



**Valtioneuvoston  
kanslia**

**Puolustusneuvostotyöryhmä**

**PUOLUSTUSNEUVOSTON TEHTÄVIEN  
UUDELLEEN JÄRJESTÄMINEN**

**Työryhmän mietintö  
Lokakuu 1999**

**Valtioneuvoston kanslian raportteja  
4/1999**

Puolustusneuvostotyöryhmä

# Puolustusneuvoston tehtävien uudelleen järjestäminen

Valtioneuvoston kanslian raportteja

4/1999

Julkaisupaikka/vuosi: Helsinki 1999  
Edita Oy, Mariankatu

PDF-taitto Pasi Risberg / Alda Media Oy  
Kannen suunnittelu Markku Metsämäki / Alda Media Oy

Tekijät(toimielimessä: toimielimen nimi, puheenjohtaja): Puolustusneuvostotyöryhmä; puheenjohtaja Rauno Saari		Julkaisun laji:	
		Toimeksiantaja: Valtioneuvoston kanslia	
		Toimielimen asettamispäivä: 16.09.1999	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen): Puolustusneuvoston tehtävien uudelleen järjestäminen : työryhmän mietintö. Lokakuu 1999			
Julkaisun osat:			
Tiivistelmä: <p>Valtioneuvoston kanslia asetti 16 päivänä syyskuuta 1999 työryhmän, jonka tehtävänä oli tarkastella puolustusneuvoston asemaa ja tehtäviä koskevan lainsäädännön kehittämistä. Tarkastelun pohjana oli kaksi vaihtoehtoa: 1) puolustusneuvostosta säädetään lailla tai 2) puolustusneuvoston tehtävät osoitetaan ministerivaliokunnalle ja sitä avustavalle erityiselle toimielimelle. Työryhmän tuli valmistella myös ehdotukseensa sisältyvät tarvittavat säädökset.</p> <p>Työryhmän asettamisen taustana oli, että puolustusneuvostosta annettu asetus (137/1957) on voimassa olevan hallitusmuodon 28 §:n nojalla annettu ns. omaperäinen asetus. Uusi Suomen Perustuslaki ei tunne omaperäisiä asetuksia. Asetus sisältää myös eräitä uuden perustuslain mukaan lain alaan kuuluvia säännöksiä, joita ei vastaisuudessa voitaisi antaa asetuksella.</p> <p>Työryhmä ehdottaa sekä valtioneuvoston ohjesäännön että puolustusministeriöstä annetun asetuksen muuttamista. Esityksen mukaan nykyinen puolustusneuvosto lakkautettaisiin. Puolustusneuvostolle kuuluvat tehtävät siirrettäisiin puolustusministeriölle, valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiselle valiokunnalle ja erikseen perustettavalle turvallisuus- ja puolustuskomitea- nimiselle toimielimelle.</p> <p>Työryhmän ehdottaa, että säännökset puolustusneuvoston tehtävien uudelleen järjestämisestä annettaisiin samassa yhteydessä Suomen perustuslain voimaantulosta 1.3.2000 johtuvien valtioneuvoston ohjesäännön muiden säännösten tarkistusten kanssa.</p>			
Avainsanat: puolustusneuvosto, valtioneuvoston ohjesääntö, puolustusministeriö, asetukset, perustuslait			
Muut tiedot:			
Sarjan nimi ja numero: Valtioneuvoston kanslian raportteja 4/1999		ISSN:	ISBN:
Kokonaissivumäärä: 39	Kieli: Fi	Hinta:	Luottamuksellisuus: julkinen
Jakaja: Valtioneuvoston kanslia		Kustantaja: Valtioneuvoston kanslia	

## VALTIONEUVOSTON KANSLIALLE

Valtioneuvoston kanslia asetti 16 päivänä syyskuuta 1999 työryhmän, jonka tehtävänä oli tarkastella puolustusneuvoston asemaa ja tehtäviä koskevan lainsäädännön kehittämistä asettamis-kirjelmän liitteenä olevassa muistiossa esitetyn kahden vaihtoehdon pohjalta niin, että joko 1) puolustusneuvostosta säädetään lailla tai 2) puolustusneuvoston tehtävät osoitetaan ministeriva-liokunnalle ja sitä avustavalle erityiselle toimielimelle.

Työryhmän tuli valmistella myös ehdotukseensa sisältyvät tarvittavat säädökset.

Työryhmän asettamisen taustana oli, että puolustusneuvostosta annettu asetus (137/1957) on voimassa olevan hallitusmuodon 28 §:n nojalla annettu niin sanottu omaperäinen asetus. Uusi Suomen perustuslaki ei tunne omaperäisiä asetuksia. Asetus sisältää myös eräitä uuden perustus-lain mukaan lain alaan kuuluvia säännöksiä, joita ei vastaisuudessa voitaisi antaa asetuksella.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin valtiosihteeri Rauno Saari valtioneuvoston kansliasta ja jäseniksi kansliapäällikkö Jaakko Kalela tasavallan presidentin kansliasta, alivaltiosihteeri Jaakko Blomberg ulkoasiainministeriöstä, erityisavustaja Tarja Kantola ulkoasianministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo oikeusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Tarja Oksanen sisäasianministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Pekka Pitkänen puolustusministeriöstä, hallitusneuvos Wellamo Kivistö valtiovarainministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Henrik Räihä kauppa- ja teollisuusministeriöstä ja asessori Kaarina Buure Hägglund pääesikunnasta. Työryhmän sihteeiksi määrättiin lainsäädäntöneuvos Sami Manninen oikeusministeriöstä ja hallinnollinen sihteeri Matti Piispanen puolustusneuvostosta.

Työryhmän määrääjäksi asetettiin 31.10.1999.

Työryhmä otti itselleen nimen Puolustusneuvostotyöryhmä.

Työryhmä on kokoontunut viisi kertaa.

Työryhmä on kuullut presidentin neuvonantajaa Martti Mannista tasavallan presidentin kansliasta, apulaisosastopäällikkö Erkki Palmqvistia kauppa- ja teollisuusministeriöstä ja valmiuspäällikkö, prikaatikenraali Kari Rimpää pääesikunnasta.

Työryhmä on sisällyttänyt esitykseensä ehdotuksen sekä valtioneuvoston ohjesäännön että puolustusministeriöstä annetun asetuksen muuttamiseksi. Esityksen mukaan nykyinen puolustus-neuvosto lakkautettaisiin. Puolustusneuvostolle kuuluvat tehtävät siirrettäisiin puolustusministe-riölle, valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiselle valiokunnalle ja perustettavalle turvallisuus- ja puolustusasiain komitea- nimiselle toimielimelle.

Saatuaan toimeksiannossa määrätyn tehtävänsä suoritetuksi työryhmä jättää kunnioittavasti mietintönsä valtioneuvoston kanslialle.

Helsingissä 27 päivänä lokakuuta 1999

Rauno Saari

Jaakko Blomberg  
Jaakko Kalela  
Wellamo Kivistö  
Tarja Oksanen  
Henrik Räihä  
Sami Manninen  
Matti Piispanen

Kaarina Buure-Hägglund  
Tarja Kantola  
Matti Niemivuo  
Pekka Pitkänen

## SISÄLLYSLUETTELO

Valtioneuvoston kanslialle .....	5
Sisällysluettelo.....	6
Tiivistelmä.....	7
1. Johdanto.....	8
2. Puolustusneuvosto ja sen tausta.....	8
Aiemmat puolustusneuvostot .....	8
Puolustusneuvostosta annetun asetuksen valmistelu.....	9
Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen ja ohjaaminen .....	9
Puolustusneuvoston kokoonpano .....	10
Puolustusneuvoston tehtävät ja toiminta .....	11
Puolustusneuvoston sihteeristön kokoonpano ja tehtävät .....	12
3. Nykytilan arviointi.....	13
Puolustusneuvostosta annettu asetus .....	13
Tasavallan presidentin tehtäviä koskevat nykyisen asetuksen säännökset.....	13
Puolustusneuvoston kokoonpano .....	14
Puolustusneuvosto tasavallan presidentin neuvottelukuntana.....	15
Puolustusneuvosto valtioneuvostoa avustavana toimielimenä.....	16
Eri hallinnonalojen toimien yhteensovittaminen.....	17
4. Uudistuksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset .....	18
Uudistuksen tavoitteet .....	18
Keskeiset ehdotukset .....	18
Lainsäädäntötekniinen toteutus .....	20
5. Suhde lainsäädännön muihin kehittämishankkeisiin.....	20
Valtioneuvostoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus .....	20
Sotilaskäskyasiat.....	20
Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminta ulkopoliittikan alalla.....	21
6. Ehdotusten vaikutukset.....	21
Hallinnolliset vaikutukset.....	21
Taloudelliset vaikutukset.....	22
7. Säädösehdotusten yksityiskohtaiset perustelut.....	22
7.1. Valtioneuvoston ohjesääntö.....	22
7.2. Puolustusministeriöstä annettu asetus .....	26
Liite: Rinnakkaistekstit.....	29
1. Asetus valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta.....	29
2. Asetus puolustusministeriöstä annetun asetuksen muuttamisesta.....	32
Sammandrag .....	33

## TIIVISTELMÄ

Työryhmä ehdottaa puolustusneuvoston nykyisessä muodossaan lakkautettavaksi. Tavoitteena on vahvistaa ja selkeyttää valtioneuvoston ja puolustusministeriön asemaa ja vastuuta kokonismaanpuolustuksen alaan kuuluvien asioiden valmistelussa ja yhteensovittamisessa. Puolustusneuvostolle nykyisin kuuluvat tehtävät ehdotetaan osoitettaviksi osin puolustusministeriölle ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiselle valiokunnalle. Pääosa puolustusneuvoston nykyisistä käytännön tehtävistä osoitettaisiin kuitenkin ministeriötä ja valiokuntaa avustavalle puolustusministeriön yhteyteen järjestettävälle toimielimelle.

Puolustusministeriön toimialaa koskevia säännöksiä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että ministeriön tehtäväpiiriin lisättäisiin hallinnon eri alojen toimien yhteensovittaminen kokonismaanpuolustuksen alaan kuuluvissa asioissa. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan olisi ehdotuksen mukaan käsiteltävä valmistelevasti sille nykyisin osoitettujen asioiden lisäksi myös tärkeät kokonismaanpuolustusta koskevat asiat.

Puolustusministeriötä ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittista valiokuntaa avustamaan ehdotetaan järjestettäväksi turvallisuus- ja puolustusasiain komitea -niminen toimielin, jonka puheenjohtajana olisi puolustusministeriön kansliapäällikkö ja varapuheenjohtajana valtioneuvoston kanslian kansliapäällikkönä oleva valtiosihteeri. Komitean jäseninä olisivat kokonismaanpuolustuksen kannalta tärkeimpien ministeriöiden kansliapäälliköt sekä tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikkö samoin kuin pääesikunnan päällikkö, operaatiopäällikkö ja rajavartiolaitoksen päällikkö. Valtioneuvosto voisi lisäksi kutsua muitakin henkilöitä komitean jäseniksi.

Työryhmän ehdotuksen mukaan komitean tehtävänä on: 1) seurata Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen aseman muutoksia sekä arvioida niiden vaikutuksia kokonismaanpuolustuksen järjestelyille, 2) seurata hallinnon eri alojen toimia kokonismaanpuolustuksen järjestelyjen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi, sekä 3) yhteensovittaa kokonismaanpuolustuksen alaan kuuluvien asioiden valmistelua hallinnon eri aloilla. Komitea voisi myös antaa lausuntoja ja tehdä aloitteita kokonismaanpuolustusta koskevista asioista sekä niiden yhteensovittamista koskevista kysymyksistä. Komitealla olisi puolustusministeriössä oleva sihteeristö.

Työryhmän ehdotukset voidaan toteuttaa asetuksena annetun valtioneuvoston ohjesäännön ja puolustusministeriöstä annetun asetuksen muutoksilla sekä kumoamalla puolustusneuvostosta annettu nykyinen asetus.

## 1. JOHDANTO

Puolustusneuvosto on nykyisin neuvoa-antava ja suunnitteleva toimielin sekä tasavallan presidentin neuvottelukunta valtakunnan puolustusta koskevissa asioissa.

Puolustusneuvostosta ja sen tehtävistä on säädetty tasavallan presidentille hallitusmuodossa osoitetun yleisen asetuksenantovallan nojalla annetulla niin sanotulla omaperäisellä asetuksella (137/1957). Uuden Suomen perustuslain mukaan presidentti kuitenkin antaa suoraan perustuslain nojalla vain kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisasetukset. Muilta osin presidentti voi vastaisuudessa antaa asetuksia vain lailla erikseen säädetyn asetuksenantovaltuuden nojalla. Asetuksenantovallan yleistöimivalta on uudella perustuslailla osoitettu valtioneuvostolle. Presidentille on perusteltua osoittaa asetuksenantovaltaa lähinnä sellaisissa tapauksissa, joissa asetuksen antaminen liittyy presidentin erityisiin toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtion päänä.

Puolustusneuvostosta annettu voimassa oleva asetus sisältää eräitä uuden perustuslain mukaan lain alaan kuuluvia säännöksiä tasavallan presidentin tehtävistä. Valtion päämiehen tehtävistä ei kuitenkaan vastaisuudessa voida säätää asetuksella eikä presidentin tehtävistä annettuja nykyisen asetuksen säännöksiä voida uuden perustuslain tultua voimaan soveltaa.

Puolustusneuvostoa koskevaa nykyistä sääntelyä on edellä esitetyn perusteella tarpeen tarkistaa. Samalla on aiheellista selvittää yleisemminkin puolustusneuvoston asemaa valtionhallinnon kokonaisuudessa.

## 2. PUOLUSTUSNEUVOSTO JA SEN TAUSTA

### AIEMMAT PUOLUSTUSNEUVOSTOT

Puolustusneuvoston asettamisesta vuonna 1924 annetun asetuksen (117/1924) mukaan "Tasavallan presidentin käytettävänä neuvottelukuntana sotalaitosta koskevissa asioissa toimii puolustusneuvosto...." Neuvoston kokoonpano vastasi sen tehtäviä siten, että siihen kuuluivat puolustusministeri ja ylin sotilasjohto. Vuonna 1929 asetettiin taloudellinen puolustusneuvosto toimimaan rinnan puolustusneuvoston kanssa ja hoitamaan taloudellisen maanpuolustuksen käytännön kysymyksiä. Neuvostoon kuului pelkästään talouselämän edustajia.

Puolustusneuvostosta annettiin toinen asetus (106/1931) vuonna 1931. Neuvoston tehtävänä oli tasavallan presidentin sotilaallisena neuvottelukuntana antaa lausuntoja sekä tehdä esityksiä asioista, jotka koskevat valtakunnan puolustussuunnitelmaa, sotavoiman järjestystä, liikekannallepano- ja keskityssuunnitelmia, aseistamista ja varustamista sekä muita edellisiin verrattavia puolustusvalmiuden ylläpitämistä ja kehittämistä tarkoittavia periaatteellista laatua olevia kysymyksiä. Muutoksena oli, ettei puolustusministeri enää ollut itseoikeutettu puheenjohtaja, vaan tasavallan presidentti määräsi yhden neuvoston jäsenistä puheenjohtajaksi.

Asetus puolustusvoimien ylimmästä johdosta annettiin vuonna 1937. Puolustusneuvosto oli edelleen tasavallan presidentin sotilaallinen neuvottelukunta. Puolustusneuvoston puheenjohtajan ratsuväenkenraali C.G.Mannerheimin tehtävänä oli johtaa ja valvoa valtakunnan puolustamiseen tarvittavien operatiivisten suunnitelmien valmistamista sekä ulkomaiden puolustuslaitosten kehityksen seuraamista.

Nykyisenmuotoista puolustusneuvostoa edeltänyttä puolustusneuvostoa koskeva asetus annettiin vuonna 1938. Neuvoston kokoonpanoa täydennettiin eräillä sotilasedustajilla. Puolustusneuvoston kokouksessa puolustusministeri oli oikeutettu olemaan läsnä.



## PUOLUSTUSNEUVOSTOSTA ANNETUN ASETUKSEN VALMISTELU

Toisen maailmansodan aikana yhteiskunnan toiminnot oli laajalti alistettu ylipäällikölle ja päämajalle. Sotilaallisen johdon alaisia joko itsenäisinä organisaatioina tai sotilasorganisaatioon liitettyinä olivat lääkintähuolto kokonaisuudessaan, kuljetukset, teollisuuden keskeisimmät toimialat, työvoimakysymykset ja tiedotustoiminta. Organisaatoriset muutokset sodan aikana koskivat myös eräitä ministeriöitä ja valtion keskusvirastoja.

Vuodesta 1945 lähtien pääesikunnassa työskenteli toimikunta, jonka tehtävänä oli valmistella puolustusrevisiota varten maanpuolustuksen ylimmän johdon järjestelyjä koskevia kysymyksiä.

Maaliskuussa vuonna 1949 mietintönsä jättäneen puolustusrevisioon keskeisin tavoite oli valtakunnan poliittisen johdon vaikutusvallan lisääminen maanpuolustusvalmisteluissa ja poikkeusalojen toimintajärjestelyissä. Puolustusrevisioon kansanedustajajäsenet katsoivat, että maanpuolustuksen kaikkien alojen ylimmän johdon tulisi kuulua hallitukselle, lähinnä pääministerille ja puolustusministerille. Puolustusrevisioon sotilasjäsenet puolestaan korostivat tasavallan presidentille kuuluvaa ylipäällikönvaltaa ja puolustusvoimain komentajan vastuuta sotilaallisen maanpuolustuksen järjestelyistä. Puolustusrevisio ei ehdotuksissaan katsonut olevan tarvetta puuttua tasavallan presidentille hallitusmuodon 30 §:ssä säädettyyn ylipäällikönvaltaan.

Puolustusrevisio ehdotti, että puolustusneuvostosta muodostettaisiin maanpuolustusasioita käsittelevä hallituksen valiokunta. Puolustusneuvoston kokoonpanoon sisällytettäisiin edustus kokonaismaanpuolustuksen kannalta keskeisistä ministeriöistä.

Puolustusministeriössä ja pääesikunnassa laadittiin 1950-luvun ensimmäisellä vuosipuoliskolla useita selvityksiä puolustusneuvostosta, sen tehtävistä ja kokoonpanosta. Sekä omiin että ulkomaisiin sotakokemuksiin viitaten pääesikunnan selvityksessä vuodelta 1953 asetettiin kannalle, ettei puolustusneuvosto voisi olla vain lausuntoja antava toimielin, vaan sillä tulisi olla myös toimivaltaa. Lisäksi puolustusneuvoston tehtävien tulisi koskea sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi kaikkia maanpuolustusaloja.

Puolustusneuvostosta vuonna 1957 annettu asetus (137/1957) oli kompromissi puolustusrevisioon ja puolustusvoimain komentajan ehdotuksista. Puolustusneuvoston kokoonpanossa ministereillä on ratkaiseva asema ja puolustusvoimain komentajalla ja yleisesikunnan päälliköllä, nykyisin pääesikunnan päälliköllä, on kokouksissa äänioikeus.

Vuonna 1958 asetusta muutettiin puolustusneuvoston sihteeristön tehtäviä ja kokoonpanoa koskevilta osin (226/1958).

## KOKONAISMAANPUOLUSTUKSEN YHTEENSOVITTAMINEN JA OHJAAMINEN

Puolustusneuvostosta annetun asetuksen 1 §:n mukaan puolustusneuvosto on ylin neuvonantava ja suunnitteleva elin sekä tasavallan presidentin neuvottelukunta valtakunnan puolustusta koskevista asioista.

Maanpuolustuksen käsite on määritelty Maanpuolustuskorkeakoulun julkaisemassa teoksessa (Tietoja maanpuolustuksesta, Helsinki 1996, s. 306) seuraavasti: "Maanpuolustus on turvallisuuspolitiikan päämäärien mukaisesti valtion itsenäisyyden, alueellisen koskemattomuuden ja kansalaisten elinmahdollisuuksien turvaamista sotilaallisilla ja siviilialojen toimenpiteillä. Maanpuolustuksen kokonaisuuteen kuuluvat sotilaallinen maanpuolustus, taloudellinen maanpuolustus/taloudellinen turvallisuus, väestönsuojelu, sosiaali- ja

terveydenhuolto, yhteiskunnan teknisten järjestelmien toimivuus, yleinen järjestys ja turvallisuus sekä maanpuolustustiedotus. Maanpuolustusta tukee laaja vapaaehtoinen kansalaisjärjestö-, kulttuuri- ja sivistystyö." Mainituissa teoksissa (s. 306) puolustuspolitiikka on määritelty seuraavasti: "Puolustuspolitiikka on maanpuolustuksen tehtäviä ja yleisjärjestelyjä koskevaa päätöksentekoa ja poliittista ohjausta sekä osallistumista kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta ylläpitäviin sotilaallisiin toimiin. Puolustuspolitiikka kattaa maanpuolustuksen kaikki alueet kokonaisuudessaan puolustuksen periaatteen mukaisesti."

Puolustusneuvostosta annetussa asetuksessa tarkoitettuun valtakunnan puolustukseen luetaan kaikki yhteiskunnan toiminnan ja väestön elinmahdollisuuksien turvaamiseksi tarpeelliset toiminnot (Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, Helsinki 1999).

Edellä esitetyillä käsittemäärittelyillä tarkoitetaan samaa kuin käsitteellä kokonaisuudessaan puolustus. Lisäksi kokonaisuudessaan puolustukseen on luettu kuuluvaksi myös poikkeusoloihin ja normaaliolojen häiriötilanteisiin varautuminen.

Poikkeusoloihin varautumisessa kukin hallinnonala vastaa omasta toiminnastaan. Valmiuslain (1080/1991) 40 §:n mukaan valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion liikelaitosten ja muiden valtion viranomaisten sekä kuntien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muin toimenpitein varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa. Mainitun pykälän toisen momentin mukaan poikkeusoloihin varautumista johtaa, valvoo ja yhteensovittaa valtioneuvosto sekä kukin ministeriö hallinnonalallansa.

Valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 18 §:n (1323/1996) mukaan puolustusministeriö käsittelee asiat, jotka koskevat valtakunnan puolustusta, alueellisen koskemattomuuden turvaamista sekä yleistä puolustusvalmiutta ja puolustusvoimia. Valtioneuvoston ohjesäännön 14 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston kanslian tehtäviin kuuluvat muun muassa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden turvallisuuspalvelu ja poikkeusoloihin varautuminen yhteistyössä ministeriöiden kanssa. Valtioneuvoston ohjesäännön 34 §:n 1 momentin mukaan ministeriöiden poikkeusoloihin varautumista koskevan toiminnan yhteensovittamista varten toimii valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin johdolla säännöllisesti kokoontuva ministeriöiden valmiuspäälliköiksi määrättyjen virkamiesten muodostama valmiuspäällikkökokous.

## **PUOLUSTUSNEUVOSTON KOKOONPANO**

Puolustusneuvostosta annetun asetuksen 2 §:n mukaan puolustusneuvoston jäseniä ovat pääministeri, puolustusministeri, ulkoasiainministeri, sisäasiainministeri, valtiovarainministeri sekä kauppa- ja teollisuusministeri ja ne muut ministerit, jotka tasavallan presidentti on kutsunut sen jäseniksi. Vakiintunut käytäntö on ollut, että presidentti on kutsunut puolustusneuvoston jäseniksi puolustusneuvostoon asetuksen mukaan kuulumattomien ministerien lisäksi muita ministereitä siten, että kaikki hallituspuolueet ovat olleet edustettuina puolustusneuvostossa.

Puolustusneuvoston jäseniä asetuksen mukaan ovat myös puolustusvoimain komentaja ja pääesikunnan päällikkö.

Puolustusneuvoston jäseniksi tasavallan presidentti voi asetuksen mukaan valtioneuvoston esityksestä kutsua muitakin henkilöitä enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Erikseen määrääjäksi kutsuttuja puolustusneuvoston jäseninä ovat säännönmukaisesti olleet puolustusministeriön kansliapäällikkö vuodesta 1959 ja puolustustaloudellisen suunnittelukunnan puheenjohtaja vuodesta 1960 lähtien. Liikealan ammattiliiton puheenjohtaja on ammattiyhdistysliikkeen edustajana kutsuttu vuodesta 1995 lähtien puolustusneuvoston jäseneksi.

Puolustusneuvostoa ei aseteta erikseen tehtävällä päätöksellä hallitusten vaihtumisen

yhteydessä, vaan sen kokoonpanoa ainoastaan tarkistetaan tarpeen mukaan.

Puolustusneuvoston puheenjohtaja on pääministeri ja hänen estyneenä ollessaan puolustusministeri. Milloin tasavallan presidentti on saapuvilla puolustusneuvoston kokouksessa eikä toisin määrää, hän johtaa asiain käsittelyä. Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa valmisteltaessa vuonna 1997 tasavallan presidentti johti puhetta puolustusneuvoston kokouksissa.

Asetuksen 4 §:n mukaan puolustusneuvosto voi antaa valtioneuvoston jäsenelle, joka ei kuulu puolustusneuvostoon, ja kutsumalleen sotilas- tai muulle asiantuntijalle oikeuden ottaa osaa neuvoston keskusteluihin määrättyssä asiassa. Puolustusneuvoston pysyväisluonteisia asiantuntijoita ovat olleet puolustusneuvoston toiminnan alkuajoista lähtien ulkoasianministeriön ja valtiovarainministeriön valtiosihteerit. 1990-luvulla pysyvien puolustusneuvoston asiantuntijoiden piiriä laajennettiin kutsumalla asiantuntijoiksi tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikkö, valtioneuvoston kanslian valtiosihteeri, ulkoasianministeriön poliittinen alivaltiosihteeri, sisäasianministeriön kansliapäällikkö ja pääministerin erityisavustaja.

## PUOLUSTUSNEUVOSTON TEHTÄVÄT JA TOIMINTA

Puolustusneuvostosta annetun asetuksen 5 §:n mukaan puolustusneuvoston tehtävänä on:

1) seurata sotilaspoliittisen aseman kehitystä ja selvittää sen vaikutus valtakunnan puolustukseen sekä suunnitella tämän perusteella määräytyvät puolustustehtävät;

2) tarkistaa sodan varalta ja sodan ajaksi laaditut valtakunnan puolustuksen perussuunnitelmat ja antaa niistä lausuntonsa sekä ottaen huomioon ne vaatimukset, jotka sanotut suunnitelmat asettavat hallinnon ja sen eri haarojen järjestelylle ja toiminnalle, puolustusvoimain yleiselle järjestelylle, henkiselle ja taloudelliselle puolustusvalmiudelle sekä väestön ja sen toimeentulon turvaamiselle, tehdä ehdotuksia tästä johtuviksi toimenpiteiksi ja niiden edellyttämiksi lainsäädäntötoimiksi;

3) valmistella puolustuksen rahoitussuunnitelmia ja menoarvioita sekä tehdä niitä koskevia esityksiä;

4) ohjata eri alojen maanpuolustusvalmisteluja ja saattaa ne toisiinsa sopeutuviksi antamalla viranomaisille niitä koskevia lausuntoja ja tekemällä niistä aloitteita; sekä

5) antaa lausuntoja ja tehdä esityksiä muistakin asioista, jotka tarkoittavat valtakunnan puolustusvalmiuden kehittämistä, niin myös niistä neuvoston toimialaan kuuluvista kysymyksistä, jotka tasavallan presidentti tai neuvoston puheenjohtaja on erikseen saattanut sen käsiteltäviksi.

Puolustusneuvostolla ei ole toimivaltaa tehdä viranomaisia tai elinkeinoelämää sitovia päätöksiä. Kysymys on tehtävistä, jotka edellyttävät yhtäältä tilanteen seuranta ja johtopäätösten tekemistä sekä toisaalta kokonaisuun puolustuksen eri alojen valmiuden selvittämistä ja sen vaatimien kehittämissesitysten tekemistä.

Puolustusneuvosto kokoontuu asetuksen 8 §:n mukaan tarvittaessa tasavallan presidentin tai neuvoston puheenjohtajan kutsusta.

Puolustusneuvostosta annetun asetuksen 8 §:n 2 momentin (226/1958) mukaan puolustusneuvoston kokouksessa asian esittelee se neuvoston jäsen, jonka toimialaan käsiteltävä asia pääasiallisesti kuuluu, tai neuvoston pääsihteeri taikka yleissihteeri tahi muukin sihteeri, jonka tehtäväksi asian esitleminen on annettu. Puolustusneuvostossa käsitellyt asiat on pääsääntöisesti valmisteltu siinä ministeriössä, jolle asia valtioneuvoston ohjesäännön mukaan kuuluu. Asian esittelijänä on toiminut asianomainen ministeri ja hänen alaisensa virkamies. Asianomainen ministeri on erikseen kutsuttu asiantuntijana selvittämään asiaa puolustusneuvoston kokouksessa,

jos käsiteltävänä on ollut sellaiselle ministeriölle kuuluva asia, jonka ministeri ei ole puolustusneuvoston jäsen.

Puolustusneuvoston sihteeristö on myös valmistellut kokouksissa käsiteltyjä asioita. Käytäntönä on ollut menettely, jossa joko erikseen asetettu työryhmä tai sihteeristö itsenäisesti on suorittanut asian valmistelun kiinteässä yhteistoiminnassa asianomaisten ministeriöiden kanssa.

Käsittelemänsä asiat puolustusneuvosto on joko merkinnyt kuulluksi tai tehnyt niissä suosituspäätöksiä. Osa puolustusneuvoston käsittelemistä asioista on puolustusneuvoston suosituksesta saatettu valtioneuvostossa käsiteltäväksi, osa asioista puolestaan on jäänyt puolustusneuvoston päätösten varaan.

Sotilaspoliittisen aseman kehittymistä puolustusneuvosto on seurannut säännönmukaisten sotilaspoliittisten tilannekatsausten avulla. Turvallisuuspoliittisten johtopäätösten laatimisessa ulkoasianministeriö ja puolustusministeriö ovat toimineet läheisessä yhteistoiminnassa. Puolustusneuvoston jäsenenä Puolustustaloudellisen suunnittelukunnan puheenjohtaja on säännönmukaisesti esitellyt puolustusneuvostossa taloudellista huoltovarmuutta käsittelevän katsauksen ja siihen liittyvät päätösuositukset.

Puolustusneuvoston toiminnan alkuaikoina luotiin eri hallinnonalojen varautumistyölle ja poikkeusolojen toimintajärjestelyille selkeä valtakunnallinen ohjeistus. Työ on edennyt siihen, että aiemmat suunnitelmat on jo moneen kertaan uusittu. Puolustusneuvosto on edelleen käsitellyt ministeriöiden ja niiden alaisen hallinnon poikkeusolojen varautumistilannetta ja valmiutta sekä sellaisia valmiussuunnitelmia, joilla on paitsi valtakunnallista merkitystä myös vaikutusta muiden hallinnonalojen varautumiseen. Puolustusneuvosto on ohjeistanut kokonaisuutena puolustuksen eri alojen varautumista poikkeusolojen ja normaaliolojen häiriöiden varalle viimeksi vuonna 1999.

## **PUOLUSTUSNEUVOSTON SIHTEERISTÖN KOKOONPANO JA TEHTÄVÄT**

Puolustusneuvostosta annetun asetuksen 6 §:n (226/1958) mukaan puolustusneuvostolla on pääsihteeri, yleissihteeri sekä tarpeellinen määrä sihteereitä ja toimistohenkilökuntaa.

Pääsihteerin tulee asetuksen mukaan olla sotilaallisen korkeakoulun tutkinnon suorittanut, valtakunnan puolustusta koskeviin asioihin hyvin perehtynyt henkilö. Yleissihteerillä tulee olla kelpoisuus puolustusvoimien everstin tai kommodorin virkaan.

Puolustusneuvoston pääsihteerin ja yleissihteerin määrää tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä ja sihteerit valtioneuvosto. Toimistohenkilökunnan ottaa pääsihteeri.

Puolustusneuvoston pääsihteerinä toimii kenraaliluutnantin virassa palveleva pääesikunnan operaatiopäällikkö. Everstin arvoinen yleissihteeri ja hänen apunaan toimiva everstiluutnantin tai majurin arvoinen sihteeri palvelevat puolustusvoimien upseerin virassa määrättyinä puolustusneuvoston sihteeristöön. Puolustusneuvoston pääsihteeri on sivutoiminen ja muu sihteeristö päätoimisia. Hallinnollisen sihteerin tehtävässä palvelevan lakimiehen virka on puolustusministeriössä ja muiden sihteerien palkkaus maksetaan puolustusvoimien palkkausmenoista. Puolustusneuvoston sihteeristöön kuuluvat myös Huoltovarmuuskeskuksen ylijohtaja ja sisäasianministeriön pelastusylijohtaja, molemmat oman virkansa ohella.

Asetuksen 7 §:n (226/1958) mukaan puolustusneuvoston sihteeristö toimii puolustusneuvoston puheenjohtajan, pääministerin alaisena. Sihteeristön tehtävänä on:

- 1) omalta osaltaan valmistaa neuvostolle esiteltävät asiat;
- 2) pitää pöytäkirjaa neuvoston kokouksissa, laatia kirjelmät ja hoitaa arkisto;
- 3) pitää yhteyttä maanpuolustusvalmisteluja suorittaviin ministeriöihin, esikuntiin, virastoihin, laitoksiin ja järjestöihin, seurata näiden valmistelujen kehittymistä ja pitää puolustusneuvosto

niistä tietoisena; sekä

4) suorittaa muut tasavallan presidentin tai puolustusneuvoston puheenjohtajan heille määräämät tehtävät.

### **3. NYKYTILAN ARVIOINTI**

#### **PUOLUSTUSNEUVOSTOSTA ANNETTU ASETUS**

Puolustusneuvostosta on nykyisin säädetty niin sanotulla omaperäisellä asetuksella, joka on annettu tasavallan presidentille hallitusmuodon 21 ja 28 §:ssä osoitetun yleisen asetuksenantovaltan nojalla.

Uudella Suomen perustuslailla on tarkistettu asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan sääntelyn perusteita. Asetuksenantovaltaa säännelleet nykyisen hallitusmuodon säännökset on korvattu uusilla siten, että asetuksia voidaan vastaisuudessa antaa vain perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn nimenomaisen valtuuden nojalla (PeL 80 §). Uuden perustuslain mukaan asetuksenantovaltaa voidaan osoittaa paitsi tasavallan presidentille myös valtioneuvostolle ja ministeriöille. Asetuksenantovallan yleistoimivalta on uudella perustuslailla osoitettu valtioneuvostolle. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan asetuksen antaa vastaisuudessa valtioneuvosto, jollei asetuksen antamista ole perustuslailla tai muulla lailla erikseen osoitettu presidentille tai ministeriölle.

Suoraan perustuslakiin perustuvia asetuksenantovaltuuksia on karsittu ja täsmennetty. Uuden perustuslain tultua voimaan presidentti antaa suoraan perustuslain nojalla vain Suomen kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisasetukset (PeL 95 § 1 mom.). Muilta osin presidentti voi antaa asetuksia vain presidentille lailla säädetyn nimenomaisen asetuksenantovaltuuden nojalla. Asetuksenantovaltuuden osoittaminen presidentille on perustuslakiesityksen perustelujen mukaan perusteltua lähinnä sellaisissa tapauksissa, joissa valtuutus liittyy presidentin erityisiin toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtion päänä (HE 1/1998 vp, s. 132).

Nykyisen hallitusmuodon nojalla annettu omaperäinen asetus jää uuden perustuslain voimaantulojärjestelyistä annettujen säännösten nojalla muodollisesti voimaan, jollei asetusta erikseen kumota. Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä annetun lain (732/1999) 4 §:n mukaan hallitusmuodon 28 §:n nojalla annettua asetusta voidaan uuden perustuslain tultua voimaan muuttaa tai se voidaan kumota tasavallan presidentin antamalla asetuksella, jollei asetuksen antamisesta asiassa ole muuta säädetty. Lain säännös on kuitenkin tarkoitettu sovellettavaksi vain sellaisissa siirtymävaiheen tilanteissa, joissa uuden perustuslain edellyttämä asetuksenantovaltaa koskeva sääntely on jäänyt aukolliseksi. Tarvittavat lainsäädännön muutokset on tarkoitus toteuttaa siten, että siirtymäsäännöksen käyttötarve jäisi mahdollisimman vähäiseksi (HE 75/1998 vp, s. 6). Puolustusneuvostoa koskevaa nykyistä sääntelyä on näin ollen aiheellista tarkistaa.

#### **TASAVALLAN PRESIDENTIN TEHTÄVIÄ KOSKEVAT NYKYISEN ASETUKSEN SÄÄNNÖKSET**

Perustuslain 80 § sisältää asetuksenantovallan aineellista alaa rajoittavan uuden säännöksen. Lailla on vastaisuudessa säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Säännöksellä on pidätetty siinä

tarkoitettut asiat eduskuntalailla säänneltäviksi. Lausekkeella on rajoitettu yhtäältä lainsäätäjän valtaa siirtää lainsäädäntövaltaa asetuksen antajan käytettäväksi ja toisaalta asetuksen antajan valtaa antaa säännöksiä rajoituslausekkeessa tarkoitetuista asioista (HE 1/1998 vp, s. 131).

Puolustusneuvostosta annettu voimassa oleva asetus sisältää eräitä uuden perustuslain mukaan lain alaan kuuluvia säännöksiä. Perustuslain 57 §:n mukaan tasavallan presidentti hoitaa hänelle perustuslaissa tai muussa laissa säädetyt tehtävät. Presidentin tehtävien on siten vastaisuudessa perustuttava perustuslakiin tai muuhun lakiin. Presidentin tehtävistä ei näin ollen voida vastaisuudessa säätää asetuksella (PeVM 10/1998 vp, s. 17–18).

Uudella perustuslailla on tarkistettu myös virkanimitysvallan sääntelyn perusteita. Perustuslain säännökset tasavallan presidentin virkanimitysvallasta on rajattu koskemaan vain korkeimpia valtionhallinnon virkoja sekä virkoja, joihin nimittäminen on katsottu perustelluksi osoittaa presidentin tehtäväksi hänen valtiosääntöisen asemansa takia. Perustuslaissa erikseen mainittujen virkojen lisäksi presidentti nimittää tai määrää tehtävään myös ne muut virkamiehet, joihin nimittäminen tai tehtävään määrääminen säädetään lailla presidentin tehtäväksi (PeL 126 § 1 mom.). Perustuslakiuudistuksen peruseriaatteiden mukaista on, että valtioneuvosto nimittää - ministeriöiden kansliapäälliköitä lukuun ottamatta valtioneuvoston virkamiehet samoin kuin valtion virastojen päälliköt ja muut keskushallinnon ylimmät virkamiehet, jollei nimitysvaltaa ole joihinkin virkoihin liittyvistä erityisistä syistä perusteltua osoittaa presidentille tai muulle viranomaiselle (PeVM 10/1998 vp, s. 35–36). Presidentin virkanimitysvallasta tai toimivallasta määrätä virkamies tehtävään ei kuitenkaan vastaisuudessa voida säätää asetuksella.

Puolustusneuvosta annettu asetus sisältää nykyisin seuraavat uuden perustuslain mukaan lain alaan kuuluvat presidentin tehtäviä koskevat säännökset:

Presidentti kutsuu puolustusneuvoston jäseniksi muut kuin asetuksessa mainitut pysyvät ministerijäsenet (2 § 1 mom.)

Presidentti voi valtioneuvoston esityksestä kutsua puolustusneuvoston jäseniksi muitakin henkilöitä enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan (2 § 1 mom.)

Presidentti johtaa asian käsittelyä hänen ollessaan saapuvilla puolustusneuvoston kokouksessa eikä toisin määrää (2 § 2 mom.)

Presidentti voi saattaa puolustusneuvoston toimialaan kuuluvan kysymyksen lausunnon antamista tai esityksen tekemistä varten neuvoston käsiteltäväksi (5 § 5 kohta)

Presidentti määrää valtioneuvoston esityksestä puolustusneuvoston pääsihteerin ja yleissihteerin (6 § 3 mom.)

Presidentti voi määrätä sihteeristölle tehtäviä (7 § 4 kohta)

Presidentti voi kutsua puolustusneuvoston koolle (8 § 1 mom.)

Presidentin tehtävistä annetut asetuksen tasoiset säännökset ovat ristiriidassa perustuslain 80 §:n 1 momentin kanssa eikä niitä siten voida uuden perustuslain tultua voimaan soveltaa (PeL 107 §). Nykyistä sääntelyä on siten tästäkin syystä tarkistettava.

## **PUOLUSTUSNEUVOSTON KOKOONPANO**

Valtioneuvoston toimielimestä puolustusneuvosto poikkeaa siinä suhteessa, että sen vaihtuvat jäsenet – vaihtuvat ministerijäsenet mukaan lukien – kutsuu nykyisin tasavallan presidentti eikä pääministeri, joka määrää ministerivaliokuntien muut kuin valtioneuvoston ohjesäännössä erikseen mainitut jäsenet.

Puolustusneuvosto ei ole puhtaasti valtioneuvoston toimielin, vaikka se onkin järjestetty valtioneuvoston yhteyteen ja sen kokoonpano on osin ministerivaliokunnan kaltainen.

Oikeudelliselta kannalta voidaan pitää pulmallisena sitä, että tasavallan presidentin neuvottelukunnaksi on asetuksella järjestetty toimielin, jonka jäsenenä on muitakin kuin presidentin päätöksistä oikeudellisessa ja poliittisessa vastuussa olevia ministereitä.

Perustuslakiuudistuksen keskeisenä sisällöllisenä tavoitteena on ollut Suomen hallitusjärjestelmän parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen. Tähän liittyen on korostettu eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston asemaa, osoitettu pääministerin valitseminen eduskunnan tehtäväksi (PeL 61 §) ja vahvistettu valtioneuvoston myötävaikutusta tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyssä (PeL 58 §). Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunta kehotti perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä harkitsemaan keinoja pääministerin aseman vahvistamiseksi valtioneuvostoa koskevaa alemmanasteista sääntelyä uudistettaessa (PeVM 10/1998 vp, s. 22). Puolustusneuvoston nykyinen järjestysmuoto ei ole täysin sopusoinnussa perustuslakiuudistuksen näiden tavoitteiden kanssa.

## **PUOLUSTUSNEUVOSTO TASAVALLAN PRESIDENTIN NEUVOTTELUKUNTANA**

Puolustusneuvosto on siitä annetun asetuksen 1 §:n mukaan ylimpänä neuvoa-antavana ja suunnittelevana elimenä sekä tasavallan presidentin neuvottelukuntana valtakunnan puolustusta koskevissa asioissa. Puolustusneuvosto käsittelee kokonaisuutena puolustukseen kuuluvina asioita, jotka koskevat yhteiskunnan toiminnan sekä väestön ja sen toimeentulon turvaamiseksi poikkeusoloissa tarpeellisia toimia. Puolustusneuvosto on käsitellyt kokonaisuutena puolustukseen kuuluvina myös poikkeusoloihin ja siinä yhteydessä myös normaaliajan häiriötilanteisiin varautumista koskevia asioita.

Nykyoloissa asetuksen 1 §:ää voidaan tulkita niin, että puolustusneuvosto on kokonaisuutena puolustusta koskevissa asioissa valtioneuvostoa avustava, neuvoa-antava ja suunnitteleva toimielin. Tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluvissa kokonaisuutena puolustusta koskevissa asioissa puolustusneuvosto on lisäksi presidentin neuvottelukuntana.

Puolustushallinnon osalta tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluvat lähinnä puolustusvoimien ylipäällikön vallan alaan kuuluvat sotilaskäskyasiat. Siviilihallinnon osalta tasavallan presidentti antaa kokonaisuutena puolustuksen poikkeusolojen järjestelyjä sääntelevän valmiuslain (1080/1999) ja puolustustilalain (1083/1991) mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottamista edellyttävän asetuksen. Myös pelastustoimilain (561/1999) poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöönottomekanismi on sama kuin valmiuslaissa ja puolustustilalaissa.

Puolustusneuvosto tasavallan presidentin neuvottelukuntana ei ole presidentin päätöksentekokofoorumi eikä presidentti siten voi päättää hänen toimivaltaansa kuuluvista valtakunnan puolustusta koskevista asioista puolustusneuvostossa. Presidentin päätöksentekoa koskevat uudet säännökset sisältyvät perustuslain 58 §:ään, jossa säädetyin pääsäännön mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta (1 mom.) ja asianomaisen ministerin esittelystä (4 mom.).

Puolustusneuvoston asema tasavallan presidentin neuvottelukuntana on edellä esitetyn perusteella uuden perustuslain kannalta pulmallinen. Presidentin toimivallan alaan kuuluvan asian käsittely puolustusneuvostossa ei korvaa valtioneuvostolle perustuslain mukaan kuuluvaa valmistelu- ja esittelyvastuuta. Presidentin päätöksentekoa koskeva perustuslain 58 § edellyttää, että presidentin päätettäväksi tulevat asiat valmistellaan pääsäännön mukaan valtioneuvostossa. Presidentillä ei siten voi olla valtioneuvoston kanssa kilpailevaa omaa valmistelukoneistoa, kuten perustuslakiesityksen perusteluissa nimenomaisesti todetaan (HE 1/1998 vp, s. 106). Esimerkiksi tasavallan presidentin kanslian tehtävän todetaan esityksessä rajautuvan lähinnä presidentin

käytännön toimien avustamiseen, presidentin hallintoasioiden hoitamiseen ja hänen tarvitsemiensa henkilökohtaisten palvelujen järjestämiseen.

## **PUOLUSTUSNEUVOSTO VALTIONEUVOSTOA AVUSTAVANA TOIMIELIMENÄ**

Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvissa kokonaismaanpuolustusta koskevissa asioissa puolustusneuvosto on valtioneuvostoa avustava toimielin. Neuvoa-antavana ja suunnittelevana toimielinä puolustusneuvosto ei kuitenkaan voi ottaa vastatakseen valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta, vaikka se voikin valtioneuvostoa tässä suhteessa avustaa. Perustuslain 67 §:n 2 momentin valmistelupakkoa koskevan säännöksen mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä.

Uudessa perustuslaissa on nykyisestä poiketen säädetty myös valtioneuvoston ministerivaliokunnista. Perustuslain uuden säännöksen (67 § 2 mom.) mukaan valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten. Ministerivaliokunnat ovat siten valtioneuvoston valmisteluelimiä, joissa muun ohella voidaan tehdä asioiden valmisteluvaiheeseen liittyviä poliittisia linjavalintoja. Ministerivaliokunnille ei kuitenkaan kuulu varsinaista päätöksenteko- tai ratkaisuvalltaa (HE 1/1998 vp, s. 118).

Puolustusneuvosto ei ole viranomainen eikä sillä siten ole toimivaltaiselle viranomaiselle ominaista päätösvaltaa. Tämä käy ilmi myös puolustusneuvostosta annetun asetuksen 5 §:ssä käytetyistä sanonnoista, joiden mukaan neuvoston tehtävänä on muun muassa kokonaismaanpuolustukseen liittyvien asioiden seuraaminen, selvittäminen ja suunnittelu sekä lausuntojen antaminen ja ehdotusten, esitysten ja aloitteiden tekeminen.

Puolustusneuvoston kannanottoja voidaan luonnehtia lähinnä ministeriöille ja muille toimivaltaisille viranomaisille annetuiksi lausunnoiksi tai suosituksiksi. Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan ministeriöt kuitenkin vastaavat hallinnon asianmukaisesta toiminnasta toimialallaan. Perustuslain säännös kattaa myös ministeriön alaista hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan. Ministeriöhallinnolle tyypillisen parlamentaarisen luonteen tulee siten ulottua myös alemmille hallinnon tasoille (HE 1/1998 vp, s. 119).

Valmiuslain (1080/1991) 40 §:n 2 momentin mukaan poikkeusoloihin varautumista johtaa, valvoo ja yhteensovittaa valtioneuvosto sekä kukin ministeriö hallinnonalallaan. Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön 14 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden turvallisuuspalvelu ja poikkeusoloihin varautuminen yhteistyössä ministeriöiden kanssa. Valtakunnan puolustus ja yleinen puolustusvalmius ovat valtioneuvoston ohjesäännön 18 §:n 1 momentin mukaan puolustusministeriön toimialaan kuuluvia asiaryhmiä. Käytännössä puolustusministeriön toimialaa koskevan säännöksen on tulkittu tarkoittavan valtakunnan sotilaallista puolustusta ja yleistä sotilaallista puolustusvalmiutta. Puolustusministeriö ei siten ole koordinoinut hallinnon eri alojen toimia kokonaismaanpuolustuksen alalla eikä toimien yhteensovittamista ole osoitettu muullekaan ministeriölle.

Nykyisin puolustusneuvosto osallistuu käytännössä osin myös valtioneuvostolle ja ministeriöille kuuluvien valmistelu-, suunnittelu- ja ohjaustehtävien hoitamiseen. Puolustusneuvoston erityinen asema tasavallan presidentin neuvottelukuntana on ollut omiaan vaikeuttamaan parlamentaariselle hallitusjärjestelmälle ominaisen ministerihallinnon merkityksen arviointia kokonaismaanpuolustukseen liittyvissä asioissa. Valtioneuvoston ja puolustusministeriön asemaa ja vastuuta hallinnon eri alojen toimien yhteensovittamisessa kokonaismaanpuolustuksen alalla on näin ollen tarpeen selkeyttää.

Kokoonpanoltaan puolustusneuvosto on eräänlainen ministerivaliokunnan ja virkamiesneuvottelukunnan yhdistelmä, jossa on käsitelty kokonaismaanpuolustuksen kannalta periaat-



teellisesti tärkeitä asioita. Tehtyjen suositusten käytännön toimeenpanoon liittyviin asioihin ei yleensä liity poliittisen kannanmäärittelyn tarvetta eikä niitä sen vuoksi ole tarpeen käsitellä ministerivaliokuntaa muistuttavassa toimielimessä.

Puolustusneuvosto on pitänyt vuosittain 6 - 10 kokousta. Ministerit käsittelevät nykyisin asioita monessa kokouksessa ja toimielimessä. Ministerin asema ja tehtävät ovat toiset kuin puolustusneuvostosta annettua asetusta vuonna 1957 säädettäessä on osattu ennakoida. Ministerin tehtävät ovat muuttuneet ja niiden määrä lisääntynyt. Pääministerin asema on vahvistunut ja hänen tehtävänsä ovat nekin vuosikymmenten kuluessa muuttuneet. Pääministerin ja valtioneuvoston muiden jäsenten ajankäytön kannalta ei nykyoloissa ole tarkoituksenmukaista käsitellä ainakaan kaikkia valtakunnan puolustusta koskevia asioita valtioneuvoston säännönmukaisten valmistelujen lisäksi puolustusneuvostossa tai vastaavassa toimielimessä.

Kokonaismaanpuolustusta koskevien asioiden käsittelyyn liittyviä menettelytapoja olisi edellä esitetyn perusteella aiheellista kehittää siten, että maan poliittisen johdon käsiteltäviksi saatetaan vastaisuudessa vain poliittisia kannanottoja ja linjan määrittelyjä vaativat periaatteellisesti tärkeät asiat. Puolustusministeriön asemaa on syytä vahvistaa. Ministeriölle tulisi osoittaa vastuu kokonaismaanpuolustukseen kuuluvien asioiden yhteensovittamisesta.

## **ERI HALLINNONALOJEN TOIMIEN YHTEENSOVITTAMINEN**

Puolustusneuvoston keskeinen tehtävä on ollut huolehtia hallinnon alat ylittävästä kokonaismaanpuolustuksen suunnittelusta ja suunnitelmiin perustuvien viranomaistoimien seurannasta. Tähän liittyen puolustusneuvosto on arvioinut valtakunnan puolustusvalmiuden tilaa ja sen kehittämistarpeita sekä tehnyt arvioihin pohjautuvia ehdotuksia ja aloitteita toimivaltaisille viranomaisille. Puolustusneuvosto on antanut myös hallinnon eri alojen viranomaisille lausuntoja. Puolustusneuvosto on seurannut, että viranomaiset huolehtivat niille kuuluvista kokonaismaanpuolustuksen tehtävistä ja että niiden toimet ovat keskenään sopusoinnussa. Tässä suhteessa puolustusneuvosto on ollut tärkeä puolustusvalmiuden ylläpitämisen kannalta välttämättömiä viranomaistoimia yhteensovittava toimielin.

Puolustusneuvoston kokouksissa asioita on voitu tarkastella kokonaismaanpuolustuksen ja hallinnon eri alojen toimien kannalta. Vastaisuudessakin on tärkeää varmistaa riittävät edellytykset sille, että maan poliittinen johto voi käsitellä valmistelevasti periaatteellisesti tärkeimmät valtakunnan yleistä puolustusvalmiutta ja hallinnon eri alojen toimien yhteensovittamista koskevat asiat.

Puolustusneuvoston sihteeristö on käytännössä huolehtinut valmiussuunnitelmien toimeenpanon seurannasta. Puolustusneuvostosta annetun asetuksen 7 §:n 3 kohdan mukaan neuvoston sihteeristön tulee pitää yhteyttä maanpuolustusvalmisteluja suorittaviin ministeriöihin, esikuntiin, virastoihin, laitoksiin ja järjestöihin, seurata näiden valmistelujen kehittymistä ja pitää puolustusneuvosto niistä tietoisena.

Valtakunnan puolustusvalmiuden ylläpitämiseksi on vastaisuudessakin huolehdittava kokonaismaanpuolustuksen suunnittelusta ja suunnitelmiin perustuvien viranomaistoimien yhteensovittamisesta. Tehtävien hoitaminen ei kuitenkaan välttämättä edellytä niiden osoittamista valtioneuvoston toimielinrakenteesta muodollisesti erilliselle toimielimelle. Periaatteelliselta kannalta on päinvastoin tärkeää selkeyttää valtioneuvoston asemaa, tehtäviä ja vastuuta kokonaismaanpuolustukseen liittyvissä asioissa ja poistaa näiden asioiden valmisteluun, suunnitteluun ja toimeenpanoon nykyisin liittyvää kaksijakoisuutta ja päällekkäisyyttä. Tämä on myös perustuslakiuudistuksen päätavoitteiden mukaista.

## 4. UUDISTUKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET

### UUDISTUKSEN TAVOITTEET

Tavoitteena on kehittää nykyiselle puolustusneuvostolle kuuluvien kokonaismaanpuolustusta koskevien asioiden valmistelua ja suunnittelua sekä valmiuden ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi tarvittavien toimien seurantaa. Tavoitteena on samalla selkeyttää tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan muotoja saattamalla yhteydenpito puolustuspolitiikan alaan kuuluvissa asioissa yhdenmukaiseksi ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla omaksuttujen menettelytapojen kanssa. Tarkoitus on keventää nykyistä toimielinrakennetta ja kehittää hallituksen työtapoja kokonaismaanpuolustusta koskevissa asioissa. Poliittisia linjauksia vaativat kokonaismaanpuolustusta koskevat periaatteellisesti tärkeät asiat tulee myös vastaisuudessa voida saattaa maan poliittisen johdon valmistelemaan käsittelyyn.

Päämääränä on perustuslakiuudistuksen keskeisten tavoitteiden suuntaisesti vahvistaa ja selkeyttää valtioneuvoston ja puolustusministeriön asemaa ja vastuuta kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamiseen kuuluvien asioiden valmistelussa, suunnittelussa ja toimeenpanossa.

Kokonaismaanpuolustuksen valmistelu-, suunnittelu- ja seurantatehtävät on syytä osoittaa valtioneuvoston säännömukaisille ja valtioneuvoston yhteyteen järjestettäville toimielimille siten, että tehtäviä hoidetaan nykyistä selkeämmin ministerihallintoperiaatteen mukaisella tavalla parlamentaarisen vastuun alaisuudessa. Toimielinrakennetta tulee samalla kehittää valtion hallintopoliittikan yleisten periaatteiden mukaisesti niin, että poliittisia linjauksia vaativat tehtävät ja päätösten täytäntöönpanoon liittyvät seurantatehtävät voidaan osoittaa tehtävien luonteen kannalta asianmukaisille toimielimille.

Tavoitteena on kehittää kokonaismaanpuolustuksen valmiuden ylläpitämiseksi tarvittavien viranomaistoimien seurantaa ja yhteensovittamista. Näiden tehtävien hoitaminen edellyttää hallinnon eri alojen asianmukaisesta toiminnasta vastaavien ministeriöiden ja niiden hallinnon alan viranomaisten pysyväisluonteista ja tiivistä yhteistyötä. Toimielinrakennetta tulee kehittää siten, että kokonaismaanpuolustuksen kannalta tarpeelliset seuranta- ja yhteensovittamistehtävät hoidetaan valtioneuvoston johdolla tehokkaasti ja asiantuntevasti.

### KESKEISET EHDOTUKSET

Puolustusneuvosto ehdotetaan nykyisessä muodossaan lakkautettavaksi. Puolustusneuvostolle nykyisin kuuluvat tehtävät ehdotetaan osoitettaviksi osin puolustusministeriölle ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiselle valiokunnalle. Pääosa puolustusneuvoston nykyisistä käytännön tehtävistä osoitettaisiin kuitenkin ministeriötä ja valiokuntaa avustavalle puolustusministeriön yhteyteen perustettavalle turvallisuus- ja puolustusasiain komitea -nimiselle toimielimelle.

Valtakunnan puolustus ja yleinen puolustusvalmius kuuluvat nykyisten säännösten mukaan puolustusministeriön toimialaan. Koska valtakunnan puolustukseen on luettu lähinnä sotilaalliseen maanpuolustukseen kuuluvat asiat, on sääntelyä tarpeen selkeyttää siten, että puolustusministeriön toimialaan lisätään hallinnon eri alojen toimien yhteensovittaminen kokonaismaanpuolustuksen alaan kuuluvissa asioissa. Puolustusneuvoston lakkauttaminen ja sitä korvaamaan tarkoitettun toimielimen perustaminen puolustusministeriön yhteyteen selkeyttää ministeriön

asemaa ja korostaa sen vastuuta kokonaismaanpuolustuksesta.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan tehtäviä ehdotetaan lisättäväksi siten, että valiokunta käsittelee valmistelevasti sille nykyisin kuuluvien ulko- ja turvallisuuspoliittikkaa ja muita Suomen kansainvälisiä suhteita koskevien asioiden lisäksi tärkeät kokonaismaanpuolustusta koskevat asiat.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta on ulkopoliitiikan alalla tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan toimielin, jonka merkitys korostuu uuden perustuslain tullessa voimaan. Perustuslain mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Perustuslakiuudistuksen esitöissä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittista valiokuntaa on pidetty yhtenä presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan foorumina.

Presidentin päätöksenteon parlamentaariset piirteet vahvistuvat myös puolustusvoimien ylipäällikön vallan alaan kuuluvissa sotilaskäskyasioissa. Uuden perustuslain mukaan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslain edellyttämän lainsäädännön valmistelu on erikseen puolustusministeriössä vireillä. Puolustusministeriön asettaman työryhmän ehdotuksen mukaan puolustusministeri olisi vastaisuudessa läsnä puolustusvoimain komentajan esitellessä sotilaskäskyasiaa presidentin päätettäväksi. Presidentti voisi omasta aloitteestaan tai puolustusministerin esityksestä myös siirtää asian ratkaistakseen sen valtioneuvostossa. Tällöin presidentti päättäisi asiasta puolustusministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Asiaa voitaisiin kuitenkin ennen sen esittelmistä presidentin päätettäväksi käsitellä valmistelevasti valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiselle valiokunnalle on edellä esitetyn perusteella luontevaa ja asianmukaista osoittaa läheisesti toisiinsa liittyvien ulko- ja puolustuspolitiikan alaan kuuluvien poliittista kannanmäärittelyä edellyttävien asioiden valmisteleva käsittely.

Puolustusministeriötä ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittista valiokuntaa avustamaan ehdotetaan järjestettäväksi turvallisuus- ja puolustusasiain komitea -niminen toimielin, jonka puheenjohtajana olisi puolustusministeriön kansliapäällikkö ja varapuheenjohtajana valtioneuvoston kanslian kansliapäällikkönä oleva valtiosihteeri. Komitean jäseninä olisivat kokonaismaanpuolustuksen kannalta tärkeimpien ministeriöiden kansliapäälliköt sekä tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikkö samoin kuin pääesikunnan päällikkö, operaatiopäällikkö ja rajavartiolaitoksen päällikkö. Valtioneuvosto voisi lisäksi määrätä muitakin henkilöitä komitean jäseniksi.

Pääosa puolustusneuvostolle nykyisin kuuluvista käytännön tehtävistä ehdotetaan osoitettaviksi turvallisuus- ja puolustusasiain komitealle. Ehdotuksen mukaan komitean tehtävänä on: 1) seurata Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen aseman muutoksia sekä arvioida niiden vaikutuksia kokonaismaanpuolustuksen järjestelyille, 2) seurata hallinnon eri alojen toimia kokonaismaanpuolustuksen järjestelyjen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi, sekä 3) yhteensovittaa kokonaismaanpuolustuksen alaan kuuluvien asioiden valmistelua hallinnon eri aloilla. Komitea voisi myös antaa lausuntoja ja tehdä aloitteita kokonaismaanpuolustusta koskevista asioista sekä niiden yhteensovittamista koskevista kysymyksistä.

Turvallisuus- ja puolustusasiain komitealla olisi sihteeristö samaan tapaan kuin nykyisellä puolustusneuvostolla. Ehdotuksen mukaan komitean sihteeristö olisi kuitenkin nykyisestä poiketen puolustusministeriössä. Puolustusneuvoston sihteeristön yleissihteerin ja hänen apunaan toimivan sihteerin sekä sihteeristön sihteerinä palvelevan virkamiehen nykyiset virat siirrettäisiin hallinnon sisäisiin järjestelyihin puolustusministeriöön ja nykyiset sihteerit jatkaisivat tehtävissään. Sihteeristö hoitaisi vastaisuudessakin ministeriöiden valmiuspäällikkökokouksen sihteeritehtävät.

## LAINSÄÄDÄNTÖTEKNINEN TOTEUTUS

Edellä esitetyt ehdotukset voidaan toteuttaa asetuksena annetun valtioneuvoston ohjesäännön ja puolustusministeriöstä annetun asetuksen muutoksilla sekä kumoamalla puolustusneuvostosta annettu nykyinen asetus siten kuin jäljempänä seuraavasta mietinnön jaksosta tarkemmin ilmenee. Puolustusneuvostoa ja sen tehtävien uudelleen järjestelyä koskevan erityislain valmistelu ei näin ollen ole edellä esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeen.

Valtioneuvostoa koskevaan lainsäädäntöön on uuden perustuslain voimaantulon johdosta tehtävä eräitä teknisiksi luonnehdittavia tarkistuksia. Tällöin on tarkistettava myös erinäisiä valtioneuvoston ohjesäännön nykyisiä säännöksiä. Tarvittavien tarkistusten valmistelu on erikseen valtioneuvoston kansliassa vireillä. Nyt ehdotetut säännökset puolustusneuvoston tehtävien uudelleen järjestämisestä on tarkoituksenmukaista antaa samassa yhteydessä uuden perustuslain voimaantulosta johtuvien valtioneuvoston ohjesäännön muiden säännösten tarkistusten kanssa.

Uudistuksen johdosta on syytä tarkistaa myös muissa säädöksissä olevat puolustusneuvoston viittaavat säännökset.

## 5. SUHDE LAINSÄÄDÄNNÖN MUIHIN KEHITTÄMISHANKKEISIIN

### VALTIONEUVOSTOA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN KOKONAISUUDISTUS

Perustuslakivaliokunta kiinnitti perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä hallituksen huomiota tarpeeseen panna teknisten tarkistusten valmistelun lisäksi vireille valtioneuvostoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus (PeVM 10/1998 vp, s. 19–20).

Hanke on tarkoitus panna vireille keväällä 2000. Tällöin on asianmukaista arvioida yleisemmin muun ohella ministerivaliokuntia koskevien nykyisten säännösten perusteet ja niiden säädöstaso. Tuolloin tehtävät ratkaisut voivat vaikuttaa myös nyt ehdotettuihin säännöksiin ja niiden säädöstasoon.

### SOTILASKÄSKYASIAT

Tasavallan presidentin päätöksenteosta puolustusvoimien ylipäällikön vallan alaan kuuluvissa sotilaskäskyasioissa on nykyisin säädetty hallitusmuodon 34 §:n 4 momentin sisältämän valtuuden nojalla puolustusvoimista annetulla lailla (407/1974) siten, että presidentti on päättänyt mainituista asioista niin sanotussa kabinettimenettelyssä puolustusvoimain komentajan esittelystä. Valtioneuvoston myötävaikutus ei siten ole ulottunut presidentin päätöksentekoon puolustusvoimia koskevissa sotilaskäskyasioissa.

Tasavallan presidentti on vastaisuudessaakin Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö (PeL 128 §). Presidentin päätöksentekomenettely sotilaskäskyasioissa kuitenkin muuttuu uuden perustuslain tullessa voimaan. Perustuslakivaliokunta totesi perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä puolustusvoimien ylimmän päällikkyuden liittyvän läheisesti presidentin tehtäviin Suomen ulkopoliittikan johdossa muun muassa siksi, että kansainvälinen yhteistyö on lisääntynyt

ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla ja siten myös puolustuspoliittiseen päätöksentekoon vaikuttavasti. Tästä johtuen oli tarpeen ulottaa parlamentaarisisa vastuussa olevan ministerin myötävaikutus koskemaan presidentin päätöksentekoa myös puolustusvoimia koskevilla asioilla (PeVM 10/1998 vp, s. 7 ja 18–19).

Perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Presidentin päätöksenteon parlamentaarisia piirteitä puolustusvoimia koskevilla asioilla on siten vahvistettu edellyttämällä ministerin myötävaikutusta sotilaskäskyasioita koskevaan presidentin päätöksentekoon. Perustuslaissa edellytetyn lainsäädännön valmistelu on tähän asiaan liittyen erikseen puolustusministeriössä ja sisäasianministeriössä rajavartiolaitoksen osalta vireillä. Puolustusministeriön asettaman työryhmän (*sotilaskäskyasiatyöryhmä*) on toimeksiantonsa mukaisesti valmistellut ehdotuksen sellaiseksi lainsäädännöksi, jota uuden perustuslain 58 §:n 5 momentissa säädetty sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettely edellyttää. Työryhmän ehdottama päätöksentekojärjestelmä mahdollistaa puolustusministerin läsnäolon puolustusvoimain komentajan esitellessä sotilaskäskyasioita tasavallan presidentin päätettäväksi. Tasavallan presidentti voi omasta aloitteestaan tai puolustusministerin esityksestä saattaa sotilaskäskyasian presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi. Hallituksen esitys perustuslain edellyttämistä lainsäädännön muutoksista on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi vielä kuluvana syksynä.

Tasavallan presidentin päätöksenteon parlamentaariset piirteet puolustusvoimia koskevilla asioilla vahvistuvat uuden perustuslain tullessa voimaan. Ministerin myötävaikutukseen perustuva päätöksentekomenettely edellyttää myös asioiden valmisteluun ulottuvaa tiivistä yhteistyötä valtioneuvoston ja puolustusvoimien välillä. Myös tässä valossa presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminta kokonaisuudessaan puolustusta koskevilla asioilla voitaisiin järjestää osin valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiseen valiokuntaan.

## **TASAVALLAN PRESIDENTIN JA VALTIONEUVOSTON YHTEISTOIMINTA ULKOPOLITIIKAN ALALLA**

Perustuslakivaliokunta on perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä edellyttänyt hallituksen arvioivan kokonaisvaltaisesti myös sitä, miten perustuslain johdosta on syytä uudistaa nykyisiä säännöksiä ulkopoliittikan hoitamisen menettelytavoista (PeVM 10/1998 vp, s. 26). Tämä arvio on syytä tehdä erikseen. Arvion perusteella mahdollisesti tarvittavat lainsäädännön tarkistukset saattaisi olla asianmukaista valmistella valtioneuvostoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Puolustusneuvoston tehtävien uudelleen järjestämisestä nyt tehtyjen ehdotusten vuoksi olisi aiheellista harkita myös sitä, tulisiko sisäasiainministerin olla vastaisuudessa valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan pysyvä jäsen.

## **6. EHDOTUSTEN VAIKUTUKSET**

### **HALLINNOLLISET VAIKUTUKSET**

Ehdotus vahvistaa ja selkeyttää valtioneuvoston ja puolustusministeriön asemaa ja vastuuta kokonaisuudessaan puolustuksen alaan kuuluvien toimien yhteensovittamisessa. Tasavallan presidentin

ja valtioneuvoston yhteistoiminnan menettelytavat selkeytyvät, kun yhteydenpito puolustuspolitiikan alaan kuuluvissa asioissa saatetaan yhdenmukaiseksi ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla omaksuttujen menettelytapojen kanssa. Yhteistoiminta ulko- ja puolustuspolitiikan aloilla keskitetään yhteen asioiden valmistelevaa käsittelyä varten olevaan toimielimeen eli valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiseen valiokuntaan.

Puolustusneuvosto lakkautetaan. Puolustusneuvostolle nykyisin kuuluvat käytännön tehtävät osoitetaan puolustusministeriölle sekä ministeriötä ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittista valiokuntaa avustamaan järjestettävälle turvallisuus- ja puolustusasiain komitea -nimiselle toimielimelle.

## TALOUDELLISET VAIKUTUKSET

Turvallisuus- ja puolustusasiain komitealla on sihteeristö, joka ehdotuksen mukaan on puolustusministeriössä. Puolustusneuvoston sihteeristön nykyisen päätoimisen henkilöstön virat siirrettäisiin puolustusministeriöön ja nykyinen henkilöstö jatkaisi komitean sihteeristönä. Kun järjestely toteutettaisiin puolustusministeriön hallinnonalan sisäisenä, ei uudelleen järjestelystä aiheutuisi lisäkustannuksia.

Ehdotuksella ei ole muitakaan taloudellisia vaikutuksia.

## 7. SÄÄDÖSEHDOTUSTEN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 7.1. VALTIONEUVOSTON OHJESÄÄNTÖ

18 §. Pykälän *1 momentissa* säädetään nykyisin puolustusministeriön toimialaan kuuluvista asiaryhmistä. Momentin 1 kohdan mukaan valtakunnan puolustus ja yleinen puolustusvalmius kuuluvat puolustusministeriön toimialaan. Valtakunnan puolustukseen ja yleiseen puolustusvalmiuteen on luettu lähinnä sotilaallisen maanpuolustuksen alaan kuuluvat asiat. Kokonaismaanpuolustusta koskevien asioiden koordinoinnista on käytännössä huolehtinut puolustusneuvosto.

Puolustusneuvoston lakkauttamisen johdosta momentin 1 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi nimenomainen säännös, jonka mukaan puolustusministeriön toimialaan kuuluisi vastaisuudessa myös hallinnon eri alojen toimien yhteensovittaminen kokonaismaanpuolustukseen kuuluvissa asioissa. Koordinoinnin osoittaminen puolustusministeriön toimialaan on perusteltua yhtäältä yhteensovitettavien asioiden luonteen vuoksi ja toisaalta siksi, että puolustusministeriölle kuuluu osin myös Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan kattamia asioita.

Kokonaismaanpuolustuksella ehdotetussa säännöksessä tarkoitetaan sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi hallinnon eri alojen toimia sodan ja muiden poikkeusolojen aikana sekä niihin varautumista. Normaalioloissa kokonaismaanpuolustusta koskevat asiat liittyvät valtakunnan puolustusvalmiuden ylläpitämiseen samoin kuin poikkeusoloihin varautumiseen hallinnon eri aloilla.

Valtakunnan puolustus ja yleinen puolustusvalmius kuuluisivat nykyiseen tapaan vastaisuudessaakin puolustusministeriön toimialaan. Näiltä osin nykyistä sääntelyä ei ole tarpeen muuttaa.

Puolustusneuvosto kuuluu pykälän *2 momentin* mukaan nykyisin puolustusministeriön toimialaan. Säännöstä ehdotetaan näiltä osin muutettavaksi siten, että puolustusneuvoston osittain

korvaava turvallisuus- ja puolustusasiain komitea kuuluisi vastaisuudessa ministeriön toimialaan. Komiteasta ehdotetaan otettavaksi säännökset valtioneuvoston ohjesäännön uuteen 44 a §:ään.

44 §. Pykälässä säädetään nykyisin valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisesta valiokunnasta. Pykälän *1 momentin* mukaan valiokunnan puheenjohtajana on pääministeri sekä jäsenenä ulkoasiainministeri, puolustusministeri ja kolme muuta pääministerin määräämää ministeriä. Tarpeen vaatiessa pääministeri määrää vielä yhden ministerin valiokuntaan. Jos ulkoasiainministeriössä on sen toimialaan kuuluvia asioita käsittelevä ministeri, on hänkin valiokunnan jäsen. Pykälän *2 momentin* mukaan asian käsittelyyn osallistuu myös muu ministeri silloin, kun käsiteltävänä olevaan asiaan liittyy hänen toimialaansa kuuluvia kysymyksiä. Jos valiokunnan jäsenenä oleva ministeri tilapäisen esteen takia ei voi hoitaa tehtäviään, on hänen sijaiskseen määrätty ministeri pykälän *3 momentin* mukaan valiokunnan jäsen.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokoonpanosta on nykyisin säädetty riittävän joustavasti. Sääntelyä ei siten näiltä osin ole tarpeen muuttaa, sillä valiokunta voi sen kokoonpanoa koskevien nykyisten säännösten puitteissa käsitellä valmistelevasti myös kokonaisuun puolustusta koskevia asioita siten kuin jäljempänä ehdotetaan säädettäväksi. Esimerkiksi sisäasiainministeri osallistuu nykyisten säännösten mukaan asian käsittelyyn valiokunnassa, jos asiaan liittyy esimerkiksi rajavartiolaitosta koskevia tai muita sisäasiainministerin toimialaan kuuluvia kysymyksiä. Erikseen olisi harkittava sitä, tulisiko sisäasiainministerin vastaisuudessa olla valiokunnan pysyvä jäsen.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan on valmistelevasti käsiteltävä pykälän nykyisen *4 momentin* mukaan tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat sekä näiden asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset. Valiokunnan tehtäviä koskevaa säännöstä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että valiokunta käsitelisi vastaisuudessa valmistelevasti myös tärkeät kokonaisuun puolustusta koskevat asiat. Tällaisten asioiden valmistelevan käsittelyn osoittaminen valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiselle valiokunnalle on luontevaa, koska ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa on otettava huomioon puolustuspoliittisia näkökohtia ja puolustuspoliittisilla ratkaisuilla on vastaavasti ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta on ulkopoliitiikan alalla tärkeä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan toimeksi, jonka merkitys korostuu uuden perustuslain tullessa voimaan. Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Presidentti tekee ulkopoliitiikan alaan kuuluvat määrämuotoiset päätöksensä perustuslain 58 §:n 1 momentissa säädetyn pääsäännön mukaisessa menettelyssä eli valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Perustuslaki edellyttää presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintaa kuitenkin myös muissa kuin määrämuotoista päätöstä vaativissa Suomen ulkopoliitiikan johtamiseen liittyvissä asioissa. Laajakantoisissa asioissa tarvitaan presidentin ja koko valtioneuvoston keskusteluja, mutta kiireellisiä ratkaisuja vaativissa erityistilanteissa voi kuitenkin riittää presidentin yhteydenpito esimerkiksi valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kanssa, kuten perustuslakivaliokunta on perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä todennut (PeVM 10/1998 vp, s. 26).

Presidentti voi vakiintuneen käytännön mukaan osallistua valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokouksiin, jolloin valiokunta toimii presidentin ja valtioneuvoston yhteistyö- ja keskustelufoorumina. Perustuslakiesityksen perustelujen mukaan tällainen käytäntö turvaa presidentille luontevan mahdollisuuden osallistua asioiden valmisteluun. Presidentin osallistuminen valiokunnan kokouksiin osaksi muuntaa valiokunnan valmisteluelimestä tosiasialliseksi päätöksentekoolimeksi ja antaa parlamentaarisen vastuukatteen sellaisillekin presidentin toimille, jotka eivät edellytä valtioneuvostossa tehtäviä määrämuotoisia päätöksiä (HE 1/1998 vp, s. 145; PeVM 1/1997 vp).

Valtioneuvoston myötävaikutus ulottuu tasavallan presidentin päätöksentekoon myös

puolustusvoimien ylipäällikön vallan alaan kuuluvissa sotilaskäskyasioissa uuden perustuslain tullessa voimaan. Perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Puolustusministeriön asettama sotilaskäskyasiatyöryhmä on valmistellut ehdotuksen perustuslain edellyttämiksi lainsäädännön tarkistuksiksi.

Sotilaskäskyasiatyöryhmän ehdotuksen mukaan presidentti päättää vastaisuudessakin sotilaskäskyasioista puolustusvoimain komentajan esittelystä. Puolustusministerillä olisi kuitenkin nykyisestä poiketen oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä sotilaskäskyasiasta sitä presidentille esiteltäessä. Ehdotuksen mukaan presidentti voisi omasta aloitteestaan tai puolustusministerin esityksestä siirtää sotilaskäskyasian presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi. Tällöin presidentti päättäisi asiasta puolustusministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Sotilaskäskyasiaa presidentille valtioneuvostossa esiteltäessä puolustusvoimain komentajalla olisi oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioiden osalta vastaavat presidentin päätöksentekoa koskevat säännökset sisältyvät työryhmän ehdotukseen rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamiseksi.

Presidentin päätettyä siirtää asian ratkaistakseen sen valtioneuvostossa asiaa voitaisiin sen luonteesta riippuen käsitellä valmistelevasti esimerkiksi valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa, kuten sotilaskäskyasiatyöryhmän ehdotuksen perusteluissa todetaan.

Nyt ehdotetun säännöksen mukaan valiokunta käsitelisi vastaisuudessa myös tärkeät kokonaismaanpuolustusta koskevat asiat. Tarkoitus on osoittaa ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan käsiteltäväksi tärkeimmät puolustusneuvoston nykyisin käsittelemät asiat. Kokonaismaanpuolustuksella tarkoitetaan edellä 18 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittuja sotilas- ja siviilihallinnon toimia.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan käsiteltäviin kuuluisivat ehdotuksen mukaan vain säännöksessä tarkoitetut tärkeät asiat. Tarkoitus on, että valiokunta käsitelisi valmistelevasti asioita, jotka edellyttävät hallituksen poliittisia kannanottoja tai linjan määrittelyjä ja jotka tästä syystä on tarpeen saattaa maan poliittisen johdon valmistelevasti käsiteltäväksi.

Ehdotuksen mukaan valiokunta käsitelisi nykyiseen tapaan myös sen tehtävien alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset. Asiasta ehdotetaan säädettäväksi momentin toisessa virkkeessä, jolloin yhteensovittaminen koskisi kaikkia ehdotetun säännöksen mukaan valiokunnan toimialaan kuuluvia asioita. Valiokunnan on valtioneuvoston ohjesäännön nykyisenkin säännöksen mukaan käsiteltävä sille kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset.

Tärkeää on, että puolustusvoimain komentaja olisi vastaisuudessa valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan pysyvä asiantuntija valtakunnan puolustusta koskevissa asioissa. Tästä ei kuitenkaan ole tarpeen ottaa valtioneuvoston ohjesääntöön nimenomaista säännöstä. Valiokunnan muistakaan asiantuntijoista ei ole erikseen säädetty.

44 a §. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi puolustusministeriötä ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittista valiokuntaa avustavasta toimielimestä, jolle osoitettaisiin pääosa puolustusneuvostolle nykyisin kuuluvista tehtävistä.

Valtakunnan puolustusta ja yleistä puolustusvalmiutta koskevat asiat kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön 18 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan puolustusministeriölle. Ohjesääntöä on edellä ehdotettu täydennettäväksi säännöksellä, jonka mukaan puolustusministeriön toimiala kattaisi myös hallinnon eri alojen toimien yhteensovittamisen kokonaismaanpuolustuksen alaan kuuluvissa asioissa. Tärkeät kokonaismaanpuolustusta koskevat asiat olisi vastaisuudessa käsiteltävä valmistelevasti valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa siten kuin ohjesäännön 44 §:ssä on edellä ehdotettu säädettäväksi.

Hallinnon eri haarat ylittävien toimien suunnittelu ja niiden toimeenpanon seuraaminen edellyttävät kokonaismaanpuolustuksen kannalta tärkeimpien ministeriöiden, puolustusvoimien ja



rajavartiolaitoksen pysyväisluonteista ja tiivistä yhteistyötä. Tärkeää on, että tähän työhön osallistuu nykyiseen tapaan kokonaismaanpuolustuksen kannalta tärkeiden tahojen kuten kunnalishallinnon, yritystoiminnan ja ammattiyhdistystoiminnan edustajia. Tässä tarkoituksessa ehdotetaan järjestettäväksi uusi pysyvä toimielin, jonka nimenä olisi turvallisuus- ja puolustusasiain komitea. Toimielin vastaisi luonteeltaan valtioneuvoston ohjesäännön 49 §:ssä tarkoitettua EU-asioiden komiteaa, joka nykyisin on ulkoasiainministeriön yhteydessä oleva neuvoa-antava toimielin EU-asioiden valmistelun yhteensovittamista varten.

Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea kuuluisi puolustusministeriön toimialaan. Asiasta ehdotetaan otettavaksi säännös valtioneuvoston ohjesäännön 18 §:n 2 momenttiin siten kuin edellä on esitetty. Turvallisuus- ja puolustusasiain komiteaa koskevat säännökset on perusteltua sijoittaa valtioneuvoston ohjesääntöön, koska se olisi ulko- ja turvallisuuspoliittista valiokuntaa avustava toimielin.

Pykälän *1 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi turvallisuus- ja puolustusasiain komitean kokoonpanosta. Komitean puheenjohtajana olisi puolustusministeriön kansliapäällikkö ja varapuheenjohtajana valtioneuvoston ja sen ministeriöiden turvallisuuspalvelusta ja poikkeusoloihin varautumisesta vastaavan valtioneuvoston kanslian kansliapäällikkönä oleva valtiosihteeri. Komitean jäseninä olisivat kansliapäälliköt kokonaismaanpuolustuksen kannalta tärkeimmistä ministeriöistä eli ulkoasiainministeriöstä, sisäasiainministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, liikenneministeriöstä ja kauppa- ja teollisuusministeriöstä. Tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikkö, pääesikunnan päällikkö, operaatiopäällikkö ja rajavartiolaitoksen päällikkö olisivat niin ikään komitean jäseniä.

Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto voisi lisäksi kutsua komitean jäseniksi muita henkilöitä enintään neljän vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Valtioneuvoston määräämien jäsenten toimikausi olisi vaalikautta vastaavasti enintään neljä vuotta. Komitean jäsenillä ei olisi varamiehiä.

Pykälän *2 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi turvallisuus- ja puolustusasiain komitean tehtävistä, joiden luonne vastaa komitean asemaa puolustusministeriötä ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittista valiokuntaa avustavana toimielimenä. Komitealla ei siten ole viranomaiselle ominaista toimivaltaa eikä se voi tehdä päätöksiä esimerkiksi tasavallan presidentille taikka valtioneuvostolle tai puolustusministeriölle kuuluvissa asioissa. Näin ollen komitea ei esimerkiksi voi päättää valtakunnan puolustusvalmiuden ylläpitämistä koskevan ohjeen antamisesta viranomaisille, vaan päätöksenteko asiassa kuuluu valtioneuvoston yleisistunnolle tai asianomaiselle ministeriölle sen mukaan kuin perustuslain 67 §:ssä säädetään.

Momentin *1 kohdan* mukaan komitean tehtävänä on seurata Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen aseman muutoksia ja arvioida niiden vaikutuksia kokonaismaanpuolustuksen järjestelyille. Näiltä osin kyseessä on valtakunnan ulko- ja puolustuspoliittisen päätöksenteon tarpeita palveleva pysyväisluonteinen seuranta- ja tutkimustehtävä. Ehdotettu säännös vastaa asiallisesti puolustusneuvostosta annetun asetuksen 5 §:n 1 kohtaa.

Momentin *2 kohdassa* komitean tehtäväksi osoitetaan hallinnon eri alojen toimien seuraaminen kokonaismaanpuolustuksen järjestelyjen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Näiltä osin komitean tehtävä vastaisi asiallisesti puolustusneuvostosta annetun asetuksen 5 §:n 2 ja 4 kohdassa puolustusneuvostolle nykyisin säädetyjä seurantatehtäviä.

Momentin *3 kohdassa* komitean tehtäväksi ehdotetaan säädettäväksi kokonaismaanpuolustukseen kuuluvien asioiden valmistelun yhteensovittamisesta hallinnon eri aloilla. Komitean tulisi siten koordinoita hallinnon eri alojen toimia ja niiden valmistelua siten, että toimet ovat sopusoinnussa keskenään. Kokonaismaanpuolustuksen järjestelyihin luetaan tässä yhteydessä myös poikkeusolojen varalta laadittavat puolustuksen rahoitussuunnitelmat. Komitean tehtävä kattaa myös valmiuslainsäädännön ajan- ja asianmukaisuuden arvioinnin. Komitean tehtävänä olisi siten avustaa puolustusministeriötä kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamistehtävässä. Näiltä osin ehdotettu säännös vastaa asiallisesti puolustusneuvostosta annetun asetuksen 5 §:n 3 ja 4 kohtaa.

Pykälän *3 momentin* mukaan komitea voisi antaa viranomaisille lausuntoja ja tehdä

aloitteita kokonaisuunpuolustusta koskevista asioista sekä niiden yhteensovittamista koskevista kysymyksistä. Näiltä osin ehdotus vastaa puolustusneuvosta annetun asetuksen 5 §:n eri kohtien säännöksiä puolustusneuvostolle nykyisin kuuluvista tehtävistä antaa lausuntoja ja tehdä aloitteita.

Pykälän *4 momenttiin* ehdotetaan otettavaksi perussäännös komitean sihteeristöstä, joka olisi puolustusministeriössä.

### **Voimaantulo**

Ehdotettu asetus valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta sisältää tavanomaisen voimaantulosäännöksen. Kun asetuksen muutos liittyy uuden perustuslain voimaantuloon, on perusteltua, että asetus tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Voimaantulosäännöksen *2 momentti* sisältää niin ikään tavanomaisen säännöksen, jonka nojalla voidaan ryhtyä asetuksen täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin jo ennen asetuksen voimaantuloa. Tällaiset toimet liittyvät puolustusneuvoston lakkauttamiseen ja sille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämiseen puolustusasiain komitealle.

Asetuksella kumotaan puolustusneuvostosta 21 päivänä maaliskuuta 1957 annettu asetus (137/1957) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Asiaa koskeva säännös sisältyy voimaantulosäännöksen *3 momenttiin*.

## **7.2. PUOLUSTUSMINISTERIÖSTÄ ANNETTU ASETUS**

3 a §. *Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö.* Valtioneuvoston ohjesäännön uudessa 44 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi turvallisuus- ja puolustusasiain komiteasta. Ehdotuksen mukaan komitealla on puolustusministeriössä oleva sihteeristö. Valtioneuvoston ohjesäännön 18 §:n 2 momenttia ehdotetaan samalla muutettavaksi siten, että turvallisuus- ja puolustusasiain komitean todetaan kuuluvan puolustusministeriön toimialaan.

Puolustusministeriöstä annettuun asetukseen ehdotetaan edellä esitetyn perusteella lisättäväksi uusi 3 a §, jossa todetaan turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristön olevan puolustusministeriössä.

### **Voimaantulo**

Asetus ehdotetaan annettavaksi tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000. Voimaantulosäännöksen *2 momentti* sisältää tavanomaisen toimeenpanosäännöksen, jonka nojalla ennen asetuksen voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin. Tällaiset toimet liittyvät puolustusneuvoston lakkauttamiseen ja puolustusneuvoston nykyisen sihteeristön ja toimistohenkilökunnan siirtämiseen puolustusministeriöön.

Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan annettavaksi seuraavat asetukset:

1.

Asetus  
valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta

Pääministerin esittelystä

*muutetaan* 18 päivänä joulukuuta 1995 annetun valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 18 §:n 1 ja 2 momentti sellaisina kuin ne ovat osaksi asetuksissa 1323/1996 ja 133/1998, ja 44 §:n 4 momentti, sekä

*lisätään* uusi 44 a § seuraavasti:

18 §

Puolustusministeriön toimialaan kuuluvat seuraavat asiaryhmät:

1) valtakunnan puolustus ja yleinen puolustusvalmius sekä hallinnon eri alojen toimien yhteensovittaminen kokonaismaanpuolustuksen alaan kuuluvissa asioissa;

( . . . )

Puolustusministeriön toimialaan kuuluvat lisäksi:

turvallisuus- ja puolustusasiain komitea

( . . . )

44 §

-----  
Ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat sekä tärkeät kokonaismaanpuolustusta koskevat asiat. Valiokunta käsittelee myös sen tehtävien alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset.

44 a §

Puolustusministeriötä sekä ulko- ja turvallisuuspoliittista valiokuntaa avustavana toimieli-  
menä kokonaismaanpuolustusta koskevissa asioissa on turvallisuus- ja puolustusasiain komitea,  
jonka puheenjohtajana on puolustusministeriön kansliapäällikkö ja varapuheenjohtajana valtioneu-  
voston kanslian kansliapäällikkönä oleva valtiosihtööri sekä jäsenenä tasavallan presidentin  
kanslian, ulkoasiainministeriön, sisäasiainministeriön, valtiovarainministeriön, liikenneministeriön  
ja kauppaja teollisuusministeriön kansliapäällikkö sekä pääesikunnan päällikkö, operaatiopääl-  
likkö ja rajavartiolaitoksen päällikkö. Valtioneuvosto voi lisäksi kutsua komitean jäseniksi muita  
henkilöitä enintään neljän vuoden toimikaudeksi kerrallaan.

Komitean tehtävänä on:

1) seurata Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen aseman muutoksia sekä arvioida niiden vaikutuksia kokonaismaanpuolustuksen järjestelyille;

2) seurata hallinnon eri alojen toimia kokonaismaanpuolustuksen järjestelyjen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi; sekä

3) yhteensovittaa kokonaismaanpuolustuksen alaan kuuluvien asioiden valmistelua hallinnon eri aloilla.

Komitea voi antaa lausuntoja ja tehdä aloitteita kokonaismaanpuolustusta koskevista asioista sekä niiden yhteensovittamista koskevista kysymyksistä.

Komitealla on puolustusministeriössä oleva sihteeristö.

---

Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Ennen asetuksen voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

Tällä asetuksella kumotaan puolustusneuvostosta 21 päivänä maaliskuuta 1957 annettu asetus (137/1957) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

2.

Asetus  
puolustusministeriöstä annetun asetuksen muuttamisesta

Puolustusministerin esittelystä

*lisätään* puolustusministeriöstä 24 päivänä lokakuuta 1997 annettuun asetukseen (952/1997) uusi 3 a § seuraavasti:

3 a §  
Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö

Puolustusministeriössä on turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö.

---

Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Ennen asetuksen voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

## LIITE: RINNAKKAISTEKSTIT

### 1. ASETUS VALTIONEUVOSTON OHJESÄÄNNÖN MUUTTAMISESTA

Pääministerin esittelystä

*muutetaan* 18 päivänä joulukuuta 1995 annetun valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 18 §:n 1 ja 2 momentti sellaisina kuin ne ovat osaksi asetuksissa 1323/1996 ja 133/1998, ja 44 §:n 4 momentti, sekä

*lisätään* 44 §:ään uusi 5 momentti sekä uusi 44 a § seuraavasti:

Voimassa oleva asetus

Ehdotus

Puolustusministeriön toimialaan kuuluvat seuraavat asiaryhmät:

1) valtakunnan puolustus ja yleinen puolustusvalmius;

(...)

Puolustusministeriön toimialaan kuuluvat lisäksi:

puolustusneuvosto

(...)

Puolustusministeriön toimialaan kuuluvat seuraavat asiaryhmät:

1) valtakunnan puolustus ja yleinen puolustusvalmius sekä hallinnon eri alojen toimien yhteensovittaminen kokonaismaanpuolustuksen alaan kuuluvissa asioissa;

(...)

Puolustusministeriön toimialaan kuuluvat lisäksi:

turvallisuus- ja puolustusasiain komitea

(...)

-----

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat sekä näiden asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset.

-----

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat sekä *tärkeät kokonaismaanpuolustusta koskevat asiat. Valiokunta käsittelee myös sen tehtävien alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset.*

(Puolustusneuvostosta annetun asetuksen 5 §)

44 a §

Puolustusneuvoston tehtävänä on:

1) seurata sotilaspoliittisen aseman kehitystä ja selvittää sen vaikutus valtakunnan puolustukseen sekä suunnitella tämän perusteella määräytyvät puolustustehtävät;

2) tarkastaa sodan varalta ja sodan ajaksi laaditut valtakunnan puolustamisen perussuunnitelmat ja antaa niistä lausuntonsa sekä ottaen huomioon ne vaatimukset, jotka sanotut suunnitelmat asettavat hallinnon ja sen eri haarojen järjestelylle ja toiminnalle, puolustusvoimain yleiselle järjestelylle, henkiselle ja taloudelliselle puolustusvalmiudelle sekä väestön ja sen toimentulon turvaamiselle, tehdä ehdotuksia tästä johdettaviksi toimenpiteiksi ja niiden edellyttämiksi lainsäädäntötoimiksi;

3) valmistella puolustuksen rahoitussuunnitelmia ja menoarvioita sekä tehdä niitä koskevia esityksiä;

4) ohjata eri alojen maanpuolustusvalmisteluja ja saattaa ne toisiinsa sopeutuviksi antamalla viranomaisille niitä koskevia lausuntoja ja tekemällä niistä aloitteita;

5) antaa lausuntoja ja tehdä esityksiä muistakin asioista, jotka tarkoittavat valtakunnan puolustusvalmiuden kehittämistä niin myös niistä neuvoston toimialaan kuuluvista kysymyksistä, jotka

Puolustusministeriötä ja ulko- ja turvallisuuspoliittista valiokuntaa avustavana toimielimenä kokonaismaanpuolustusta koskevissa asioissa on turvallisuus- ja puolustusasiain komitea, jonka puheenjohtajana on puolustusministeriön kansliapäällikkö ja varapuheenjohtajana valtioneuvoston kanslian kansliapäällikkönä oleva valtiosihteeri sekä jäseninä tasavallan presidentin kanslian, ulkoasiainministeriön, sisäasiainministeriön, valtiovarainministeriön, liikenneministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön kansliapäällikkö sekä pääesikunnan päällikkö, operaatiopäällikkö ja rajavartiolaitoksen päällikkö. Valtioneuvosto voi lisäksi määrätä komitean jäseniksi muita henkilöitä enintään neljän vuoden toimikaudeksi kerrallaan.

Komitean tehtävänä on:

1) seurata Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen aseman muutoksia sekä arvioida niiden vaikutuksia kokonaismaanpuolustuksen järjestelyille;

2) seurata hallinnon eri alojen toimia kokonaismaanpuolustuksen jär-

tasavallan presidentti tai neuvoston puheenjohtaja on erikseen saattanut sen käsiteltäväksi.

jestelyjen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi; sekä

3) yhteensovittaa kokonaisuomaanpuolustuksen alaan kuuluvien asioiden valmistelua hallinnon eri aloilla.

(Puolustusneuvostosta annetun asetuksen 6 §:n 1 momentti)

Puolustusneuvostolla on pääsihteeri, yleissihteeri sekä tarpeellinen määrä sihteereitä ja muuta toimistohenkilökuntaa.

Komitea voi antaa lausuntoja ja tehdä aloitteita kokonaisuomaanpuolustusta koskevissa asioissa sekä niiden yhteensovittamista koskevista kysymyksistä.

Komitealla on puolustusministeriössä oleva sihteeristö.

---

Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Ennen asetuksen voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

Tällä asetuksella kumotaan puolustusneuvostosta 21 päivänä maaliskuuta 1957 annettu asetus (137/1957) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

## 2. ASETUS PUOLUSTUSMINISTERIÖSTÄ ANNETUN ASETUKSEN MUUTTAMISESTA

Puolustusministerin esittelystä

*lisätään* puolustusministeriöstä 24 päivänä lokakuuta 1997 annettuun asetukseen (952/1997) uusi 3 a § seuraavasti:

Voimassa oleva aset

Ehdotus

(Puolustusneuvostosta annetun  
asetuksen 6 §:n 1 momentti)

Puolustusneuvostolla on pääsihteeri, yleissihteeri sekä tarpeellinen määrä sihteereitä ja muuta toimistohenkilökuntaa.

3 a §

Turvallisuus- ja puolustusasiain  
komitean sihteeristö

Puolustusministeriössä on  
turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö.

Tämä aset

Ennen asetuksen voimaantuloa  
voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon  
edellyttämiin toimiin.



## SAMMANDRAG

Arbetsgruppen föreslår att försvarsrådet i dess nuvarande form dras in. Målet är att stärka och klargöra statsrådets och försvarsministeriets ställning och ansvar vid beredningen och samordningen av frågor som hör till totalförsvaret. Försvarsrådets nuvarande uppgifter föreslås bli anvisade dels försvarsministeriet, dels statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott. Största delen av försvarsrådets nuvarande praktiska uppgifter anvisas dock ett organ som inrättas i anknytning till försvarsministeriet för att bistå ministeriet och utskottet.

Det föreslås att bestämmelserna om försvarsministeriets verksamhetsområde kompletteras så, att ministeriets uppgifter utökas med koordinering av olika förvaltningssektors åtgärder i frågor som hör till totalförsvaret. Enligt förslaget skall statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott förberedelsevis handlägga inte bara de ärenden som nu tilldelats det utan också viktiga frågor som hör till totalförsvaret.

Arbetsgruppen föreslår att en kommitté för säkerhets- och försvarsfrågor inrättas för att bistå försvarsministeriet och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott. Kanslichefen vid försvarsministeriet avses bli ordförande för kommittén och den statssekreterare som är kanslichef vid statsrådets kansli bli vice ordförande. I kommittén föreslås ingå kanslicheferna vid de ministerier som är viktigast med hänsyn till totalförsvaret samt kanslichefen vid republikens presidents kansli, chefen för huvudstabens operationschef och chefen för gränsbevakningsväsendet. Statsrådet kan dessutom kalla ytterligare kommittémedlemmar.

Enligt arbetsgruppens förslag skall kommittén 1) ge akt på förändringar i Finlands säkerhets- och försvarspolitiska ställning samt bedöma deras inverkan på totalförsvarsarrangemangen, 2) ge akt på de olika förvaltningssektorernas åtgärder i syfte att upprätthålla och utveckla totalförsvarsarrangemangen samt 3) koordinera beredningen av sådana frågor inom olika förvaltningssektorer som hör till totalförsvaret. Kommittén kan också avge utlåtanden och lägga fram initiativ i frågor som hör till totalförsvaret samt till koordineringen av dem. Kommitténs sekretariat placeras vid försvarsministeriet.

Arbetsgruppens förslag kan genomföras genom ändringar av reglementet för statsrådet, vilket har getts som en förordning, och förordningen om försvarsministeriet samt genom att den nuvarande förordningen om försvarsrådet upphävs.

**Tilausosoite:**  
Valtioneuvoston kanslia  
Snellmaninkatu 1  
00170 Helsinki

Lisätietoja: Rauno Saari, puh. (09) 160 2006