ylipäällikönvaltaa.

⁸⁰ *Urho Kekkosen, Veikko Koppisen, Olavi Kortteen ja Sakari Simeliuksen* antamia tietoja.

IV YLIPÄÄLLIKÖNVALTA JA PARLAMENTARISMI

1. PARLAMENTAARISEN LUOTTAMUSVAATIMUKSEN VAIKUTUS PRESIDENTIN VALLANKÄYTTÖÖN

A. Parlamentarismi Suomessa ja muualla

HM 36 §:ssä säädetään, että valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Tätä säännöstä on käytännössä tulkittu varsin ahtaasti: valtioneuvoston ja sen yksityisten jäsenten katsotaan nauttivan eduskunnan luottamusta, kunnes vastakohta on osoitettu, ts. kunnes eduskunta on lausunut näille nimenomaisen epäluottamuksensa.¹ Toisaalta HM 36 §:lle on annettu hyvin laaja periaatteellinen merkitys. Parlamentarismin periaate on katsottu tällä säännöksellä otetun Suomen valtiosääntöön.²

Parlamentarismi kehittyi Englannissa, josta se vähitellen kulkeutui muualle. Samalla englantilaisesta parlamentarismista kehittyi muunnelmia, joista tuskin mikään on täysin alkuperäisen mallin kaltainen.³ Yhtenä yhteisenä tekijänä näissä järjestelmissä saatetaan *Loewenstenin* tavoin pitää hallituksen ja parlamentin keskinäistä valvontamahdollisuutta, johon äsken puheena ollut luottamusvaatimuskin liittyy. Parlamentaarisisessa järjestelmässä tulee kansanedustuslaitoksella olla valta pakottaa hallitus eroamaan, mikä tapahtuu siten, että kansanedustuslaitos kieltää hallitukselta luottamuksensa. Tätä valvontakeinoa vastaa hallituksen valta hajoittaa parlamentti.⁴

¹ Ks. esim. *Nousiainen*, Parlamentarismi s. 455; *Ståhlberg*, Parlamentarismi s. 78—79.

² Ks. esim. *Kastari* s. 267; *Ståhlberg*, Parlamentarismi s. 37, 48—49. — Oikeastaan parlamentarismi tuli valtiosääntöömme jo 31.12.1917, jolloin VJ 32 §:ään otettiin asiallisesti HM 36 §:ää vastaava säännös. Ks. ed, s. 22 alav. 77.

³ Ks. esim. *Duverger* s. 197—200, joka erottaa toisistaan kaksi- ja monipuolueparlamentarismin, sekä *Schmitt*, s. 306, joka jakaa parlamentaariset järjestelmät presidentti-, parlamentti-, pääministeri- ja kabinettivaltaisiin.

⁴ *Loewenstein* s. 85—86.

Parlamentaarisessa järjestelmässä on valtionpäämiehen ja hänen neuvonantajiansa, ministerien suhde kokenut merkittäviä muutoksia. Kuten edellä (s. 182) mainittiin, on perustuslaillisen hallitustavan omak-suneissa maissa valtionpäämiehen päätöksiin myötävaikuttavilla minis-tereillä valta välttää näistä päätöksistä johtuva oikeudellinen vastuu ja samalla valta estää niiden voimaantulo kieltäytymällä varmentamasta. Parlamentaarisisissa järjestelmissä on samanlainen kieltäytymisvalta myönnetty — joko käytännössä tai suorastaan valtiosäännössä — myös poliittisen vastuun välttämiseksi. Täten on varmentava ministeri saanut täyden vaikutusvallan valtionpäämiehen päätösten asiasisältöön.⁵

Valtionpäämiehelle muodollisesti kuuluva valta on näin tosiasiaassa siirtynyt ministerien käsiin. Mannermaisen, siis meille läheisimmän parlamentarismi-käsityksen mukaan ministeristön valta määrätä halli-tuspolitiikasta ja tämän orgaanin poliittinen vastuunalaisuus ovat tois-tensa luonnollisia korrelaatteja.⁶ Laajemmaltikin, lähes kaikkialla katso-taan parlamentaarisen hallitustavan edellyttävän, ettei valtionpäämies käytä valtaansa vastoin myötävaikuttavan orgaanin, poliittisesti vas-tuunalaisen ministerin tai ministeristön mielipidettä.⁷ Tämä ei tosin estä sitä, että tietyt valtionpäämiehelle kuuluvat valtuudet (esim. parla-mentin hajottaminen) poikkeuksellisesti voidaan jättää ministerin-myötävaikutuksen ulkopuolelle ja siis valtionpäämiehen itsenäisesti käy-tettäväksi.⁸

Suomessa ja Ruotsissa on valtionpäämiehen asema kuitenkin — aina-kin oikeudelliselta kannalta — käsitetty toisin.⁹ Ruotsissa tuskin on

⁵ *Kastari*, LM 1960 s. 676; *Tarkiainen* s. 99—100.

⁶ Ks. esim. *Burdeau* s. 144—148. Tällaisessa järjestelmässä valtionpäämies vain »incarne à la fois la majesté de la fonction de représentant de l'Etat entier et l'indépendance de l'exécutif à l'endroit du Parlement».

⁷ Ks. *Kastari*, LM 1960 s. 692 alav. 20 ja siinä main. kirjallisuus.

⁸ *Nawiasky* 2 s. 267. — Tällainen järjestely saattaa olla tarpeen esim. val-tionpäämiehen »pouvoir neutre» -funktion tehostamiseksi.

⁹ Äskettäin ilmestyneessä tutkielmassaan on *Needler*, PA 1965 s. 156—161, esittänyt samanlaiseksi poikkeustapaukseksi Perun. Tässä valtiossa presidentti on säilyttänyt itsenäisen päätösvallan siitä huolimatta, että ministerit ovat parla-mentille poliittisesti vastuunalaiset myötävaikutustoimistaan. Syyt, jotka *Needler* esittää tälle asiaintilalle, ovat toiset kuin ne, joita jäljempänä Suomen osalta kosketellaan, ja ne liittyvätkin erilaisiin yhteiskunnallisiin olosuhteisiin. Ks. myös Perun valtiosääntö 9.4.1933, 169—174 ja 179 art. (*Amos Peaslee*, *Constitutions of Nations*, Vol. III, 2nd ed. The Hague 1956, S. 135 ss.).

kysymys enää muusta kuin valtio-oikeuden teoreetikkojen ylläpitämästä ajatusrakennelmasta, jolla ei ole vastinetta valtioelämän todellisuudessa.¹⁰ Suomessa on asianlaita toinen. Täällä onkin tutkijoille aiheuttanut erityistä päänvaivaa kysymys siitä, kuinka tilanne on oikeudellisesti ratkaistava, kun presidentin ja valtioneuvoston mielipiteet siitä, mikä sisältö presidentin päätöksellä on oleva, käyvät ristiin.

K. J. *Ståhlbergin* mukaan ei parlamentaarisen hallitusjärjestelmän välttämättä tarvitse merkitä sitä, että valtionpäämiehen on kaikessa toimittava ministeristön kannanottojen mukaan. *Ståhlberg* katsoo pääasiaksi parlamentarismissa sen, että valtionpäämiehen päätöksiin myötävaikuttaa eduskunnalle poliittisesti vastuunalainen ministeristö. Kun parlamentaarinen luottamusvaatimus 1917 otettiin Suomen valtiosääntöön, haluttiin täten saada takeet siitä, ettei hallitustoimintaa johdeta sellaiseen suuntaan, jota eduskunta ei hyväksyisi. Käsitellessään parlamentarismia *Ståhlberg* erityisesti korostaa tätä näkökohtaa.¹¹ Vaikka *Kairan* tavoin katsottaisiinkin, että parlamentarismiin liittyvät ilmiöt osittain jäävät positiivisen oikeuden ulkopuolelle,¹² kuuluu parlamentarismi ainakin niiltä osin, kuin on kysymys HM 36 §:ssä säännellystä luottamusvaatimuksesta, positiivisen oikeuden piiriin. Tämän vuoksi HM 36 § sopii hyvin lähtökohdaksi, kun oikeudellisessa tutkimuksessa selvitetään parlamentarismia vaikuttuksia presidentin vallankäyttöön.

B. Teoriat presidentin ja valtioneuvoston välisen ristiriidan ratkaisemisesta

On luonnollista, että valtioneuvosto poliittisen vastuunalaisuutensa huomioon ottaen pyrkii ohjaamaan toimintansa eduskunnan viitoittamaan suuntaan. Tämä käykin helposti päinsä valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Myös niissä asioissa, joissa päätösvalta kuuluu presidentille, valtioneuvosto voi ilmaista samojen periaatteiden mukaan määräytyneen mielipiteensä. Mutta jos presidentti silti käyttää valtaansa vastoin valtioneuvoston tai sen enemmistön kantaa, eikä valtioneuvosto voi estää tällaisten päätösten voimaantuloa, ei ministe-

¹⁰ Ks. *Jyränki*, JFT 1963 s. 48—49 ja siinä main. kirjallisuus.

¹¹ *Ståhlberg*, Parlamentarismi s. 20—21, 45, 51.

¹² *Kaira*, LM 1941 s. 450.

rien poliittisella vastuunalaisuudella näytä olevan täyttä merkitystä: eduskunta ei pääse ohjaamaan *koko* hallitustoiminnan suuntaa. Tässä on HM 36 §:n ympärille kehkeytyneen problematiikan ydinkysymys.

Vallitsevan käsityksen mukaan ministeri ei HM 35 §:n nojalla ole oikeutettu kieltäytymään varmentamasta presidentin päätöksiä muutoin kuin silloin, kun päätös on perustuslainvastainen (ks. ed. s. 183). Vastaavasti katsotaan, että valtioneuvosto on velvollinen panemaan presidentin päätöksen täytäntöön, ellei päätös ole lainvastainen.¹³ Kuinka siis on ratkaistava edellä mainittu presidentin ja valtioneuvoston välinen ristiriita?

Eronpyyntöteoria. Tutkijain enemmistö¹⁴ on ratkaissut ongelman siirtymällä oikeudelliselta tasolta tosiasialliselle. Valtioneuvostolla on katsottu olevan mahdollisuus ns. *tosiasialliseen* myötävaikutuksesta kieltäytymiseen: se voi ristiriidan sattuessa pyytää eroa tehtävästään. Tästä teemasta on kehitetty useita eri muunnelmia, mutta yhteistä on, että ratkaisu nähdään juuri ministeristön eronpyynnössä.¹⁵ Yleisin muunnelma on se, että eronpyynnön jälkeen presidentti voi toteuttaa aikeensa vain, jos hän pystyy saamaan eroa pyytäneen tilalle uuden ministeristön, joka on halukas myötävaikutuksellaan ottamaan poliittisen vastuun aiotusta päätöksestä. Päinvastaisessa tapauksessa presidentin täytyy luopua aikeensa toteuttamisesta.

Kuten *Kastari* on osoittanut, eronpyyntöteorian heikkoudet paljastuvat, kun sitä eritellään oikeudelliselta kannalta ja kun se kehitetään loogiseen päätepiisteeseensä. Havaitaan, että kyseessä onkin *oikeudellinen* konstruktio. Ministeristön eronpyyntö olisi näet todella tehokas vain siinä tapauksessa, että tämä toimi toistaiseksi vapauttaisi ministerit myötävaikutusvelvollisuudesta. Edelleen täytyisi olettaa presidentin epäonnistumisen ministeristön vaihtamisessa siten lujittavan vanhan ministeristön asemaa, että vanhalla ministeristöllä olisi tämän jälkeen oikeudellinen valta kieltää myötävaikutuksensa.

¹³ Ks. esim. *Kaira*, LM 1941 s. 376; *Kastari* s. 258–259.

¹⁴ Toisin esim. *Erich II* s. 91–92, joka on pyrkinyt ratkaisemaan käsillä olevan kysymyksen myöntämällä ministerille vallan kieltäytyä esittelemästä.

¹⁵ *Hakkila* s. 191; *Hermanson*, *Epäkohtia* s. 41–43; idem, *JFT* 1924 s. 64–66; *Kaira*, LM 1941 s. 385; *Meinander* s. 34–35; *Ståhlberg*, *Parlamentarismi* s. 56 ja 80.

Näin pitkälle eivät vallitsevan teorian kannattajat yleensä ole konstruktionensa oikeudellista puolta eritelleet, mutta teorian heikkoudet näkyvätkin vasta tällöin. Eronpyyntö ei — nimenomaisen säännöksen puuttuessa — poista ministeristön lakiin perustuvaa myötävaikutusvelvollisuutta. Ministeristöllä ei ole oikeutta saada välittömästi eroa tehtävästään. Kieltäytyminen myötävaikutuksesta poliittisen vastuun välttämiseksi konstitui virkavirheen, jonka tulisi johtaa oikeudellisten sanktioiden soveltamiseen. Liioin ei epäonnistuneella ministeristön vaihtamisyrityksellä ole sellaisia oikeudellisia vaikutuksia, että ministeristön asema sen johdosta ratkaisevasti muuttuisi.¹⁶

Kastarin teoria. Todistettuaan vallitsevan teorian kestäättömyyden *Kastari* on pyrkinyt löytämään ongelmalle oikeudellisen ratkaisun. Hänen ratkaisuehdotuksensa perustuu oikeudellisen ja poliittisen ministerinvastuun rinnastamiseen. Hallitusmuodosta voidaan *Kastarin* mukaan johtaa se periaate, että valtionpäämiehen vallankäytössä täytyy olla myötävaikuttaja, joka kantaa siitä parlamentaarisen vastuun. Jos siis valtioneuvosto kieltäytyy ottamasta poliittista vastuuta presidentin päätöksestä, on päätös syntymistavaltaan perustuslainvastainen. Tällöin asianomainen ministeri on oikeutettu ja velvollinen kieltäytymään sitä varmentamasta. Tilanne laukeaa kuitenkin presidentin eduksi, jos tämä oma-aloitteisesti vapauttaa kieltäytyneen ministeristön ja nimittää sen tilalle uuden, joka haluaa ottaa päätöksestä johtuvan poliittisen vastuun.¹⁷

Molemmat teoriat lähenevät toisiaan siinä, että kummankin mukaan ristiriita ratkaistaan ministeristön vaihdoksella. Eronpyyntöteorian mukaan aloite vain on valtioneuvostolla, *Kastarin* käsityksen mukaan aloitteen taas tulee lähteä presidentistä.¹⁸ Jos presidentti oma-

¹⁶ *Kastari* s. 257—256; idem, LM 1941 s. 387—404. — Näyttää muuten siltä, ettei vallitsevasta teoriasta haluttaisikaan tehdä loppuun saakka kehiteltyjä oikeudellisia johtopäätöksiä. *Hermanson*, Epäkohtia s. 41 alav. 1, toteaa, ettei eroa voida myöntää ministeristölle kuinka sopimattomassa tilanteessa tahansa. *Kairan*, LM 1941 s. 385 mukaan presidentin on, mikäli hän epäonnistuu valtioneuvoston vaihtamisyrityksessään, luovuttava aikomastaan toimenpiteestä, »jollei hän katso päätöstä niin tärkeäksi, että hän siitä poliittisesta jännityksestä huolimatta, mikä siitä saattaa johtua, päättää ryhtyä aikomaansa toimenpiteeseen».

¹⁷ *Kastari* s. 266—320; idem, LM 1941 s. 387—404; idem, VYV 1941 s. 39—63.

¹⁸ *Kastari*, LM 1960 s. 689.

aloitteisesti vapauttaa eduskunnan luottamusta nauttivan ministeristön, johtaa tämä toimenpide välttämättömyyden pakosta eduskunnan hajoitukseen.¹⁹ Mutta myös eronpyyntöteorian mukaisesti meneteltäessä on hajotus varsin todennäköinen, koska eronneen tilalle nimitetty ministeristö joutuu helposti vastakkain eduskunnan kanssa.

Kastarin teoria on eronpyyntöteoriaa paljon johdonmukaisempi, mutta yhtä kaikki sitäkin on pidettävä konstruktivisena; sekään ei nojaudu valtiosäännön normeihin.²⁰ Myöhemmin *Kastari* näyttääkin hieman peräytyneen kannastaan. Hän nimittäin toteaa, että presidentin asema on meillä jatkuvasti vahvistunut ja että juuri eronpyyntöteorian esittämä vaihtoehto korostaa enemmän kuin hänen itsensä esittämä hallitusjärjestelmämme presidiaalisia piirteitä.²¹

C. Parlamentarismien ja vallanjakoperiaatteen keskinäinen suhde Suomen valtiosäännössä

Vallanjakoperiaate on voimakkaampi. Muuan *Kastarin* päälähtökohdista oli se, että tietäisi »myötävaikutusvastuuta koskevan järjestelmän omituista kahtiahalkeamista», jos ministerillä olisi lupa vetäytyä vain oikeudellisesta mutta ei poliittisesta vastuusta. Tämän johdosta saatetaan kysyä, onko oikeudellisen ja poliittisen ministerinvastuun rinnastaminen välttämätöntä taikka edes perusteltua. Käsitteäkseni vähintään yhtä perusteltua on lähteä siitä, että »parlamentarismi ja presidentin itsenäinen päätösvalta ovat toisilleen vieraita aineksia, joista toisen on väistytävä sitä mukaa kuin toisen vaikutus lisääntyy».²² Konfliktitilanteissa parlamentarismien on väistytävä vallanjakoperiaatteen tieltä. Tämän teesin johdonmukainen soveltaminen merkitsee ministerin oikeudellisen ja poliittisen myötävaikutusvastuun asettamista eri asemaan. Sekä hallitusmuodon syntyvaiheista että asianomaisten säännösten sanamuodosta saadaan tukea tällaiselle tulkinneille. Mitä siitä sitten seuraa?

¹⁹ *Kastari* s. 310.

²⁰ *Kaira*, LM 1941 s. 458—460.

²¹ *Kastari*, LM 1960 s. 697—698.

²² Näin *Kaira*, LM 1941 s. 384. — *Ståhlberg*, Parlamentarismi s. 50, lausuu, että Suomen valtiosäännössä yhdistettiin sekä vallanjako-oppi että parlamentaarinen järjestelmä, »molemmat lievennettyinä».

Presidentin itsenäiselle vallankäytölle ei ole oikeudellisia pidäkkeitä. Tärkein seuraamus on se, ettei valtioneuvostolla ole mitään *oikeudellista* keinoa saattaa mielipidettään voimaan vastoin presidentin kantaa. Myös ministeristön tai yksityisen ministerin eronpyyntö on presidentin vallankäytön riippumattomuuden kannalta oikeudellisesti täysin irrelevantti toimi. Valtiosääntöjuristille jää todettavaksi, ettei kirjoitetusta perustuslaista yleensä eikä HM 36 §:stä erityisesti voida johtaa oikeudellisia pidäkkeitä presidentin valtioneuvostosta riippumattomalle vallankäytölle. Tämä ei tosin vielä riitä. On lisäksi selvitetävä, onko käytäntö luonut sellaisia tavanomaisoikeudellisia normeja, jotka ovat muuttaneet perustuslaissa säänneltyä presidentin ja valtioneuvoston oikeudellista suhdetta.²³

Jos vastaus annetaan likimääräisenä, ei sitä varten tarvita laajoja selvittelyjä. Presidentti on v:sta 1919 lähtien²⁴ aika ajoin tehnyt päätöksiä vastoin valtioneuvoston enemmistön pöytäkirjattua mielipidettä.²⁵ Presidentin vallankäyttöä rajoittavia tavanomaisoikeudellisia normeja ei siten ole päässyt syntymään.²⁶ Ministeristön eronpyyntöä myötävaikutuksesta kieltäytymisen keinona on käytetty vain kerran, eikä tilanne silloinkaan kärjistynyt sellaiseksi, että kysymys myötävaikutusvelvol-

²³ Vrt. *Suontausta*, Tfr 1950 s. 65.

²⁴ On syytä erityisesti tähdentää presidentti Ståhlbergin osuutta linjan viitoittamisessa presidentin riippumattomuudelle. Mainittakoon, että ensimmäinen tapaus, jolloin presidentti käytti päätösvaltaansa vastoin VN:n enemmistön kantaa, sattui jo 19.12.1919. Tällöin oli kyseessä kiista erään asetuksen (A eräiden hallitus- ja hallintoasioiden pidättämisestä TP:lle) yksityiskohdasta. Ks. VNptk 1919: XII s. 1214—1218.

²⁵ Käytännön tapauksista ks. *Brotherus* s. 135 ja *Kastari*, LM 1960 s. 678—688. Muita tapauksia (v:ilta 1919—25) on selostettu lähdeluettelossa mainitussa *Lohen* tutkimuksessa. Tätä jaksoa kirjoittaessani olen myös voinut käyttää hyväkseni Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa säilytettäviin, *Eero Aarnion*, *Matti Hiltusen*, *Jaakko Pohjolan* ja *Risto Salmisen* tutkielmiin (1965) sekä *Juhani Perttusen* laudatur-tutkielmaan (1966) sisältyvää materiaalia. Kaikki mainitut tutkielmat käsittelevät presidentin ja valtioneuvoston suhteita VN:n pöytäkirjojen pohjalta.

²⁶ Näin *Tarkiainen*, s. 336—337, ajasta ennen vuotta 1938 sekä *Suontausta*, TP:n asema s. 10, ajasta ennen vuotta 1962. Samoin *Merikoski*, TP:n asema, mainitsee, että kauan jatkunut käytäntö on vahvistanut mahdollisuuden presidentin itsenäiseen vallankäyttöön.

lisuudesta eronpyynnöstä huolimatta olisi tullut ajankohtaiseksi.²⁷ Kaiken kaikkiaan näyttää siis edelleen pitävän paikkansa *Ståhlbergin* jo suorastaan kanonistettu lausuma, että presidentti on sidottu vastuunalaisten nimisterien myötävaikutukseen mutta ei heidän mielipiteeseensä.²⁸ Tämä merkitsee sitä, että yksittäistapauksessa presidentti on päätöksensä sisältöä määritessään valtioneuvoston kannasta riippumaton.²⁹ Ministereillä ei ole oikeudellista valtaa taivuttaa presidenttiä mielipiteensä taakse sellaisessa asiassa, joka kuuluu presidentin ratkaistaviin. Toisaalta on luonnollista, että esittelevän ministerin ja/tai valtioneuvoston (enemmistön) kanta useimmissa tapauksissa de facto määrää presidentin päätöksen sisällön.

Poliittisen vastuun vajuus hallitustoiminnassa. Valtioneuvoston poliittisen vastuun vaikutus ei siis tunnu koko hallitusvallan käytössä. Tämä vastuu peittää tietystikin ne toimet, joihin valtioneuvosto ja sen jäsenet ryhtyvät oman toimivaltansa nojalla. Lisäksi valtioneuvoston jäsenet vastaavat presidentin esittelyssä omaksumastaan kannasta, joka sentään useimmiten määrää presidentin päätöksen sisällön. Mutta jos presidentti tekee päätöksensä vastoin valtioneuvoston enemmistön mieltä, jää tällainen päätös vaille poliittisen vastuun kantajaa. Saatetaan tosin *Kastarin* tavoin katsoa tämän merkitsevän sitä, että valtioneuvosto alkuperäisestä kielteisestä kannastaan huolimatta suostuu täytäntöönpanovaiheessa ottamaan kiistanalaisesta päätöksestä

²⁷ Kun eduskunta oli 1924 tullut vajaalukaiseksi kommunistisen eduskuntaryhmän vangitsemisen johdosta ja presidentti oli tämän vuoksi katsonut uusien vaalien määräämisen välttämättömäksi, Kallion ministeristö jätti paikkansa presidentin käytettäväksi. Se perusteli eronpyyntöään sillä, ettei se katsonut voivansa saattaa hajoituspäätöstä täytäntöön. Ministeristö ilmaisi täten lähinnä ao. puolue-elinten ja eduskuntaryhmien kannan; sen enemmistö olisi ilmeisesti suostunut hajoitukseen. Presidentti myönsi eron ja nimitti tilalle Cajanderin johtaman ministeristön. Vasta tämän jälkeen otettiin eduskunnan hajoitus virallisesti esille hallituksessa, ja presidentti teki siitä päätöksen. Kallion ministeristö lieinee kuitenkin käsittänyt asian siten, että hajoitusksymys oli jo tosiasiaa ratkaistu presidentin asetuttua hajoituksen kannalle. Ks. *Kastari* s. 214—217 ja 318—320; *Lindman*, *Parlamentarismens tillämpning* s. 229—230; *Lohi* s. 100; *Ståhlberg*, *Parlamentarismi* s. 65—66, 80.

²⁸ *Ståhlberg*, *Parlamentarismi* s. 54.

²⁹ *Ikkala*, *LM* 1956 s. 744; *Tarkiainen*, *Der Präsident* s. 75.

johtuvan poliittisen vastuun.³⁰ Myös voidaan — kuten *Merikoski* tekee — väittää, että valtioneuvosto ottaa kantaakseen poliittisen vastuun presidentin päätöksestä, ellei se syrjään vetäytymällä (= eroa pyytämällä) epää myötävaikutustaan.³¹ Mutta kumpikin noista teeseistä edellyttää, että hyväksytään valtioneuvoston oikeudellinen valta kieltää myötävaikutuksensa poliittisen vastuun välttämiseksi. Edellä olen kiistänyt tuollaisen vallan olemassaolon.

Presidentin itsenäisen vallankäytön laajuus. Presidentin ja valtioneuvoston ristiriitaa päästetään harvoin pöytäkirjaamisasteelle. Siinä muodossa on presidentin itsenäinen vallankäyttö edelleen poikkeuksellinen ilmiö. Selvän kuvan saamista itsenäisen vallankäytön koko laajuudesta estää kuitenkin se, että ristiriidat sovitellaan useimmiten epävirallisissa neuvotteluissa.³² Ei liene harvinaista, että sovittelu päättyy presidentin mielipiteen omaksumiseen. Valtioneuvosto tietää, että presidentillä on valta päättää vastoin sen yksimielistäkin kantaa. Jos se saa ennakolta tiedon presidentin mielipiteestä, se voi tähän taipua eheän julkisivun säilyttämiseksi ja presidentin säästämiseksi päätökseen kohdistuvalta poliittiselta arvostelulta. Kun valtioneuvosto oppii tuntemaan ne hallitustoiminnan alat, joilla presidentin pyrkimys itsenäiseen vallankäyttöön ilmenee voimakkaimpana, se saattaa jopa ryhtyä ratkaisuehdotuksissaan ennakoimaan presidentin mielipiteitä, jolloin etukäteisneuvotteluja ei aina tarvita.³³

Kaikkein näkyvimpänä on presidentin itsenäinen vallankäyttö — ainakin sodan jälkeen — ilmennyt ulkopoliittikan alalla, jolla presidentti on ottanut käsiinsä tosiasiallisen johdon.³⁴ Myös virkanimityksissä pre-

³⁰ *Kastari*, VYV 1941 s. 42—43.

³¹ *Merikoski*, TP:n asema.

³² *Herlitz* III: 1 s. 202; *Kastari*, TP:n asema s. 84; *Ståhlberg*, Parlamentarismi s. 56.

³³ Ks. esim. *Kastari*, TP:n asema s. 74 Paasikiven presidenttikaudesta ja *Heikkilä* s. 224 Paasikiven ja Pekkalan hallituksen suhteista. Ks. myös *Punttila*, Kolkuttajan osa s. 58—59, 218. — Urho Kekkosen on maininnut pääministerinä ollessaan joutuneensa hankkimaan presidentin kannanotoille valtioneuvoston tuen, jotta presidentti ei joutuisi arvostelun kohteeksi. *Urho Kekkosen* esitelmä 13.11.1961, HS n:o 308/14.11.1961.

³⁴ Ks. esim. *Kastari*, TP:n asema s. 55—58; *Tarkiainen*, Der Präsident s. 80.

sidentit ovat Ståhlbergista lähtien seuranneet omaa, valtioneuvostosta riippumatonta linjaansa.³⁵

D. Valtioneuvoston eronpyynnön tosiasia

Kaiken edellä sanotun jälkeen joutuu kysymään, missä ovat presidentin itsenäisen vallankäytön faktiset rajat. Vastausta etsittäessä on ns. eronpyyntäteoria varsin käyttökelpoinen lähtökohta. Tämä teoria korostaa aivan oikein, että valtioneuvosto voi — ainakin jos ratkaistavalla asialla on kylliksi merkitystä — asettaa presidentin itsenäistä vallankäyttöä vastaan oman eronpyyntönsä. Mutta niin kuin edellä totesin, liitettynä nyt kyseessä olevaan jännitystilaan tämä toimi on oikeudellisesti täysin irrelevantti; sitä on käsiteltävä vain tosiasiana. Juridisesti tuo toimi perustuu vain ministerin oikeuteen saada kohtuullisen ajan kuluessa vapautus tehtävästään.

Jo eronpyynnön uhkaakin saatetaan käyttää painostuskeinona. Jos presidentti uhasta huolimatta pysyy kannassaan ja ministeristö, oikeudellisia sanktioita välttääkseen, suostuu myötävaikuttamaan mutta pyytää sen jälkeen eron, on kyseessä protesti, vastalause presidentin menetykselle. Presidentti on velvollinen kohtuullisen ajan kuluessa suostumaan eronpyyntöön. Tässä vaiheessa hän ei voi kuitenkaan jättää kokonaan huomiotta parlamentaarista luottamusvaatimusta. Eduskunta saattaa kieltää luottamuksensa presidentin nimittämältä uudelta ministeristöltä. Presidentti voi vastaukseksi hajoittaa eduskunnan, mutta jos vaalien jälkeen kokoontuva uusi eduskunta edelleen kieltää uudelta ministeristöltä luottamuksensa, joudutaan ennen pitkää presidentin kannalta kestävämpään tilanteeseen. Poliittisten puolueiden tekemä hallituslakko voi lopulta kärjistää tilanteen siihen, että presidentin ero on ainoa ulospääsytie.³⁶

³⁵ Näin esim. Merikoski, TP:n asema, joka mainitsee, että suurimman laadullisesti yhtenäisen ryhmän presidentin itsenäisessä vallankäytössä muodostavat virkanimitysasiat. Ks. myös Jansson, JöR 1957 s. 299.

³⁶ Hallituslakosta ks. Tarkiainen, SS 1939 s. 387—399. — Needler, PA 1965 s. 159—160, mainitsee, että Perussa hallitusta vastaan esitetty epäluottamuslausehdotus yleensä faktisesti kohdistuu valtionpäämieheen. Tällainen ehdotus liittyy tavallisesti pyrkimykseen painostaa presidentti eroamaan tehtävästään ennen virkakauden päättymistä.

Tuollaisten näköalojen edessä saa jo eronpyynnön uhka presidentin harkitsemaan, onko itsenäisessä kannassa pysyminen hallitus- tai jopa perustuslaillisen kriisin arvoinen asia. Tilanteen arviointi saattaa tällöin johtaa siihen, että presidentti taipuu hallituksen eroamisuhan edessä. Mutta jos hän pysyy kannassaan, ei valtioneuvostolla ole kiistanalaisen päätöksen estämiseen oikeudellisia eikä tosiasiallisia keinoja.

Suomessa tunnutaan kuitenkin liiaksi tuijottavan siihen, miten tilanne jossakin yksittäistapauksessa on ratkaistava. Parlamentaarisen luottamusvaatimuksen vaikutus on meillä pikemminkin siinä, ettei presidentti voi jatkuvasti käyttää valtaansa itsenäisesti ja vastoin eduskunnan hyväksymää yleistä suuntaa. Presidentti *Kekkonen* on ytimekkäästi ilmaissut tämän asiointilan seuraavasti:

»Jos presidentin tahtoa on vastassa *pysyväinen ja määrätietoinen eduskunnan tahto* (kurs. tässä), vetää presidentti lyhyemmän korren. — — — Parlamentarismi on se vipusin, jonka avulla eduskunta saa tahtonsa läpi myös presidenttiä vastaan ja myös ulkopoliittikkaa koskevilla kysymyksillä.»³⁷

Yksittäistapauksessa presidentti voi siis toimia vastoin eduskunnan luottamusta nauttivan ministeristön mielipidettä, mutta jatkuvasti

³⁷ Sitaatti on *Urho Kekkosen* esitelmästä 13.11.1961, Ulkopoliittisia lausuntoja 1961 s. 44. Ks. myös *Kekkosen* lausuntoa 17.7.1959, Ulkopoliittisia lausuntoja 1959 s. 23. — Samansuuntaisen käsityksen näyttää aikanaan omaksuneen jo PrK, joka mietinnössään katsoi, että oli aiheellista turvata hallitukselle »tarpeellisessa määrin riippumaton asema, kuitenkin varaten kansaneduskunnalle mahdollisuus estää hallituksen hoitamista *vastoin vakautunutta kansantahtoa*» (kurs. tässä). Prk:n miet. n:o 7 s. 28.

Tässä yhteydessä ansaitsee huomiota muuan *Kekkosen* toinen lausuma, koska se kuvastelee hieman erilaista käsitystä presidentin asemasta kuin tekstissä siteerattu. Puheessaan 10.12.1958 *Kekkonen* lausui: »— — — niin kauan kuin olen tasavallan presidentti, tulen käyttämään presidentille kuuluvia valtaoikeuksia niin, että Suomen ulkopoliittinen asema ei muutu.» (Ulkopoliittisia lausuntoja 1956—58 s. 65) Lausuma antaa kuvan varsin itsenäisesti valtuuksiaan käyttävästä valtionpäämiehestä, joka riippumattomuutensa säilyttämiseksi on jopa valmis turvautumaan ultima ratioon, eronpyyntöön presidentin tehtävistä. Tässä asetelmassa ei parlamentaarisella periaatteella ole mitään sijaa, päin vastoin siihen implicite sisältyy myös presidentin mahdollisuus painostaa parlamenttia.

meillä ei voida johtaa hallitustoimia vastoin eduskunnan hyväksymää suuntaa, mikäli eduskunta määrätietoisesti asettuu tällaista kehitystä vastustamaan.³⁸

E. Mihin presidentin itsenäinen asema perustuu?

Edellä esitetty tulkinta parlamentarismien ja vallanjakoperiaatteen välisestä suhteesta Suomessa lähenee Ruotsin valtio-oikeudellisessa teoriassa esitettyjä käsityksiä hallitsijan itsenäisen päätösvallan tosiasiallisista rajoista. Minkä takia sitten Suomessa valtionpäämiehen riippumattomuus on todellisuutta ja Ruotsissa vain teoriaa?

Suomen hallitusmuodon säätäjät halusivat taata »valtiovallalle tarpeellisen lujouden»: he halusivat vahvaa presidentinvaltaa eduskunnan vastapainoksi.³⁹ Ne, joiden asiana on ollut hallitusmuodon soveltaminen käytäntöön, eivät ole pettäneet näitä odotuksia. Lähinnä voidaan presidentinvaltan voimakkuuden katsoa riippuvan kolmesta muutujasta:⁴⁰ presidentin henkilöstä, parlamentin sisäisestä kiinteydestä ja yhteistoimintahalusta sekä kansainvälispoliittisesta tilanteesta.

³⁸ Käsittääkseni *Merikoski I* s. 108 on esittänyt samantyyppisen konstruktion, jota edellä olen koettanut hahmotella. Erityisesti *Merikoski* korostaa sitä, ettei presidentti voi jatkuvasti toimia vastoin eduskunnan ilmituomaa kansan tahtoa.

Jansson, JÖR 1957 s. 229, toteaa, ettei presidentti oikeudellisesti ole sidottu ministerien kannanottoihin, ja esittää ministerien eronpyynnön vain tosiasialliseksi reaktioksi presidentin itsenäisiä päätöksiä vastaan. *Suontausta*, TP:n asema s. 9—10, lausuu, ettei ministerien yksimielinenkään kanta oikeudellisesti sido presidenttiä. Toisaalta myötävaikutusjärjestelmämme merkitsee *Suontaustan* mukaan taetta hallituksen politiikan suuntaviivojen toteuttamiselle myös presidentin toimivaltaan kuuluvissa asioissa sekä »suotuisia edellytyksiä synteisin aikaansaamiselle presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan tahtojen välillä». Vrt. kuitenkin *Heikkilän* s. 83 siteeraamaa Paasikiven varsin väheksyvää lausuntoa presidentin asemasta ja suhteesta valtioneuvostoon.

³⁹ *Brotherus* s. 132; *Suontausta*, TP:n asema, s. 8; *Teljo*, SS 1937 s. 343 ss. Ks. myös HM:n johdantolausesta.

⁴⁰ Presidentin riippumattomuuden säilymiseen vaikuttaneista syistä ks. tarkemmin *Brotherus* s. 136—137; *Kastari*, TP:n asema s. 79—85; idem, LM 1960 s. 699—701; *Loewenstein*, AöR 1949 s. 154; *Herlitz III*: 1 s. 201—202; *Nousiainen*, Hallitus s. 134; *Tarkiainen* s. 334—340.

Presidentin vaalitavan merkityksestä presidentin asemalle on esitetty erilaisia käsityksiä. Ks. esim. *Kastari*, TP:n asema s. 26; *Lindman*, »Pouvoir neutre»

Presidentin henkilö.⁴¹ Tasavallan ensimmäisenä presidenttinä K. J. Ståhlberg pääsi soveltamaan käytäntöön niitä käsityksiään presidentin asemasta, joita edellä on lyhyesti selostettu. Itsenäisellä toiminnallaan Ståhlberg loi linjaa seuraajilleen, joskin hän — ryhtymättä harjoittamaan omaa politiikkaa — kohdisti päähuomionsa parlamentaarisen koneiston käynnissä pitämiseen.^{41a} Ståhlbergin ohella ovat voimakkaimpia presidenttejä olleet eittämättä Paasikivi ja Kekkonen; tähän ryhmään kuuluu kenties myös Svinhufvud. Rytin osalta estää henkilöfaktorin osuuden arvioimista se seikka, että hänen toimikautensa sattui yksinomaan poikkeukselliseen aikaan. Pöytäkirjattuja ristiriitoja oli suhteellisestikin vähiten Kallion ja Mannerheimin presidenttikaudella. Toisaalta presidentin itsenäinen johtajanrooli on meillä tuskin koskaan korostunut niin vahvana kuin syyskesällä ja syksyllä 1944; tämä osoittaa pöytäkirjattujen ristiriitojen relatiivisen todistusarvon. Joka tapauksessa voidaan tiivistelmänä sanoa, että teorian ja käytännön jatkuvassa vuorovaikutuksessa ovat kaikki presidentit kyenneet tarvittaessa toimimaan itsenäisesti ja siten ylläpitämään käsitystä valtionpäämiehen riippumattomasta asemasta.

Puoluejärjestelmä. Presidentin itsenäisyyttä vahvistaa edelleen monipuoluejärjestelmällemme tyypillinen poliittinen hajanaisuus, mikä johtaa vähemmistöhallitusten yleisyyteen. Presidentin on verrattain helppo toimia vastoin vähemmistöhallituksen kantaa, koska hän ei

s. 272; *Suontausta*, TP:n asema s. 7. — *Duverger'n* mukaan, s. 509, merkitsi siirtyminen välittömään presidentinvaaliin Ranskassa 1962 askelta kohti presidiaali-järjestelmää. *Needler*, PA 1965 s. 159, lausuu, että Perussa välitön presidentinvaali huomattavasti vahvistaa presidentin asemaa kongressiin ja kabinettiin nähden.

⁴¹ Presidentin henkilöstä ks. *Kastari*, TP:n asema s. 59—78; *Suontausta*, TP:n asema s. 10 ja *idem*, SS 1961 s. 400.

Ks. myös *Lasswell*, s. 63—64: »There is a continual interplay between office and personality.» *Lasswellin* tutkimus kohdistuu pääasiassa tuomarinviran haltijoihin, mutta hän sivuaa mm. Yhdysvaltain presidentin asemaa. *Lasswellin* mukaan jokainen presidentinviran haltija kehittää tätä virkaa tiettyyn suuntaan korostamalla niitä virkaan sisältyviä tehtäviä ja mahdollisuuksia, jotka ovat häntä henkilökohtaisesti lähinnä. Samalla tapahtuu muutoksia niissä asenteissa ja odotuksissa, joita kansalaisilla on yleensä presidentin tehtävään nähden.

Englannin pääministerien henkilökohtaisesta vaikutuksesta tämän tehtävän luonteeseen ja pääministerin asemaan ks. *Benemy* s. 208—216.

^{41a} *Kastari*, TP:n asema s. 62.

siten ainakaan muodollisesti asetu eduskunnan enemmistöä vastaan.⁴² Jos enemmistöhallituksia saadaan aikaan, ne ovat sisäisesti heikkoja ja rakoilevia. Tässä havaitaanakin ero Ruotsiin nähden. Ruotsissa on tähdennetty sitä, että ristiriita monarkin ja valtioneuvoston välillä jo yhdessä ainoassa tapauksessa aiheuttaa valtioneuvoston eroamisen ja saattaa siten hallitsijan perin vaikeaan vastakkaisasenteeseen parlamenttiin nähden.⁴³ Meillä valtioneuvosto ei ole osoittautunut näin herkkätuntoiseksi, kun on ollut kysymys valtionpäämiehen itsenäisestä vallankäytöstä. Presidentti ei ole joutunut harkitsemaan, onko ristiriita hallituskriisin arvoinen, koska valtioneuvosto ei ole halunnut päästää tilannetta kriisiin presidentin yhden ainoan itsenäisen päätöksen takia. Valtioneuvosto on mieluummin taipunut. Kenties on vaivoin aikaansaadun hallitusyhteistyön jatkumista pidetty arvokkaampana, kenties presidentin itsenäinen vallankäyttö on katsottu luonnolliseksi. Joka tapauksessa enemmistöhallituksetkaan eivät ole pystyneet voimakkaaseen vastarintaan presidentin itsenäistä vallankäyttöä vastaan.⁴⁴ Ääritapauksessa presidentti on tietoisena valtioneuvoston ja sen takana olevien eduskunnan enemmistöäkin edustavien ryhmien epäyhtenäisyydestä antanut ristiriidan kärjistyä hallituskriisiksi ja saanut kantansa läpi, kuten Svinhufvudin ja Sunilan hallituksen välinen kiista koronsäännöstelylakiesityksen antamisesta v. 1932 osoittaa.⁴⁵

Toisaalta on pidettävä mielessä, ettei kirjattujen ja kirjaamattomien ristiriitojen puuttuminen aina ja kaikissa olosuhteissa osoita presidentin

⁴² Vähemmistöhallitusten aikana näyttää olleen suhteellisesti enemmän pöytäkirjattuja ristiriitoja kuin enemmistöhallitusten. Poikkeuksesta tähän sääntöön tulee kohta puhe.

⁴³ Ks. esim. *Herlitz*, *Statsrättens grunder* s. 189.

⁴⁴ Ks. *Merikoski*, TP:n asema; *Nousiainen* s. 168. Vrt. *Tarkiainen* s. 111; 115—116, 335. *Loewenstein*, s. 118, lausuu Suomen oloista hieman arvoituksellisesti: „—— doch akzeptiert der Präsident in solchen Fällen die durch parlamentarische Dynamik geschaffenen Tatsachen.“ *Kastari*, LM 1959 s. 627 korostaa, että valtioneuvoston suhde presidenttiin riippuu puolueoloista ja niiden kehityksestä enemmän kuin HM:n säännöksistä.

⁴⁵ Presidentti Svinhufvud jätti vastoin valtioneuvoston mielipidettä antamatta eduskunnalle esityksen koronsäännöstelylaiksi. Sunilan ministeristö nojasi eduskunnan enemmistöön, mutta presidentti havaitsi, että esityksen takana olivat vain ministeristön maalaisliittolaiset jäsenet. Ristiriita johti Sunilan hallituksen eroon ja Kivimäen vähemmistöhallituksen muodostamiseen. Ks. *Juva* s. 487; *Kastari*, LM 1960 s. 680.

käyttäneen päätösvaltaansa valtioneuvoston kannan mukaisesti. Poliittisesta hajanaisuudesta näet johtuu, että presidentin vaikutus ilmenee jo hallitusta muodostettaessa, niin henkilövalinnoissa kuin siinä, mitkä poliittiset ryhmittymät osallistuvat hallitukseen.⁴⁶ Jos ministeristö osaksi tai kokonaan koostuu presidenttiä lähellä olevan puolueen edustaiista taikka presidentin muista luottamushenkilöistä tahi peräti virkamiehistä, jotka virkaurallaan ovat presidentistä riippuvaisia, on oletettavissa, että tällainen ministeristö tai sen yksityiset jäsenet pyrkivät myötäilemään, jopa ennakoimaankin presidentin kannanottoja.⁴⁷ Matka presidenttivaltaiseen järjestelmään ei tästä ole enää kovin pitkä.

Ulkopoliittiset tekijät. Presidentin asemaan vaikuttavista tekijöistä on vielä mainittava ulkopoliittinen tilanne. Johtuu osittain Suomen geopoliittisesta asemasta, että presidentti meillä sodan aikana ja sen jälkeen on noussut ulkopoliitiikan johtajaksi.⁴⁸ Kuitenkaan kysymys ei ole vain Suomelle ominaisesta tendenssistä. Kun rauhan säilyttäminen nähdään kansainvälisen politiikan keskeiseksi päämääräksi ja poliittisten johtajien henkilökohtaiset neuvottelut parhaaksi keinoksi tuon päämäärän saavuttamiseksi, syntyy spontaanisesti tarve nostaa valtion ja kansakunnan edustajaksi yksi »vahva» henkilö.⁴⁹ Hallitusten lyhyt-

⁴⁶ *Brotherus* s. 135; *Nousiainen* s. 199; *Puntila*, Kolkuttajan osa s. 220—222. Tyypiesimerkkinä on presidentti Svinhufvudin politiikka hänen pitäessään sosialidemokraatit poissa hallituksesta koko toimikautensa ajan. Myös presidentti Kekkonen aikana olivat sosialidemokraatit v. 1959—66 poissa hallituksesta.

⁴⁷ Pöytäkirjattuja ristiriitoja oli poikkeuksellisen vähän Kivimäen hallituksen aikana 1932—36 sekä Sukselaisen ja Mieltusen hallitusten aikana 1959—62. Kaikki nämä olivat voimakkaasti presidenttiin tukeutuvia vähemmistöhallituksia, joten yksimielisyys on saattanut yhtä hyvin olla merkki presidentin suuresta vaikutusvallasta kuin ministeristön itsenäisyydestä. — Ks. myös *Merikosken* arvostelua v. 1963—64 virkamieshallituksesta, *LM* 1964 s. 802 ja *Puntilan* kritiikkiä samasta, *Kolkuttajan* osa s. 319—320.

Mielenkiintoisen vertailukohdan tarjoaa Weimarin tasavalta Saksassa 1919—33. Kun valtiopäivät eivät kyenneet saamaan aikaan tarpeellista enemmistöä hallitusten taakse, joutuivat hallitukset yhä enemmän nojaamaan presidentin luottamukseen. Näin hallitustapa muuttui vähitellen presidenttivaltaiseksi, vaikei misään vaiheessa edes väitetty presidentin voivan päättää vastoin ministeristön mielpidettä. Ks. *Anschütz* s. 180, 275; *Apelt* s. 205; *Hausen* s. 42—47; *Loewenstein*, *AöR* 1949 s. 183—184.

⁴⁸ Ks. tarkemmin *Kastari*, TP:n asema s. 55—58.

⁴⁹ *Benemy* s. 225—226. — Tekstissä mainittua seikkaa on presidentti Kekkonen tähdentänyt lausunnossaan, Välipuhe 1/1966.

ikäisyys ja niiden sisäinen heikkous ovat meillä estäneet pääministerin omaksumasta tuota »vahvan miehen» roolia, joten se on joutunut presidentille.

F. Suomalainen parlamentarismi

Parlamentaarisen hallitustavan omaksumisella haluttiin saada takeet, siitä, ettei hallitustoimintaa johdeta suuntaan, jota eduskunta ei hyväksy. Tästä tavoitteesta ei nykyisinkään tarvitse tinkiä, jos eduskunta vain on kyllin yhtenäinen. Mutta tšekäläisissä olosuhteissa eivät ne kolme tekijää, joista presidentin asema lähinnä riippuu, ole tois- taiseksi muodostaneet sellaista konstellatiota, joka olisi luonut edelly- tykset presidentinvallan parlamentaaristumiselle.⁵⁰ Päinvastoin on ollut aihetta korostaa, että presidentin asema on meillä jatkuvasti vahvistu- nut.⁵¹ Myönnettäköön, että asiaintila on verrattain omalaatuinen. Syyttä ei ole puhuttukaan, kuten esim. *Sipponen*, tekee, »parlamentarismin suomalaisesta lajista».⁵²

2. VALTONEUVOSTON VAIKUTUS SOTILASKÄSKYASIAIN RATKAISUUN

A. Tilanne ennen vuotta 1957

Ministerinmyötävaikutus ei ole ulottunut eikä nykyisinkään ulotu, vähäisiä poikkeuksia lukuunottamatta, ylipäällikönvallan käyttöön. Tästä seuraa, ettei poliittista vastuuta tuosta vallankäytöstä — ainakaan

⁵⁰ Kun tehdään perinteellinen erotus presidiaali- ja parlamentaarisen järjes- telmän välillä, huomauttaa *Duverger* s. 197, ei kysymystä saa koskaan tarkas- tella erillisenä, vaan huomioon on otettava myös vallitseva puoluejärjestelmä. Käsittääkseni Suomessakin on jatkuvasti otettava huomioon valtiollisen järjes- tysmuodon ja puoluejärjestelmän keskinäinen vuorovaikutus.

⁵¹ Ks. esim. *Kastari*, TP:n asema s. 79.

⁵² *Sipponen* s. 484. Ks. myös *Jansson*, Hbl 72/1959; *Loewenstein* s. 91—92; *Merikoski*, LM 1964 s. 800; *Nousiainen*, *Parlamentarismi* s. 458. Mainitut kirjoittajat luonnehtivat Suomen järjestelmää »eräänlaiseksi parlamentarismiin ja presidenttijärjestelmän sekamuodoksi» tai »epäaidoksi parlamentarismiksi». Hieman toisin *Kastari*, TP:n asema s. 10 ja 79—80, jossa omaksutaan avarampi parla- mentarismin käsitys. *Duverger*, s. 320, määrittelee Suomen järjestelmän »weimari- laiseksi» tai »orleanistiseksi» parlamentarismiksi.

muodollisesti — kanna mikään orgaani. Mutta kun parlamentaarisen aineksen osuus valtiollisessa järjestelmässämme kuitenkin, kaikista modifikaatioista huolimatta, on verraten voimakas, on oletettavissa, että tuohon poliittisesta vastuusta tyhjään tilaan kohdistuu ulkoa päin parlamentaarista painetta.

Uuden puolustusneuvoston perustaminen 1957 on sikäli merkinnyt käännekohtaa valtioneuvoston vaikutuksessa sotilaskäskyasioihin, että puolustusneuvostosta on tullut virallinen foorumi presidentin ja valtioneuvoston jäsenten sotilaskäskyasioita koskeville keskusteluille. Ennen vuotta 1957 ei tällaista virallista foorumia ollut. On vaikea selvittää, korvattiinko tämä puute tuolloin muulla tavoin, neuvotteliko presidentti epävirallisesti valtioneuvoston jäsenten kanssa sotilaskäskyasioista. Pistokokeet osoittavat, ettei ainakaan yhdenmukaista linjaa päässyt tässä kohtaa kehittymään.

Presidentin HM 30 §:n nojalla ns. Mäntsälän kapinan kukistamiseksi suorittamat toimet tapahtuivat kaikesta päättäen yhteisymmärryksessä valtioneuvoston kanssa.⁵³ Presidentti Mannerheim, joka sodan aikaisena ylipäällikkönä ja 1. 1. 1945 jälkeen presidenttinäkin suosi sotilasjohdon riippumattomuutta poliittisesta johdosta, käytti tosin hyväksi perustuslaillista oikeuttaan päättää aselevosta Neuvostoliiton kanssa 3. 9. 1944 valtioneuvoston ulkopuolella. Silti hän otti asian ennakolta esille valtioneuvoston epävirallisessa istunnossa ja antoi tosiasiallisen ratkaisun valtioneuvoston käsiin.⁵⁴ Toisaalta Mannerheim teki erittäin tärkeän päätöksen, nimittäin puolustusvoimain va. komentajan määräämisen 1945, nähtävästi kuulematta lainkaan asianomaista ministeriä saatikka sitten valtioneuvostoa.⁵⁵ Pitkäaikaisen puolustusministerin *Emil Skogin* ilmoituksen mukaan presidentti Paasikivi käsitti asemansa ylipäällikkönä vallan haltijana siten, että puolustusministerin mielipide oli silloinkin otettava huomioon, kun presidentti ratkaisi sotilaskäskyasioita sotilasviranomaisen esittelystä.⁵⁶ Tästä huolimatta näyttää todennäköiseltä, ettei Paasikivi neuvotellut ennakolta valtioneuvoston eikä liioin kummankaan puolustusministeriössä toimivan ministerin

⁵³ Ks. ed. s. 67 alav:ssä 54 main. lähteet, erit. *Kivimäki* s. 69—71.

⁵⁴ Ks. ed. s. 128. *Olli Paloheimon* ja *Uuno Takin* kertoman mukaan Mannerheim pyrki periaatteellisista syistä yleensä noudattamaan valtioneuvoston mielipidettä päätöksissään. Hieman toisin kuitenkin *Kastari*, LM 1960 s. 684.

⁵⁵ *Jarl Lundqvistin* ja *Uuno Takin* antama tieto.

⁵⁶ *Emil Skogin* haastattelulausunto.

kanssa, kun hän maaliskuussa 1948 teki laajakantoisen ja poliittisesti merkittävän päätöksen liikekannallepanovalmistelujen uudelleen aloittamisesta.⁵⁷

Esimerkiksi valtioneuvoston asenteesta ylipäällikönvallan käyttöön soveltuu hyvin pääministeri *Ingmanin* 1925 antama vastaus välikysymykseen, jossa oli tiedusteltu, mikä oli hallituksen osuus ja kanta eräänseen sotaväen va. päällikön julkisuuteen antamaan lausuntoon. Ingman lausui mm.:⁵⁸

» — — — välikysymyksen tekijät eivät näytä tietävän tai ainakin huolellisesti välttävät mainitsemasta, että puolustuslaitos vain määrätyissä rajoissa on hallituksen määrättävissä. Tärkeitä osiltaan se on yksinomaan ylipäällikön ja puolustuslaitoksen omien elinten toiminnan varassa. Tällä en tahdo sanoa, että hallituksella olisi oikeus istua kädet ristissä katsomassa, kun epäkohtia ilmaantuu niiden puolustuslaitoksen omien elinten toiminnassa, jotka ovat, jos niin saa sanoa, juridisesti hallituksesta riippumattomia. Päinvastoin alleviivaan, että vastuusta tietoisien hallituksen tulee tällaisissa tapauksissa ehdottomasti käyttää arvovaltaansa korjausten aikaansaamiseksi. Vielä vähemmän on tarkoitukseni sanoa, että olisi ilmaantunut sellaisia erimielisyyksiä ylipäällikön ja nykyisen valtioneuvoston välillä, jotka olisivat vaikuttaneet ehkäisevästi hallituksen toimintaan olojen parantamiseksi puolustuslaitoksessa. Kuitenkin on mainitsemallani seikalla suuri käytännöllinen merkitys. Hallituksen, jossa sotilaallisten asiain erikoistuntemus on vain vähäisessä määrässä — milloin ollenkaan — edustettu, täytyy noudattaa melkoista varovaisuutta ryhtyessään toimintaan sellaisissa puolustuslaitoksen asioissa, jotka sanan *ahtaammassa mielessä eivät hallitukselle kuulu* (kurs. tässä), — ellei tahdota saada aikaan kurittomuutta ja epäjärjestystä kurin ja järjestyksen sijasta.»

⁵⁷ Ks. ed. s. 217. — *Yrjö Kallisen* antaman tiedon mukaan presidentti ei neuvotellut puolustusministerin (= Kallisen) kanssa asiasta. Kallisen tietoon ei myöskään tullut, että presidentti olisi ennakolta keskustellut asiasta pääministeri *Pekkalan* kanssa, joka oli ministeri PIM:ssä. *Pekkala* olikin päätöksen tekemisaikaan, 13.3.1948, sairaalassa. Ks. *Heikkilä* s. 310. Toisaalta *Hyvämäki* s. 164 mainitsee pitkästä neuvottelusta 1.3.1948, jossa läsnä olivat mm. pääministeri ja puolustusvoimain komentaja. On tietysti mahdollista, että kyseistä päätöstä kehiteltiin jo noin varhain.

⁵⁸ 1925 vp ptk s. 98—99, 207. Tämän ed. *Mannerin* ym. 12.2.1925 tekemän välikysymyksen oli aiheuttanut kenrm. *Nenosen* lausunto, jossa tämä oli ilmoittanut, että kaikki vaatimukset ruotsinkielisten oikeuksien rajoittamisesta puolustuslaitoksessa tultaisiin jyrkästi torjumaan.

Myöhemmän lukijan on otettava huomioon, että tämä oli vähemmistöhallituksen johdossa olevan pääministerin puhetta voimakkaan presidentin virkakaudella. Silti valtioneuvosto katsoi tuossa tapauksessa voivansa ottaa poliittisen vastuun ylipäällikönvallan käytöstä ja periaatteessa myös pystyvän vaikuttamaan tämän vallan käyttämiseen. Mutta pääministerin sanoista kuului myös se, että niin valtioneuvostolta kuin presidentiltäkin puuttui noina vuosina perehtyneisyyttä puolustuslaitoksen asioihin ja siten myös edellytykset tehokkaasti vaikuttaa niihin.

B. Tilanne vuoden 1957 jälkeen

Puolustusneuvosto presidentin neuvottelukuntana. Vanha puolustusneuvosto oli ensi sijassa sotilasjohdon sisäinen neuvotteluelin. Puolustusministeri oli tosin 1924 PINA:n mukaan neuvoston puheenjohtaja, mutta tällä seikalla ei ollut sanottavaa merkitystä valtioneuvoston vaikutuksen kannalta, koska neuvosto muuten koostui sotilashenkilöistä. V:n 1931 PINA:n ja 1938 PINA:n mukaan puolustusministerillä oli enää läsnäolo-oikeus neuvoston istunnoissa. Muillakin valtioneuvoston jäsenillä oli oikeus osallistua neuvoston istuntoihin (1924 PINA 4 §, 1931 PINA 3 §, 1938 PINA 3 §), mutta tätä mahdollisuutta ei käytetty hyväksi. Parlamentaarinen aines neuvostossa oli minimissään. Toisin on 1957 PINA:n mukaisessa puolustusneuvostossa, jossa valtioneuvoston jäsenillä on huomattava enemmistö.

Vaikka puolustusneuvoston päätökset ovat vain suosituksia eivätkä siis oikeudellisesti sitovia, ne pannaan yleensä täytäntöön.⁵⁹ Ainoastaan valtioneuvoston vaihtuminen suosituksen antamisen jälkeen saattaa käytännössä aiheuttaa suosituksen täytäntöönpanon raukeamisen.⁶⁰ Menettely on vakiintunut sellaiseksi, että suositus lähetetään pääministerin allekirjoittamana joko ao. ministeriölle tai pääesikunnalle. Jos suosituksen toteuttaminen vaatii valtioneuvoston päätöstä, kehoitetaan

⁵⁹ V:n 1957 puolustusneuvostoa koskeva esitys perustuu ed. s. 227 alav:ssä 32 main. lähteisiin.

⁶⁰ Juuri valtioneuvoston vaihtuminen aiheutti aikanaan sen, että PIN:n suositus pll:n pitkän tähtäyksen hankintaohjelman toteuttamisesta raukesi. Tämä on toistaiseksi ainoa tapaus, jolloin PIN:n suositus on jäänyt täytäntöön panematta. *Paavo Ilmolan* antama tieto. — *Mannerin* toimik. miet. s. 17 mainitsee, että kaikki suositukset on poikkeuksetta pantu täytäntöön.

ministeriötä esittelyttämään asia valtioneuvostossa. Jos taas asia kuuluu tasavallan presidentin ratkaistaviin, puolustusneuvosto toimittaa suosituksensa, paitsi ao. ministeriölle, myös presidentille.

Lukuunottamatta puheenjohtajuutta koskevia määräyksiä PINA ei sisällä säännöksiä siitä menettelystä, mitä on noudatettava käsiteltäessä asioita puolustusneuvostossa. Jos otaksutaan, että neuvosto päättää suosituksistaan kollegisena elimenä, on valtioneuvoston jäsenillä enemmistöasemansa nojalla mahdollisuus määrätä neuvoston antamien suositusten sisällöstä. Kun suosituksia tosiasiaassa on pidetty sitovina, voitaisiin olettaa, että neuvoston perustaminen on lisännyt valtioneuvoston vaikutusvaltaa sotilaskäskyasioiden ratkaisemisessa ja aiheuttanut ylipäällikkönvallan parlamentaaristumista.

Asia ei kuitenkaan ole itsestään selvä. Ensinnäkin puolustusneuvosto käsittelee vain perin harvoja sotilaskäskyasioita. Toiseksi on tehtävä ero niiden sotilaskäskyasioiden välillä, jotka puolustusvoimain komentaja ratkaisee ja niiden, jotka tulevat presidentin ratkaistaviksi. Puolustusvoimain komentaja näkyy pitäneen neuvoston suosituksia sitovina. Juuri tämän vuoksi saattaa valtioneuvoston vaikutusvalta sotilaskäskyasioissa kasvaa, jos puolustusneuvostoon tulevien sotilaskäskyasioiden määrää lisätään.⁶¹ Ehdottoman varma tällainen kehitys ei kuitenkaan ole, koska on otettava huomioon myös tasavallan presidentin vaikutus neuvoston päätöksiin. Presidentin suhde neuvostoon onkin toinen kuin puolustusvoimain komentajan.

Jos puolustusneuvosto käsittelee sotilaskäskyasioita, joista presidentti myöhemmin tekee päätöksen, joutuu presidentti kantaansa harmitessaan — joko neuvostossa tai sen ulkopuolella — ottamaan huomioon eduskunnalle poliittisesti vastuunalaisten ministerien mielipiteet. Tässä suhteessa tilanne muistuttaa muiden hallitusasioiden ratkaisua, ja tämän vuoksi saattaa puolustusneuvosto instituuttina ajantanaan parlamentaaristaa presidentin ylipäällikkönvaltaa. Tällaista tendenssiä voi lisätä se, ettei presidentti yleensä ole läsnä neuvoston istunnoissa, eikä hänen kantansakaan ehkä kaikissa asioissa tule neuvoston tietoon.

On kuitenkin muistettava, että puolustusneuvosto on »presidentin neuvottelukunta»; tämä seikka korostaa presidentin asemaa puo-

⁶¹ Vrt. *Pajunen*, *Politiikka* 1965 s. 32: »Näin ollen puolustusneuvosto muodostaa elimen, jonka avulla hallitus voi kontrolloida puolustuslaitoksen toimintaa.»

lustusneuvostoon nähden. Presidentin ei ole pakko kysyä neuvoston mieltä, eikä hän tee päätöksiä sotilaskäskyasioista — kuten ei muistaakaan toimivaltaansa kuuluvista asioista — neuvoston istunnossa. On mahdollista, että puolustusneuvosto valtioneuvostossa vallitsevan käytännön mukaisesti taipuu esimerkiksi ulkopoliittikkaa sivuavissa asioissa jättämään tosiasiallisen ratkaisun presidentille. Kollegiaalinen käsittely päättyy silloin siihen, että presidentin kanta määrää neuvoston suosituksen sisällön.

Puolustusneuvostossa käsiteltyjen sotilaskäskyasioiden määrä on toistaiseksi ollut niin vähäinen, ettei voida sanoa, kumpi linja — presidentin vai valtioneuvoston — näissä asioissa on päässyt vallitsevaksi. Hieman aiheesta poiketen on syytä tässä yhteydessä todeta, että presidentti on puolustusneuvoston välityksellä päässyt laajentamaan tosiasiallista vaikutusvaltaansa asioihin, jotka eivät muodollisesti kuulu hänen toimivaltaansa, asioihin, jotka pääesikunta keskusvirastona tai puolustusministeriö ratkaisee. Jos presidentin kanta tällaisissa asioissa määrää, niin kuin on tapahtunut,⁶² puolustusneuvoston sitovana pidetyn suosituksen sisällön, saa termi »presidentin neuvottelukunta» voimakkaamman presidiaalisen vivahteen kuin sille kenties alun perin tarkoitettiin. Tällöin on lähellä rinnastus de Gaullen Ranskaan, jossa presidentti on kehittänyt puolustusneuvostosta ja puolustuskomiteasta henkilökohtaisen vallankäyttönsä välikappaleita.⁶³ Rinnastus ei ehkä tee

⁶² Mm. eräät asehankinnat on presidentin kannan mukaisesti mutta vastoin PIN:n enemmistön mielipidettä lykätty tuonnemmaksi, *Paavo Ilmolan* antama tieto.

⁶³ Vaikka presidentillä on Ranskassa sotavoiman ylipäällikkyyys, määrää hallitus valtiosäännön mukaan sotavoiman käytöstä ja pääministeri vastaa valtakunnan puolustuksesta. Hallitus (conseil de ministres) on kollegiaalisesti toimiva elin, jossa presidentti on puheenjohtajana mutta vailla äänivaltaa. Presidentti de Gaulle tosin on käyttänyt hyväkseen puheenjohtajan asemaa ja vakiinnuttanut käytännön, jonka mukaan hän tosiasiallisesti ratkaisee hallituksen toimivaltaan kuuluvat ns. suuret kysymykset, joukossa ulkopoliittikkaa ja maanpuolustusta koskevat. Mutta toisaalta presidentti on kehittänyt ministerivaliokunnista, joiden puheenjohtaja hän myös on, välittömässä valvonnassaan toimivia valmistelu- ja täytäntöönpanoelimia. Ne ovat monessa kohtaa saaneet hallitusta tärkeämmän aseman. Korkein puolustusneuvosto (conseil supérieur de défense), jossa pysyviä jäseniä ovat puolustuskomitean ministerijäsenet, on vain neuvotteleva elin. Puolustuskomitea taas tekee puolustuksen yleistä johtoa (direction générale) koskevat päätökset. Siihen kuuluvat presidentin ja pääministerin ohella ulkoasiain-, sisäasiain-, puolustus- ja valtiovarainministeri. Ks. ordonnance n° 59-147/7.1.1959 portant organisation générale de la défense; décret n° 62-808/

oikeutta Suomen valtionpäämiehelle, mutta osoittaa, että valtioneuvoston vaikutuksen lisääntymisestä on puolustusneuvoston yhteydessä puhuttava varovasti. Ainoa seikka, joka varmasti voidaan todeta, on se, että sotilaskäskyasiain käsittely puolustusneuvostossa lieventää sitä jyrkkää eroa, mikä näiden ja muiden presidentin ratkaistavien asioiden käsittelyjärjestyksen välillä on olemassa.

Muut neuvottelut valtioneuvoston jäsenten kanssa. Suurin asia-ryhmä, jonka presidentti nykyisin päättää HM 30 §:n nojalla, on sotilaalliset henkilöasiat; kaikki näistä eivät tosin ole sotilaskäskyasioita. Henkilöasioita ei lainkaan käsitellä puolustusneuvostossa. Presidentti on ainakin v:sta 1956 lähtien epävirallisesti keskustellut puolustusministerin kanssa myös sellaisista henkilöasioista, jotka hän ratkaisee puolustusvoimain komentajan esittelystä. Jos tällöin on ilmennyt, että ministerin ja komentajan kesken on erimielisyyttä ratkaisun sisällöstä, on presidentin harkintaan jäänyt, kumman mielipiteen hyväksi asia ratkaistaan. Ministerin kannalle ei ole millään tavoin annettu etusijaa.⁶⁴

3. YLINTÄ SOTILASJOHTOA KOSKEVIEN HENKILÖKYSYMYSTEN RATKAISU

A. Ratkaisu valtioneuvoston ulkopuolella (1919—1937)

Yleistä ratkaisumenettelyä. Edellä (s. 232) olen viitannut siihen, että presidentin jättäessä — ainakin rauhan aikana — sotilaskäskyasiain ratkaisemisen suurimmalta osalta alaisilleen sotilasviranomaisille saavat puolustusvoimain henkilökysymykset erityisen merkityksen. Nykyinen järjestelmä edellyttää, että presidentin ja ylimmän sotilasjohdon välillä vallitsee luottamussuhde. Täten ratkaisut, jotka tehdään ylintä sotilasjohtoa koskevissa henkilökysymyksissä, määräävät suurelta osalta puolustusvoimain rauhanaikaisen toiminnan suunnan. Jos tästä suunnasta myöhemmin syntyy erimielisyyttä presidentin ja sotilasjohdon kesken, on ultima ratio henkilönvaihdos sotilasjohdossa.

18.7.1962 relatif à l'organisation de la défense nationale; Baude, RDN 1962 s. 1599—1601; Dours/Duboc, RDN 1959 s. 219—226; Dullin RPP 1962, Nov. s. 84; Duverger s. 513, 533—535, 553—555; Ehrmann, JöR 1961 s. 380—381, erit. alav. 68; Furniss s. 131—134; Gruber s. 45—46; Zürn s. 65, 116—117.

⁶⁴ Urho Kekkosen antamia tietoja.

Henkilöpolitiikan hoitamista helpotti v:een 1937 se seikka, ettei puolustuslaitoksessa ollut erityistä sotaväen päällikön virkaa, johon tietty henkilö olisi ollut nimitettynä. Sotilashierarkian huippuna oli sotaväen päällikön tehtävä, johon voitiin määrätä kenraalinarvoinen upseeri. Henkilönvaihdokset olivat toteutettavissa tehtävään määräämisellä ja tehtävästä vapauttamisella, joista presidentti päätti ylipäällikönvaltansa nojalla. Kumpikaan toimenpide ei kajonnut asianomaisen sotilashenkilön virkasuhteeseen; niistä päättäminen tapahtui joustavasti valtioneuvoston ulkopuolella, puolustusministerin välittömästä esittelystä.

Sotaväen päällikön määräämisessä oli siis kulloisenkin puolustuslaitosasetuksen mukaan, 1919 PLA:sta lähtien noudatettava samaa menettelyä kuin muita, korkea-arvoisia upseereja koskevia henkilöasioita ratkaistaessa. Ratkaisua tuossa tärkeimmässä henkilökysymyksessä ei ollut säädetty valtioneuvostossa tapahtuvaksi, mikä saattoi johtua siitä, että epäiltiin tällaisen menettelyn perustuslainmukaisuutta. Yhtä hyvin on mahdollista, että valtioneuvosto tietoisesti haluttiin pitää erillään henkilökysymyksistä, ehkä äsken mainitun luottamussuhteen säilyttämiseksi, ehkä puolustuslaitoksen politisoitumisen estämiseksi. Tosin jo 1920-luvulla pidettiin luonnollisena — kuten *Virkkunen* kenrl. Wilkaman vapauttamiseen johtanutta tapahtumasarjaa kuvatessaan lausuu — ettei »tämänkaltaista laajakantoista ratkaisua tehdä ilman hallituksen tehokasta sivulta päin tapahtuvaa myötävaikutusta».⁶⁵ Niin kauan kuin tasavallan presidentti päätti sotaväen päällikön henkilöstä HM 30 §:n nojalla, niin kauan oli tuollainen »sivulta päin tapahtuva myötävaikutus» samalla sellaista tosiasiallista vaikutusta ylipäällikönvallan käyttöön, mistä edellä on ollut puhe käsiteltäessä presidentin ja valtioneuvoston epävirallisia neuvotteluja (s. 258).

Mutta oli ratkaisumenettely mikä tahansa, on selvää, että valtioneuvoston välillinen vaikutus sotilaskäskyasioihin lisääntyy, jos tämä elin pääsee vaikuttamaan ylintä sotilasjohtoa koskevien henkilökysymysten ratkaisuun. Ylipäällikönvalta saattaa parlamentaaristua myös kiertoteitse.

Vuoden 1919 henkilönvaihdokset. Henkilökysymysten merkitys tuli näkyviin jo kohta hallitusmuodon voimaantulon jälkeen. Presidentti Ståhlberg vapautti 12. 9. 1919 yleisesikunnan päällikön, kerm. Ignatiuk-

⁶⁵ *Virkkunen* s. 232—233.

sen, joka kannatti Mannerheimin alulle panemaa hyökkäyshanketta Pietaria vastaan, mutta vastusti suomalaisten joukkojen lähettämistä Itä-Karjalaan. Tilalle määrättiin kenrm. Enckell, joka oli ulkoasiainministeri Holstin kanssa yhtä mieltä aktiivisesta Itä-Karjalan politiikasta ja Pietarin-hyökkäyksen epäsuotavuudesta.⁶⁶ Samanaikaisesti presidentti vapautti kenrm. Kivekkään ylipäällikön esikuntapäällikön tehtävästä ja määräsi sotaväen päälliköksi kenrm. Wilkaman,⁶⁷ joka kolme kuukautta aikaisemmin — vastustaessaan valtionhoitajan suunnittelemaa Pietarin-operaatiota — oli saanut väistyä Kivekkään tieltä.⁶⁸ Nämä henkilönvaihdokset Ståhlberg — ainakin Holstin mukaan — teki lähinnä silmällä pitäen ulkoasiainministerinsä kantaa.⁶⁹

Suojeluskuntain ylipäällikön vaihdos 1921. Uudenmaan suojeluskuntapiirin päällikkö, kenrm. v. Gerich julkaisi kesäkuussa 1921 sanomalehtikirjoituksen, jossa hän jyrkästi asettui vastustamaan silloisen hallituksen ulkopoliittista linjaa. Kirjoituksen johdosta kävivät eräiden ulkovaltojen lähettiläät ulkoasiainministerin luona ja ilmoittivat pitävänsä kirjoitusta, mikäli se koski heidän edustamiaan maita, sävyiltään sellaisena, että heidän oli kiinnitettävä Suomen hallituksen huomiota asiaan.⁷⁰ Käynti aiheutti sen, että ulkoasiainministeri Holsti alisti asian valtioneuvoston harkittavaksi. Valtioneuvosto päättikin, että sotaministeriön oli asian johdosta »ryhdyttävä tarpeen vaatimiin toimenpiteisiin artikkelin laatijaa vastaan». Tietoa ei ole siitä, oliko tasavallan presidentille etukäteen ilmoitettu asian esille tulosta valtioneuvostossa. Sotaministeri, jonka alaisena suojeluskuntain ylipäällikkö 1919 SkA:n mukaan toimi, tulkitse valtieneuvoston päätöksen siten, että se sisälsi suojeluskuntain ylipäällikölle osoitetun käskyn v. Gerichin erottamisesta. Tämän mukaisesti hän antoikin mainitunlaisen käskyn

⁶⁶ Holsti s. 92—94; Tuompo/Grandell s. 60.

⁶⁷ TP:n sky n:o 42/12.9.1919.

⁶⁸ Ks. Heinrichs I s. 335—356; Holsti s. 64—65; Juva, Walden s. 184; Jääskeläinen s. 214—217, 234—239; Paasivirta, Maailmansodan voittajat s. 226, 235, 240—241. Vrt. kuitenkin virallinen tiedonanto 12.7.1919, joka on painettu Juva, Walden s. 186. Ylipäällikön esikuntapäällikön vaihdos annettiin tiedoksi ylip.esik.pääll:n pkyllä n:o 42/18.6.1919, SA.

⁶⁹ Holsti s. 64—65, 94.

⁷⁰ v. Gerichin Hbl:ssa julkaistu kirjoitus oli otsikoitu: »Skall Finland ingå i ett baltiskt försvarsförbund?». Ulkoasiainministerin luona kävivät Ranskan, Puolan, Italian, Latvian ja Romanian lähettiläät.

suojeluskuntain ylipäällikölle, kenrm. v. Essenille, joka kuitenkin kieltäytyi erottamasta v. Gerichia ja perusteli kantaansa sillä, että piiripäällikköjen nimittäminen kuului 1919 SkA:n mukaan suojeluskuntain ylipäällikön itsenäiseen päätösvaltaan. Tämän jälkeen presidentti Ståhlberg puuttui asiaan ja koetti saada v. Essenin luopumaan kannastaan. Kun v. Essen pysyi taipumattomana, Ståhlberg vapautti hänet ja määräsi kenrm. Bergin suojeluskuntain väliaikaiseksi ylipäälliköksi.⁷¹ Berg erottikin sitten v. Gerichin, mutta teki välittömästi tämän jälkeen itsemurhan.

Näiden tapahtumien seurauksena oli suojeluskunta-asetuksen uudistaminen. Uudessa 1921 SkA 12,1 §:ssä säädettiin, että presidentti nimitti suojeluskuntain ylipäällikön, mutta nimitettävän tuli nauttia suojeluskuntain luottamusta. Suojeluskuntain edustajakokous esitti ensin tuohon tehtävään erotettua ylipäällikköä, kenrm. v. Essenia ja sitten kenraali Mannerheimiä, mutta presidentti vastasi ennakkotiedusteluun kummankin kohdalla kieltävästi. Näin menetellessään presidentti — eräiden tietojen mukaan (*Donner, Juva, Sihvo*) — toimi yhteisymmärryksessä ainakin sotaministerin, ellei koko hallituksenkin kanssa. Suojeluskuntain ylipäälliköksi tuli sittemmin evl. L. Malmberg, jolla oli kannatusta myös suojeluskuntain keskuudessa.⁷²

Liikehdintä Wilkaman erottamiseksi 1924. Keväällä 1924 useat sadat puolustuslaitoksessa palvelevat upseerit pyysivät eroa palveluksesta. Muodollisena syynä olivat palkkaus- ym. epäkohdat puolustuslaitoksessa, mutta tosiasiassa liikehdintä suuntautui sotaväen päällikköä, kenrl. Wilkamaa ja yleisesikunnan päällikköä, kenrl. Enckelliä vastaan, jotka — Venäjän armeijassa palvelleita kun olivat — haluttiin korvata jääkäriupseereilla. Presidentti Ståhlberg tunsikin luottamusta

⁷¹ TP:n sky n:o 32/20.6.1921. V:n 1919 SkA 11,3 §:ssä säädettiin, että suojeluskuntain ylipäällikön nimittää ja toimeen asettaa sotavoimain ylipäällikkö (= tasavallan presidentti). Nimittämismenettelystä ei ollut säännöksiä. En ole onnistunut löytämään v. Essenin vapauttamista koskevaa esittelylistaa, mutta kun asiaa ei näytä käsitellyn valtioneuvostossa, lieene se — analogisesti 1919 PLA:n säännösten kanssa — päätetty puolustusministerin välittömästä esittelystä.

⁷² Ks. *Donner* s. 239—243; *Hersalo* II s. 100—103; *Juva* s. 326—330; *Jääskeläinen*, Keskustapolitiikan aika s. 23—24; *Leinonen* II s. 304—309; *Sihvo* II s. 58—59. Valtio-oikeudelliselta kannalta tapahtumasarjaa arvioi *Kastari*, LM 1960 s. 678. v. Gerichin artikkelin käsittelystä valtioneuvostossa ks. VN:n sal.ptk. 14.6.1921, UM:n esittelyt, VA.

Wilkamaa kohtaan ja kieltäytyi erottamasta tätä. Hänen kantaansa yhtyi Cajanderin virkamieshallituksen enemmistö. Hallituksen vähemmistöön kuului mm. puolustusministeri Aminoff, joka asettui armeijassa esiintyneen liikehännän taakse. Aminoff pyysi 22. 4. 1924 tapahtuneessa välittömässä esittelyssä itselleen presidentin suostumusta kääntyä henkilökohtaisesti Wilkaman puoleen saadakseen tämän luopumaan sotaväen päällikön tehtävästä. Presidentti Ståhlberg lykkäsi asian, eikä sitä hänen presidenttikautenaan enää virallisesti otettu esille. Epäonnistuttuaan yrityksessään Aminoff pyysi ja sai eron puolustusministerin tehtävästä 25. 4. 1924. Kun vähän myöhemmin tuli esille Ingmanin enemmistöhallituksen nimittäminen, sopi presidentti Ståhlberg jo ennen hallituksen nimittämistä tulevan pääministerin kanssa toimenpiteistä puolustuslaitoksen rauhoittamiseksi. Tuloksena oli, että Wilkama — muodollisesti omasta pyynnöstään — komennettiin ulkomaiselle opintomatkalle odottamaan tilanteen tyyntymistä.⁷³

Wilkaman ero 1926. Wilkama pysyi sotaväen päällikkönä vielä 1925 tapahtuneen presidentinvaihdoksen yli. Uusi presidentti, Relander omaksui puolustuslaitoksen sisäisen opposition mielipiteet Wilkamasta; hänellä näyttää alun perin olleen kielteinen käsitys Wilkaman mahdollisuuksista hoitaa tehokkaasti sotaväen päällikön tehtävää. Relanderin ja Wilkaman suhteita kiristi — *Sihvon* muistelmien mukaan — myös se, että Wilkama suhtautui torjuvasti puolustuslaitoksen ja suojeluskuntajärjestön kentällä tapahtuvaan yhteistyöhön, mitä Relander taas entisenä suojeluskuntalaisena piti suotavana. Presidentin ja hänen alaisensa välit kiristyivät edelleen v:n 1925 ylennyskonfliktin johdosta (ks. ed. s. 240 alav. 75), ja lopulta tilanteen laukaisemisesta tuli presidentille arvovaltakysymys. Valtioneuvoston vastahakoisuus sai hänet kuitenkin pidättymään henkilönvaihdoksesta, kunnes 31. 12. 1925

⁷³ *Jutikkala*, Suuntaus oikealle s. 44; *Laati* s. 491; *Leinonen* II s. 203; *Lohi* s. 107—113; *Pönniäinen* s. 123—124; *Sihvo* II s. 86—88; *Virkkunen* s. 223—228; pl-min:n esitt. TP:lle 22. 4. 1924; TP:n sky n:o 37/1. 8. 1924; 1925 vp ptk s. 2259—2261, 2266, 2271—2272 (*Tanner, Vennola, Schauman, Juutilainen*). Ståhlbergin ja Wilkaman suhteesta yleensä ks. myös *Wilkama* s. 209. — Wilkaman virkavapauden ajaksi määrättiin kenrm. V. P. Nenonen sotaväen päällikön toimen va. hoitajaksi. TP:n sky n:o 37/1. 8. 1924.

nimitetty Kallion ministeristö taipui hänen kannalleen. Wilkama määritti puolustusministerin välittömästä esittelystä 25. 5. 1926 sotaväen ylitarkastajaksi, erityisesti häntä varten perustettuun tehtävään ja kenrm. Sihvo hänen tilalleen sotaväen päälliköksi.⁷⁴

Sihvon ero 1933. Relanderin aikana tuntuu siis etusijalle nousseen se seikka, että sotaväen päällikkö nautti tasavallan presidentin luottamusta, kun taas valtioneuvosto omaksui passiivisen roolin tässä kysymyksessä. Svinhufvud jatkoi edeltäjänsä linjaa. Välittömästi presidentiksi tultuaan 1931 hän oli valmis sijoittamaan sotamarsalkka Mannerheimin sotaväen päällikön paikalle. Mannerheimin kieltäydyttyä tämän virallinen asema järjestettiin toisin: hänestä tuli puolustusneuvoston puheenjohtaja. Sihvo jäi edelleen sotaväen päälliköksi.

Kun Sihvo sitten kaksi vuotta myöhemmin pyysi eroa tehtävästään, oli tähän ehkä osaksi syynä hänen ja suojeluskuntajärjestön johdon välinen jännitys, jota Mäntsälän kapinan aikaiset tapahtumat eivät suinkaan olleet vähentäneet⁷⁵ ja joka varmaankaan ei ollut omiaan parantamaan hänen suhteitaan tasavallan presidenttiin. Svinhufvud oli näet, kuten edeltäjänsäkin, innokas suojeluskunta-aatteen kannattaja. Osasyynä eroon oli *Sihvon* oman kertoman mukaan sotaväen päällikön ja puolustusneuvoston puheenjohtajan välisen suhteen epämääräisyys. Sihvo ei halunnut, että hänellä olisi ollut nimellisesti, mutta Mannerheimillä tosiasiallisesti ylin sotilaallinen käskyvalta. Presidentillä oli tuskin tällaista tilannetta vastaan mitään huomauttamista.⁷⁶ Joka tapauksessa saivat korkeassa asemassa olevat sotilashenkilöt — syystä tai toisesta — taivutetuksi tasavallan presidentin *Sihvon* vapauttamisen kannalle. Kivimäen ministeristö pystyi kuitenkin

⁷⁴ *Jutikkala*, Suuntaus oikealle s. 44; *Sihvo* II s. 101—108; *Virkkunen* s. 230—244. Ks. myös TP:n sky n:o 38/22. 5. 1926. — Wilkama sai pyynnöstään eron vakinaisesta palveluksesta neljää päivää myöhemmin. TP:n sky n:o 39/26. 5. 1926.

⁷⁵ *Sihvon* mielipiteitä sk-järjestön asemasta puolustusvoimain organisaatiossa on selostettu ed. s. 29. Jännityksestä *Sihvon* ja Malmbergin välillä ks. ed. s. 223—224.

⁷⁶ Ks. myös *Österman* s. 104 ja 115. Svinhufvudin pyrkimys Mannerheimin aseman korostamiseen oli ilmeinen. Melko pian *Sihvon* eron jälkeen annettiin se presidentin salainen määräys, jolla sotaväen päällikkö puolustusvalmiutta koskeissa asioissa asetettiin puolustusneuvoston puheenjohtajan alaiseksi (ks. ed. s. 33).

kin kääntämään tilanteen siten, ettei Sihvo jäänyt odottamaan vapauttamispäätöstä, vaan pyysi itse eroa tehtävästään.⁷⁷

Östermanin määräys 1933. Sihvon seuraajan valitsemisesta ja sen taustasta on kirjallisuudessa niukalti tietoja. *Hugo Östermanin* oma selostus asiasta viittaa siihen, että tasavallan presidentti toimi tässä kysymyksessä hyvinkin aktiivisesti. Österman näet kertoo, että tammi-kuussa 1933 presidentti Svinhufvud tiedusteli häneltä, oliko hän valmis vastaanottamaan sotaväen päällikön tehtävän. Österman suostui, ja presidentti määräsi hänet sotaväen päälliköksi. Sen puolesta, että aloite nimitykseen lähti presidentistä, puhuvat eräät seikat. Österman nautti eräistä tehtävistään päätellen jo 1920-luvulta lähtien suojeluskuntain luottamusta, mikä kai oli suojeluskuntahenkisen Svinhufvudin tiedossa. Svinhufvud itsekkin oli jo aikaisemmin osoittanut luottamusta Östermania kohtaan mm. kutsumalla tämän Mäntsälän kapinan aikaisen »esikuntansa» jäseneksi.^{77a}

B. Ratkaisu valtioneuvostossa (1937—)

Organisaatiomuutosten vaikutuksia. Vuonna 1937 ja sen jälkeen puolustusvoimain ylimmästä johdosta annetut säännökset ovat aiheuttaneet muutoksia monessa suhteessa. Presidentin alaisena ylimmän sotilaallisen käskyvallan haltijana on v:n 1937 jälkeen ollut puolustusvoimain komentajan (vast.) virkaan nimitetty sotilashenkilö. Määrätessään ylimmän sotilaallisen käskyvallan haltijan presidentti ei siis enää käytä ylipäällikönvaltaansa vaan HM 90,2 §:stä johtuvaa nimitysvaltaansa. Viimeksi mainittua valtuutta hän käyttää valtioneuvoston istunnossa. Nimitys tapahtuu valtioneuvoston esityksestä, mikä merkitsee sitä, että asia joutuu valtioneuvostossa virallisen ennakkovalmistelun alaiseksi.⁷⁸ Valtioneuvoston on valmistavassa käsittelyssä tehtävä päätös siitä, kenet se esittää presidentille nimi-

⁷⁷ *Juva* s. 441—442, 490—491; *Kivimäki* s. 81—82; *Mannerheim* II s. 9; *Sihvo* II s. 250—252; *Österman* s. 116. — *Sihvo* on haastattelussa erityisesti korostanut asemansa kestättömyyttä sen jälkeen, kun Mannerheimista tuli puolustusneuvoston puheenjohtaja.

^{77a} *Österman* s. 116, 124—129. — Henkilönvaihdos toteutettiin käytännössä siten, että Sihvo sotilaskäskyteitse määrittiin häntä varten perustettuun yleisen tarkastajan toimeen PLM:ssä ja Österman sotaväen päälliköksi. TP:n sky n:o 3/12.1.1933.

⁷⁸ Ks. VNptk 1944: I/5.1.1944 (ns. Linkomiehen kiertokirje).

tettäväksi puolustusvoimain komentajan virkaan, ja puolustusministerin on presidentin esittelyssä esiteltävä nimityksiasia tämän päätöksen mukaisesti.⁷⁹ Kaikesta tästä johtuu, että poikkeaminen esittelijän kannasta (= valtioneuvoston enemmistön mielipiteestä) on vaikeampaa kuin puolustusministerin välittömässä esittelyssä.

Avoimella kirjeellä nimitetyn komentajan helppo irrotettavuus mahdollistaa henkilöpolitiikan joustavan hoitamisen nykyisinkin. Edellä (s. 201) käsitelin presidentin ns. tosiasiallista vallankäyttöä sotilaskäskyasioissa ja mainitsin, että mahdollisuus »toivomusten» pukemiseen sitovien käskyjen muotoon tekee toivomukset tosiasiasissa sitoviksi. Kun nyt on puhe henkilöpolitiikasta, saattaa olla aihetta todeta, että »toivomusten» tosiasialliseen sitovuuteen voi yhtä paljon kuin tuollaisen muodonvaihdon mahdollisuus vaikuttaa se, että valta vapauttaa puolustusvoimain komentaja virasta kuuluu tasavallan presidentille.

Virasta vapauttaminen on kuitenkin varsin poikkeuksellinen menettely, joka tulee kysymykseen vain äärimmäisenä keinona.⁸⁰ Pääpaino onkin entistä enemmän siirtynyt nimittämisaktiin, henkilönvalintaan.

Nimittämisvalta kuuluu niihin valtuuksiin, joita presidentti käyttää itsenäisimmin, vaikka tässäkin kohtaa on havaittavissa selvää vaihtelua. Silti saatetaan kysyä, ovatko edellä selostetut organisaatiomuutokset aiheuttaneet presidentinvallan parlamentaaristumista sotilaallisissa nimityksasioissa muutoin kuin menettelytavan osalta.⁸¹ Kun tätä silmällä pitäen tarkastellaan käytäntöä, on syytä pitää mielessä, että puolustusvoimain va. komentajan määrääminen 1945 tapahtui ylipäällikönvallan nojalla ja valtioneuvoston ulkopuolella.

Heinrichsin nimitys 1945. Kun presidentti Mannerheim nimitti 12. 1. 1945 jv-kenr. Erik Heinrichsin puolustusvoimain komentajan virkaan, oli kysymyksessä aivan ilmeisesti presidentin henkilökohtainen valinta. Heinrichs oli syksystä 1944 toiminut puolustusvoimain komentajan valtuuksin (ks. ed. s. 42), ja presidentti oli 31. 12. 1944 sotilaskäskyteitse määrännyt hänet puolustusvoimain va. komentajaksi.⁸² Virkaan nimittäminen oli selviö; siitä ei valtioneuvoston piirissä edes keskusteltu.⁸³

⁷⁹ Vrt. *Erich II* s. 57; *Kastari*, LM 1960 s. 704 alav. 38.

⁸⁰ Virastavapauttamisvallan käytöstä ja merkityksestä ks. esim. *Jyränki*, Poliittikka 1962 s. 219–220.

⁸¹ Vrt. *Kastari*, LM 1960 s. 702–703. Vrt. myös *Tarkiainen* s. 126.

⁸² Ylip. pky 31. 12. 1944/138.

⁸³ Väinö Valveen antama tieto.

Heinrichsin ero 1945. Syyt siihen, miksi kenr. Heinrichs vasta puoli vuotta kestäneen virantoimituksen jälkeen pyysi ja sai eron puolustusvoimain komentajan virasta kesäkuussa 1945, ovat toistaiseksi jääneet julkisuudessa selvittämättä. Näyttää siltä, että ero jollakin tapaa liittyi saman vuoden toukokuussa ilmi tulleeseen ns. asekatkentyttöjuuttuun.⁸⁴ *Kalle Lehmuksen* kertoman mukaan Heinrichs pyysi eroa, koska hän katsoi, ettei tapa, jolla sisäasiainministeriön alainen valtiollinen poliisi kuulusteli häntä asekatkentyttöjutun takia, sopinut puolustusvoimain komentajan asemaan. Presidentti Mannerheim pysyi arvovallallaan estämään Heinrichsin pidättämisen kuulusteluja varten, mutta ei muuten saattanut vaikuttaa valtiollisen poliisin menettelytapoihin.^{84a} *Harald Öhquist* on vahvistanut Heinrichsin olleen ankarienkin kuulustelujen alaisena, mutta on maininnut Heinrichsin itse kertoneen varsinaisesta eroamisperusteestaan toisin. Tämän mukaan Heinrichsin oli jossakin muodossa annettu ymmärtää, että hänen olisi syytä pyytää eroa virastaan, koska hän ylimpänä sotilasviranomaisena oli vastuussa alaistensa menettelystä asekatkentyttöjutussa, vaikkei hän ollut asiasta mitään tiennytäkään. *Öhquist* olettaa, ettei eronpyyntövihi tullut tasavallan presidentin vaan pikemminkin pääministerin ja valtioneuvoston taholta; nauttihan Heinrichs presidentin täyttä luottamusta.^{84b} Joka tapauksessa presidentin luottamus ei riittänyt pitämään Heinrichsia virassa, joskin on muistettava maassa tuolloin vallinneet poikkeukselliset olot.

Lundqvistin määräys 1945. Heinrichsin jälkeen ei virkaa täytetty vakinaisesti, vaan kenrl. J. F. Lundqvist määrättiin puolustusvoimain va. komentajaksi, Presidentti Mannerheim antoi määräyksen sotilaskäskyteitse neuvottelematta asiasta epävirallisesti valtioneuvoston tai edes puolustusministerin kanssa. Kyseessä oli taaskin presidentin henkilökohtainen valinta, joka — *Lundqvistin* kertoman mukaan — perustui siihen, että presidentti pyrki saamaan asekatkentyttöjutun puo-

⁸⁴ Asekatkentyttöjutusta ks. *Hyvämäki* s. 80—86.

^{84a} *Kalle Lehmuksen* antamia tietoja. Ks. myös *Lehmus* s. 186.

^{84b} *Harald Öhquistin* haastattelulausunto.

lustusvoimain selvitettäväksi.⁸⁵ Tällöin oli tärkeätä, että puolustusvoimain johdossa oli silloisiin olosuhteisiin mahdollisimman sopiva henkilö.

Lundqvistin ero 1946. J. F. Lundqvist pyysi ja sai vapautuksen hoitamastaan tehtävästä vuotta myöhemmin. Eronpyyntö lienee johtunut siitä, että Lundqvist katsoi menettäneensä presidentin luottamuksen. Lundqvist oli näet puolustusvoimain va. komentajaksi tultuaan joutunut hoitamaan puolustuslaitoksen kantahenkilökunnan supistamisen, missä yhteydessä lukuisat korkea-arvoisetkin sotilashenkilöt joutuivat jättämään virkansa. Pääministeri Paasikivi, puolustusministeri Pekkala ja puolustusvoimain komentaja sopivat keskinäisin neuvotte-luin siitä, ketkä sotilashenkilöt joutuisivat eroamaan, minkä jälkeen näille annettiin eroamiskehoitus. Supistuksia harkittaessa kiinnitettiin huomiota myös asianomaisen poliittiseen kantaan. Vuoden 1945 puolella tehdyn sopimuksen mukaisesti Lundqvist antoi eroamiskehoituksen myös äärioikeistolaisista mielipiteistään tunnetulle kenrm. A. Pajarille, joka ilmoittikin siihen taipuvansa. Tästä huolimatta Pajari ei pyytänyt eroa, vaan ilmoitti Lundqvistille vuoden 1946 puolella, että olosuhteet olivat jo muuttuneet toisiksi. Tällä välin oli Paasikivi tullut presidentiksi ja Pekkala pääministeriksi. Lundqvist ilmoitti Paasikivelle, että hän katsoi tilanteen arvovaltansa kannalta kestä-mättömäksi, ja esitti Pajarin vapauttamista virasta. Kun Paasikivi oli tasavallan presidentiksi tullessaan antanut Mannerheimille kirjallisen lupauksen siitä, ettei hän vapauttaisi Pajaria ilman eronpyyntöä, hän ei suostunut Lundqvistin esitykseen. Lundqvist teki asiasta johtopäätökset ja pyysi vapautusta tehtävästään, minkä presidentti hänelle välittömästi myönsikin.⁸⁶

Sihvon nimitys 1946. Tasavallan presidentti oli siis välillisesti aiheuttanut puolustusvoimain komentajan eron ja ilmeisesti hän valitsi

⁸⁵ Määräys annettiin suullisesti vain Mannerheimin ja Lundqvistin ollessa läsnä (ks. ed. s. 199 alav. 50) Lundqvist joutui itse ilmoittamaan asiasta puolustusministeri Pekkalle, joka oli täysin yllättynyt. *Jarl Lundqvistin* antamia tietoja. — *Uuno Takki* on haastattelussa vahvistanut, ettei asiaa missään vaiheessa epävirallisesti käsitelty valtioneuvostossa.

⁸⁶ *Yrjö Kallisen* ja *Kalle Lehmuksen* antamia tietoja. Ks myös *Lehmus* s. 188. Samaan suuntaan *Hyvämäki* s. 110. Myös *Ragnar Grönvall* on haastattelussaan viitannut siihen, että Lundqvist oli kadottanut presidentin luottamuksen.

tälle seuraajankin. Aloite tuli muodollisesti valtioneuvoston, lähinnä pääministeri Pekkalan taholta, mutta eräät merkit viittaavat siihen, että kenrl. Aarne Sihvon nimitys 4. 6. 1946 oli tosiasiaassa Paasikiven inspiroima.⁸⁷

Heiskasen nimitys 1953. Sihvon jälkeen nimitettiin kenrl. K. A. Heiskanen puolustusvoimain komentajan virkaan syksyllä 1953. Jo asian valmisteluvaiheessa saattoi silloinen pääministeri Urho Kekkonen puolustusministeri Emil Skogin tietoon, että hän katsoi Heiskasen sopivimmaksi virkaan.⁸⁸ Kun ottaa huomioon tuolloisen pääministerin ja presidentti Paasikiven tunnetusti läheiset henkilökohtaiset suhteet, on vaikea sanoa, esittikö pääministeri virkatovereittensa enemmistön vai presidentin kannan puolustusministerille.⁸⁹ On muistettava, että Paasikivi käytteli nimittämisvaltaansa sangen itsenäisesti,⁹⁰ joten kyseessä saattoi tässäkin tapauksessa olla presidentin mielipide, olkoonkin, että se ehkä esitettiin valtioneuvoston kantana.⁹¹

⁸⁷ *Ragnar Grönvall* on esittänyt tekstissä mainitun ajatuksen. Sihvo oli näet ainoa kenraalikunnasta, jonka Paasikivi henkilökohtaisesti tunsu ja jonka maineen vuoksi 1918 hän ainakin muisti. Myös *Yrjö Kallinen* on ilmoittanut olettavansa, että Paasikiven mielipide oli nimityksessä ratkaisevana. Kallinen ei itse esitellyt nimitystä, vaan sovitun työnjaon mukaan sen teki Pekkala. Kalliselle vain ilmoitettiin, että »Sihvosta tulee uusi puolustusvoimain komentaja, se on presidentin tahto.» Toisin *Lehmus* s. 188, joka mainitsee Sihvon olleen valtioneuvoston ehdokkaana, jonka Paasikivi vain hyväksyi.

Aarne Sihvo itse on kertonut, että jo v:n 1945 puolella pl-min. Pekkala pyysi häntä pv-kom:ksi, mutta kesti puoli vuotta ennen kuin Paasikivi saatiin asian taakse.

⁸⁸ *Emil Skogin* antama tieto.

⁸⁹ *Tauno Viljasen* käsityksen mukaan aloite Heiskasen nimittämiseen lähti valtioneuvostosta. — Ks. toisaalta, mitä ed. s. 250 olen lausunut etukäteisneuvotteluista ja presidentin kannan ennakoimisesta valtioneuvostossa.

⁹⁰ Ks. *Kastari*, LM 1960 s. 686.

⁹¹ Tyypillistä on, että kaikissa kolmessa nimityksessä (Heinrichs 1945, Sihvo 1946, Heiskanen 1953) valtioneuvosto oli sekä valmistavassa käsittelyssä että presidentin esittelyssä täysin yksimielinen. Edelleen on syytä panna merkille, että valtioneuvosto kaikissa kolmessa tapauksessa menetteli samalla tavalla: se ei tehnyt päätöstä siitä, ketä esitettäisiin virkaan nimitettäväksi.

V. 1945 ja 1946 meneteltiin siten, että ao. VN:n esittelijä valmistavassa käsittelyssä esitteli kysymyksen kenr. NN:n nimittämisestä puolustusvoimain komentajan virkaan minkä jälkeen VN katsoi, että asia oli TP:lle esiteltävä. TP:n esittelyssä taas ao. ministeri esitteli kysymyksen kenr. NN:n nimittämi-

Simeliuksen nimitys 1959. Havainnollisen kuvan nimitysasiain käsittelystä antaa se tapahtumasarja, joka johti kenrl. S. Simeliuksen nimittämiseen puolustusvoimain komentajan virkaan 1959.

Komentajanvaihdon lähestyessä puolustusministeri keskusteli asiasta eroavan puolustusvoimain komentajan kanssa, joka suositteli seuraajakseen kenrl. Simeliusta. Puolustusministeri hankki tietoonsa myös eräiden kenraalikunnan muiden jäsenten mielipiteet, jotka olivat samansuuntaiset. Nyt ministeri otti asian käsiteltäväksi puolustusneuvostossa; myöhemmin vielä neuvostoon kuuluvat ministerit keskustelivat asiasta keskenään. Tämän jälkeen puolustusministeri otti asian esille valtioneuvoston iltakoulussa, ja lopuksi tasavallan presidentti, pääministeri ja puolustusministeri pitivät nimitysasiasta neuvottelun. Tämä neuvottelu oli tosiasiaassa ratkaiseva. Sen tuloksena valtioneuvoston yleisistunnossa päätettiin tehdä presidentille esitys kenrl. Simeliuksen nimittämisestä.⁹² Ratkaisu ei kuitenkaan ollut yksimielinen, vaan asiasta äänestettiin. Vähemmistön kantaa ei enää tuotu esille presidentin esittelystä.⁹³

sestä pv-kom:n virkaan. Ks. VNptk 1945: I f. 186/11.1.45 ja f. 287/12.1.45 sekä 1946: VI f. 169—170/4.6.46. Tiedossani ei ole, oliko tämä yleinen pöytäkirjaamiskaava tuohon aikaan. Ainakin ns. Linkomiehen kiertokirjeen (VNptk 5.1.1944) mukaan on pöytäkirja VN:n yleisistunnosta virallista esitystä edellyttävien asioiden osalta laadittava siten, että »valtioneuvoston tekemä esitys siitä selvästi ilmenee».

Heiskasen nimitys oli sikäli erikoinen, että valmistavassa käsittelyssä PIM:n esittelijä esitteli kysymyksen pv-kom:n viran täyttämisestä 1.6.1953 lukien. VN katsoi, että asia oli esiteltävä TP:lle. Presidentin esittelystä samana päivänä pl-min. esitteli kysymyksen pv-kom:n viran täyttämisestä 1.6.1953 lukien, jolloin presidentti päätti nimittää virkaan kenrl. Heiskasen. Nimi tuli siis pöytäkirjan mukaan esille vasta tässä vaiheessa. VNptk 1953: III f. 267 ja 259/20.3.1953. Menettely oli käsittääkseni asetuksenvastainen, koska TP:lle ei tehty esitystä, kuka virkaan nimitettäisiin (1952 PLA 63 §) eikä esittelevän ministerin mielipide näkynyt pöytäkirjasta (VNOS 52 §). Luonnollista on, että kysymyksessä myös saattaa olla pöytäkirjaamisvirhe.

⁹² Leo Häppölän antamia tietoja.

⁹³ Kyseessä oli yhden puolueen vähemmistöhallitus. Siitä huolimatta, että TP:n kanta oli ennakolta tiedossa, kannatti kaksi ministeriä toista ehdokasta. Yleisistunnossa VN päätti esittää TP:lle, että kenrl. Simelius nimitettäisiin pv-kom:n virkaan, ja TP:n esittelystä ao. ministeri esitteli VN:n esityksen tästä. Oli siis palattu asetuksenmukaiseen muotoon. Ks. VNptk 1959: X f. 223/22.10.1959 ja f. 307/23.10.1959.

Huomattakoon joka tapauksessa, ettei presidentti näytä tehneen aloitetta henkilökysymyksessä, vaikka hän sitten osallistuiakin ratkaisevaan ennakoneuvotteluun.

Keinosen nimitys 1965. Kenrm. Yrjö Keinosen nimitys puolustusvoimain komentajan virkaan elokuussa 1965 herätti vilkasta keskustelua lehdistössä. Missään ei näy kuitenkaan viitattua siihen, että aloite nimitykseen olisi tullut tasavallan presidentin taholta. Puolustusministeri ilmoitti julkisuudessa, että valtioneuvosto oli ollut nimityksestä yksimielinen. Toisaalta lehdistössä vihjattiin siihen, että Keinosen valtioneuvoston enemmistön kanssa yhteneväinen puoluekanta olisi vaikuttanut henkilönvalintaan.⁹⁴

Oli kuitenkin uskaliaasta kategorisesti väittää, ettei presidentillä ollut tähän nimitykseen mitään osuutta ennen virallista esittelyä. On yleisesti tunnettua, että kaikista presidentin päätettävistä tärkeistä virkanimityksistä neuvotellaan ennakolta presidentin kanssa epävirallisesti. Presidentin kanta on tässä tapauksessa — aivan samalla tavoin kuin Simeliuksen nimityksen yhteydessä — saattanut tulla valtioneuvoston tietoon jo ennen valmistavaa käsittelyä ja siten vaikuttaa siihen päätökseen, jonka valtioneuvosto teki virkaesityksestä (vrt. ed. s. 250).

C. Presidentin vai valtioneuvoston luottamusmies?

Presidentin ja valtioneuvoston välinen suhde on niin monivivahteinen ja monisäikeinen, että yleisten linjojen vetäminen tässä jaksossa käsitelystä asiasta on perin vaikeaa. Saatamme todeta, ettei valtioneuvosto tosiasiallisestikaan hevin pysty taivuttamaan president-

⁹⁴ Pl-min. Arvo Pentin lausunto on julkaistu Maakansassa 28.8.1965/196. Valtioneuvoston kannasta ks. myös HS 28.8.1965/231. Puoluepoliittista nimitystä uumoili HS pääkirjoituksessaan 231/65, kun taas SSd 28.8.1965/231 samalla paikalla arveli pl-min. Pentillä olleen ratkaisevan osuuden nimitykseen. — Asialle antoi uutta väritystä muutamia kuukausia myöhemmin julkisuuteen tullut tieto, että Keinonen oli v. 1957–59 ollut puolustusministerin edustaman poliittisen puolueen (maalaisliiton) jäsen ja täten rikkonut SRL:n määräyksiä. Ks. SSd:n selostusta 6. 10. 1965/270 OA:n ja pv-kom. Simeliuksen toimenpiteistä mainitun rikkomuksen johdosta.

tiä vapauttamaan puolustusvoimain komentajaa.⁹⁵ Lähteekö taas presidentti yksin ja vastoin valtioneuvoston kantaa vapauttamaan puolustusvoimain komentajan, riippuu presidentin aseman vahvuudesta. Voimakas presidentti saattaa tähän uskaltautuakin (vrt. Svinhufvud—Sihvo), mutta heikomman on koetettava saada valtioneuvosto ajatuksen taakse (Relander—Wilkama). Toinen asia sitten on, ettei muodollista vapauttamispäätöstä yleensä tarvittane, vaan tosiasiallisen ratkaisun jälkeen tilanne kaiketi laukeaa eronpyynnöllä.

Ståhlbergin presidenttikauden jälkeen siirryttiin ylimmän sotilasviranomaisen henkilön määräämisessä presidenttivaltaiseen kauteen. Tämän suuntauksen jatkumista ei estänyt nimittämisen siirtäminen valtioneuvostossa tapahtuvaksi (vrt. esim. Sihvo). Joskin presidentin henkilökohtainen vaikutus on ollut v:n 1946 jälkeen vaikeammin havaittavissa kuin sitä ennen, on kaikki syy olettaa, että presidentti esittää edelleen hyvin aktiivista, jopa määräävää roolia henkilönvalinnassa. Tätä edellyttää jo se luottamussuhde, josta edellä useasti on ollut puhe. Kun lisäksi on kysymys ulkopoliittikkaa likeisesti sivuavasta hallinnonhaarasta, on vähin vaatimus se, että valtioneuvosto pyrkii löytämään ehdokkaan, joka täysin tyydyttää presidenttiä. Tällaisen asiantilan vallitessa tuskin voidaan puhua nimitysvallan parlamentaaristumisesta.

4. SOTILASKÄSKYASIAT EDUSKUNNASSA

Välikysymykset ja kysymykset parlamentaarisen kontrollin välineinä. Sotilaskäskyasioista tehdyt ratkaisut saattavat eduskunnassa joutua arvostelun kohteiksi.⁹⁶ Edelleen on mahdollista, että eduskunta pyrkii saattamaan valtioneuvoston poliittiseen vastuuseen noista ratkaisuista, vaikka valtioneuvosto myötävaikuttaakin ylipäällikönvallan

⁹⁵ Presidentin oikeudellisesta estämisvallasta ks. *Tarkiainen* s. 116—122; *Ranskan V tasavallan osalta Gruber* s. 44.

Ks. myös ed. *Setälän* lausuntoa edellä selostetun, 1925 tehdyn välikysymyksen johdosta. *Setälä* totesi, että sopivin reaktio sotavaen va. päällikön julkilausumaan olisi ollut tämän vapauttaminen hänelle väliaikaisesti uskotusta toimesta ja jatkoi: »Minä tiedän, että semmoinen ratkaisu ei ollut hallituksen vallassa enkä tahdo ottaa arvosteltavakseni, olisiko hallitus voinut käyttää ja olisiko sen tullut käyttää vaikutusvaltaansa tällaisen ratkaisun saavuttamiseksi.» 1925 vp ptk s. 255.

⁹⁶ *Tarkiainen* s. 126.

käyttämiseen vain aivan vähäiseltä osalta ja vaikka sotilasviranomaiset sotilaskäskyasioissa eivät olekaan valtioneuvoston eivätkä puolustusministeriön alaisia.

Poliittisen vastuun toteuttamiseen, epäluottamuksen ilmaisemiseen valtioneuvostolle päästään tehokkaimmin välikysymyksen avulla, jolle taas voidaan luoda pohjaa hankkimalla selvityksiä eduskuntakysymyksillä.⁹⁷ VJ 37 §:n 1 ja 2 mom:n sekä 37 a §:n 1 mom:n mukaan voi kysymyksen ja välikysymyksen kohteena olla valtioneuvoston jäsenen »virka-alaan kuuluva asia». »Virka-ala» on tässä yhteydessä käsitetty laajasti: siihen on luettu mm. ne asiat, joissa presidentillä on päätösvalta ja jotka valtioneuvostossa esitellään presidentille. Mutta tämänkään mukaan eivät sotilaskäskyasiat näytä kuuluvan ao. ministerin »virka-alaan» VJ 37 §:n ja 37 a §:n tarkoittamassa mielessä.

Välikysymykset sotilaskäskyasioista. Käytännöstä havaitaan, että eräissä välikysymyksissä on silti sivuttu sotilaskäskyasioita, jopa suorastaan kosketeltu niitä. Useimmat tapaukset ovat sattuneet vuoden 1906 VJ:n voimassaoloaikana, mutta myös sen 32 §:ssä puhuttiin hallituksen jäsenen »virka-alalle» kuuluvasta asiasta. Selvin tapaus sattui pari kuukautta ennen nykyisen hallitusmuodon voimaantuloa, mutta se on silti mielenkiintoinen, koska sotaministeriölle silloin kuuluiivat likimain samat asiat kuin hallitusmuodon voimaantulon jälkeenkin. Tapaus oli seuraava:

Ed. *Schauman* ym. tekivät 19. 5. 1919. välikysymyksen, jossa tiedusteltiin mm.: »Onko hallituksella jotain tietoa Venäjää ja etenkin Pietaria vastaan suunnitelluista sotatoimista, joihin tulisivat ottamaan osaa vakinaiset tai vapaaehtoiset suomalaiset joukot?» Kysymys ei — niin kuin tiedetään — ollut aivan aiheeton, eikä sotaministerikään ollut vailla osuutta asiaan. Muun hallituksen kannattaessa neuvotte-luja venäläisten kanssa tiedetään valtionhoitajan juuri yhteistoimin sotaministerin kanssa hyökkäyshankkeissa siirtäneen joukkoja, muonaa ja aseistusta itärajalle.⁹⁸ Tällaiset toimet kuuluivat selvästikin operatiivisiin asioihin.

⁹⁷ *Halme*, LM 1929 s. 15; *Hermanson/Kaira* s. 38; *Puhakka* s. 206—208; *Ståhlberg*, Parlamentarismi s. 76—77; KM 1965: B 106 s. 3—4.

⁹⁸ Ks. ed. s. 265 alav:ssä 68 main. lähteet. — Valtionhoitajan asenne voidaan tiivistää hänen hieman ennen vuoden 1919 HM:n vahvistamista lausumiinsa sanoihin: »Frihetskriget är ej ännu slutfördt, det sker först bakom Petersburg.» *Paasivirta*, Maailmansodan voittajat s. 240—241.

Vastauksen antamista viivytettiin lähes vuosi. Vihdoin 3. 5. 1920 pääministeri *R. Erich* ilmoitti, ettei hänen hallituksensa katsonut aiheelliseksi vastata tähän välikysymykseen, jonka tarkoituksena oli ollut saattaa vireille jo eronneen hallituksen poliittinen vastuunalaisuus.⁹⁹

Edellä (s. 259) olen selostanut sitä välikysymystä, joka aiheutui sotaväen va. päällikön kenrli. Nenosen 1925 antamasta lausunnosta. Muissa samantyyppisissä välikysymyksissä on v:n 1919 jälkeen etualalla ollut sotilasviranomaisten toiminnan väitetty lainvastaisuus, mutta ne ovat silti jollakin tapaa koskeneet myös sotilaskäskyasioita.

Ed. *Tannerin* ym. välikysymys 20. 12. 1921 koski maassa harjoitettua luvaton toimintaa Itä-Karjalan väestön auttamiseksi. Perusteluissa viitattiin erityisesti sotilasviranomaisten ja suojeluskuntien osuuteen. Pääministerin vastauksessa todettiin, ettei suojeluskuntajärjestö ollut sekaantunut asiaan. Aktiivipalveluksessa olevia ei ollut lähetetty Itä-Karjalaan, lomia sitä varten ei ollut myönnetty eikä tultais myöntämään.¹⁰⁰

Suojeluskuntajärjestöstä tekivät sosialidemokraatit toisenkin välikysymyksen. Tämä 26. 11. 1928 jätetty välikysymys (ed. *Huttunen* ym.) koski eräitä suojeluskuntalaisten väitettyjä mielivaltaisuuksia. Siinä tiedusteltiin mm., tulisiko hallitus huolehtimaan siitä, etteivät suojeluskunnat sekaantuisi nimitysasioihin (Revonlahden postinhoitajan toimen täyttäminen). Keskustelun jälkeen eduskunta hyväksyi välikysymyksen tekijäin ehdottaman perustellun päiväjärjestyksen siirtymisen: hallitusta kehoitettiin entistä tarkemmin huolehtimaan siitä, etteivät suojeluskunnat, näiden viranomaiset tai jäsenet, sekaantuneet näille kuulumattomiin nimitys- tai muihin asioihin. Tehdessään välikysymyksen sosialidemokraateilla ei nähtävästi ollut ollut aikomusta kaataa hallitusta, mutta Sunilan ministeristöä ei miellyttänyt hyväksytyyn ponteen sisältynyt suojeluskuntia vastaan tähdätty lausuma. Eduskunnan kannanotto aiheutti ministeristön eron.¹⁰¹

⁹⁹ 1919 vp ptk s. 448—449; 1920 vp ptk s. 534.

¹⁰⁰ 1921 vp ptk s. 1533—1534, 1630. — Välikysymys saattoi olla yhteydessä Neuvosto-Venäjän edellisessä marraskuussa lähettämiin nootteihin, joissa esitettiin samanlaisia väitteitä. Ks. *Keijo Korhonen*, Naapurit vastoin tahtoaan s. 54—55.

¹⁰¹ 1928 vp ptk s. 1282—1283, 1831—1833, 1876—1878. Ks. myös *Jutikkala*, Yhden puolueen vähemmistöhallitusten aika s. 56—57.

Toistaiseksi viimeinen sotilaskäskyasioita sivuava välikysymys tehtiin 4.2.1936 (ed. *Hakkila* ym.). Välikysymyksessä tiedusteltiin mm., mitä hallitus aikoi tehdä sotilaspöytäkirjoissa ilmenneen kiihkomielisen valtiollisen toiminnan lopettamiseksi. Sisäasiainministeri selosti vastauksessaan mm. niitä toimia, joihin sotaväen päällikkö oli ryhtynyt tehostaakseen puolustuslaitoksen politisoitumista ehkäisevien lainsäädännösten soveltamista.¹⁰²

Eduskuntakysymykset sotilaskäskyasioista. Havaitsemme, ettei yksikään hallitusmuodon voimaantumisen jälkeen tehdyistä välikysymyksistä aivan suoranaisesti ole koskenut sotilaskäskyasioita. Eduskuntakysymykset ovat ehkä hieman likempää sivunneet näitä asioita; kovin monta ei niitäkään ole ollut.¹⁰³ Enin osa puolustushallintoa koskevista kysymyksistä on näet tehty puolustusministeriön toimivaltaan kuuluvista asioista. Puolustusministeri on aina vastannut kummankin tyyppisiin kysymyksiin, mutta joskus on annettujen tietojen suppeutta perusteltu viittaamalla salassapitovelvollisuuteen (vrt. VJ 37,2 §).¹⁰⁴ Teoreettiselta kannalta on kiinnostavaa, että suhteellisen äskettäin puolustusministeri on katsonut olevansa oikeutettu ja velvollinen vastaamaan kysymykseen, joka aivan selvästi koski sotilaskäskyasiaa. Tapaus oli seuraava:

Ed. *Sävelä* tiedusteli 25.9.1959 päivämässään kysymyksessä, aikoiko hallitus ryhtyä toimenpiteisiin asevelvollisten ilmoittautumismääräysten saattamiseksi joustavammiksi. Kysymyksen perusteluissa viitattiin niihin haittoihin, joita noista määräyksistä aiheutui etenkin syrjäseuduilla asuville. Vastauksessaan puolustusministeri ilmoitti, että puolustusvoimain komentajan 3.11.1945 vahvistama varuskuntaohjesääntö, johon voimassa olevat määräykset asevelvollisten ilmoittautumisesta perustuvat, oli parhaillaan tarkistettavana. Uuden ohjesäännön vah-

¹⁰² 1935 vp ptk 3396—3397, 3481.

¹⁰³ Ks. 1924 vp ptk s. 436—437 (kulkuluvan myöntäminen Suomenlinnaan); 1933 vp ptk s. 912—914 (Pentikäisen vakoilujuttu); 1935 vp ptk s. 862—863 (upseerien sekaantuminen puoluepolitiikkaan); 1942 vp ptk s. 164—166 (toipumislomalla olevien sotilaiden tarkastaminen); 1954 vp ptk s. 480—482 (upseerien yhteistoiminta vieraiden valtojen edustajien kanssa).

¹⁰⁴ Vastatessaan ns. Pentikäisen vakoilujuttua koskevaan kysymykseen pl. min. *Oksala* lausui: »Jutun arkaluontoiseen laatuun nähden en katso voivani antaa yksityiskohtaisempia tietoja asiasta enkä niistä toimenpiteistä, joihin on jo ryhdytty tai tullaan ryhtymään.» 1933 vp ptk s. 914.

vistamisen yhteydessä tultaisiin ilmoittautumisvelvollisuutta koskevat määräykset kyselijän mainitsemista syistä poistamaan.¹⁰⁵

VJ 37 §:n soveltamisala. Parlamentaarin paine näyttää siis jo 1920-luvulta lähtien laajentaneen VJ 37 §:n soveltamisalaa, vaikka sotilaskäskyasiat eivät — ankarasti ottaen — ole kuuluneetkaan valtioneuvoston minkään jäsenen »virka-alaan».¹⁰⁶ Käytäntöön on ehkä osittain vaikuttanut se, että puolustusministeri 1920- ja 1930-luvulla esiteli presidentille muitakin sotilaskäskyasioita kuin henkilöasioita. Kuitenkin pääsyynä lienee ollut ja lienee edelleenkin, että eduskunta, muodollisorganisatorisiin seikkoihin katsomatta, pitää ministeristöä poliittisesti vastuunalaisena myös ylipäällikönvallan käyttämisestä ja välittömästi presidentin alaisten viranomaisten toiminnasta.¹⁰⁷ Kun eduskunta voi lausua valtioneuvostolle tai sen jäsenelle epäluottamuksensa minkä tahansa seikan johdosta, sellaisenkin, minkä kanssa valtioneuvostolla ei ole muodollisesti ollut mitään tekemistä, on luonnollista, että poliittisen vastuun toteuttamiskeinoja käytetään kaikissa hallitus- ja hallintoasioissa. Tällainen parlamentaarinen paine vuorostaan aiheuttaa sen, että valtioneuvosto epävirallisesti pyrkii vaikuttamaan ylipäällikönvallan käyttöön.

Puolustusneuvostosta annetut säännökset ovat kuitenkin, viimeistään v:n 1957 jälkeen, mahdollistaneet VJ 37 §:n soveltamisen myös sotilaskäskyasioihin. Puolustusneuvostohan käsittelee — tosin vain harvoja — sotilaskäskyasioita, vaikkei sillä olekaan näissä päätösvaltaa. Sotilaskäskyasiat esittelee puolustusneuvostossa sotilasviranomainen, mutta kaikki jäsenet ottavat osaa asian käsittelyyn. Tällä tavoin joutuvat eräät valtioneuvoston jäsenet aika ajoin käsittelemään sotilaskäsky-

¹⁰⁵ 1959 vp ptk s. 1192—1193.

¹⁰⁶ Vrt. *Hakkila* s. 484 ja 490 sekä 1927 vp ptk s. 328—329 (ed. A. Aalto). — *Kastari*, Suomen Pankin asema s. 159 alav. 29, toteaa, että pankkia koskevat kysymykset ovat muodostuneet »omituisen kierteleviksi», koska pankki ei ole hallituksen alainen viranomainen, vaan toimii välittömästi eduskunnan alaisena, ja koska kysymysten sallittavuudesta on tämän vuoksi ollut epäilyksiä. Saman luulisi koskevan yhtäläisessä asemassa olevaa Oy Yleisradio Ab:ia, mutta siitä huolimatta puhemies on useita kertoja sallinut tätä yhtiötä koskevien kysymysten esille ottamisen. Ks. esim. 1954 vp ptk s. 2151; 1956 vp ptk s. 348—349; 1957 vp ptk s. 4956—4957.

¹⁰⁷ Vuoden 1949 puolustusrevisio totesi kategorisesti, että »puolustusministeri vastaa puolustusasioista eduskunnalle». Mon. KM 1949:22 s. 191—192.

asioita.¹⁰⁸ Toisaalta on huomautettava, etteivät neuvostossa käsiteltävät asiat ole julkisia; ei ole eduskunnan tiedossa, mitä sotilaskäskyasioita siellä käsitellään. Ainakin rauhan aikana lienee myös jossain määrin sattumanvaraista, mitkä sotilaskäskyasiat otetaan neuvostossa esille. Kuitenkin on muistettava, että pääministerillä on — presidentin ohella — valta saattaa mikä tahansa neuvoston toimialaan kuuluva sotilaskäskyasia neuvoston käsiteltäväksi. Kaikki tämä aiheuttaa sen, että VJ 37 §:n ja 37 a §:n soveltamisala sotilaskäskyasiain kohdalla on suhteellisen laaja, mutta rajoiltaan epämääräinen. Selvää on joka tapauksessa, että nykyisin on lupa tehdä välikysymyksiä ja eduskuntakysymyksiä myös sotilaskäskyasioista.

Lopuksi on aihetta todeta, että puolustuslaitoksen korkeimpiin virkoihin nimittäminen ja niistä vapauttaminen tapahtuu valtioneuvoston istunnossa. Valtioneuvostolla on myös valta tehdä aloite korkeimpien sotilashenkilöiden virasta vapauttamiseksi. Näillä perusteilla valtioneuvoston jäsenet ovat välillisesti vastuussa ylipäällikönvallan käytöstä ja sotilaskäskyasioista. Kiertoteitä käyttäen eduskunta voi joka tapauksessa liikkua muodollisesti täysin oikeilla raiteilla: eduskunnassa voidaan tehdä välikysymys puolustusvoimain komentajan tai muun upseerin viran haltijan nimittämisestä tai virasta vapauttamisesta ja saattaa valtioneuvosto näin poliittiseen vastuuseen myötävaikutuksestaan tai aloitteettomuudestaan.¹⁰⁹

Valtioneuvoston tiedonannot. Antamalla tiedonannon eduskunnalle valtioneuvosto ottaa itselleen poliittisen vastuun tiedonannossa mainituista toimista ja saattaa samalla nauttimansa luottamuksen eduskunnan punnittavaksi (ks. ed. s. 97). Ainakin yhdessä tapauksessa valtioneuvoston tiedonanto on koskenut presidentin HM 30 §:n nojalla päättämiä toimia. Kun valtioneuvosto 1932 antoi eduskunnalle tiedonannon, jossa se käsitteli mm. presidentin toimia Mäntsälän kapinan aikana, se ilmeisesti katsoi siten myötävaikuttaneensa ylipäällikönvallan käyttöön, että se voi ottaa presidentin toimista poliittisen vastuun.¹¹⁰

¹⁰⁸ Huomattakoon myös, että 1924—1931 puolustusministeri oli PIN:n puheenjohtaja, ja tämän jälkeenkin hänellä oli oikeus olla läsnä neuvoston istunnoissa.

¹⁰⁹ Vrt. *Kastari*, Suomen Pankin asema s. 160.

¹¹⁰ 1932 vp ptk s. 271—272.

5. TIIVISTELMÄ JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Kun presidentti käyttää ylipäällikönvaltaansa sotilasviranomaisen esittelystä, määrää sotilasesittelijän kanta useimmiten presidentin päätöksen sisällön. Ero presidentin muuhun vallankäyttöön on tällöin siinä, että jälkimmäisessä tapauksessa ministeristön/ministerin mielipide on yleensä ratkaiseva. Kummassakin tapauksessa presidentillä luonnollisesti on valta tehdä päätöksensä myös vastoin esittelijän kantaa.

Se parlamentaarinen tyhjiö, joka ministerinmyötävaikutuksen puuttumisen takia syntyy ylipäällikönvallan kohdalle, ei ole päässyt muiden tekijöiden vaikutuksesta täyttymään. Tehokkaimmin saattaisi ylipäällikönvallan parlamentaaristumiseen vaikuttaa puolustusneuvosto, mutta tätä vaikutusta ehkäisee se, että neuvostossa käsitellään niukalti sotilaskäskyasioita.

Toisaalta on selvää, ettei presidentti voi jatkuvasti käyttää ylipäällikönvaltaansa — kuten muitakaan valtuuksiaan — vastoin eduskunnan ja sille poliittisen vastuunalaisen ministeristön mielipidettä. Tarpeen vaatiessa voi yhtenäinen ja määrätietoinen eduskunta epäluottamuslausetta käyttämällä saada tahtonsa läpi myös sotilaskäskyasioissa. Edellä on esitetty muutamia tapauksia, jotka osoittavat tämänsuuntaisen ajattelutavan olleen vallitsevana.

On kuitenkin olemassa eräitä tekijöitä, jotka ehkäisevät ylipäällikönvallan parlamentaaristumista ja jotka toisaalta eivät liity presidentin eräitten muitten valtuuksien käyttöön. Ensiksikin valtioneuvosto tuskin koskaan tulee pyrkimään kovin aktiivisesti vaikuttamaan sotilaskäskyasioiden ratkaisuun, koska pelätään puolustusvoimain politisoitumista. Toiseksi presidentin asema ulkopolitiikan johtajana antaa hänelle hyvät edellytykset ylipäällikönvallan itsenäiseen käyttöön. Kolmanneksi valtioneuvoston eronpyynnön tosiasia pääsee sotilaskäskyasioiden kohdalla vaikuttamaan heikommin kuin muissa hallitusasioissa.

Viimeksi mainittu seikka johtuu siitä, ettei valtioneuvosto — puolustusneuvostoon kuuluvia jäseniä ehkä lukuunottamatta — ole sotilaskäskyasiain valmisteluvaiheissa lainkaan mukana. Tämän vuoksi valtioneuvoston reaktio ei pääse esiin ennen ratkaisua eronpyynnön uhkana, vaan — kuten *Merikoski* on korostanut — vasta ratkaisun

jälkeen eronpyyntönä, jälkiprotestina.¹¹¹ Ero näiden tapausten välillä on varsin tuntuva. Hallituskriisillä uhkaaminen ennen ratkaisua on aina käyttökelpoisempi ase kuin asioiden suora johtaminen kriisiin tapahtuneen tosiasian jälkeen.

¹¹¹ Merikoski, TP:n asema. — Merikoski tähdentää, että erityisesti tästä syystä presidentin tulisi pidättäytyä käyttämästä ylipäällikönvaltaansa vastoin valtioneuvoston mielipidettä. Johdonmukaisesti loppuun kehiteltynä tämä kanta merkitsee sitä, että kaikki presidentin ratkaistavat tärkeät sotilaskäskyasiat — henkilöasioita kenties lukuunottamatta — olisi ensin käsiteltävä puolustusneuvostossa.

V MINISTERINMYÖTÄVAIKUTUKSEN PERUSTUSLAINMUKAISUUS

1. HM 34,4 §:N TAUSTA JA SYNTYVAIHEET

A. Historiallinen tausta

Maaliskuussa 1917 asetetun perustuslakikomitean työn lähtökohtana oli, kuten komitean puheenjohtaja *K. J. Ståhlberg* myöhemmin on lausunut, »maan oma aikaisempi valtiosääntö, sellaisena kuin se vuosisataisen sisäisen itsenäisyyden aikana oli kehittynyt». Tämä periaate näkyi myös niissä ehdotuksissa, joita komitea teki valtionpäämiehen valtuuksista ja päätöksentekomuodoista.¹ Osalla näistä ehdotuksista oli vankka pohja autonomian aikaisessa valtiollisessa järjestelmässä.

Autonomian aikana kotimaisille hallituselimille oli varattu toisaalta laaja itsenäinen ratkaisuvallta, toisaalta mahdollisuus valmistelu- ja esittelytietä vaikuttaa asiain ratkaisuun korkeimmassa portaassa. Poikkeuksellisessa asemassa olivat kuitenkin eräät sotavoimaa koskevat asiat, komentoasiat, jotka keisari päätti ylipäällikönvaltansa nojalla. Hallitsija ratkaisi komentoasiat keisarikunnan sotaministerin esittelystä ja muutoinkin toisessa järjestyksessä kuin muut Suomea koskevat hallitusasiat. Osittain tämä poikkeuksellinen menettely oli selitettävissä siten, että haluttiin seurata vanhaa, ruotsinvallan aikaista käytäntöä.²

Huomiotta ei kuitenkaan pidä jättää sitä, että erinäisten sotilas-

¹ *Ståhlberg*, Parlamentarismi s. 49—50; *Teljo*, SS s. 348—349.

² Ruotsinaikaisen käytännön vaikutukseen viittaavat *Björkstén*, JFT 1929 s. 21 ja *Hermanson*, Lausunto. Samaan suuntaan *Rauhala*, Keskushallinto s. 201 alav. 2.

Selvitystä ansaitsee tässä suhteessa erityisesti K. M. Armefeltin osuus yhdistävänä tekijänä vanhan ja uuden järjestelmän välillä. Armfelt oli toiminut v. 1809—1810 Ruotsin sotakollegion presidenttinä ja osoittanut suurta kiinnostusta sotailaitoksen johdon organisaatiokysymyksiin. Siirryttyään Pietariin Armfelt pääsi keisarin lähipiiriin ja työskenteli mm. suomalaisten joukko-osastojen muodostamiseksi. *Steckzén* s. 525—533; *Gallén*, RHM 1961 s. 197.

Kastari, LM 1959 s. 625 tähdentää Y. M. Sprengtportenin ja Mathias Caloniuksen vaikutusta keskushallinnon järjestämisessä vuoden 1809 jälkeen.

asioiden vanha ratkaisumenettely soveltui hyvin Suomen ja Venäjän väliseen erikoislaatuiseen suhteeseen. Menettely turvasi Venäjän yleisvaltakunnalliset intressit sotalaitoksen osalta.

Venäjän kannalta oli tärkeää valtakunnan koko sotalaitoksen hallinnon keskittäminen ja sotalaitoksen yhdenmukaistaminen. Sotilaallisen toiminnan tehokkuus olisi kärsinyt sellaisista Suomen autonomiasta johtuvista erilliskonstruktioista, jotka siviilipuolella olivat mahdollisia. Tämä tosiseikka ilmaistiin myöhemmin varsin selvästi vuoden 1877 valtiopäiville annetussa asevelvollisuuslakiesityksessä: »Mutta Keisarikunnan ja Suomen molemminpuoliset valtiolliset olosuhteet ja yhteinen velvollisuus valtakunnan puolustukseksi vaativat kuitenkin yhtälaatuista sotaväenharjoitusta ja jonkunlaista yhtäpitävyyttä puolustuslaitoksen hallinnossa, jota tarkoitusta varten Hallitsija ei voi hyvin käyttää eri käskyläisten myötävaikutusta.»³ Suomalaisten joukko-osastojen piti siis olla niin organisoituja ja koulutettuja, että ne sodassa pystyivät toimimaan yhdessä valtakunnan muun sotavoiman kanssa.

Sotilaallisen toiminnan yhdenmukaisuuden koko valtakunnassa takasi viime kädessä tietenkin se, että keisarilla oli koko sotavoiman ylipäällikkyyys. Mutta yhdenmukaisuus haluttiin varmistaa myös esittelyportaassa: kaikkien sotavoimaa koskevien asioiden esittely keisarille oli saatava yksiin käsiin. Keisarikunnan sotaministeri (tai pääesikunnan päällikkö) esitteli keisarille kaikki Venäjää koskevat sotilasasiat. Siksi oli luonnollista, että myös kaikki Suomea koskevat sotilasasiat pyrittiin saamaan saman viranomaisen esiteltäviksi. Tämä pyrkimys toteutui vain osaksi, mihin ehkä vaikutti ruotsinaikainen käytäntö. Toisaalta on sotilasasiain käsittelyjärjestyksen kahtiajakaisuus nähtävä tuloksena poliittisesta kompromissista.

Sotaministerin esittelyoikeus eräissä sotilasasioissa takasi sen, että venäläisten minimivaatimukset sotalaitoksen yhdenmukaistamiseksi tulivat tyydytetyiksi.⁴ Silti myös Suomen kotimaisille hallitus-

³ 1877—78 vp asiak arm es n:o 40 s. 4. Ks. myös ib. asevm n:o 1 s. 43 ja 1889 ylim vp asiak asevm s. 103.

⁴ Ks. Statssekr. akt N:o 1, 1878 (Senatens skrivelse 2.8.1876 s. 113—115), VA. Ks. myös *Mechelin*, Suomen ja Venäjän oikeussuhde, s. 130; *Seitkari* s. 239.

Venäjällä huolehti kaikkien sotalaitosta koskevien asioiden esittelystä v:een 1815 sotaministeri, v. 1815—1828 pääesikunnan päällikkö ja tästä eteenpäin taas sotaministeri. Ks. *Nordensvan* s. 22; *Peterson* s. 31; *Seitkari*, SAL 1939 s. 9—14.

elimille jäi toimivaltaa tšekäläiseen sotavoimaan nähden. Näin voitiin puhua Suomen »kansallisesta» sotavoimasta. Dualistinen järjestely sisälsi kuitenkin siemenen vaikeaan poliittiseen kiistakysymykseen Suomen ja Venäjän viranomaisten välillä. Tässä kiistassa ei myöhemmin vedottu niinkään paljon oikeudellisiin kuin poliittisiin perusteisiin: Venäjällä yhdenmukaistamistarpeeseen, Suomessa sotaväen kansallisen luonteen säilyttämiseen.

B. Perustuslakikomitean ehdotus

PrK:n ehdotuksen mukaan presidentille kuuluvat hallitusasiat olisi ratkaisumenettelynsä puolesta jaettu kahteen pääkategoriaan: tärkeimmät asiat presidentti olisi ratkaissut valtioneuvoston istunnossa ja muut asiat vain kahden ministerin läsnäollessa. Kummankin ryhmän asiat olisi presidentille esitellyt asianomainen ministeri, joka myös olisi varmentanut presidentin päätökset.

Kolmannen kategorian olisivat muodostaneet »erinäiset sotilasasiat», asiat, jotka presidentti olisi ratkaissut ylipäällikkönä. Näiden esittelystä ja varmentamisesta olisi säädetty erikseen. Komitea siis ehdotti näiden asiain vanhan poikkeusaseman säilyttämistä sikäli, että ne olisi ainakin *voitu* ratkaista eri järjestyksessä kuin muut hallitusasiat. Komitea mainitsi nimenomaisesti, että näiden asioiden käsittelyssä tultaisiin todennäköisesti — *kuten ennenkin* — noudattamaan poikkeavaa järjestystä (ks. ed. s. 69 alav. 1).

Asettaessaan erinäiset sotilasasiat/komentoasiat/sotilaskäskyasiat poikkeusasemaan PrK siis viittasi autonomian aikaan. Mutta tämä ei selitä sitä, miksi tuon poikkeusaseman tarkempi järjestely jätettiin eri säännöksen varaan. Muiltakin osin PrK:n kanta jää epäselväksi. Oliko poikkeusasemalle toisiakin perusteita kuin tradition seuraaminen? Millaista käsittelyjärjestystä ajateltiin?

Yhteys v:n 1907 ehdotukseen. Ensimmäiseen kysymykseen löytynee ainakin osavastaus siitä, että PrK käytti ehdotustaan laatiessaan pohjana senaatin 1907 laatimaa HM-ehdotusta.⁵ Vuoden 1907 ehdotus oli tähdännyt pääasiassa autonomian aikaisen valtio-oikeuden kodi-

⁵ K. J. Ståhlbergin muistiinpanoista käy ilmi, että PrK ryhtyessään kesäkuussa 1917 laatimaan ensimmäistä luonnosta HM-ehdotukseksi otti käsittelyn pohjaksi v:n 1907 ehdotuksen. PrK:n asiak. VA. — Ks. myös *Kastari* s. 45–46; *Purhonen*, *Budjettivalta* s. 24.

fiointiin ja sen esittämiseen systemaattisessa muodossa. Se oli sisältänyt vain joitakin tarkkaan harkittuja uudistusehdotuksia.⁶

Vuoden 1907 ja PrK:n ehdotuksen välinen suhde käy sotilasasioita järjestävien säännösten osalta ilmi seuraavasta asetelmasta:

1907:

(15 §) Keisarilla ja Suuriruhtinaalla on Suomen sotavoimain ylin päällikkyys.

(19 §) Kaikki hallitsijan itsensä ratkaistavat asiat, paitsi sotilaskomentoasiat, esittelee Keisarille ja Suuriruhtinaalle Suomen ministerivaltiosihtööri.

(21,2 §) Missä määrin oikeushallintoa, yliopistoa ja sotilaslaitosta koskevat asiat ovat senaatin käsiteltävistä poiserotetut, näkyy erityisistä säännöksistä.

(80,3 §) Siitä, missä järjestyksessä kaupunkien pormestarin ja oikeusneuvosmiesvirat, Suomen Pankin virat ja evankelisluterilaisen kirkon virat ovat täytettävät sekä siitä, missä sotilaalliset virkaylennykset tapahtuvat, on voimassa erityisiä säännöksiä.⁷

⁶ Mechelin, Ny regeringsform s. 106; Seitkari, Eduskuntaudistus s. 393.

⁷ V:n 1907 HM-ehdotus sisältyy VA:ssa oleviin PrK:n asiakirjoihin (kansio »Valtiotalous»).

⁸ PrK:n miet. n:o 7, ehdotus hallitusmuodoksi.

1917:

(25 §) Presidentillä on rauhan aikana Suomen sotavoiman ylin päällikkyys.

(29,1 §) Lainsäädäntöasioista, asetusten antamisesta, tärkeimmistä virkanimityksistä sekä muista erittäin tärkeistä asioista tekee presidentti päätöksensä valtioneuvostossa sen ministerin esittelystä, jonka osastoon asia kuuluu. Muut presidentin ratkaistavat asiat esittelee hänelle, sittenkun niitä on valtioneuvostossa lausunnon antamista varten käsitelty, asianomainen ministeri toisen läsnä ollessa.

(29,4 §) Erinäisten sotilasasiain esittelystä ja presidentin niistä tekemäin päätösten varmentamisesta säädetään erikseen.

(35,2 §) Missä määrin oikeushallintoa, yliopistoa ja sotilaslaitosta koskevat asiat ovat valtioneuvoston käsiteltävistä poiserotetut, näkyy erinäisistä säännöksistä.

(87 §) Siitä, missä järjestyksessä yliopiston ja evankelisluterilaisen kirkon virat, kaupunkien pormestarien ja neuvosmiesten virat ja Suomen Pankin virat ovat täytettävät sekä sotilaalliset virkaylennykset toimitetaan, on voimassa erityisiä säännöksiä.⁸

Ehdotusten sukulaisuutta osoittaa mm. se, että kummassakin jätettiin samojen kysymysten järjestäminen eri säännösten varaan. Kahden kysymyksen osalta oli tällainen menettely nimenomaisesti säädetty kummassakin ehdotuksessa (21,2 ja 35,2 §, 80,3 ja 87 §). Kolmas yhteinen piirre oli sotilaskomentoasiain/erinäisten sotilasasiain esittelyjärjestys. PrK halusi, kuten sanottu, jättää tämän asian eri säännöksen varaan. V. 1907 senaatti taas edellytti, että kysymys keisarikunnan sotaministerin toimivallasta järjestettäisiin eri lainsäädännöllä,⁹ joskin tämä edellytys kävi vain välillisesti ilmi ehdotuksen 19 §:stä. Varmaa tietoa ei ole, minkä sisältöisiä säännöksiä tuolloin ajateltiin. Mutta ainakin *Leo Mechelin*, jonka käsialaa v:n 1907 ehdotus pääasiassa oli,¹⁰ näkyy 1909 kaavaillessaan Suomen ja Venäjän välisen suhteen vastaisia peruslinjoja edellyttäneen, että Venäjän sotaministerille olisi tullut kuulumaan pääasiassa sama toimivalta kuin 1878 AseVL:n mukaan.¹¹

Sotilaskysymysten jättäminen eri säännösten varaan oli 1907 ymmärrettävää, kun taustana oli vuosisadan vaihteen asevelvollisuuslakikiista. Uutta hallitusmuotoehdotusta ei ollut syytä rasittaa poliittisesti tulenaroilla aineksilla. Sotilasasiain käsittelyjärjestys kuului niihin kysymyksiin, joissa herkimmin heijastui venäläisten silloisen Suomen politiikan johtoajatus: pyrkimys valtakunnan yhdenkaltaistamiseen kaikin tavoin.¹²

Tilanne oli 1917 toinen kuin 1907. Silti jää yleiseksi vaikutelmaksi, että perustuslakikomitea suhteellisen tarkkaan jäljensi kymmenen vuotta vanhempaa ehdotusta kirjoittaessaan sotilasasioita järjestäviä säännöksiä. Kenties turvautuminen vanhempaan ehdotukseen oli helppoin tapa saada käsistä pois tuo epäaktuaalinen kysymys, johon kukaan ei viiteentoista vuoteen ollut kajonnut. Mahdollisesti myös se seikka, että komitea edellytti suomalaisten joukkojen sodan aikana toimivan venäläisen ylipäällikkyyden alaisena (ks. ed. s. 63), vahvasti taipumusta

⁹ Ks. senaatin v:n 1907 HM-ehdotukseen liittämä lähetekirjelmä keisarille s. 21. PrK:n asiak. VA.

¹⁰ Ks. *Mechelin*, Ny regeringsform s. 102—105. — Senaatti sai HM-ehdotuksensa loppuun käsitellyksi 1.6.1907, mutta ehdotus ei koskaan päässyt kenraalikuvernöörin kansliaa pitemmälle.

¹¹ *Mechelin*, Suomen ja Venäjän oikeussuhde s. 130—131.

¹² Ks. *Mechelinin* tiivistelmää venäläisten politiikasta, Ny regeringsform s. 111.

jättää sotilasasiain käsittelyjärjestyksen määrääminen eri säännösten varaan.

PrK:n muut motiivit. Useat tuohon aikaan voimassa olleet valtiösäännöt joko sulkiivat sotilasasiat ministerinvarmennuksen ulkopuolelle tai ainakin jättivät varmennuksen järjestämisen eri säännöksen varaan.¹³ Nämä ulkomaiset esikuvat, ennen muuta Ruotsin, eivät liene olleet vaikuttamatta PrK:n ehdotukseen.¹⁴ Mutta saatetaan otaksua, ettei PrK:n kantaan vaikuttanut pelkkä pyrkimys seurata historiallista traditiota tai ulkomaiden esikuvia. Mahdollisesti myös tutkisteltiin, miksi tradition tai esikuvan seuraaminen oli mielekästä ja tarkoituksenmukaista, ja kohdistettiin huomio sotilaskäskyasiain erikoislaatuun. Tähän seikkaan PrK viittaa seuraavasti: »Erikoisasemassa esittelyyn ja varmentamiseen nähden olisivat *laatunsa johdosta* (kurs. tässä) eräät sotilasasiat, nimittäin ne, jotka presidentti käsittelee sotavoiman ylimpänä päällikkönä.»¹⁵

Palaan jäljempänä tuohon kysymykseen tarkemmin. Tässä kannattaa lyhyesti viitata siihen, että sotilaskäskyasiain esittelyn järjestäminen valtioneuvostossa tapahtuvaksi olisi poistanut valtionpäämieheltä mahdollisuuden johtaa sotavoimaa kentällä. Sama vaikutus olisi ollut ylipäällikönvallan käytön sitomisella kirjalliseen muotoon ja varmennukseen. Lisäksi tuli kysymys myötävaikuttavan ministerin vastuusta, joka eräiden käsitysten mukaan oli sovittamattomassa ristiriidassa ylipäällikönvallan haltijan perinteellisen toimintavapauden kanssa.

C. HM 34,4 §:n *genetiikka* 1918—1919

Aivan samoin kuin PrK:n ehdotuksessa säilytettiin hallituksen eri HM-esityksissä kolme hallitusasiain kategoriaa: 1) asiat, jotka valtionpäämies päättää valtioneuvostossa, 2) asiat, joista valtionpäämies päättää valtioneuvoston ulkopuolella, ja 3) erinäiset sotilasasiat (sotilaskäsky-

¹³ Ks. näistä v. *Frisch* s. 359—365. Vrt. *Lepper* s. 109—110.

¹⁴ *Hermansonin*, *Lausunto* s. 14, mukaan ei ole mahdotonta, että HM 34,4 §:n sisältöön vaikuttavat analogiset määräykset Ruotsin ja Norjan hallitusmuodossa. Samoin *Tarkiainen* s. 127. Ruotsin 1809 RF ei tosin jättänyt kysymystä eri säännöksen varaan, mutta salli sotilaskäskyasiain (kommandomål) ratkaisemisen valtioneuvoston ulkopuolella.

¹⁵ PrK:n miet n:o 7 s. 56.

asiat). Erinäiset sotilasasiat asetettiin siten poikkeusasemaan, että niistä joko ehdotettiin säädettäväksi erikseen tai niille haluttiin säätää kokonaan toinen käsittelyjärjestys kuin kahdelle muulle hallitusasiain ryhmälle. Näin meneteltiin siitä huolimatta, että Suomen ja Venäjän valtioyhteyden katkeaminen oli ainakin osittain pudottanut pohjan sotilaskäskyasiain perinteelliseltä erikoisasemalta. PrK:n mietinnön valmistuessa lokakuussa 1917 oli Suomen suhde Venäjään vielä epämääräisellä kannalla, ja tämä heijastui myös erinäisiin säännösehdotuksiin. Myöhempi tarkkailija joutuu kysymään, kiinnitettiinkö hallitusmuodon eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa riittävää huomiota PrK:n mietinnön valmistumisajankohtaan. Oliko PrK:n suosittaman kolmijaon säilyttämiseen syitä, jotka pätivät myös muuttuneissa olosuhteissa?

Liittyminen vuosien 1918—19 viranomaiskäytäntöön. Tuossa kolmijaossa oli ainakin selvä liittymäkohta interregnumin ajan viranomaiskäytäntöön. V. 1918—1919 valtionhoitaja näet ratkaisi asioita sekä senaatissa/valtioneuvostossa että sen ulkopuolella. Sotilaskäskyasiat ratkaistiin jälkimmäisessä järjestyksessä, mutta ne muodostivat erityisen ryhmän, koska esittelijänä ei ollut senaatin/valtioneuvoston jäsen vaan sotilasviranomainen.¹⁶ Tällaisen ratkaisumenettelyn omaksumiseen vaikuttivat paitsi autonomian aikainen käytäntö¹⁷ otaksuttavasti samat syyt kuin sotilasasiain kahtiajaon syntyyn satakolmekymmentä vuotta aikaisemmin. Jos näet haluttiin taata valtionhoitajalle välitön vaikutusmahdollisuus sotavoimaa koskeissa asioissa, oli »komentoasiain» esittelijän oltava viranomainen, jolla oli käskyvalta sotavoimaan nähden.

Niin kauan kuin sota-asiaintoimituskunnan päällikkö toimi samalla valtionhoitajan alaisena sotavoiman ylipäällikkönä, ei esittelyjärjestyksen poikkeuksellisuus erottunut. Tällöinhän myös komentoasiat esitteli valtionhoitajalle senaatin jäsen. Mutta kun sotaministeriön päällikön ja sotajoukkojen ylipäällikön tehtävät marraskuussa 1918 Ingmanin hallituksen nimittämisen yhteydessä joutuivat eri henkilöille, siirtyi komentoasiain esittely valtioneuvostoon kuulumattomalle henkilölle. Juuri tällä perusteella niistä muodostui kolmas, selvästi erillinen

¹⁶ Poikkeuksena oli *Thesleffin* kausi, josta ks. ed. s. 22.

¹⁷ Vaikka 1878 AsevL kokonaisuudessaan ja niin ollen myös sen 119 § oli suomalaisten käsityksen mukaan voimassa aina helmikuuhun 1919 saakka, ei 119 §:ää käynyt enää soveltaminen Suomen erottua Venäjästä.

hallitusasiain ryhmä. Tulevan hallitusmuodon HM 34,4 §:n soveltamiseen oli tällä interregnumin aikana omaksutulla menettelytavalla erittäin suuri vaikutus. Hallitusmuodon voimaan tultua säädetty esittelyjärjestyshän noudatteli varsin tarkoin edellisen kauden järjestelmää.

Se järjestys, missä valtionhoitaja interregnumin aikana ratkaisi hallitusasioita, kuvastui varsin pitkään eduskunnassa samanaikaisesti käsiteltävinä olleista hallitusmuotoehdotuksista. Vasta touko-kesäkuussa 1919, käsiteltäessä hallituksen neljättä HM-esitystä, siirryttiin uusille linjoille. Tuolloin näet eduskunnan perustuslakivaliokunta omaksui sen kannan, että presidentin päätöksenteko valtioneuvostossa oli tuleva yleiseksi säännöksi. Sotilaskäskyasiat jätettiin edelleen poikkeusasemaan.

Hallituksen IV HM-esitys ja sen eduskuntakäsittely 1919. Kannattaakin ehkä hieman viivähtää hallituksen neljännen HM-esityksen vaiheissa. Tämä tasavaltaiselle valtiomuodolle rakentunut esitys annettiin eduskunnalle toukokuussa 1919.¹⁸ Se oli valmisteltu oikeusministeriössä, jossa sen 32 §:n 3 mom. oli laadittu edellä (s. 69 alav. 1) mainitun tasavaltalaisen vastalauseen mukaiseksi. Tämä momentti kuului: »Sotilaskäskyasiain esittelystä sekä presidentin niistä tekemäin päätösten varmentamisesta säädetään erikseen.»

Valtioneuvostossa tapahtuneessa käsittelyssä ehdotukseen lisättiin kuitenkin Ruotsin RF 15 §:ää vastaava 31,3 §, johon sisältyi mm. seuraava säännös: »Ne asiat, jotka presidentille ylimpänä päällikkönä kuuluvat, ratkaisee presidentti asianomaisen ministerin läsnä ollessa.»¹⁹

Hallituksen eduskunnalle antaman HM-esityksen mukaan presidentti olisi ratkaissut tärkeimmät asiat valtioneuvostossa ja muut hänelle kuuluvat asiat vain kahden ministerin läsnä ollessa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta muutti HM-ehdotusta siten, että se rajoitti valtioneuvoston ulkopuolella tapahtuvan päätöksenteon muutamiin harvoin tapauksiin, samoihin, jotka nykyisessä hallitusmuodossa mainitaan. Yhdistäessään ehdotuksen 31 ja 32 §:n uudeksi 33 §:ksi valiokunta samalla poisti ehdotuksesta juuri mainitun, Ruotsin RF 15 §:ää vastaavan säännöksen.

Tekemiään muutoksia valiokunta perusteli seuraavasti: »Kun valio-

¹⁸ 1919 vp asiak HE n:o 17.

¹⁹ Ks. K.D. 135/453 Oik.M. 1919, VA ja VNptk 1919: V f. 222 ja 285. Ks. myös ed. s. 64 alav. 46.

kunnan mielestä ei ole paikallaan, että jotkut erityiset asiat siirretään presidentille 'kabinetissa' esiteltäviksi, on valiokunta päättänyt ehdottaa, että presidentti tekisi päätöksensä valtioneuvostossa. Eri lainsäädännön varaan olisi kuitenkin jätettävä sotilaskäskyasiain käsittelyjärjestys.»²⁰ Valiokunnan ehdotukseen jäi siis vain nykyistä HM 34,4 §:ää vastaava säännös. Asia lienee käsitettävä siten, että valiokunta luopui sotilaskäskyasiain esittelyjärjestyksen sääntelystä hallitusmuodossa ja palasi PrK:n ehdotuksen linjalle.²¹

Neljännessä HM-esityksestä käydyssä eduskuntakeskustelussa pääpaino sijoittui muihin kuin sotilaskäskyksiin. Presidentin asemasta keskusteltaessa kohdistui suurin mielenkiinto veto-oikeuteen ja hajotusvaltaan sekä presidentin ja valtioneuvoston suhteeseen. Täysistunnossa kiinnittivät ylipäällikönvaltaa ja sen käyttämistä koskevat säännökset vain muutamien puhujien huomion ja silloinkin ohimenevästi. Kiintoisimpia oli pääministeri *Castrénin* 24.5.1919 käyttämä puheenvuoro, jossa tämä arvosteli perustuslakivaliokunnan tekemiä muutoksia. Puhuja piti epäkäytännöllisenä sitä, että presidentti tekisi päätöksensä valtioneuvostossa, ja jatkoi:

»Mutta jo se seikka, että esityksen 31 §:stä myös 3 momentti (Ruotsin RF 15 §:ää vastaava säännös) on poistettu, tietää ilmeisesti, että sillä on tarkoitettu supistaa presidentin valtaa sotavoiman ylimpänä päällikkönä tai ainakin jättää tämän asian järjestäminen yleisen lainsäädännön varaan.»²²

Castrén tiivistä lyhyessä lausunnossaan perustuslakivaliokunnan tekemiä muutoksia vastustavien käsitykset. Näiden käsitysten mukaan jäi muutosten jälkeen epäselväksi, millä tavoin presidentille esiteltäisiin ne asiat, jotka hän oli ratkaiseva ylipäällikönvallan nojalla. Ääritapauksessa voitiin muutosten katsoa mahdollistavan jopa sotilaskäskyasiain esittelyn valtioneuvoston istunnossa. Tällaisen kannan esitti ed. *Setälä*, joka lausui:

»Ei näytä olevan juuri mitään semmoisia asioita, jotka pitäisi siirtää erityiseen kabinettiesittelyyn, mutta eri asemassa ovat kumminkin sotilasasiat, jotka kuuluvat presidentille sotäväen ylimpänä päällikkönä. Nyt on presidentillä tavallaan yksi 'ministeriö' niin

²⁰ 1919 vp asiak prvm n:o 2 s. 5.

²¹ Näin *Hermanson* s. 223. — Tämän muutoksen jälkeen on Ruotsin oikeudesta erittäin vaikea etsiä tukea HM:n tulkinnoille, niin epäilyttävää kuin tällainen menettely jo muutoinkin on.

²² 1919 vp ptk s. 498.

sanoakseni hoidettavanaan, nimittäin sotilaspäällystöasiat,²³ jotka riippuvat hänen ratkaisustaan. Eikä olisi paikallaan, että nämä kaikki esiteltäisiin valtioneuvostolle.»

Perustuslakivaliokunnan mietintöön liittämässään vastalauseessa *Setälä* oli ennen edellä siteeratun lausunnon antamista ehdottanut, että hallituksen esityksen 31 §:n 3 mom:iin sisältynyt säännös olisi palautettu hallitusmuotoon. Vastalauseessa *Setälä* oli katsonut, että »valiokunnan muodostelu jättää epämääräiseksi, millä tavoin valtakunnan esimiehelle on esiteltävä ne asiat, jotka kuuluvat valtion päämiehelle sotaväen ylimpänä päällikkönä». Täysistunnossa *Setälä* uudisti ehdotuksensa, joka kuitenkin hylättiin äänestyksessä.²⁴ Yhtäläisen kohtalon sai ed. *Estlanderin* samaa tarkoittava ehdotus, jota sen tekijä perusteli sillä, ettei esittely valtioneuvostossa taannut riittävää asiantuntemusta.²⁵

Yhtään ääntä ei eduskunnassa nostettu kumoamaan *Setälän* ja *Estlanderin* epäilyksiä siitä, että sotilaskäskyasiat ehkä myöhemmin voitaisiin alemmanasteisin säännöksin määrätä ratkaistaviksi ministerin esittelystä valtioneuvoston istunnossa tai sen ulkopuolella. Kukaan ei täysistunnossa yrittänyt todistella, että sotilaskäskyasiain esittelyä ja varmentamista koskeva hallitusmuodon säännös estäisi ministerinmyötävaikutuksen näitä asioita ratkaistaessa.²⁶

2. TULKINNAN LÄHTÖKOHDAT

A. HM 34,4 § sallii poikkeuksellisen ratkaisumuodon

Lainsäätäjän tarkoituksia on siis HM 34,4 §:n kohdalla perin vaikea rekonstruoida. Valmistelu- ja käsittelyvaiheissa lienee yleisesti tun-

²³ *Setälä* lienee tarkoittanut sotilaskäskyasioita.

²⁴ 1919 vp ptk s. 738—740, asiak prvm n:o 2, IV vastalause (*E. N. Setälä*, *R. Erich*, *W. Malmivaara*).

²⁵ *Estlander* lausui mm.: »Ytterligare gives det vissa andra angelägenheter, främst de militära ärendena, där ett dylikt föredragningssätt ——— (esittely VN:ssa) ——— icke garanterar tillräckligt sakkunskap och där det vore angeläget att uti den nya regeringsformen upptagas det sätt för föredragning och avgörande som förekommer i den svenska grundlagen där i vissa fall militärt sakkunnige tillkallas till ett s.k. krigsråd.» 1919 vp ptk s. 737—740.

²⁶ *Hermansonin*, s. 225, mukaan osa eduskuntaa mahdollisesti hyväksyi HM 34,4 §:n siinä luulossa, että tämä säännös sallisi minkä tahansa käsittelyjärjestyksen.

nustettu vain sotilaskäskyasiain *tosiasiallisesti* poikkeuksellinen luonne sekä se, että niiden käsittelyjärjestyksen säänteleväminen oli jäävä alemmanasteisen säännöksen varaan. Ensimmäiseksi lähtökohdaksi HM 34,4 §:n tulkinnassa voidaankin ottaa juuri tämä käsitys: hallitusmuodossa on avattu mahdollisuus käsitellä ja ratkaista sotilaskäskyasioita muista hallitusasioista poikkeavassa järjestyksessä.

Tämän pitemmälle voidaan lainsäätäjän tarkoitusta tuskin seurata. Toisaalta ei tuon tarkoituksen, vaikka se kyettäisiinkin selvittämään, tarvitse olla sitova eikä välttämättä edes suuntaa antava oikeussäännöksen tulkinnassa. Oikeussäännös palvelee aina tiettyjä yhteiskunnallisia tarkoituksia, jotka puolestaan määräytyvät säännöksen syntymisaikaan vallitsevien olosuhteiden, tarpeiden ja katsomusten mukaisesti. Kun tämä perusta saattaa aikaa myöten muuttua, ei myöskään jatkuvasti voida pitää kiinni niistä tarkoituksista, joihin säännöksellä sen säätämisaikaan pyrittiin. Tulkinnassa tulee ratkaisevaksi säännöksen »säätämisperusteen» sijasta sen »voimassaoloperuste»: mitä tarkoituksia säännöksen voidaan katsoa palvelevan nykyisissä, ehkä muuttuneissa olosuhteissa. Historiallisen lainsäätäjän tarkoituksiperät eivät nekään jää merkityksettömiksi; niitä voidaan käyttää apuneuvoina voimassaoloperustetta selvitetessä.²⁷

Ensimmäinen kysymys, johon historiallisen lainsäätäjän tarkoitukseen perehtyminen ei anna vastausta, on se, onko perustuslain mukaan ylipäällikönvallan käyttämistä välttämätöntä sitoa mihinkään määrämuotoon. HM 34,4 §:ssä mainitaan *expressis verbis* esittely ja varmenus. Ovatko ne näin ollen välttämättömiä?

Käytännössä on esitettyyn kysymykseen vastattu kieltävästi:²⁸ v:sta 1945 lähtien ei esittelevä sotilasviranomainen ole varmentanut presi-

²⁷ Ks. *Germann* s. 29—31. Vrt. myös *Burckhardt* s. 276—278.

²⁸ Kielteisesti vastaa tekstissä esitettyyn kysymykseen *Hermanson* s. 199. Toisin *Hakkila* s. 170: sotilaskäskyasiat on ratkaistava esittelystä; presidentin on allekirjoitettava päätöksensä ja esittelijän ne varmennettava. *Björksténin* mukaan, JFT 1929 s. 121, »kommandomål» on ratkaistava esittelystä, mutta »övriga kommandoärenden» ilman esittelyä. *Erich*, Promemoria, katsoo, että presidentin HM 34,4 §:ssä mainituissa asioissa tekemät päätökset ovat varmennuksen tarpeessa.

Vielä 1920-luvulla pidettiin puolustushallinnon piirissä varmennusta välttämättömänä. Niinpä eräässä asetusehdotuksessa v:lta 1927 oli seuraava säännös: »Tasavallan presidentin sotilaskäskyasioissa tekemät päätökset varmentaa se, joka on asian esitellyt.» Ehdotuksen perusteluissa todettiin tämän säännöksen johtuvan HM 34,4 §:stä. Ks. HAN:n miet. 1927.

dentin päätöksiä (ks. ed. s. 190). Tämä käytäntö on viimeiset kaksikymmentä vuotta ollut niin yhtenäinen ja pysyvä, että sen on katsottava luoneen tavanomaista oikeutta ja täsmentäneen HM 34,4 §:n sisältöä (vrt. ed. s. 165). Täsmennys käsittää sen, ettei presidentin, HM 30 §:n nojalla tapahtuvaa vallankäyttöä ehdottomasti tarvitse sitoa esittelyyn ja varmennukseen siitä huolimatta, että HM 34,4 §:ssä mainitaankin nämä toimet.

Tämän jälkeen joudutaan kysymään, minkälaisia vallankäyttöä koskevia muotomääräyksiä HM 34,4 § sitten sallii. Erityisen tärkeä kysymys on ministerinmyötävaikutuksen sallittavuus. Ajateltakoon vain ministerien oikeudellista ja poliittista vastuuta ja sitä merkitystä, mikä tällä vastuulla presidentin vallankäytössä muuten on. Tässä luvussa yritetään selvittää, onko ministerinmyötävaikutus ylipäällikönvallan käyttöön — valtioneuvostossa tai sen ulkopuolella — sallittu perustuslain mukaan.

Selvittelyssä on huomio muun ohessa kiinnitettävä siihen, miten ministerinmyötävaikutus *nykyisissä olosuhteissa* vaikuttaa ylipäällikönvallan käyttämiseen. Ei näet voida sivuuttaa viimeisten viidenkymmenen vuoden aikana sotatekniikassa ja sodankäynnin luonteessa tapahtunutta kehitystä. Kärjistäen voidaan sanoa, että hallitusmuotoa säädettäessä vallinnut ajattelutapa ainakin sotilaskysymyksissä oli lähempänä 1700-luvulla vallinnutta kuin 1960-luvulla vallitsevaa. Edelleen on huomattava, ettei hallitusmuotoa säädettäessä pystytty täsmällisesti arvioimaan, millaiseksi valtionpäämiehen asema käytännössä muodostuisi. Ero 1960-luvun valtioelämän todellisuuden ja valtiosäännön säätäjien mielissä liikkuneiden ajatusten välillä saattaa olla melkoinen.

Kaiken kaikkiaan: HM 34,4 §:n voimassaoloperuste voi olla toinen kuin sen säätämisperuste.

B. Kieltääkö HM 41,2 § sotilaskäskyasiain käsittelyn valtioneuvostossa?

Perustuslainsäännöksiä ei saa irrottaa elimellisistä yhteyksistään, vaan niitä on tarkasteltava kokonaisuuden osina. Siten on HM 34,4 §:ää tulkittaessa HM 30 §:n ohella otettava huomioon hallitusmuodon muut sotilasasioita sivuavat säännökset. Myötävaikutuskysymyksen yhteydessä on niistä tärkein HM 41,2 §, jossa säädetään: »Missä määrin

oikeushallintoa, Helsingin yliopistoa ja *sotalaitosta* koskevat asiat ovat valtioneuvoston käsiteltävistä poiserotetut, näkyy erityisistä säännöksistä.»

Jo HM 41,2 §:n sanamuoto osoittaa melko selvästi, että tämä säännös on relatiivinen. Sotalaitosta koskevat (ja muut säännöksessä mainitut) asiat ovat valtioneuvoston käsiteltävistä erotetut siinä määrin kuin eri säännöksellä määrätään. Tästä huolimatta HM 41,2 § on ainakin sotalaitosta koskevista asioista käsitelty absoluuttiseksi; se on tulkittu ehdottomaksi kielloksi käsitellä sotilaskäskyasioita valtioneuvostossa. Täten se estäisi myös presidentin käyttämästä ylipäällikönvaltaansa, siis ratkaisemasta sotilaskäskyasioita valtioneuvoston istunnossa.²⁹ Toisaalta käytännön merkitystä on vaikeampi punnita HM 41,2 §:n kuin 34,4 §:n yhteydessä. Jälkimmäisessä tapauksessa on asetuksissa ja viranomaiskäytännössä omaksuttu selvästi se linja, ettei varmennus ole tarpeellinen huolimatta siitä, että perustuslainsäännöksessä mainitaan varmentaminen. Toisaalta käytännössä on pidättäydytty järjestämästä sotilaskäskyasioita valtioneuvostossa ratkaistaviksi, mutta tällaisen menettelyn perusta ei ole lainkaan yksiselitteinen. Ei ole täsmällisesti osoitettavissa, että meneteltäessä sanotulla tavalla olisi nojaututtu juuri HM 41,2 §:n säännökseen. Tämän säännöksen sanamuodosta tuskin tuollaista tukea saadaankaan.

Katsoisinkin, että HM 34,4 § ja 41,2 § ovat, kun on kysymys sotilaskäskyasiain esittelystä, keskinäisessä riippuvuussuhteessa siten, että jälkimmäinen säännös on alistetussa asemassa. Käsitelläänkö sotilaskäskyasioita valtioneuvostossa vai ei, riippuu osittain siitä, miten näiden asiain esittely tasavallan presidentille on HM 34,4 §:n nojalla määrätty tapahtuvaksi. Jos esittely tapahtuu valtioneuvostossa, ei »sotalaitosta koskevia asioita» ole ainakaan tältä osin erotettu valtioneuvoston käsiteltävistä.³⁰

Saatetaan ehkä väittää, että asetuskäytäntö tukee esittämäni käsi-

²⁹ Tähän suuntaan *Erich II* s. 36—37 ja *Hakkila* s. 212—213, jotka eivät ainakaan viittaa säännöksen relatiivisuuteen.

³⁰ Toinen HM 41,2 §:n herättämä kysymys on, estääkö tämä säännös siirtämästä valtioneuvoston ratkaistavaksi sotilaskäskyasioita. Kysymys ei varsinaisesti kuulu tämän tutkimuksen yhteyteen, eikä sitä laajuutensa vuoksi ole tässä aihetta käsitellä. Asiaa koskevasta kirjallisuudesta ks. *Björkstén*, JFT 1929 s. 124—125, *Hermanson* s. 196—198, idem, *Lausunto*, passim. ja *Mannerin* toimik. miet. s. 40, jotka kaikki kiistävät mahdollisuuden siirtää valtioneuvostolle sotilaskäskyasioita.

tystä HM 41,2 §:n relatiivisuudesta. Puolustuslaitosasetuksen mukaan presidentti näet ratkaisee yhden ryhmän sotilaskäskyasioita, korkeimpien upseerien tehtävään määräämisen valtioneuvostossa. Totuuden nimessä on kuitenkin mainittava, että sekä 1952 että 1960 PLA:n asianomainen säännös lienee annettu siinä hyvässä uskossa, että tehtävään määrääminen on sotilaallinen nimitysasia ja sellaisena periaatteellisesti eri asemassa kuin sotilaskäskyasiat. Pöytäkirja, että asetuksenantaja olisi pitänyt sotilaskäskyasiain ratkaisemista valtioneuvostossa perustuslainmukaisena, ei siis ole oikea.

Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että asetuksin on v:sta 1919 lähtien jatkuvasti vyörytetty tietoisopin linjaa sotilaallisten henkilöasiain käsittelyssä. Mainitusta vuodesta on erinäisiä henkilöasioita asetusten nojalla ratkaistu puolustusministerin välittömästä esittelystä, vaikka *Hermanson* katsoikin tällaisen menettelyn perustuslainvastaiseksi.³¹ Ylentä:n mukaan presidentti nykyisinkin ylentää korkeimpiin upseerinarvoihin ministerin välittömästä esittelystä.

Sotilaallisten nimitysasiain kohdalla asetuskäytäntö on myöhemmin mennyt vieläkin pitemmälle. V:sta 1937 lähtien sotilaallisia nimitysasioita on asetusten nojalla ratkaistu valtioneuvoston istunnossa, mitä 1920- ja 1930-luvulla pidettiin perustuslainvastaisena.³²

3. YLIPÄÄLLIKKYYDEN LAMAUTUMINEN MINISTERINVASTUUN TAKIA

A. *Hermansonin* käsitykset

Hermansonin mukaan on ylipäällikkönsavallan käyttäminen sekä valtioneuvostossa että ministerin välittömästä esittelystä perustuslainvastaista, kuten sekin, että ministeri varmentaa presidentin sotilaskäskyasioista tekemät päätökset.³³

Vuoden 1924 PIR yhtyi *Hermansonin* mielipiteeseen ja esitti epäi-

³¹ *Hermanson* s. 198, 207—208.

³² Näin *Björkstén*, JFT 1929 s. 119—120 ja *Hermanson* s. 198, 207—208 sekä epäroiden *Erich II* s. 99. Hämmästyttävää on, että *Hakkila*, s. 170, vielä 1939, huolimatta 1937 PvJohtoA:sta, kirjoittaa: »Riidattomana voidaankin pitää, että — — — sotilaalliset nimitysasiat — — — eivät kuulu valtioneuvoston toimivaltaan.» Asiasyhteydestä voidaan päätellä, että *Hakkila* tarkoittaa tässä myös sotilaallisten nimitysasiain ratkaisua presidentin esittelystä.

³³ *Hermanson* s. 192—199.

lyksensä myös puolustusministerin välittömän esittelyn perustuslainmukaisuudesta.³⁴ Muuten on tietoisopissa selvästi asetettu *Hermansonin* kannalle vain silloin, kun on kysymys ylipäällikönvallan käyttämisestä valtioneuvostossa.³⁵ *Björksten* jopa nimenomaisesti toteaa hallitusmuodon sallivan puolustusministerin välittömän esittelyn sotilaskäskyasioissa (kommandomål och andra slags militära kommandoärenden).³⁶

Kantaansa *Hermanson* on perustellut useilla syillä, mm. vallan käytön hankaloitumisella ministerinmyötävaikutuksen johdosta. Tähän palataan jäljempänä tarkemmin. Mutta kaikesta päättäen hän on ajatellut myös ylipäällikönvallan tietynlaista kaventumista, mikä johtuisi ministerin oikeudellisesta ja poliittisesta vastuusta. Muuten ei ole ymmärrettävissä hänen metafysiikkaan vivahtava lausumansa siitä, että »toisen oleminen tällä tavoin osallinen määräykseen olisi komennon käsitteelle vieras, siihen soveltumaton ajatus». Samassa yhteydessä hän viittaakin siihen, ettei ylipäällikönvaltaa saa lamauttaa sillä, että toinen kuin sen käyttäjä saatetaan sen käytöstä vastuulliseksi.

B. Esittely valtioneuvostossa

Seuraamukset oikeudellisesta ministerinvastuusta. Ylipäällikönvalan laillisuustakeet ovat Suomessa nykyisin samalla kannalla kuin Ruotsissa v. 1809—1840 ennen ns. departementaalireformia. Myötävai-

³⁴ PlR 1924 s. 18—20.

³⁵ *Björksten* ja *Erich* kieltävät valtioneuvoston myötävaikutuksen perustuslainmukaisuuden. *Björksten*, JFT 1929 s. 117—120, viittaa osaksi oikeushistoriallisiin syihin (kommandomål), osaksi *Hermansonin* esittämiin perusteluihin (övriga kommandoärenden). *Erich*, II s. 100 ja JFT 1924 s. 116, yhtyy *Hermansonin* esittämiin perusteluihin. *Hakkila* s. 169—170 selostaa kolmen edellä mainitun kirjoittajan mielipiteitä ja toteaa sitten, etteivät sotilaskäskyasiat kuulu valtioneuvoston toimivaltaan. Jossain *Hermansonin* ja *Erichin* käsitysten liepeillä liikkuvat *Killinen* s. 254 ja *Tarkiainen* s. 125—126. *Killinen* mainitsee yksikantaan, että sotilaskäskyasiain siirtäminen ministerin varmennettavaksi voi olla mahdollista vain siellä, missä valtionpäämiehen asema on täysin muodollinen.

Kantaa ottamatta käsittelevät tekstissä mainittua myötävaikutuskysymystä mm. *Kastari*, LM 1960 s. 702; *Merikoski* I s. 101 ja 155; *Puhakka* s. 70—71 sekä *Ståhlberg* s. 47 ja idem, Parlamentarismi s. 53. *Ståhlbergin* tyytyy toteamaan, että esittelytehtävät »tätä nykyä» ovat osaksi puolustusministerillä, osaksi sotilasviranomaisilla.

³⁶ *Björksten*, JFT 1929 s. 120.

kuttajana ylipäällikönvallan käyttöön on — niinkuin tuolloin Ruotsissa³⁷ — sotilasviranomainen. Laillisuustakeiden heikkouden vuoksi presidentin ylipäällikönvalta on ikään kuin avarampi tai voimakkaampi kuin hänen muut valtuutensa.

Mikäli ylipäällikönvallan käyttäminen siirrettäisiin valtioneuvostossa tapahtuvaksi, tulisivat laillisuustakeet samanvahvuiseksi kuin presidentin käyttäessä muita valtuuksiaan. Ylipäällikönvallan »lामautuminen» olisi tällöin kiistämättä mahdollista, jos valtioneuvosto kieltäytyisi panemasta täytäntöön laittomaksi katsomaansa käskyä. Tällainen kieltäytymismahdollisuushan on täytäntöönpanevalla sotilasviranomaisellakin. Kun tämän vastuu kuitenkin on suppeampi kuin valtioneuvoston ja kun tätä toisaalta uhkaa ankarien sanktioiden soveltaminen, mikäli käsky jätetään täyttämättä, on »lामautumisen» vaara välittömän esittelyn yhteydessä pienempi kuin asioita valtioneuvostossa käsiteltäessä.

Käytännössä valtioneuvoston oikeudellisella vastuulla ja estämisvallalla tuskin olisi merkitystä; valtioneuvostohan ei ole tähän asti muutoinkaan käyttänyt estämisvaltaansa.³⁸ Jos tuollainen tapaus tulisi esille, olisi kaiketi kysymys todella vakavasta asiasta.

Seuraamukset poliittisesta ministerinvastuusta. Sitä vastoin saataan olla eri mieltä siitä, lamauttaako ministerien poliittinen vastuu ylipäällikönvaltaa. *Hermanson* kuului itse ns. eronpyyntöteorian kannattajiin, vaikka hän esittikin sen varauksen, ettei eroa voitu myöntää millaisessa tilanteessa tahansa. Jos eronpyyntö- tai miksei kieltäytymisteoriastakin pidetään ehdottomasti kiinni, saatetaan todeta, ettei valtioneuvoston vaihdosta, joka päästäisi presidentin toimimaan haluamallaan tavalla, aina voitaisi suorittaa niin nopeasti kuin sotilaallinen tilanne edellyttäisi.³⁹ Edellä esittämäni kannan mukaan suomalaisessa

³⁷ Kenraaliadjutanteista ja heidän oikeudellisesta vastuustaan 1809—1840 ks. *Dep.kom.bet. II: 2 s. 171; Herlitz, Grunddragen s. 207.*

³⁸ *Hornborgin KM s. 213* lausuu ns. Ribbentrop-sopimuksesta kesällä 1944, että valtioneuvoston olisi ollut kieltäydyttävä panemasta täytäntöön lainvastaisesti tehtyä päätöstä.

³⁹ *Vrt. Lepper s. 123: »Das politische Ringen zweier Organe um die richtige Entscheidung wird sich bei der Ausübung der Kommandogewalt, insbesondere im Krieg, verhängnisvoll auswirken.» — Kastari, TP:n asema s. 53* toteaa kuitenkin, ettei sota- tms. kriisiaikana VN:n erimielisyys presidentin kanssa ole yleisen tilanteen vuoksi hevin voinut kärjistyä eronpyyntöön.

parlamentaarisessa järjestelmässä on pikemminkin kysymys siitä, kummalle jää yliote pitkäksi kehittyneessä konfliktissa presidentin ja eduskunnan välillä. Kysymys ei ole yksittäistapauksen ratkaisemisesta vaan yleisestä linjasta. Tämän kannan mukaan ei poliittinen vastuu aiheuttaisi haittaa ylipäällikönvallan käyttämiselle yksittäistapauksessa, jos presidentti pitäisi aikomansa ratkaisun toteuttamista kyllin tärkeänä.

C. Ministerin välitön esittely

Seuraamukset oikeudellisesta ministerinvastuusta. Vallitsevan tilanteen pohjalta ei ministerin oikeudellisen vastuun seuraamuksia kannata käydä tutkimaan; siksi vähäinen on ministerin välittömästä esittelystä ratkaistavien kysymysten merkitys. Seuraavassa tarkastellaan kysymystä *de lege ferenda*.

Välittömässä esittelystä ei ministerin esittelijänvastuulla ole merkitystä laillisuustakeiden kannalta, koska hallitusmuodon mukaan ei ministeri eikä virkamies esittelijänä pysty estämään lainvastaisen päätöksen voimaantuloa.⁴⁰ Varmennus taas esiintyy nykyisin vain tavanomaisena; välittömän esittelyn yhteydessä se ei ole päätöksen voimaantulon edellytys.

Kysymys varmentajan vastuun vaikutuksesta aktuaalistuu vasta siinä tapauksessa, että ministerinvarmennus säädetään pakolliseksi ja samalla presidentin päätöksen voimaantulon edellytykseksi. Tällöin voidaan myös säännellä ministerin valta kieltäytyä varmentamasta, HM 35 § kun koskee vain presidentin valtioneuvostossa tekemiä päätöksiä.⁴¹ Varmennusvaiheen lisäksi saattaisi ministeri myös täytäntöönpanovaiheessa, esim. antaessaan presidentin päätöksen tiedoksi, joutua harmitsemaan päätöksen lainmukaisuutta. Kun ministeri HM 43,1 §:n ja EdkTarkastL 7 §:n mukaan vastaa kaikista omista virkatoimistaan, olkoonpa että hän olisi suorittanut ne presidentin käskystä, olisi minis-

⁴⁰ Tässä ei puututa siihen kiistakysymykseen, olisiko ministeriin sovellettava HM 43,2 §:n vai 93 §:n esittelijänvastuuta koskevia säännöksiä. Ks. *Björkstén*, JFT 1929 s. 122; *Charpentier*, JFT 1923 s. 390–393; *Hakkila* s. 170, 217. — Ministerillä lienee kuitenkin oikeus kieltäytyä esittelemästä VN:n ulkopuolella tiettyä asiaa, jos hän katsoo, ettei HM 34,4 §:ää voida soveltaa.

⁴¹ Vrt. *Björkstén*, JFT 1929 s. 121 alav. 1; *Hakkila* s. 170–171.

terillä oikeus ja velvollisuus kieltäytyä toimeenpanemasta lainvastaista päätöstä.

Ylipäällikönvallan lamautumisen mahdollisuus saattaa siis oikeudellisen ministerinvastuun takia liittyä myös ministerin välittömään esittelyyn, joskin tämä seikka osaksi riippuu siitä, minkä sisältöisin säännösin esittelyjärjestyksestä määrättäisiin.

Huomattakoon — ainakin kuriositeettina — vielä muuan seikka. Vaikka laillisuustakeita koetettaisiinkin järjestää välittömän esittelyn yhteyteen, saattaisi sotilasviranomaisen läsnäolo esittelyssä yllättävästi heikentää niitä. Kun sotilasviranomainen ei ole oikeutettu tutkimaan saamansa käskyn muodollista oikeellisuutta enemmälti, kuin että käskyn antaja on hänen esimiehensä, hän olisi velvollinen panemaan presidentin hänen läsnäollessaan antaman käskyn täytäntöön, vaikka ministeri olisi kieltänyt siltä varmennuksensa esim. lainvastaisuuden takia.

Seuraamukset poliittisesta ministerinvastuusta. Todennäköistä on, että ministerin välittömässä esittelyssä valtioneuvoston enemmistön tai esittelevän ministerin kanta yleensä määräisi presidentin päätösten sisällön, elleivät vallitsevat poliittiset olosuhteet antaisi sotilasviranomaisille tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa presidenttiin ministerin ohi.⁴² Valtioneuvoston mahdollisuudet painostaa presidenttiä ristiriidan

⁴² Tässä yhteydessä on hyödyllistä tarkastella olosuhteita Weimarin Saksassa 1919—1933. Valtiosäännön mukaan olivat presidentin ylipäällikönvaltansa nojalla tekemät päätökset voimaan tullakseen puolustusministerin varmennettavat. Puolustusministerin asemaa vahvisti muodollisesti vielä se, että ministeri oli myös presidentin alainen sotilaallisen käskyvallan haltija. Mutta kun sota-voima suhtautui kielteisesti niin presidenttiin kuin puolustusministeriin, ja kun se Weimarin tasavallan levottomissa oloissa oli valtiosäännön vahvin tae, jäi presidentin ja puolustusministerin asema sotavoiman johdossa nimelliseksi. Tosi-asiassa sotavoiman toiminnasta määräsi maavoimien komentaja, joka sai kantansa läpi viime kädessä eronuhan avulla.

Tilanne muuttui, kun presidentiksi 1925 tuli Hindenburg, joka nautti sotavoiman keskuudessa paljon suurempaa luottamusta kuin edeltäjänsä. Maavoimien komentajan asema heikkeni, mutta vielä enemmän heikentyi puolustusministerin asema. Sotilasviranomaiset alkoivat näet esitellä epävirallisesti asioita ohi ministerin suoraan presidentille.

Ks. *Anschütz* s. 239; *Apelt* s. 213; *Ehmke*, *ZfP* 1954 s. 343—344; *Erler* s. 240; *Glum*, *ZfP* 1959 s. 305; *Jaeger* s. 215; *Killinen* s. 150, 157—158; *Lukas* s. 838—839; *Poetzsch* *JöR* 1925 s. 136—137; *Rotfuchs* s. 133, 153; *Salzmann* s. 51—53; *Schöllhammer* s. 76.

sattuessa olisivat kuitenkin heikommalla ministerin välittömän esittelyn yhteydessä kuin presidentin käyttäessä valtuuksiaan valtioneuvoston istunnossa. Valtioneuvostolla ei näet aina olisi tilaisuutta ennen päätöstä muodostaa kantaansa ja saattaa sitä presidentin tietoon.⁴³ Tällöin valtioneuvoston reaktio ilmenisi vasta päätöksen jälkeen, jälkiprotestina, niin kuin sotilasviranomaisten esittelyinkin yhteydessä. Jäljelle jäisi vain puolustusministerin eronuhka,⁴⁴ jolla luonnollisesti ei olisi samaa vaikutusta kuin koko valtioneuvoston eronuhalla.

4. ARVORATKAISUT HM 34,4 §:N TULKINNASSA

A. Arvostusmomentti laintulkinnassa

Oikeudelliseen tutkimukseen — niin kuin lain soveltamiseen yleensäkin — liittyy erottamattomasti arvostusmomentti.⁴⁵ Kuten Ross toteaa, ajatus puhtaasti loogisesta, kaikesta pragmatismista vapaasta tulkinnasta on illuusio. *Kelsenin* mukaan oikeustieteellisessä tutkimuksessa voidaan esittää ne eri tulkintavaihtoehdot, jotka säännöksen sanamuoto sallii, mutta valinta näiden eri vaihtoehtojen välillä ei ole oikeustieteellinen vaan oikeuspoliittinen tehtävä. Tätä valintaa, joka perustuu subjektiivis-poliittiseen arvoarvostelmaan, ei saa esittää tieteellisenä totuutena, vaan sen suorittaminen jää lakia soveltavalle viranomaiselle.^{45a}

Hedelmällisempi kuin *Kelsenin* puoltama »puhtaan oikeustieteen» linja on käsittääkseni *Rossin* kanta. Sen mukaan lainopillisessa tutkimuksessa voidaan edetä sen vaiheen yli, jossa eri tulkintavaihtoehdot on esitetty, kunhan vain tulokset selvästi esitetään suosituksina eikä tieteellisinä totuuksina. *Ross* tähdentää, että on vedettävä selvä raja

⁴³ Tämä estää sekä eronpyyntöteorian että *Kastarin* kieltäytymisteorian soveltamisen ministerin välittömään esittelyyn.

⁴⁴ *Hermanson*, Lausunto s. 15, viittaa juuri siihen, että ministeri saattaisi poliittiseen vastuunalaisuuteensa vedoten kieltäytyä tottelemasta presidentin käskyä ja vaatia eron myöntämistä.

⁴⁵ *Zitting*, LM 1960 s. 861—862.

^{45a} *Kelsen* s. 353.

siihen missä tiede loppuu ja oikeuspolitiikka alkaa. Lain soveltajia ei tämän rajan himmentämisellä saa johtaa harhaan. Kun soveltaminen viime kädessä perustuu subjektiivisiin asenteisiin ja arvostuksiin, on nämä tutkimuksessa (legal-political investigation) tuotava selvästi esille.⁴⁶

Erityisen tärkeä on viimeksi mainittu seikka. Suomessa on mm. *Jansson* korostanut yhteiskunnallisen ja kulttuurimiljöön vaikutusta perustuslain tulkintaan. Laintulkitsijan on tuotava esille omat arvostuksensa ja tiedostettava itse niiden vaikutus kannanottoihinsa.⁴⁷

Edellä esitettyä voidaan suoranaisesti soveltaa HM 34,4 §:n tulkintaan. Tämän säännöksen sanamuoto sallii useita eri tulkintavaihtoehtoja. Valinta niiden välillä perustuu viime kädessä arvostuksiin.

B. Ministerinmyötävaikutuksen perustuslainvastaisuus

Tehokkuusperiaate. Vallitseva teoria, jonka henkisenä isänä täytynee pitää *Hermansonia*, lähtee ilmeisesti siitä perusajatuksesta, että sodan aikana tarkan lainmukaisuuden on väistyttävä arvokkaamman intressin tieltä. Kun valtion olemassaolo on vaakalaudalla, ei puolustustoimien tehokkuutta saa vähentää sen takia, että jonkin yksityisen oikeussäännöksen noudattaminen turvattaisiin.⁴⁸ Ajatus on sama, jonka Amerikan Yhdysvaltain presidentti *Abraham Lincoln* aikanaan puki muotoon: »Jätetäänkö kaikki lait, paitsi yksi, täytäntöön pane-

⁴⁶ *Ross*, On Law and Justice s. 319, 336—338. *Ross*, kuten *Kelsenkin*, lähtee siitä toteamuksesta, että perinteelliset laintulkintamenetelmät ja -periaatteet johtavat usein keskenään ristiriitaisiin tuloksiin, eikä niistä yhtä voida konkreettisesti yksittäistapauksessa asettaa toisen edelle. Oikeussäännöksen soveltaminen yksittäistapauksessa ei ole pelkästään looginen ajatusoperaatio.

⁴⁷ *Jansson*, JFT 1955 s. 285—286. Samalla linjalla näyttävä olevan *Federley*, LM 1965 s. 301, *Kastari*, LM 1960 s. 709 ja *Sipponen* s. 31—33, kun taas *Alanen* s. 166 ja *Brusiin* s. 78—80 suhtautuvat varauksettomammin oikeustieteen objektiivisuusvaatimukseen.

⁴⁸ Tämän monarkkis-patriarkaalisen ajattelutavan tiivistää v. *Frisch* s. 358 seuraavasti: »Vor dem Feinde kann man nicht über die Gültigkeit eines Befehles diskutieren; man muss ihn ausführen oder man setzt die Existenz des Staates aufs Spiel. In diesem Fall darf in den Souverän kein Misstrauen gesetzt werden, die Interessen des Landes sind ja seine eigenen.»

matta ja annetaanko hallituksenkin hajota siihen, että vältetään tuon yhden lain rikkomista?»⁴⁹

Hermansonin antiparlamentaarinen asenne. Tässä kohtaa on kuitenkin syytä hetkeksi pysähtyä. Olemme havainneet, että ministerinvastuun aiheuttama lamautumisvaara ylipäällikönvallan käytön yhteydessä on pikemminkin teoreettinen kuin todella käsillä oleva mahdollisuus. Tämän johdosta joutuu kysymään, oliko tehokkuuden asettaminen laillisuuden edelle se perimmäinen arvostuspohja, josta *Hermansonin* käsitys ministerinmyötävaikutuksen perustuslainvastaisuudesta ylipäällikönvallan käytön yhteydessä nousi. Lisävirikettä tälle kysymykselle antaa muuan *Hermansonin* lausuma.

Eräässä valtioneuvostolle antamassaan lausunnossa *Hermanson* on maininnut ministerinmyötävaikutuksen ylipäällikönvallan käytössä johtavan siihen, että »presidentti siis myös näissä puhtaasti sotilaallisissa kysymyksissä tulee riippuvaiseksi valtioneuvostosta tai puolustusministeristä, välillisesti valtiopäivistä, todellisuudessa enemmistöpuolueista».⁵⁰

Hermanson tunsi vastenmielisyyttä parlamentaarista hallitustapaa kohtaan, jota hän piti maalle vahingollisena ja presidentinvaltaa heikentävänä. Vahvaa hallitusvaltaa vaatiessaan hän liittyi niihin, joita tähän kannanottoon ajoi yhteiskunnallisten mullistusten pelko: valtionpäämiehen vallasta oli saatava vastapaino eduskunnan enemmistön vallalle, siitä oli saatava »eduskunnassa ilmenevien harhasuuntien vastustuskeino».⁵¹ Lujan hallitusvallan vaatiminen oli konservatiivien reaktio eduskunnassa vaikuttavien radikaalisten uudistuspuolueiden vallan kasvuun.

Rinnastus preussilaiseen teoriaan. Niin kuin aiemmin olen maininnut, alkoi Preussissa sotilaskabinetin päällikkönä toimiva kenraaliadjutantti 1800-luvulla välittömästi esitellä sotilasasioita hallitsijalle. Tällä tavoin kenraaliadjutantti vähitellen täysin sivuutti perustuslail-

⁴⁹ »Are all the laws but one to go unexecuted and the Government itself to go to pieces lest that one be violated?» *Corwinin*, s. 230, siteeraamana. Lincoln katsoi sodan aikana ja hätätilanteessa voivansa asioiden niin vaatiessa poiketa valtiosäännön määräyksistä. Kysymys liittyi juuri tällaiseen tapaukseen Yhdysvaltain sisällissodan aikana.

⁵⁰ *Hermanson*, Lausunto s. 5.

⁵¹ *Hermanson*, Näkökohtia valtiosääntökysymyksessämme s. 5—13, 21—23; *Lindman*, FiT 1956 s. 2—3; *Nousiainen* s. 166; *Teljo*, SS s. 347—350.

lisesti vastuunalaisen sotaministerin. Rinnan tämän ilmiön kanssa syntyi doktriini, joka puolen vuosisadan ajan keskittyi todistelemaan valtiosäännön kirjaimen vastaista käytäntöä valtiosäännönmukaiseksi: perustelemaan sotilaskäskyasiain vapauttamista ministerinvarmennuksesta muuten perustuslaillisesti hallitussa monarkiassa. Hallitsijan »Kommandogewalt'ista» tuli kuningasmielisten teoreetikkojen konstruktioissa absoluuttisen hallitsijanvallan viimeinen tukikohta.⁵²

Autonomian aikana ei perustuslaillista hallitustapaa Suomessa toteutettu,⁵³ eikä mainittu preussilainen oppirakenne siten päässyt hapatta-

⁵² Ks. ed. s. 9 alav. 23 ja siinä main. kirj. — Preussin v:n 1850 valtiosäännön mukaan oli asianomaisen ministerin varmennettava monarkin kaikki päätökset. Kun tätä säännöstä ei kuitenkaan käytännössä noudatettu, vaan erinäiset sotilasasiat jäivät sotilasviranomaisen esiteltäviksi ja varmennettaviksi, kehitettiin 1800-luvun jälkipuoliskolla teoria, jonka mukaan oli olemassa kahdenlaisia sotilasasioita: »Armeebefehle» ja »Armeeverordnungen». Edelliset eivät olleet varmennuspakon alaisia, jälkimmäiset sitä vastoin olivat. Konstruktio perustui siihen, että monarkki ratkaisi osan sotilasasioista ylipäällikkönä, osan taas valtionpäämiehenä (Doppel-Funktions-Theorie). Tästä teoriasta *Lepper* toteaa: »Verfassungsgeschichtlich stellt sie jedoch den Versuch königstreuer Staatsrechtler dar, einen zweifelhaften verfassungsrechtlichen Tatbestand wissenschaftlich zu untermauern.» v. *Frisch* s. 74—75, 203; *Lepper* s. 107—112.

Lepperin arviointi osunee oikeaan. Mutta vasta vähän ennen konstitutionaalisen kauden loppua *Marschall v. Bieberstein* osoitti 1911 ilmestyneessä tutkimuksessaan »Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung» silloisen teorian heikkoudet. Toisaalta hänenkin oli pakko kehittää oma teoriansa siitä, kuinka vakiintunut käytäntö oli valtio-oikeudellisesti konstruoitava.

Marschall v. Biebersteinin lähtökohtana oli se erityinen vallanalaisuussuhde, jossa sotavoimaan kuuluvat henkilöt ovat. Monarkin »Kommandogewalt'in» kohteena olivat juuri nuo vallanalaisuussuhteessa olevat henkilöt, eivät sitä vastoin tietyt asiat. Ministerin varmennusvelvollisuus ulottui hallitsijan kaikkiin sotilasasioita koskeviin päätöksiin. Mutta sotilaskäskynalaisten alistetusta asemasta johtui, että heidän valtansa tutkia annettujen käskyjen sekä muodollista että aineellista laimukaisuutta oli suppeampi kuin yleensä valtionhallinnossa. Sotilaskäskynalaisella ei siten ollut myöskään valtaa tutkia, oliko hallitsijan käsky asianmukaisesti varmennettu, vaan hän oli velvollinen panemaan täytäntöön varmentamattomankin käskyn. Valtiosäännön varmennusmääräykseltä puuttui siis sanktioita, kun oli kysymys »Kommandogewalt'in» käytöstä. *Marschall v. Bieberstein* s. 394—396, 421—422.

⁵³ Toisin *Björkstén*, SvT 1930 s. 399. Kun kuitenkin takeet siitä, että hallitsija vallankäytössään pysyi valtiosäännön rajoissa, autonomian aikana täysin puuttuivat, ei autonomian aikaista valtiosääntöä voi pitää aidosti konstitutionaalisena.

maan tšekiläistä valtio-oikeudellista ajattelua. Mutta ulkomaisten valtiösääntöjen määräykset sotilasasioiden varmennuksesta — monet niistä olivat yhdensuuntaisia preussilaisen teorian kanssa — eivät liene olleet vaikuttamatta perustuslakikomitean kannanottoihin, eikä itse teoriakaan kai jäänyt tuntemattomaksi meikäläisille valtio-oikeuden tutkijoille.⁵⁴

Preussilainen valtio-oikeudellinen teoria oli poliittis-ideologiselle pohjalle rakentunut yritys pitää edes osa hallitsijanvaltaa vapaana konstitutionalismin kahleista. Mahdollista on, että samansuuntaisesti ja samanlaatuista syistä ainakin *Hermanson* pyrki säilyttämään presidentin ylipäällikönvallan vapaana kaikesta parlamentaarisesta vaikutuksesta. Perimmäinen poliittis-ideologinen asenne oli parlamentarismille vihamielinen tai ainakin sitä vieroksuva; teoria nojautui viime kädessä tähän asenteeseen. Ylipäällikönvallan riippumattomuus ministerinmyötävaikutuksesta muodostui itseisarvoksi; siitä tuli tabu. Tällainen asenne verhottiin sitten sellaisiin 'kvasijuridisiin' fraaseihin kuin että »sotilaskäskyn on oltava yhden henkilön tahdosta lähtöisin».

Edellä sanottu on luonnollisesti vain otaksumaa. Päättöykseni onkin tähdentää, kuinka tärkeää tulkinnan perustana olevien arvostusten esittäminen on. Niiden kätkeyminen näennäisperusteluista rakennetun julkisivun taakse on ehkä tavanomaista käytännön sovellutuksissa, mutta tällainen menettely ei kuulu tieteelliseen esitykseen.⁵⁵

⁵⁴ Perustellessaan HM 34,4 §:n poikkeussäännöstä *Hermanson*, s. 194—195, viittasi paitsi sotilaskäskyasiain perinteelliseen erikoisasemaan, vanhaan saksalaiseen tietoisoppiin, jonka mukaan hallitsijan ylipäällikölle antamat määräykset eivät kaivaneet ministerin varmennusta.

⁵⁵ Ilmausta »façade of justification» käyttää Ross, *On Law and Justice* s. 152, kuvaillessaan, kuinka tuomari säännöksen sanamuodon, pragmaattisten pohdiskelujen ja tosiasioiden arvioinnin pohjalta päättyy konkreettisesti yksittäistapauksessa tulkitsemaan oikeussääntöä tietyllä tavalla, minkä tulkintaratkaisun eteen hän sitten rakentaa todellista motivaatiotaan kaunistavan fasadin, laatii jälkikäteen perustelut ratkaisulleen.

Selostaessaan ulkomaista oikeusteoriaa sotilaskäskyasiain ministerinvarmennuksesta *Hermanson*, Lausunto s. 6, mainitsee poliittisten ja sotilaallisten motiivien sanalleen monen tutkijan kannanotot ja toteaa sen jälkeen, että hänen esityksessään »on sivuutettu *pro et contra* esitetyt poliittiset syyt; tässä on kysymys vain laintulkinnasta». *Hermansonilta* lienee jäänyt tiedostamatta, että hänenkin motiivinsa olivat ainakin osaksi ideologisia, poliittisia. Samanlaista todellisuudelle vierasta ajattelutapaa kuvastaa lausuma, että 1917 PrK:n ehdotuksen olivat HM 34,4 §:n osalta sanalleet »asialliset, eivätkä poliittiset syyt». *Hermanson* s. 225.

Presidentin itsenäinen rooli ulkopoliitikassa ja kriisitilanteissa. Kielteinen asenne ministerinmyötävaikutukseen sotilaskäskyasioissa liittyy nykyisin luontevasti niihin katsomuksiin, joiden mukaan presidentille kuuluu itsenäinen rooli sisäisissä ja ulkoisissa kriisitilanteissa johdon yhtenäistämiseksi ja jatkuvuuden turvaamiseksi. Tätä roolia on presidentti *Urho Kekkonen* luonnehtinut seuraavasti:

»Normaalina aikoina ja eritoten silloin, kun eduskunta ja hallitus toimivat kitkattomassa yhteistyössä, tasavallan presidentin tehtävä ylimmän hallitusvallan käyttäjänä ikäänkuin peittyy hallituksen ja eduskunnan toiminnan varjoon. Presidentti on silloin enemmänkin representatiivinen figuuri, Paasikiven sanoja käyttäkseni. Mutta jos maa joutuu poikkeuksellisiin sisäpoliittisiin vaikeuksiin tai jos maan ulkopoliittinen asema tulee vaaranalaiseksi, silloin presidentti niin sanoakseni astuu esille.»⁵⁶

Kekkosen mainitsema »esille astuminen» saattaa tuskin olla muuta kuin että presidentti ottaa faktisen vastuun itselleen ja itsenäisesti määrää toimivaltaansa kuuluvien asioiden ratkaisemisesta.⁵⁷ Lausuma on tosin turhan vaatimaton, koska presidentti on siihen katsomatta, onko maa ollut ulkopoliittisessa kriisissä vai ei, pitänyt meillä sodanjälkeisenä aikana käsissään ulkopoliittikan tosiasiallista johtoa. Tähän johtoasemaan sopii kuitenkin hyvin se ajatus, että presidentin täytyy voida itsenäisesti ministerinmyötävaikutuksesta vapaana käyttää ylipäällikönvaltaa.⁵⁸ Liittyväthän ulkopoliittikka ja sotilaskäskyasiat hyvin läheisesti toisiinsa.

⁵⁶ *Urho Kekkosen* esitelmästä 13.11.1961. Ulkopoliittisia lausuntoja 1961 s. 44–45.

⁵⁷ Näin *Jansson*, Hbl 15.3.1959/72, joka muutenkin esittää samansuuntaisia ajatuksia kuin *Kekkonen* lausunnossaan 13.11.1961. »I normala fall framträder statsöverhuvudet inte som politisk riktningsgivare, utan håller sig diskret i bakgrunden och stöder i flertalet frågor sina ministrar. Men i kritiska situationer kan han axla en aktivare roll och påta sig det faktiska ansvaret i vittbärande beslut, i nödfall — liksom Ståhlberg 1924 — med hjälp av en expeditiönsregering.»

⁵⁸ *Killisen*, Välipuhe 1/1966 s. 25, mukaan HM:oon sisältyvä puolustushallinnon dualismi perustuu siihen ruotsinvallan ja autonomian aikana vallinneeseen käsitykseen, että sotavoiman on kriisin aikan oltava valtionpäämiehen välittömän käskyvallan alaisena.

Vrt. myös *Hermanson*, Epäkohtia s. 13, joka tähdentää presidentin mahdollisuutta »ylläpitää kriittisinä aikoina julkisen vallan riippumattomuutta puolueista».

Lopputulos. Jos perustuslain tulkitsija siis suhtautuu suopeasti presidentin itsenäiseen rooliin ulko- ja sisäpolitiikan alla, etenkin kriisitilanteiden aikana ja on valmis tuollaisissa tilanteissa tinkimään laillisuusnäkökohdista vallankäytön tehokkuuden hyväksi,⁵⁹ hän pystyy perustelemaan ministerinmyötävaikutuksen perustuslainvastaisuuden juuri edellä mainitusta »lामautumisen» vaarasta käsin. Perustuslainvastaisena voidaan tällöin pitää ainakin ylipäällikönvallan käyttämistä valtioneuvostossa, ankarasti ottaen ehkä myös sen käyttämistä ministerin välittömästä esittelystä.

C. Ministerinmyötävaikutuksen perustuslainmukaisuus

Oikeusvaltio-ajatus. Toisaalta voidaan lähtökohdaksi ottaa oikeusvaltio-ajatus. Kysymys oikeusjärjestyksen totaalisesta tai osittaisesta syrjäyttämisestä hätätilan vuoksi on tosin liian laaja tässä pohdittavaksi eikä sinänsä kuulukaan tämän tutkimuksen piiriin. Todettakoon vain, että oikeudelliset näkökohdat pakostakin joutuvat sodan tai muun kriisin aikana jossain määrin taka-alalle. Silti katsomatta siihen, onko oikeusjärjestyksen syrjäyttäminen hätätilassa sallittua vai ei, täytyy edellyttää, että joku kantaa oikeudellisen vastuun tällaisesta menettelystä. Jos valtionpäämies käyttää ylipäällikönvaltaa ilman ministerinmyötävaikutusta, saattaa olla mahdollista, ettei kukaan joudu vastuuseen tämän vallankäytön yhteydessä tapahtuvasta oikeussääntöjen sivuuttamisesta. Tällöin saattaa valtionpäämies toimillaan hyvinkin pahasti vahingoittaa juuri niitä arvoja, joita sodassa katsotaan puolustettavan.⁶⁰

Parlamentarismi ja pouvoir neutre. Kun hallitusjärjestelmämme — modifikaatioista huolimatta — on parlamentaarinen, saatetaan pitää luontevana, että valtioneuvoston mielipide siinä määrin kuin muissakin hallitusasioissa määrää presidentin päätösten sisällön sotilaskäskyasioissa. Niille jotka tässä yhteydessä viittaavat presidentin itsenäiseen rooliin kriisitilanteissa, voidaan vastata, että niin ulkopoli-

⁵⁹ Näin Killinen s. 276—277 hyvin painokkaasti.

⁶⁰ Tähän suuntaan myös Puhakka s. 71. Puhakka pitää valtion turvallisuuden kannalta arveluttavana, että valtionpäämies positiivisoikeudellisilla säännöksilläkään vapautetaan ministerinmyötävaikutuksesta ylipäällikönvallan käytössä.

tiikan alalla kuin usein sotilaskäskyasioissakin on kysymys poliittisista ratkaisuksista, joiden luonteeseen kuuluu valtioneuvoston osallistuminen päätöksentekoon. Jos presidentti esiintyy sovittavana voimana (*pouvoir neutre*), kun valtion muiden pääorganien, valitsijakunnan, eduskunnan ja valtioneuvoston kesken syntyy valtiokoneiston säännöllistä toimintaa häiritseviä ristiriitoja,⁶¹ voidaan puoltaa presidentin päätösvalan vapauttamista ministerinmyötävaikutuksesta tai sen itsenäistä käyttöä, joskin esim. niin tyypillinen *pouvoir neutre*-funktio kuin eduskunnan hajoittaminen on meillä sidottu ministerinmyötävaikutukseen. Vaikkei *pouvoir neutre*-konstruktio meillä olekaan vaikuttanut valtiosäännön muotoutumiseen,⁶² saatetaan *Lindmanin* tavoin väittää, että suomalainen vallanjakoperiaatteen ja parlamentarismien yhdistävä järjestelmä voi käytännössä toimia kitkattomasti vain, jos valtionpäämiehen valta ensi sijassa käsitetään *pouvoir neutre*'ksi.⁶³ Myös *Merikoski* tähdentää, että presidentin itsenäinen päätösvalta olisi säästettävä juuri tällaiseen käyttöön, poliittisten kriisien selvittämiseen ja solmujen aukaisemiseen.⁶⁴

Presidentin johtoasemaa ulkopoliittikan alalla on vaikea ahtaa perinteelliseen *pouvoir neutre*-kaavaan. Ulkopoliittikkaa koskevat toimet eivät normaaliaikana eivätkä liioin kriisin vallitessa tarkoita valtiokoneiston toiminnallisten häiriöiden poistamista. Voidaan tietysti *Lindmanin* tavoin selittää asia siten, että toteuttaessaan jokseenkin yleisesti hyväksyttyä ulkopoliittista linjaa presidentti liikkuu puolueiden yläpuolella olevalla tasolla ja säilyttää täten puoluepoliittisen neutraalisuutensa.⁶⁵ Silti yksimielisyys tavoitteista ei välttämättä edellytä yksimielisyyttä keinoista, joilla tavoitteeseen pyritään. Juuri keino-

⁶¹ *Pouvoir neutre* -käsitteestä ks. esim. *Lindman*, *Parlamentarismens införande* s. 34; *Nawiasky* 2 s. 262; *Tarkiainen* s. 131—137.

⁶² Näin *Tarkiainen* s. 127, joka tosin on myöhemmin toisessa julkaisussaan lausunut, että normaalisti presidentin osana on toimia *»pouvoir modérateur»*ina (= *pouvoir neutre*) usein heterogeenisille ministeristöille. *Idem*, *Der Präsident* s. 75.

⁶³ *Lindman*, *»Pouvoir neutre»* s. 262.

⁶⁴ *Merikoski*, TP:n asema.

⁶⁵ *Lindman*, *»Pouvoir neutre»* s. 269. — Vrt. myös *Urho Kekkosen* lausunto 18.9.1963 (Maakansan 19.9.1963/216 mukaan): *»Tiheästi uudistuvat hallituspulat vievät siihen, että tasavallan presidentti joutuu liian suuressa määrin ottamaan vastuun ulkopoliittikan jatkuvuudesta.»* Tässä on jo kysymys muistakin kuin kriisitilanteista.

jen valinta saattaa mitä suurimmassa määrin olla poliittinen kiistakysymys.⁶⁶

Sama koskee ylipäällikönvallan käyttämistä. Sota on rauhan aikana harjoitetun politiikan jatkamista toisin keinoin. Saatetaan tosin väittää, että pienelle valtiolle asevoimaan turvautuminen merkitsee puolustautumistilannetta, jossa tavoitteiden kesken ei ole valinnan varaa. Mutta tässäkin pitää paikkansa sama kuin ulkopoliitikassa: vaikka perimmäinen tavoite olisi riidaton, joudutaan sen saavuttamiseksi tarvittavien keinojen valinnassa käyttämään harkintaa, ja tämän harkinnan tulos on poliittinen ratkaisu.

Lopputulos. Jos siis oikeusvaltion ja parlamentarismin periaatteet halutaan asettaa etusijalle,⁶⁷ voidaan perustellusti katsoa, että hallitusmuoto sallii liukuvan asteikon, jonka puitteissa ylipäällikönvallan käytön laillisuustakeita ja parlamentaarisen hallitustavan vaikutusta tuohon vallankäyttöön saadaan melko vapaasti säännöstää. Ylipäällikönvallan käytön sitominen sekä koko valtioneuvoston myötävaikutukseen että ministerin välittömään esittelyyn on näin perustuslainmukaista.⁶⁸

⁶⁶ „Olerinaista politiikan taidossa on valinta erilaisten tavoitteiden ja keinojen (kurs. tässä) kesken sekä olemassa olevien mahdollisuuksien realistinen arvioiminen.” *Rantala* s. 501.

⁶⁷ Vrt. *Lepper* s. 122, jonka mukaan ministerinvarmennuksen puuttuminen ylipäällikönvallan käytöstä „dürfte — — — einer parlamentarisch-demokratischen Verfassungsordnung widersprechen”. Vrt. myös *Nawiasky* 2 s. 267, joka pitää tällaista asiaintilaa jäänteinä absoluutiselta ajalta.

⁶⁸ Ruotsin 1809 RF on nähtävästi 1800-luvun alkupuolella syntyneistä valtiosäännöistä ensimmäinen, jossa sotilaskäskyasiain varmennus asetettiin erikoisasemaan. Vrt. v. *Frisch* s. 359—364. Tämä hallitusmuoto edellytti alun perin, että esittelijä varmensi hallitsijan päätökset ja hallitsija allekirjoitti ne (RF 38 §). Sotilaskäskyasiat jäivät kuitenkin varmennusvaatimuksen ulkopuolelle. Näissä asioissa esittelijä, ensin kenraaliadjutantti ja sitten vasta 1840 departementin päällikkö, ei siis voinut varmentamasta kieltäytymällä estää kuninkaan hallitusmuodonvastaisten päätösten täytäntöönpanoa, kuten oli laita muissa hallitusasioissa. Ks. *Dep.kom.bet.* II:2 s. 193—194; *Reuterskjöld* s. 75. V. 1949 muutettiin RF 38 §:n sanamuotoa. Nykyisin kuningas allekirjoittaa ja ministeri varmentaa vain eräät tärkeimmät päätökset. Muut — myös sotilaskäskyasioista johtuvat toimituskirjat — allekirjoittaa asianomainen departementin päällikkö, ministeri. Tämä muutos, joka johtui asiain kasautumisesta hallitsijan esittelyyn, konseljiin, poisti siis sotilaskäskyasiain erikoisaseman varmentamisen osalta, mihin

D. Tulkintavaihtoehdon valinta

Kun on tehtävä valinta esitettyjen kahden vaihtoehdon välillä, perustuu tuo ratkaisu arvostuksiin, jotka nousevat ratkaisijan kokemuksesta ja maailmankatsomuksesta. Tällaista valintaa ei voida tavanomaisiin tieteellisiin keinoin perustella. Itse valitsen jälkimmäisen vaihtoehdon ja otan oikeusvaltion ja parlamentarismien periaatteet lähtökohdaksi. Käsittäakseni kokemus osoittaa, ettei poliittista — eikä oikeudellistakaan — vastuuta liiaksi voida korostaa, kun on kysymys kriisiaikoina tapahtuvasta ylipäällikönvallan käytöstä. Nähdäkseni meillä on tällä hetkellä — valtiosäännön sallimissa puitteissa — luisuttu presidenttivaltaisen järjestelmän suuntaan, eikä tämä ole myönteistä kehitystä silloin, kun muodollinen vastuu säilyy valtioneuvostolla. Sen vuoksi on valtiosääntöä mahdollisuuksien mukaan tulkittava parlamentarismille edullisesti.

Nyt tehty arvostusperusteinen valinta ei vielä lopullisesti ratkaise käsillä olevaa tulkintakysymystä. Lähinnä joudutaan kysymään, aiheutuuko ministerinmyötävaikutuksesta sellaisia tosiasiallisia seuraamuksia, jotka ehkäisevät sotavoiman tehokkaan käyttämisen valtiosäännön edellyttämiin tarkoituksiin.

5. SOTAVOIMAN POLIITTINEN VALVONTA

A. Vaatimus epäpoliittisuudesta

Teoria. Itsenäisyyden aikana on Suomessa jatkuvasti esitetty vaatimuksia sotavoiman pysyttämisestä epäpoliittisena. Tavoitteena on ollut, että »puolustuslaitos on aina ja kaikissa olosuhteissa pidettävä ehdottomasti politiikan ulkopuolella»,⁶⁹ eikä se saa tulla »riippuvaksi kulloisestakin hallitussuuntauksesta». ⁷⁰ Tätä linjaa ovat korostaneet

seikkaan ei muutosehdotuksen käsittelyssä näy kiinnitetyn mitään huomiota. Ks. riksdagens protokoll 1948, bihang, Kung. Maj:ts prop. nr 44 s. 12—13; *Malmgren/Sundberg/Petrén* s. 48—50.

⁶⁹ Pv-kom. *Aarne Sihvon* lausunto, edk:n puolv:n ptk 30.11.1951, 2 §. Edk:n ark.

⁷⁰ 1952 vp asiak III:2 puolvm n:o 5 s. 2. Edk:n puolv:ssa käsiteltiin tuolloin lakia PIM:n ja plv:n viroista ja toimista (241/52).

sekä tasavallan presidentti⁷¹ että sotilashenkilöt.⁷² Se on tuotu esille myös eri poliittisten puolueiden, itsenäisyyden alkuaikoina lähinnä porvarillisten puolueiden,⁷³ mutta sittemmin myös vasemmiston taholta.⁷⁴ Oikeustieteessä on erityisesti *Hermanson* tähdentänyt sotavoiman epäpoliittisuuden merkitystä.⁷⁵ Viime aikoina, 1960-luvun puolivälissä tämä kysymys on noussut esiin useissa eri yhteyksissä. Eduskunnan oikeusasiamies on käsitellyt sitä antaessaan päätöksen kantelusta, joka koski asevelvollisena palvelevan oikeutta julkaista ulkopoliittikkaa käsittelevä kirjoitus,⁷⁶ ja sitä on myös kosketeltu ehdotuksessa sotilasrikoslainsäädännön uudistamiseksi.⁷⁷ Viimeksi keskustelu tästä asiasta virisi ja sai jopa kireähkön sävyn syksyllä 1965, kun kävi ilmi, että vasta nimitetty puolustusvoimain komentaja oli jonkin aikaa kuulunut erääseen poliittiseen puolueeseen.⁷⁸

⁷¹ »Puolustusvoimamme on pidetty ja tullaan vastakin pitämään päivänkohtaisten kiistakysymysten ulkopuolella. Vain tällaisessa epäpoliittisessa, puhtaasti ammatillisessa laitoksessa sen henki pysyy luonnostaan oikeana ja kunto sekä toimintavalmius korkealla.» *Urho Kekkosen* puheesta 28.12.1961, US 29.12.1961/350.

⁷² Ks. esim. kenrm. *H. Ignatiuksen* lausunto PIR:lle 26.1.1924, T 4365/5, SA, sekä *Raikkalan*, s. 46—48 siteeraamia kenrm. *Malmbergin* lausuntoja.

⁷³ Ks. esim. 1937 vp ptk s. 1924 (ed. *Saarinen*) ja asiak. III:1 puolvm n:o 1, ed. *Collianderin* vastalause.

⁷⁴ Itsenäisyyden alkuaikana, 1930-luvulla tyytyi sos.dem. puolue ohjelmassaan vaatimaan, että puolustuslaitoksen johtavassa asemassa olevan päällystön tulisi suhtautua myönteisesti Suomen kansanvaltaiseen yhteiskuntajärjestykseen. *Tervasmäki* s. 257—258. — Tuore kannanotto epäpoliittisuuden puolesta sisältyy esim. SSd:n pääkirjoitukseen 28.8.1965.

⁷⁵ »— sotaväki, jolla on tuo erinomaisen tärkeä tehtävä puolustaa kansan vapautta ja tulevaisuutta sekä laillista järjestystä ja valmistautua sekä pysyä valmiina puolustukseen, on valtiomahdin pidettävä rauhoitettuna ja sen itsensä pysyttävä ehdottomasti vapaana kaikesta poliittisten riitaisuuksien, poliittisten juonittelujen ja poliittisten puolueiden vaikutuksesta ——.» *Hermanson* s. 205.

⁷⁶ Ks. OA:n kert. v:ltä 1964 s. 99—101.

⁷⁷ *Lvk:n julk.* 1964: 8 passim ja erit. s. 18 sekä lakiehdotuksen 104 §. — Tässä yhteydessä mainittakoon *Kortteen* artikkeli, SAL 1965 s. 473—175, jossa ytimekkäästi tuodaan esille perustelut puolustuslaitoksen epäpoliittisuudelle ja eritellään oikeussääntöjä, joilla on pyritty rauhoittamaan puolustuslaitos puoluepolitiikalta.

⁷⁸ Ks. ed. s. 275 alav. 94. — Erityisen terävästi tarkastelee *Halsti*, SK 43/1965 poliittisten upseerinnimitysten seurauksia.

Käytäntö. Onko päämäärä meillä sitten saavutettu? Onko sota-voima jäänyt politiikan ulkopuolelle erityisesti sellaisissa kriisitilanteissa, joissa politisoitumisen seuraukset ovat saattaneet olla hyvinkin merkityksellisiä?

Ilman erityistutkimuksiakin voidaan kysymykseen vastata pikemmin myöntävästi kuin kieltävästi. Varauksia on tosin esitettävä. Sotien välisenä aikana vasemmisto asetti — eikä ilmeisesti aiheetta — suojeluskuntajärjestön poliittisen puolueettomuuden kyseenalaiseksi. Rärkeimpänä lienee järjestön politisoituminen ja epälojaalisuus hallitusta kohtaan ilmennyt Lapuan liikkeen alkuvuosina ja Mäntsälän kapinan yhteydessä, mutta tunnetaan muitakin tapauksia, joissa järjestö otti poliittisessa tarkoituksessa lain omiin käsiinsä tai joissa sen johto pyrki vaikuttamaan tärkeisiin poliittisiin ratkaisuihin. Myös jokunen puolustuslaitoksen upseeri poikkesi 1920- ja 1930-luvulla epäpoliittisuuden kaidalta polulta.⁷⁹ Kuitenkin myönteisen vastauksen edellä esitettyyn kysymykseen oikeuttaa se ehdoton lojaalisuus, jota puolustusvoimat syksyllä 1944 osoittivat joutuessaan hallituksen määräyksestä kääntämään aseensa siihenastista myötäsotijaa vastaan.⁸⁰

⁷⁹ *Juva* s. 375, referoi ev. *Paavo Talvelan* 14.6.1930 — siis Lapuan liikkeen nousuaikana — esittämää lausuntoa: »Mutta armeijan sydän sykähtelee myöskin ja se sykähtelee tällä kertaa samassa tahdissa kuin Suomen kansan parhaimmiston sydän, sen kansanosan, joka tahtoo nujertaa kommunismin tässä maassa. Kaiken hallitusvallan ensimmäisenä edellytyksenä on, että sillä on käsissään järjestetty mahti ja sotavoima. Minun käsitykseni on, että sotavoima ei ole tämän hallituksen käsissä, jos se asettuu (Lapuan) liikettä vastaan.» Käsitys ei pitänyt paikkaansa, mutta osa suojeluskuntapäilystää toimi Mäntsälän kapinan aikana hallitusta vastaan. Ks. *Raikkala* s. 53—55. Ks. myös *Sihvo II* s. 233—234. — Ns. Tampereen lippuselkkauksesta 1933, jonka takia suojeluskuntapäilystää tuomittiin rangaistukseen, ks. *Raikkala* s. 58—59 ja *Tanner*, Kahden maailmansodan välissä s. 151—154. — Suojeluskuntajärjestön tosiasiallisesta irrallisuudesta valtiokoneistosta ks. ed. s. 223—224, myös alav. 21.

Vakinaisessa palveluksessa olevien sotilashenkilöiden poliittisesta toiminnasta 1920- ja 1930-luvulla ks. myös *Hirvikallio* s. 20, 62—63. — *Hornborgin* KM s. 7 viittaa upseeriston saksalaisystävällisyyteen samana ajanjaksona.

⁸⁰ Tätä tähdentää *Halsti*, SK 43/1965. — *Hornborgin* KM:ssä, s. 205, toisaalta lausutaan, että vielä 1943 oli epäiltävää, »olisivatko koko puolustusvoimat kernaasti antautuneet käytettäväksi saksalaisia liittolaisiaan vastaan». Usko Saksan voittoon oli näet vielä melko laajalle levinnyt.

B. Sotavoima valtion työvälineenä

Puolustuslaitoksen politisoitumisen vaara on tuotu esille myös silloin, kun on haluttu perustella ministerinmyötävaikutuksen perustuslainvastaisuutta sotilaskäskyasioissa. Saatetaankin väittää, että HM 30 §:ää ja 34,4 §:ää säädettäessä oli tarkoituksena pysyttää sotavoima poliittisten riitojen ulkopuolella ja että ylipäällikönvallan käyttäminen ministerin myötävaikutuksella aiheuttaisi päinvastaista kehitystä.

Voidaan katsoa, että epäpoliittisuuden edellytys on johdettavissa suoraan HM 30 §:stä, koska siinä ylipäällikönvallan haltijaksi määrätään valtionpäämies, jonka tulee perinnäisen käsityksen mukaan pysyttäytyä erossa puoluepoliittisesta toiminnasta.⁸¹ Perustuslaissa on vaatimus epäpoliittisuudesta saanut suoran ilmauksen jo 1906 VJ 6 §:ssä ja sittemmin nykyisen VJ:n 7 §:ssä. Näiden säännösten mukaan ei vakinaisessa sotapalveluksessa oleva henkilö ole vaalikelpoinen eduskunnan jäseneksi. Alemmanasteisissa säännöksissä on samaa vaatimusta toteutettu mm. kriminalisoimalla vakinaisessa väessä palvelevan henkilön kuuluminen poliittiseen puolueeseen.⁸²

VJ 7 § antaa vankan perustuslaillisen pohjan epäpoliittisuuden vaatimukselle. Silti ei puolustuslaitoksen pysyttämistä puoluepolitiikan ulkopuolella ole syytä pitää itsetarkoituksena. Pikemminkin se on keino tietyn päämäärän saavuttamiseksi.

Pystyäkseen tehokkaasti täyttämään tarkoituksensa sotavoiman tulee tiukasti olla perustuslain mukaan asetettujen valtionorgaanien käytävissä. Kokemuksen mukaan puoluepoliittisesti steriili, epäpoliittinen sotavoima todella on valtion työvälineenä tehokkain. Tällaisena se on valmis tottelemaan jokaisen valtiosäännönmukaisesti valtaan päässeän siviiliryhmän tahtoa. Jos siviiliryhmät, niiden joukossa poliittiset puolueet, tavoittelevat vaikutusvaltaa sotavoiman keskuudessa saadakseen siitä tukea taistelussaan muita ryhmiä vastaan, sotavoima politisoituu ja siitä tulee valtion työvälineen asemesta peili, joka enemmän tai vähemmän tarkasti kuvastaa yhteiskunnan eri intressiryhmiä.

⁸¹ Vrt. *Schüle*, Jz 1955 s. 466.

⁸² OA katsoi kertomuksessaan v:lta 1964 (s. 101) VJ 7 §:stä ja SRL 147 §:stä olevan oikeusanalogian tietä johdettavissa sen periaatteen, että puolustuslaitos on pidettävä poliittisen toiminnan ulkopuolella. Tällä perusteella voitiin rajoittaa asevelvollisena palvelevan perusoikeuksia ilman HM 16 §:ssä mainittuja, lailla annettavia säännöksiä.

Kuinka politisoituminen sitten voidaan tehokkaimmin estää?

Huntingtonin mukaan tuo tavoite saavutetaan parhaiten siten, että sotavoimalle tunnustetaan tietynlainen riippumattomuus, »autonominen» asema sekä muodollisorganisatorisesti että käytännössä. Näin luodaan edellytykset ammattikuntahengen (professionalism) syntymiselle. Tällä tavoin sotavoima ammattimaistuu, sotilaallistuu. Ammattimaistuminen toisaalta merkitsee poliittista neutraalistumista.⁸³

Kotimaisista tutkijoista *Killinen* toteaa sotavoiman aseman demokraattisessa valtiossa aina muodostuvan vaikeaksi. Sotavoimasta joko tulee valtio valtiossa tai sitten se politisoituu, sen johto joutuu poliittiseen riippuvuuteen puolueista. *Killinen* pitää myös sotavoiman liiallista ammattimaistumista (ammattiarmeija!) demokratialle vaarallisena. Hänen mielestään yleinen asevelvollisuus ehkäisee epädemokraattisen hengen syntymisen. Sotavoiman jakautuminen kahteen ryhmään, ammattiupseeristoon ja asevelvolliseen miehistöön estää miehistöä seuraamasta päällystöään yhteiskunnan sisäisiin valtataisteluihin.⁸⁴

Jos siis seurataan *Huntingtonin* ajatuksia, on paras keino sotavoiman rauhoittamiseksi puoluepolitiikalta »laitosautonomian» myöntäminen. Toisaalta on, niin kuin *Killinen* huomauttaa, pidettävä huolta siitä, ettei tapahdu liiallista ammattimaistumista. Paras demokratian tae on tällöin yleinen asevelvollisuus.

C. Vähentääkö ministerinmyötävaikutus sotavoiman käytettävyyttä?

Jos ylipäällikönvallan käyttäminen siirrettäisiin ministerinmyötävaikutuksen piiriin, määräisi valtioneuvoston tai puolustusministerin kanta tähänastista useammin presidentin sotilaskäskyasioissa tekemien ratkaisujen sisällön. Tämä ei kuitenkaan vielä sinänsä merkitsisi sotavoiman politisoitumista. On nimittäin tarkoin erotettava toisaalta politisoituminen ja toisaalta riippuvuus kulloisestakin poliittisesta suunnasta. Käsittääkseni sotavoiman tulee olla siten riippuvainen kulloisestakin poliittisesta suunnasta, että se on valmis toteuttamaan jokaisen valtiosäännönmukaisella tavalla valtiossa johtasemaan päässeeseen siviiliryhmän tahtoa.

Kumpikaan edellä siteeratuista yhteiskuntatieteiden tutkijoista ei

⁸³ *Huntington* s. 80—85.

⁸⁴ *Killinen* s. 2, 17—18.

maininnut poliittisen ministerin myötävaikutusta sotavoimaa koskevien päätösten tekoon sotavoiman politisoitumista edistävänä tekijänä. Niin parlamentaarisen hallitustavan kuin presidiaalijärjestelmänkin omaksumisessa valtioissa tällaista vaikutusta pidetään luonnollisena. Kysymys päätöksentekomuodoista sotilaskäskyasioissa näyttää toisarvoiselta silloin, kun etsitään keinoja sotavoiman politisoitumisen ehkäisemiseksi.

Saatetaan lisäksi kysyä, politisoisiko ministerinmyötävaikutus sotavoimaa enemmän kuin eräät muut järjestelyt, kuten korkeimpien upseerien nimittämisen siirtäminen valtioneuvostossa tapahtuvaksi tai puolustusneuvoston perustaminen. Näiden toimenpiteiden tarkoituksena oli antaa valtioneuvostolle lisää vaikutusvaltaa tai sanansijaa sotavoimaa koskevissa asioissa.⁸⁵ Silti kumpikaan niistä ei näytä politisoineen sotavoimaa. Suurempi vaikutus kuin sotilaskäskyasiain käsittelyjärjestyksen muuttamisella saattaisi olla sillä, että sotilaspäällystön kuuluminen poliittisiin puolueisiin sallittaisiin, mitä lainvalmistelukunnan 1964 valmistama SRL:n uudistusehdotus edellyttää.⁸⁶

Kun presidentti on verraten harvoin käyttänyt ylipäällikönvaltaansa, on puolustuslaitoksen toiminnallinen johto pääasiassa jäänyt sotilasviranomaisten omiin käsiin. Sotavoiman ammattimaistumista edistävä laitosautonomia — kuten myös sen liiallisia vaikutuksia tasoittava yleinen asevelvollisuus — on näin meillä vallinnut v:sta 1919 lähtien. Tulokset ovat olleet hyviä.

Missään tapauksessa ei ministerinmyötävaikutuksen voi katsoa niin vahvasti edistävän sotavoiman politisoitumista, että tuo muoto tästä syystä olisi perustuslainvastainen.

6. MINISTERINMYÖTÄVAIKUTUKSESTA AIHEUTUVAT TEKNISET HAITAT

A. Joustavuus ja muutosidonnaisuus vastakkain

»Säännös, joka tekisi ministeriesittelyn ja varmennuksen sotilaskäskyasioissa tarpeelliseksi,» lausuu *Hermanson*, »estäisi presidenttiä

⁸⁵ V:n 1949 puolustusrevisiokomitean mielestä oli puolustusministerin voitava siihenastista enemmän vaikuttaa asioiden kulkuun puolustuslaitoksessa. Sen vuoksi komitea halusi siirtää nimitykset everstin ja sitä korkeampiin virkoihin puolustusministerin esiteltäviksi. Mon. KM 1949: 22 s. 192.

⁸⁶ Lvk:n miet. 1964: 8, lakiehdotuksen 104 §.

lähtemästä taistelukentälle ja komentamasta joukkoja sotaharjoituksessa tai sodassa». ⁸⁷ Tässä on ytimekkäästi ilmaistuna se käsitys, joka tavallisesti johdetaan sotilaskäskyasiain »erityisestä luonteesta». ⁸⁸ *Hermanson* menee jopa niin pitkälle, että hänen mukaansa »säännös esittelystä ja varmennuksesta ei saa pakottaa presidenttiä ehdottomasti ja kaikissa olosuhteissa käyttämään päällikönvaltaansa vain kirjallisesti ja esittelyn tapahduttua». ⁸⁹

Ylipäällikönvallan käytön sitominen koko valtioneuvoston myötävaikutukseen saattaisi todella olla omiaan hidastamaan ja jarruttamaan tämän vallan käyttöä, erityisesti sodan aikana. ⁹⁰ Valtioneuvoston koolle saaminen vaatii tietyn ajan, ja presidentin on — voidakseen käyttää päätösvaltaansa — oleskeltava valtioneuvoston läheisyydessä. Sodan aikana ja muissakin kriisitilanteissa tällainen muotosidonnaisuus on vastoin sitä joustavuuden vaatimusta, mikä tavallisesti liittyy sotilaalliseen toimintaan (ks. ed. s. 189 s.). Vaikka päämajassa yleensä onkin runsaasti aikaa käytettävissä, saattaa esiintyä tilanteita, joissa ratkaisut on tehtävä erittäin nopeasti. ⁹¹ »Päämajasta annettujen käskyjen ja ohjeiden toteuttaminen vaatii yleensä runsaasti aikaa. Suunnittelu-työssä pyritään tämän vuoksi pitkälle tulevaisuuteen, jotta ratkaisut voidaan tehdä nopeasti sekä käskyt ja ohjeet antaa riittävän ajoissa.» (KOyl 43 k.)

Ministerinmyötävaikutukseen siirtyminen merkitsisi myös luopumista siitä vuonna 1918 — siis jo ennen HM:n voimaantuloa — omak-
sutusta periaatteesta, että sotilaskäskyasiat esittelee valtionpäämiehelle se viranomainen, joka toimii valtionpäämiehen alaisena sotavoiman käskyvallan haltijana. Meillä näet tuskin oltaisiin vielä kypsiä usko-
maan puolustusministerille käskyvaltaa sotavoimaan nähden. ⁹² Siten puolustusvoimain komentaja edelleen yhtenäistäisi puolustusvoimain

⁸⁷ *Hermanson* s. 194.

⁸⁸ Vrt. *Marschall v. Bieberstein* s. 317—318, joka huomauttaa, että asian luonne (Natur der Sache) tunnetusti alkaa enimmäkseen sieltä, missä juristin taito loppuu.

⁸⁹ *Hermanson* s. 199 ja 207.

⁹⁰ Vrt. *Batschelet* s. 18 ja 56; Dep.kom.bet. II:2 ja s. 201—202.

⁹¹ *Ragnar Grönvall'in*, *Paavo Ilmolan* ja *Tauno Viljasen* esittämiä käsityksiä. *Grönvall* on maininnut, että esim. talvisodassa 1939—40 useat päämajan ratkaisut olivat muutamien tuntien. — pikemminkin kuin vuorokausien — asia.

⁹² Tässä ei voida ryhtyä selvittämään, soveltuisiko tällainen järjestely ministerin perustuslainmukaiseen asemaan.

toiminnan ja esittelisi puolustusministerille presidentin ratkaistavat asiat. Väliportaan perustaminen yhtenäistävän viranomaisen ja presidentin välille epäilemättä jossain määrin mutkistaisi ja hankaloittaisi asiain käsittelyä.

Kysymys on nyt siitä, jarruttaisiko ministerinmyötävaikutus sotilaskäskyasioiden ratkaisussa tasavallan presidentin vallankäyttöä niin paljon, että tällaisen järjestelyn voitaisiin katsoa estävän presidenttiä käyttämästä hänelle perustuslain mukaan kuuluvaa toimivaltaa. Vastausta annettaessa on lähtökohtana pidettävä presidentin vallankäytön optimaalista laajuutta, jota edellä (s. 232 ss.) olen koettanut hahmotella.

Presidentin ylipäällikönvalta on reaalin, mutta presidentti ei voi eikä hänen ole syytä käyttää sitä yhtä laajalti kuin esim. sodanaikainen ylipäällikkö käyttää omaa toimivaltaansa.⁹³ Presidentti ei siis myöskään tarvitse samanlaista toimintavapautta kuin sodanaikainen ylipäällikkö, joka yksinomaan keskittyy sotavoiman johtamiseen.⁹⁴ Tosin ei ylipäällikkö, niin kuin ei puolustusvoimain komentajakaan, enää johda sotavoimaa rintaman läheisyydessä vaan päämajasta käsin.⁹⁵ Nykyaikaiset viestivälineet mahdollistavat tehokkaan yhteyden komentajan ja hänen käskynalaistensa kesken. Presidentin yhteydet päämajaan ovat nekin hoidettavissa viestivälinein. Tämä onkin tarpeellista, koska presidentin on, jotta hän pystyisi hoitamaan muut valtionpäämiehen tehtävänsä, joka tapauksessa pysyteltävä lähellä valtioneuvostoa. Toisaalta nykyisin korostetaan jo sitä, että päämaja on sijoitettava presidentin ja valtioneuvoston läheisyyteen.⁹⁶ Valtioneuvoston myötävaikutus ei siis liikaa hankaloita ylipäällikönvallan käyttämistä.

Sama koskee ylipäällikönvallan käytön mahdollista hidastumista. Ne strategiset perusratkaisut, poliittisesti merkitykselliset sotavoimia koskevat päätökset, jotka presidentin tulisi sodan tai kriisin aikana tehdä, vaativat tavallisesti pitkän valmisteluajan. Nämä päätökset voi-

⁹³ Sodanaikaisen ylipäällikön toiminnasta 1941—44 ks. *Viljanen* s. 348—360.

⁹⁴ Vrt. *Puhakka* s. 71.

⁹⁵ Tämä sääntö ei ole poikkeukseton. Esim. talvisodassa 1939—40 sodanaikainen ylipäällikkö tuli henkilökohtaisesti Karjalan Kannakselle tekemään eräät tärkeimmät ratkaisut. *Viljanen* US 31/1964.

⁹⁶ KOyl 43 k.

daan haitatta tehdä valtioneuvostossa. Päätöksenteon hidastuminen ei hankaloita toimintaa.⁹⁷ Ainoan poikkeuksen muodostavat päätökset, jotka koskevat asevoiman käytön aloittamista.

B. Voidaanko poliittisella valtionorganilla pysyttää valta päättää asevoiman käytön alkamisesta?

Kuten edellä (s. 233) olen lausunut, tulisi puolustautumistoimiin ryhtymistä koskevat ratkaisut, niin varhaisessa vaiheessa kuin se vain teknisesti on mahdollista, alistaa poliittiselle valtionorganille, tasavallan presidentille. Presidentin tulee saada harkita, kuinka laajoihin aseellisiin toimiin ryhdytään ja ovatko kaikki toimet välittömän puolustautumistarpeen vaatimia vai onko niihin ryhtyminen kenties alistettava eduskunnan hyväksyttäväksi.

Jos ylipäällikönvallan käyttäminen siirretään valtioneuvostossa tapahtuvaksi, on oletettavissa, että ratkaisu asevoiman käyttämisestä tulee tasavallan presidentille myöhemmin kuin se muuten olisi teknisesti mahdollista.

Kysymys on siis siitä, jääkö faktinen ratkaisu näissä valtiolle elintärkeissä kysymyksissä sotilasviranomaisille vai pystytäänkö se edes jossain vaiheessa siirtämään poliittiselle valtionorganille. Käsittelyjärjestys, joka edistää edellisen vaihtoehdon toteutumista, ei ole hallitusmuodon yleisten periaatteiden mukainen. Ylipäällikönvallan käy-

⁹⁷ HM 44,1 §:n mukaan tulee VN:ssä käsiteltävien asioiden olla valmisteltuja asianomaisessa ministeriössä. Tämä koskee myös niitä asioita, jotka presidentti ratkaisee VN:n istunnossa. Ks. *Björkstén* s. 160. Jos sotilaskäskyasiain ratkaiseminen siirrettäisiin tapahtuvaksi VN:ssä, olisi nämä asiat valmisteltava PIM:ssä. Tämä taas edellyttäisi että ylin sotilasjohto olisi sijoitettu PIM:öön, mikä järjestely ei ole käytännössä eikä teoriassa mahdoton. Viitattakoon vain 1937 PvJohtoA:een.

PrK:n ehdotuksen mukaan VN olisi valmistellut kaikki presidentin ratkaistavat asiat (PrK:n miet. n:o 7, HM-ehdotuksen 29,1 §). Voimassa olevaan HM:oon ei tällaista säännöstä tullut. Sitä vastoin VNOS 12,1 § näyttää edellyttävän, että kaikki presidentille kuuluvat asiat todella valmisteltaisiin VN:n yleisistunnossa. Tätä säännöstä on kuitenkin tulkittu siten, että VN:lle jää valta määrätä, mitkä asiat tulevat valmisteltaviksi. Ks. VNptk 1944: I f. 3/5.1.1944. Näin ollen sotilaskäskyasioita ei edes VNOS:n mukaan olisi välttämätöntä valmistella VN:n yleisistunnossa.

tön optimaalinen laajuus merkitsee tässä samalla ehdotonta minimilaa-juutta, jota ei saa hankaloittavin muotomääräyksiin kaventaa. Asiahana on siten, että faktinen ratkaisu asevoiman käytön aloittamisesta pyrkii olosuhteiden painosta jäämään sotilasviranomaisille. Tätä kehityssuuntaa ei tule oikeussäännöin edistää. Tällä perusteella — ja vain tällä perusteella — suhtaudun epäilevästi sellaisen säännöksen perustuslainmukaisuuteen, jolla presidentin päätökset operatiivisista asioista siirretään valtioneuvostossa tapahtuviksi. Ratkaisu asevoiman käyttämisestä puolustautumistapauksessa on operatiivinen ratkaisu; presidentin on voitava tehdä se niin joustavasti kuin on mahdollista.

Muiden sotilaskäskyasiain kohdalla ei tuollaisia epäilyksiä esiinny, joten käsittääkseni ylipäällikönvallan käytön siirtäminen valtioneuvostoon näiltä osin on perustuslainmukaista.

Sellainen järjestely, että presidentti käyttää ylipäällikönvaltaansa puolustusministerin välittömästä esittelystä, on sitä vastoin niin joustava, että presidentin mahdollisuudet säilyttää faktinen päätösvalta myös puolustautumistapauksissa pysyvät samanlaisina kuin sotilasviranomaisen esitellessä. Tällaisen järjestelyn perustuslainmukaisuudesta ei siten myöskään ole epäilyksiä.

*M ä ä r ä y s**puolustusvoimain sodanaikaisen ylipäällikön
tehtävistä ja valtuuksista.*

Puolustusvoimain sodanaikaisen ylipäällikön tehtävänä on, soveltuvin osin ja kulloinkin vallitsevat olosuhteet huomioonottaen:

- johtaa valtakunnan puolustusvoimain liikekannallepanoa;
- johtaa liikekannalle pannun sotavoiman keskitystä;
- johtaa valtakunnan puolustamiseksi tarvittavia maa-, meri- ja ilmavoimien operaatioita;
- huolehtia sotavoiman miehistötäydennyksestä esittämällä hallitukselle sotavoiman tarpeet tässä suhteessa (asevelvollisuuslain soveltamisesta annetun asetuksen 116—120 ja 137 §§:ien mukaisesti antaa puolustusministeriö sota-aikana määräykset siitä, missä järjestyksessä nostoväen eri ikäluokat kutsutaan palvelukseen);
- huolehtia sotavoiman tarvitsemasta materiaalitäydennyksestä esittämällä hallitukselle sotavoiman tarpeet tässä suhteessa;
- antaa tarvittaessa sotilasviranomaisille käskyjä tarvikkeiden, välineiden ja työvoiman pakkotilauksista (sotatilalain 14—16 §§ sekä 18 ja 19 §§), kiinteistöjen käyttämisestä ja hävittämisestä (sotatilalain 23 §), samoin kuin irtaimen omaisuuden evakuoimisesta ja hävittämisestä (sotatilalain 24 §);
- ratkaista sotavoiman sodanaikaisesta järjestelystä, koulutusta, terveydenhoitoa ja sielunhoitoa sekä kurin ja järjestyksen ylläpitämistä sotavoiman keskuudessa koskevat sotilaskäskyasiat;
- ratkaista sotavoiman sodanajan sotilaalliset nimitysasiat, arvossa ylentää sotavoiman kaikki upseerit, insinööri-, lääkintä- ja eläinlääkintäupseerit sekä sijoittaa virkoja vastaaviin tehtäviin kenraaliluutnantit, kenraalimajurit, everstit, kommodorit, everstiluutnantit ja komentajat ja näitä vastaavat insinööri-, lääkintä- ja eläinlääkintäupseerit; sekä
- päättää aselevosta.

Ylipäälliköllä on lisäksi oikeus:

- tehdä hallitukselle esityksiä niistä maan ulko- ja sisäpolitiikkaa koskevista toimenpiteistä, mitkä hän katsoo valtakunnan puolustuksen kannalta tarpeellisiksi;
- tehdä hallitukselle esityksiä toimenpiteistä maan talouselämän ohjaamiseksi valtakunnan puolustuksen tarpeita silmälläpitäen;
- antaa sotatilalain 13 §:ssä mainituilla alueilla (sotänäyttämöllä) toimiville paikallisille hallinto- ja itsehallintoviranomaisille määräyksiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassapitämiseksi tai muuta maan puolustukselle välttämätöntä tarkoitusta varten; sekä
- antaa valtakunnan kaikille maa-, meri- ja ilmaliikennettä palveleville laitoksille ja tiedotuslaitoksille sekä sairaaloille ja apteekkeille sotatilalain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja maan puolustuksen turvaamista koskevia määräyksiä.

— — —

Sotavoiman ylipäällikkö toimii itsenäisenä ja vastaa toimenpiteistään Tasavallan Presidentille.

Helsingissä 7 päivänä joulukuuta 1939.

TASAVALLAN PRESIDENTTI

Kyösti Kallio

Puolustusministeri Juho Niukkanen

DER OBERBEFEHL DER STREITKRÄFTE

ZUSAMMENFASSUNG

1. Einleitung

§ 30 der finnischen Verfassung vom 17. 7. 1919 bestimmt folgendes: »Der Präsident hat den Oberbefehl der finnischen Streitkräfte, kann ihn aber im Kriege einem andern übertragen.« Die vorliegende Untersuchung befasst sich mit der Zuständigkeit, die dem Präsidenten der Republik aufgrund des ebenerwähnten § 30 zusteht, mit ihrem Inhalt und ihrer Anwendung. Eingangs wird diese Zuständigkeit, die inhaltlich zu den allerunbestimmtesten Vollmachten des Präsidenten gehört, als die Befugnis charakterisiert, verschiedene Verfügungen über die Streitkräfte, in erster Linie über deren Führung zu erlassen. Obwohl die in Rede stehende Vollmacht in Friedenszeiten in einem Kleinstaat wie Finnland von keiner grossen praktischen Bedeutung ist, bietet der Gegenstand der Untersuchung doch theoretisch manches Interessante. Die in § 30 der Verfassung genannte Vollmacht ist nämlich die einzige von den Befugnissen des Präsidenten, die dieser schon nach dem Grundgesetz in bestimmten Verhältnissen einer andern Person zu übertragen berechtigt ist. Ausserdem erlaubt das Grundgesetz — wenn es nicht geradezu als notwendig voraussetzt —, dass der Präsident die in § 30 der Verfassung genannte Vollmacht in anderer Weise ausübt als seine übrigen Vollmachten. Deshalb ist es möglich, in der vorliegenden Untersuchung aus einem vom Gewohnten abweichenden Blickwinkel die Stellung des Präsidenten ins Licht zu rücken, die in ihrer Gesamtheit eine der schwierigsten und vielleicht auch strittigsten Fragen des finnischen Staatsrechts ist.

Die Wurzeln der Grundgesetzschriften über den Oberbefehl und seine Ausübung (§§ 30 und 34,4 der Verfassung) lassen sich weit in die politische Geschichte Finnlands und seines früheren Mutterlandes

Schweden zurückverfolgen. Der Herrscher hatte den Oberbefehl über die Streitkräfte, seit Schweden zu einem Einheitsstaat geworden war, dem dann im 12. und 13. Jahrhundert Finnland als Reichsteil angegliedert wurde. § 34 Abs. 4 der finnischen Verfassung, der die Ausübungsformen des Oberbefehls regelt, geht in seinen Wurzeln auf das 18. Jahrhundert zurück.

Das Regierungssystem Schwedens hatte sich am Ende des 18. Jahrhunderts so gestaltet, dass dem König bei der Verwaltung die Zentralbehörden behilflich waren, Kollegien, von denen jedes einen Verwaltungszweig leitete. Die Beamten der königlichen Kanzlei trugen dem Herrscher die Angelegenheiten im sog. Konseil vor, hatten aber keinen Einfluss auf die Verwaltungsmaschinerie, weil sie nicht Mitglieder der Kollegien waren. In dieser Epoche hatte der Herrscher keinen festen Ratgeberstab, wie er in den Staaten Mitteleuropas die Anfänge des Ministerrats oder Kabinetts bildete. Ein Teil der militärischen Verwaltungsaufgaben war dem Kriegskollegium entglitten. Gegen Ende des 18. Jahrhunderts beabsichtigten die Herrscher ein System zu schaffen, in dem der vortragende Beamte zugleich Leiter seines Verwaltungszweiges sein sollte. Beim Kriegswesen war mit diesem Bestreben das Bedürfnis verbunden, Führung und Verwaltung der Streitkräfte an einem Punkt zu zentralisieren. Diese Bestrebungen wurden jedoch bis 1809 lediglich zu einem ganz geringen Teil verwirklicht. Um dieselbe Zeit, als in Preussen die Generaladjutantur in der Bearbeitung der Kommandosachen das Oberkriegskollegium beiseiteschob, wurde in Schweden das Amt des Generaladjutanten erst ins Leben gerufen. Im Jahr 1796 wurde bestimmt, dass der Generaladjutant die Befehle des Königs, die den Dienst und die Übungen der Armee betrafen, in Empfang nehmen und ihre Ausführung überwachen sollte. Der Generaladjutant trug dem Herrscher diese Angelegenheiten vor, die man später Kommandosachen zu nennen begann. Die übrigen Militärangelegenheiten, hauptsächlich die zur wirtschaftlichen Verwaltung gehörenden, wurden dem König vom Staatssekretär des Kriegswesens vorgetragen, und für diesen Teil der Militärverwaltung sorgte im übrigen wie früher das Kriegskollegium. So hatte sich eine Teilung der Militärangelegenheiten in zwei Gruppen vollzogen. Die Grundlage dieser Teilung bestand in der verschiedenen Vortragsordnung. Die Sonderstellung der Kommandosachen wurde dadurch hervorgehoben, dass in allen ande-

ren Zweigen der Verwaltung weiterhin die Staatssekretäre den Vortrag besorgten.

Als Finnland im Jahr 1809 mit dem russischen Reich als autonomes Grossfürstentum vereinigt wurde, behielt es die damals in Schweden geltenden Grundgesetze. Für die Zentralverwaltung Finnlands wurde ein eigenes Organ gegründet, das den Namen Senat erhielt, und ausserdem wurde ein besonderer Beamter ernannt, der Ministerstaatssekretär für Finnland, der in der Hauptstadt Russlands dem Kaiser die Finnland betreffenden Regierungssachen vorzutragen hatte. Finnland hatte auch seine eigene nationale, wenngleich sehr kleine Armee, aber weder der Senat noch der Ministerstaatssekretär hatten mit den Kommandosachen dieser Streitkräfte etwas zu tun. Die alte Zweiteilung der Militärangelegenheiten blieb also in dieser Form erhalten. Die Kommandosachen, soweit sie vom Kaiser entschieden werden mussten, wurden vom Generalgouverneur Finnlands vorbereitet, der als Kommandeur der im Lande stationierten Truppen fungierte, und vom Kriegsminister des Kaiserreichs dem Herrscher vorgetragen. Die abweichende Art der Vortragsordnung rührte teils von der alten Praxis aus der Zeit der schwedischen Herrschaft her, teils jedoch daher, dass die Russen durch diese Regelung die Einheitlichkeit der militärischen Tätigkeit im ganzen Reich einschliesslich des autonomen Grossfürstentums gewährleisten wollten.

Im Jahr 1917 erklärte sich Finnland für selbständig. Die oberste Gewalt wurde zuerst von der Volksvertretung ausgeübt, aber im nächsten Jahr setzte das Parlament einen besonderen Staatsverweser ein, der ungefähr dieselben Befugnisse hatte wie früher der Herrscher. In dieser Phase konnte man die Mitglieder des Senats schon Ministern im heutigen Sinne gleichstellen. Der Staatsverweser fasste seine Beschlüsse nach der alten schwedischen Tradition in den Senatssitzungen aufgrund des Vortrags des zuständigen Senatsmitglieds (Ministers), aber die Kommandosachen befanden sich weiter in einer Ausnahmestellung: sie wurden vom Staatsverweser ausserhalb des Senats auf Vortrag der Militärbehörde entschieden. Vermutlich hat diese Praxis zusammen mit der historischen Tradition zur Gestaltung des Inhalts von § 34 Abs. 4 der Verfassung von 1919 beigetragen. Diese Bestimmung sieht vor, dass über den Vortrag von Kommandosachen und militärischen Ernennungssachen sowie über die Gegenzeichnung der vom Präsidenten in diesen Angelegenheiten getroffenen Entscheidun-

gen besondere Vorschriften durch Gesetz oder Verordnung erlassen werden. Unter Kommandosachen werden die Angelegenheiten verstanden, die der Präsident als Oberbefehlshaber der Streitkräfte — also aufgrund von § 30 der Verfassung — entscheidet.

2. Der Inhalt des Oberbefehls

Gesellschaftswissenschaftlich betrachtet ist der Krieg ein gewaltsames Verfahren zur Erreichung aussen- oder innenpolitischer Ziele. Im Kriege versucht man, den Gegner durch Gewalt zur Annahme einer solchen Lösung zu zwingen, die für den Kriegführenden politisch vorteilhaft ist. Die Streitkräfte sind das Werkzeug derartiger Gewaltanwendung, obgleich in vielen Ländern — wie auch in Finnland — ihr nichtaggressiver Charakter dadurch betont wird, dass man sie Wehrmacht oder ähnlich nennt. Im Frieden besteht die Hauptaufgabe der Streitkräfte in der Vorbereitung auf ihre Funktion in einem möglichen Kriege. Heutzutage wird die Hauptaufgabe der Streitkräfte als militärische Landesverteidigung bezeichnet. Nach der Verordnung über die Wehrmacht gehört zu deren Aufgaben auch die Sicherung der inneren Ordnung, aber diese Funktion ist in erster Linie der Polizei und erst in zweiter Linie den Streitkräften anvertraut. Man kann die Ansicht vertreten, dass in § 30 der Verfassung unter Streitkräften die Formationen verstanden werden, die der Staat hauptsächlich für die militärische Landesverteidigung aufgestellt und bewaffnet hat.

Die Streitkräfte — auch die finnischen — bilden ein Musterbeispiel für zentralisierte Organisation. Typisch für eine solche Organisation sind Verhältnisse direkter Befehlsgewalt und entsprechende Unterstellungsverhältnisse. Die militärische Hierarchie ist in ihrer Grundstruktur pyramidenförmig. Ihren Gipfel bildet in Finnland der Oberkommandierende der Wehrmacht, der nach der einschlägigen Verordnung unmittelbar dem Präsidenten der Republik unterstellt ist und die Befehlsgewalt über die Streitkräfte ausübt. Eine derartige unmittelbare Unterstellung ist seit 1919 praktisch ausnahmslos die Regel für die gesetzgeberische Regelung des Verhältnisses zwischen dem Präsidenten und den obersten militärischen Behörden. Diese Sachlage bietet eine Stütze für die Auslegung, dass nach § 30 der Verfassung alle die Formationen, die zu den Streitkräften gezählt werden können,

durch ihre führende Behörde dem Präsidenten unterstellt sein müssen. Die Befehlsgewalt des Präsidenten inbezug auf die Wehrmacht und insbesondere auf deren Oberkommandierenden bedeutet, dass der Präsident die Vollmacht hat, den Militärbehörden in Kommandosachen, also z.B. in Angelegenheiten, die Operationen und militärische Ausbildung betreffen, bindende Befehle zu erteilen. Der Präsident kann an die Stelle des Oberkommandierenden der Wehrmacht treten und Funktionen übernehmen, die diesem laut Verordnung zustehen.

Wenn die Verfassung wie in Finnland gerade dem Staatsoberhaupt den Oberbefehl über die Streitkräfte anvertraut, erreicht man zwei bedeutende Vorteile. Einerseits wird die traditionelle Forderung erfüllt, dass die Behörde, die die Spitze der militärischen Hierarchie bildet, aus einer einzigen Person besteht. Andererseits vereinigen sich so die Spitze der militärischen und die der staatlichen Hierarchie. Für eine solche Regelung spricht auch der Umstand, dass das Staatsoberhaupt das Symbol des Staates ist. Das Staatsoberhaupt personifiziert den Staat, die staatliche Organisation sowie die herrschenden gesellschaftlichen und politischen Werte, all das, zu dessen Schutz die Streitkräfte bestimmt sind.

Wenn der Oberbefehl des Staatsoberhauptes auf Gründen wie den eben genannten beruht, kann er völlig nominell sein. Man setzt dann nicht voraus, dass das Staatsoberhaupt selbst den Oberbefehl ausübt, sondern dass dieser von einem andern Staatsorgan ausgeübt wird. Der Oberbefehl des Staatsoberhauptes ist dann nicht real.

Die Vorbereitungsarbeiten zur finnischen Verfassung weisen darauf hin, dass man beabsichtigte, den Oberbefehl des Staatsoberhauptes real zu gestalten. Der in der vorliegenden Untersuchung gegebene Querschnitt durch die Praxis der letzten 50 Jahre zeigt, dass das jeweilige Staatsoberhaupt selbst den Oberbefehl ausgeübt hat, wenn auch die Häufigkeit der Fälle dieser Ausübung und die Art der entschiedenen Angelegenheiten in den einzelnen Zeitabschnitten und Situationen gewechselt hat. Eine genaue Gesetzgebung darüber, welche Sachen dem Präsidenten in seiner Eigenschaft als Oberbefehlshaber vorbehalten sind, gibt es nicht, aber durch Bestimmungen, die auf niedrigerer Stufe als das Grundgesetz stehen, ist ausdrücklich vorgeschrieben, dass der Präsident einige Kommandosachen zu entscheiden hat (z.B. die Beförderung zum Offizier). Da auch in der Militärverwaltung das grundgesetzlich festgelegte Prinzip der Gesetzmässigkeit der Verwaltung ein-

zuhalten ist, sind diese Vorschriften unterer Stufe für den Präsidenten bindend, und er kann deshalb die Entscheidung der in ihnen genannten Angelegenheiten nicht den ihm unterstellten Militärbehörden übertragen.

Man hat beim Ausarbeiten der Verfassung offensichtlich den Dualismus der Militärangelegenheiten aus der Zeit der Autonomie beibehalten wollen, und zwar in der Form, dass man einerseits die dem Präsidenten unterstehende und andererseits die dem Ministerrat unterstehende Militärverwaltung voneinander getrennt hat. Der Ministerrat, ein Kollegium, dem alle Minister der Regierung angehören, fungiert in Finnland einerseits als beratendes Gremium des Staatsoberhauptes, andererseits als selbständiges Staatsorgan mit eigener Zuständigkeit. Durch Gesetz und Verordnungen ist ein Teil der Angelegenheiten, die in den Bereich der Militärverwaltung gehören, dem Verteidigungsministerium zugewiesen — und zugleich in letzter Linie dem Ministerrat. Es handelt sich dabei hauptsächlich um Sachen der »wirtschaftlichen Verwaltung« wie etwa die Massnahmen zur Ausführung des Haushaltsvoranschlags (Materialbeschaffung u.dgl.), die Verwaltung des unbeweglichen Vermögens der Wehrmacht und die Besoldungsangelegenheiten. In den Bereich der dem Präsidenten der Republik unterstehenden Militärverwaltung fallen dagegen jedenfalls die Angelegenheiten, die Operationen und Ausbildung der Streitkräfte betreffen.

Neben § 30 enthält die Verfassung noch andere Vorschriften über die Befugnisse des Präsidenten, die unmittelbar oder mittelbar die Streitkräfte oder deren Einsatz betreffen. Nach § 33 der Verfassung entscheidet der Präsident mit Zustimmung des Reichstags über Krieg und Frieden. Wenn die Streitkräfte mobilisiert werden müssen, fasst der Präsident den Beschluss hierüber in einer Sitzung des Ministerrats (§ 76 der Verfassung). Die Offiziere der Wehrmacht werden nach § 90 Abs. 2 der Verfassung vom Präsidenten in ihre Planstellen ernannt. Ausserdem hat der Präsident die Vollmacht, durch Verordnung genauere Bestimmungen über Tätigkeit und Organisationsform der Behörden zu erlassen; diese Vollmacht kann sich auch auf die Streitkräfte erstrecken.

In der Untersuchung wird davon ausgegangen, dass von den grundgesetzlichen Vorschriften über die Streitkräfte § 30 allein die gesamten Vollmachten des Oberbefehlshabers regelt. Die aufgrund anderer

Bestimmungen des Grundgesetzes dem Präsidenten zustehende Kompetenz in militärischen Dingen ist nicht im Oberbefehl enthalten. Besonders wichtig ist diese Feststellung bei Entscheidungen über den Eintritt in Kriegshandlungen.

Den Beschluss, einer fremden Macht den Krieg zu erklären oder ohne Kriegserklärung ausgedehnte Kriegshandlungen gegen eine fremde Macht einzuleiten, fasst der Präsident der Republik im Ministerrat. Danach ist die Zustimmung des Reichstags zu diesem Beschluss einzuholen. Erst wenn diese Zustimmung erteilt worden ist, kann entweder die Kriegserklärung ausgesprochen oder der Befehl zum Vorgehen gegen die fremde Macht gegeben werden oder beides.

Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben sich verpflichtet, auf die Drohung mit Gewaltanwendung und die Anwendung von Gewalt in ihren internationalen Beziehungen zu verzichten. Aber auch die Satzung der Vereinten Nationen beschränkt nicht das Recht des einzelnen Staates, sich gegen Angriffe zu verteidigen. Im Verteidigungsfall sind die Vollmachten des Präsidenten der Republik als Oberbefehlshaber nicht durch § 33 der Verfassung beschränkt, sondern er ist dann unmittelbar aufgrund von § 30 berechtigt, den Streitkräften die nötigen Aktionsbefehle zu geben. Die Militärbehörden sind schon vor der Erteilung solcher Befehle sowohl berechtigt als verpflichtet, in dem zur Abwehr des Angriffs erforderlichen Mass Gewalt gegen die betreffende fremde Macht anzuwenden. Das geschah denn auch im November 1939 beim Ausbruch des sog. Winterkrieges.

Bei der Abwehr von Gebietsverletzungen muss man jedoch oft Waffengewalt in einer Situation anwenden, wo man noch nicht viel von den Absichten des Grenzverletzers weiss. Es kann sein, dass die fremde Macht die Gebietsverletzung schnell zu regulären Kampfhandlungen erweitert, so dass die eigenen Verteidigungsmassnahmen entsprechend und ebenso schnell erweitert werden müssen. Falls aber eine ungeklärte Situation herrscht, bleibt vielleicht ein Ermessensspielraum. Eine derartige Zwischenphase trat im Juni 1941 ein, als auf einen ziemlich ausgedehnten und einheitlich geführten russischen Luftangriff gegen finnisches Staatsgebiet, der am 25. 6. stattfand, keine entsprechenden Kampfhandlungen der Land- oder Seestreitkräfte folgten. Nach drei Tagen erhielten die finnischen Truppen auf den blossen Beschluss der Militärbehörden hin die Erlaubnis zur Überschreitung der Grenze, und nach zwei Wochen begannen die Finnen mit einer ausgedehnten

Offensive. Da die Erweiterung der Kampfhandlungen über das unmittelbare Verteidigungsbedürfnis hinaus ein solches Beginnen des Krieges bedeuten kann, wie es in § 33 der Verfassung gemeint ist und worüber der Präsident im Ministerrat mit Zustimmung des Parlaments beschliesst, ist es aufgrund von § 30 der Verfassung nur erlaubt, soviel Verteidigungsmassnahmen zu ergreifen, wie es zur Abwehr des konkreten Angriffs nötig ist. Das Urteil darüber, welche Kampfhandlungen die konkrete Lage jeweils erfordert, ist Sache des Präsidenten der Republik, und er nimmt diese Lagebeurteilung in seiner Eigenschaft als Oberbefehlshaber vor, also ausserhalb des Ministerrats.

Finnland hat keine eigentlichen Militärbündnisverträge mit irgendeiner fremden Macht. Der im Jahr 1948 abgeschlossene Vertrag mit der Sowjetunion über Freundschaft, Zusammenarbeit und Hilfeleistung betrifft solche Fälle, in denen entweder Finnland oder durch finnisches Gebiet hindurch die Sowjetunion Objekt eines bewaffneten Angriffs wird. Für diesen Fall hat Finnland sich verpflichtet, mit allen ihm zur Verfügung stehenden Kräften die Integrität seines Gebiets zu verteidigen. Da Finnland sich jedoch nur zu Kampfhandlungen innerhalb seiner Grenzen verpflichtet hat, ist es durch den Vertrag nicht zu offensiver Tätigkeit ausserhalb seines Staatsgebiets verpflichtet. Dies trifft zu trotz der Tatsache, dass es nicht immer möglich ist, z.B. Verletzungen des Luftraums abzuwehren, ohne die Grenzen des eigenen Gebiets zu überschreiten. Über die vom Beistandspakt erforderten bewaffneten Operationen entscheiden also für Finnland die Militärbehörden und in letzter Linie der Präsident der Republik aufgrund von § 30 der Verfassung, falls man die Kriegshandlungen nicht über das unmittelbare Verteidigungsbedürfnis hinaus erweitern will.

Ist die innere Ordnung im Lande ernstlich bedroht, so haben die Zivilbehörden, in letzter Linie der Innenminister und der Ministerrat, die Vollmacht, bei den Streitkräften um Amtshilfe zu bitten. Den Zivilbehörden und allein ihnen steht die Entscheidung darüber zu, ob die bewaffnete Macht zur Wiederherstellung der Ordnung eingesetzt wird. Die Befugnisse der Militärbehörden und mithin auch des Präsidenten der Republik sind in diesem Punkt weniger ausgedehnt als z.B. die des deutschen Reichspräsidenten nach Art. 48 der Weimarer Verfassung oder die des französischen Präsidenten nach Art. 16 der Verfassung von 1958. In Finnland gehen zwar während des Ausnahmezustands die Vollmachten, die sonst der Ministerrat hat, auf den Präsidenten

über, soweit es sich um solche Teile des Staates handelt, die zu Militärverwaltungsgebieten erklärt worden sind, aber die Fälle, in denen der Ausnahmezustand verhängt werden kann, sind in der finnischen Gesetzgebung genauer definiert als in den ebenerwähnten fremden Verfassungen. Ausserdem sind sie in Finnland auf die Zeiten des Krieges oder der Kriegsgefahr oder der Mobilmachung beschränkt.

Von altersher haben die Führer kämpfender Armeen die Vollmacht, über verschiedene mit der Kriegführung zusammenhängende Dinge mit dem Feind Verträge abzuschliessen. In diesem Ausnahmefall bestimmt das internationale Gewohnheitsrecht das Organ, durch dessen Tätigkeit die Vertragsbindung des Staates entsteht. Diese gewohnheitsrechtliche Norm ist auch in Finnland zu befolgen. Man kann jedoch nicht die Ansicht vertreten, dass diese Norm das Recht begründe, Verträge über allgemeine Kapitulation zu schliessen, denn ein solcher Vertrag berührt wesentlich die Souveränität des kapitulierenden Staates. Hingegen der Abschluss eines Waffenstillstandsvertrags, der sich nur auf rein militärische Dinge bezieht, gehört in den Bereich der Vertragsvollmacht der Heerführer. Da der Präsident der Republik den Oberbefehl über die Streitkräfte hat, steht ihm also die Vollmacht zum Abschluss von Waffenstillstandsverträgen zu, und zwar sowohl aufgrund von § 30 (Oberbefehl) als auch von § 33 der Verfassung (Abschluss von Staatsverträgen).

Die Vollmacht zur Ernennung von Offizieren in Planstellen gehört nicht zum Oberbefehl, wohl aber befördert der Präsident die Offiziere aufgrund von § 30 der Verfassung zum nächsthöheren Dienstgrad und überträgt ihnen planstellengemässe Aufgaben in Stäben oder Truppenteilen. Soweit die Organisation der Streitkräfte nicht durch Gesetz oder Verordnung geregelt ist, hat der Präsident nach dem eben genannten § 30 die Befugnis, ausserhalb des Ministerrats diese Organisation betreffende Verfügungen zu erlassen.

Wenn der Präsident im Kriegsfall den Oberbefehl einem anderen überträgt, verliert er für die Zeit der Gültigkeit dieser Übertragung die Befehlsgewalt über die Streitkräfte. Somit untersteht auch der für die Dauer des Krieges ernannte Oberbefehlshaber nicht der Befehlsgewalt des Präsidenten. Einige finnische Forscher haben zwar erklärt, der für die Kriegszeit ernannte Oberbefehlshaber sei nicht berechtigt, politisch bedeutungsvolle Kriegsoperationen zu beschliessen, sondern in dieser Hinsicht zur Befolgung der Weisungen des Präsidenten ver-

pflichtet. Diese Auffassung, die auf der sog. monistischen Kriegführungstheorie fusst, findet jedoch im positiven Recht Finnlands keine Stütze. Die finnische Verfassung gestattet einen weitgehenden Dualismus in der Führung des Krieges. Der Oberbefehlshaber ist an die vom Präsidenten und vom Reichstag gemeinsam gefassten Beschlüsse nur dann gebunden, wenn es sich um Entscheidungen handelt, die unmittelbar die Frage von Krieg oder Frieden betreffen.

3. Die Ausübung des Oberbefehls

In Finnland fasst das Staatsoberhaupt seine Beschlüsse in den Sitzungen des Ministerrats, d.h. des aus den Ministern bestehenden Kollegiums, und auf Vortrag des zuständigen Ministers. Um in Kraft zu treten, müssen die Beschlüsse des Präsidenten von diesem unterschrieben und von dem Minister, der die Angelegenheit vorgetragen, gegengezeichnet werden. Wenn der Minister erkennt, dass ein Beschluss verfassungswidrig ist, hat er die Pflicht, seine Gegenzeichnung zu verweigern. In anderen Fällen ist er zu dieser Verweigerung nicht einmal berechtigt. Erkennt der Ministerrat, dass ein Beschluss des Präsidenten gesetzwidrig ist, so ist er verpflichtet, die Ausführung dieses Beschlusses zu verweigern. Der Beschluss des Ministerrats über die Ausführung der Entscheidung des Präsidenten hat somit als Mitwirkungsakt dieselbe Stellung wie die Gegenzeichnung im mitteleuropäischen System.

Von der Notwendigkeit der Ministermitwirkung gibt es einige Ausnahmen. Der Präsident handelt ausserhalb des Ministerrats und unabhängig von den Ministern u.a. dann, wenn er die Erhebung der Anklage gegen einen Minister wegen einer gesetzwidrigen Amtshandlung beschliesst. Auch wenn der Präsident die Entlassung des Ministerrats und die Ernennung eines neuen beschliesst, ist das obenerwähnte Vortrags- und Gegenzeichnungsverfahren nicht einzuhalten. Schliesslich sieht § 34 Abs. 4 der Verfassung vor, dass über Vortrag und Gegenzeichnung von Kommandosachen und militärischen Ernennungssachen besondere Bestimmungen erlassen werden.

Vorschriften über die Form der Entscheidung von Kommandosachen sind auf dem Verordnungswege erlassen. Praktisch beziehen sich diese Vorschriften nur auf den Vortrag der Angelegenheiten; über

Gegenzeichnung und Unterschrift ist nichts bestimmt. Es ist immer die Aufgabe der obersten Militärbehörden gewesen, dem Präsidenten ausserhalb des Ministerrats die Kommandosachen vorzutragen; heute ist es — mit wenigen Ausnahmen — der Oberkommandierende der Wehrmacht, der dem Präsidenten diese Sachen vorträgt. Es sei jedoch erwähnt, dass über bestimmte Aufträge für einige der höchsten Offiziere der Präsident im Ministerrat auf Vortrag des Verteidigungsministers beschliesst.

In der Praxis hat sich ein besonderes Verfahren herausgebildet, der offizielle Vortrag, bei dem nach der Vortragsliste dem Präsidenten die Kommandosachen ausserhalb des Ministerrats vorgetragen werden. Als Vortragender fungiert der Oberkommandierende der Wehrmacht, und der Entscheidungsvorschlag ist in die Vortragsliste einzutragen. Über den Vorgang wird kein Protokoll geführt, umgekehrt wie in den Fällen, wo die Angelegenheiten dem Präsidenten im Ministerrat vorgetragen werden. Stimmt der Präsident dem Vortragenden zu, so unterschreibt er zum Zeichen seines Beschlusses die Vortragsliste; im entgegengesetzten Fall vermerkt er darin seinen vom Entscheidungsvorschlag abweichenden Standpunkt. Die vortragende Militärperson hat die Unterschrift des Präsidenten nicht gegenzuzeichnen.

In einigen Fällen, hauptsächlich in Krisensituationen, hat der Präsident auch mündliche Verfügungen erlassen. Über deren bindenden Charakter besteht kein Zweifel, denn die Verordnungen machen die schriftliche Form nicht obligatorisch. Viel schwerer ist es, die rechtliche Bedeutung der Stellungnahmen zu beurteilen, die der Präsident ausserhalb des offiziellen Vortrags gegenüber Militärbehörden äussert. Als entscheidend muss man hierfür jedoch die eigene Auffassung des Präsidenten ansehen: wenn er derartige Meinungsäusserungen nicht als bindend gemeint hat, sind sie es nicht. Inbezug auf die rechtliche Verantwortung können dabei zwar schwierige Situationen entstehen, wie weiter unten zu zeigen sein wird.

Der Präsident der Republik kann für eine gesetzwidrige Amtshandlung nur dann rechtlich verantwortlich gemacht werden, wenn in der Amtshandlung der Tatbestand des Hoch- oder Landesverrats enthalten ist. Sonst liegt die Rechtsverantwortung bei dem von der Verfassung bestimmten Mitwirkenden, also beim Ministerrat oder einem von dessen Mitgliedern, d.h. dem zuständigen Minister.

Wenn der Präsident seine zum Oberbefehl gehörenden Vollmachten ausübt, sind die Mitwirkenden nicht Minister, sondern Militärpersonen. Der Vortragende ist der militärischen Gehorsamspflicht unterworfen. Dieser Umstand hindert nach der Auffassung des Verfassers den Vortragenden an sich nicht daran, sich durch Eintragung seiner abweichenden Meinung ins Protokoll von der Verantwortung zu befreien, wie es auf den übrigen Gebieten der Verwaltung der Fall ist. Man hat jedoch sowohl in der Gerichtspraxis als auch in der wissenschaftlichen Lehre die Ansicht vertreten, dass die Rechtsvorschriften über die Verantwortung des Vortragenden sich im Bereich der Streitkräfte nicht anwenden lassen, obgleich es keine ausdrücklichen Ausnahmegestimmungen gibt. Wenn man diesem Standpunkt beipflichtet, kann auch der Oberkommandierende der Wehrmacht für die Beschlüsse, die der Präsident auf seinen Vortrag hin fasst, nicht rechtlich verantwortlich gemacht werden. Hinsichtlich der Gesetzmässigkeitssgarantien der Machtausübung des Präsidenten ist die in Rede stehende Tatsache jedoch nicht von entscheidender Bedeutung, weil der Vortragende keinesfalls imstande wäre, durch Äusserung seiner abweichenden Meinung das Inkrafttreten eines gesetzwidrigen Beschlusses zu verhindern.

Da es über die Gegenzeichnung der Entscheidungen, die der Präsident in Kommandosachen trifft, keine Bestimmungen gibt, hängen die Gesetzmässigkeitssgarantien davon ab, ob der Vortragende oder eine andere Militärperson sich weigern kann, einen gesetzwidrigen Beschluss des Präsidenten auszuführen. Wer der militärischen Gehorsamspflicht unterworfen ist, hat nur dann die Pflicht und das Recht zur Verweigerung der Ausführung, wenn er offensichtlich versteht, dass er durch die Befolgung eines Befehls gegen das Gesetz verstossen würde. Die militärische Gehorsamspflicht kann sich somit auch auf inhaltlich gesetzwidrige Befehle erstrecken, weil die Ausführung eines gesetzwidrigen Befehls unbestraft bleiben kann. In diesem Fall ist der Vorgesetzte als mittelbarer Täter verantwortlich. Da aber der Präsident nach der Hauptregel von der rechtlichen Verantwortung frei ist, ist es möglich, dass für gesetzwidrige Beschlüsse, die er in Kommandosachen fasst, niemand rechtlich verantwortlich gemacht werden kann. Die Sache wird noch dadurch kompliziert, dass eine Stellungnahme des Präsidenten, die rechtlich nicht bindend ist, doch inbezug auf die Verantwortung einem bindenden Befehl gleichzustellen sein kann.

In der Praxis übt der Präsident seinen Oberbefehl verhältnismässig selten aus. Die Zahl der auf ein Jahr entfallenden hierhergehörigen Beschlüsse war am grössten in den 20er Jahren unseres Jahrhunderts, als die Wehrmacht noch nicht stabilisiert war. Seither ist die Zahl dieser Beschlüsse zurückgegangen, wenn man von einigen Krisensituationen absieht. Vor dem zweiten Weltkrieg betrafen die Beschlüsse des Präsidenten Dinge von relativ geringer Wichtigkeit. Die wirklich bedeutungsvollen Entscheidungen, wie z.B. die Festlegung der Verteidigungspläne, wurden von den Militärbehörden getroffen und blieben ohne offizielle Bestätigung seitens des Präsidenten. In der Nachkriegszeit dagegen haben die dem Präsidenten vorgetragenen Kommandosachen im allgemeinen auf irgendeine Weise die Aussenpolitik berührt. So beschloss der Präsident im Jahr 1959 die Bestätigung der Pläne zum Schutz der Neutralität Finnlands.

Von der Machtausübung des Präsidenten im Kriege hat Finnland nicht viel Erfahrungen. Der Oberbefehl war ja in den Jahren 1939—44 einem andern übertragen. Nur in zwei verhältnismässig kurzen Zeitabschnitten, 1919—20 und 1944—45, hat der Präsident während des Krieges den Oberbefehl ausgeübt. Der letztgenannte dieser beiden Fälle war ausserdem in der Hinsicht von besonderer Art, dass damals als Präsident der bisherige Oberbefehlshaber, Marschall von Finnland Mannerheim, eingesetzt worden war, der bis zum Ende des Jahres 1944 die operative Führung der Streitkräfte fest in der Hand behielt, zuerst in den noch fortdauernden Kämpfen gegen die Sowjettruppen und dann in den Kämpfen gegen die Deutschen. Auch in einigen inneren Krisen, wie etwa 1932, als dem Staat ein bewaffneter Aufstand drohte, begann der Präsident die Tätigkeit der Wehrmacht aktiv zu leiten.

Sonst ist die Führung der Wehrmacht im Frieden Sache ihres Oberkommandierenden gewesen. Diese Sachlage ist teils dadurch verursacht, dass der Präsident der Republik nicht ebenso vertraut mit den militärischen Dingen gewesen ist wie der Oberkommandierende, teils dadurch, dass zwischen dem Präsidenten und dem Oberkommandierenden der Wehrmacht ein besonderes Vertrauensverhältnis besteht. Im Lichte von § 30 der Verfassung ist denn auch nur wesentlich, dass die Streitkräfte dem Befehl des Präsidenten unterstehen und dass dieser ständig die Möglichkeit hat, den Oberbefehl auszuüben, wenn er es will. Man muss jedoch feststellen, dass in der jetzigen Situation

die Unabhängigkeit der Militärbehörden vom Ministerrat und vom Verteidigungsministerium ebenso wichtig wird wie ihre Unterstellung unter die Befehlsgewalt des Präsidenten der Republik.

Die Zentralisierung der militärischen Führung beschränkt die tatsächliche Beschlussfassungsfreiheit des Präsidenten. Es gibt nämlich nicht zwei oder mehr miteinander konkurrierende Meinungen, zwischen denen der Präsident sich zu entscheiden hätte. Die Hauptregel scheint denn auch zu sein, dass der Präsident die Kommandosachen im Einklang mit dem Standpunkt des Vortragenden entscheidet.

§ 36 der Verfassung schreibt vor, dass die Mitglieder des Ministerrats das Vertrauen des Reichstags geniessen sollen. Dieser Bestimmung hat man eine sehr grosse grundsätzliche Bedeutung beigemessen: es wird die Ansicht vertreten, dass damit das Prinzip des Parlamentarismus in die finnische Verfassung aufgenommen worden ist. Beinahe überall ist man der Meinung, dass die parlamentarische Regierungsweise voraussetzt, dass das Staatsoberhaupt seine Vollmacht nicht im Gegensatz zur Meinung des mitwirkenden Organs, also des politisch verantwortlichen Ministers oder Ministerrats, ausübt. In Finnland und Schweden hat man die Stellung des Staatsoberhauptes jedoch anders aufgefasst, und zwar in Finnland sowohl theoretisch als auch praktisch. Unseren Staatsrechtsgelehrten hat besondere Schwierigkeiten die Frage bereitet, wie die Lage rechtlich zu entscheiden ist, wenn die Meinungen des Präsidenten und des Ministerrats darüber, welchen Inhalt ein Beschluss des Präsidenten haben soll, auseinandergehen. Es scheint, dass dem Ministerrat kein Rechtsmittel zur Verfügung steht, um seine Meinung gegen den Standpunkt des Präsidenten durchzusetzen, mit anderen Worten, der Präsident hat die rechtliche Vollmacht, seine Entscheidung unabhängig von der Meinung des Ministerrats zu fällen. Diese seine Vollmacht hat der Präsident besonders bei der Beschlussfassung über aussenpolitische Dinge und über Ernennungen in höchste Ämter ausgeübt. Im Einzelfall kann der Präsident also gegen die Meinung des vom Vertrauen des Parlaments getragenen Ministerrats handeln, aber er kann nicht dauernd eine selbständige Politik im Gegensatz zu der Richtung der Reichstagsmehrheit treiben, wenn das Parlament genügend selbständig ist. Der Reichstag kann nämlich dadurch, dass er dem Ministerrat das Misstrauen ausspricht, den Präsidenten politisch in eine solche Lage bringen, dass er gezwungen ist nachzugeben.

Da die Mitwirkung der Minister sich nicht auf die Ausübung des Oberbefehls erstreckt, trägt kein Staatsorgan die politische Verantwortung für diese Machtausübung. Der Ministerrat hat jedoch auf anderen Wegen die Entscheidung von Kommandosachen zu beeinflussen gesucht. Ein solcher Einfluss kann hauptsächlich auf zwei Wegen erfolgen: teils durch den Verteidigungsrat, der den Präsidenten in Sachen der Landesverteidigung berät und in dem die Minister die Mehrheit bilden, teils durch Einwirkung auf die Personenwahl bei der Ernennung des Oberkommandierenden der Wehrmacht. Der Einfluss des Präsidenten scheint jedoch besonders im letztgenannten Fall immer noch stärker zu sein als der des Ministerrats. Mitglieder des Reichstags haben dadurch, dass sie an die zuständigen Mitglieder des Ministerrats Anfragen und Interpellationen über Kommandosachen gerichtet haben, ihren Willen bewiesen, auch die dem Präsidenten unterstehende Militärverwaltung unter der Aufsicht des Parlaments zu halten. Es lässt sich jedoch nicht nachweisen, dass der Präsident der Republik den Standpunkt des Ministerrats mehr als früher auf die Entscheidungen von Kommandosachen hätte einwirken lassen. Möglich ist aber, dass die Gründung eines Verteidigungsrats neuen Typs (1957) dem Ministerrat bessere Möglichkeiten gegeben hat, die Stellungnahmen des Oberkommandierenden der Wehrmacht zu beeinflussen.

Die allerumstrittenste Frage im Zusammenhang mit dem Oberbefehl des Präsidenten ist die, ob die Verfassung erlaubt, dass durch Gesetz oder Verordnung die Ausübung dieses Oberbefehls in die Sitzungen des Ministerrats verlegt wird. Das würde bedeuten, dass die Ausübung des Oberbefehls sowohl hinsichtlich der Stärke der Gesetzlichkeitsgarantien als auch hinsichtlich der Ausdehnung der politischen Verantwortung in dieselbe Stellung versetzt würde wie die Ausübung der anderen Vollmachten des Präsidenten. Einer derartigen Änderung der Beschlussfassungsordnung hat man sich mit Begründungen widersetzt, die im Grunde auf bestimmten Wertentscheidungen beruhen, wie etwa auf der Auffassung, dass eine selbständige Präsidialgewalt wenigstens in verschiedenen Krisensituationen wünschenswert sei. Nimmt man dagegen die Grundsätze des Parlamentarismus und des Rechtsstaats zum Ausgangspunkt, so kann man zum entgegengesetzten Ergebnis gelangen. Der Verfasser vermag jedoch eine völlig positive Antwort auf die eingangs gestellte Frage nicht anzunehmen. Wenn der Präsident seine operativen Entscheidungen im Ministerrat trifft, bedeutet das

Verlangsamung und Erschwerung der Beschlussfassung, besonders dann, wenn zu erwägen ist, wie umfangreiche Verteidigungsmassnahmen in Fällen von Gebietsverletzung und Aggression ergriffen werden sollen. Es handelt sich darum, ob die faktische Entscheidung in diesen Situationen den Militärbehörden überlassen bleibt oder ob man sie wenigstens in irgendeiner Phase einem politischen Staatsorgan übertragen kann, nämlich dem Präsidenten. Deshalb zweifelt der Verfasser an der Verfassungsmässigkeit einer solchen Bestimmung, die die Beschlussfassung des Präsidenten in operativen Angelegenheiten in den Ministerrat verlegen würde.

ASIAHAKEMISTO

- Ahvenanmaan kysymys** 108 alav. 56, 219
- Alueloukkaukset** 102—103, 106, 109—115, 233, 319—320
- Aluevalvontasäännökset** 109—113
- Antautumissopimukset** 124—126
- Asekätkentäjuttu** 271—272
- Aseleposopimukset** 126—131, 235
- Neuvostoliiton kanssa v. 1944 128—129, 258
- Asevelvolliset**
- käyttö rajavartiolaitoksessa 60
- käyttö YK:n tehtäviin 118
- perusoikeuksien rajoittaminen 314 alav. 82
- Asevelvollisuuslain edellyttämä palvelu** 44 alav. 83, 60—61
- Asevoiman käyttö**
- valtionsisäinen 53—54, 118—123
- ulkovaltaa vastaan ks. Alueloukkaukset, Puolustautumistapaukset, Sodan aloittaminen
- Budjetin täytäntöönpano** 80
- Casus foederis** 113—115
- Delegointi**
- päätösvallan 236, 239 alav. 72
- Dualistinen sodanjohtoteoria** 133—135, 148
- Erikoismenosääntö**
- puolustuslaitoksen 81
- Erivapaus virkakelpoisuusehdoista** 158
- Esittelijänvastuu puolustuslaitoksessa** 207—209
- Esittely tasavallan presidentille**
- valtioneuvostossa 183, 298—300
- ministerin välitön esittely 194—198, 320
- sotilasviranomaisen välitön esittely 188, 190—194, 212—214, 229, 238—241, 300—302, 320
- sotilasesittelijän vastuu presidentin päätöksistä 209—211
- Estämisvalta**
- valtionpäämiehen ja ministerin 184 alav. 6, 276 alav. 95
- Hajautus**
- sotilasjohdon 23—24
- Hallinnon lainalaisuus** 89
- Hankinnat**
- puolustuslaitoksen 45—46, 81, 226
- Henkilöasiat, sotilaalliset**
- käsite ja suhde sotilaallisiin nimitysasioihin 152, 164—165
- käsittelyjärjestys autonomian aikana 152—153
- käsittelyjärjestys v. 1918—1919 154
- käsittelyjärjestys v:n 1919 jälkeen 157—160, 188, 190, 195
- ratkaisu kriisin aikana 235
- ylintä sotilasjohtoa koskevien henkilökysymysten ratkaisu 263—276
- Ks. Tehtävään määrääminen, Virkaan nimittäminen, Virasta vapaut-**

- taminen, Ylentäminen, Tasavallan presidentti, Esittely tasavallan presidentille, Ylipäällikönvalta
Hyökkäyksen torjuminen 100—102
- Julkisoikeudellinen hätävarjelu-oikeus 203—204
- Järjestely
— puolustusvoimain ks. Organisaatiomääräykset
- Järjestysrangaistukset 178—181
- Kenraaliadjutantti 8—11, 299, 310 alav. 68
- Kenraalikuvernööri 14—15, 17
- Keskitetty organisaatio 55—56, 90
- Keskitys
— sotilasjohdon 21—23, 56—57, 237—238
- Kokoonpano
— sotavoiman 167—171
- Komentoasiat
— käsite autonomian aikana 11—12, 72—73, 173, 181 alav. 112
— käsite v. 1918—1919 21
— esittely keisarille 12—14, 17, 72—73, 285
— esittely valtionhoitajalle 24—25, 290—291
- Koulutusasiat 53
- Kurinpitovalta ks. Järjestysrangaistukset
- Käskynalaisuus 56—57, 201, 203, 205, 237—238
- Käskyvalta 56, 171, 237—238
- Liikekannallepano
— käsite 171 alav. 76
— valmistelut 53 alav. 11, 73, 171 alav. 76, 199 alav. 50, 217—218, 258—259
- Luottamusvaatimus ks. Parlamentarismi
- Maanpuolustus
— käsite 51—52, 230
- suunniteltu ylin johto Suomessa 230—232
— johto Ruotsissa 239 alav. 58
- Merivartiolaitys 36—37
- Monistinen sodanjohtoteoria 131—135, 142
- Mäntsälän kapina v. 1932 66—67, 121—122, 199, 223, 229 alav. 39, 258
- Määrävahvuudet
— sotavoiman 72, 167—171
- Nimitysasiat, sotilaalliset
— käsite 152, 164—165
- Ohjesäännöt
— puolustusvoimain 172—173
- Operaatiot
— käsite 53
- Operatiiviset asiat
— käsite 53, 196—197
— operatiivinen alistus 117
— poliittinen merkitys 131—135
— ratkaisut 65—68, 84 alav. 52, 190, 218—221, 318, 320
- Organisaatiomääräykset
— sotavoimaa koskevat 165—196, 235
- Organisaationormit 89 alav. 67, 166
- Organisaatiovalta, presidentin 165—166
— suhde ylipäällikönvaltaan 174—175
- Pariisin rauhansopimus 61 alav. 39, 227 alav. 34
- Parlamentarismi Suomen valtiollisessa järjestelmässä 243—244, 257, 304, 308—310
- Pidättäminen päällikkyydestä 179 alav. 106
- Pidättämissäännökset 88—90, 180
- Poliisi
— suhde sotavoimaan 54
— sotilashallintoalueella 120
- Pouvoir neutre ks. Tasavallan presidentti
- Preussin sotilaskabinetti 9—10 alav. 23, 304—305

Puolueettomuuden suojaamissuunnitel-
mien vahvistaminen 68, 228 alav. 36
Puolustautumistapaukset 99—109, 114,
233, 319—320

Puolustushallinto

— käsite 79 alav. 39

Puolustuslaitos

— käsite 26, 44, 164 alav. 52

Ks. Puolustusvoimat, Sotavoima

Puolustusministeri

— välitön esittely presidentille 194—
198, 301—302, 320

Puolustusministeriö 30—31, 34, 39—40,
45—46, 109—113, 116, 165, 170—171,
319 alav. 97

Puolustusneuvosto

— 1924 PINA:n mukainen 31—32, 225
— 1931 PINA:n mukainen 32—35, 225—
226

— 1957 PINA:n mukainen 46—47, 258
— presidentin neuvottelukuntana 226—
228, 260—263

— valtioneuvoston valvontavälineenä
261, 280—281, 316

Puolustusvoimain komentaja

— henkilönvalinta 270—276

— asema ja tehtävät 37, 42 alav. 75,
48—49, 58, 173

— suhde tasavallan presidenttiin 57—
60, 228—229, 232, 235—238, 275—276

— riippumattomuus VN:sta ja PIM:stä
232

— puolustusneuvoston vaikutus toi-
mintaan 261

Ks. Esittelyt tasavallan presidentille
dentille

Puolustusvoimat

— käsite 26, 44

— tehtävät 52—53

— käyttö YK:n tarkoituksiin 116—118

Ks. Puolustuslaitos, Sotavoima

Pääesikunta 44—46, 81

Päämaja

v. 1939—40 38—39

v. 1941—44 41—43

Rajavartiolaitos 36—37, 40—41, 43—44,
47—49, 60—61, 165

Senaatti

— toimivalta sotilasasioissa 16—17, 19
—21

Sijoitus

— joukko-osastojen 167—171, 196—197,
219 alav. 8

Sisäasiainministeri

— välitön esittely presidentille 149
alav. 1, 194—195

Sisäinen järjestys ja turvallisuus

— ylläpitäminen 53—54, 118—123

Sodan aloittaminen 94—118

— Neuvostoliittoa vastaan v. 1941 103—
105, 107

— Saksaa vastaan v. 1944 98—99, 101,
313

Sodanaikainen ylipäällikkö

— asema 134—143, 237

— toimivalta ja tehtävät 38—39, 41,
70—71, 83, 127, 131, 158—160, 170, 179

— päätöksentekojärjestys 163 alav. 48
— toiminta 318

Ks. Ylipäällikkyyden luovuttaminen

Sodanpäämäärät v. 1941—44 136

Sota

— käsite 4, 50, 92—93, 96

— kansainvälinen sotatila 23 alav. 81 a,
92—93, 96 alav. 15, 98 alav. 22, 218

— valtionsisäinen sotatila 23 alav. 81 a,
119—121

Ks. myös Sodan aloittaminen

Sota-asiain kanslia, tasavallan presi-
dentin 27, 35, 157, 188 alav. 20, 202
alav. 1

Sota-asiaintoimituskunta

— ruotsinvallan aikana 5, 10

— autonomian aikana 16

— v. 1918 21

Sotapäälliköiden sopimuksentekovalta
123—127

Sotatoimet ks. Operaatiot

Sotavoima

— käsite 44 alav. 82, 50, 54—55, 61, 164
alav. 52

— vaatimus epäpoliittisuudesta 315—
316

— laitosa autonomia 315—316

Ks. Puolustuslaitos, Puolustusvoi-
mat

Sotilaalliset varotoimet v. 1920—23 65—
66, 198—199, 219—220

Sotilashallintoalue

— käsite 120

— järjestyksen ylläpitäminen siellä 120
—121

Sotilashallintoasiat

— käsite 75 alav. 23

Sotilaskäskyasiat

— käsitteestä 9, 68, 71—84

— käsitteen täsmentäminen asetus-
teitse 74—75

— esittelyn ja varmennuksen pakolli-
suus sotilaskäskyasioita ratkais-
taessa 294—295

— valmistelu ja käsittely PLM:ssä ja
VN:ssä 296—297, 319 alav. 97, 320

— pidättäminen presidentin ratkaista-
vaksi 88—89

— eduskuntakysymykset sotilaskäsky-
asioista 279—280

— välikysymykset sotilaskäskyasioista
259, 277—279

Ks. Aseleposopimukset, Henkilö-
asiat, Järjestysrangaistukset, Ko-
mentoasiat, Koulutusasiat, Opera-
tiiviset asiat, Ylipäällikönvalta, Tasavallan
presidentti, Esittely tasavallan pre-
sidentille

Sotilasvirkapuku 173, 176—177

Suojeluskuntajärjestö

— asema 29—30, 40—41, 43, 223—224,
267—268

— johto 24, 28—30, 59—60, 265—266

— toiminta 278, 313

Suulliset käskyt

— presidentin 198—199

Sveitsin sodanjohtojärjestelmä 132—133

Taloudellinen hallinto

— sotavoiman 79—80

Tasavallan presidentti

— epäviralliset neuvottelut sotilashen-
kilöiden kanssa 240

— informaatio pääesikunnasta 200, 225
—226

— käskyvalta sodanaikaiseen ylipääl-
likkөөn nähden 237

— määrää suhteista ulkovaltoihin 143
—148, 200 alav. 55, 252 alav. 57,
256—257, 307, 309—310

— perehtyneisyys sotilassasioihin 224—
228

— pouvoir neutre-konstruktio 309—310
— presidentin alainen puolustushallinto
79

— presidentin asemaan vaikuttavat te-
kijät 253—257

— presidentin ja valtioneuvoston väli-
nen ristiriita 244—253, 299—300

— puolustusvoimain toiminnan yhte-
näistäjänä 222—224, 236

— rauhanaikaiset tehtävät HM 30 §:n
nojjalla 88—90, 215, 231—232

— suhde sodanaikaiseen ylipäällikkөөn
v. 1941—44 135—143

— tehtävät maanpuolustuksen johta-
jana kriisin aikana 232—235

— vaikutus puolustusneuvoston väli-
tyksellä 261—263

Ks. Esittely tasavallan presiden-
tille, Organisaatiovalta, Puolustus-
voimain komentoaja, Ylipäällikön-
valta

Tehtävään määrääminen 150, 159, 161—
162, 264

Tottelemisvelvollisuus

- hallinnossa yleensä 203
- sotilaallinen 203—207, 301

Uhkavaatimus

- vaikutus valtionelinten toimivaltaan 147
- Ison-Britannian v. 1941 146
- Ulkoasiat ks. Tasavallan presidentti

Vakinaisessa palveluksessa oleva 163 alav. 51
Vallanjakoperiaate 247, 309
Valmiustilamääräys v. 1948 67—68, 199, 229 alav. 39
Valtioneuvosto

- eronpyyntö painostuskeinona 251—253, 282—283
- presidentin päätösten täytäntöönpanijana 184, 186
- saako käsitellä sotilaskäskyasioita 296—297, 319 alav. 97
- vaikutus sotilaskäskyasioiden ratkaisuun 257—269
- valtioneuvoston alainen puolustushallinto 79—81

Valtioneuvoston tiedonannot 97—98, 103—104, 281
Valtionhoitaja

- päätöksentekomuodot v. 1918—19 24

Valvontajoukko ks. Yhdistyneet Kansakunnat
Varmennus

- ministerin 183—185
- sotilashenkilön 189—191, 208, 210 alav. 26, 294—295

Virassa pysyttäminen eroamisiän jälkeen 158
Virasta vapauttaminen

- upseerin 161, 270

Virka-apu

- sotilasviranomaisen antama 119

Virkaan nimittäminen

- upseerin 149, 158—160, 269, 316

Välirauhansopimukset

- käsite 126

Välitön alaisuus 57—58
Välitön esittely 36 alav. 45

- Ks. myös Puolustusministeri, Sisäasiainministeri

Yhdistyneet Kansakunnat

- rauhanturvajoukot 116—118
- sopimukset joukkojen luovuttamisesta 117—118

Ylentäminen sotilasarvoon 150—152, 159, 162—164, 173, 175 alav. 94, 178 alav. 103
Ylipäällikkyyden luovuttaminen

- luovuttaminen sodan alettua v. 1939 38
- luovuttamisen suotavuus 233
- luovutus suunnitelmat v. 1944 42 alav. 75
- luovutussäännöksen poikkeuksellisuus 85
- luovutussäännöksen synty ja tarkoitus 64
- luovutustoimen vaikutukset 237
- onko luovuttaminen päätösvallan delegoimista 236
- onko ylipäällikönvaltaa rauhan aikaisin järjestelyin luovutettu 235—237
- presidentin asennoituminen luovutukseen 228

- Ks. Sodanaikainen ylipäällikkö

Ylipäällikkyyks ks. Ylipäällikönvalta
Ylipäällikönvalta, tasavallan presidentin

- joustavuus vallankäytössä 317—320
- konkretisointi alemmanasteisin säännöksin 86
- käyttämisjärjestys 187—198, 317—320
- käyttämistäajuus 216—217
- laillisuustakeet 210—214
- lamautuminen ministerinvastuun takia 297—302

- olennaista mahdollisuus vallankäyt-
töön 237—238
- ratkaisujen asiain laatu 217—221
- reaalisuus 61—68
- sisällön epämääräisyys 84
- sotilaskäskyasiat ratkaistaan yli-
päällikönvallan nojalla 69
- suhde presidentin muihin valtuuk-
siin 84—85
- toimivaltaa mutta ei päätösvaltaa
82, 236
- ydinsisältö 58—59
- kuninkaan ruotsinvallan aikana 4—6
- keisarin autonomian aikana 12, 285
- sisällissodassa v. 1918 20
- valtionhoitajan v. 1918—1919 21—23
- Amerikan Yhdysvalloissa 235 alav.
58, 239 alav. 70
- Saksassa 83—84 alav. 51, 235 alav. 58
Ks. Esittely tasavallan presiden-
tille, Komentoasiat, Sodan aloitta-
minen, Sotilaskäskyasiat, Tasaval-
lan presidentti, Ylipäällikkyyden
luovuttaminen
- Ystävyys-, yhteistyö- ja avunantoso-
pimus v. 1948 108 alav. 55, 114—115

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

42. **AARO AHTEE**, Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset. 1950, nid. 12 mk (nid. 6 mk)
43. **SIMO ZITTING**, Omistajanvaihdoksesta silmällä pitäen erityisesti lainhuudatuksen vaihtuksia. 1951. Loppuunm.
44. **PAAYO HILTUNEN**, Syyllisyyksite rikoksen uusimisessa. 1951, nid. 10 mk (5 mk)
45. **OLAVI RYTKÖLÄ**, Kuntain yhteistoiminta. 1952. Loppuunm.
46. **E. J. MANNER**, Yleiskäyttö vesioikeudellisenä käsitteenä. 1953, nid. 10 mk (5 mk)
47. **EINO NIKUPAAVOLA**, Yhteiskiinnityksestä I. 1953, nid. 19 mk (9,50 mk)
48. **LASSI KILPI**, Harkintatarkoitus. 1955, nid. 7 mk (3,50 mk)
49. **EINO PURHONEN**, Parlamentaarin valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä. 1955, nid. 10 mk, sid. 12 mk (nid. 5 mk, sid. 7 mk)
50. **INKERI ANTILA**, Alaikäisiin kohdistuneet siveellisyyssrikokset ja niiden tekijät. 1956, nid. 9 mk, sid. 11,50 mk (nid. 4,50 mk, sid. 7 mk)
51. **VEIKKO REINIKAINEN**, Jutun palauttamisesta. 1956. Loppuunm.
52. **SIMO ZITTING**, Saantosuoja irtaimisto-oikeudessa. 1956, nid. 9 mk, sid. 11,50 mk (nid. 4,50 mk, sid. 7 mk)
53. **YÄINÖ VIHMA**, Suorituksen mahdottomuus varallisuus oikeudellisissa sopimussuhteissa. 1957, nid. 13 mk, sid. 15 mk (nid. 6,50 mk, sid. 8,50 mk)
54. **VEIKKO REINIKAINEN**, Prosessinedellytyksen puuttumisen oikeusseuraamuksista. 1958, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
55. **OLAVI RYTKÖLÄ**, Kunnallisen jaoituksen muuttaminen. Sen luonne ja edellytykset. 1957, nid. 8 mk, sid. 9,50 mk (nid. 4 mk, sid. 5,50 mk)
56. **SIMO ZITTING**, Kaupunkimaan omistuksesta. 1960, nid. 9 mk, sid. 11 mk (nid. 4,50 mk, sid. 6,50 mk)
57. **PERTTI MUUKKONEN**, Muutosäännökset. Varallisuus oikeudellisia sopimuksia koskeva tutkimus. 1958, nid. 13 mk, sid. 15 mk (nid. 6,50 mk, sid. 8,50 mk)
58. **INKERI ANTILA**, Vällinen tekeminen. 1958. Loppuunm.
59. **OLAVI RYTKÖLÄ**, Merenkulkumaksut. 1958, nid. 8 mk (nid. 4 mk)
60. **OLLI IKKALA**, Kunnan yleinen toimivalta. 1959, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
61. **TOIYO SAINIO**, Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmälläpitäen. 1959, nid. 15 mk, sid. 17 mk (nid. 7,50 mk, sid. 9,50 mk)
62. **PERTTI MUUKKONEN**, Esisopimus. 1960, nid. 11 mk, sid. 13 mk (nid. 5,50 mk, sid. 7,50 mk)
63. **K. A. TELARANTA**, Erehdys oikeustoimiopin perusongelmana. 1960, nid. 24 mk, sid. 26 mk (nid. 12 mk, sid. 14 mk)
64. **JOUKO HALILA**, Saamisoikeuksien kuittauksesta. 1960, nid. 20 mk, sid. 22 mk (nid. 10 mk, sid. 12 mk)
65. **TAPIO NOUSIAINEN**, Rangaistuksen määräämisestä. 1961. Loppuunm.
66. **EINO PURHONEN**, Eduskunnan budjettivalta. 1961, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
67. **JAAKKO UOTILA**, Päätösvalan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. 1963. Loppuunm.
68. **KAUKO SIPPONEN**, Lainsäädäntövalan delegoiminen. 1965, nid. 32 mk, sid. 35 mk (nid. 16 mk, sid. 19 mk)
69. **ERIK CASTRÉN**, Siviiliväestön oikeussuoja maa- ja ilmasodassa. 1964, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
70. **ERKKI AILIO**, Esinekonfiskaatio Suomen rikosoikeudessa. 1964. Loppuunm.
71. **KAARLO L. STAHLBERG**, Petoksesta. 1965. Loppuunm.
72. **TAUNO VESANEN**, Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. 1965, nid. 23 mk, sid. 26 mk (nid. 11,50 mk, sid. 14 mk)
73. **TENHO AUTERE**, Oikeus ilmatilan käyttöön siviili-ilmailutarkoituksessa rauhan aikana. Erityisesti Suomen ilmailujulkisoikeutta silmällä pitäen. 1965, nid. 22 mk, sid. 25 mk (nid. 11 mk, sid. 13 mk)
74. **JORMA S. AALTO**, Rikosprosessilain asiallisesta sovellutusalaasta. 1965, nid. 24 mk, sid. 27 mk (nid. 14 mk, sid. 17 mk)
75. **ESKO HOPPU**, Rahdinottajan tavaraavastusta. 1966, nid. 19 mk, sid. 22 mk (nid. 10 mk, sid. 13 mk)

Julkaisut ovat Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen jäsenten myöhemmin tillettavissa sulkeissa mainittuun erityishintaan postivapaasti, jos tilaus tehdään maksaen samalla teoksen hinta yhdistyksen postisilrtitille n:o 6800, os. Helsinki, Döbelninkatu 5 B. (Kirjakauppahinnat ovat ohjeintoja.)