SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 166

Markku Tyynilä

LAINVALMISTELUKUNTA 1884—1964

The Law Drafting Committee 1884—1964

With an English Summary

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA

A-sarja N:o 166

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 166

MARKKU TYYNILÄ

LAINVALMISTELUKUNTA 1884—1964

The Law Drafting Committee 1884—1964

WITH ENGLISH SUMMARY

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

LAINVALMISTELUKUNTA 1884—1964

Tutkimus lainvalmistelukunnan aseman ja organisaation kehitysvaiheista lainvalmistelukunnan perustamisesta 1884 vuoteen 1964

KIRJOITTANUT

MARKKU TYYNILÄ

OIKEUSTIETEEN LISENSIAATTI
LAINSÄÄDÄNTÖNEUVOS

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Porthanian luentosalissa III lauantaina lokakuun 27 päivänä 1984 kello 10

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1984, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-071-9 (nidottu)
ISBN 951-855-072-7 (sidottu)
ISBN 978-951-855-633-9 (PDF)

ISSN 0356-7206 (painettu)
ISSN 2814-8053 (verkkojulkaisu)

»Kuinkas pykälöi lakia sääntöviisas, visu ehkä nenältä, mutta ei nenäänsä paljoa pitemmälle, tarkka jälkiensä astumilta, mutta jälki vuoden lumiin tallattuna vuoden lumien mukana meneväkin, silmä harpinkärkenä elämän säädön piirronteossa, mutta piirronpintana samain elämän vetten kulkeva vierto ja kartankuvana pilvenvaellon vaihiva muoto: koskas on tuulta kaittu aidanpälkein, katiskaa paaluttu upiulappain pohjattomiin, elämänmieli karsinoitu sanakirjainten saivaroin?»

Volter Kilpi: Suljetuilla porteilla
s. 18. Helsinki 1938.

ESIPUHE

Saattaessani väitöskirjani julkisuuteen haluan esittää parhaat kiitokseni niille, jotka ovat myötävaikuttaneet tutkimuksen valmistumiseen.

Esitarkastajia, professori *Toivo Holopaista* ja professori *Heikki Ylikangasta* kiitän työn eri vaiheissa osakseni saamasta myötämielisyydestä ja tuesta. Professori Ylikangasta haluan erityisesti kiittää hänen ensimmäisestä käsikirjoitusversiosta esittämistään monista kriittisistä huomautuksista.

Tutkimukseni käynnistyi oikeusministeriölle laadittavana, lainvalmistelukunnan 100-vuotishistoriaprojektiin liittyvänä selvityksenä lainvalmistelutyön organisaation ja sääntelyn kehityksestä. Sittemmin oikeusministeriön kanssa sovittiin, että laadin suppeamman artikkelin lainvalmistelu-

kunnan juhlavuotena julkaistavaa juhlakirjaa varten ja että voin jatkaa tutkimusta yksityisenä väitöskirjatyönäni. *Oikeusministeriölle* olen näin kiitollisuudenvelassa sekä tutkimuksen alkusysäyksestä että siitä, että sain saattaa sen loppuun omana tutkimuksenani. Ministeriön johtoa kiitän suopeasta suhtautumisesta väitöskirjatyötä kohtaan.

Erityisesti haluan kiittää esimiestäni, osastopäällikkö *Antti Kivivuorta,* joka lainvalmistelukunnan 100-vuotishistoriaprojektin johtajana kuuluu väitöskirjani kummeihin. Häneltä saamani tuki on ratkaisevasti vaikuttanut työn valmistumiseen. Kiitollisuudenvelassa olen myös historiaprojektin jäsenille, lainsäädäntöneuvos, nyttemmin erikoistutkija *Risto Jaakkolalle* ja lainsäädäntösihteeri *Leena Vettenrannalle,* o.s. *Mäntynen.* Sekä Antti Kivivuori että Risto Jaakkola ja Leena Vettenranta ovat lukeneet ensimmäisen käsikirjoitusversion ja esittäneet siitä varteenotettavia huomautuksia. Risto Jaakkolan kriittiseen arviointikykyyn olen voinut turvautua monissa tutkimukseen liittyvissä ongelmissa, ja Leena Vettenrannalta puolestaan olen saanut arvokasta apua aineistoa kootessani ja tietoja tarkistaessani. Ja kuten tutkimuksen viitteistä ilmenee, Leena Vettenrannan historiaprojektin merkeissä laatimat selvitykset ovat olleet ahkerassa käytössä tutkimusta laadittaessa.

Lainvalmisteluosaston tarkastustoimiston pieni henkilökunta on vuosien varrella muodostanut keskustelupiirin, joka yhteisten kahvituokioiden aikana on käsitellyt mitä moninaisimpia kysymyksiä, myös Suomen historiaa. Tässä yhteydessä en myöskään halua unohtaa aika ajoin kokoontuvaa entisten ja nykyisten lainvalmistelijoiden lounasseuruetta. Monilta muiltakin työtovereiltani ja kanssaihmisiltäni olen tutkimustyötä tehdessäni saanut myötätuntoa ja neuvoja. Lämmöllä ajattelen myös äitiäni sekä veljiäni ja sisariani.

Konekirjoittaja *Anna-Liisa Oksanen* on käsikirjoituksen eri muotoutumisvaiheissa huolehtinut sen puhtaaksikirjoittamisesta. Filosofian tohtori, varatuomari *Leena Lehto* on kääntänyt yhteenvedon englannin kielelle. Käännöstyötä varten hän on myös lukenut käsikirjoituksen ja siinä sivussa oikaissut monia kieli- yms. virheitä. Heille haluan esittää parhaimmat kiitokseni.

Valtionarkiston, valtioneuvoston arkiston ja *oikeusministeriön kirjaamon* henkilökuntaa kiitän saamastani avusta. *Suomen Kulttuurirahaston Toivo Eklundin rahastoa* kiitän saamastani apurahasta. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* on hyväksynyt tutkimuksen julkaisusarjaansa, mistä olen kiitollinen.

Vammalan Kirjapaino Oy:n henkilökuntaa kiitän hyvin suoritetusta painatustyöstä.

Vaimoni *Tuula Hämäläinen* sekä pienet tyttäreni *Une, Annukka* ja *Viikka Mirjami* ovat joutuneet jakamaan kanssani väitöskirjatyön paineet. Tutkimuksensa kanssa tuskaileva aviomies ja isä on ollut heille suurena rasituksena. Suurimmassa kiitollisuudenvelassa olenkin tutkimuksen valmistumisesta vaimolleni, joka on jaksanut paitsi sietää myös rohkaista minua tutkimustyön eri vaiheissa.

Lainvalmistelukunnan perustamisesta on tänä vuonna tullut ja sen toiminnan alkamisesta tulee ensi vuoden alussa kuluneeksi 100 vuotta. Vaikka lainvalmistelukunta vuoden 1978 alusta muodollisesti onkin lakannut olemasta, sen toiminta jatkuu edelleen oikeusministeriön lainvalmisteluosastona. Entisenä lainvalmistelukunnan nuorempana jäsenenä haluan täten liittyä onnittelijoiden joukkoon.

Espoon Petaksessa 15 päivänä syyskuuta 1984

Markku Tyynilä

SISÄLTÖ

Esipuhe V

Sisältö VIII

Lähteet ja kirjallisuus XI

A Arkistolähteet XI

B Painetut lähteet XIII

C Kirjallisuus XV

D Painamattomat tutkimukset ja selvitykset XXIII

Lyhenteet XXIV

I JOHDANTO 1

1. Tutkimuksen puitteet 1

1.1. Lainvalmistelukunta ja sen organisaation kehitysvaiheiden pääpiirteet 1

1.2. Tutkimustehtävästä 2

1.3. Eräät tutkimuksessa seurattavat muuttujat 5

1.4. Tutkimuksen aineistosta 13

1.5. Tutkimuksen rakenteesta 16

2. Lakien säätämisestä ja lainvalmistelusta 16

2.1. Lakien säätämisestä 16

2.2. Aloiteoikeuden kehitysvaiheita 22

2.3. Lainvalmistelu osana lain säätämistä 28

2.4. Lainvalmistelusta sekä lainvalmistelukunnasta lainvalmistelueliménä 31

3. Vertailuaineistoa: Ruotsi, vanha Venäjä ja eräät muut maat 35

3.1. Ruotsin lakien valmistelusta ennen vuotta 1809 35

3.2. Ruotsin lainvalmistelusta vuoden 1809 jälkeen 39

3.3. Lainvalmistelusta vanhalla Venäjällä 45

3.4. Lainvalmisteluorganisaatioista eräissä maissa 48

3.5. Robert von Mohlin 1862 esittämät ajatukset lainvalmistelusta ja lainsäädäntökomissiosta 51

II SUOMENMAAN LAINVALMISTELUKUNTA 56

4. Lainvalmistelu- ja kodifiointityön organisoimisesta autonomian aikana ennen 1880-lukua 56

4.1. Hallituskonseljin ohjesäännön valmistelusta 56

4.2. Lainvalmistelusta ja kodifioimishankkeista 1800-luvun alkupuolella 58

4.3. Valtiopäivätyön käynnistyminen ja lainvalmistelutyö 61
4.4. Hallintolaitoksen uudistamissuunnitelmat 1860-luvulla ja ajatus lainvalmisteluosastosta 64
5. Robert Montgomeryn anomusehdotus lainvalmistelukomitean perustamiseksi 72
5.1. Montgomeryn anomusehdotus ja sen tekijä 72
5.2. Anomusehdotuksen käsittely valtiopäivillä 75
5.3. Anomusehdotukseen ja sen kohtaloon vaikuttaneista tekijöistä 82
6. Lainvalmistelukunnan perustaminen 88
6.1. Senaatin ensimmäinen ehdotus lainvalmistelukunnaksi 88
6.2. Maisteri Paul Leontjeff ja »Maan uusjako» 94
6.3. Lainvalmistelukunta-asetuksen synty 98
6.4. Asetus Suomenmaan lainvalmistelukunnasta 108
6.5. Miksi lainvalmistelukunta perustettiin? 111
7. Lainvalmistelukunnan toiminnan muotoutuminen 120
7.1. Ensimmäisten jäsenten valinta 120
7.2. Toiminnan alkaminen ja toimeksiannot 1880-luvulla 123
7.3. Lainvalmistelukunnan johtosääntö 126
8. Toisen osaston perustaminen 130
8.1. »Armollisten asetusten muotoon» 130
8.2. Miten Ruotsin-vallan aikaisia lakeja päätettiin ryhtyä muokkaamaan 134
8.3. Asetus toimista voimassa olevan lainsäädännön tarkastamiseksi ja II osaston menosääntö 142
8.4. Toinen osasto ja oikeudenkäyntilaitoskomitea 144
8.5. Miten »lainsäädännön tarkastaminen sen erinäisissä osissa» toimitettiin 147
9. Muut lainvalmistelukunnan aseman ja organisaation muutokset 1892—1914 150
9.1. Senaatin uusi ohjesääntö 1892 ja vuoden 1896 delegointiasetus 150
9.2. Bobrikov ja lainvalmistelukunta 156
9.3. Suurlakon jälkeinen tilanne ja lainvalmistelukunnan II osaston palauttaminen 164
9.4. Lainvalmistelukunnan lakkauttaminen 1914 173
10. Suomenmaan Lainvalmistelukunnasta ja sen merkityksestä 175
10.1. Lainvalmistelukunnan asemasta ja työskentelytavoista 175
10.2. Lainvalmistelukunnan jäsenten virkamiesoikeudellinen asema 184
10.3. Suomenmaan Lainvalmistelukunnan merkityksestä 188

III TASAVALLAN LAINVALMISTELUKUNTA 193
11. Lainvalmistelukunnan palauttaminen 193
11.1. Vuoden 1917 tapahtumat ja uusi lainvalmistelukunta 193
11.2. Asetus Suomen Senaatin Lainvalmistelukunnasta ja sen esityöt 196
11.3. »Suomen Senaatin Lainvalmistelukunta» 1917—1918 203
11.4. Valtioneuvoston Lainvalmistelukunta 1918—1922 208
11.5. Lainvalmistelukunnan arkipäivää vuonna 1920 213

11.6. Vuosien 1917—1922 lainvalmistelukunnasta 216
12. Oikeusministeriön toimistoksi 225
12.1. Lainvalmistelukunnan liittäminen oikeusministeriöön ja sen tausta 225
12.2. Vuoden 1922 asetus oikeusministeriöstä ja muut säännökset lainvalmistelukunnasta 230
12.3. Lainvalmistelukunnasta oikeusministeriössä sekä jäsenistä 1920- ja 1930-luvulla 234
12.4. Vuoden 1933 asetus oikeusministeriöstä 238
13. Laintarkastuskuntasuunnitelmat 1920—1930-luvulla ja tarkastusjaoston muodostaminen lainvalmistelukuntaan 242
13.1. Georg Schaumanin aloitteet ja »lainsäädännölliset sudet» 242
13.2. Suunnitelmat laintarkastuskunnan perustamiseksi 247
13.3. Laintarkastusjaoston muodostaminen 255
14. Vakiintunut lainvalmistelukunta 264
14.1. Kuudennen jaoston perustaminen ja lainvalmistelukunnan organisaatio 1940- ja 1950-luvulla 264
14.2. Lainsäädäntöneuvoksen arvo 268
14.3. Palkkausasioita 271
14.4. Lainvalmistelukunnan jäsenistä 1940- ja 1950-luvulla 275
14.5. Lainvalmistelukunnan saavutuksista 1920—1950-luvulla 279
14.6. Keskusteluja lainsäädännön valmistelun tehostamisesta 1940-luvun lopulla ja 1950-luvun alussa 288
15. Lainvalmistelutyön uudelleen järjestäminen 295
15.1. Vuosi 1953: Lainvalmistelukunnan lakkauttamisehdotuksesta Niukkas-budjettiin 295
15.2. Kivimäen komitea ja sen ehdotukset 308
15.3. Kivimäen komitean mietinnöstä vuoden 1960 organisaatiouudistukseen 316
15.4. Laintarkastuskunta 325
15.5. Lainsäädäntöosasto, tarkastustoimisto ja lainvalmistelukunta .. 329
15.6. Lainvalmistelun uudelleen järjestämisen taustoista 337
15.7. Lainsäädäntöosastosta ja lainvalmistelukunnasta 1960—1964 .. 341

IV KOKOAVIA NÄKÖKOHTIA 347
16. Lainvalmistelukunnan aseman ja organisaation kehitysvaiheiden pääpiirteitä 347
16.1. Tiivistelmä kehitysvaiheista 347
16.2. Kehitysvaiheisiin liittyviä yleisiä näkökohtia 359

LIITTEET 369

SUMMARY 380

HENKILÖHAKEMISTO 393

LÄHTEET JA KIRJALLISUUS

A ARKISTOLÄHTEET

Eduskunnan kirjasto (EK)

Vuoden 1863—64 valtiopäivien arkisto
— kotelo 23

Oikeusministeriön *lainvalmisteluosastolla* säilytettävät asiakirjat (LAO:n asiakirjat)

Kansio »Lvk:n asema»
— ns. sivuakteissa[1] säilytettyjä asiakirjoja, jotka lähinnä koskevat palkkauskysymyksiä 1940—50-luvulla sekä LVK:n jäsenten toimenpiteitä vuoden 1953 alussa tehdyn LVK:n lakkauttamisehdotuksen ja vuoden 1954 tulo- ja menoarvioesitykseen sisältyneen kahden jaoston lakkauttamista koskevan ehdotuksen johdosta

Uppsala Universitets Bibliotek (UUB)

Bref till Ludvig Annerstedt
— osa 4 (Le-N), G.2.j.

Valtionarkisto (VA)

Gripenbergien perhearkisto
— Victor von Haartman: »Anteckningar rörande de märkligaste händelserne under min lefnad», käsikirjoitus (Viktor von Haartmanin muistiinpanot)

Kenraalikuvernöörinkanslian arkisto (KKK)

Lainvalmistelukunnan toimintakertomukset 1885—1913 valtionarkistossa[2]

vuosi	os.	akti	sarjamerkki
1885		tal.os.	KD 18/341 1886
1886		»	33/343 1887
1887		»	30/343 1888
1888		»	20/341 1889

[1] Kirjaamoon toimitettavien »virallisten» aktien ohella koottiin lainvalmistelukunnassa 1970-luvulle asti valmisteluasiakirjojen kaksoiskappaleista yms. lainvalmistelukunnan omaa, myöhempää käyttöä varten sivuaktit.

[2] Lainsäädäntösihteeri *Leena Vettenranta* on lainvalmistelukunnan historiatyötä varten etsinyt valtionarkistosta lainvalmistelukunnan vuosikertomukset ja koonnut yhteen kopiot niistä. Nämä valokopiot käsittävä kansio Leena Vettenrannan kertomuksista laatimine yhteenvetoineen on ollut käytettävissä myös tätä tutkimusta laadittaessa. Eräitä kertomuksia ei löydetty.

1889		»		15/341	1890		
1890		»		25/342	1891		
1891		»		22/342	1892		
1892		oik.t.	KD	4/260	1893		
1893	I	»		3/220	1894		
	II	»		2/220	1894		
1894	I	»		3/220	1895		
	II	»		5/221	1895		
1895	I	»		5/221	1896		
	II	»		6/221	1896		
1896	I	»		3/220	1897		
	II	»		1/220	1897		
1898	II	»		3/220	1899		
1900	I	»		4/230	1901		
	II	»		5/230	1901		
1901	I	»		3/230	1902		
1902	I	»		3/231	1903		
1903		»		1/230	1904		
1904		»		2/230	1905		
1906		»		3/230	1907	oik. os. Ed	28
1907	II	»		4/230	1908	» »	34
1908	I	»		4/230	1909	» »	38
	II	»		3/230	1909	» »	»
1909	I	»		3/230	1910	» »	42
	II	»		4/230	1910	» »	43
1910	I	»		4/230	1911	» »	47
	II	»		3/230	1911	» »	»
1911	I	»		4/230	1912	» »	51
	II	»		3/230	1912	» »	»
1912	I	»		4/230	1913	» »	54
	II	»		3/230	1913	» »	»
1913	I	»		5/230	1914	» »	60
	II	»		3/230	1914	» »	»

Lainvalmistelukunnan toimintakertomukset 1917—1922 valtionarkistossa

1917—1918	KD	2/340	O.M. 1919
1919		1/360	O.M. 1920
1920		1/360	O.M. 1921
1921		7/302	O.M. 1922
1922		2/195	O.M. 1923

Lainvalmistelukunnan työluettelot 1926—1954 valtionarkistossa

1926—1945, oikeusministeriö, kansio Hb 1
1945—1954, » » Hb 2[3]

Lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä suunnittelemaan asetetun komitean arkisto 1953—55 (Kivimäen komitean arkisto)

[3] Työluettelot 1955—68 ovat valtioneuvoston arkistossa.

Leo Mechelinin arkisto
— kirjeet Rob. Montgomeryltä

Oikeusministeriön arkisto v:een 1953
— diaarit
— kirjekonseptit
— aktit

Senaatin arkisto
— senaatin salaiset asiakirjat
— yhteisten täysistuntojen pöytäkirjat
— talousosaston pöytäkirjat
— talousosaston kirjediaarit ja -aktit
— oikeustoimituskunnan kirjediaarit ja -aktit
— oikeusosaston pöytäkirjat ja oikeustoimituskunnasta esiteltyjen asioiden aktit

Valtioneuvoston arkisto
— valtioneuvoston pöytäkirjat

Valtiosihteerinviraston arkisto (VSV)
Y. S. Yrjö-Koskisen kokoelma

Valtioneuvoston arkisto (VNA)

Oikeusministeriön arkisto 1954—1964
— mm. lainvalmistelukunnan ja laintarkastuskunnan työluettelot 1955—1968, kansio OM Hb 5

Valtiovarainministeriön arkisto (1952—1953)

B PAINETUT LÄHTEET

Eduskunnan kalenteri vuoden 1953 varsinaisilla valtiopäivillä, Helsinki 1953

Finlands statskalender/Suomen valtiokalenteri, eri vuosilta

Forssan puoluekokouksen pöytäkirja. Alkuperäinen nimi: Toisen Suomen Työväen Puoluekokouksen (5:n työväenyhdistysten edustajainkokouksen) pöytäkirja (Kokous pidetty Forssassa elok. 17—20 p. 1903). Toimittanut J. K. Kari. Uusintapainos. Joensuu 1973

Grotenfelt, K. (julk.) 1913: Handlingar rörande den finska grundlagskomitén år 1865 — HArk XXIII.II.5. Helsinki 1913

Hallituksen esitysten laatimista koskevat ohjeet. Helsinki 1980

Suomen Kansanvaltuuskunnan Ehdotus Suomen valtiosäännöksi 23. 2. 1918. Helsinki 1918 (Kansanvaltuuskunnan valtiosääntöehdotus)

Kenraalikuvernööri Bobrikoff'in kertomus Suomen hallinnosta syyskuusta 1898 syyskuuhun 1902. Stockholm 1905 (Bobrikovin kertomus)

Komiteamietinnöt (KomM)
Eduskunnanuudistuskomitean mietintö, KomM 1906:12
Työsopimuskomitean mietintö, KomM 1920:1, painettu

Virastokomitean mietintö N:o 1, KomM 1921:17, painettu
Valtioneuvoston rationalisoimiskomitean mietintö, KomM 1953:37, monistettu
Lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä suunnittelemaan asetetun komitean mietintö, KomM 1955:6, painettu (Kivimäen komitean mietintö)
Kompetenssikomitean mietintö, KomM 1955:17, monistettu
Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö IV, KomM 1959:53, monistettu
»Kieli- ja virkakoneisto», Virkakielikomitean mietintö, KomM 1981:26

Lagberedningens betänkanden och förslag — JFT 1916 s. 106—112

»Lagberedningsverksamhet», oikeusministeri Gärden esittelymuistio Kunink. M:lle 30. 4. 1931. Julkaistuna »in extenso» SvJT 1931 s. 474—478

Lagrådets ställning och uppgifter. Betänkande av Lagrådsutredningen (Ju 1977:2). Ds Ju 1977:10

Lainvalmistelukunnan ehdotukset ja julkaisut (LVK)[4]

Mechelinin senaatin hallitusmuotoehdotus vuodelta 1907 (painettu, mutta »salassa pidettävä», 26+49 sivua).[5]

Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisut (1972—77) ja lainvalmisteluosaston julkaisut (v:sta 1978), (LAO)[6]

Ruotsin valtiopäiväasiakirjat
— Riksdagen 1972
— Riksdagen 1973

Schybergson, Gustaf (julk.) 1907: Suomen perustuslait ja järjestävät asetukset. Helsinki 1907

Suomen asetuskokoelma

Suomen säädöskokoelma

Suomen Lakimiesliiton kolmansien lakimiespäivien pöytäkirja 1947. Vammala 1948 (III lakimiespäivät)

Suomen valtiokalenteri/Finlands statskalender, eri vuosilta

Valtionarkiston yleisluettelo II. Helsinki 1966

Valtiopäivien pöytäkirjat (P)

Valtiopäivien asiakirjat (A)

[4] Lainvalmistelukunnan ehdotukset ja julkaisut on numeroitu vasta v:sta 1921. Sitä aikaisemmistakin ehdotuksista käytetään kuitenkin kirjastoissa ja bibliografioissa epävirallista numerointia. Tämän esityksen viitteissä käytetään Leena Mäntysen julkaisun »Lainvalmistelujulkaisut vuosina 1886—1979» (LAO 3/1980) mukaista numerointia, jollei toisin ilmoiteta. Koska ruotsinkielisistä ja suomenkielisistä julkaisuista on vakiintunut erilainen, osin päällekkäinen numerointi, ilmoitetaan viitteissä myös julkaisun kieli.

[5] Tekijän käytössä ollut kappale on oikeusministeriön kirjaston sidoksessa »Hallitusmuoto», joka käsittää hallitusmuodon syntyyn liittyneitä painettuja asiakirjoja.

[6] Sarjassa julkaistuja selvityksiä yms. on erikseen mainittu kohdassa C, kirjallisuus, sikäli kuin on kysymys tietyn henkilön taikka tiettyjen henkilöiden muutoin kuin työryhmässä laatimista selvityksistä tms.

C KIRJALLISUUS

Aarnio, Aulis 1975: Laki, teko ja tavoite. Forssa 1975.

— » — 1977: Suomalaisesta oikeusteoriasta 1900-luvulla — Pöyhönen, Juha (toim.): Suomalaista oikeusteoriaa, osa I s. 1—39. Helsinki 1977.

Ahava, Iivar 1929: Lainsäädännöllisiä »susia» — LM 1929 s. 219—228.

Amburger, Erik 1966: Geschichte der Behördenorganisation Russlands von Peter dem Grossen bis 1917. Leiden 1966.

Anners, Erik 1980: Den europeiska rättens historia 2. Några huvudlinjer. Arlöv 1980.

Backman, Eero 1976: Rikoslaki ja yhteiskunta I. Vammala 1976.

Bentham Jeremy 1843: The Constitutional Code — The Works of Jeremy Bentham, published under the superintendence of his executor, John Bowing, IX. Edinburgh 1843.

Bergh, Edv. 1884 ja 1888: Vår styrelse och våra landtdagar I ja II. Helsingfors 1884 ja 1888.

— » — 1894: Finland under det första årtiondet af Kejsar Alexander IIIs regering. Helsingfors 1894.

Bergholm, Axel 1912: Keisarillisen Suomen Hallituskonseljin ja Senaatin puheenjohtajat, jäsenet ja virkamiehet 1809—1903. Biograafisia tietoja. Porvoo 1912.

Bibliographica Iuridica Fennica I. Suomen lainopillinen kirjallisuus 1809—1948. Helsinki 1951.

Björne, Lars 1979: Oikeusjärjestelmän kehityksestä. Vammala 1979.

Blomstedt, Yrjö 1964: Rikoslakireformin ensimmäiset vaiheet vuoden 1866 osittaisuudistuksiin saakka — HArk 59 (1964) s. 421—517. Turku 1964.

— » — 1969: K. J. Ståhlberg. Valtiomieselämäkerta. Keuruu 1969.

— » — 1973: »Kuninkaallisen Majesteetin Oikeus Suomessa» ja »Turun hovioikeus sortovuosien kriisissä» — Turun hovioikeus 1623 31/10 1973 Åbo hovrätt, s. 31—168 ja 223—237. Porvoo 1973.

— » — 1977: Codex Aboensis som lagbok — Codex Aboensis — Kommentar och översättningar, s. 17—31. Helsingfors 1977.

Borg, Olavi 1965: Suomen puolueet ja puolueohjelmat. Porvoo 1965.

Cederberg, Lauri 1921: Finlands lagberedning — SvJT 1921 s. 408—410.

Cederholm, Theodor 1924: Politiska minnen. Utg. av Arne Cederholm. Helsingfors 1924.

Christiansen, Arne 1967: Keskustelupuheenvuoro aiheesta »Lagförberedelsens organisation och procedur» — NAT 1967 s. 251—258.

Dale, William 1977: Legislative Drafting: A New Approach. London 1977.

Dickerson, Reed 1965: The Fundamentals of Legal Drafting. Boston—Toronto 1965.

Erich, Rafael 1925: Suomen valtio-oikeus II. Porvoo 1925.

v. Eyben, W. E. 1975: Juridisk Grundbog I, 3. painos. København 1975.

Federley, Berndt 1960: Med Finlands ständers bifall och samtycke — HTF 1960 s. 126—152.
— » — 1963: Robert Montgomery och frågan om ministeransvarighet och parlamentarism i Finland på 1880- och 1890-talet — HTF 1963 s. 47—76.
— » — 1969: Storfurstendömet Finlands författningar och de allmänna rikslagarna — HTF 1969 s. 41—61 ja 127—166.
Forsman, Jaakko 1896: Suomen lainsäädännön historia, sen pääpiirteet I. Helsinki 1896.
Fraser, Georg 1888: De förnämsta regerings- och riks-organerna uti Kejsardömet Ryssland. Helsingfors 1888.
Grotenfelt, J. 1929: Översikt av Högsta domstolens utlåtanden och initiativ i lagstiftningsfrågor under åren 1918—1928 — JFT 1929, Liite s. I—XIX.
Hakkila, Esko 1939: Suomen tasavallan perustuslait. Porvoo 1939.
— » — 1940: K. J. Ståhlberg kansanedustajana vuosien 1930—1932 valtiopäivillä — Kaarlo Juho Ståhlberg Juhlakirja 1940 s. 235—241. Helsinki 1940.
Halila, Aimo 1962: Porvoon valtiopäivät ja autonomian ajan alkuaika — Suomen kansanedustuslaitoksen historia I s. 451—579. Helsinki 1962.
Hallinto ja kansalaiset. Seminaariraportti. Toim. Markku Kiviniemi & Jarmo E. J. Laine. Suomen Akatemian julkaisuja 1/1982. Helsinki 1982.
Hannikainen, Antti 1958: Suomen lainsäädännön ja oikeuslaitoksen historia vuoteen 1917 — Oma maa I s. 357—371. Porvoo 1958.
Heikel, Ivar A. 1940: Helsingin yliopisto 1640—1940. Helsinki 1940.
Helsingin yliopisto. Opettajat ja virkamiehet 1939—1968. Porvoo 1977.
Hemmer, Ragnar 1950 (1962): Suomen oikeushistorian oppikirja I, 2. painos. Porvoo 1962.
Herlitz, Nils 1926: Om lagstiftning genom samfällda beslut av konung och riksdag. Stockholm 1926.
Hesslén, Gunnar 1927: Det svenska kommittéväsendet intill år 1905. Dess uppkomst, ställning och betydelse. Uppsala 1927.
Hidén, Mikael 1974: Säädösvalvonta Suomessa I Eduskuntalait. Vammala 1974.
Hill, Hermann 1982: Einführung in die Gesetzgebungslehre. Heidelberg 1982.
Hissa, Jaakko 1977: Ministeristöt ja hallituspolitiikka 1957—1966 —Valtioneuvoston historia 1917—1966 II s. 471—508. Helsinki 1977.
Hjelt, Edv. 1912: Keisarillista Aleksanterin-yliopistoa koskevia säännöksiä. Järjestelmällinen käsikirja. Helsinki 1912.
Honka, Olavi 1972: Muistelmia ja mielipiteitä. Porvoo 1972.
Hyvämäki, Lauri 1964: Suomalaiset ja suurpolitiikka. Venäjän diplomatia Suomen sanomalehdistön kuvastimessa 1878—1890. Porvoo 1964.
— » — 1977: Valtioneuvosto 2. maailmansodan jälkeen vuoteen 1957 —Valtioneuvoston historia 1917—1966 II s. 243—470. Helsinki 1977.
Höglund, Olle 1967: Keskustelupuheenvuoro aiheesta »Lagförberedelsens organisation och procedur» — NAT 1967 s. 259—263.
Inger, Göran 1980: Svensk rättshistoria. Lund 1980.
Jussila, Osmo 1969: Suomen perustuslait venäläisten ja suomalaisten tulkintojen mukaan 1808—1863. Helsinki 1969.
— » — 1979 a: Kejsaren och lantdagen — maktrelationerna, särskilt ur kejsarens synvinkel — HTF 1979 s. 105—127.

— » — 1979 b: Nationalismi ja vallankumous venäläis-suomalaisissa suhteissa 1899—1914. Forssa 1979.
— » — 1982: Suomen keisarillisen senaatin lakineuvoston perustaminen ja toiminta vuosina 1914—1917. Lainvalmistelun historiatyön aineistoa 3. LAO 4/1982. Helsinki 1982.
— » — 1983: Venäläinen Suomi. Porvoo 1983.
Juva, Einar W. 1957: P. E. Svinhufvud I 1861—1917. Porvoo 1957.
— » — 1964: Suomen kansan historia I. Keuruu 1964.
Jutikkala, Eino 1968: Sääty-yhteiskunnan hajoaminen — Jutikkala, Eino (toim.): Suomen talous ja sosiaalihistorian kehityslinjoja s. 174—188. Porvoo 1968.
Jyränki, Antero 1973: Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos. Helsinki 1973.
— » — 1978: Presidentti. Vammala 1978.
— » — 1981: Arvostelu teoksesta Kulla, Heikki: Hallintolainkäyttö ja hallinto — LM 1981 s. 397—408.
Jääskeläinen, Mauno 1973: Suomen kansanedustuslaitoksen historia VII. Helsinki 1973.
— » — 1977: Valtioneuvoston historia 1917—1966 I, luvut 3—7, s. 273—610. Helsinki 1977.
— » — 1980: Sodanjälkeinen eduskunta (valtiopäivät 1945—1963) — Suomen kansanedustuslaitoksen historia VIII s. 135—520. Helsinki 1980.
Jääskinen, Niilo 1983: Historiallisen koulun oikeustiedekäsitys. Helsinki 1983.
Karlsson, Lars—Vartiainen, Pertti (toim.) 1970: Suomen lakimiehet 1970. Vammala 1970 (Suomen lakimiehet 1970).
Kansallinen elämänkerrasto I—V. Porvoo 1927—1934.
Kastari, Paavo 1940: K. J. Ståhlberg lainlaadintatyössä — Kaarlo Juho Ståhlberg Juhlakirja 1940 s. 244—253. Helsinki 1940.
— » — 1947: Ministeriöiden ja valtioneuvoston toiminnan rationalisoimisesta — LM 1947 s. 31—61.
— » — 1969: Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet. Porvoo 1969.
— » — 1977: Suomen valtiosääntö. Vammala 1977.
— » — 1979: Muistikuvia K. J. Ståhlbergista — Parnasso 1979 s. 225—234.
Killian, John H. 1976: Das Gesetzgebungsverfahren im Kongress der Vereinigten Staaten. Theorie und Praxis — Rödig (julk.) 1976 s. 96—112.
Kilpi, Pekka 1981: Säädösvalmistelun yleisohjaus — Juhlajulkaisu Lex r.y. 1961—1981 s. 69—85. Vammala 1981.
— » — 1983: Grundberedningen av författningar — målsättningar, utgångspunkter och problem. Promemoria till seminariet — Lagberedning i Norden s. 17—47.
Kindermann, Harald 1979: Ministerielle Richtlinien der Gesetzestechnik. Vergleichende Untersuchung der Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland, in Österreich und der Schweitz, Berlin—Heidelberg—New York 1979.
Kivivuori, Antti 1969: Suomen vahingonkorvauslainsäädännön kehitys I. Rikoslainsäädäntö 1809—1875. Joensuu 1969.
— » — 1971: Rikoslain suunnittelun vaiheita 1875—1884 — LM 1971 s. 10—29.
— » — 1972: Tutkimus ja lainvalmistelu — Aarnio, Aulis—Kivivuori, Antti: Tutkimus ja lainvalmistelu, LAO 2/1972 s. 19—27. Helsinki 1972.
— » — 1980: Säädösvalmistelun kieliongelmat — Hallinto 5/1980 s. 4—8.
Klami, Hannu Tapani 1977 a: Rakenneselityksistä — Oikeus 1977 s. 9—16.

— » — 1977 b: Oikeustaistelijat. Suomen oikeustiede Venäjän vallan aikana. Porvoo 1977.
— » — 1982: Svensk och finsk rättshistoria efter år 1809. Metodfrågor och forskningsproblem — JFT 1982 s. 244—266.
Klinge, Matti 1968 a ja b: Ylioppilaskunnan historia 3 ja 4. Porvoo 1968.
— » — 1975: Bernadotten ja Leninin välissä. Porvoo 1975.
— » — 1982: Kaksi Suomea. Keuruu 1982.
Korte, Kai 1967: Lagförberedelsens organisation och procedur — NAT 1967 s. 219—242 (alustus, jota seuraa keskustelu; keskustelu ja Kortteen loppupuheenvuoro s. 242—273).
— » — 1968: Om lagberedningen i det moderna samhället — Den 9 november 1868. Jubileumsskrift. Bilaga till JFT 1968 s. 93—108.
Koskimies, Rafael 1974 a ja b: Y. S. Yrjö-Koskisen elämä II (Nuijamieheksi luotu) ja III (Taipuako vai taittua 1882—1903). Keuruu 1974.
Koskinen, Yrjö 1879: Johtavat aatteet ihmiskunnan historiassa. Helsinki 1879.
Krems, Burkhardt 1979: Grundfragen des Gesetzgebungslehre erörtert anhand neuerer Gesetzgebungsvorhaben insbesondere der Neuregelung des Bergschadensrechts. Berlin 1979.
Krusius-Ahrenberg, Lolo 1934: Der Durchbruch des Nationalismus und Liberalismus im politischen Leben Finnlands 1856—1863. Helsinki 1934.
— » — 1943: Planerna på en ombildning av Finlands senat och 1860-talets inlägg i frågan — HArk XLIX s. 124—247. Helsinki 1943.
— » — 1981: Suomen kansanedustuslaitoksen historia II, luvut 1—3, s. 11—374. Helsinki 1981.
Kuka kukin on (aikalaiskirja) 1964. Keuruu 1963.
Kuka kukin on (aikalaiskirja) 1970. Keuruu 1970.
Kulturhistoriskt Lexikon för Nordisk Medeltid (KLNM) IX, X ja XI. Helsinki 1965 (IX ja X) ja 1966 (XI).
Kuuskoski, Reino 1947: Lainsäädännön valmistelun tehostamisesta — LM 1947 s. 337—350.
— » — 1949: Erään lakitekstin arvostelua — LM 1949 s. 63—69.
Lagberedningen i Norden, Rapporten från det nordiska seminariet om utvecklandet av författningsberedningen. Esbo (Finland) den 13—15 juni 1983, LAO 10/1983. Helsinki 1983.
Lilius, Patrik 1974: Säätyvaltiopäivien työmuodot — Suomen kansanedustuslaitoksen historia IV s. 149—341. Helsinki 1974.
Lindman, Sven 1948: Johan Jacob Nordström. Hans samhällssyn och politiska personlighet. Åbo 1948.
— » — 1968: Suomen kansanedustuslaitoksen historia VI. Helsinki 1968.
Lundahl, Per 1981: Vården av författningsspråket i regeringskansliet — Språkvård 4/1981 s. 17—19.
Lång, K. J. 1981: »Vankeinhoitolaitosta johtaa oikeusministeriö» — katsaus vankeinhoidon keskushallinnon muotoutumiseen — Suomen vankeinhoidon historiaa I s. 9—35. Helsinki 1981.
Madsen, Niels 1967: Keskustelupuheenvuoro aiheesta »Lagförberedelsens organisation och procedur» — NAT 1967 s. 242—247.

— » — 1982: Justitieministeriets udtalelser om grundlovsspørgsmål — Festskrift til W. E. von Eyben s. 13—23. København 1982.

Majoinen, Kaija—Mäntynen, Leena 1977: Ruotsi — Kandolin, Salme—Majoinen, Kaija—Mäntynen, Leena—Rahikka, Matti: Ulkomaisen lainvalmisteluaineiston käsikirja. Ruotsi, Saksan Demokraattinen tasavalta, Saksan liittotasavalta, LAO 12/1977 s. 1—32. Helsinki 1977.

Mali, Matti (toim.) 1959: Korkein oikeus 1809—1959. Helsinki 1959.

Marks von Würtemberg, E. 1934: Blick på den svenska lagstiftningen alltifrån adertonhundratalets början — Minnesskrift ägnad 1734 års lag I s. 143—202. Stockholm 1934.

Mechelin, Leo 1878: Robert von Mohl (Föredrag vid Juridiska föreningens årsmöte den 26 okt. 1878) — JFT 1878—79 s. 57—67.

— » — 1892: Om lagkodifikation i Finland — Finsk tidskrift 1892, 2 s. 229—348.

Merikoski, Veli 1974: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I, viides, uusittu painos. Porvoo 1974.

Miettinen, Martti 1973: Laintarkastuskunta — lainsäätäjän luuta vai hiekkaa lainvalmistelukoneiston rattaissa — Suomalainen Lakimiesyhdistys 75 vuotta s. 250—259. Vammala 1973.

Modeen, Viking 1979: Säädösehdotusten tarkastus ja korkeimman oikeuden myötävaikutus siihen — Korkein oikeus 60 vuotta s. 82—94. Helsinki 1979.

von Mohl, Robert 1862: Politik, Erster Band. Tübingen 1862 (Teossarjan »Staatsrecht, Völkerrecht und Politik» 2 osa).

Muukkonen, P. J. 1979: Maaliskuun 25 päivän rahasto vuosisatamme saatossa — LM 1979 s. 555—575.

Mäenpää, Olli 1979: Keskusviraston asema valtionhallinnossa. Helsinki 1979.

Mäntynen, Leena 1980: Lainvalmistelujulkaisut vuosina 1886—1979. Lainvalmistelun historiatyön aineistoa 1, LAO 3/1980. Helsinki 1980.

Nikolajeva, M. N.—Pigolkin, A. S. 1980: Lainsäädäntömenettely ja lainsäädännön systematisoinnin kysymyksiä Neuvostoliitossa, LAO 9/1980. Helsinki 1980.

Nordenstreng, Sigurd 1920: Borgarståndets historia vid Finlands landtdagar 1809—1906 I. Helsingfors 1920.

— » — 1936: L. Mechelin. Hans statsmannagärning och politiska personlighet I. Helsingfors 1936.

Nousiainen, Jaakko 1975: Valtioneuvoston järjestysmuoto ja sisäinen toiminta — Valtioneuvoston historia III s. 217—390. Helsinki 1975.

Nylander, Ivar 1969: Om den Stora Lagkommissionen och dess verksamhet 1736—1784 — Rättshistoriska studier III s. 237—254. Lund 1969.

Ollila, Kaija—Toppari, Kirsti 1975: Puhvelista punatulkkuun, Helsingin vanhoja kortteleita. Helsinki 1975.

Os, Andvar 1962: Lovforberedelsen — Lov og ret 1962 s. 241—249.

Osmonsalo, Erkki K. 1949 (1964): Perustuslaillisen kehityksen kausi — Korhonen, Arvi (toim.): Suomen historian käsikirja II, 2. p. Porvoo 1964.

Pajula, Paavo 1960: Suomalaisen lakikielen historia pääpiirteittäin. Porvoo 1960.

Palmén, E. G. 1914: Kodifioimisaikeista 1830- ja 1840-luvuilla — HAik 1914 s. 1—10.

— » — 1915—1917: Till hundraårsminnet af Johan Philip Palmen 1811 31/X 1911 II. Helsingfors 1915—1917.

Palmén, Johan Philip 1859: Juridisk Handbok för medborgerlig bildning. Helsingfors 1859.

Palmgren, Bo 1953: Reformförslag för lagstiftningsarbetet — JFT 1953 s. 114—124.

Petersen, Theodor—Soukka, Paavo 1965: Englannin oikeuslaitos. Vammala 1965.

Petrén, Gustaf 1980: Lagrådsintryck — SvJT 1980 s. 129—139.

Petrén, Gustaf—Ragnemalm, Hans 1980: Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar. Uddevalla 1980.

Pietiäinen, Jukka-Pekka 1980: Sotilaslainvalmistelukomitea 1918—1919. Piirteitä sen jäsenistöstä, toimintatavoista ja työn tuloksista — Sotahistoriallinen aikakauskirja I s. 178—187. Helsinki 1980.

Pohjolan-Pirhonen, Helge 1973: Kansakunnan historia 3. Porvoo 1973.

Polvinen, Tuomo 1967: Venäjän vallankumous ja Suomi 1917—1920 I. Helmikuu 1917—toukokuu 1918, 2 p. Porvoo 1967.

— » — 1973: Kenraalikuvernööri Bobrikov ja helmikuun manifesti — HAik 1973 s. 122—132.

Posti, Seija—Tiderman, Mikael (toim.) 1975: Suomen lakimiehet 1975. Hämeenlinna 1975 (Suomen lakimiehet 1975).

Puhakka, Y. W. 1925: Laki ja asetus Suomen oikeudessa. Helsinki 1925.

Puntila, L. A. 1982: Suomen poliittinen historia 1809—1966, 7. p. Keuruu 1982.

Raeff, Marc 1966: Plans for Political Reform in Imperial Russia, 1730—1905. New Jersey 1966.

Rantakari, K. N. 1949 (1964): Routavuodet — Korhonen, Arvi (toim.): Suomen historian käsikirja II 2 p. s. 289—371. Porvoo 1964.

Rasila, Vilho 1977: Suomen poliittisen historian vuodet 1905—1919 — Rasila, Vilho—Jutikkala, Eino—Kulha, Keijo K.: Suomen poliittinen historia 1809—1975, 2 osa. Vuodet 1905—1975, s. 9—115. Porvoo 1977.

— » — 1982: Liberalismin aika — Ahvenainen, Jorma—Pihkala, Erkki—Rasila, Vilho (toim.): Suomen taloushistoria 2. Teollistuva Suomi s. 13—26. Helsinki 1982.

Rauhala, K. W. 1915 ja 1921: Keisarillinen Suomen Senaatti 1809—1909 I ja II. Helsinki 1915 ja 1921.

Regner, Göran 1983: Sverige — De nationella rapporterna om organisering och koordinerande styrning av författningsberedningen — Lagberedning i Norden s. 161—184.

Rein, Th. 1928 (1981): Juhana Vilhelm Snellman II, 4. p. Keuruu 1981.

Renvall, Pentti 1962: Ruotsin vallan aika — Suomen kansanedustuslaitoksen historia I s. 11—441. Helsinki 1962.

— » — 1965: Nykyajan historiantutkimus. Porvoo 1965.

Rommi, Pirkko 1964: Myöntyväisyyssuuntauksen hahmottuminen Yrjö-Koskisen ja suomalaisen puolueen toimintalinjaksi. Helsinki 1964.

Rödig, Jürgen (julk.) 1976: Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung. Berlin—Heidelberg—New York 1976.

Sainio, Toivo 1969: Lainsäädäntöaloite Suomen oikeudessa. Porvoo 1969.

Salonen, L. H. 1964: Lainvalmistelutyötä 80 vuotta — LM 1964 s. 1040—1057.

— » — 1965: Om lagberedningsarbetet i Finland — JFT 1965 s. 109—119.

— » — 1968: K. J. Ståhlbergin toiminta lainvalmistelukunnan jäsenenä — LM 1968 s. 32—76.

von Savigny, Fredrich Carl 1840 (1892): Vom Beruf unsrer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Neudruck nach der dritten Auflage (1840). Freiburg 1892.

Schlegel, Otto 1933: Loves forberedelse — NAT 1933 s. 217—236.

Schrey, Eero (toim.) 1958: Suomen lakimiehet 1958. Vammala 1958 (Suomen lakimiehet 1958).

Schultz, Lothar 1951: Russische Rechtsgeschichte. Lahr 1951.

Schweitzer, Robert 1978: Autonomie und Autokratie. Die Stellung des Grossfürstentums Finnland im russischen Reich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts (1863—1899). Giessen 1978.

Seitkari, O. 1949 (1964): Eduskuntauudistus ja uusi sortokausi — Korhonen, Arvi (toim.): Suomen historian käsikirja II, 2. p. s. 372—420. Porvoo 1964.

— » — 1958: Edustuslaitoksen uudistus 1906 — Suomen kansanedustuslaitoksen historia V s. 9—162. Helsinki 1958.

Sipponen, Kauko 1965: Lainsäädäntövallan delegoiminen. Vammala 1965.

— » — 1977: Lainsäädäntövalta — Suomen kansanedustuslaitoksen historia XI s. 9—25. Helsinki 1977.

Sjöberg, Sigfrid 1974: Studier kring Magnus Erikssons landslag — Rättshistoriska studier IV s. 13—54. Lund 1974.

Skåre, Jan 1979: Rettsskapende forvaltningsorganer; Justitiedepartementets lovavdeling — Lov og ret 1979 s. 395—402.

Soikkanen, Hannu 1975: Kohti kansanvaltaa 1. 1899—1937. Suomen Sosialidemokraattinen Puolue 75 vuotta. Vaasa 1975.

Soikkanen, Timo 1984: Kansallinen eheytyminen — myytti vai todellisuus? Juva 1984.

Stainton, Anthony 1976: Gesetzesvorbereitung in England. Hinweise zur Arbeitsweise des Parliamentary Counsel Office mit Bemerkungen zur formalen Seite des Gesetzgebung — Rödig (julk.) 1976 s. 120—131.

Strömholm, Stig 1976: Charakteristische Merkmale schwedischer Gesetzgebung — Rödig (julk.) 1976 s. 50—73.

— » — 1981: Introduction — Strömholm, Stig (toim.), An Introduction to Swedish Law s. 21—43. Stockholm 1981.

Ståhlberg, K. J. 1913: Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Helsinki 1913.

— » — 1934: Laki- ja asetusehdotusten tarkastuksesta — Festskrift för Otto Hjalmar Granfelt s. 142—148. Helsingfors 1934.

— » — 1946: Puheita 1927—1946. Helsinki 1946.

— » — 1947: Lausuntoja. Helsinki 1947.

— » — (julk.) 1949: Lainvalmistelukunnan lausuntoja. Helsinki 1949.

Suomen kansanedustajat 1907—1982. Helsinki 1982.

Suvanto, Antti 1982: Raha- ja luottomarkkinat — Ahvenainen, Jorma—Pihkala, Erkki—Rasila, Vilho (toim.): Suomen taloushistoria 2. Teollistuva Suomi s. 294—307. Helsinki 1982.

Svenskt biografiskt lexikon II. Stockholm 1920.

Tammio, E. H. I. 1948: Lain säätäminen itsenäisessä Suomessa. Vammala 1948.

Tiihonen, Seppo 1982: Hallinnon kehitys ja sen tutkiminen — Hallinto ja kansalaiset s. 13—31.

Tiihonen, Seppo—Tiihonen, Paula 1983: Suomen hallintohistoria. Helsinki 1983.

Torvinen, Taimi 1977: Valtioneuvoston historia 1917—1966 I, luvut 1 ja 2, s. 7—272. Helsinki 1977.

Tuominen, Uuno 1958: Autonomian ajan yksikamarinen eduskunta — Suomen kansanedustuslaitoksen historia V s. 165—411. Helsinki 1958.

— » — 1964: Suomen kansanedustuslaitoksen historia III. Helsinki 1964.

— » — 1974: Säätyedustuslaitos ja hallitusvalta — Suomen kansanedustuslaitoksen historia IV s. 345—369. Helsinki 1974.

— » — 1981: Suomen kansanedustuslaitoksen historia II, luvut 4 ja 5, s. 377—646. Helsinki 1981.

Tuori, Kaarlo 1983 a ja b: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 1 ja 2. Vammala 1983.

Tyynilä, Markku 1981: Tuomarit ja tuomarien nimittäjät. Nimittämisjärjestelmän kehitysvaiheita — Oikeus 1981 s. 6—17.

Törnqvist, Erik—Ryönänkoski, Urpo 1968: Teollistumisajan suhdannevaihtelut — Jutikkala, Eino (toim.): Suomen talous- ja sosiaalihistorian kehityslinjoja s. 221—248. Porvoo 1968.

Uggla, John 1943: Den finska lagberedningens verksamhet — SvJT 1943 s. 631—633.

Vaarnas, Kalle 1976: Ministerimatrikkeli 1917—1966. Valtioneuvoston historia 1917—1966 IV. Helsinki 1976.

Vahtimestari senaatissa ja valtioneuvostossa, Valtioneuvoston virasto- ja vahtimestarikerhon 15-vuotisjuhlateos. Helsinki 1977.

Waris, Heikki 1968: Muuttuva suomalainen yhteiskunta. Porvoo 1968.

Vartola, Juha 1979: Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Vammala 1979.

Wessén, Elias 1966: Texter och handskrifter — Åke Holmbäck—Elias Wessén: Magnus Erikssons landslag i nusvensk tolkning s. XIII—LIV. Lund 1966.

Westman, K. G. 1912: De svenska rättskällornas historia. Föreläsningar. Uppsala 1912.

Vettenranta, Leena 1982: Lainvalmistelukunnan lausuntoja vuosilta 1919—1945. Lainvalmistelun historiantyön aineistoa 2, LAO 2/1982. Helsinki 1982.

Wiitanen, Kai 1978: Ulkomaisen lainvalmisteluaineiston käsikirja. II osa. Ranska, LAO 11/1978. Helsinki 1978.

Vikatmaa, Juha 1971: Rikosoikeudellisen tunnusmerkistön säätämisestä ja merkityksestä — Suomen Nimismiesyhdistys 1921—1971 s. 141—157. Vammala 1971.

Wilskman, J. E. 1939: Lakimiesmatrikkeli. Elämänkerrallisia tietoja Suomen lakimiehistä. Porvoo 1939 (Lakimiesmatrikkeli 1939).

Virkkunen, Jaakko—Tuori, Kaarlo (toim.) 1980: Hallinnon rakenteet. Helsinki 1980.

Virtanen, Kari S. 1974: Kansakunnan historia 5. Porvoo 1974.

Wrede, R. A. 1934: Oikeuskehitys Suomessa jälkeen vuoden 1809 — Juhlajulkaisu 1734 vuoden lain muistoksi s. 1—76. Helsinki 1934.

Ylikangas, Heikki 1967: Suomalaisen Sven Leijonmarckin osuus vuoden 1734 lain naimiskaaren laadinnassa. Lahti 1967.

— » — 1975: Receptionen av romersk rätt i Sverige — HTF 1975 s. 239—252.

— » — 1977: Oikeushistorian lähteistä — Oikeus 1977 s. 5—8.

— » — 1982: Hallinnon tutkimuksen asema historiantutkimuksessa — Hallinto ja kansalaiset s. 32—38.

— » — 1983: Miksi oikeus muuttuu. Laki ja oikeus historiallisen kehityksen osana. Juva 1983.

Zander, Michael 1980: The Law-Making Process. London 1980.
Öhlinger, Theo 1982: Planung des Gesetzgebung und Wissenschaft — Einfürung in das Tagungsthema — Öhlinger, Theo (toim.), Methodik des Gesetzgebung s. 1—14. Wien—New York 1982.
Öhman, C. A. 1953: Reformförslag för lagstiftningsarbetet — JFT 1953 s. 181—183.
Östergren, P.A. 1902: Till historien om 1734 års lagreform I. Inledning och öfversigt. Lund 1902.

D PAINAMATTOMAT TUTKIMUKSET JA SELVITYKSET

Hietaniemi, Tuija 1980: Tietoja lainvalmistelukunnan jäsenistä 1885—1980 (selvityksiä lainvalmistelukunnan matrikkelia varten. LAO:ssa säilytettävä käsikirjoitus).
Jaakkola, Risto 1981: Lainvalmistelijat 1885—1984. Luonnos 13. 5. 1981 (julkaisematon käsikirjoitusluonnos; jota on voitu tekijän luvalla käyttää tässä tutkimuksessa).
Rinta-Tassi, Osmo 1972: Punaisen Suomen keskushallinnon organisaatio. Suomen historian lisensiaattityö, Jyväskylän Yliopisto 1972 (Työväen Arkisto).
Tyynilä, Markku 1983: Suomen perustuslain säännökset nimittämisoikeudesta tuomarin virkoihin. Julkaisematon valtiosääntöoikeuden laudaturkirjoitus Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa. Helsinki 1983.
Vettenranta, Leena 1983: Lainvalmistelukunnan ensimmäisen osaston toimeksiannot vuosilta 1883—1896, 1900—1906 ja 1908—1913 ja toisen osaston toimeksiannot vuosilta 1892—1896, 1898, 1900 ja 1907—1913, moniste 10. 10. 1983, LAO.
— » — 1984 a: Lainvalmistelukunnan toimeksiannot vuosilta 1917—1933, moniste 9. 1. 1984, LAO.
— » — 1984 b: Lainvalmistelukunnan toimeksiannot vuosilta 1934—1945, moniste 15. 2. 1984, LAO.
— » — 1984 c: Lainvalmistelukunnan toimeksiannot vuosilta 1946—1960, moniste 17. 2. 1984, LAO.

LYHENTEET[7]

A	Asiakirjat (Painetut valtiopäiväasiakirjat)
A	asetus
Aateliss.	Aatelissääty
Bil.	bilaga; liite
Ds	Departementsserien; Ruotsin ministeriöiden yl. monistetut selvitykset
Ed	Edistyspuolue
Ed.	Editor; toimittaja
EK	Eduskunnan kirjasto
HAik	Historiallinen aikakauskirja
HArk	Historiallinen arkisto
HE	Hallituksen esitys
HM	Hallitusmuoto
HTF	Historisk Tidskrift för Finland
IKL	Isänmaallinen Kansanliike
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
Ju, JuD	Justitiedepartementet (Ruotsin oikeusministeriö)
Julk.	julkaisija
KD	kirjediaari
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKK	Kenraalikuvernöörinkanslian arkisto
KKO	Korkein oikeus
KLNM	Kulturhistoriskt Lexikon för Nordisk Medeltid
Kok	Kansallinen kokoomus
KomM	komiteanmietintö
L	laki
LAO	Oikeusministeriön lainsäädäntöosasto/lainvalmisteluosasto; myös lainsäädäntöosaston/lainvalmisteluosaston julkaisusarja
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
LM	Lakimies
LVK	Lainvalmistelukunta; myös lainvalmistelukunnan painetut ehdotukset
M.a.	Mainittu artikkeli

[7] Niissä tapauksissa, että samalla lyhenteellä on useita merkityksiä, selvinnee oikea merkitys asiayhteydestä. Samasta viranomaisesta esiintyvät erilaiset lyhenteet johtuvat siitä, että esim. akteissa käytetyt lyhenteet ovat eri aikoina olleet erilaisia (esim. O.M., Oik.M., OM).

MEML	Maunu Eerikinpojan maanlaki
Ml	Maalaisliitto
M.t.	Mainittu teos
NAT	Nordisk Administrativt Tidsskrift
NKP	Neuvostoliiton Kommunistinen Puolue
Oik.M.	Oikeusministeriö
Oik.os.	Senaatin oikeusosasto
Oik.t.	Oikeustoimituskunta
OM, O.M.	Oikeusministeriö
O.T.	Oikeustoimituskunta
P	Pöytäkirjat (Painetut valtiopäivien pöytäkirjat)
p.	painos
p.	palsta
Pappiss.	Pappissääty
Pl.	palkkausluokka
Ptk	pöytäkirja, esim. senaatin, sen osaston tai valtioneuvoston pöytäkirja
Porvariss.	Porvarissääty
Prop.	proposition; esitys
Rah.al.	raha-asiainaloite
Rkp	Ruotsalainen kansanpuolue
Ruotsink.	ruotsinkielinen
s.	sivu, sivut
Sd	Sosialidemokraatti
Sdp	Suomen Sosialidemokraattinen Puolue
Sen.	Senaatti
SFS	Svensk Författningssamling; Ruotsin säädöskokoelma
SKDL	Suomen Kansan Demokraattinen Liitto
SNTL	Sosialististen neuvostotasavaltojen liitto; Neuvostoliitto
SosM	Sosiaaliministeriö
Suomenk.	suomenkielinen
SvJT	Svensk Juristtidning
Tal.os.	Senaatin talousosasto
Talonps.	Talonpoikaissääty
TMAE	Tulo- ja menoarvioesitys
Toim.	toimittaja
UUB	Uppsala Universitets Bibliotek; Upsalan yliopiston kirjasto
VA	Valtionarkisto
VJ	Valtiopäiväjärjestys
VM	Valtiovarainministeriö
VN	Valtioneuvosto
VNA	Valtioneuvoston arkisto
VNOS	Valtioneuvoston ohjesääntö
Vp	Valtiopäivät
VSV	Valtiosihteerinviraston arkisto
YVK	Yhdistys- ja vakuuskirja

I JOHDANTO

1. TUTKIMUKSEN PUITTEET

1.1. Lainvalmistelukunta ja sen organisaation kehitysvaiheiden pääpiirteet

Vuonna 1884 annetulla asetuksella perustettiin Suomenmaan Lainvalmistelukunta -niminen pysyväinen kolmijäseninen komitea, jonka jäsenet hoitivat tehtäväänsä päätoimisesti. Vuonna 1892 lainvalmistelukuntaan perustettiin toinen osasto, joka lakkautettiin 1902 mutta perustettiin uudestaan 1906. Aluksi lainvalmistelukunta oli suoraan senaatin alainen. Kun oikeustoimituskunta perustettiin 1892, tuli lainvalmistelukunta hallinnollisesti sen alaisuuteen. Vuonna 1914 lainvalmistelukunta lakkautettiin ja korvattiin Senaatin Lakineuvosto -nimisellä vakinaisella virastolla. Lokakuussa 1917 lakineuvosto puolestaan korvattiin jälleen lainvalmistelukunnalla, jossa aluksi oli kolme kaksijäsenistä osastoa, mutta vuodesta 1919 neljä ja vuodesta 1920 viisi osastoa.

Kun oikeusministeriö organisoitiin 1922 annetulla asetuksella, tehtiin lainvalmistelukunnasta oikeusministeriön lainsäädäntö- ja oikeushallinto-osaston toimisto, joka jakautui kaksijäsenisiin jaostoihin. Vuonna 1936 määrättiin yksi jaostoista toimimaan tarkastusjaostona, ja vuonna 1939 lainvalmistelukuntaan perustettiin kuudes jaosto. Vuonna 1960 toteutettiin laaja lainvalmistelutyön uudelleenjärjestely, jonka yhteydessä oikeusministeriön lainsäädäntö- ja oikeushallinto-osasto jaettiin kahdeksi osastoksi. Lainsäädäntöosasto jakautui nyt kahteen toimistoon: lainvalmistelukuntaan ja tarkastustoimistoon. Lainvalmistelukunta jakautui edelleen jaostoihin. Samassa yhteydessä perustettiin korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenistä muodostuva laintarkastuskunta.

Lainsäädäntöosaston henkilöstö kasvoi huomattavasti 1960-luvun jälkipuoliskolla ja 1970-luvun alkupuoliskolla. Lainvalmistelukunnan jäsenten eli vuodesta 1946 lainsäädäntöneuvosten toimien lisäksi osastolle perustet-

tiin lainsäädäntöjohtajan sopimuspalkkaisia virkoja ja lainsäädäntösihteerin ylimääräisiä toimia, jotka eivät kuuluneet lainvalmistelukuntaan. Käytännössä vakiintuikin 1970-luvulla organisaatio, jossa kolme lainsäädäntöjohtajaa koordinoi kukin omaa sektoriaan ja jossa työskentely pääasiassa tapahtui erikseen muodostetuissa työryhmissä. Vuonna 1977 oikeusministeriöstä annetulla asetuksella lainvalmistelukunta erillisenä organisaationa lakkautettiin muodollisestikin vuoden 1978 alusta. Lainsäädäntöosaston nimi muutettiin lainvalmisteluosastoksi, ja osasto jakautui kolmeen lainsäädäntöjohtajan johtamaan lainvalmisteluyksikköön sekä toimistopäällikkönä olevan lainsäädäntöneuvoksen johtamaan tarkastustoimistoon.

1.2. Tutkimustehtävästä

Tutkimuksen alaotsikkona on »Tutkimus lainvalmistelukunnan aseman ja organisaation kehitysvaiheista lainvalmistelukunnan perustamisesta 1884 vuoteen 1964». Tutkimuskohteena on lainvalmistelukunta. Alaotsikossa on pyritty ilmaisemaan se tarkastelukulma, josta tutkimuskohdetta lähestytään, sekä tekemään eräitä rajauksia. Yleisenä tutkimustehtävänä on pyrkiä *kuvaamaan* ja *selittämään* lainvalmistelukunnan aseman ja organisaation kehitysvaiheita.

Valittu tarkastelukulma ei luonnollisestikaan ole ainoa mahdollinen. Tarkastelukulmaksi olisi voitu esimerkiksi valita lainvalmistelukunnan vaikutus Suomen lainsäädäntöön. Tarkastelukulmaansa valitessaan tutkija joutuu kuitenkin ottamaan huomioon omat edellytyksensä, muun muassa sen, pystyykö hän saamansa koulutuksen pohjalta selviytymään tehtävästään. Lainvalmistelukunnan asema ja organisaatio on eri aikoina järjestetty säädöksin, lähinnä asetuksilla. Nämä eri aikoina voimassa olleet säädökset muodostavat sen kehikon, jonka ympärille tarkastelut rakennetaan. Tällainen lähestymistapa tuntuu oikeustieteellisen koulutuksen saaneen tutkijan kannalta perustellulta.

Edellä selostettu tarkastelukulman valinta merkitsee sitä, että tutkimuksessa kiinnitetään päähuomio lainvalmistelukunnan asemaan ja organisaatioon. Samalla se merkitsee sitä, että eräät tekijät jäävät vähemmälle huomiolle. Esimerkiksi lainvalmistelukunnan jäsenten henkilöhistoriaan, lainvalmistelukunnan laatimiin säädösehdotuksiin ja lainvalmistelukunnan vaikutuksiin Suomen lainsäädäntöön kiinnitetään huomiota vain sikäli kuin se on tarpeen lainvalmistelukunnan aseman ja organisaation kuvaamiseksi ja selittämiseksi. Luonnollisesti ei näitäkään kysymyksiä kuiten-

kaan voida jättää kokonaan sivuun. Koska lainvalmistelukunnan käytännön valmistelutyön käsitteleminen jää tutkimuksessa vähemmälle huomiolle, ei myöskään lainvalmistelukunnan merkitystä kansainvälisessä lakiyhteistyössä ole katsottu aiheelliseksi erikseen käsitellä.

Lainvalmistelukunta ei minään aikana ollut ainoa lainvalmisteluelin, vaan suuri osa lainvalmistelusta tapahtui muun muassa erityisissä komiteoissa. Lainvalmistelukunnan aseman ymmärtäminen jää vajavaiseksi, jollei tarkastella esimerkiksi sitä, miten merkittävää sen valmistelema lainsäädäntö oli verrattuna muualla valmisteltuun. Lainvalmistelukunnan osuus koko lainvalmistelutyössä joudutaan kuitenkin jättämään verrattain yleisluontoisten havaintojen varaan.[1]

Kuten tutkimuksen alaotsikosta ilmenee, seurataan lainvalmistelukunnan aseman ja organisaation kehitysvaiheita tässä tutkimuksessa vain vuoteen 1964. Tämä rajaus johtuu sekä tutkijasta että tutkimuskohteesta. Olen toiminut vuodesta 1973 ensin lainvalmistelukunnassa ja sitten tarkastustoimistossa, mistä syystä en voisi 1970-luvun tapahtumia selostaessani esiintyä jäävittömänä ulkopuolisena tarkkailijana. Vuoden 1960 organisaatiouudistuksessa muodostettiin erillinen lainsäädäntöosasto, jossa lainvalmistelukunta tuli osaston toiseksi toimistoksi lainvalmistelukunnasta erotetun tarkastustoimiston rinnalle. Kuten edellisessä jaksossa on mainittu, lainvalmistelukunta erillisenä organisaatioyksikkönä menetti 1970-luvulla merkityksensä, mikä kehitys johti siihen, että oikeusministeriöstä annetulla asetuksella (828/77), samalla kun lainsäädäntöosaston nimi muutettiin lainvalmisteluosastoksi, muodostettiin vuoden 1978 alusta lainvalmistelukunnan ja sen jaostojen tilalle kolme lainvalmisteluyksikköä. Vuodesta

[1] Tutkimuksen puitteiden hahmottumiseen on osaltaan vaikuttanut myös tutkimuksen oma »esihistoria». Alunperin nimittäin oli tarkoituksena, että laatisin oikeusministeriölle lainvalmistelukunnan 100-vuotishistoriaprojektiin liittyvän selvityksen »lainvalmistelutyön organisaation ja sääntelyn kehityksestä». Selvityksestä paisui kuitenkin laajahko tutkimus, ja kun oikeusministeriön tarkoituksiin katsottiin sittemmin riittävän lainvalmistelukunnan 100-vuotisjuhlien yhteydessä julkaistavaan juhlakirjaan tuleva suppeahko artikkeli, olen saattanut jatkaa tätä tutkimusta yksityisenä tutkimustyönä.

Juhlakirjaan on tarkoitus sisällyttää myös muun muassa lainvalmistelukunnan jäsenten matrikkeli sekä erilliset lainvalmistelijoita ja lainvalmistelukunnan työtä koskevat selvitykset. Tämä puoli lainvalmistelukunnan historiasta voidaan tästäkin syystä jättää tässä tutkimuksessa syrjemmälle. Juhlakirjaan tulevat artikkelit ja lopullinen matrikkeli eivät olleet vielä käytettävissä tämän tutkimuksen viimeistelyvaiheissa. Muuta lainvalmistelukunnan 100-vuotishistoriaprojektin aineistoa, varsinkin *Risto Jaakkolan* ja *Leena Vettenrannan,* o.s. *Mäntynen* kokoamaa materiaalia olen sen sijaan voinut tutkimuksessani hyödyntää.

1960 olisikin kehityksen tarkastelua jatkettava lainsäädäntöosaston-lainvalmisteluosaston kehitysvaiheiden tarkasteluna eikä pelkästään lainvalmistelukuntaa koskevana.

Tätä tutkimusta ei kuitenkaan päätetä vuoteen 1960 vaan vuoteen 1964, jolloin voidaan seurata myös vuoden 1960 organisaatiouudistuksen toteutumista käytännössä. Vuoden 1960 uudistusten voidaan arvella vuoteen 1964 mennessä saavuttaneen jonkinmoisen vakiintuneisuuden. Vuoden 1964 valitsemiseen viimeiseksi tarkasteluvuodeksi on toki vaikuttanut myös se, että se on tasan 80 vuoden päässä lainvalmistelukunnan perustamisvuodesta. Vaikka varsinainen tutkimus päättyykin vuoteen 1964, on teoksen liitteeksi otettu varsinaisesta tutkimuksesta erillinen lyhyt selvitys lainsäädäntöosaston-lainvalmisteluosaston organisaatiokehityksestä vuoteen 1984, jota teoksen lukija voi halutessaan käyttää pohjana lisäinformaation hankkimiseksi.

Tämän jakson alussa esitetty yleinen tutkimustehtävä, lainvalmistelukunnan aseman ja organisaation kehitysvaiheiden kuvaaminen ja selittäminen, kaipaa lisätäsmennyksiä. Puhuttaessa lainvalmistelukunnan aseman ja organisaation »kehitysvaiheista» tarkoitetaan niitä muutoksia, joita lainvalmistelukunnan perustaminen merkitsi silloiseen tilanteeseen, ja sen asemassa ja organisaatiossa myöhemmin tapahtuneita muutoksia.[2]

Kehitysvaiheiden kuvaamis- ja selittämistehtävä voidaan ilmaista myös niin, että muutoksia selvitettäessä pyritään vastaamaan kysymyksiin: Mikä muuttui? Miten muuttui? Miksi muuttui?[3] Kahteen ensimmäiseen kysymykseen vastaamiseksi joudutaan esittämään tiettyjen tapahtumasarjojen kuvaus, rekonstruoimaan menneisyyttä. Lainvalmistelukunnan vaiheiden kuvausta ei kuitenkaan voida rajoittaa pelkästään lainvalmistelukuntaan, vaan kunkin ajan lainvalmistelukunta ja sitä koskevat tapahtumat on pyrittävä kytkemään omaan aikaansa ja silloiseen yhteiskuntaan.

Pelkkä kuvaaminen ei tietenkään riitä, vaan on pyrittävä myös muutosten selittämiseen, vastaamaan kysymykseen »Miksi muuttui?». Tähän kysymykseen vastaamiseksi joudutaan käymään läpi ne perustelut, joita muutokselle aikanaan esitettiin. Näihin niin sanottuihin virallisperusteluihin on kuitenkin suhtauduttava kriittisesti, ovathan muutosten valmistelusta vastanneet virkamiehet tavallaan asianosaisia. Sama koskee myös

[2] Varmuuden vuoksi on syytä muistuttaa, ettei »kehitys» historiantutkimuksessa käytetyssä merkityksessä sisällä sinänsä mitään kannanottoja siitä, olivatko muutokset muutoksia »huonompaan» tai muutoksia »parempaan»; vrt. Renvall 1965 s. 350—352.

[3] Vrt. esim. Jyränki 1981 s. 403.

muutosten vastustajia. Tästä syystä muutoksia on pyrittävä tarkastelemaan niiden yhteiskunnallista taustaa ja vallinnutta historiallista tilannetta vasten. Viime kädessä joudutaan muutosten selittämisessä näin ollen käyttämään myös rakenneselityksiä.[4] Rakenneselitysten käyttämisessä ei kuitenkaan pidä innostua liikaa. Oikeustieteessä tutkijat pitäytyvät usein tutkimustensa oikeushistoriallisissa osissa vain painettuihin lähteisiin. Rakenneselitykset saattavat tällöin tarjota keinon, jolla vältytään ikäviltä tuntuvilta arkistotutkimuksilta. Ymmärtääkseni rakenneselityksillä voidaan lähinnä täydentää ja testata niitä selityksiä, joihin voidaan primääriaineiston perusteella päätyä. *Heikki Ylikangas* onkin todennut, että »rakenteelliseen selittämiseen tähdättäessä on olennaista vain se, että tutkija ei tyydy opillisten vaikutteiden tai lainlaatijan/-säätäjän tarkoituksen osoittamiseen, vaan pyrkii sitomaan niin tarkoitukset kuin opilliset argumentitkin niiden esittäjäin taustan kartoituksen kautta olevaan historialliseen kokonaistilanteeseen».[5]

Tutkimuksen sitominen ennalta määrättyihin rakenneselityksiin ei edellä olevan perusteella olekaan asianmukaista. Myöskään tutkimukselle ennalta asetettavat kysymykset eivät voi olla kovin yksityiskohtaisia, koska asetetut kysymykset saattavat tutkimuksen kestäessä aiheuttaa uusia kysymyksiä ja näihin löydettävät vastaukset puolestaan uusia lisäkysymyksiä. Tutkimuksen tehtäväksi on lisäksi katsottava sen selvittäminen, onko lainvalmistelukunnan aseman ja organisaation kehitysvaiheissa havaittavissa mitään *säännönmukaisuuksia.* Näitä säännönmukaisuuksia tai niiden puuttumista tarkastellaan tutkimuksen loppujaksossa.

1.3. Eräät tutkimuksessa seurattavat muuttujat

Seuraavassa esitellään alustavasti eräitä muutossarjoja, joita tutkimuksessa tarkemmin seurataan. Asetelmat ja kaavio on tarkoitettu myös helpottamaan lainvalmistelukunnan aseman ja organisaation kehitysvaiheiden jäsentämistä. *Asetelmasta 1* ilmenevät lainvalmistelukuntaa eri aikoina koskeneet keskeisimmät säädökset, joista useimmat ovat asetuksia. *Asetelmasta 2* puolestaan ilmenevät lainvalmistelukunnan organisaatioyksiköt (osastot tai jaostot) sekä jäsenmäärät (vanhemmat ja nuoremmat jäsenet sekä lainvalmistelijoiden yhteismäärät) eri aikoina. Asetelman 2 mukaisia tietoja on pyritty havainnollistamaan kaaviolla.

[4] Rakenneselityksistä esim. Ylikangas 1977 s. 5—8 ja Klami 1977a s. 9—16.
[5] Ylikangas 1977 s. 8.

Asetelmasta 3 puolestaan ilmenee, mikä on kunakin aikana ollut lainvalmistelukunnan asema valtionhallinnon organisaatiossa (organisaatioasema), mikä viranomainen on kulloinkin määrännyt jäsenet lainvalmistelukuntaan (nimittävä viranomainen) sekä millä viranomaisilla on ollut oikeus antaa lainvalmistelukunnalle tehtäviä (toimeksiantoviranomaiset). Sitä, miltä viranomaisilta useimmat toimeksiannot ovat tulleet, selvitetään tutkimuksen asianomaisissa osissa.

Asetelmassa 4 esitetään eri aikoina voimassa olleet tehtävänmäärittelyt. Asetelmassa olevat tehtävänmäärittelyt ovat samalla pohjana luvun 2 tarkasteluille, joissa pyritään luonnehtimaan lakien säätämistä ja lainvalmistelua.

Asetelmissa ja kaaviossa on mukana myös vuosien 1914—1917 lakineuvosto. Vaikka lakineuvosto olikin olennaisesti toisenlainen toimielin kuin lainvalmistelukunta vuosina 1884—1914 ja vuodesta 1917, ei lakineuvostovaihetta voida jättää huomiotta lainvalmistelukuntaa koskevassa tutkimuksessa. Tässä tutkimuksessa lakineuvostovaihe sivuutetaan lyhyillä maininnoilla siitä syystä, että lakineuvostosta on äskettäin ilmestynyt *Osmo Jussilan* erillinen tutkimus.[6] Lakineuvostovaihehan oli melko lyhyt: syksystä 1914 kevätkesään 1917 eli vajaat kolme vuotta. Tänä aikana ei lakineuvosto ehtinyt valmistella yhtään lakiehdotusta.[7]

Asetelma 1

Lainvalmistelukuntaa koskeneet keskeisimmät säädökset 1884—1964.

säädös	antopäivä ja no[8]	pääasiallisin muutos
Asetus väkinaisen, Suomenmaan Lainvalmistelukunta nimisen komitean asettamisesta (lainvalmistelukunta-asetus 1884)	11. 7. 1884	lainvalmistelukunnan perustaminen
Asetus toimista voimassa olevan lainsäädännön tarkastamiseksi sen erinäisissä osissa (tarkastamisasetus 1892)	23. 5. 1892	II osaston perustaminen, oikeudenkäyntilaitoskomitean asettaminen

[6] Jussila 1982.

[7] M.t., erit. s. 10—12 ja 19—21.

[8] Asetuskokoelman numero ilmoitetaan vain vuodesta 1920, koska sitä ennen ei numerointi ollut säädöksittäinen.

Asetus sisältävä ohjesäännön Keisarilliselle Suomen Senaatille (senaatin ohjesääntö 1892)	13. 9. 1892	oikeustoimituskunnan perustaminen, LVK:n jäsenten nimitys oikeusosastolle
Asetus Keisarillisen Suomen Senaatin Ohjesäännön muuttamisesta eräiltä kohdin (ohjesäännön muutos 1902; kumottiin ns. marraskuun manifestilla 4. 11. 1905)	8. 9. 1902	lainvalmistelukunnan jäsenten nimitys talousosaston erityiselle täysi-istunnolle
Asetus sisältävä erityisiä Suomen Lainvalmistelukuntaa koskevia määräyksiä	11. 12. 1906	1902 lakkautetun II osaston palauttaminen, vuoden 1892 tarkastamisasetuksen kumoaminen
Asetus Suomen Lainvalmistelukunnan muuttamisesta Keisarillisen Suomen Senaatin lakineuvostoksi (lakineuvostoasetus 1914)	24. 9. 1914	lainvalmistelukunnan lakkauttaminen, lakineuvoston perustaminen
Asetus Suomen Senaatin Lainvalmistelukunnasta (lainvalmistelukunta-asetus 1917)	24. 10. 1917	lainvalmistelukunnan palauttaminen
Asetus oikeusministeriöstä (oikeusministeriöasetus 1922)	29. 12. 1922/315	lainvalmistelukunnan muuttaminen oikeusministeriön toimistoksi
Asetus valtion viroista ja toimista suoritettavan palkkauksen perusteista annetun lain täytäntöönpanosta	31. 1. 1924/34	lainvalmistelukunnan jäsenten palkkaus
Asetus oikeusministeriöstä (oikeusministeriöasetus 1933)	30. 1. 1933/38	lainvalmistelukunnan osalta vain vähäisiä muutoksia[9]
Asetus oikeusministeriöstä 30 päivänä tammikuuta 1933 annetun asetuksen muuttamisesta	31. 1. 1936/78	tarkastusjaoston perustaminen
Asetus lainvalmistelukunnan jäsenten palkkauksesta	19. 1. 1943/38	lainvalmistelukunnan jäsenten palkkaus[10]
Asetus oikeusministeriöstä annetun asetuksen muuttamisesta	20. 9. 1946/699	lainsäädäntöneuvoksen arvonimi

[9] Merkittävin muutos oli se, että muilta ministeriöiltä suljettiin pois mahdollisuus antaa toimeksiantoja lainvalmistelukunnalle (ks. asetelma 3).

[10] Asetuksella irrotettiin lainvalmistelukunnan jäsenten palkkausta koskevat säännökset yleisestä virkamiespalkkoja koskevasta asetuksesta (A valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta; 36/43). Asetus korvattiin useaan eri otteeseen uudella asetuksella; näitä asetuksia ei erikseen enää taulukossa mainita, kuten ei ole mainittu vuoden 1924 palkkausasetuksenkaan lainvalmistelukuntaa koskevia muutoksia.

Asetus oikeusministeriöstä annetun asetuksen muuttamisesta	17. 2. 1950/87	ei asiallisia lainvalmistelukuntaa koskevia muutoksia
Laki ja asetus laintarkastuskunnasta	23. 12. 1959/518 ja 20. 6. 1960/334	laintarkastuskunnan perustaminen
Laki eräiden virkojen perustamisesta valtioneuvoston ministeriöihin ja asetus lainsäädäntöosaston päällikön viran sekä puhtaaksikirjoittajan toimen perustamisesta oikeusministeriöön	23. 12. 1959/517 ja 9. 6. 1960/291	lainsäädäntöosaston päällikön viran perustaminen
Asetus oikeusministeriöstä annetun asetuksen muuttamisesta	20. 6. 1960/333	erillisen lainsäädäntöosaston perustaminen oikeusministeriöön sekä sen jakaminen lainvalmistelukuntaan ja tarkastustoimistoon
Asetus lainvalmistelukunnasta (lainvalmistelukunta-asetus 1960)	20. 6. 1960/335	lainvalmistelukunnan järjestäminen
Asetus valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta	20. 6. 1960/336	velvollisuus tarkastuttaa säädösehdotukset oikeusministeriössä (tarkastustoimistossa)
Asetus oikeusministeriöstä	28. 12. 1962/686	lainsäädäntöosastoa koskevat säännökset pysyivät ennallaan

Asetelma 2.

Lainvalmistelukunnan organisaatioyksiköt ja jäsenmäärä 1885—1964.

aika	organisaatioyksiköt ja jäsenmäärä		lainvalmistelijoita yht.
1885—1892	1 vanhempi jäsen (vj) 2 nuorempaa jäsentä (nj)		3
1893—1902	I ja II osasto 2 vj + 4 nj		6[11]
1902—1906	1 vj + 2 nj		3
1907—1914	I ja II osasto 2 vj + 4 nj		6
1914—1917 (lakineuvosto)	ylilakineuvos 3 vanh. lakineuvosta 3 nuor. lakineuvosta 1 sihteeri		8[12]
1917—1919	I, II ja III osasto 3 vj + 3 nj		6
1919—1920	I—IV osasto 4 vj + 4 nj		8
1920—1922	I—V osasto 5 vj + 5 nj		10
1922—1939	I—V jaosto (II jaosto v:sta 1936 tarkastusjaostona) 5 vj + 5 nj		10
1939—1960	I—VI jaosto 6 vj + 6 nj		12
1960—1964 (lainsäädäntö-osasto)	osastopäällikkö lainvalmistelukunta: I—V jaosto 5 vj + 5 nj	1 10	
	tarkastustoimisto: 2 lainsäädäntöneuvosta v:sta 1963 3 lainsäädäntöneuvosta	2 3	13 14

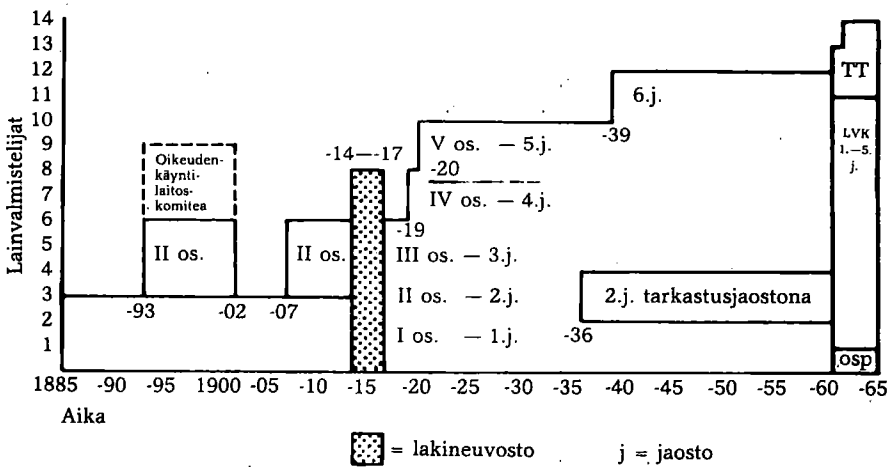
Edellä asetelmassa 2 esitetyt asiat voidaan kuvata myös seuraavalla kaaviolla, jossa vaaka-akselina on aika-akseli ja pystyakselina lainvalmistelijoiden määrä.

[11] Vuosina 1893—1902 toimi myös oikeudenkäyntilaitoskomitea, joka oli verrattavissa lainvalmistelukunnan osastoon. Siinä oli puheenjohtaja ja 2 jäsentä. Laajassa merkityksessä lainvalmistelukunnan jäsenmäärä oli 1893—1902 siis 9.

[12] Osa lakineuvoston viroista oli enimmän aikaa täyttämättä, ks. Jussila 1982 s. 12—17.

Kaavio

Lainvalmistelukunnan organisaatioyksiköt ja lainvalmisteluhenkilöstön määrä 1885—1964.[13]



Asetelma 3

Lainvalmistelukunnan organisaatioasema, nimittävä viranomainen ja toimeksiantoviranomaiset 1884—1964 voimassa olleiden säädösten mukaan.

Säädös	Organisaatioasema	Nimittävä viranomainen	Toimeksianto-viranomaiset
Lainvalmis-telukunta-asetus 1884	suoraan senaatin alainen pysyvä ko-mitea	senaatin plenum (1884—1892)	senaatti[14] (ple-num[15], talous-osasto, oikeus-osasto)

[13] Jaakkola 1981 on esittänyt kaavion lainvalmisteluhenkilökunnan kasvusta vuoteen 1981. Siinä näkyy tämän tutkimuksen ulkopuolelle jääviin vuosiin ajoittuva lainvalmisteluhenkilöstön kasvu 1960-luvun loppupuoliskolla ja 1970-luvun alkupuoliskolla. Tämän henkilöstön määrä oli 1970-luvulla yli 40.

[14] Asetuksessa ei suoraan säädetty toimeksiantoviranomaisesta, mutta se ilmeni epäsuorasti asetuksen toisesta kappaleesta.

[15] Vuosina 1892—96 ja 1903—1905 plenum kokoontui vain eri määräyksestä.

Senaatin ohjesääntö 1892	oikeusosaston alainen pysyvä komitea, joka »luettiin» oikeustoimikuntaan	senaatin oikeusosasto (1892—1903 ja 1905—1914)	
Ohjesäännön muutos 1902 (kumottiin 1905)	talousosaston alainen pysyvä komitea (1903—1905)	senaatin talousosaston erityinen täysi-istunto (1903—1905)[16]	
Lakineuvosto: lakineuvostoasetus 1914	talousosaston varapuheenjohtajan alainen virasto	ylilakineuvos ja vanh. lakineuvokset: keisari, nuor. lakineuvokset ja sihteeri: talousosasto	talousosasto, toimituskunnat[17]
Lainvalmistelukunta-asetus 1917	oikeustoimituskunnan alainen toimielin (lähinnä pysyvä komitea)	senaatin talousosasto — valtioneuvosto	senaatin talousosasto — valtioneuvosto[18]
Oikeusministeriöasetus 1922	oikeusministeriön toimisto	valtioneuvosto	valtioneuvosto (= yleisistunto tai jokin ministeriö)
Oikeusministeriöasetus 1933	— » —	valtioneuvosto	valtioneuvosto (= yleisistunto) tai oikeusministeri
Oikeusministeriöasetuksen muutos ja lainvalmistelukunta-asetus 1960	oikeusministeriön lainsäädäntöosaston toimisto, jonka rinnalla tarkastustoimisto	lainvalmistelukunta: valtioneuvosto laintarkastuskunnan esityksestä; tarkastustoimisto: valtioneuvosto	lainvalmistelukunta: oikeusministeriö[19]; tarkastustoimisto: eri ministeriöt

[16] Talousosaston erityiseen täysi-istuntoon 1903—05 kuuluivat talousosaston yleinen täysi-istunto ja kaksi venäjän kieltä osaavaa oikeusosaston jäsentä.

[17] Toimeksiantoviranomaisesta ei ollut nimenomaista säännöstä. Kun lakineuvosto oli senaatin »lakikonsulttiosasto» (Jussila 1982 s. 10—11), se oli niin talousosastoa kuin toimituskuntiakin avustava viranomainen.

[18] Toimeksiantoviranomainen ilmenee epäsuorasti asetuksen 1 §:n 2 momentista ja 5 §:n 1 momentista.

[19] Nimenomaisesti toimeksiantoviranomainen määrättiin osastolle 20. 9. 1960 vahvistetussa työjärjestyksessä.

Asetelma 4

Lainvalmistelukunnan tehtävänmäärittelyt 1884—1964.

Säädös:	*Tehtävänmäärittely:*
Lainvalmistelukunta-asetus 1884	»laki- ja asetusehdoitusten valmistamista varten sekä yleisen lain että hallinnollisen oikeuden aloilla»
Tarkastamisasetus 1892	I osasto: »toimitettava tarpeellinen yleisen lain siviili-oikeudellisten kaarten tarkastus sekä sen jälestä laadittava ehdotus niiden kokoonpanosta maan yleiseksi kansalais-laiksi»
	II osasto: »valmistelemaan ehdotuksia asetuksiksi, joilla vanhemmilta ajoilta voimassa oleva oikeus, paitsi perustuslain ja yleisen lain aloilla, on ajanmukaisesti uudistettava» — »osaston on etupäässä otettava käsiteltäväkseen maan vero- ja veronpano- sekä ylöskanto- ja tilintekotoimi ynnä niiden virastojen järjestys ja virkatoimi, joilla näissä on tekemistä».
	Oikeudenkäyntilaitoskomitea: »oikeudenkäyntilaitosta koskevan lainsäädännön tarkastamista varten».
Asetus sisältävä erityisiä Suomen Lainvalmistelukuntaa koskevia määräyksiä 1906	I osasto: »etenkin valmistaa perustuslakien sekä yleisen lainsäädännön alaan kuuluvia lakiehdotuksia».
	II osasto: »käsitellä etupäässä sellaisia asioita, jotka koskevat lainsäädännön muiden osain tarkastamista».
Lakineuvosto: Lakineuvostoasetus 1914	»lakiehdotusten valmistelu ja lausuntojen antaminen lainopillisista asioista»
Lainvalmistelukunta-asetus 1917	»Lainsäädännön eri aloille kuuluvain laki- ja asetusehdotusten valmistelemista varten»;
	»myös, Senaatin sitä pyytäessä, antaa sille lausuntoja lainopillisista asioista».
Oikeusministeriöasetus 1922	»valtioneuvoston määräyksestä lainsäädännön eri aloille kuuluvien laki- ja asetusehdotusten valmistaminen sekä lausuntojen antaminen lainopillisista kysymyksistä».
Oikeusministeriöasetus 1933	»valtioneuvoston tai oikeusministerin määräyksestä valmistella eri aloille kuuluvia laki- ja asetusehdotuksia sekä antaa lausuntoja lainopillisista kysymyksistä».
Oikeusministeriöasetuksen muutos 1936	— » —
	»Valtioneuvosto voi myös määrätä yhden lainvalmistelukunnan jaoston tarkastamaan laki- ja asetusehdotuksia sekä ehdotuksia Suomen lakikokoelmassa julkaistaviksi valtioneuvoston päätöksiksi».
Lainvalmistelukunta-asetus 1960	»valmistella laki- ja muita säädösehdotuksia sekä antaa lausuntoja lainopillisista kysymyksistä»
Oikeusministeriöasetuksen muutos 1960	Tarkastustoimisto: »tarkastaa laki- ja muut säädösehdotukset, jotka sitä varten on oikeusministeriöön toimitettu».

Tärkein tutkimuksessa seurattava muuttuja on tietysti lainvalmistelukunta itse, sen olemassaolon kulloinenkin peruste. Tärkeä peruste lainvalmistelukunnan olemassaololle on luonnollisesti se, että sitä on tarvittu: on katsottu tarvittavan pysyvää lainvalmisteluelintä. Tutkimuksen kannalta tuntuisi kuitenkin melko sinisilmäiseltä pitää lainvalmistelukuntaa ja sen tarpeellisuutta itsestäänselvyytenä. On myös kysyttävä, minkä tahojen intressejä tämäntyyppinen lainvalmisteluelin on palvellut ja liittyykö lainvalmistelukunnan olemassaoloon eri aikoina myös jokin tietynlainen käsitys lakien säätämisestä ja lainvalmistelusta. Tältä osin pyritään kysymyksenasetteluja vielä tarkentamaan luvussa 2.

1.4. Tutkimuksen aineistosta

Lainvalmistelukunnasta on olemassa jonkin verran kirjallisuutta, mutta se on varsin suppeata ja hajanaista. Ainoa yhtenäinen lainvalmistelukunnan vaiheita koskeva esitys on *L. H. Salosen* 1964 Lakimiehessä julkaisema artikkeli »Lainvalmistelutyötä 80 vuotta»[20], joka pohjautui lähinnä lainvalmistelukunnasta eri aikoina voimassa olleisiin säädöksiin. Merkittävän työn Salonen on suorittanut kootessaan artikkeliinsa luettelon lainvalmistelukunnan siihenastisista jäsenistä. Lainvalmistelukunnan perustamista ja myös II osaston perustamista sekä II osaston palauttamista 1906 on selostanut *K. W. Rauhala* senaatin historiassaan[21], muiden senaatissa vireillä olleiden kysymysten lomassa. Rauhala on käyttänyt lähteenään senaatin pöytäkirjoja ja muita alkuperäisasiakirjoja[22], mutta aivan systemaattisesti hän ei näytä lainvalmistelukuntaa koskevia alkuperäisasiakirjoja läpikäyneen. Lainvalmistelukunnan ja sen II osaston perustamisvaiheet on selostanut myös *E. G. Palmén* isänsä *Johan Philip Palménin* elämäkerrassa.[23]

Katsaus lainvalmistelukunnan vaiheisiin lähinnä eri aikoina voimassa olleiden asetusten pohjalta sisältyy *T. M. Kivimäen* johdolla toimineen lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä suunnittelemaan asetetun komitean mietintöön[24] vuodelta 1955. Mietintöön sisältyy myös luettelo lainvalmistelukunnassa valmistelluista merkittävimmistä säädöksistä. Valtioneuvoston historian 1917—1966 III osassa käsittelee *Jaakko Nousiainen* ly-

[20] Salonen 1964.
[21] Rauhala 1921 s. 304—310, 437—439 ja 533.
[22] Rauhala 1915 s. VI.
[23] E. G. Palmén 1915—1917 s. 1038—1048, 1073 ja 1144—1147.
[24] KomM 1955:6 s. 27—31.

hyesti myös lainvalmistelukuntaa kirjoittamassaan valtioneuvoston järjestysmuotoa ja sisäistä toimintaa koskevassa jaksossa.[25] Nousiainen on lyhyesti tarkastellut myös sitä, missä tehtävässä lainvalmistelukunnan jäsenet olivat silloin, kun heidät määrättiin lainvalmistelukuntaan.[26] *Mikael Hidén* on käytettävissä olevan kirjallisuuden pohjalta myös sivunnut lainvalmistelukunnan vaiheita säädösvalvontaa koskevan tutkimuksensa jaksoissa »valmistelu lainvalmistelukunnassa» ja »tarkastus oikeusministeriön tarkastustoimistossa».[27]

Tässä ei kuitenkaan ole tarkoituksena laatia bibliografiaa lainvalmistelukuntaa koskevista julkaisuista. Edellä oleva tarkastelu osoittanee kuitenkin, että systemaattinen kokonaisesityskin lainvalmistelukunnasta on tarpeen. Koska oikeustieteellisissä kirjoituksissa perinteisesti käytetään lähteinä vain aikaisempaa *painettua* aineistoa, ovat jostakin syystä julkaistuiksi tulleet lähteet saattaneet saada kohtuuttoman keskeisen sijan. Esimerkiksi 1930-luvun laintarkastuskuntahankkeita ja tarkastusjaoston perustamista käsiteltäessä on päälähteenä yleensä käytetty *K. J. Ståhlbergin* artikkelia »Laki- ja asetusehdotusten tarkastuksesta»[28], jonka Ståhlberg julkaisi Otto Hjalmar Granfeltin juhlakirjassa. Artikkelissaan Ståhlberg käsitteli myös lainvalmistelukunnan vaiheita. Ståhlbergin artikkelista ei kuitenkaan suoranaisesti ilmene, että se alun perin oli Ståhlbergin lainvalmistelukunnan jäsenenä oikeusministeriölle antama lausunto melko pitkälle edenneestä suunnitelmasta laintarkastuskunnan perustamiseksi.[29] Asiaa tutkimuksessa käsiteltäessä on toki Ståhlbergin kannanottojen lisäksi kiinnitettävä huomiota myös asian valmistelijoiden sekä muiden lausunnonantajien käsityksiin, vaikka nämä ovatkin löydettävissä vain arkistolähteistä.

Tämän tutkimuksen keskeisen lähdeaineiston muodostavat *virallislähteet*. Ne ovat suurelta osaltaan *arkistolähteitä*. Jossakin määrin on myös painettuja ja useammasta eri paikasta saatavilla olevia virallislähteitä. Tällaisia ovat esimerkiksi komiteanmietinnöt, lainvalmistelukunnan julkaistut ehdotukset ja valtiopäiväasiakirjat. Aikaisempi tutkimus, sikäli kuin sitä on, on luonnollisesti pyritty ottamaan huomioon. Lainvalmistelukunnan vaiheiden kytkemisessä kunkin ajankohdan tapahtumiin on käytetty lähin-

---

[25] Nousiainen 1975; lainvalmistelukunnasta erityisesti s. 360—361.

[26] M.t. s. 362.

[27] Hidén 1974 s. 83—90.

[28] Ståhlberg 1934.

[29] Se, että kysymyksessä on oikeusministeriölle annettu lausunto, ilmenee tosin Ståhlbergin 1947 julkaisemasta lausuntojensa kokoelmasta; Ståhlberg 1947 s. 6 ja 201.

nä historian yleisesityksiä sekä erityistutkimuksia, jotka lähinnä ovat yleisen Suomen historian, oikeushistorian, poliittisen historian ja taloushistorian alalta. Osittain on käytetty lähdekirjallisuus luettavissa hallintohistorian[30] alaan, jota tämäkin tutkimus läheltä sivuaa. Lainvalmistelukuntaa edeltävää aikaa koskevat tarkastelut samoin kuin ulkomaisten järjestelmien esittelyt on tutkimuksessa rakennettu pääasiassa toissijaisten lähteiden varaan.

Koska kysymyksessä on pitkän aikavälin tutkimus, ei ole ollut mahdollista systemaattisesti läpikäydä yksityiskokoelmissa ja muistelmakirjallisuudessa olevaa tutkimusaiheeseen liittyvää aineistoa. Tällaistakin aineistoa on kyllä käytetty, sikäli kuin sitä on ollut löydettävissä ilman kohtuutonta työmäärää.

Tutkimuksessa esiteltävän aineiston karsiminen on muodostanut oman ongelmansa. Aineistosta on löytynyt paljon sellaista tietoa, joka ei ehkä välittömästi palvele tutkimuksen päätehtävää, lainvalmistelukunnan aseman ja organisaation kehitysvaiheiden kuvaamista ja selittämistä, mutta jolla esimerkiksi nykyajan lainvalmistelijan käytännön työn kannalta on oma mielenkiintonsa. Myös tällaista aineistoa on jossakin määrin otettu mukaan. Toivon, ettei se kohtuuttomasti häiritse lukijaa.

Vaikka tutkimuksessa tutkimuksen alaotsikon mukaan tarkastellaan »lainvalmistelukunnan organisaation kehitysvaiheita», on varsinaisten organisaatioteoreettisten kysymysten käsittely jouduttu rajaamaan tutkimuksen ulkopuolelle. Julkishallinto on Suomessakin eriytynyt omaksi tieteenalakseen. Siinä omaksutut teoriat ja kysymyksenasettelut eivät tunnu tämän tutkimuksen kannalta hedelmällisiltä.[31] Vaikka lainvalmistelukunnassa tapahtunut lainvalmistelu, niin kuin seuraavassa luvussa tarkemmin todetaan, kuuluu valtiovallan perinteisessä kolmijaossa hallintoon, sijoittuu lainvalmistelu kokonaisuudessaan jonnekin hallinnon ja lainsäädännön välimaastoon. Hallinto-organisaation kannalta on lainvalmistelukunta ollut erityistyyppinen toimielin, mistä syystä hallinnontutkimukseen kuuluva kirjallisuus — hallintohistoriaa lukuunottamatta — on tässä tutkimuksessa katsottu voitavan jättää lähes huomiotta.[32]

[30] Hallintohistoriasta ks. erit. Ylikangas 1982 sekä myös Tiihonen 1982 ja Tiihonen—Tiihonen 1983.

[31] Esimerkkinä julkishallinnon teorioista ja kysymyksenasetteluista voidaan mainita Vartola 1979.

[32] Hallinnontutkimuksen nykytilaa esitellään seminaariraportissa Hallinto ja kansalaiset vuodelta 1982. Valtionhallinnon teoreettisia peruskäsitteitä ja näkemyksiä esitellään tiivistetysti julkaisussa Virkkunen—Tuori (toim.) 1980.

1.5. Tutkimuksen rakenteesta

Tutkimus jakautuu neljään osaan. Ensimmäisessä osassa »Johdanto» suoritetaan eräitä alustavia tarkasteluja tutkimuksen pohjaksi. Nyt esillä olevan tutkimustehtävää koskevan luvun jälkeen tarkastellaan 2 luvussa lakien säätämistä ja lainvalmistelua. Seuraavassa 3 luvussa esitetään tutkimuksen näkökulman laajentamiseksi vertailuaineistoa. Ensin tarkastellaan Suomen lainvalmistelun »esihistoriaa» eli Ruotsin lainvalmistelua niinä aikoina kuin Suomi vielä kuului Ruotsiin. Sen jälkeen esitetään ulkomaista vertailuaineistoa, ensin Ruotsista vuoden 1809 eli Suomen ja Ruotsin valtioyhteyden katkeamisen jälkeen ja sitten vanhalta Venäjältä eli Venäjän keisarikunnasta, johon Suomi 1809 liitettiin. Luvun loppujaksot sisältävät tietoja erinäisistä muista maista.

Varsinaiset lainvalmistelukuntaa koskevat tarkastelut sisältyvät II ja III osaan. Osassa II käsitellään lainvalmistelukuntaa 1884—1914 eli autonomian aikana toiminutta lainvalmistelukuntaa, »Suomenmaan lainvalmistelukuntaa», ja III osassa lainvalmistelukuntaa vuodesta 1917, »tasavallan lainvalmistelukuntaa», joka aloitti toimintansa noin puolitoista kuukautta ennen Suomen itsenäiseksi julistautumista. Autonomian ajan lainvalmistelua ennen vuotta 1884 tarkastellaan jakson II yhteydessä. Tällä ei kuitenkaan tarkoiteta mitenkään sitä, että lainvalmistelu ennen vuotta 1884 olisi ollut vain kehitystä, joka täydellistyi lainvalmistelukunnan tultua perustetuksi.

Viimeisessä, IV osassa, esitetään tiivistelmä kehitysvaiheista sekä tarkastellaan erinäisiä kehitysvaiheissa havaittavissa olevia säännönmukaisuuksia.

2. LAKIEN SÄÄTÄMISESTÄ JA LAINVALMISTELUSTA

2.1. Lakien säätämisestä

Lainvalmistelu kuuluu yhtenä osana siihen kokonaisprosessiin, joka johtaa lain syntymiseen. Tätä prosessia kutsutaan seuraavassa lain säätämiseksi.[1] Sitä voisi kutsua myös lainsäädännöksi, mutta termiä »lainsää-

[1] Kokonaisvaltaiseen lainsäädäntöprosessiin kuuluu tosin lain syntyvaiheiden lisäksi itse asiassa myös jo voimaan tulleen lain *seuranta* virikkeiden saamiseksi uusien lakien säätämiselle.

däntö» rasittaa sen monimerkityksisyys: sillä tarkoitetaan toisaalta voimassa olevien lakien kokonaisuutta, toisaalta toimintaa lakien aikaansaamiseksi.[2] Vallanjako-oppiin perustuvat tarkastelut sitäpaitsi rajaavat lainsäädännön »lainsäädäntövallan käyttämiseksi», jollaiseksi katsotaan vain yksi kokonaisprosessin vaihe.[3]

Tosin myös käytettävän ilmauksen »lain säätäminen» ympärille voisi rakentaa mitä moninaisimpia teoreettisia tarkasteluja siitä, mitä laki on ja missä eri merkityksissä sanaa »laki» käytetään. Ne eivät kuitenkaan ole tämän tutkimuksen kannalta tarpeellisia. Yleisesti ottaen on seuraavissa tarkasteluissa lähtökohtana täysimittainen lainsäädäntöprosessi, joka edellyttää sekä valtionpäämiehen että kansanedustuslaitoksen myötävaikutusta. Jotkin esitettävistä tarkasteluista tosin saattavat yhtä hyvin soveltua lain säätämiseen laajemmassa merkityksessä eli yleensä oikeusnormien asettamiseen.

Käsitykset siitä, mitä lakien säätäminen on, ovat eri aikoina vaihdelleet. Myös lainvalmistelukuntaa koskeviin ratkaisuihin ovat eri aikoina epäilemättä vaikuttaneet vallitsevat oikeudelliset oppisuunnat. Toisaalta on syytä uskoa, että kulloisetkin vallanpitäjät ovat osanneet katsoa oman etunsa. Se nykyisin yleisesti hyväksyttävissä oleva näkemys, jonka mukaan lain säätäminen on tyypillisesti tavoitteellista toimintaa[4], näyttää olevan yleistettävissä koko tarkasteltavan tutkimusjakson ajalle.

Tosin se havainto, että lainsäädäntö on yleisimpiä ja vaikuttavimpia ohjauskeinoja, kuten *Kauko Sipponen* asian ilmaisee[5], on selkiintynyt vasta päätöksentekomenettelyn analysoinnin kehittymisen myötä, ja lainsäädännön tutkiminen yhteiskunnallisen ohjaus- ja vaikutusprosessin osana on vasta viime vuosikymmeninä tullut tutkimustyön kohteeksi.[6] Toisaalta *Aulis Aarnio* toteaa olevan luonnollista ja puhetottumustemme mukaista käsittää lain säätäminen tavoitteelliseksi toiminnaksi. Aarnion mukaan »osaksi tällainen ajatustapa lienee perintöä jo valistusfilosofiasta ja sen seurannaisilmiöistä. Lainsäädäntö käsitetään tavalla taikka toisella yhteiskunnallisen *suunnittelun* välineeksi».[7]

---

[2] Vrt. esim. Sipponen 1965 s. 325—326.

[3] Tätä kysymystä tarkastellaan lähemmin jäljempänä tässä jaksossa.

[4] Ks. Aarnio 1975 s. 254.

[5] Sipponen 1977 s. 101.

[6] M.t. s. 101 alav. 2 ja s. 102.

[7] Aarnio 1975 s. 259; kursivointi Aarnion; vrt. myös Anners 1980 (s. 234), jonka mukaan tämän ajattelun juuret ovat jo antiikissa. Annersin mukaan uusien oikeussään-

Voimassa oleva lainsäädäntö vaikuttaa siihen, minkälaiseksi kansalaisten ja eri kansalaisryhmien asema yhteiskunnassa muodostuu. Valtioneuvoston 29. 10. 1980 vahvistamissa »Hallituksen esityksen laatimista koskevissa ohjeissa» ilmaistaan nykyinen »virallinen» väkemys seuraavasti:

> »Esityksen eräänä ydinkohtana tulee olla selostus siitä, mihin yhteiskunnallisiin puutteisiin tai epäkohtiin esityksellä pyritään vaikuttamaan. Selostuksesta tulee käydä ilmi esityksen yhteiskuntapoliittinen tavoite ja keinot sen saavuttamiseksi sekä näiden perustelut. Esityksen vaikutuksia selostettaessa on tarvittaessa kiinnitettävä huomiota siihen, miten esitys vaikuttaa kansalaisten tasa-arvoon ja eri kansalaisryhmien asemaan.»[8]

Lakien säätäminen on yhteiskunnan vallankäyttöä. Kuten Aarnio on asian ilmaissut, oikeusjärjestys »syntyy poliittisen toiminnan tuloksena, jolloin oikeusjärjestykseen ikään kuin jäädytetään vallitsevien valtasuhteiden mukainen käsitys yhteiskunnallisten suhteitten järjestämisestä. Tältä kannalta katsoen oikeusjärjestys on siis valtajärjestys, jolla suojataan kulloinkin tärkeäksi koettuja etuja.»[9]

Lainsäädännön ja lainvalmistelun yhteiskunnallista merkitystä ei välttämättä ole aina mielletty edellä kuvatulla tavalla.[10] *Heikki Ylikankaan* teos »Miksi oikeus muuttuu» antaa kuitenkin esimerkin siitä, että oikeudellisia teorioita ja oikeudellisia muutoksia voidaan kokonaisvaltaisestikin tarkastella eri yhteiskuntaryhmien intressien pohjalta. Ylikankaan mukaanhan »oikeudelliset muutokset eivät leviä maasta toiseen niin kuin kulkutaudit tai muotivirtaukset, vaan niiden eteneminen edellyttää, että jokin ryhmä tai jotkin ryhmät yhteiskunnassa nimenomaan haluavat tämän suuntaisia muutoksia ja pystyvät ne toteuttamaan. Muutosten on siis palveltava niitä läpi ajavien ryhmien tavoitteita ennen kuin niillä on mahdollisuus levitä».[11]

Tämän tutkimuksen tarkastelujakso käsittää sitä paitsi vain 80 vuotta.

---

töjen alkuperäinen legitimaatio oli varhaisen antiikin korkeakulttuurissa jumalan tahto — myöhemmässä kehityksessä sekularisoituneena ruhtinaan tai kansan tahdoksi: »Tämän lähtökohdan — lakia säätävän tahdon — kautta saattoi lainsäädäntö tulla menetelmäksi muuttaa yhteiskuntaa, ts. laeista tuli ohjailuvälineitä.»

[8] Hallituksen esitysten laatimista koskevat ohjeet 1980 s. 5.

[9] Aarnio 1977 s. 1.

[10] Klamin (1977b s. 185) mukaan »on meillä tarvittu vuosikymmeniä kestävä heräämisprosessi, ennenkuin *oikeudellisen sääntelyn ongelmien poliittinen ja vallankäytöllinen aspekti on opittu tiedostamaan*» (kursivointi Klamin).

[11] Ylikangas 1983, erit. s. 220.

Suomen suuriruhtinaskunta 1880-luvulla oli toki erilainen yhteiskunta, kun Suomen tasavalta 1950—1960-luvulla, mutta yhtäläisyyksiäkin on. Suomi oli jo 1880-luvulla muuttunut staattisesta agraariyhteiskunnasta ensimmäistä teollistumiskauttaan eläväksi kapitalistiseksi yhteiskunnaksi. Valtiopäivät oli alettu kutsua koolle 1860-luvun alusta, ja niiden toiminta oli järjestetty vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksellä, jolla myös säädettiin säätyjen vakinaisesta kokoontumisesta. Säätyjen myötävaikutuksella tapahtuva lainsäädäntö oli saavuttanut vakiintuneet muodot.[12]

Jo tämän jakson alussa viitattiin sanan »lainsäädäntö» merkitykseen rajattuna oikeudellisena käsitteenä. Hallitusmuodon 2 §:stä ilmenevän vallanjaon ja hallitusmuodon III luvun »Lainsäädäntö» perusteella on »lainsäädäntö» voimassa olevan oikeuden mukaan pyritty rajaamaan valtiovallan kolmijaon — lainsäädäntövalta, hallintovalta, tuomiovalta — puitteisiin.[13] Tällöin on yleensä perusteena pidetty hallitusmuodon III luvun säännöksiä, varsinkin 18 §:ää, jolloin lainsäädäntöön on luettu ensimmäisenä vaiheena 18 §:n 2 momentissa tarkoitettu esitysehdotusten laatiminen valtioneuvostossa.[14]

Voimassa olevan oikeuden mukaisesta kannasta seuraa kääntäen, että lainsäädäntöä edeltävä lainvalmistelu kuuluu hallintoon. *Rafael Erich* onkin todennut, että »lainsäädännön ulkopuolelle jää siis *edelläkäypä lainvalmistelutyö;* niin tärkeä asiallinen merkitys kuin sillä lainsäädännön kannalta usein onkin, se kuuluu oikeushallintoon eikä lainsäädäntöön».[15] Tämä havainto ei ole nyt esillä olevan tutkimuksen kannalta kovinkaan tärkeä; tosin sen perusteella voitaisiin todeta, että tieteenalojen jaottelussa lainvalmistelukuntaa koskeva tutkimus on hallinto-oikeuden eikä valtiosääntöoikeuden historiaa. Esitetty voimassa olevan oikeuden kanta koskee sitä

[12] Suomessa 1860-luvulla alkaneesta liberalistisesta talouskehityksestä ks. Rasila 1982. Lainsäädäntöehdotuksen hyväksymisen virkatiestä autonomian aikana ks. Backman 1976 s. 187.

[13] Vrt. esim. Sipponen 1977 s. 39—40.

[14] Esim. Erich 1925 s. 190—191, Hakkila 1939 s. 88 ja Sainio 1969 s. 25.

Kun Puhakka on HM 2 §:n nojalla katsonut lainsäädäntöelimiksi vain eduskunnan ja presidentin (Puhakka 1925 s. 164), on hänen katsottu jättäneen valtioneuvostovaiheen lainsäädännön ulkopuolelle (Sipponen 1977 s. 39, alav. 1 ja Sainio m.t. s. 25). Jos HM 2 § ja HM:n muut säännökset näyttävät johtavan eri tuloksiin, olisi tulkinnassa HM 2 §:n syntyvaiheet (ks. Lindman 1968 s. 331—343 ja 382—383) huomioon ottaen pantava pääpaino varsinaisille säännöksille (näin Tyynilä 1983 s. 104) eli tässä tapauksessa HM 18 §:lle.

[15] Erich 1925 s. 190. Samoin Hakkila 1939 s. 88.

paitsi vain vuoden 1919 hallitusmuodon säätämisen jälkeistä aikaa. Tosin Suomessa oli jo varhain muotoutunut käsitys vallanjaosta[16]; Kustaa III:n perustuslaeissahan oli niiden itsevaltaisuudesta huolimatta lainsäädäntövalta jäänyt kuninkaalle ja säädyille yhteisesti.[17] Venäläisille kuitenkin tällainen vallan kolmijako oli vieras.[18]

Edellä kuvattu valtiosääntöoikeuden mukainen näkemys, jossa »lainsäädäntö» on pyritty rajaamaan tarkkarajaiseksi oikeudelliseksi käsitteeksi, on saattanut haitata lain säätämisen hahmottamista kokonaisuutena. Tähän on muun muassa Kauko Sipponen kiinnittänyt huomiota toteamalla, että »lainsäätämistoiminta voidaan ymmärtää prosessina, jossa ajallisesti tarkastellen ovat erotettavissa valmistelu-, ratkaisu- ja toteuttamisvaihe sekä toteuttamisen arvioiminen ja arvioimisen välittäminen lainvalmisteluelimille».[19]

Länsi-Euroopan saksalaisella alueella, varsinkin Saksan Liittotasavallassa mutta myös Itävallassa ja Sveitsissä, on oikeustieteessä viime aikoina pyritty kehittelemään uutta tieteenalaa, lainsäädäntöoppia *(Gesetzgebungslehre)*, jonka puitteissa pyritään tarkastelemaan lainsäädäntöä kokonaisuutena erilaisten lähestymistapojen kautta. Tämä lainsäädäntöoppi on kuitenkin vielä melko hajanaista, eikä yhtenäistä teoriaa näytä vielä kyetyn muodostamaan. Länsisaksalaisen *Hermann Hillin* kirjaseen »Einführung in die Gesetzgebungslehre»[20] sisältyy tiivis esittely alan pääkirjallisuudesta[21]. Hillin mukaan kaikissa alan teoksissa ilmenee se vaikeus, joka kohtaa erilaisten osatieteiden yhdistämistä yhtenäiseksi lainsäädäntöopiksi. Teoksissa käsitellään erillisiä ongelmia, kuten kysymystä lain käsitteestä, lainsäädäntömenettelyä, valtiosääntöoikeudellisia perusteita ja oikeusfilosofisia, oikeus- ja normiteoreettisia vaatimuksia, oikeussosiologista tutkimusta, oikeudellisen ratkaisutoiminnan metodisia perusteita ja oikeussääntöjen

---

16 Esimerkiksi jo *J. A. Ehrenströmin* hallintolaitoksen uudistussuunnitelmassa vuodelta 1812 ehdotettiin lainsäädäntö-, lainkäyttö- ja toimeenpanovallan erottamista toisistaan; Rauhala 1915 s. 91. Ks. myös Johan Philip Palmén 1859 s. 20—32.

17 1772 HM 40—43 §; vrt. 1789 YVK 6 §.

18 Jussila 1982 s. 5. Venäjän vuoden 1906 perustuslaki merkitsi kuitenkin periaatteessa keisarin itsevallan rajoittamista lainsäädäntöasioissa sikäli, että lain säätämiseen vaadittiin perustuslain mukaan myös valtakunnanneuvoston ja -duuman päätös; Schultz 1951 s. 242. Suomen valtiopäivien ja keisarin valtasuhteita koskevista erilaisista suomalaisista ja venäläisistä tulkinnoista ks. Jussila 1979a passim.

19 Sipponen 1977 s. 39.

20 Hill 1982.

21 M.t. s. 1—3.

muodostamiseen liittyviä teknisiä kysymyksiä, vieläpä lainsäädäntöä automaattisen tietojenkäsittelyn kannalta.[22] Hillin omassakin esityksessä »lain synty» muodostaa vain yhden luvun, jossa erikseen tarkastellaan »sisäistä lainsäädäntömenettelyä», jolla Hill tarkoittaa lainsäädännöllisten ratkaisujen tekemisen metodiikkaa, ja »ulkonaista lainsäädäntömenettelyä», joka tarkoittaa lain syntyyn liittyviä muodollisia eri vaiheita.[23]

Kysymykset lainvalmistelun järjestämisestä liittyvät lähinnä Hillin mukaiseen »ulkonaiseen lainsäädäntömenettelyyn», joka puolestaan on eri maissa järjestetty erilaisin säännöksin. Saksalaisesta lainsäädäntöopista olisikin ilmeisesti eniten apua lainvalmistelun menettelyllisen puolen järjestämistä hahmotettaessa. Sitä paitsi »Gesetzgebungslehren» piirissä näkyy pyrkimyksiä kehittää siitä »arvovapaa» tiede, kuten ilmenee *Theo Öhlingerin* esittämästä varoituksesta, ettei nykyaikana voi olla mitään sellaista lainsäädäntöoppia, joka antaisi lausuntoja »oikeasta» oikeudesta. Öhlingerin mukaan oikeuden sisällön vahvistaminen on politiikan asia; politiikkaa voidaan avustaa tieteellisesti, mutta sen on tehtävä ratkaisut itse.[24]

»Gesetzgebungslehre» -yritykset osoittavat, että kokonaisvaltaisen teorian muodostamisen esteenä näyttää toistaiseksi olevan käsiteltävän aineiston sekalaisuus ja tarvittavien metodisten tarkastelukulmien moninaisuus.[25] Myöskään tämän tutkimuksen tarpeita varten ei kokonaisvaltaisen lainsäädäntö- tai lainvalmisteluteorian muodostaminen ole tutkimusekonomisista syistä mielekästä. Lakien säätämisen eri vaiheiden pelkkä kuvaaminen tässä yhteydessä taas tuntuisi olemassa olevan tiedon tarpeettomalta kertaamiselta.[26] Tässä tutkimuksessa riittänee, että pyritään paikallistamaan lainvalmistelun sijoittuminen lainsäädäntöprosessin kokonaisuuteen ja luonnehtimaan, mistä lainvalmistelussa on kysymys.

---

[22] M.t. s. 3.

[23] M.t. s. 62—96, erit. s. 62.

[24] Öhlinger 1982 s. 5.

[25] Tämän tutkimuksen kannalta on kiinnostava se detalji, että »Gesetzgebungslehren» harrastajat pitävät oppi-isänään saksalaista oikeustieteilijää ja liberaalipoliitikkoa *Robert von Mohlia*, joka 1862 esitti ehdotuksen pysyvän lainsäädäntökomission perustamisesta, mikä ajatus lienee aikanaan tullut tunnetuksi Suomessakin. Ks. esim. Kindermann 1979 s. 88 ja Krems 1979 s. 23—23. Robert von Mohlista enemmän jäljempänä jaksossa 3.5.

[26] Tällaisia lainsäädäntöprosessin kuvauksia löytyy esimerkiksi tietosanakirjoista. Kirjoittajakin on tällaista kuvausta yrittänyt tietosanakirja »Spectrumin» osassa 6 (Porvoo 1978) nimettömänä julkaistussa artikkelissa »Lainsäädäntö» (s. 316—320), johon sisältyy myös yritelmä prosessin kuvalliseksi esittämiseksi (s. 318—319). Nykyisin jo jonkin verran vanhentunut kansantajuinen yleisesitys lain säätämisestä on Tammio 1948.

Sitä ennen on kuitenkin tarkasteltava niitä valtiosääntöoikeudellisia puitteita, joihin lainvalmistelu on Suomessa eri aikoina sijoittunut. Valtiosääntöoikeudellisessa käsitteistössä lainvalmistelu liittyy lainsäädännöllisen *aloiteoikeuden* käyttämiseen.

2.2. Aloiteoikeuden kehitysvaiheita

Vuoden 1772 hallitusmuodon 40 §:ssä kiellettiin kuningasta »Säätyjen tiedotta ja suostumuksetta» uutta lakia tekemästä tai vanhaa kumoamasta ja 41 §:ssä säätyjä »Kuninkaan myöntymättä tai suostumatta» vanhaa lakia kumoamasta tai uutta tekemästä. HM 42 ja 43 §:n mukaan kuninkaan oli kuultava valtaneuvostoa sekä säätyjen esittämästä laista että sellaisesta laista, jota kuningas tahtoi esitellä säädyille.[27] Aloiteoikeus oli siis sekä kuninkaalla että säädyillä, ja kuningas oli lainsäädäntöasioissa sidottu valtaneuvoston myötävaikutukseen.

Vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjalla säätyjen aloiteoikeus poistettiin; YVK 6 §:n mukaan eivät säädyt käsitelleet muita asioita, »kuin niitä, joita Kuningas esittelee, niinkuin ennen v. 1680 oli tavallista».[28] YVK:lla ei kuitenkaan poistettu säädyillä vanhastaan ollutta oikeutta esittää anomuksia ja valituksia.[29] YVK 1 §:n 1 momentin mukaan kuningas muun ohella sai oikeuden »korkean tahtonsa mukaan määrätä kaikista Valtakunnan viroista», ja 2 momentin mukaan muut kuin 1 momentissa mainitut »valtakunnan hoitoon kuuluvat asiat» toimitettiin sillä tavalla »kuin Kuningas hyödyllisimmäksi näkee».[30] YVK:n antamisen jälkeen *Kustaa III* lakkautti koko valtaneuvoston. Asioiden valmistelusta huolehti yleisten asiain valmistelukunta; vuonna 1807 perustettiin kuninkaan avuksi kuninkaan valmistelukunta.[31]

Kun Suomi 1809 erotettiin Ruotsista ja liitettiin Venäjään autonomisena suuriruhtinaskuntana, oli tilanne se, että säädyillä ei ollut aloiteoikeutta eikä hallitsija ollut lainsäädäntöasioissa sidottu valtaneuvoston myötävaikutukseen. Hallitsijanvakuutuksessaan *Aleksanteri I* vahvisti »perustuslait» ja ne vapaudet ja oikeudet, joita kukin sääty ja maan asukkaat »tähän saakka

---

[27] Sitaateissa on käytety Hakkilan 1939 (s. 1047—1059) julkaisemaa 1772 HM:n suomennosta.

[28] Hakkilan julkaisema suomennos, Hakkila 1939 s. 1060—1062.

[29] M.t. s. 457—458.

[30] M.t. s. 1060—1061.

[31] Torvinen 1977 s. 11.

Constitutionin eli säättämisen jälkeen owat nauttineet».[32] *Osmo Jussilan* mukaan tosin ei ole selvää, mitä »perustuslaeilla» ja »constitutionilla» hallitsijanvakuutuksessa tarkoitettiin, ja keisarinvalta vahvisti 1772 HM:n ja YVK:n Suomen perustuslaeiksi ne nimenomaisesti mainiten vasta *Aleksanteri II:n* antamassa vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksen vahvistuksessa.[33] Sikäli kuin ei kiinnitetä huomiota 1772 HM:n ja YVK:n pysyvyyteen erityisinä perustuslakeina, voidaan todeta, että ainakin osaa niiden säännöksistä sovellettiin Suomessa autonomian alusta alkaen ja että ne siinä mielessä olivat Suomen voimassa olevaa oikeutta.[34]

Hallituskonseljin vuoden 1809 ohjesäännön 17 §:ssä säädettiin, että »yleiseen ei Konseli voi mitään lakia säätää, vaan sen toimi on jo annettuin lainsääntöjen piiriin rajoitettu, eikä sillä ole mitään oikeutta niitä muuttaa, tahi selittää, saatikka lakkauttaa». Ohjesäännön 18 §:n mukaan hallituskonseljilla oli kuitenkin oikeus ehdottaa keisarille lainselitysten antamista. Ohjesäännön 20 §:n mukaan hallituskonseljilla ei ollut »muuta valtaa, kuin minkä Keisarillinen Maj:ti on Konselille uskonut», mistä syystä muun muassa konseljin päätökset oli annettava keisarin nimissä.[35]

Kysymys senaatin eli aikaisemman hallituskonseljin lausunto-oikeudesta lainsäädäntöasioissa tuli keskusteltavaksi 1860-luvulla. Käytännössä keisari oli ratkaissut hyvinkin tärkeitä asioita ohi senaatin. Esimerkiksi päätös valtiopäivien koolle kutsumista edeltäneen tammikuun valiokunnan asettamisesta tehtiin 1861 ilman senaatin myötävaikutusta.[36] Tunnettua on myös, että senaattori *J. V. Snellman* esitteli Parolan nummella kesällä 1863 kielireskriptin suoraan keisarille, ilman että asiaa olisi ensin käsitelty senaatissa.[37]

Vuonna 1864 asetettu *J. M. Nordenstamin* johtama perustuslakikomitea ehdotti hallitusmuotoehdotuksessaan, että hallitsijan olisi ollut pyydettävä senaatin lausunto jokaisesta Suomea koskevasta asetuksesta ja jokaisesta säädyille annettavasta esityksestä.[38] Komitean hallitusmuotoehdotus ei

---

[32] Jussila 1969 s. 20; sitaateissa olevat sanonnat ovat Jussilan julkaisemasta sen ajan suomennoksesta.

[33] Jussila 1969, erit. s. 18—21, 222—228 ja 232—236. Vrt. myös Jussila 1979a, jossa epäillään saivatko autonomian ajan valtiopäivät koskaan 1772 HM 40 §:n mukaista asemaa valtiomahtina hallitsijan rinnalla.

[34] Vrt. Tyynilä 1983 s. 43—46.

[35] Schybergson (julk.) 1907 s. 159.

[36] Krusius—Ahrenberg 1981 s. 13 ja 41—47.

[37] M.t. s. 89 ja Rauhala 1921 s. 84.

[38] K. Grotenfelt (julk.) 1913 s. 28.

tunnetusti johtanut lainsäädäntötoimiin.[39] Sen sijaan vuoden 1867 valtiopäivillä nousi painovapausasetusta koskevan esityksen käsittelyn yhteydessä esiin kysymys, oliko keisari voimassa olleen perustuslain mukaan velvollinen kuulemaan senaattia ennen esitysten antamista. Kun senaatti ei ollut antanut esityksestä lausuntoa, katsoi lakivaliokunta mietinnössään, että esitystä ei ollut valmisteltu 1772 HM 42 §:ssä säädetyllä perustuslailli-sella tavalla.[40]

Pietarissa hankittiin lakivaliokunnan kannanoton johdosta asiantuntija-lausuntoja. Niissä katsottiin valiokunnan kanta harhaanjohtavaksi, koska valtaneuvosto oli YVK:n nojalla hajotettu. Asiantuntijoista *J. Ph. Palmén* kuitenkin oli sitä mieltä, että senaatti oli 1809 annetun hallituskonseljin ohjesäännön ja 1812 annetun kenraalikuvernöörin ohjesäännön nojalla saavuttanut sellaisen käytännön vahvistaman aseman, että sen — ellei se itse laatinut esitysehdotuksia — piti kuitenkin saada lausua käsityksensä niistä.[41] Senaatti velvoitettiin 26. 5. 1867 annetussa käskykirjeessä tiedottamaan, ettei sille siihen mennessä ollut millään lainmääräyksellä annettu sitä merkitystä ja niitä oikeuksia, joita Ruotsin valtaneuvostolla oli vuoteen 1789 ollut.[42]

Käytännössä senaatti kuitenkin yleensä valmisteli valtiopäiville annettavat esitykset.[43] Säännöksiä senaatin valmisteluvallasta ei kuitenkaan autonomian aikana annettu. Mechelinin senaatin 1907 laatimassa hallitusmuotoehdotuksessa ehdotettiin säädettäväksi, että »esitysehdotukset laatii senaatti».[44] Perustelujen mukaan tämä säännös olisi kuulunut niihin, jot-

---

[39] Krusius—Ahrenberg 1981 s. 187—189. Perustuslakikomiteaa ja varsinkin sen sisarkomiteaa, hallintolaitoskomiteaa, käsitellään jäljempänä jaksossa 4.4.

[40] Painovapauskysymyksestä ks. Krusius—Ahrenberg 1981 s. 221—230, Rauhala 1921 s. 219—220 ja Rein 1928 s. 446—459. Esitys oli valmisteltu Pietarissa komiteassa, johon oli kuulunut kenraalikuvernööri, ministerivaltiosihteeri ja hänen apulaisensa, Suomen asiain komitean kaksi suomalaista jäsentä, neljä senaattoria ja painoasiain ylihallituksen päällikkö. Lakivaliokunnan kanta esityksen valmistelun perustuslaillisuudesta lienee liittynyt siihen, että itse esitykseen suhtauduttiin kielteisesti. Säätyjen hyväksyttyä muutoksia painovapausasetukseen jätti keisari asetuksen vahvistamatta, ja Suomessa palattiin ennakkosensuuriin.

[41] Krusius—Ahrenberg 1981 s. 229.

[42] M.t. s. 230. Käskykirje »sen armollisen esityksen johdosta, koskeva painovapautta Suomessa ja sen täyttämisen ehtoja, jonka Hänen Majesteettinsa antoi vuonna 1867 kokoontuneille Suomenmaan säädyille» julkaistiin myös asetuskokoelmassa.

[43] Tuominen 1974 s. 367.

[44] Mechelinin senaatin hallitusmuotoehdotus s. 32.

ka olivat »asialliselta puoleltaan yhtäpitäviä voimassa olevan oikeuden kanssa».[45]

Säädyt saivat niiltä YVK:lla poistetun esitysoikeuden jo autonomian aikana. Kun säädyt Porvoon valtiopäivien jälkeisen yli 50 vuoden tauon jälkeen kutsuttiin koolle vuosien 1863—64 valtiopäiville, säädyt käyttivät aktiivisesti anomusoikeuttaan; anomusehdotusten käsittely vei »armollisten esitysten» käsittelyyn verrattuna huomattavan paljon tilaa.[46] Valtiopäivien valtaistuinpuheessaan Aleksanteri II lupasi palauttaa säädyille esitysoikeuden[47], mutta vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksessä ei esitysoikeutta kuitenkaan myönnetty. Sen sijaan VJ 51 §:ssä vahvistettiin oikeus anomusehdotusten (»pyyntö-esitysten») tekemiseen.[48]

Esitysoikeuden säädyt saivat *Aleksanteri III:n* 25. 6. 1886 antamalla julistuskirjalla, jolla muutettiin 1869 VJ:n 51 ja 52 §. Esitysoikeus ei kuitenkaan koskenut perustuslakia, maa- ja meripuolustusta koskevia lakeja eikä painolakia.[49] Asia tuli vireille Suomen asiain komitean esityksestä.[50] Ehdotuksesta antamassaan lausunnossa, johon liittyi esitysehdotusta koskeva alistus, senaatti puolsi ehdotusta todeten muun muassa, että säätyjen saadessa esitysoikeuden »on todennäköistä, että anomusten määrä olennaisessa määrin vähenee ja lainsäädännön kulku sen myötä nopeutuu».[51]

Muodollisesti ottaen säätyjen aloiteoikeusasiassa oli kysymys keisarin ja säätyjen vallasta lainsäädäntöasioissa. Lainvalmistelukuntaa koskevan tutkimuksen kannalta on kuitenkin kiinnostavaa myös se, miten muutos vaikutti valtiopäivien ja senaatin valtasuhteisiin. Senaatin edellä siteerattu perustelu onkin tältä kannalta paljastava. Anomukset tehtiin keisarille, ja

---

[45] Em. ehdotus s. 8—9.

[46] Krusius—Ahrenberg 1981 s. 159. Anomuksista säätyvaltiopäivillä ks. Lilius 1974 s. 259—268.

[47] Krusius—Ahrenberg 1981 s. 124—126.

[48] Vuoden 1869 VJ:n syntyvaiheista ks. m.t. s. 249—374; esitysoikeudesta erit. s. 328 ja 344.

[49] Julistuskirjan syntyvaiheista ks. Tuominen 1964 s. 199—202, Lilius 1974 s. 269—271 sekä asiakirjat aktissa VSV 110/1884. Asia-alaltaan yhtäläisen äänioikeuden kuin valtionpäämies kansanedustuslaitos sai vasta 1906 VJ:n muutoksella toukokuussa 1918; Jyränki 1978 s. 291.

[50] Asian alkuvaiheista ks. E. G. Palmén 1915—17 s. 1020—1030 ja Jussila 1979a s. 116—119.

[51] Senaatin kirjelmä 9. 5. 1881, aktissa VSV 110/1884. Asian käsittely venyi sen takia, että säädyt vuoden 1882 valtiopäivillä lisäsivät lakiin vanhahtavan, lain perustuslainmukaisuutta korostavan johtolauseen ja vahvistuksen. Keisari ei tätä hyväksynyt, ja vuoden 1885 valtiopäiville annettiin esitys, joka oli puettu julistuksen muotoon.

niistä joutui myös senaatti antamaan lausuntonsa. Käytännössä vain pieni määrä anomuksia jäi ottamatta huomioon.[52] Anomusten avulla siis säädyt saattoivat ohjata senaatin lainvalmistelutyötä. *Uuno Tuominen* on todennut, että valtiopäivillä 1882—1904 talonpoikaissääty oli aloitetoiminnassa, erityisesti anomusehdotusten osalta, muita säätyjä selvästi aktiivisempi.[53] Anomusehdotusten merkitys oli siis suurin sille säädylle, joka oli kauimpana Suomen sisäisestä vallankäytöstä.

Se, että senaatti halusi anomusehdotusten määrän vähenevän, on ymmärrettävissä niin, että senaatti halusi hillitä säätyjen, varsinkin talonpoikaissäädyn, puuttumista keisarin kautta senaatin lainvalmisteluun. Anomusten tekemisen sijasta tuli valtiopäivämiesten ryhtyä kirjoittamaan esityksiä,[54] jolloin senaatti olisi saanut itse hoitaa omaa lainvalmisteluaan ja ottaa aloitteellisuuden lainsäädäntötoiminnassa omiin käsiinsä. Käytännössähän myös säätyesitysten perusteella annettavat lait olivat keisarille annettavien lausuntojen kautta senaatin kontrolloitavissa.[55]

Kuten odottaa sopii, ei valtiopäivien esitysoikeus muodostunut käytännössä kovinkaan merkittäväksi; varsinkin porvaris- ja talonpoikaissäädyille tuotti lakiesitysten kirjoittaminen vaikeuksia. Mutta toisaalta ei myöskään anomusehdotusten määrä vähentynyt.[56]

Edellä on tarkasteltu autonomian ajan kolmen »valtakeskuksen», keisarin, valtiopäivien ja senaatin, muodollista asemaa lainsäädännöllisen aloiteoikeuden käyttäjänä. Senaatti, jolle keisari ei tunnustanut »Valtakunnan Neuvoksille» kuulunutta lausunto-oikeutta lainsäädäntöasioissa, oli tosiasiallisesti merkittävimmässä asemassa aloitteellisuuden kannalta.[57]

Vuoden 1919 hallitusmuodolla tuli niin aloiteoikeus kuin valtioneuvoston asema esitysehdotusten laatijana valtiosääntöisesti järjestetyksi. Hallitusmuodon 18 §:n 1 momentin mukaan »oikeus tehdä ehdotuksia uuden lain säätämisestä ja ennestään olevan muuttamisesta, selittämisestä tai kumoamisesta on sekä presidentillä että eduskunnalla». Saman pykälän 2 momentin mukaan »presidentti käyttää aloiteoikeuttaan antamalla eduskun-

---

52 Lilius 1974 s. 267.

53 Tuominen 1964 s. 371—374.

54 Kirjoittamisvaikeuksiin vedoten säädyt muuttivat vuoden 1882 valtiopäivillä lakialoitteita koskevan muotovaatimuksen »täydellinen ehdotus» muotoon »lain muotoon laadittu ehdotus». Senaatin lausunto 2. 10. 1883 aktissa VSV 110/1884; ks. myös Tuominen 1964 s. 200.

55 Tuominen 1974 s. 367—368.

56 Lilius 1974 s. 269—271.

57 Tuominen 1974 s. 367.

nalle esityksiä lakiehdotuksineen. Esitysehdotukset laatii valtioneuvosto. Sellaisesta lakiehdotuksesta voidaan hankkia lausunto, asian laadun mukaan, korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta taikka molemmilta».[58]

Valtaosa lainsäädäntötyöstä on niin säätyvaltiopäivien aikana kuin yksikamarisessa eduskunnassakin tapahtunut hallituksen esitysten pohjalta.[59] Syitä valtiopäivien aloiteoikeuden vähäiseen merkitykseen säätyvaltiopäivien aikana on tarkasteltu edellä. Myöhemminkään ei eduskunta-aloitteilla ole ollut kovinkaan suurta merkitystä. Osittain tämä liittyy parlamentarismiin, jossa vallalla olevan käsityksen mukaan aloitteellisuuden on katsottu kuuluvan hallitukselle.[60] *Antero Jyränki* on katsonut tämän perustelun lievästi ontuvan, koska valtiosäännön mukaan aloiteoikeus ei muodollisesti kuulu ministeristölle vaan tasavallan presidentille.[61] Jyrängin huomautusta on kuitenkin syytä täydentää toteamalla, että »tosiasiallinen aloiteoikeus» eli esitysehdotusten laatiminen kuuluu HM:n nimenomaisen säännöksen mukaan valtioneuvostolle. Kuitenkin voitaneen yhtyä Jyrängin käsitykseen, että eduskunnassa sovelletut aloiteoikeuden rajoitukset ovat osoituksena periaatteellisesti kielteisestä asennoitumisesta siihen, että lakeja säädetään kansanedustajien ehdotusten pohjalta.[62]

Valtiopäiväjärjestysten (1869, 1906 ja 1928) säännösten mukaan asiat on ollut valtiopäivillä valmisteltava valtiopäivämiesten-kansanedustajien muodostamissa valiokunnissa. Ilmeisesti vapauden ajalta saatujen kokemusten pohjalta on eduskuntatyössä katsottu, että eduskunnan tehtävät rajoittuvat vain VJ:ssä mainittuihin. Esimerkiksi mitään tutkimusvaliokuntia tai -komissioita ei eduskunnan katsota voivan asettaa.[63] Näin ollen olisi valtiopäivätyölle Suomessa ollut ja olisi vieläkin vierasta, jos valtiopäivät ryhtyisivät asettamaan erityisiä lainvalmisteluelimiä.[64]

---

[58] Vuoden 1919 HM:n syntyvaiheista ks. esim. Lindman 1968 s. 327—426. Mechelinin senaatin ehdotuksen vaikutuksista HM:oon erit. s. 333.

[59] Ks. esim. Tuominen 1964 s. 370 ss. ja Sipponen 1977 s. 52.

[60] Sipponen 1977 s. 51—52. Samoin mm. Hakkila 1939 s. 623. Tosin, kuten Sipponenkin mainitsee, Suomen molemmat keskeiset perustuslait, 1919 HM ja 1928 VJ, on säädetty eduskunta-aloitteen pohjalta. Tärkeistä eduskunta-aloitteen pohjalta säädetyistä laeista voidaan lisäksi mainita työntekijäin eläkelaki (395/61).

[61] Jyränki 1978 s. 292.

[62] M.t. s. 295.

[63] Kastari 1977 s. 76—77.

[64] Vikatmaa 1977 s. 156 on tosin ehdottanut eduskunnan lainvalmistelukunnan tai -sihteeristön perustamista.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Yhdysvalloissa — Yhdysvalloissa ei sovelleta parlamentarismia — on vuodesta 1919 ollut kongressin yhteydessä erityinen »Legislative Drafting Service», joka nykyisin on järjestettynä niin, että kummallakin kamarilla, senaatilla ja edustajainhuoneella, on oma »Office of Legislative Counsel», joka avustaa kamarin jäseniä ja kongressin valiokuntia lakiehdotusten laatimisessa.[65] Sen sijaan parlamentarismin kotimaassa Englannissa vuonna 1869 perustettu pysyvä lainvalmisteluelin »Parliamentary Counsel Office» on nimestään huolimatta hallituksen lainvalmisteluelin.[66]

2.3. Lainvalmistelu osana lain säätämistä

Tämän luvun loppujaksoissa tarkastellaan hallituksen alaista lainvalmistelua. Suomessa tarkoitetaankin lainvalmistelusta puhuttaessa yleensä hallituksen alaisuudessa tapahtuvaa lainsäädännön valmistelua. Esimerkiksi *Kai Korte* on katsonut lainvalmistelulla tarkoitettavan kaikkia niitä toimenpiteitä, jotka tarkoittavat lakiehdotuksen laatimista ja jotka on loppuunsaatettu, kun lakiehdotus perusteluineen annetaan eduskunnalle.[67]

Eduskunnalle 1959 annetussa hallituksen esityksessä lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi[68] ja sen pohjana olleessa lainvalmistelukunnan ehdotuksessa[69] luettiin kuitenkin lainsäädännön valmisteluun huomattava osa koko lainsäädäntöprosessista. Lainvalmistelukunnan ehdotuksen ja hallituksen esityksen mukaan lainsäädännön valmistelussa voidaan Suomessa erottaa kolme vaihetta: lakiehdotuksen esivalmistelu, ehdotuksen käsittely ja tarkastaminen valtioneuvostossa sekä lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä tapahtuva tarkastaminen.[70] Ministeriöiden, komiteoiden ja lainvalmistelukunnan lain-

[65] Killian 1976 s. 100—101. Killianin (s. 99) mukaan senaattorit ja edustajainhuoneen jäsenet tekivät 93. kongressissa 1973—74 yhteensä 26 219 lakialoitetta, joista hyväksyttiin 649 eli alle 3 %. Suomen eduskunnassa vastaavat luvut ovat olleet 1954—57 497, 34 ja 7 %, 1966—69 877, 18 ja 2 % sekä 1972—75 1 571, 7 ja 0,4 %; Sipponen 1977 s. 51.

[66] Zander 1980 s.1—2 ja Stainton 1976 s. 120—122.

[67] Korte 1967 s. 220 ja 1968 s. 93. Myös Kilpi 1981 s. 69 mainitsee, että lainvalmistelun katsotaan päättyvän hallituksen esityksen antamiseen.

[68] HE 21/1959 vp.

[69] LVK 1959:2 (U. J. Castrén ja Risto Leskinen).

[70] LVK 1959:2 s. 3 ja HE 21/1959 vp. s. 1. Saman jaottelun on omaksunut myös Nousiainen 1975 s. 360 ja Salonen 1965 s. 109. LVK:n esittämän jaottelun pohjana on

valmistelutyön määritteleminen »esivalmisteluksi» antanee harhaanjohtavan kuvan tämän toiminnan merkityksestä. Erikoiselta tuntuu myös eduskunnan lainsäädäntötyön, varsinaisen lainsäädännän, luonnehtiminen tarkastukseksi. Saattaa tosin olla, että tarkastamisella eduskuntakäsittelyn yhteydessä haluttiin lainvalmistelukunnan ehdotuksessa ja hallituksen esityksessä viitata lakiehdotuksen valiokuntakäsittelyyn, joka valtiopäiväjärjestyksen 4 luvun otsikonkin mukaan on »valmistelua».

Mikael Hidén puolestaan on kutsunut sitä vaihetta, joka edeltää hallituksen esityksen esittelemistä valtioneuvostossa, valmisteluksi, ja sitä vaihetta, joka päättyy asian esittelemiseen tasavallan presidentille, käsittelyksi.[71] Historialliset syyt huomioon ottaen ei kuitenkaan liene perusteltua sulkea valtioneuvostossa tapahtuvaa käsittelyä lainvalmistelun ulkopuolelle. Autonomian aikana saattoi valmistelu tapahtua myös senaatin keskuudestaan asettamissa valiokunnissa, ja 1919 HM 18,2 §:n mukaan »esitysehdotukset laatii valtioneuvosto».[72] Vaikka hallitusmuodon säännös ei tarkoitakaan sitä, että valtioneuvosto itse myös alunperin valmistelisi esitysehdotukset[73], ei nykyinen menettely, jossa esitysehdotusten esittelemisestä tasavallan presidentille päätetään yleensä pelkällä nuijankopautuksella, välttämättä ole sellainen kuin hallitusmuotoa säädettäessä tarkoitettiin. Valtioneuvoston sisäiset menettelymuodot ovat vain vuosien kuluessa vakiintuneet sellaisiksi, että esitysehdotusten laatiminen valtioneuvostossa on käytännössä muodostunut lähes muodollisuudeksi.[74]

Tuntuisikin asianmukaiselta katsoa, että lainvalmistelu jatkuu niin kauan, kunnes on saatu aikaan »valmis» esitysehdotus. Tämä merkitsee sitä, että hallituksen esitysten osalta voidaan valmistelun 1919 HM:n mukaises-

---

ilmeisesti *Reino Kuuskosken* III lakimiespäivillä 1947 esittämä jaottelu. Kuuskosken mukaan »nykyään meillä lainsäädännön valmistelussa voidaan erottaa kolme eri vaihetta. Ensinnä on varsinainen lakiehdotuksen valmistaminen, niin sanoakseni lakiehdotuksen esivalmistelu. Sen jälkeen seuraa ehdotuksen tarkastus ja käsittely valtioneuvostossa. Viimeisenä vaiheena on lakiehdotuksen käsittely eduskunnassa.» Tarkastukseen kuului Kuuskosken mukaan tarkastus LVK:n tarkastusjaostossa ja eräissä tapauksissa lausunnon hankkiminen KKO:lta tai KHO:lta taikka molemmilta. Lakiehdotusten oikeudellinen ja muodollinen tarkastus valtioneuvoston istunnossa ansaitsi Kuuskosken mukaan siinä yhteydessä »vain maininnan, ei muuta». Kuuskoski 1947 s. 340—342.

[71] Hidén 1974 s. 75—76.

[72] Tämä säännös on peräisin Mechelinin senaatin hallitusmuotoehdotuksesta, jonka 53,2 §:n mukaan esitysehdotukset olisi laatinut senaatti. Autonomian ajan valmistelusta esim. Tuominen 1974 s. 367.

[73] Hakkila 1939 s. 88 ja Sainio 1969 s. 42.

[74] Kastari 1947 s. 53.

sa järjestelmässä katsoa päättyvän siihen, kun valtioneuvosto päättää esittää tasavallan presidentille, että tämä antaisi esityksen eduskunnalle. Jos presidentti hyväksyy esitysehdotuksen, tulee esitysehdotuksesta hallituksen esitys. Samoin asetusehdotus on »valmis» ja valmistelu päättyy, kun valtioneuvosto päättää esittää presidentille, että tämä antaisi asetuksen.[75]

Edellä esitetty on sovellettavissa myös senaattiin, joskin sillä varauksella, että kysymys on ainoastaan senaatin alaisuudessa tapahtuneen lainvalmistelun rajaamisesta. Valmistelu senaatissa siis päättyi, kun senaatti teki päätöksen esitysehdotuksen tai keisarin annettavaa asetusta koskevan ehdotuksen alistamisesta keisarille. On nimittäin otettava huomioon, että kenraalikuvernööri saattoi tehdä oman, poikkeavan ehdotuksensa ja että ennen esittelyä keisarille pyydettiin Suomen asiain komitean lausunto vuoteen 1891 ja sen jälkeen Venäjän asianomaisen ministeriön lausunto; vuodesta 1908 alkaen tärkeimmät Suomea koskevat kysymykset käsiteltiin Venäjän ministerineuvostossa.[76] Ja kuten edellisessä jaksossa on kerrottu, keisari saattoi periaatteessa valmisteluttaa esityksen ohi senaatin.

Se, että esitys- tai asetusehdotuksesta päättäminen oli autonomian aikana erotettu lopullisesta esityksestä tai asetuksesta päättämisestä, oli luonnollinen seuraus siitä, että kotimainen hallitus, senaatti, oli Helsingissä, ja valtionpäämies, joka oli myös Venäjän itsevaltias keisari, Pietarissa. Ilmeisesti näiden aikojen peruja on, että järjestelmä on samantapainen vielä nykyään.[77]

Nykyisten valtioneuvoston päätösten ja aikaisemmin senaatin itsensä annettavissa olleiden säädösten antamisessa ei voida erottaa ehdotuksesta päättämistä lopullisesta päätöksenteosta. Niinpä niiden osalta voidaan valmistelun katsoa päättyneen, kun säädösehdotus on hyväksytty valtioneuvostossa-senaatissa. Samoin ministeriön päätöksen valmistelun voidaan katsoa päättyvän, kun ministeriö on hyväksynyt päätöksen.

Edellä esitetyllä tavalla rajattu lainvalmistelu voidaan vielä jakaa osiin. Siinä voidaan erottaa *alustava valmistelu,* joka tähtää toimeksiannon antamiseen, *perusvalmistelu,* esimerkiksi ehdotuksen laatiminen komiteassa tai

---

[75] En katso tämän tutkimuksen kannalta tarpeelliseksi erottaa valmistelua ja päätöksentekoa, koska käytännössä valmisteluvaihe on usein pitkähkö prosessi, päätöksenteko taasen kertatapahtuma. Riittänee, että katsotaan valmistelun päättyneen, kun päätös on tehty.

[76] Senaatin alistusten käsittelystä ennen esittelyä keisarille ks. Backman 1976 s. 186—187, erit. alav. 18.

[77] Vrt. Kastari 1969 s. 169—170.

lainvalmisteluosastolla, aikaisemmin lainvalmistelukunnassa, mitä seuraa *lausuntovaihe,* jonka jälkeen on vuorossa valtioneuvostossa käsiteltävän ehdotuksen *jatkovalmistelu* ministeriössä; tätä jatkovalmistelua voidaan kutsua myös *tarkistamisvaiheeksi.*[78] Tämä jaottelu näyttäisi soveltuvan myös autonomian ajan lainvalmisteluun, jolloin tietysti täytyisi puhua jatkovalmistelusta senaatissa. Edellä selostettujen »ulkonaisten vaiheiden» ohella voidaan luonnollisesti tarkastella myös »sisällöllisiä vaiheita», joihin kuuluvat muun muassa aineiston kokoaminen, tavoitteiden asettaminen sekä yksittäisiä säännösehdotuksia koskevat ratkaisut ja niiden arviointi, mutta ne joudutaan tutkimuksen liiallisen paisumisen estämiseksi rajaamaan tarkastelun ulkopuolelle; nehän eivät varsinaisesti kuulu tutkimuskohteena olevaan lainvalmistelukunnan asemaan ja organisaatioon. Jossakin määrin niihin tosin voidaan kiinnittää huomiota kulloinkin tehtyjä organisaatioratkaisuja kuvattaessa.

2.4. Lainvalmistelusta sekä lainvalmistelukunnasta lainvalmisteluelimenä

Kun tarkastellaan jakson 1.3. asetelmasta 4 ilmeneviä eri aikoina voimassa olleita lainvalmistelukunnan tehtävänmäärittelyjä, havaitaan niiden olevan jopa yllättävän yhdenmukaisia. Vuonna 1884 lainvalmistelukunta perustettiin »laki- ja asetusehdoitusten valmistamista varten». Vuoden 1960 lainvalmistelukunta-asetuksen mukaan lainvalmistelukunnan tehtävänä oli »valmistella laki- ja muita säädösehdotuksia». Nämä tehtävänmäärittelyt ovat käytännöllisesti katsoen identtiset. Yhtäläisyys ilmenee vielä selvemmin säännösten ruotsinkielisestä sanamuodosta. Vuoden 1884 asetuksen ruotsinkielinen sanamuoto kuului: ». . . för utarbetande af förslag till lagar och författningar»; vuoden 1960 asetuksen taas: ». . . att bereda lag- och andra författningsförslag».[79]

---

[78] Esim. Kivivuori 1980 s. 4—5 ja Kilpi 1983 s. 18—19 ja 47.

[79] Ruotsin kielessä on sana »författning» ollut vanhastaan käytössä. »Säädös» sen sijaan oli vuoden 1960 lainvalmistelukunta-asetusta valmisteltaessa vasta äsken yleiseen käyttöön vakiintunut uudissana. Suomen kielen lautakunta oli 24. 10. 1950 *Reino Kuuskosken* ja *Veli Merikosken* ehdotuksesta suositellut säädöksen ottamista lain, asetuksen, valtioneuvoston päätöksen, kunnallissäännön ja muun normin luonteisen säännöstön yhteisnimitykseksi; tästä Sipponen 1965, s. 339. Sipponen (m.t. s. 324, alav. 245) myös kertoo Merikosken jo 1939 esittäneen sanan säädös käyttöönottamista.

Sanaa »asetus» puolestaan käytettiin 1800-luvulla paitsi merkityksessä »förordning»,

Vertailuaineistoksi voidaan tutkimusjakson ulkopuolelta esittää tehtävänmäärittely vuosilta 1974 ja 1977. Viimeisen erillisen lainvalmistelukunnasta annetun asetuksen (177/74) mukaan lainvalmistelukunnan tehtävänä oli muun ohella »suunnitella ja valmistella lainsäädännöllä toteutettavia uudistuksia». Voimassa olevassa oikeusministeriöstä annetussa asetuksessa (828/77) on lainvalmisteluosaston tehtävä määritelty samoin sanoin.

Epäilemättä lainvalmistelun »tuote» nykyisinkin on säädösehdotus, ja tavoitteena uuden säädöksen aikaansaaminen. Yhtä lailla voi uskoa 1880-luvullakin lainsäädännöllä toteutetun yhteiskunnallisia uudistuksia. Eri aikoina voimassa olleista tehtävänmäärittelyistä ei saakaan kuvaa siitä, mitä lainvalmistelu kulloinkin oli, vaan ne ainoastaan ilmaisevat kulloinkin voimassa olleen »virallisen» käsityksen lainvalmistelusta. Vuosien 1884—1960 tehtävänmäärittelyissä korostetaan lainvalmistelun teknistä luonnetta, kun taas nykyisin korostetaan lainvalmistelun yhteiskunnallista merkitystä.

Suomessa on lainvalmistelulta jo perusvalmisteluvaiheessa edellytetty valmista laki- tai muuta säädösehdotusta, kuten lainvalmistelukunnan osalta ilmenee eri aikojen tehtävänmäärittelyistä. Vaihtoehtoisia ehdotuksia ei ole ollut tapana tehdä, minkä voi havaita eri aikojen lainvalmistelukunnan ehdotuksia ja komiteanmietintöjä selailemalla. Jo perusvalmisteluvaiheessa siis muotoutuvat ne lain yhteiskunnalliset vaikutukset, joihin edellä jaksossa 2.1. on kiinnitetty huomiota. Valmistuneihin ehdotuksiin voidaan tietysti myöhemmissä käsittelyvaiheissa tehdä muutoksia, ja ehdotusta voidaan kokonaan olla käyttämättä jatkovalmistelun pohjana, mutta joka tapauksessa merkittäviä yhteiskunnallisia ratkaisuja tulee tosiasiallisesti tehdyiksi jo perusvalmisteluvaiheessa.

Eräiltä osin ratkaisut tulevat tehdyiksi jo ennen perusvalmisteluvaihetta: toimeksiantovaiheessa määrätään, mitä lakeja ryhdytään valmistelemaan. Jaksossa 2.2. on todettu, ettei valtiopäivien aloitevalta ole pystynyt kilpailemaan hallituksen aloitevallan kanssa. Voidaan arvella, että sillä, jolla on alaisuudessaan pysyvä lainvalmisteluelin, on tietynlainen etulyöntiasema lainsäädännöllisessä aloitteellisuudessa. Lainvalmistelukunnan or-

---

mikä merkitys sille vakiinnutettiin vuoden 1919 hallitusmuodossa, myös merkityksessä »författning», mikä ilmeni muun muassa »Suomen asetuskokoelman» nimessä vuoteen 1980. Vaikka säädös onkin myöhempien aikojen uudissana, käytetään sitä tässä tutkimuksessa 1800-luvun ruotsinkielisiä asiakirjoja selostettaessa sanan författning vastineena, koska sen ajan käännös »asetus» saattaa antaa nykylukijalle väärän kuvan.

ganisaatioasema ja sen toimeksiantajat ovatkin tämän tutkimuksen kannalta erityisen mielenkiinnon kohteena.

Myös valmistelutavan valinta suuntaa osaltaan jo ennalta tulevia ratkaisuja. Voidaan asettaa laajapohjainen, erilaisia näkemyksiä edustava valmisteluelin, jolloin siis jo valmisteluvaiheessa pyritään sovittamaan yhteen erilaiset näkemykset. Esimerkiksi valtiopäivätyön käynnistämisvaiheessa 1860-luvulla senaatti asetti vuosien 1863—64 valtiopäiville annettavia esityksiä valmistelemaan komitean, johon kuului yli 40 maan etevintä lainoppinutta ja muuta asiantuntijaa, joukossa useita valtiopäiviä edeltäneen tammikuun valiokunnan jäseniä.[80] *Kaarlo Tuorin* mukaan 1800-luvun loppupuolella näyttää säätyjaon mukainen edustusprinsiippi olleen vaikuttamassa komiteoiden kokoonpanoon. Vuosisadan vaihteessa alettiin Tuorin mukaan varsinkin työväen suojelua koskevia asioita valmistelleisiin komiteoihin ottaa myös työväestöön lukeutuvia henkilöitä.[81]

Äärivaihtoehtona ristiriitoja ennalta sovittelevalle valmistelulle ovat sellaiset valmisteluorganisaatiot, joiden tehtäväksi katsotaan vain toimeksiantajien näkemysten pukeminen lain muotoon. Tällaisia vaihtoehtoja edustavat edellä jaksossa 2.2. jo mainitut Englannin hallituksen »Parliamentary Counsel Office» ja Yhdysvaltojen kongressin »Office of Legislative Cousel» -toimistot. Tähän liittyy näkemys lainvalmistelijoiden ehdottomasta puolueettomuudesta. Lainvalmistelijan tulee olla »älyllinen eunukki» tai »tunteiltaan osteri» — laillisuuden ja ammattimoraalin rajoissa hänen tulee tehdä parhaansa asiakkaan tarkoituksen toteuttamiseksi, vaikka hän itse olisi siitä vahvasti eri mieltä.[82]

Se 1800—1900-luvun mannereurooppalainen juristinäkemys, joka jättää politiikan poliitikoille ja juridiikan juristeille[83], on heijastunut myös Suomen lainvalmisteluun; ja esimerkiksi lainvalmistelukunnan tehtävän määrittelemisellä laki- ja muiden säädösehdotusten valmisteluksi voidaan ymmärtää lainvalmistelunkin jätetyn juristien asiaksi.[84] Joka tapauksessa tuntuu vieraalta, että suomalainen lakimies olisi lainvalmistelijanakaan

[80] Krusius—Ahrenberg 1981 s. 100 ja senaatin yhteisen täysistunnon ptk 14. 11. 1862. Komitea työskenteli jakautuneena yhdeksään osastoon.

[81] Tuori 1983 a s. 200—202.

[82] Dickerson 1965 s. 9.

[83] Jääskinen 1983 s. 75.

[84] Kivivuoren (1972, s. 19) mukaan tällaisestä tehtävänmäärittelystä syntyy erehdyttävä kuva lainvalmistelutyön todellisesta luonteesta; se »kätkee taakseen sen tosiasian, että *lainvalmistelu on perusluonteeltaan yhteiskuntapoliittista suunnittelua*» (kursivointi Kivivuoren).

mieltänyt olevansa pelkästään toimeksiantajiensa tahdoton käskyläinen. Tästä syystä myös lainvalmistelijoiden valinnan voidaan uskoa vaikuttavan valmistelun lopputulokseen.

Lainvalmistelukunta oli kokoonpanoltaan verraten suppea. Se käsitti aluksi vain kolme jäsentä; niinä aikoina jolloin lainvalmistelukunta autonomian aikana käsitti kaksi osastoa, oli kummassakin osastossa kolme jäsentä. Vuodesta 1917 taas lainvalmistelukunnan osastot, vuodesta 1922 jaostot, käsittivät kukin vain kaksi jäsentä. Tästä syystä oli käytännössä mahdotonta, että lainvalmistelukunta olisi edustanut kovin monia erilaisia näkemyksiä.

Näyttäisi siis siltä, että lainvalmistelukunnassa tapahtuva lainvalmistelutyö on jo ennalta määräytynyt suuntautumaan niiden näkemysten mukaiseksi, jotka lainvalmistelukunnassa ovat olleet edustettuina. Tästä syystä se, joka valitsee lainvalmistelukunnan jäsenet, voi vaikuttaa lainvalmistelun suuntaamiseen. Kääntäen tämä merkitsee sitä, että niiden tahojen, jotka haluavat vaikuttaa lainvalmistelukunnassa tapahtuvaan lainvalmisteluun, voidaan olettaa olevan halukkaita vaikuttamaan lainvalmistelukunnan kokoonpanoon.

Tietysti tilapäinen komiteakin voidaan asettaa niin, että se yksipuolisesti edustaa vain asettajan hyväksymiä näkemyksiä. Periaatteessa kuitenkin on mahdollista muodostaa komitea erilaisten näkemysten edustajista; kolmijäsenisen lainvalmistelukunnan tai sen kaksijäsenisen jaoston osalta tämä on käytännössä mahdotonta.[85]

Kun edellä on puhuttu »näkemyksistä», on syytä korostaa, ettei tällöin tarkoiteta välttämättä poliittisia näkemyksiä. Käsitykseni on, ettei poliittinen kanta estä virkamiestä, lainvalmistelijaakaan, pyrkimästä objektiivisuuteen, eikä puolestaan poliittinen sitoutumattomuus välttämättä merkitse sitä, etteikö sitoutumattomallakin olisi yhteiskunnallisia näkemyksiä ja etteivätkö nämä näkemykset vaikuttaisi hänen toimintaansa. Myös perinteinen juristiammattillinen asenne on edellä tarkoitetussa mielessä näkemys, joka vaikuttaa lainvalmistelun lopputulokseen.

---

[85] Lainvalmistelukunnan jäsenmäärähän nousi tuntuvasti 1960-luvun loppuvuosina ja 1970-luvun alkuvuosina. Lainsäädäntöosastolle ja lainvalmistelukuntaan nimitettiin 1970-luvun alkuvuosina useita avoimesti poliittisesti sitoutuneita henkilöitä, ja varsinkin vasemmistolaisten nimityksiin kiinnitettiin julkisuudessa huomiota. Puhuttiin lainvalmistelukunnan »politisoitumisesta». Lainvalmistelukunnan työskentelymuodot muuttuivat niin, että 1970-luvun kuluessa aikaisempi jaostotyöskentely korvautui hankekohtaisella työryhmätyöskentelyllä.

Vielä on kiinnitettävä huomiota kysymykseen lainvalmistelun asiantuntemuksesta. On selvää, että pysyvässä lainvalmisteluelimessä sen jäsenille kehittyy lakiteknistä ammattitaitoa ja että ammattitaito on tärkeätä niin lainvalmistelussa kuin missä muussa tahansa toiminnassa. Tutkimuksen aikana kertynyt aineisto osoittaa, että lainvalmistelukunnan tarvetta on eri aikoina perusteltu juuri »hyvän lain» vaatimuksella. Vaatimusta, että lakien on oltava kielellisesti ymmärrettäviä ja lakiteknisesti moitteettomia, ei voikaan kiistää.

Kielellinen ymmärrettävyys ja lakitekninen moitteettomuus eivät kuitenkaan riitä laeilla toteutettavien yhteiskunnallisten muutosten selittäjiksi. Myöskään ei tiettyjen historiallisten tapahtumasarjojen, tässä tapauksessa lainvalmistelukunnan vaiheiden, selitykseksi kelvanne se, että tarkoituksena on ollut päästä yhä ymmärrettävämpiin ja teknisesti parempiin lakeihin. Lakiteknisten ominaisuuksien ja lain yhteiskunnallisen merkityksen suhdetta voidaan kuvata seuraavalla ajatuskokeella: Jos kansalaisten valittavaksi asetetaan, haluavatko he teknisesti kehnolla lailla annettavan etuuden vai teknisesti hyvällä, vaivattomasti ymmärrettävällä lailla asetettavan rasituksen, voidaan uskoa heidän valitsevan etuuden. Lain muodollisen »hyvyyden» perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä siitä, minkälaista yhteiskunnallista muutosta laki merkitsee.

3. VERTAILUAINEISTOA: RUOTSI, VANHA VENÄJÄ JA ERÄÄT MUUT MAAT

3.1. Ruotsin lakien valmistelusta ennen vuotta 1809

Muinaisesta suomalaisesta tapaoikeudesta on jäljellä vain joukko sananlaskuja.[1] Suomessa tuli sovellettavaksi kirjoitettu Ruotsin laki sitä mukaa, kuin suomalainen tapaoikeus 1300-luvulta alkaen väistyi Ruotsin oikeuden tieltä.[2] Ruotsin yleinen laki jäi Suomessa voimaan, kun Suomi 1809 liitettiin Venäjään autonomisena suuriruhtinaskuntana. Valtiopäivien lainsäädäntötyö käynnistyi vasta kun valtiopäivät sitten vuoden 1809 Porvoon valtiopäivien alettiin jälleen kutsua koolle vuodesta 1863. Suomen

[1] Juva 1964 s. 87.
[2] Hemmer 1950 s. 29—32.

lainvalmistelun historian juuria voidaan näin ollen etsiä Ruotsin vanhojen lakien valmistelusta.

Ruotsin muinaista tapaoikeutta luotiin maakäräjillä, joille maakunnan vapaat miehet kokoontuivat laamannin johdolla. Laamannin tehtävä oli esittää laki *(lag tälja)*, tulkita lakia *(lag skilja)* ja tarvittaessa tehdä lakia *(lag göra)*. Näistä viimeksi mainittu tarkoitti lainsäännösten järjestämistä ja yhdistämistä sekä ehdotusten tekemistä käräjille uusista säännöksistä.[3] Sittemmin laamannit johtivat *Maunu Ladonlukon* perustaman neuvoston jäseninä Ruotsin maakuntalakien muokkaamista 1200-luvun lopulla.[4]

Maunu Eerikinpojan maanlain valmisteluvaiheista[5] säilyneen ainoan asiakirjan, 8. 3. 1347 päivätyn viiden kaniikin valituskirjelmän, perusteella on päätelty, että lakia valmisteli komissio, johon kuuluivat Tiohäradin, Länsi-Göötanmaan ja Vermlannin laamannit[6]. Uusimmassa tutkimuksessa ei kuitenkaan pidetä todennäköisenä, että näin tärkeä valmistelutehtävä olisi uskottu vain kolmelle vähämerkityksisten maakuntien laamannille, vaan arvellaan, että valmisteluun osallistuivat myös ainakin Uplannin, Västmannalannin ja Itä-Göötanmaan laamannit.[7]

Maunu Eerikinpojan kaupunkilain arvellaan valmistellun komissiossa, johon kuului Tukholman kaupungin raastuvanoikeuden ruotsinkielisiä jäseniä, koska lakiteksti itsessään osoittaa, että sen valmistelijat ovat olleet asiantuntevia ja kokeneita miehiä. Laista ilmenevän keskittämispyrkimyksen perusteella arvellaan myös Tukholman linnan voutien olleen mukana.[8]

Kristoferin maanlain toimitustyöhön — kysymyshän oli MEML:n uudistetusta laitoksesta — lienevät osallistuneet ainakin arkkipiispa *Nicolaus Ragvaldi* sekä muut neuvoston jäsenet, varsinkin laamannit.[9] Myös Suomen piispan *Maunu Tavastin* arvellaan olleen vaikuttamassa lain säännöksiin, jotka koskivat Suomen oikeutta osallistua kuninkaanvaaliin.[10]

Vuoden 1734 lain valmisteli vuoden 1686 lakikomissio, jota kirjallisuu-

---

[3] Westman 1912 s. 5—6 ja Hemmer 1950 s. 11.

[4] KLNM X, 1965, s. 151, artikkeli »Lagman» (Gerhard Hafström).

[5] MEML:n syntyvaiheista esitettyjä erilaisia tulkintoja selostaa Sjöberg 1974 s. 13—54.

[6] Laamannien komission mainitsevat suomalaisessa kirjallisuudessa esim. Forsman 1896 s. 106—107 ja Hemmer 1950 s. 33.

[7] Blomstedt 1977 s. 23. Ks. myös KLNM XI, 1966, s. 222—226 sekä Sjöberg 1974.

[8] Wessén 1966 s. XLVIII.

[9] KLNM IX, 1965, s. 363—365 (Jan Liedgren).

[10] Renvall 1962 s. 30.

dessa kutsutaan suureksi lakikomissioksi (den stora lagkommissionen). Sitä edelsivät vuosien 1602, 1640, 1643 ja 1665 lakikomissiot.[11] Vuoden 1602 lakikomission — itse asiassa vuosien 1602 ja 1604 valtiopäiväpäätösten mukainen komissio asetettiin vasta 1604 — työn tuloksena syntyi kaksi lakiehdotusta, joista toisessa korostettiin aatelin sekä toisessa kuninkaan ja yhteisen kansan etuja; etuvastakohtien vuoksi eivät ehdotukset toteutuneet. Tällöin *Kaarle IX* pyrki kehittämään lainsäädäntöä julkaisuttamalla painosta Uplannin lain ja Itä-Göötanmaan lain (1607), Kristoferin maanlain (1608) sekä Maunu Eerikinpojan kaupunkilain (1618).[12]

Vuonna 1640 annettiin Svean, Götan ja Turun hovioikeuden presidenteille ja eräille asessoreille 17-kohtainen toimeksianto oikeuslaitosta koskevien uudistusten laatimiseksi. Kolme vuotta myöhemmin 1643 asetettiin 19-jäseninen komissio, joka laati periaatemietinnön prosessi-, rikos- ja yksityisoikeuden alaan kuuluvista uudistuksista. Ehdotukset eivät johtaneet lainsäädäntötoimiin, mutta niillä oli osaltaan vaikutusta oikeuskäytäntöön. Vuonna 1665 asetettiin jälleen lakikomissio, joka laati peräti kolme mietintöä; senkään työn pohjalta ei kuitenkaan ryhdytty laajempiin uudistuksiin.[13] Toteutuneista uudistuksista kuitenkin mainittakoon vuoden 1686 kirkkolaki, jonka valmisteli vuonna 1684 asetettu komissio.[14]

Suuri lakikomissio perustettiin 6. 12. 1686. Tätä ennen valtakunnan säädyt olivat tehneet kuninkaalle anomuksen lain revidoinnista ja kielellisestä ajanmukaistamisesta; anomuksen tekemiseen oli säätyjä *Kaarle XI:n* taholta kehotettu. Lakikomissioon tuli puheenjohtaja ja 11 muuta jäsentä.[15] Suuren lakikomission jäsenten valintaperusteista on *Heikki Ylikangas* esittänyt seuraavan arvion:

> »On siis syytä todeta, että pelkästään lainopillinen kyvykkyys ja juridiset ansiot eivät riittäneet avaamaan pääsyä v. 1686 asetettuun lainvalmistelukuntaan. Tärkein mittapuu oli asianomaisen poliittinen ansioituneisuus Kaarle XI:n palveluksessa. Mutta koska komissiosta samalla täytyi tulla mahdollisimman oppinut, jotta sillä olisi

[11] Inger 1980 s. 73—75.

[12] M.t. s. 73—74; komissiossa syntyneitä ehdotuksia on tapana kutsua Rosengrenin ja Kaarle IX:n lakiehdotuksiksi; vrt. myös Östergren 1902 s. 8—13 ja Hesslén 1927 s. 18—22.

[13] Inger 1980 s. 74—75; Östergren 1902 s. 26—31.

[14] Inger 1980 s. 75; Ylikangas 1967 s. 31.

[15] Ylikangas 1967 s. 15—18. Komissioon kuului joulukuusta 1889 myös yksi suomalainen jäsen, *Sven Leijonmarck* (1649—1728), jonka toimintaa *Heikki Ylikangas* on selostanut 1967 julkaistussa väitöskirjassaan (Ylikangas 1967).

riittävästi arvovaltaa, koottiin se etevimmistä juristeista, mitä niiden miesten joukossa oli, jotka poliittisilta katsomuksiltaan olivat Kaarle XI:n mieleisiä.»[16]

Lakikomission jäsenen virka ei ollut päätoiminen, vaan jäsenet hoitivat myös varsinaisia virkojaan.[17] Ehdotusten kirjoittaminen oli jaettu kaarittain jäsenille; jäsenten laatimia muistioita ja ehdotuksia käsiteltiin sitten komission kokouksissa. Työ sujui hitaasti, vaikka kuningas oli alinomaan hoputtamassa komissiota; hitaudesta jäsenet syyttelivät muita tehtäviään.[18] Ensimmäiset kaaret, naimakaari ja perintökaari, valmistuivat 1694, ja kuningas vahvisti ne lainselityksinä.[19]

Valtiopäiville lakikomission ehdotus tuli käsiteltäväksi 1723. Valtiopäivät eivät kuitenkaan ehtineet käsitellä ehdotusta, vaan se palautettiin komissiolle. Vuonna 1731 komissio antoi uuden ehdotuksen, ja lopullinen laki hyväksyttiin vuoden 1734 valtiopäivillä. Jälkimaailma kutsuu tätä »Ruotsin valtakunnan lakia» hyväksymisvuoden mukaisesti *1734 vuoden laiksi;* laki vahvistettiin 23. 1. 1736 ja tuli voimaan 1. 9. 1736.[20] Suurta lakikomissiota ei lain valmistumisen jälkeen lakkautettu, vaan se jatkoi keskeytyksettä toimintaansa vuoteen 1784. Vuonna 1792 se jälleen elvytettiin »sellaisena kuin se oli ollut ennen lakkauttamistaan». Vuoden 1809—10 valtiopäivät viimein poistivat lakikomission sihteerin ja jäsenten palkkiot.[21]

Suomen tultua erotetuksi Ruotsista sille jäi perinnöksi Ruotsin-vallan ajalta 1734 vuoden laki sekä muistot suuresta lakikomissiosta ja sen edeltäjistä. Suomen komitealaitoksen juuria voi muutoinkin jäljittää Ruotsin vallan ajalle. Ruotsissa oli jo 1600-luvulta vakiintunut tapa käyttää valmistelutehtävissä *tilapäisiä valmistelukomiteoita.*[22] Komiteoissakin sovellettu kolle-

[16] M.t. s. 30—31.

[17] Vuonna 1886 nimetyistä jäsenistä puheenjohtaja *Erik Lindschöld* oli maamarsalkka, kuninkaan lähin luottamusmies. Muiden jäsenten virka-asema oli laamanni (1), sihteeri (2), asessori (3), linnanvouti (1), pormestari (2), raatimies (1) ja kihlakunnantuomari (1). Leijonmarck oli valtionarkiston sihteeri eli arkistonhoitaja. Ylikangas 1967 s. 18—20 ja Inger 1980 s. 75.

[18] Ylikangas 1967 s. 18.

[19] Ylikangas 1975 s. 241—242.

[20] Inger 1980 s. 75. Vanhastavan nimityksen »1734 vuoden laki» sijasta käytetään nykyisin jo yleisesti nimitystä »vuoden 1734 laki».

[21] Nylander 1969 s. 237.

[22] Tuori 1983a s. 165—172; Ruotsin komitealaitoksesta ennen vuotta 1809 ks. Hesslén 1927 s. 1—98.

giaalisuuden perinne lienee myös perintöä Ruotsin-vallan ajoilta. Tämä Ruotsista peräisin oleva kollegiaalisuuden periaate sai erityisen ilmentymänsä hallituskonseljin-senaatin järjestysmuodossa.[23]

3.2. Ruotsin lainvalmistelusta vuoden 1809 jälkeen

Vuoden 1809 valtiopäivillä hyväksyttiin Ruotsille uusi hallitusmuoto.[24] Samoilla valtiopäivillä hyväksyttiin myös aloite vuoden 1734 lain uudelleenmuokkaamisesta. Uudistustarpeen pohjana oli se, että voimassa olevan lain nähtiin vaativan muodon yksinkertaistamista ja teknistä parantamista; puutteet olivat osaltaan tulleet selvemmin näkyviin, kun vuonna 1807 oli julkaistu virallinen lakikokoelma.[25] Taustalla olivat luonnollisesti myös Ruotsin kokemat suuret mullistukset.[26]

Vuonna 1810 asetettiin komitea suunnittelemaan edessä olevaa lainsäädäntötyötä. Komitean laatiman suunnitelman mukaisesti asetettiin jo seuraavana vuonna *lakikomitea* (lagkommittén). Lakikomitea muodostui tarkastavista jäsenistä, joina olivat puheenjohtajana toimiva oikeuspääministeri (justitiestatsminister) *F. Gyllenborg,* yksi valtioneuvos, kaksi oikeusneuvosta, oikeuskansleri, oikeusasiamies ja viisi muuta korkeata virkamiestä, sekä työskentelevinä jäseninä viisi lakimiestä (asessori, laamanni, kihlakunnantuomari, oikeustieteen professori ja varakanneviskaali; »titulär advokatfiskal»).[27] Keskeiseksi vaikuttajahahmoksi lakikomitean työssä nousi *Johan Gabriel Richert* (1784—1864), joka tuli lakikomitean jäseneksi 30-vuotiaana varatuomarina (titulär häradshöfding) vuonna 1814; Richert, joka oli Ruotsin nousevan liberalismin ensimmäisiä esitaistelijoita, oli saanut vaikutteita ranskalaisesta oikeudesta.[28]

Lakikomitea laati ehdotuksen siviililaiksi (1826) ja rikoslaiksi (1832). Korkein oikeus katsoi siviililakiehdotuksesta 1833 antamassaan lausunnossa, että komitea oli mennyt liian pitkälle voimassaolevan oikeuden uudelleenvalannassa; ehdotusta ei korkeimman oikeuden mielestä voitu ottaa la-

[23] Torvinen 1977 s. 20.

[24] Vuoden 1809 HM:sta ks. esim. Inger 1980 s. 181—184.

[25] Marks von Würtemberg 1934 s. 145—146.

[26] Inger 1980 s. 169—170; vuoden 1809 jälkeistä tilannetta Ruotsissa on kuvannut Klinge 1975 s. 9—13. Klinge toteaa, että Suomen irrottamisen myötä syntyi paitsi Suomen uusi aluepoliittinen yksikkö myös Ruotsi »sinä alueellisena yksikkönä, jollaisena sen ovat käsittäneet jo lukuisat sukupolvet».

[27] Marks von Würtemberg 1934 s. 146—148.

[28] M.t. s. 153—154 ja Inger 1980 s. 171—172 ja 175.

kikirjan uudistamisen pohjaksi. Korkein oikeus viivytteli myös rikoslakiehdotuksesta annettavan lausunnon kanssa. Vuonna 1841 valtiopäivät ehdottivat kuninkaalle, että ehdotusten tarkastamista varten vielä asetettaisiin komitea tai »lainvalmistelukunta» (»lagberedning»), johon kuuluisivat oikeuspääministeri, kaksi oikeusneuvosta, oikeuskansleri, oikeusasiamies ja viisi muuta lainoppinutta miestä. Lainvalmistelukunta, joka myöhemmässä kirjallisuudessa tunnetaan *»vanhana lainvalmistelukuntana»*, jätti vuosina 1844—1850 ehdotukset kaikiksi kaariksi; ehdotuksista vain 1844 valmistunut rikoslaki esitettiin valtiopäivien hyväksyttäväksi. Ehdotus tuli kuitenkin kaksilla valtiopäivillä hylätyksi; vasta vuonna 1864 valtiopäivät hyväksyivät uuden rikoslain.[29]

Vanha lainvalmistelukunta ei ollut koko aikaa sama. Sen jäseniä vaihtui työn kestäessä, ja vuonna 1845 koko lainvalmistelukunta hajotettiin ja korvattiin uudella. Kuningas *Oskar I*:llä oli hallituskautensa alussa liberaaleja mielipiteitä, ja jo kruununprinssinä hän oli ollut kiinnostunut rikoslakiuudistuksesta. Vuonna 1844 hän määräsi lainvalmistelukuntaan siitä aluksi poisjääneen Richertin ja kaksi muuta uutta jäsentä. Nämä kolme olivat mukana myös 1845 asetetussa lainvalmistelukunnassa, johon lisäksi tuli kaksi muuta uutta jäsentä. Lainvalmistelukunnan viiden pysyvän jäsenen lisäksi tuli oikeuspääministerin, kahden oikeusneuvoksen, oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen sekä yhden revisiosihteerin ottaa osaa lainvalmistelukunnan neuvotteluihin sikäli kuin heidän muut virkatehtävänsä antoivat myöten.[30] Ennen toimintansa päättymistä 1851 vanha lainvalmistelukunta ehti aikaansaada yhden välittömästi toteutetun uudistuksen; sen 1851 laatima ehdotus vekselilaiksi tuli hyväksytyksi ja vahvistetuksi samana vuonna.[31]

Vuonna 1872 perustettiin Ruotsin oikeusministeriöön *lakitoimisto* (lagbyrå), joka valmisteli muun muassa 1875 annetut asetukset lainhuudosta ja kiinnityksestä kiinteään omaisuuteen. Vuonna 1875 lakitoimisto korvattiin niin sanotulla uudella lainvalmistelukunnalla. Lainvalmistelukunnan puheenjohtajaksi tuli ensin Svean hovioikeuden presidentti *Louis de Geer*, josta parin kuukauden kuluttua tuli oikeuspääministeri. Hänen seuraajansa oli vs. presidentti *K. J. Berg*, joka oli ollut muun muassa oikeusneuvokse-

[29] Marks von Würtemberg 1934 s. 172—187, Inger 1980 s. 177, Westman 1912 s. 102—105.

[30] Marks von Würtemberg 1934 s. 179—181.

[31] Westman 1912 s. 105.

na ja valtioneuvoksena. Muita jäseniä oli neljä. Uuden lainvalmistelukunnan työn tuloksena syntyivät muun muassa vuoden 1877 ulosottolaki ja vuoden 1879—80 vesioikeuslait. Sen sijaan lainvalmistelukunnan ehdotukset oikeudenkäymisjärjestyksen uudistamiseksi eivät johtaneet tulokseen.[32] Mainittakoon, että lainvalmistelukunnan oikeudenkäymiskaaren uudistamisesta laatimaa periaatemietintöä tarkasti 1880-luvulla nk. vahvistettu lainvalmistelukunta; sen kokoonpanossa (25 jäsentä) oli parlamentaarisia piirteitä.[33]

Vuonna 1894 lainvalmistelukunta korvattiin jälleen lakitoimistolla. Lakitoimisto työskenteli oikeusministerin johdolla, ja sen ehdotukset myös annettiin oikeusministerin nimissä.[34] Vuoden 1894 lakitoimistoon samoin kuin vuosien 1872—75 lakitoimistoon kuului kolme jäsentä.[35]

K. G. Westman luonnehtii lainvalmistelukunnan ja lakitoimiston eroa seuraavasti, kuvatessaan ensimmäistä lakitoimistoa:

> »LVK:sta lakitoimisto eroaa siinä, että edellisellä on itsenäinen asema suhteessa oikeusministeriöön, kun taas jälkimmäistä johtaa oikeusministeriössä lakiasiain toimistopäällikkö ja toimisto toimii välittömästi oikeusministeriön alaisuudessa. Lakitoimiston asemasta johtuen se saa helposti päätehtäväkseen hoitaa lainsäädäntötyön juoksevia asioita, kun taas LVK on muoto, joka soveltuu laajempien tehtävien itsenäiseen hoitamiseen.»[36]

Vuonna 1902 lakitoimisto lakkautettiin jälleen, ja tilalle tuli lainvalmistelukunta, »kolmas lainvalmistelukunta», joka sai tehtäväkseen valmistella eräitä laajoja siviililainsäädännön uudistuksia. Sen laatimat ehdotukset uudeksi maakaareksi sekä avioliiton solmimista ja purkamista koskevaksi lainsäädännöksi johtivat kiinteän omaisuuden käyttöoikeutta ja rasitteita koskevan lainsäädännön hyväksymiseen 1907, kiinteän omaisuuden ulosottoa koskevien säännösten hyväksymiseen 1912 ja uuden avioliittolainsäädännön hyväksymiseen 1915.[37]

Vuonna 1902 asetettu lainvalmistelukunta lopetti toimintansa kesä-

---

[32] Marks von Würtemberg 1934 s. 188—194, Inger 1980 s. 179, Westman 1912 s. 106—109.

[33] Marks von Würtemberg 1934 s. 191; vrt. Westman 1912 s. 108. Laajennetun lainvalmistelukunnan kokoonpanosta ks. Hesslén 1927 s. 325—328.

[34] Marks von Würtemberg 1934 s. 193—195.

[35] Herlitz 1926 s. 268

[36] Westman 1912 s. 107. Sitaatti käännetty tähän ruotsista. Vrt. myös Herlitz 1926 s. 268.

[37] Inger 1980 s. 179.

kuun lopussa 1974.[38] Lainvalmistelukunnan viime vuosien tehtävät liittyivät ulosotto-oikeuden alaan kuuluvan lainsäädännön uudistamiseen. Viimeisinä vuosina sen muodostivat puheenjohtaja ja toinen jäsen, minkä lisäksi sillä oli sihteeri ja viimeisenä vuotena myös apusihteeri. Kun lainvalmistelukunta sai täytettyä viimeisen toimeksiantonsa, sen toiminta päättyi.[39]

Lakikomitean ja lainvalmistelukuntien ohella tapahtui lainvalmistelua myös tavanmukaisissa komiteoissa.[40] Lisäksi voidaan mainita, että 1930—40-luvulla toimi erityinen prosessilainvalmistelukunta (processlagberedningen) ja 1930—1950-luvulla rikoslainvalmistelukunta (strafflagberedningen); viimeksimainitun rinnalla oli lisäksi rikosoikeuskomitea (straffrättskommittén).[41]

Pääasialliseksi lainvalmistelun (perusvalmistelun) muodoksi onkin Ruotsissa vakiintunut komiteavalmistelu. Erityinen Ruotsin komiteavalmistelun piirre on, että komiteoilla on useimmiten päätoimiset sihteerit, joina yleensä toimivat hovioikeuksien nuoremmat virkamiehet. Käytössä on myös ns. »yhden miehen komiteoita» (enmansutredningar). Vähäisempiä uudistuksia valmistellaan myös ministeriöiden työryhmissä (departementsutredningar).[42]

Ruotsin oikeusministeriö eli oikeusdepartementti (justitiedepartementet) perustettiin »justitiestatsexpedition»-nimisenä departmentaaliorganisaation muodostamisen yhteydessä vuonna 1840. Jo samana vuonna oikeusministeriöön perustettiin lakiasioiden toimistopäällikön (byråchef för lagärenden) virka. Oikeusministeriö perustettiin oikeuspääministerin alaisuuteen; vuonna 1876 pääministerin ja oikeusministerin tehtävät erotettiin toisistaan.[43]

Sen jälkeen kun viimeisin edellä mainituista oikeusministeriön lakitoimistoista oli 1902 lakkautettu, alkoi oikeusministeriön lainsäädäntöorganisaatio kehittyä lakiasioiden toimistopäällikön ympärille. Hänen alaisekseen kehittyi yksikkö, jota alettiin kutsua lakiosastoksi (lagavdelning). Toi-

[38] M.t. s. 264; lainvalmistelukunnan tehtävistä 1930-luvulla ks. oikeusministeri Gärden esittelymuistio 30. 4. 1931 (SvJT 1931 s. 474—478).

[39] Riksdagen 1972, Prop. 1972:1, Bil 4; JuD A.5.; 1973 Prop. 1973:1, Bil. 4, JuD, A.5.

[40] Marks von Würtemberg 1934 s. 195—196.

[41] Inger 1980 s. 262—263.

[42] Höglund 1967 s. 260—261, Majoinen—Mäntynen 1977 s. 15, Strömholm 1976 s. 62—65 ja 1981 s. 37 sekä Regnér 1983 s. 167—169.

[43] Herlitz 1926 s. 262 ja 267.

mistopäällikkö oli vuodesta 1910 rinnastettu ministeriön ylimpiin virkamiehiin, kansliapäälliköihin ja myöhemmin valtiosihteereihin, ja häntä kutsuttiin vuodesta 1917 lakiosaston päälliköksi. Hänen rinnalleen tuli vuonna 1910 toimistopäälliköihin rinnastettu »jäsen» ja vuonna 1926 lisäksi kaksi »ylimääräistä jäsentä». Myös sosiaali- ja valtiovarainministeriöön perustettiin 1917 erityiset lakiasiain toimistopäällikön virat.[44]

Aikaa myöten oikeusministeriön lakiosasto kasvoi kolmeksi erilliseksi lakitoimistoksi, ja erinäisiin muihin ministeriöihin perustettiin oikeudellinen osasto. Ministeriöiden lainvalmisteluorganisaatio uudistettiin 1965, jolloin ministeriöihin tuli mahdolliseksi perustaa oikeudellisen osaston tilalle oikeudellinen sihteeristö (rättssekretariat), ja oikeusministeriön lakitoimistot korvattiin lainsäädäntöyksiköillä (lagstiftningsenheter). Uudistuksen yhteydessä myös yksiköissä toimivien asiantuntijoiden määrää nostettiin tuntuvasti.[45]

Vuonna 1980 annetun hallituksen kanslian johtosäännön sisältävän asetuksen (SFS 1980:560) mukaan ministeriöiden johtavia virkamiehiä ovat valtiosihteerit (statssekreterarna), kansliapäälliköt (expeditionscheferna) ja oikeuspäälliköt (rättscheferna), jotka toimivat ministeriön päällikkönä olevan ministerin (departementschef) apuna.[46] Työn yleisestä johtamisesta vastaa valtiosihteeri; kansliapäällikkö valvoo hallintoasioiden valmistelua ja oikeuspäällikkö vastaa säädösvalmistelusta.[47] Oikeusministeriössä (justitiedepartementet) on kaksi oikeuspäällikköä. Heidän alaisenaan toimii kuusi lainsäädäntöyksikköä. Kunkin yksikön päällikkönä on ministeriöneuvos (departementsråd), joita vuoteen 1965 vastasivat lakitoimiston päälliköt (lagbyråcheferna).[48] Oikeusministeriön lainsäädäntöyksikköjen samoin kuin muiden ministeriöiden oikeudellisten sihteeristöjen lainvalmistelijat ovat tehtävään määräajaksi otettuja asiantuntijoita, jotka yleensä ovat alempien tuomarinvirkojen haltijoita, useimmiten hovioikeudenasessoreja.[49]

Säädösehdotusten oikeudellisen, muodollisen ja lakiteknisen asun tar-

[44] M.t. s. 268—269.

[45] Höglund 1967 s. 260—261.

[46] Nykyruotsin virka- yms. nimikkeistä käytetään tässä ruotsinsuomalaisen kielilautakunnan suosittelemia nimityksiä, jotka saatu puhelimitse lautakunnasta 18. 5. 1982.

[47] Petrén—Ragnemalm 1980, s. 154 sekä förordning med instruktion för regeringskansliet (SFS 1980: 560), joka on myös julkaistu mainitussa teoksessa, s. B 127—B 135.

[48] Majoinen—Mäntynen 1977 s. 10—12 ja Höglund 1967 s. 261.

[49] Strömholm 1981 s. 37.

kastamisesta huolehtii valtioneuvoston kanslia (statsrådsberedningen), jonka oikeuspäällikön tehtävänä on hallituksen kanslian ohjesäännön sisältävän asetuksen 20 §:n mukaan »valvoa säädösehdotusten, valtiopäiville annettavien esitysten ja komiteoiden toimeksiantojen lainmukaisuutta, johdonmukaisuutta ja yhtenäisyyttä». Vuodesta 1976 on statsrådsberedningenissa toiminut kieliasiantuntijoita (språkexperter), jotka huolehtivat muun muassa lakiehdotusten kieliasun tarkastamisesta.[50]

Ruotsin vuoden 1809 hallitusmuodolla asetettiin vuoden 1789 YVK:n nojalla lakkautetun valtaneuvoston (riksrådet) seuraajiksi valtioneuvosto ja korkein oikeus. Molemmat saivat tehtäväkseen antaa kuninkaalle lausuntoja lainsäädäntöasioissa. Korkeimmalta oikeudelta oli hankittava lausunto ehdotuksista yleiseksi siviili- ja rikoslaiksi sekä kirkkolaiksi.[51] Lausuntojen antaminen muodostui korkeimmalle oikeudelle sen varsinaisen tehtävän, lainkäytön, ohessa työlääksi. Kun korkeimman oikeuden rinnalle 1909 perustettiin Suomen korkeinta hallinto-oikeutta vastaava hallitusoikeus (regeringsrätten), muodostettiin korkeimmalle oikeudelle kuluneita lausuntoasioita varten erityiselin, lakineuvosto (lagrådet). Se muodostui kolmesta oikeusneuvoksesta ja yhdestä hallitusneuvoksesta (regeringsråd; vastaa Suomen hallintoneuvosta). Säännökset lakineuvoston kokoonpanosta ja tehtävistä otettiin hallitusmuotoon (1809 HM 21 §). Määrätyissä asioissa, joista tärkeimmät olivat yleinen siviili- ja rikoslaki sekä kirkkolaki, oli lakineuvoston lausunnon hankkiminen pakollista.[52]

Kysymys lakineuvoston pakollisten lausuntojen tarkoituksenmukaisuudesta oli aika ajoin esillä 1900-luvun seuraavina vuosikymmeninä. Vuonna 1970 päädyttiin siihen, että lausuntojen hankkiminen tehtiin vapaaehtoiseksi. Tämä periaate kirjattiin myös vuoden 1974 hallitusmuotoon (SFS 1974:152).[53] Kuitenkin vuonna 1979 säädettiin lakineuvoston lausunto jälleen pakolliseksi tietyissä asioissa (HM 8:18; SFS 1979:933).[54] Lakineuvostosta annetulla lailla (SFS 1979:368) lakineuvoston jaostojen normaali jäsenmäärä oli pienennetty neljästä kolmeen, ja jaostoja voi olla enintään neljä.[55]

---

[50] Majoinen—Mäntynen 1977 s. 17; Kieliasiantuntijoista Lundahl 1981 s. 17—19.

[51] Ds JU 1977:10, s. 17; Herlitz 1926 s. 270. Vuoden 1772 HM:n 42 §:n mukaan oli kuningas lainsäädäntöasioissa velvollinen kuulemaan valtaneuvostoa, mikä velvollisuus poistettiin v:n 1789 YVK:lla.

[52] Ds Ju 1977:10, s. 18—19 ja 22—23.

[53] M.t. s. 26.

[54] Ks. Petrén—Ragnemalm 1980 s. 203—205 ja Petrén 1980 s. 129—139.

[55] Petrén—Ragnemalm 1980 s. 205.

Suomen lainvalmistelukunnasta on sanottu, että esikuva Suomen pysyviin lainvalmisteluelimiin saatiin Ruotsista.[56] Samasta nimestä, lagberedningen, syntyykin helposti käsitys, että Suomen ja Ruotsin lainvalmistelukunnilla olisi muutakin yhteistä kuin nimi. Ruotsin lainvalmistelukuntien vaiheiden tarkastelu osoittaa kuitenkin, että ne olivat melko lailla erilaisia valmisteluelimiä kuin Suomen lainvalmistelukunta. Erityisesti kiinnittyy huomio siihen, että vuosien 1872—75 ja 1894—1902 lakitoimisto kolmine jäsenineen oli itse asiassa paljon lähempänä Suomen lainvalmistelukuntaa kuin Ruotsin lainvalmistelukunnat.

Sen sijaan Ruotsin lakineuvosto on valmisteluasiakirjojen mukaan ollut esikuvana Suomen laintarkastuskunnalle, ja lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä suunnittelemaan asetettu komitea, joka laati ehdotuksen laintarkastuskunnan perustamiseksi, selosti mietinnössään laajasti Ruotsin lakineuvostoa.[57]

3.3. Lainvalmistelusta vanhalla Venäjällä

Vanhin venäläinen lakiteos on Kiovasta peräisin oleva »Russkaja Pravda», jonka eri käsikirjoituksissa ilmenee oikeuskehitys Venäjällä 800-luvulta 1100-luvulle.[58] Vuonna 1649 tapahtui jonkinlainen venäläisen oikeuden kodifioiminen, kun tsaari *Aleksei Mihailovitsin* julkaisema lakiteos tuli voimaan. Se sisälsi koonnoksen vuoden 1480 jälkeen annetuista ukaaseista.[59] *Erik Amburger*[60] mainitsee kahdeksan 1700-luvulla toiminutta komiteaa, joiden tehtävänä oli uuden lakikirjan aikaansaaminen. *Pietari Suuren* aikainen lakikirjatyö ei johtanut tulokseen eikä myöskään *Katariina II:n* 1766 asettama »Suuri lakikirjakomitea» eli »lainvalmistelukunta» (komissija dlja sotšinenija projekta novogo uloženija) valistuksen aatteita heijastelevasta, ulkomaita myöten mainostetusta toimeksiannostaan huolimatta laatinut lakikirjaa, vaan oikeuden kehittäminen jatkui ukaaseja antamalla.[61]

---

[56] Salonen 1964 s. 1041.

[57] KomM 1955:6 s. 20—24. Tämän ns. Kivimäen komitean ehdotuksia selostetaan tarkemmin jaksossa 15.2.

[58] Schultz 1951 s. 46—47. Schultzin mukaan »Russkaja Pravdan» luonteesta on erilaisia käsityksiä. Schultzin mukaan vallitseva käsitys on, että teos on luultavasti jonkun tuomarin suorittama yksityinen kirjaanpano.

[59] Ylikangas 1983 s. 170, Amburger 1966 s. 80; laajemmin vuoden 1649 kodexia esittelee Schultz 1951 s. 144—154.

[60] Amburger 1966 s. 80—81.

[61] Ylikangas 1983 s. 171—172, Amburger 1960 s. 80—81, Schultz 1951 s. 199—

Vuonna 1796 asetettiin uusi komissio, jonka tehtävänä oli vain säädösten kodifiointi, mutta ei enää uuden lakikirjan laatiminen. Tämän lakien kokoamiskomission (kom. o sostavlenii zakonov) toiminta jatkui vuoteen 1826; vuosina 1803—1810 komitea oli oikeusministerin alainen; vuodesta 1810 se toimi valtakunnanneuvoston alaisena. Sen puheenjohtajana oli 1808—1812 *Mihail Speranski.*[62] Speranski laati aluksi Ranskan Code Civilin pohjalta ehdotuksia siviililakikirjaksi, jotka kuitenkin herättivät vastustusta. Napoleonin sotien aikana Speranski joutui epäsuosioon ja karkoitettiin 1812 Siperiaan.[63]

Vuonna 1826 *Nikolai I* perusti kodifiointityötä varten Keisarillisen majesteetin omaan kansliaan uuden II osaston (vtoroe otdelenije sobstvennoi Ego Valitšestva kantseljarii), jossa kodifioimistyötä johti 1826—1839 jälleen armoihin päässyt Mihail Speranski.[64] Speranski oli uuden siviililakikirjan kannalla, mutta Nikolai I piti kiinni voimassa olevan oikeuden kokoamisesta. Speranski laati suunnitelman työn toteuttamiseksi kahdessa osassa: ensin oli koottava olemassa oleva säädösaineisto, minkä jälkeen ryhdyttäisiin kodifikaation laatimiseen. Olemassa olevien säädösten ensimmäinen kokoelma käsitti säädökset vuosilta 1649—1825 ja toinen vuosilta 1825—1832. Tämä täydellinen lakikokoelma (Polnoje sobranije zakonov) käsitti 56 nidosta, joissa kussakin oli yli 800 sivua. Toista kokoelmaa täydennettiin myöhemmin vuoteen 1881, Aleksanteri II:n hallituskauden loppuun; Aleksanteri III:n hallituskauden alusta alettiin julkaista kolmatta kokoelmaa.[65] Täydellisen lakikokoelman ohella valmistui 1832 myös varsinainen kodifikaatio »Svod zakonov», joka käsitti 8 pääosastoa ja yhteensä 15 nidettä. Se tuli noudatettavaksi vuodesta 1835. »Svod zakonov» oli yksin sitova; täydellistä kokoelmaa voitiin käyttää vain apuna tulkinnassa. »Svod zakonovista» ilmestyi täydellinen uusintapainos vuosina 1842, 1857 ja 1876.[66] Vuonna 1864 lisättiin »Svod zakonoviin» prosessioikeuden käsittävä 16. nide[67], joka merkitsi prosessioikeuden uudistamista ranskalaisten esikuvien mukaan.[68]

200; tekstissä olevana venäjänkielinen nimitys on Amburgerilta; Ylikangas puolestaan kutsuu Katariina II:n suurta lakikirjakomissiota lainvalmistelukunnaksi.

[62] Amburger 1966 s. 81; vrt. kuit. Schultz 1951 s. 200.

[63] Schultz 1951 s. 200—201, Ylikangas 1983 s. 195.

[64] Amburger 1966 s. 81—82 ja 89—89.

[65] Schultz 1951 s. 201—202, ks. myös Fraser 1888 s. 8—9.

[66] Schultz 1951 s. 202—203, E. G. Palmén 1914 s. 3 ja Fraser 1888 s. 9—11.

[67] Schultz 1951 s. 203.

[68] Ylikangas 1983 s. 199—200. »Svod zakononovin» eri lakikirjoista lähemmin ks. Schultz 1951 s. 204—229.

Mainittakoon, että Keisarin oman kanslian II osaston johtajan apulaisena toimi 1872—1881 suomalainen *Theodor Bruun*[69], josta tammikuussa 1881 tuli Suomen ministerivaltiosihteerin apulainen ja saman vuoden syyskuussa ministerivaltiosihteeri.[70] Keisarin oman kanslian II osaston tilalle perustettiin 1882 valtakunnanneuvoston kodifikaatio-osasto (kodifikatsionnyi otdel), joka puolestaan lakkautettiin 1892, jolloin sen tilalle perustettiin valtakunnankanslian lakikirjadepartementti (dep. svoda zakonov).[71]

Absoluuttisen keisarinvallan Venäjällä ei voida tehdä eroa varsinaisten lakien ja hallinnollisten säädösten välillä. Tosin säädöksiä käsiteltiin ennen niiden esittelemistä keisarille valmistavasti valtakunnaneuvostossa, jonka jäsenet olivat keisarin valitsemia, useimmiten entisiä korkeita virkamiehiä, mutta käytännössä ministerit saattoivat esitellä merkittäviäkin säädöksiä suoraan keisarille. Valtakunnanneuvostossa oli kolme osastoa, departementtia; lainsäädäntöasioita hoiti lakidepartementti. Departementit käsittelivät asiat valmistavasti täysistuntoa varten. Vähämerkityksiset asiat käsiteltiin vain departementeissa.[72] Valtakunnanneuvostolla ei ollut aloiteoikeutta, vaan esitykset tulivat sille joko suoraan keisarilta taikka ministeriöltä.[73] Japanin sodan jälkeisessä vallankumouksellisessa tilanteessa annetun vuoden 1906 perustuslain mukaan keisari oli lakien säätämisessä sidottu nimitetyistä ja valituista jäsenistä muodostetun valtakunnanneuvoston ja valituista jäsenistä muodostetun valtakunnanduuman myötävaikutukseen.[74]

Varsinainen säädösvalmistelu Venäjällä tapahtui pääasiassa ministeriöissä, joissa oli erityisiä lakikonsultteja tai lakikonsulttiosastoja. Lakikonsulttien ja osastojen tehtävänä oli paitsi säädösten valmistelu myös neuvojen antaminen lainopillisissa kysymyksissä.[75]

Suomen lainvalmistelukuntaa koskeneen suomalais-venäläisen keskustelun ymmärtämiseksi on syytä alleviivata muutamaa Venäjän lainvalmistelun piirrettä. Lakien kodifiointi, joka käsitti suuren lakikokoelman toimi-

---

[69] Amburger 1966 s. 82.

[70] E. G. Palmén 1915—17 s. 985—986 ja Schweitzer 1978 s. 105 ss.; ks. Bruunin pienoiselämänkerta, Kansallinen elämänkerrasto I s. 338—340.

[71] Amburger 1966 s. 66—67 ja 82.

[72] Schultz 1951 s. 162—163 ja 172—174; Fraser 1888 s. 6—8. Valtakunnanneuvoston lakidepartementista on erotettava edellä mainittu valtakunnanneuvoston lakikirjaosasto (1882—1892), joka oli erillinen virasto (ks. Fraser 1888 s. 8).

[73] Schultz 1951 s. 173.

[74] M.t. s. 242; ks. myös s. 243—253; vrt. Raeff 1966 s. 141—142.

[75] Jussila 1982 s. 10.

tustyön sekä voimassa olevan oikeuden kokoelman »Svod zakonov» -lakikirjan valmistamisen, oli erotettu muusta säädösvalmistelusta erilliseksi toiminnaksi, joka oli erityisen viraston tehtävänä.[76] Muu säädösvalmistelu taas oli ministeriöissä tapahtuvaa virkatyötä.[77]

3.4. Lainvalmisteluorganisaatioista eräissä maissa

Tanskassa, kuten useissa muissakin maissa, valmistellaan laajemmat lainsäädäntöhankkeet useimmiten komiteoissa (udvalg og kommissioner).[78] Komiteatyön jälkeen seuraa jatkovalmistelu ministeriöissä; luonnollisesti valmistelu voi tapahtua ministeriössä virkatyönä myös ilman edeltävää komiteavaihetta.[79] Erityinen lainvalmistelun asiantuntijaelin on oikeusministeriön lakiosasto (lovafdeling). Lakiosaston edeltäjä, lakikonttori (lovkontor) perustettiin vuonna 1958 virkamieslainsäädännön uudistuksen yhteydessä, jolloin oikeusministeriöön tuli lainsäädäntöasiain valtuutetun (kommitteret i lovgivningsspørgsmål) virka.[80]

W. E. v. Eybenin mukaan organisaatio, jolla aikoinaan on ollut yleisiä asiantuntijatehtäviä lainvalmistelun alalla, oli yksinvallan aikana hallituksen ylimpänä oikeudellisena neuvonantajana toimineen generalprokurørnimisen virkamiehen virasto (generalprokurørembedet), joka lakkautettiin 1872. Jo 1920-luvulla tehtiin ehdotus erityisen lakikonttorin perustamiseksi oikeusministeriöön, mutta se ei silloin johtanut tulokseen. Samoin tehtiin ehdotuksia Ruotsin mallin mukaisen lakineuvoston perustamiseksi.[81]

Oikeusministeriön lakiosasto huolehtii oikeusministeriön omasta lainvalmistelusta, minkä lisäksi se myös harjoittaa muihin ministeriöihin koh-

---

[76] Tässä teoksessa ei tarkastella lähemmin Neuvostoliiton lainvalmistelua. Neuvostoliiton nykyistä lainvalmistelua on kuvattu LAO:n julkaisussa Nikolajeva—Pigolkin 1980. Neuvostoliiton oikeushistoriasta ks. esim. Schultz 1951 s. 267—340. Mainittakoon, että Neuvostoliitossa on parhaillaan käynnissä uuden lakikirjan valmistelu. Se perustuu NKP:n, SNTL:n korkeimman neuvoston ja SNTL:n ministerineuvoston 1976—78 antamiin päätöksiin. Ks. Nikolajeva—Pigolkin 1980 s. 13—16, 19—21 ja 58—68.

[77] Jussila 1982 (s. 10—11) onkin lakineuvostoa koskevassa tutkimuksessaan maininnut, että lainvalmistelu lainvalmistelukunnan tapaisessa kollegiaalisessa, suhteellisen riippumattomassa elimessä oli venäläisille vierasta.

[78] v. Eyben 1975 s. 75—82 esittää melko seikkaperäisen selonteon komiteatyöskentelyn eri vaiheista.

[79] M.t. s. 83—85.

[80] Madsen 1982 s. 14; vrt v. Eyben 1975 s. 86.

[81] v. Eyben 1975 s. 85—86.

distuvaa neuvoa-antavaa toimintaa. Pääsäännön mukaan muissa ministeriöissä valmistetut lakiehdotukset lähetetään lakiosastoon lakiteknistä tarkastusta varten.[82]

Norjassa lait valmistellaan komiteoissa taikka ministeriöissä työryhmissä tai yhden virkamiehen virkatyönä. Oikeusministeriössä ja valtiovarainministeriössä on erityinen lakiosasto. Oikeusministeriön lakiosastolla (justitiedepartementets lovavdeling) on ministeriön omien lainvalmistelutehtävien lisäksi eräitä muissa ministeriöissä tapahtuvaa lainvalmistelua koskevia koordinointiehtäviä. Tärkeä merkitys on oikeusministeriön komiteanmietinnöistä ja muista ehdotuksista antamilla lausunnoilla. Oikeusministeriön lakiosasto myös tarkastaa eri ministeriöissä valmistellut esitykset ennen niiden käsittelyä hallituksessa. Tässä »lakitekniseksi ja oikeudelliseksi» määritellyssä tarkastuksessa kiinnitetään huomiota myös esitysten kieliasuun; varsinaisten asiasisältöä koskevien kysymysten arvioiminen ei kuulu lakiosastolle.[83]

Oikeusministeriön lakiosasto on verraten vanha instituutio. Oikeusministeriöön perustettiin lakikonttori (lovkontor) jo vuonna 1885. Vuonna 1889 se laajennettiin lakiosastoksi.[84] Lainsäädäntötyöhön liittyvien tehtävien lisäksi lakiosasto erityisenä tehtävänä on antaa lausuntoja lakien tulkinnasta ja muista oikeudellisista kysymyksistä. Useimmat lausunnot annetaan muille ministeriöille.[85]

Englannissa on erityinen lainvalmistelun asiantuntijaelin, Parliamentary Counsel, jonka toimisto *(The Office of Parliamentary Counsel)* perustettiin valtiovarainministeriöön (the Treasury) jo vuonna 1869. Neuvoston jäsenet ovat asianajajia (joko barristereita tai solicitoreita). Ennen vuotta 1869 kullakin ministeriöllä oli omat lakiehdotusten laatijat (draftsmen).[86] Koulutuksensa tähän tehtävään lainlaatijat saavat työssään, lähinnä toimimalla aluksi kokeneemman kollegan johdolla. Englannissa katsotaan, että lainlaatija tarvitsee vähintään 12 vuoden koulutuksen, ennen kuin hän pystyy ottamaan hoitaakseen laajan lakiehdotuksen valmistelun.[87]

Neuvoston jäsenet työskentelevät yleensä kahden jäsenen ryhminä lä-

[82] M.t. s. 86—88 sekä Madsen 1967 s. 242—247 ja 1982 s. 15—17.

[83] Os 1962 s. 241—249, Christiansen 1967 s. 251—258 ja Skåre 1979 s. 395—397.

[84] Os 1962 s. 242.

[85] Lausunnoista Skåre 1979 s. 397—402.

[86] Petersen—Soukka 1965 s. 34 ja Zander 1980 s. 1. Soukka käyttää Parliamentary Counselista nimitystä »lainvalmistelukunta eli lakineuvosto».

[87] Stainton 1976 s. 127.

heisessä yhteistyössä ministeriöiden niiden virkamiesten kanssa, jotka ovat heidän toimeksiantajinaan. Yleensä toimeksiannon laativat ministeriön virkamiehet, ministerin puuttumatta asiaan.[88] Englannissa on lisäksi erinäisiä pysyviä erityiskomiteoita lainsäädännön uudistamiseksi.[89]

Vuonna 1965 on perustettu kaksi pysyvää lakikomiteaa, The English Law Commission ja The Scottish Law Commission, jotka ovat syntyneet eräänlaisiksi välittäjiksi tuomioistuinten ja lainsäädäntövallan välille. Lakikomission tehtävänä on lainsäädännön kokonaissuunnittelu; sen tehtävänä on tarkastella kaikkia tehtäväpiiriinsä kuuluvia lakeja niiden järjestelmällistä kehittämistä ja uudistamista ajatellen, etenkin lainsäädännön kodifiointia, ristiriitaisuuksien karsimista, epäselvien ja tarpeettomien säänteljyen kumoamista, erillisten lakien lukumäärän vähentämistä sekä yleensä lain yksinkertaistamista ja nykyaikaistamista tavoitellen.[90]

Ranskassa lainvalmistelu tapahtuu pääasiassa virkatyönä ministeriöissä, mutta tarvittaessa käytetään myös lainvalmistelukomiteoita. Oikeusministeriön osastoista lainvalmistelun kannalta merkittävimpiä ovat siviilioikeusasiainosasto (Direction des affaires civiles et du Sceau) sekä rikosoikeus- ja armonasiainosasto (Direction des affaires criminelles et des grâces).[91]

Ministeriössä valmistetut säädösehdotukset lähetetään hallituksen pääsihteeristölle, joka hankkii niistä lausuntoja Conseil d'État'lta. Tämä suorittaa laki- ja asetusehdotusten tarkastuksen sekä arvioi niiden yhteiskunnallista merkitystä ja soveltuvuutta lainsäädäntöön. Lausunto ei ole muodollisesti hallitusta sitova.[92] Conseil d'État (»valtioneuvosto») toimii nykyisin sekä lainsäädäntöasiain neuvostona että korkeimpana hallintooikeutena. Conseil d'État on saanut alkunsa jo 1300-luvulta lähtien toimineesta kuninkaan neuvostosta (Conseil du Roi), joka lakkautettiin Ranskan vallankumouksen yhteydessä.[93] *Napoleon I* perusti Conseil d'État'n lainlaatimiselimeksi; se muodostui juristivirkamiehistä. Varsinaisen lainsäänteelimet saattoivat vain hyväksyä tai hylätä Conseil d'État'n valmistamat lait, mutta eivät muuttaa niitä.[94]

---

88 Zander 1980 s. 1—2.

89 Näistä ks. esim. Petersen—Soukka 1965 s. 34—35 ja Zander 1980 s. 268.

90 Zander 1980 s. 277.

91 Wiitanen 1978 s. 11—12 ja 15—17.

92 M.t. s. 16. Valmistelusta ministeriöissä ja tarkastuksesta Conseil d'État'ssa ks. myös Dale 1977 s. 86—89.

93 Wiitanen 1978 s. 4—5.

94 Schlegel 1933 s. 223.

Edellä olevasta yleisluontoisesta tarkastelusta ei Suomen lainvalmistelun kannalta voida tehdä kovin syvällisiä johtopäätöksiä. Kuitenkin voitaneen todeta, että lainvalmistelukuntaa 1884 perustettaessa oli pysyvän lainvalmisteluelimen esikuvaksi tarjolla ainakin Ranskan Conseil d'État ja Englannin 1869 perustettu Office of Parliamentary Counsel. Voidaan myös panna merkille, että 1920-luvulla ei Ruotsin lakineuvosto -mallin omaksuminen ollut kiinnostuksen kohteena ainoastaan Suomessa, vaan myös Ruotsin eteläisessä naapurimaassa Tanskassa. Norjan oikeusministeriöön perustettiin lakikonttori 1885 eli samaan aikaan kuin Suomen lainvalmistelukunta. Kuten tunnettua Norjan ja Suomen valtiollinen asema oli tuolloin samantapainen sikäli, että Norjan hallitsijana oli Ruotsin kuningas ja Suomen hallitsijana Venäjän keisari.

3.5. Robert von Mohlin 1862 esittämät ajatukset lainvalmistelusta ja lainsäädäntökomissiosta

Suomen oikeustieteessä katseet alkoivat 1860-luvulla kääntyä yhä enemmän Saksan suuntaan, kuten *Hannu Tapani Klami* on maininnut. Klamin mukaan Suomen oikeustieteeseen vaikutti varsinkin liberalismin ja saksalaisen käsitelainopin omaksuminen.[95] Näyttäisikin aiheelliselta myös lainvalmistelukunnan taustoja selvitettäessä kääntää katse myös Saksaan. *Anton Thibaut'n* ja *Friedrich Carl von Savignyn* vuonna 1814 käymä polemiikki Saksan siviililakikirjan tarpeesta[96] tunnettiin epäilemättä Suomessakin. Lakikirja-ajatusta vastustanut von Savigny loi perustan ns. historialliselle koulukunnalle julistamalla, että oikeus kehittyy kansan oikeustajunnan ja oikeustieteen kautta eikä mielivaltaisesti lainsäätäjän toimesta.[97] Historiallisen koulukunnan pohjalta kehittynyt positivismi, joka Saksassa kehittyi käsitelainopiksi, kiinnitti puolestaan huomiota vain säädännäisen oikeuden soveltamiseen ja tulkintaan.[98] Julkisoikeudessa positivismi ja käsitelainoppi kehittyi vasta siinä vaiheessa, kun sen paras aika yksityisoikeudessa alkoi olla jo ohitse. Tärkeä merkitys oli *Paul Labandin* 1870-luvulla alkaneella tuotannolla.[99]

---

[95] Klami 1977b s. 66—70.

[96] Thibaut'n ja von Savignyn kiistasta esim. Klami 1977b s. 43 ja Jääskinen 1983 s. 10—13.

[97] Jääskinen 1983 s. 10; vrt. kuit. s. 43. Ks. myös von Savigny 1840 s. 1—26 (1892 s. 9—16).

[98] Jyränki 1973 s. 58—59.

[99] M.t. s. 61.

Robert von Mohl (1799—1875), joka teossarjansa »Staatsrecht, Völkerrecht und Politik» osassa »Politik, Erster Band» laajasti tarkasteli lakien säätämistä ja myös lainvalmistelua, kuului niihin Labandia edeltävän kauden julkisoikeuden tutkijoihin, jotka käsittelivät valtio-oikeutta myös poliittiselta kannalta.[100] Sen, että von Mohlin ajatukset olivat Suomessakin tuttuja, osoittaa *Leo Mechelinin* Lainopillisen yhdistyksen vuosikokouksessa 1878 von Mohlista pitämä esitelmä, jonka alkupuolella Mechelin lausui, että »Robert von Mohlin nimi on kaikille arvon herroille varmaan hyvin tuttu».[101] Suomessa lainvalmistelukunnan perustamisajatuksen esitti Mechelinin ystävä ja puoluetoveri, Robert von Mohlin kaima *Robert Montgomery*. Robert von Mohl oli, kuten Montgomery ja Mechelinkin, oikeustieteen professori ja liberaalinen poliitikko.[102]

Mainitun teoksensa »Politik. Erster Band» osassa »Justitz-Politik»[103] von Mohl tarkasteli lakien säätämistä valottaen monipuolisesti asian eri puolia. Kun oikeuden synnyn perusteena ei ajan käsitysten mukaan voinut olla pelkkä lainsäätäjän vapaa tahdonilmaisu, teki von Mohl esityksensä alussa tarkan rajanvedon lainsäädännön haluttua sisältöä käsittelevän *lainsäädäntötieteen* (Gesetzgebungs-Wissenschaft) ja menettelymuotoja koskevan *lainsäädäntötaidon* (Gesetzgebungs-Kunst) välillä. Edellisen merkitystä tutkimuskohteena von Mohl piti itsestään selvänä, »varsinkin kun siitä aikaisemmasta käsityksestä, joka pyrki puhtaasti järkeviin säännöksiin ottamatta lainkaan huomioon kansanomaisuutta ja historiallisuutta, lienee jo nykyisin yleisesti luovuttu». Lainsäädäntötaidon tutkimista von Mohl perusteli muun muassa sillä, että säädöksen sisältöön ei vaikuta se, mikä on tarkoituksenmukaisin tapa sen muodolliselle aikaansaamiselle.[104]

Omaa oikeuslähdeoppiaan von Mohl kehitteli positiivisoikeudelliseen suuntaan. Hänen mukaan useimpien oikeussäännösten ja oikeuslaitosten alkuperäinen ja välittömin lähde on kansassa elävä vakaumus niiden välttämättömyydestä. Toinen, ajan myötä yhä runsaammaksi ja sen myötä tärkeämmäksi tuleva oikeuslähde on lakina ilmaistu valtiovallan tahto. Tapo-

---

100 Mechelin 1878 s. 62—63; von Mohlin elämänkertatiedot s. 57—60.

101 M.a. s. 57: »Namnet Robert von Mohl är för HH alla väl bekant».

102 Montgomerystä ja hänen suhteesta Mecheliniin enemmän jäljempänä jaksossa 5.1.

103 von Mohl 1862 s. 373—691.

104 M.t. s. 375, alav. 1. Historiallisesta koulusta von Mohl kuitenkin sanoutui irti syyttäen sitä oikeuden alkuperän mystifioimisesta, väärästä asennoitumisesta valtion lainsäädäntöön oikeuslähteenä ja liian suuren merkityksen antamisesta oikeustieteelle oikeuden muodostajana (s. 380—384).

jen ja kansanoikeuden huomioon ottaminen on von Mohlin mukaan moraalinen ja poliittinen tehtävä; tärkeät sisäiset ja ulkonaiset perusteet voivat täysin oikeuttaa poikkeamisiin.[105]

Ainoaksi syyksi uuden oikeussäännön antamiselle von Mohl näki sen tarpeen. Tämä tarve saattaa von Mohlin mukaan johtua 1) asiallisten olosuhteiden muutoksesta, 2) voimassa olevan oikeuden riittämättömyydestä tai 3) voimassa olevan lain muodollisesta tai aineellisesta virheellisyydestä. Muutosten tarvetta ei von Mohlin mukaan voi torjua sillä että laki on vanha. Hänen mielestään on täysin järjestöntä fetisismiä pitää lakia pyhänä ja koskemattomana vain siitä syystä, että se on vanha.[106] Pohtiessaan lainsäädännön oikeata aikaa von Mohl päätyi siihen, että suotuisin aika on sisäisen ja ulkoisen rauhan aika. Tästä ovat kuitenkin hänen mielestään poikkeuksena sellaiset erioikeudet, joita ei voida poistaa tavallista lainsäädäntötietä. Tällaiset muutokset voivat parhaiten toteutua sodan tai sisäisten levottomuuksien aikana.[107] Robert von Mohl myös määritteli laille asetettavat sisällölliset ja muodolliset vaatimukset.[108] Hänen esittämistään muotovaatimuksista useimmat ovat aivan käypiä vielä nykyisinkin.[109]

Nyt esillä olevan tutkimuksen kannalta ovat mielenkiintoisimpia von Mohlin ajatukset lainvalmistelun järjestämisestä. Ne hän esitti käsitellessään erityisesti sellaisia valtioita, joissa on kansanedustuslaitos. Hänen mukaansa lainsäädäntöasiat varsinkin siviili- ja rikosasioissa parhaiten soveltuivat oikeusministeriölle, joka myös huolehti oikeushallinnosta. *Jeremy Benthamin* aikanaan esittämän ajatuksen erityisestä *lainsäädäntöministeristä* von Mohl torjui, koska ministeriöt omalla toimialallaan, oikeusministeriö erityisesti oikeusjärjestyksen alalla, saattoivat itse huolehtia lainsäädäntöasioista.[110] Lainvalmistelun järjestämistä pohtiessaan von Mohl huomautti, ettei ministeri itse voi laatia lakiehdotusta, vaan hänen täytyy uskoa tehtävä alaisilleen. Tämän jälkeen hän esitti kysymyksen, pitäisikö tehtävä uskoa yhdelle henkilölle vai sitä varten muodostetulle kollegiolle. Vaihtoeh-

[105] M.t. s. 384—386.

[106] M.t. s. 419—422.

[107] M.t. s. 425—428.

[108] Ks. m.t. s. 428—449.

[109] Pelkistettyinä von Mohlin muotovaatiovaatimukset ovat: I ymmärrettävyys, II lainsäätäjän tahdon mukaisuus, III lyhyys, IV säännösten oikea jaottelu ja järjestys ja V tarkoitustaan vastaava ilmaisutapa.

[110] von Mohl 1862 s. 482—492; vrt. Bentham 1843 s. 213—216 ja 428; Benthamin ehdottaman ministerin nimitys on englanniksi »Legislation Minister»; tämän alaisena olisi ollut »Legislation Sub-department».

toja vertaillessaan von Mohl arveli yhden suoriutuvan tehtävästä nopeammin kuin useamman; yhden laatima suunnitelma on todennäköisesti yhtenäisempi ja johdonmukaisempi kuin useamman laatima ja joka tapauksessa asian käsittely ja kieli on yhtenäisempää. Toisaalta on vaarana, että yksi ymmärtää asian väärin tai yksipuolisesti. Useiden ollessa mukana valmistelussa tulee von Mohlin mukaan sen sijaan asia monipuolisemmin käsitellyksi. Sitä paitsi ei voi edellyttää, että yksi hallitsisi oikeusjärjestyksen kaikki osat.[111]

Vertailujensa perusteella von Mohl päätyi ehdottamaan erityisen *lainsäädäntökomission (Gesetzgebungscommission)* asettamista, ei ainoastaan laajoja lakeja tai peräti kokonaisia lakikirjoja varten, vaan myös pienten ja todennäköisesti vähämerkityksisten lakien laatimiseksi. Tämän jälkeen hän pohti toista, mielestään vaikeampaa kysymystä, onko etusijalle asetettava *pysyvä* lainsäädäntökomissio vain *jokaista lakia varten erikseen* asetettava komissio. Pysyvän komitean etuina von Mohl piti sitä, että lait tulevat muodoltaan ja kieleltäänkin yhdenmukaisiksi, mikä helpottaa niiden ymmärtämistä ja pienentää ristiriitaisuuksien mahdollisuuksia. Toistuva ja pitkäaikainen harjoitus tuo mukanaan suuremman taitavuuden ja muodostaa aikaa säästävän käytännön. Pysyvän komitean haittapuolina taas saattoi von Mohlin mukaan olla pysyvissä viranomaisissa usein havaittava välinpitämättömyys, hidastelu ja kaavoihin kangistuminen.[112]

Pohdintojensa perusteella von Mohl päätyi siihen, että pienissä valtioissa, joissa vain harvoin suoritetaan laajempia itsenäisiä lainsäädäntötehtäviä, on yksittäisiä asioita varten asetettavien komissioiden käyttö perusteltua. Sen sijaan suurissa valtakunnissa, joissa tarvitaan jatkuvaa lainsäädäntötyötä, sekä siellä, missä on kysymys koko oikeusaineiston uudelleenjärjestämisestä, ei voida olla ilman pysyvää lainsäädäntökomissiota.[113]

Lisäksi von Mohl pohti komission (tai komissioiden) kokoonpanoon liittyviä kysymyksiä. Jäseniltä on hänen mukaansa vaadittava vallitsevien oikeusolojen tarkkaa tuntemusta ja tieteellistä hallitsemista, maan elämän ja ajan vaatimusten tuntemusta, vapaata näkemystä ja uusille ajatuksille avointa mieltä, kuitenkin perusteellisesti liittyneenä kansan pääasiallisen oikeuskäsityksen huomioon ottamiseen ja terveeseen arvostelukykyyn, joka ei ihastu kaikkeen uuteen vain sen vuoksi että se on uutta, ja kielen hal-

---

111 von Mohl 1862 s. 492—495.

112 M.t. s. 495—496.

113 M.t. s. 497—498.

lintaa. Komission kokoonpanon tulee von Mohlin mukaan olla sellainen yhdistelmä, joka sopusuhtaisesti tyydyttää hyvälle laille asetettavat erilaiset vaatimukset. Komissiossa pitää olla sekä teoreetikkoja että praktikkoja. Jäseninä ei von Mohlin mukaan saa olla vain tuomareita, vaan myös kunnollisia asianajajia, ja jos on kysymys tuomioistuinorganisaatiosta, myös hallintovirkamiehiä.[114]

[114] M.t. s. 498—500.

II SUOMENMAAN LAINVALMISTELUKUNTA

4. LAINVALMISTELU- JA KODIFIOINTITYÖN ORGANISOIMISESTA AUTONOMIAN AIKANA ENNEN 1880-LUKUA

4.1. Hallituskonseljin ohjesäännön valmistelusta

Suomi liitettiin Venäjän valtakuntaan Suomen sodan jälkeen vuonna 1809. Kansainvälisoikeudellisesti tämä vahvistettiin Haminan rauhansopimuksessa 17. 9. 1809. Tätä ennen 28. 3.—19. 7. 1809 pidetyillä Porvoon valtiopäivillä Suomen säädyt vannoivat uskollisuudenvalan Venäjän keisarille ja keisari *Aleksanteri I* antoi hallitsijanvakuutuksensa, jossa hän vahvisti »perustuslait» ja ne vapaudet ja oikeudet, joita kukin sääty ja maan asukkaat »tähän saakka Constitutionin eli säättämisen jälkeen owat nauttineet».[1] Tunnetussa Porvoon valtiopäivien päättäjäispuheessa keisari Aleksanteri I totesi Suomen »jalosta ja rehellisestä kansasta», että »korotettuna tästä lähtien kansakuntien joukkoon se on lakiensa turvissa muistava entistä hallitustaan ainoastaan kehittääkseen ystävällisiä välejä, jotka rauha on palauttava».[2]

Porvoon valtiopäivien tärkein lainsäädäntöasia oli hallituskonseljin perustamista koskeva esitys. Sen olivat laatineet ensimmäinen Suomen asiain esittelijä, valtiosihteeri *Mihail Speranski* ja hänen apulaisensa *Rob. H. Rehbinder*. Valtiopäiville annetun lyhyen esityksen mukaan hallituskonseljin järjestäminen vaati erityistä luonnosta; »niin pian kuin se on valmistunut, jättää Hänen Keisarillinen Maj:tinsa sen Säädyille hankkiakseen siitä heidän lausuntonsa». Luonnoksen laatimista varten asetettiin 29. 3. 1809 ko-

---

[1] Jussila 1969 s. 20; lainausmerkeissä olevat sanonnat ovat Jussilan julkaisemasta sen ajan suomenkielisestä käännöksestä. Kuva alkuperäissuomennoksesta on julkaistu teoksessa Halila 1962 s. 496.

[2] Sitaatit teoksesta Pohjolan-Pirhonen 1973 s. 184—185. Porvoon valtiopäivistä ks. Halila 1962 s. 451—541.

mitea, jonka puheenjohtajaksi tuli pappissäädyn puheenjohtaja, piispa *Jacob Tengström* sekä jäseniksi kolme muuta valtiopäivämiestä, vapaaherra *Carl Erik Mannerheim* ja hovioikeuden asessori *Carl Edvard Gyldenstolpe* aatelissäädystä sekä teologian professori *Gustaf Gadolin* pappissäädystä, vapaaherra Rehbinder ja Turun akatemian oikeustieteen professori *Matthias Calonius*. Tätä komiteaa voidaan perustellusti pitää ensimmäisenä Suomen omana lainvalmisteluelimenä. Merkille pantavaa on, että komiteassa olivat edustettuina valtiopäivät (kaksi jäsentä kummastakin ylimmästä säädystä), oikeustieteellinen asiantuntemus (Calonius) ja keisaria lähellä oleva hallinto (Rehbinder).

Professori Calonius osallistui komitean työhön Turusta käsin, joten hän ei ollut mukana Porvoossa pidetyissä kokouksissa. Komitean muiden jäsenten laatima luonnos lähetettiin Caloniukselle, joka laati uuden luonnoksen, ja tämän luonnoksen pohjalta komitea laati lopullisen ehdotuksensa. Ehdotus valmistui 25 päivänä huhtikuuta, joten komitea sai työnsä valmiiksi alle kuukaudessa; komitea työskenteli varsin ripeästi huolimatta siitä, että neljä sen kuudesta jäsenestä joutui osallistumaan komiteatyöhön valtiopäivätyön ohessa. Komitean ehdotuksen pohjalta Speranski valmisteli esityksen, joka jätettiin säädyille 14. 7. 1809, ja valtiopäivien päättäjäisissä 19. 7. 1809 säädyt saattoivat antaa myönteisen vastauksen keisarille. Hallituskonseljin ohjesääntö allekirjoitettiin 6/18. 8. 1809.[3]

Ehdotukset kenraalikuvernöörin ja prokuraattorin johtosäännöiksi, jotka vahvistettiin 1811, valmisteli prokuraattori Matthias Calonius, mutta hänen ehdotuksiaan muutettiin Pietarissa. Johtosääntöjen synnytettyä suurta levottomuutta konseljissa asetettiin niitä tarkastamaan kenraalikuvernöörin, kolmen konseljin jäsenen ja prokuraattorin muodostama komissio, jonka ehdotusten pohjalta vahvistettiin uudet johtosäännöt 31. 1./12. 2. 1812.[4]

[3] Hallituskonseljin perustamisen valmistelusta ja käsittelystä ks. Rauhala 1915 s. 21—31, Halila 1962 s. 522—525 ja Torvinen 1977 s. 14—17. Ohjesäännön valmisteluvaiheisiin kuului lisäksi lausunnon pyytäminen kenraalikuvernööri *Mihail Barclay de Tollylta*. Tämän 10. 7. antamassa lausunnossa ehdotettiin hallinnon järjestämistä aivan eri pohjalta kuin komitean ehdotuksessa. Uudessa, 4. 8. antamassaan lausunnossa hän kuitenkin teki ohjesääntöehdotukseen vain vähäisiä huomautuksia, koska hän katsoi hallinnon järjestämisen kiireelliseksi asiaksi.

Vuonna 1816 hallituskonseljin nimeksi tuli Keisarillinen Suomen Senaatti.

Tekstissä eräin paikoin esiintyvät kaksoispäiväykset johtuvat Venäjällä vielä käytössä olleen juliaanisen kalenterin ja Suomessa käytettävän gregoriaanisen kalenterin erosta. Myöhäisempi päivämääristä on gregoriaanisen ajanlaskun mukainen.

[4] Rauhala 1915 s. 84—86; Torvinen 1977 s. 25—27.

4.2. Lainvalmistelusta ja kodifioimishankkeista 1800-luvun alkupuolella

Kuten edellä kävi ilmi, komiteatyönä tapahtuva lainvalmistelu oli Suomessa käytössä jo autonomian ajan alusta, vuodesta 1809, alkaen. Porvoon valtiopäivien jälkeen ei valtiopäiviä kutsuttu koolle ennen kuin vuonna 1863, joten valtiopäivillä tapahtuvassa lainsäädäntötyössä oli yli 50 vuoden keskeytys. Lainsäädännön kehittäminen tapahtui tuona aikana hallinnollisilla säädöksillä,[5] kuten asetuksilla, julistuksilla, ohjesäännöillä ja säännöillä. Komitean asettaminen oli yleinen menettely asiain valmistelemiseksi. Muita valmistelumuotoja olivat valmistelun määrääminen alemmalle viranomaiselle taikka valmistelu hallituskonseljin esittelijän tai jäsenen virkatyönä. Joissakin tapauksissa Suomen asiain komitea suoritti hallituskonseljin esityksen pohjalta uuden valmistelun.[6]

> *Antti Kivivuori* on esittänyt varsin havainnollisen selonteon vuonna 1819 annetun korvaustyöjulistuksen valmistelusta: Senaatin oikeusosaston pyydettyä maaliskuussa 1816 hovioikeuksilta lausuntoa lainkäytöstä laadittavaa selostusta varten Turun hovioikeus suositti annettaviksi sellaisia säännöksiä, joiden mukaan varkauteen syyllistyneen olisi tehtävä korvaustyötä kruunun työssä, jollei hän pystynyt maksamaan korvausta asianomistajalle eikä asianomistaja halunnut ottaa häntä omaan työhönsä. Senaatin oikeusosasto hyväksyi ehdotuksen ja laati asiasta kirjelmän, jonka senaatti lähetti Pietariin. Suomen asiain komitea puolsi ehdotusta, ja sen suosituksesta keisari antoi asiasta reskriptin tammikuussa 1817. Asian täytäntöönpano jäi senaatille, joka asetti helmikuussa asiaa valmistelemaan nelimiehisen komitean, johon kuului kaksi oikeusosaston ja kaksi talousosaston jäsentä. Komitean työn alkaessa valmistua pyysi senaatti komitean ehdotuksesta asiasta lausunnot hovioikeuksilta elokuussa 1817 ja prokuraattorilta tammikuussa 1818; eräiden jääviys- yms. ongelmien vuoksi lausunnon antoi prokuraattorinviraston esittelijäsihteeri kesäkuussa 1818. Komitean mietintö ja ehdotus luovutettiin senaatille joulukuussa 1818. Asia oli senaatin käsiteltävänä peräti seitsemän eri kertaa, kunnes senaatti toukokuussa 1819 antoi julistuksen.[7]

Vuoden 1734 jälkeen Ruotsissa annetut asetukset oli koottu vuonna 1807 ilmestyneeseen lakikokoelmaan. Tämän kokoelman saattamiseksi

---

[5] Ks. myös Sipponen 1977 s. 17—19.

[6] Rauhalan kirjoittama senaatin historia (Rauhala 1915) sisältää verraten yksityiskohtaisia selontekoja hallituskonseljin käsiteltävistä asioista ja niiden valmistelustakin. Valmistelusta hallituskonseljin alkuvuosina esim. s. 62—67.

[7] Kivivuori 1969 s. 33—36.

Suomen olojen mukaiseksi asetti hallituskonselji Caloniuksen aloitteesta 1814 oikeusosaston jäsenen *Adolf Tandefeldtin* johdolla toimivan komitean.[8] Speranskin tultua 1826 keisarin kanslian toisen osaston johtoon, aloitettiin yleisvenäläinen ja paikallinen kodifikaatio uudelta pohjalta. Reuna-alueiden lakien kodifiointiin liittyen tuli esille myös Suomen lakien kodifiointi, ja alkukesästä 1835 sai Suomen kenraalikuvernööri keisarin käskykirjeen kodifikaation uudelleenjärjestelystä. Paitsi vuoden 1734 jälkeen annettujen, yleistä lakia muuttavien ja täydentävien sekä maan hallintoa koskevien voimassa olevien asetusten kokoamista oli niistä nyt laadittava myös systemaattinen yhteenveto.[9]

Kodifiointityötä varten asetettiin *lakikomitea* (lagkommissionen), jonka johtoon tuli prokuraattori *C. J. Walleen* ja jäseniksi senaatinkamreeri *J. G. von Bonsdorff*, professori *C. E. Ekelund* ja hovioikeuden asessori *A. Lohman*. Edellä mainittujen jäsenten tilalle tulivat myöhemmin hovioikeuden asessorit *L. R. Forssell* ja *C. E. Gadd* sekä lääninkamreeri *R. Trapp*.[10] Walleen oli jo kesästä 1831 nauttinut virkavapautta saattaakseen loppuun vuoden 1807 lakikokoelman tarkastamisen, ja tätä komiteatyötä varten hän sai vuodesta 1839 lähtien vapautuksen muista paitsi kaikkein tärkeimmistä prokuraattorin virkaansa kuuluvista tehtävistä.[11] Professori Ekelund laati ehdotuksen lakiteoksen systemaattisesta jaottelusta sekä myös sittemmin komitean ehdottamat yli 600 siviilioikeudellista lakipykälää; Ekelundin ehdotuksessa noudatettiin Venäjän Svod zakonovin systematiikkaa.[12]

Venäjällä kodifiointityötä hoitanut keisarin kanslian II osasto seurasi kiinteästi Suomen kodifiointityön edistymistä ja myös keisari *Nikolai I* oli hyvin kiinnostunut Suomen kodifikaatiosta ja seurasi sitä tarkoin. Suomessa tapahtuvan komiteatyön rinnalla eteni myös II osastossa Suomen lakien kodifiointia koskeva suunnitelma, johon sisältyi muun muassa perustuslait-osan korvaaminen keisarin antamalla lyhyellä julistuksella.[13]

Kun lakikomitea oli saanut valmiiksi siviililakiehdotuksen neljä ensimmäistä osastoa (600 pykälää) ja rikoslakiehdotuksen, asetettiin Walleenin ehdotuksesta tarkastuskomitea, jonka puheenjohtajaksi tuli oikeusosaston

[8] Jussila 1969 s. 139.

[9] M.t. s. 193—194.

[10] E. G. Palmén 1915—1917 s. 123.

[11] Rauhala 1915 s. 231—232.

[12] Klami 1977b s. 49—50. Jussila 1969 s. 193—194 mainitsee, että Speranskin suunnitelman mukaan Suomen lait oli määrä kodifioida saman järjestelmän mukaan kuin koko valtakunnan.

[13] Ks. Jussila 1969 s. 193—194 ja 203.

jäsen *A. F. R. de la Chapelle* ja sihteeriksi *J. Ph. Palmén.*[14] Varsinkin Palmén ja tarkastuskomitean asiantuntijoina kuulemat professorit *J. J. Nordström* ja *W. G. Lagus* suhtautuivat jyrkän kielteisesti kodifiointihankkeeseen. Tarkastuskomitean ja sen asiantuntijoiden argumentit perustuivat erityisesti vuoden 1734 lain ja sen systematiikan puolustamiseen.[15]

Kenraalikuvernööri *A. S. Menšikov* päätyi kannanottoon, jonka mukaan mm. lainkuuliaisuuden ylläpitämiseksi ja suomalaisten lähentämiseksi Venäjään vuoden 1734 lain muoto olisi »ainakin tällä kertaa» jätettävä muuttamatta.[16] Keisari antoikin 1847 määräyksen, että kodifiointi olisi suoritettava toisen suunnitelman mukaan, mutta samalla määrättiin tarkastuskomitea lakkautettavaksi.[17]

Walleenin komitea jatkoi tämän jälkeen työtä uudelta pohjalta, ja sen työn tuloksena ilmestyivät painetut teokset »Samling af de i Storfursdendömet Finland gällande och intill år 1855 utkomme författningar, . . . (2 osaa, sis. säädökset vuosilta 1538—1854, ilm. 1855), »Sveriges Rikes Lag, . . .» (ilm. 1856) ja »Förslag till Ekonomi- och Politi-Lag för Storfurstendömet Finland; . . .» (3 osaa ja liitteet; 5 nidosta, ilm. 1857—58).[18] Lakikomitean ehdotukset oli määrä vielä tarkastaa, ja sitä varten virastoja ja laitoksia kehotettiin esittämään muistutuksensa senaatille ennen vuoden 1861 loppua.[19] Keisari *Aleksanteri II* kuitenkin määräsi 1865, että tarkastustyö oli jätettävä myöhempään ajankohtaan, koska vasta alkuunpäässyt valtiopäivätoiminta toisi varmaan mukanaan tärkeitä lainsäädännöllisiä uudistuksia.[20]

---

[14] Kivivuori 1969 s. 83.

[15] Klami 1977b s. 50.

[16] Jussila 1969 s. 207—208. Jussilan mukaan Menšikovin taktinen ajatus oli, että lakikirjaan laadittaisiin »Svod zakonovin» mukainen sisällysluettelo, jotta keisarin »suomalaiset alamaiset havaitsessaan tässä lakikokoelmassa perustuslakinsa säilytetyiksi sen ohessa tutustuisivat vähitellen kodifikaation uuteen muotoon».

[17] Rauhala 1915 s. 321.

[18] Johan Philip Palmén 1859 s. 110—111 ja 113, Bibliographica Iuridica Fennica I, 19888, 19912 ja 19783.

[19] Rauhala 1915 s. 321.

[20] Blomstedt 1964 s. 430.

— Kodifiointihankkeen vaiheita ovat selostaneet mm. E. G. Palmén 1914 s. 1—10 ja 1915—17 s. 119—140, Blomstedt 1964 s. 425—430, Jussila 1969 s. 192—210, Kivivuori 1969 s. 80—87 ja Klami 1977b s. 49—52. Aikaisempaa, etenkin E. G. Palménin kirjoituksista ilmenevää näkemystä ovat värittäneet 1900-luvun alun ajattelutavat, ja varsinkin Walleeniin kohdistuva arvostelu on kohtuuttoman henkilöönkäypää. Kivivuori kaipaakin 1969 (kesäkuussa) lisäselvitystä tapahtumien taustasta, ja tätä lisäselvitystä onkin

Varhaisia pyrkimyksiä keskittää valmisteluvaltaa senaatin alaisille virkamiehille ja sikäli jonkinmoista lainvalmistelukunta-ajatuksen esiastetta edustaa 1840-luvun alussa virinnyt suunnitelma erityisen *valmistelukunnan* muodostamiseksi senaattiin. Senaatin keskuudestaan 1840 asettama senaatin järjestysmuodon uudistamista suunnitellut komitea ehdotti muodostettavaksi tällaisen valmistelukunnan, jonka esimiehenä olisi ollut yleinen esittelijäsihteeri ja jäseninä talousosaston toimituskuntien esittelijäsihteerit. Valmistelukunnan tehtävänä olisi ollut laatia mietintöjä ei vain täysistunnossa vaan myös talousosastossa käsiteltävistä asioista, kun ne vaativat yleisten säädösten antamista tai olivat hallitsijalle lähetettävät. Uudestijärjestämistä koskevassa 9/21. 4. 1841 annetussa manifestissa oli kuitenkin ehdotus valmistelukunnasta kokonaan sivuutettu.[21]

4.3. Valtiopäivätyön käynnistyminen ja lainvalmistelutyö

Sinä autonomisen Suomen suuriruhtinaskunnan ensimmäisenä puolena vuosisatana, jona valtiopäivät eivät kokoontuneet, ei lainvalmistelutyö ollut keskeytyksissä. Kokemusta saatiin niin suppeammista yksittäisten kysymysten järjestämiseen tähtäävistä lainvalmisteluhankkeista kuin myös laajoista kodifikaatiohankkeista. Kodifikaatiohankkeen yhteydessä oli käynyt ilmi, että venäläiset ja suomalaiset käsitykset kodifioinnista poikkesivat toisistaan.

> Monien uudistushankkeiden yhteydessä oli jouduttu toteamaan, että tietyt uudistukset vaativat valtiopäivien suostumusta. Jo 1816 hallitsija oli katsonut, että hallituskonseljin ehdottamat muutokset kirkonpalvelijoiden rankaisemista koskeviin asetuksiin vaativat säätyjen kuulemista. Hallituskonselji oli tehnyt esityksensä Turun konsistorin valmistaman ehdotuksen pohjalta. Vaikka kysymys oli muutoksista kirkkolakiin, ei hallituskonseljissa kiinnitetty huomiota säätyjen myötävaikutuksen tarpeellisuuteen. Sen sijaan konselji äänesti siitä, oliko sillä ohjesäännön mukaan oikeus tehdä tällainen esitys — ohjesäännön 18 §:n mukaanhan konseljilla oli vain oikeus ilmoittaa

Jussilan saman vuoden marraskuussa tarkastetussa väitöskirjassa. Jussila on esittänyt merkittävää lisätietoa myös venäläisten arkistolähteiden pohjalta. Klami puolestaan väittää, tästä asiasta uutta aineistoa tosin esittämättä, Jussilan esiintyvän myöntyväisyyssuunnan asianajajana. Omalta osaltaan Klami tuo asiaan lisävalaistusta tarkastelemalla kodifioimishanketta ajan oikeustieteellisten suuntausten kannalta.

[21] Rauhala 1915 s. 271—282, erit. s. 273 ja 279. Valmistelukuntaehdotukseen on myös Tuori 1983a s. 204 kiinnittänyt huomiota.

hallitsijalle tarpeelliseksi katsomansa lakien ja asetusten selitykset.[22] Vuonna 1856 puolestaan senaatti tuli siihen tulokseen, että kotitarvepolton poistaminen vaati valtiopäivien osallistumista.[23]

Kun valtiopäivät vuodesta 1863 alettiin kutsua koolle, sai myös lainvalmistelutyö luonnollisesti uutta merkitystä. Siirtymävaiheessa muutos näkyi kuitenkin lähinnä työmäärän lisääntymisenä; valmistelun muodot, komiteatyö ja virkatyö senaatissa, olivat sen sijaan jo valmiiksi vakiintuneet. Vuosien 1863—64 valtiopäiville annettavia esityksiä valmistelemaan senaatti asetti yli 40-henkisen lainoppineista ym. asiantuntijoista muodostetun komitean. Komitea työskenteli jakautuneena yhdeksään osastoon, joista kukin toimi jonkun senaattorin valvonnassa.[24] Vuosien 1863—64 valtiopäivillä esille tulleiden lainsäädäntöasioiden valmistelusta otetaan seuraavassa esimerkeiksi kirkkolakikysymys ja rikoslakikysymys, joita tarkasteltaessa on syytä ottaa huomioon, että lakiehdotuksia valmisteltiin toki nopeammallakin aikataululla.

Uuden kirkkolain valmistelut olivat olleet vireillä jo vuodesta 1817. Vuonna 1817 asetettu komitea oli 1845 saanut valmiiksi painettuna julkaistun ehdotuksen, joka lausuntokierroksen jälkeen oli palannut komitean käsiteltäväksi.[25] Vuonna 1863 valmistui kirkkolakikomitean tarkastama, pääasiassa komitean puheenjohtajan professori *Frans Ludvig Schaumanin* laatima kirkkolakiehdotus.[26] Vuosien 1863—64 valtiopäiville ei kirkkolakiesitystä katsottu ehdittävän antaa, vaan säädyille annettiin tilaisuus lausua käsityksensä siitä, miten uudistustyössä olisi edettävä. Pappissääty kannatti erityisen komitean asettamista jatkamaan valmistelua, mutta muut säädyt katsoivat, että vuoden 1863 kirkkolakiehdotus oli kelvollinen pantavaksi käsittelyn pohjaksi seuraavilla valtiopäivillä.[27] Kirkkolakiehdotus,

---

[22] Rauhala 1915 s. 120. Saman sivun alaviitteessä 2 selostetaan erinäisiä muita hallituskonseljin vuoden 1816 kertomuksessa mainittuja asioita, joissa säätyjen myötävaikutus oli katsottu tarpeelliseksi. Ks. myös Halila 1962 s. 561—564.

[23] Krusius-Ahrenberg 1981 s. 36.

[24] M.t. s. 100 ja senaatin yhteisen täysistunnon ptk 14. 11. 1862.

[25] Johan Philip Palmén 1859 s. 108 ja Rauhala 1915 s. 120—121 ja 322. Komitea asetettiin keisarin katsottua, että senaatin ehdottamat muutokset kirkonpalvelijoiden rankaisemista koskeviin säännöksiin vaativat säätyjen suostumuksen, kuten edellä tässä jaksossa on kerrottu. Halila 1962 s. 562 on katsonut kirkkolain valmistelutoimien osoittavan, että kirkkolaki suunniteltiin uudistettavaksi asetusteitse.

[26] Rauhala 1921 s. 32, alav. 1 ja Krusius-Ahrenberg 1981 s. 161 ja 163 ja Tuominen 1981 s. 619. Kirkkolakiehdotuksen tärkeimpiä uudistuksia oli kirkolliskokouksen perustaminen sekä aloite- ja lainsäädäntöoikeuden antaminen sille kirkon sisäisissä asioissa.

[27] Rauhala 1921 s. 31—32.

joka 1866 oli vielä tarkastettu erityisessä tarkastuskomiteassa, annettiin vuoden 1867 valtiopäiville. Valtiopäivien hyväksymä kirkkolaki vahvistettiin joulukuussa 1868 ja se saatettiin voimaan vuoden 1870 alusta.[28]

Rikoslainsäädännön uudistus kuului tärkeänä asiana valtiopäiväasioiden listaan, jota senaatti määrättiin 1859 laatimaan. Senaatti katsoi, ettei rikoslakia ehditä valmistella ensimmäisille valtiopäiville, minkä vuoksi se ehdotti, että valtiopäiville annettaisiin aluksi esitykset rikoslain yleisiksi perusteiksi ja eräiksi osittaisuudistuksiksi.[29] Näitä valmistelemaan asetettiin loppuvuodesta 1862 komitea, johon kuuluivat professori *K. G. Ehrström,* hovioikeudenasessori *J. D. Dahl,* kihlakunnantuomari *Constantin Leopold* ja yliopistonsihteeri *Adolf Grotenfelt.* Komitean »vaarinpitäjänä» oli senaattori *J. E. Bergbom.*[30]

Komitean ehdotuksen mukainen esitys rikoslain yleisiksi perusteiksi hyväksyttiin vuosien 1863—64 valtiopäivillä.[31] Seuraava vaihe uudistustyössä oli varsinaisen valmistelukomitean asettaminen, mistä keisari antoi määräyksen huhtikuussa 1865. Komitean jäsenistä kolme oli samoja kuin aikaisemmassa komiteassa; Constantin Leopoldin tilalle sen sijaan tuli hovioikeudenneuvos *Nils Grotenfelt.* Pietarista käsin oli komiteaa valvovaksi puheenjohtajaksi määrätty oikeusosaston varapuheenjohtaja *Otto af Schultén.* Työt jaettiin komitean jäsenten kesken siten, että kunkin jäsenen osuudeksi sovittiin tietyt luvut tulevaa rikoslakia. Jäsenistä Dahl siirtyi myöhemmin senaattoriksi ja af Schulténin tilalle komitean puheenjohtaja-valvojaksi. N. Grotenfelt oli eronnut sairauden takia ja A. Grotenfelt ilmeisesti riitaannuttuaan Dahlin kanssa. Vuoden 1869 lopusta komitea oli muuttunut kaksijäseniseksi. »Ehrström teki, Dahl valvoi», toteaa Kivivuori.[32]

Ehdotus valmistui 1875, ja senaatti pyysi siitä lausunnot prokuraattorilta, hovioikeuksilta ja yliopiston lainopilliselta tiedekunnalta. Vuonna 1880 senaatti asetti uuden komitean, tarkastuskomitean, jonka eräänlaisen työvaliokunnan muodostivat professori *Jaakko Forsman,* hovioikeudenneuvos *Richard Idestam* ja hovioikeudenasessori *K. W. Sulin.* Työhön osallistuvina valvojina olivat senaatista oikeusosaston varapuheenjohtaja *J. Ph. Palmén* ja jo aikaisempiin vai-

[28] Krusius-Ahrenberg 1981 s. 245—247 ja Tuominen 1981 s. 619—621.

[29] Blomstedt 1964 s. 430—431 ja 447—457. Blomstedt myös selostaa senaatin enemmistön ja senaattori *J. E. Bergbomin* mielipide-eroja sekä asian käsittelyä valtiopäiviä edeltäneessä tammikuun valiokunnassa.

[30] Kivivuori 1969 s. 144—150 ja Blomstedt 1964 s. 457—458. Komitea oli edellä mainitun, vuosien 1863—64 valtiopäiville annettavia esityksiä valmistelleen komitean II osasto; ks. senaatin yhteisen täysistunnon ptk. 14. 11. 1862.

[31] Valtiopäiväkäsittelystä ks. Blomstedt 1964 s. 478—493.

[32] Kivivuori 1969 s. 179—182.

heisiin osallistunut J. D. Dahl. Tarkastuskomitean työ valmistui vuosina 1883—84, ja marraskuusta 1883 oikeusosaston toinen jaosto suoritti oikeusosastolta saamansa tehtävän mukaisesti suunnitelman tarkastamista. Heinäkuussa 1884 oikeusosasto lähetti muuttamatta jaoston ehdotuksen plenumille, joka hyväksyi sen 1. 8. 1884 Pietariin lähetettäväksi.[33]

Esitys rikoslaista annettiin sitten vuoden 1885 valtiopäiville, jotka eivät ehtineet sitä käsitellä, joten vuoden 1888 valtiopäiville annettiin uusi esitys. Rikoslaki annettiin joulukuussa 1889. Venäjän viranomaisten ryhdyttyä arvostelemaan uutta rikoslakia peruutettiin sille jo annettu vahvistus, ja rikoslaki saatettiin voimaan vasta 1894 saman vuoden valtiopäivien hyväksyttyä siihen erinäisiä muutoksia. Näistä oli annettu esitys jo vuoden 1891 valtiopäiville, mutta keisari ei ollut suostunut vahvistamaan muutoksia säätyjen silloin hyväksymässä muodossa.[34]

4.4. Hallintolaitoksen uudistamissuunnitelmat 1860-luvulla ja ajatus lainvalmisteluosastosta

Jo vuoden 1863—64 valtiopäiviä edeltäneessä tammikuun valiokunnassa 1862 liberaalit olivat esittäneet vaatimuksia muun muassa valtiopäivien määräaikaisuudesta, säätyjen esitys- ja aloiteoikeudesta, ministerivaltiosihteerin ja senaattorien oikeudellisesta vastuunalaisuudesta säädyille ja säätyjen asiamiehen asettamisesta Pietariin.[35] Valtiosääntöä koskeviin uudistusvaatimuksiin liittyivät luontevasti myös hallintolaitosta koskevat uudistusvaatimukset. Liberaalien äänenkannattaja *Helsingfors Dagblad* ehdotti 4. 8. 1863 toimituksen artikkelissa, jonka *E. G. Palmén* on kertonut isänsä *J. Ph. Palménin* kirjoittamaksi, että maahan perustettaisiin sopiva määrä kollegioita, joiden yläpuolella olisi senaatin talousosastoa vastaava hallitusneuvosto (regeringråd), ja että senaatin oikeusosasto muodostettaisiin erityiseksi korkeimmaksi oikeudeksi.[36]

Ensimmäisiä tämänlaisten ajatusten esittäjiä eivät 1860-luvun liberaalit Suomessa olleet, vaan *C. J. Walleen* oli jo 1817 ehdottanut väliasteen kollegiota, josta vedottaisiin senaattiin, sekä oikeusosaston erottamista senaatista ja muodostamista korkeimmaksi oikeudeksi.

---

[33] Kivivuori 1971 s. 10—29. Artikkeliin liittyy (s. 23) taulukko tarkastuskomitean työstä ja sen tuloksista 1883—84. Tarkastuksen suorittaneeseen oikeusosaston jaostoon kuului myös K. G. Ehrström, joka 1877 oli nimitetty senaattoriksi.

[34] Tuominen 1964 s. 237—241.

[35] Krusius-Ahrenberg 1934 s. 335 ja 1943 s. 155—156.

[36] E. G. Palmén 1915—17 s. 437—440.

> Niin ikään Walleen oli katsonut, että valtiopäivien tulisi kokoontua joka kolmas vuosi ja että senaatin ja korkeimman oikeuden jäsenten tulisi keisarin sopivaksi katsomassa määrin olla oikeudellisessa vastuussa valtiopäiville.[37] Ennen Walleenia oli jo *Johan Albrecht Ehrenström* 1812 laatinut suunnitelman hallintolaitoksen uudestijärjestämiseksi.[38]

Vuoden 1863—64 valtiopäivillä tehtiinkin lukuisia anomusaloitteita valtiosäännön ja hallintolaitoksen uudistamiseksi. Liberaaleihin lukeutuvat esittelijäsihteeri *C. J. Carpelan* ja varatuomari *Adolf Törngren* esittivät aatelissäädyssä 10. 12. 1863, asiasta etukäteen maamarsalkan kanssa neuvoteltuaan, anomusaloitteet, joissa ehdotettiin, että säädyt anoisivat hallitsijalta seuraaville valtiopäiville esitystä senaatin ja hallintolaitoksen uudistamisesta.[39] Carpelanin lukemassa muistiossa ehdotettiin valtioneuvostoa, joka jakaantuisi tiettyihin osastoihin (departementer), korkeinta oikeutta ja erityisiä kollegiota. Lisäksi ehdotettiin keisarin neuvonantajien oikeudellisen vastuunalaisuuden toteuttamista sekä säätyjen oikeusasiamiestä.[40]

Törngrenin muistiossa esitettiin samanlaisia ehdotuksia, joskin siinä oli laveammat perustelut ja yksilöidymmät ehdotukset. Lainvalmisteluorganisaatioiden kehityksen kannalta on merkillepantava hänen ehdotuksensa senaatin osastojaoksi. Hän ehdotti ensin erinäisten kollegioiden perustamista ja jatkoi:

> »Näiden virastojen perustamisen myötä voidaan keisarillisen senaatin jäsenmäärä rajoittaa niin, että senaatissa on salkuton puheenjohtaja sekä kuusi jäsentä, joista kukin olisi päällikkönä yhdessä seuraavista toimituskunnista eli osastoista (departementer), nimittäin:
>
> *Lainvalmisteluosasto*[41]
> *Sisäasiainosasto,*
> *Valtiovarainosasto,*

[37] Krusius-Ahrenberg 1943 s. 144—145 ja Rauhala 1915 s. 141—146.

[38] Rauhala 1915 s. 90—91.

[39] Aloitteista ja niiden käsittelyvaiheista: Krusius-Ahrenberg 1981 s. 154—157 ja Tuominen 1981 s. 462—464, Bergh 1884 s. 261—281, Rauhala 1921 s. 109—110, Valtiopäivien 1863—64 pöytäkirjat: aateliss. II s. 880—890, III s. 100—115, 190—191 ja 787, V s. 688—703, pappiss. II s. 293 ja 348—353, III 659—665, porvariss. II s. 439, IV s. 254 ja 431—432, talonps. II s. 179, 605 ja 729.

[40] Aateliss. P II s. 880—882/1863 — 64 vp.

[41] »Lagberedningsdepartementet». Ajatuksena tällainen erillinen »Lainvalmisteluministeriö» on erikoinen. Samantapaisen ajatuksen esitti 1800-luvun alkupuoliskolla englantilainen *Jeremy Bentham*, joka ehdotti lainsäädäntöministeriä ja tämän alaista lainsäädäntödepartementtia; »The Legislation Minister» ja »Legislation Sub-department».

Kirkko- ja opetusosasto,
Sotaosasto sekä
Maatalouden ja yleisten töiden osasto.[42]

Konservatiivit tai pikemminkin »vanhaliberaalit», kuten *Lolo Krusius-Ahrenberg* huomauttaa, menivät mukaan liberaalien aloitteeseen. Merkittävä oli valtioneuvos *J. G. von Bonsdorffin* suopea kritiikki.[43] Mitä ehdotukseen lainvalmisteluosastoksi tulee, se sai kannatusta myös maanviljelysneuvos *J. G. Schatelovitzilta,* poliittisesti oman tiensä kulkijalta, joka muutoin, ainoana koko säädyssä, vastusti anomusaloitteita:

> »Herra Törngrenin muistiossa on kuitenkin yksi ehdotus, jolle minä jätän täydellisen suostumukseni. Tämä on lainvalmisteluosaston perustaminen keisarilliseen senaattiin. Ne monilukuiset asiat, jotka ovat seurauksena näistä valtiopäivistä, samoin ne lakiehdotukset, jotka on valmisteltava seuraaville, . . . vaativat niin merkittävän ja laajan työmäärän, että sanotun ehdotuksen voidaan katsoa olevan täysin oikeutettu.»[44]

Aloitteiden johdosta esitettiin säädyissä, myöhemmässä vaiheessa myös aatelissäädyssä, vastustaviakin käsityksiä, mutta asiasta syntyi lopulta säätyjen yhteinen anomus, johon kuitenkin lisättiin viittaus asetettavan hallintolaitoskomitean työhön.[45] Anomuskirje oli verraten yleisluontoinen, eikä siinä puhuttu departementeista saati niiden nimistä. Anomuksen pääkohdat koskivat korkeimman oikeuden perustamista, kollegioiden asettamista, senaatin toiminnan tehostamista, senaatin jäsenten (oikeudellista) vastuunalaisuutta virkatoimistaan säädyille ja säätyjen oikeusasiamiehen asettamista.[46]

(Bentham käyttää ministeriöstä nimitystä »sub-department», koska hänen mukaansa eri valtiomahdit — »the Authorities» — konstitutiivi, legislatiivi, administratiivi ja lainkäyttö — olisivat kukin muodostaneet oman osastonsa, »Department»). Bentham 1843 s. 153—154, 213, 216 ja 248.

[42] Aateliss. P II s. 888/1863—64 vp.; sitaatti käännetty ruotsista tähän. Adolf Törngren (1824—95) oli lainopillisen tutkinnon suoritettuaan ja toimittuaan jonkin aikaa tuomarin tehtävissä siirtynyt hoitamaan perimäänsä Nuutajärven maatilaa ja lasitehdasta. Myöhemmin hän oli perustanut mm. Tampereen pellavatehtaan ja konepajan sekä Hietalahden laivatelakan. Vuonna 1866 hän joutui konkurssiin; Kansallinen elämänkerrasto V s. 496—498.

[43] Krusius-Ahrenberg 1943 s. 159.

[44] Aateliss. P II s. 111—112/1863—64 vp.; sitaatti käännetty ruotsista tähän.

[45] Krusius-Ahrenberg 1981 s. 157 ja Tuominen 1981 s. 464.

[46] Anomuskirjelmän konsepti on suomeksi (N:o 1) ja ruotsiksi (N:o 14) tarkastusvaliokunnan akteissa, 1863—64 valtiopäivien arkisto, kotelo 23/EK. Konseptien mukaan anomus on päivätty 10. 4. 1864 ja »Tutkittu Tarkastusvaliokunnassa» 28. 4. 1864.

Hallintolaitoskomitean ja sen kanssa rinnakkaisen perustuslakikomitean asettaminen maalis—huhtikuussa 1864 lienee osaltaan johtunut säädyissä vielä käsiteltävinä olleista aloitteista. Ministerivaltiosihteeri *Alexander Armfelt* halusi ehdottamalla tammikuussa 1864 komiteoiden asettamista pitää aloitteen asiassa hallitsijalla.[47]

Komiteat asetettiin suoraan keisarin alaisuuteen; senaatti sai kuitenkin tehdä ehdotuksia jäseniksi.[48] Komitean työskentelyä varten keisari vahvisti ohjeet, jotka samalla sisälsivät uudistusten suuntaviivat. Hallitusmuodon valmistelussa asetettiin ohjenuoraksi erityisesti yhdistys- ja vakuuskirjan 1 §.[49] Mainitussa kohdassahan hallitusvalta pidätettiin yksin hallitsijalle.[50]

Armfelt ja hänen apulaisensa *E. Stjernvall-Walleen* perustelivat Lolo Krusius-Ahrenbergin mukaan suunnitelmaa keisarille sillä, että toimintatarmoisen senaatin ja selvästi rajoitetun perustuslain aikaansaaminen oli tarpeen vastapainoksi liberaaleille, jotka näyttivät yleisen mielipiteen kautta tosiasiassa johtavan maata senaatin asemesta.[51] Kun pyrkimyksenä oli senaatin vallan vahvistaminen, ei uudistussuunnitelmissa ollut sijaa säätyjen anomuksessa tarkoitetuille ehdotuksille senaatin jäsenten ja ministerivaltiosihteerin oikeudellisesta vastuunalaisuudesta säädyille.[52]

Hallintolaitoskomitean puheenjohtajaksi tuli senaattori *Carl Olof Cronstedt* sekä jäseniksi kolme muuta senaattoria, prokuraattori, neljä muuta senaatin virkamiestä ja professori J. Ph. Palmén, joista viimeksi mainitun osalle tuli senaatin ohjesääntöehdotuksen laatiminen.[53] Toimeksiantonsa mukaisesti komitea laati ehdotuksen, jonka mukaan muun ohessa oikeus-

[47] Krusius-Ahrenberg 1943 s. 158.

[48] M.t. s. 158.

[49] M.t. s. 172—173; Suomen asiain komitean pöytäkirjan asiasta 28. 11. 1864 (10. 12. 1864) ja keisarin 7/19. 12. 1864 vahvistamat ohjeet on julkaissut K. Grotenfelt (julk.) 1913 s. 1—10.

[50] *J. V. Snellmanin* jälkeenjääneistä papereista on löytynyt konsepti, jonka mukaan Snellmanin mielestä perustuslakikomitealle annettavan ohjeen olisi tullut sisältää, että YVK, »jonka 1 § on häpeämätöntä kevytmielisyyttä», lakkaisi olemasta perustuslakina; Rein 1928 s. 400.

[51] Krusius-Ahrenberg 1943 s. 160—161. Schweitzer 1978 s. 35—37 kuitenkin huomauttaa, että senaatin vahvistaminen olisi ollut mahdollista asetusteitsekin. Että keisari suunnitelman hyväksyi, osoittaa Schweitzerin mukaan paitsi Armfeltin taitavuutta myös se, kuinka pitkälle Aleksanteri II on valmis tulemaan suomalaisia vastaan.

[52] Schweitzer 1978 s. 37, Krusius-Ahrenberg s. 174.

[53] Rauhala 1921 s. 111—114.

osasto olisi ollut erotettava talousosastosta, senaatti jaettava osastoihin ja sen alaisuuteen perustettava erinäisiä kollegioita.[54]

Uutena toimituskuntana eli komitean ehdottamana osastona (departement) oli komitean mukaisesti perustettava oikeusosasto.[55] Tämä katsottiin mietinnössä välttämättömäksi »lainsäädäntöä sekä oikeudenhoidon yleistä valvontaa koskevien asioiden hoitamiseksi». Ohjesääntöehdotuksen 5 §:n a kohdan mukaan oikeusosaston käsiteltäviä olisivat, seuraavissa kohdissa mainittujen oikeushallintoasioiden ohella, olleet »kysymykset jotka koskevat perustuslain, ritarihuonejärjestyksen, yleisen siviili-, rikos- ja merilain säätämistä, kumoamista, muuttamista tai selittämistä sekä säädöksiä yleisen turvallisuuden ylläpitämistä koskevaan hallintoon kuuluvissa asioisssa (författningar i de till säkerhetpolisen hörande ämnen)».

Senaatin enemmistö puolsi komitean ehdottamia periaatteita, mutta esimerkiksi osasto/departementti -nimityksen käyttöönottamista »toimituskunnan» (expedition) asemesta ei puollettu. Senaatin ehdotuksessa oikeustoimituskunnan tehtävät olisivat olleet samat kuin komitean ehdottaman oikeusosaston.[56] Näin Törngrenin aloitteessa mainittu »lainvalmisteluosasto» muuttui komitean ehdotuksessa »oikeusosastoksi» ja senaatin ehdotuksessa »oikeustoimituskunnaksi», jollainen aikanaan, tosin vasta 1892, perustettiinkin ja joka sitten 1918 muutettiin oikeusministeriöksi.

Senaatissa eri mieltä olleiden kannanotoista on syytä todeta senaattori *J. V. Snellmanin* mielipiteet. Snellman kyllä kannatti oikeusosaston erottamista senaatista, mitä hän piti itsestään selvänä asiana. Sen sijaan hän oli eri mieltä ehdotettujen kollegioiden tarpeellisuudesta, koska niistä ei olisi ollut apua asioiden selvittämiseksi paremmin ennen niiden senaattiin tuloa. »Vielä vähemmän voidaan odottaa, että Kollegiot voisivat valmistaa ehdotuksia lainsäädännön ja hallinnon uudistamiseksi», Snellman totesi. Ehdotukset senaattoreiden ja senaatin virkamieskunnan vähentämiseksi eivät Snellmanin mielestä olisi lisänneet mahdollisuuksia asioiden nopeam-

---

[54] Komitean mietintö on senaatin salaisten asiakirjojen aktissa 22 a. J. Ph. Palménin itse esittämä tiivistelmä komitean ehdotuksista on julkaistuna teoksessa E. G. Palmén 1915—17 s. 457.

[55] Sekä korkeimmaksi tuomioistuimeksi muutettavaksi ehdotettu oikeusosasto että perustettavaksi ehdotettu uusi oikeusosasto esiintyvät myös mietinnön ruotsinkielisessä alkutekstissä samalla nimellä »Justitie-Departement».

[56] Senaatin ptk 5. 4. 1866/Senaatin salaiset asiakirjat, akti 26, vrt. Rauhala 1921 s. 120—130. Ministerivaltiosihteerin 2/14. 12. 1867 senaatille lähettämään painettuun ohjesääntöehdotukseen, jossa nimi on »oikeutoimituskunta» ja tehtävät ennallaan, on tehtäväluetteloon senaatissa lisätty sotalait; Senaatin salaiset asiakirjat, akti 29.

paan käsittelyyn ja tarkempaan tutkimiseen senaatissa. Ehdotetut määrärahat asiaatuntevien virkamiesten palkkaamiseksi senaattiin olivat Snellmanin mielestä liian vähäiset,

> »niin että jatkossakin täytyy asettaa erityisiä komiteoita uudistusehdotusten laatimiseksi, mikä menettely on usein osoittautunut epätarkoituksenmukaiseksi, koska sellaiseen toimintaan valmistumattomat jäsenet ovat katsoneet aiheelliseksi seurata vieraita malleja, jotka eivät sovellu meidän maamme olosuhteisiin».[57]

Suunnitelma uudeksi hallitusmuodoksi samoin kuin hallintolaitosten uudistussuunnitelmat, esimerkiksi ehdotus oikeusosaston erottamiseksi senaatista ja oikeustoimituskunnan perustamiseksi, raukesivat. Valtiopäiväjärjestystä koskeva esitys sen sijaan annettiin vuoden 1867 valtiopäiville, ja uusi valtiopäiväjärjestys vahvistettiin vuonna 1869.

Hallitusmuotoehdotus ja hallintolaitosuudistus olivat sikäli sidoksissa toisiinsa, että jo ohjeiden mukaan hallitusmuotoon oli otettava säännökset senaatista ja korkeimmasta oikeudesta.[58] Kun ohjeen mukaan toisaalta ohjenuorana oli pidettävä YVK:n 1 §:ää, sisältyi ohjeisiin tietty perusristiriita: jos senaatista olisi säädetty hallitusmuodossa, ei hallitsija olisi enää voinut yksin päättää hallintolaitosten järjestämisestä, minkä vallan YVK:n 1 § hänelle antoi. Tähän seikkaan kiinnitti huomiota kenraalikuvernööri *Platon Rokassovski*, joka suhtauduttuaan aluksi välinpitämättömästi hankkeeseen ryhtyi sitä vastustamaan. Suunnitelmat senaatin vallan lisäämiseksi merkitsivät kenraalikuvernöörin vallan supistamista. Hallintolaitosuudistukseen sisältyi suunnitelma, että kenraalikuvernööri ei enää olisi senaatin pu-

[57] Senaatin ptk 5. 4. 1866, Senaatin salaiset asiakirjat, akti 26; Snellmanin lausuntoa laajemmin selostaa Rauhala 1921 s. 123—125. Sitaatti käännetty ruotsista tähän.

Snellman ei tarkemmin yksilöinyt komiteoihin kohdistamiaan syytöksiä. Voidaan arvella, että kritiikki epäsuorasti kohdistui Cronstedtin komiteaan, jonka ehdotuksia kollegioiksi Snellman vastusti. Varsinkin hän vastusti ehdotusta finanssikollegion muodostamiseksi, koska finanssipäällikön (eli Snellmanin itsensä) varsinaisena tehtävänä oli juuri toimia finanssikonttorin johdossa (ks. Rauhala 1921 s. 125). *Th. Reinin* kirjoittamasta Snellmanin elämänkerrasta tosin löytyy joitakin tapauksia, joissa Snellman oli vastustanut »vieraita malleja». *Uno Cygnaeuksen* 1859 esittämää mietintöä Snellman oli arvostellut Cygnaeuksen ihastumisesta Fröbelin lastentarha-ajatuksiin, hänen mielestään oli annettava enemmän arvoa perinnäiselle perhetavalle kuin pedagogisille teorioille (Rein 1928 s. 220—221). Samoin hän oli 1862 painovapausasetusta laatineessa komiteassa joutunut vastustamaan *K. G. Ehrströmin* ajatuksia juryoikeuksista (Rein 1928 s. 353—355). Kaiken kaikkiaan kuitenkin voitaneen katsoa Snellmanin lausunnon olevan *senaattorin* lausunnon, jossa korostettiin senaatin merkitystä.

[58] K. Grotenfelt (julk.) 1913 s. 6—7.

heenjohtaja. Kenraalikuvernöörillä olisi kuitenkin ollut oikeus esittää senaatin päätöksistä lausuntonsa keisarille, mutta tämä lausunto hänen olisi suunnitelmien mukaan ollut annettava senaatin joidenkin jäsenten muodostamassa erikoiskonseljissa.[59]

Rokassovski ei ollut Aleksanteri II:n suosiossa, ja häntä pidettiin keisarin lähipiireissä kyvyttömänä ja jopa syypäänä Suomen hallituksen tehottomuuteen.[60] Hänen esille tuomansa argumentti, että hallitusmuotosuunnitelma merkitsi keisarin vallan rajoittamista ja säätyjen vallan lisäämistä, oli kuitenkin Aleksanteri II:lle kiusallinen, panslavistisen mielipiteen voimistuessa Venäjällä ja syyttäessä Suomea separatismista.[61] On kuitenkin huomattava, ettei senaatti ollut osoittanut kovin suurta innostusta asiassa. Lausunnossaan se oli asettunut monissa kysymyksissä varovaiselle kannalle, ja vaikka kaikki jäsenet virallisessa lausunnossa kannattivat hallitusmuodon antamista, oli Pietariin esitetty toisenlaisiakin käsityksiä.[62] Hallintolaitosasiassa puolestaan senaatin mielipiteet menivät ristiin.[63]

Kun Rokassovski oli joutunut keisarin suomalaisten neuvonantajien kanssa ristiriitaan paitsi perustuslaki- ja hallintolaitosuudistuksesta myös rahauudistuksesta, hän joutui 1866 pyytämään eroa, ja tilalle kenraalikuvernööriksi nimitettiin keisarin henkilökohtainen ystävä *Nikolai Adlerberg*.[64] Vuoden 1867 valtiopäivien avajaispuheessa, jonka Adlerberg luki, Aleksanteri II kertoi hallitusmuotokysymyksen vielä vaativan tarkkaa ja pitkäaikaista harkintaa; hallintolaitosuudistus puolestaan täytyi valtiovarain vaikean tilan takia lykätä myöhempään ajankohtaan.[65]

Hallintolaitosuudistuksen suunnittelu jatkui vielä tämän jälkeenkin.[66] Lopputuloksena oli kuitenkin vain vähäisehköjä muutoksia, jotka toteutettiin 10. 5. 1869 annetulla asetuksella muutoksista siinä, mitä tätä ennen on tullut säädetyksi asiain käsittelemisestä Keisarillisessa Suomen Senaatissa. Uudistuksiin sisältyi muun muassa se, että senaatin täysistuntoihin osallis-

---

59 Krusius-Ahrenberg 1981 s. 188 ja 1943 s. 182—190.

60 Krusius-Ahrenberg 1943 passim.

61 Krusius-Ahrenberg 1943 s. 186—190 ja 1981 s. 188, ks. myös Schweitzer s. 52—64.

62 Rauhala 1921 s. 117—118.

63 Senaatin ptk 5. 4. 1866; Senaatin salaiset asiakirjat, akti 26.

64 Krusius-Ahrenberg 1981 s. 188—189.

65 M.t. s. 202. Krusius-Ahrenberg (1943 s. 206) on esittänyt käsityksenään, että keisarin huoli taloudellisesta tilanteesta oli todellinen. Vuoden 1867 valtiopäivien aikana nälänhätä ja syvä taloudellinen lama koetteli Suomea; Tuominen 1981 s. 378.

66 Krusius-Ahrenberg 1943 s. 217—230, Rauhala 1921 s. 127—133.

tuivat senaatin varapuheenjohtajat sekä kolme vuosittain vaihtuvaa jäsentä kummastakin osastosta. Tarvittaessa oli kuitenkin senaatin kokonaisuudessaankin kokoonnuttava täysistuntoon. Niin ikään toteutettiin se valtioneuvostoa vieläkin koskeva vaatimus, että kahden talousosaston jäsenen tuli olla lakimiehiä.[67]

Ainakin hallintolaitosuudistusten kariutumisen pääasialliseksi syyksi voidaan katsoa senaatin oma toiminta.[68] Se ei ensimmäisessäkään asiasta antamassaan lausunnossa ollut yksimielinen. Myöhemmissä vaiheissa erimielisyydet vielä lisääntyivät. Loppuvaiheissa ei yksimielisyyttä ollut edes oikeusosaston erottamisesta eikä oikeustoimituskunnan perustamisestakaan — viimeksi mainittua hanketta vastusti huhtikuussa 1868 finanssitoimituskunnan päällikkö J. V. Snellman.[69]

> Hallintolaitoskomitean ehdotusten käsittelyyn liittyi episodina perustuslakikomitean jäsenenä olleen J. G. Schatelovitzin vuoden 1867 valtiopäivillä tekemä hallintolaitoksen järjestämistä koskeva anomusehdotus, joka oli selvästi liberaalivastainen ja päinvastainen edellisillä valtiopäivillä hyväksytyn aloitteen kanssa. Senkin mukaan tosin oikeusosasto olisi ollut muodostettava korkeimmaksi oikeudeksi ja talousosasto »korkeimmaksi hallintolaitokseksi». Mutta kollegiaalisuus ehdotettiin korvattavaksi ministerijärjestelmällä ja suurin osa senaatin päätöksistä yhden miehen »ministeri»-päätöksillä. Toimituskuntien päälliköt olisivat olleet salkullisia ministereitä, kun taas salkuttomat ministerit olisivat Schatelovitzin anomusehdotuksen mukaan muodostaneet *lainvalmistelujaoston,* joka olisi käsitellyt myös hallinnolliset oikeusasiat. Anomusehdotustaan Schatelovitz perusteli sillä, että sen mukaisen uudistuksen keisari saattaisi toteuttaa valtion kassaa rasittamatta ja sen enempää säätyjä kuulematta. Schatelovitzin anomusehdotus herätti aatelissäädyssä voimakasta vastustusta, ja se hylättiin säädyssä sitä edes valiokuntaan päästämättä. Schatelovitzin anomusehdotus nähtiin epäluottamuksena hallitukselle. Schatelovitz ja muut itäsuomalaisen ns. Elimäen ryhmän jäsenet

[67] Rauhala 1921 s. 128—141; asian loppuvaiheiden asiakirjoja on aktissa VSV 21/1869. Valtiopäiväasiat palautettiin koko plenumiin 9. 12. 1870 ja 25. 10. 1877 myös hallinnolliset lainsäädäntöasiat; Backman 1976 s. 183; vrt. Rauhala 1921 s. 143.

[68] Vrt. Krusius-Ahrenberg 1943 s. 230—231.

[69] Krusius-Ahrenberg 1943 s. 223—224, Rauhala 1921 s. 129—131. Edellä olevassa tarkastelussa on uudistussuunnitelmia käsitelty lähinnä oikeustoimituskunnan »esihistorian» kartoittamiseksi. Suunnitelmien ja käsittelyvaiheiden yksityiskohtainen selostaminen ei liene tässä tarpeenkaan, koska asiaa on laajasti käsitelty kirjallisuudessa, esim. Rauhala 1921 s. 109—142, Krusius-Ahrenberg 1943, Schweitzer 1978 s. 31—88 (erityisesti Suomen aseman kannalta) sekä Krusius-Ahrenberg 1981 s. 325—374 (v:n 1869 VJ:n syntyvaiheiden kannalta).

olivat taloudellisesti karsineet Suomen rahanuudistuksesta, joka vaikeutti kauppaa Venäjälle. Aloite oli täydellinen vastakohta edellisten valtiopäivien hyväksymälle anomukselle; sen mukaanhan olisi jopa kollegiaalisuus poistettu — kollegiaalisuutta puolustamaan asettuivat aatelissäädyssä paitsi liberaalit myös konservatiivit.[70]

Valtiopäivien aikana huhuttiin, että Schatelovitzin aloite olisi ollut »virallisessa säkissä» ennen kuin se joutui hänen pussiinsa. Vaikka näin ilmeisesti ei ollutkaan[71], Schatelovitz tuli anomusehdotuksessaan esittäneeksi pelkistetyn karikatyyrin Armfeltin ja kumppanien ajamasta vahvasta keisarin alaisesta senaatista. Schatelovitzin hylättäväksi ehdottaman kollegiaalisuuden periaatteen historiallista elinvoimaa osoittaa — näin jälkikäteen asiaa tarkastellen — se, että vielä nykyään (1984) Suomen tasavallan valtioneuvosto tekee päätöksensä noudattaen kollegiaalista äänestystapaa.

5. ROBERT MONTGOMERYN ANOMUSEHDOTUS LAINVALMISTELUKOMITEAN PERUSTAMISEKSI

5.1. Montgomeryn anomusehdotus ja sen tekijä

Vuoden 1877—78 valtiopäivillä jätti aateliston ja ritariston jäsen, professori *Robert Montgomery* 10. 2. 1877 säädylleen anomusehdotuksen, joka koski keisarille tehtävää säätyanomusta *lainvalmistelukomitean* (»af en lagberedningskomité»; »lainvalmistuskomitean») asettamiseksi yleisistä valtionvaroista myönnettävällä määrärahalla.[1]

Anomusehdotuksen ensimmäiset kappaleet kuvastavat ehdotuksen laatijan oppineisuutta ja hänen oikeudellista ajatteluaan[2]:

---

[70] Ks. Krusius-Ahrenberg 1981 s. 213—217 ja 1943 s. 210—217; Krusius-Ahrenberg (1981 s. 217) arvelee, että Schatelovitzin anomusehdotus osaltaan vaikutti hallinnonuudistussuunnitelmien »surkeaan loppuun».

[71] Krusius-Ahrenberg 1981 s. 217.

[1] Ehdotus sisältyy suomeksi lakivaliokunnan mietintöön n:o 17/anomusmietintö n:o 40/A V/1877—78 vp; ruotsiksi: Lagutskottets betänkande N:o 17/Petitionsbetänkande N:o 40/Handlingarna vid lantdagen 1877—78 V. Anomusehdotusta ja mietintöä selostetaan seuraavassa lähinnä ruotsinkielisen alkutekstin pohjalta, samoin on sitaateissa alkuperäistä käännöstä tarkistettu, koska sen ajan suomenkielinen käännös ei antaisi asiasta oikeata kuvaa nykylukijalle; monille oikeustieteen yms. termeille ei tuolloin vielä ollut vakiintunut suomenkielistä vastinetta. Oman aikansa tuotteeksi asiakirjoissa julkaistu käännös on toki moitteeton, monin osin jopa suurenmoinen.

[2] Ehdotusta säädyissä käsiteltäessä tosin kävi ilmi, että fennomaaneilla oli toisenlainen, konkreettisempi, käsitys kansasta kuin liberaali Montgomeryllä.

»Tunnustettu totuus on, ettei lakijärjestelmän arvo riipu ainoastaan lainsäännösten sisällöstä, missä määrin ne vastaavat kansan korkeinta oikeudentuntoa ja ovat omiaan pysyväisesti edistämään sen kulttuuripyrkimyksiä, vaan myös järjestelmän ulkonaisista ominaisuuksista, oikeuslauseiden kirjoitustavasta, tarkoituksenmukaisesta yhteensovittamisesta ja sopusoinnusta eli siitä, mitä yleisesti tarkoitetaan järjestelmän muodolla. Näistä muodollisista ominaisuuksista riippuu nimittäin suuressa määrin, ottaako kansa lain varsinaisessa merkityksessä omakseen ja osoittaa sitä kohtaan rakkautta ja luottamusta.

Sen toiminnan menestymiseksi, jonka tehtävänä on uutta lakia säätämällä tai vanhaa muuttamalla järjestää yhteiskunnallisia oloja, on sen vuoksi tärkeätä, että pidetään mitä suurinta huolta ei vain sisällöstä vaan myös muodosta ja että saadaan aikaan sopiva yhteisvaikutus niiden älyllisten voimavarojen ja sen kyvyn välillä, joita ilman ei kummassakaan mielessä hyvää tulosta voida saavuttaa. Kansain varhaisimpina kulttuurikausina on tämä henkisten lahjojen yhteys löydettävissä yksilöistä. Innoittuneet viisaat miehet ja näkijät ottavat lain sisällön kansan tietoisuudesta ja muotoavat sen, usein runomuotoiseen asuun.

Mutta mitä rikkaammaksi ja monipuolisemmaksi yhteiskunta kehittyy, sitä mahdottomammaksi käy odottaa yksityisiltä, vaikka kuinkakin lahjakkailta henkilöiltä niin laajaa tietämystä ja muotoamiskykyä, että lainsäätäjäntoimi voitaisiin kansan nimissä sellaisessa laajuudessa antaa *yhden* tehtäväksi. Silloin tulee välttämättömäksi yhteistyö ja organisaatio tarkoitusperän saavuttamiseksi. Laki, joka aina on sisältönsä puolesta ilmaus siitä, mitä useimmat kansakunnan jäsenet ajattelevat ja tahtovat, tulee myös muotonsa puolesta monien yhteistyön hedelmäksi.»

Tämän jälkeen Montgomery selosti silloista lainsäädäntövaltaa ja sen käyttämisen järjestelyjä todeten vihdoin, että keisarikin oli, »noudattaen tapaa, jolla meidän oikeushistoriassamme on vanhat ja loistavat perinteet», asettanut laajahkoja kysymyksiä varten erityisiä komiteoita, joihin kuuluu asiaatuntevia henkilöitä eri yhteiskuntaluokista. Montgomery ei halunnut kiistää komiteamenettelyn etuja, mutta yksi epäkohta, jota ei voi aliarvioida, näytti siihen liittyvän: oman osatehtävänsä edessä komitea saattaa kadottaa kokonaisuuden silmistään; myös rakenteen, kirjoitustavan ja käytettävien ilmausten suhteen noudatetaan mitä erilaisimpia periaatteita.

Tasoltaan kirjavien komiteanmietintöjen epätasaisuuksia ja muodottomuuksia voitiin Montgomeryn mukaan olennaisesti korjata esityksiä senaatissa muokattaessa, ja olikin myönnettävä, että valtiopäiville annettavien esitysten ja hallinnollisten asetusten asu usein poikkesi edukseen al-

kuperäisestä. Mutta senaatissakaan ei ehdotusten laatiminen ja senaattiin tulleiden ehdotusten tarkastaminen voinut Montgomeryn mukaan olla välttämättömän työnjaonkaan takia aina samojen henkilöiden tehtävänä, joten senaatissakin oli vaikeata saavuttaa perussuunnittelun yhtenäisyyttä, periaatteiden yhdenmukaisuutta sekä johdonmukaisuutta (enhet i planläggning, öfverensstämmelse i principer samt följdriktighet). Ristiriitaisuuksia voi syntyä myös säätylakien ja hallinnollisten asetusten välillä.

Se, että lainsäädännöstä kokonaisuutena näissä oloissa muodostui heterogeenisten ja osin ristiriitaisen ainesten yhdistelmä, oli Montgomeryn mukaan luonnollista, eikä sitä olisi voitu välttää ilman muutoksia, jotka olisivat olleet niin laajoja, etteivät ne lainkaan olisi voineet tulla kysymykseen. »Mutta näyttää siltä, että jotakin voitaisiin saavuttaa, jos kaikki ehdotukset yleisiksi säädöksiksi käsiteltäisiin lähinnä muodon osalta yhteisessä valmisteluelimessä ennen kuin Keisarillisessa Senaatissa ryhdytään lopulliseen tarkastukseen, joka edeltää niiden esittelyä Hallitsijalle».

> »Tämä tarkoitus olisi yksinkertaisimmin saavutettavissa, jos pienehkö joukko henkilöitä, esim. kolme, jolla on todettu olevan niin perusteellinen ja laaja laintuntemus yhtyneenä lainlaatimistaitoon, että näin arkaluontoinen ja vaativa tehtävä voidaan uskoa heille, määrättäisiin Keisarillisen Senaatin toimeksiannosta yhdessä osin tarkastamaan tai muokkaamaan kaikki muiden laatimat ehdotukset yleisiksi säädöksiksi sekä, milloin kyseessä eivät ole laajat lainvalmistelutehtävät, osin itse laatimaan saamiensa toimeksiantojen mukaisesti sellaisia ehdotuksia.»

Tämän jälkeen Montgomery vielä korosti, ettei tällainen valmistelu- tai tarkastuskomitea olisi korvannut laajahkoja lainvalmistelutehtäviä varten asetettavia erityiskomiteoita eikä vapauttanut senaattia lopullisen tarkastuksen suorittamisesta.

Suurin vaikeus oli Montgomeryn mielestä löytää sopivia henkilöitä tehtävään. Siksi ei vakinaisten virkojen perustaminen olisi aluksi tullut kysymykseen, vaan kysymys olisi ollut lyhyehkön määräajan kestävästä tehtävästä, josta olisi maksettu väliaikainen palkkio. Ja jollei alussa olisi riittävää taitoa, niin tehtävä kouluttaisi, ja näin voitaisiin ehkä myös kasvattaa voimia tuleviin itsenäisempiin ja suurempia osia lainsäädännöstä käsittäviin uudistustöihin, Montgomery totesi. Lopuksi Montgomery mainitsi vielä esimerkkeinä Ruotsin suuret lakikomiteat, sekä vuodelta 1686 että 1800-luvun alulta, joissa lahjakkaat miehet kasvoivat tehtävänsä mukana, mutta palasi heti Suomeen todeten: »Jos haluamme oikeutemme kehittyvän itsenäisesti, täytyy meidän myös myöntää varoja».

Anomusehdotuksen esittäjä, Robert Montgomery (1834—1898), oli ollut edustajana aatelissäädyssä vuoden 1863—64 valtiopäivistä lähtien. Hän oli saavuttanut vuonna 1869 molempain oikeuksien tohtorin arvon, ja vuonna 1870 hänet oli nimitetty siviili- ja roomalaisen oikeuden professoriksi. Virka oli tullut avoimeksi, kun tässä virassa vuodesta 1858 ollut *J. Ph. Palmén* oli 1867 siirtynyt senaattoriksi.[3] Montgomery oli liberaalien keskeisiä vaikuttajia valtiopäivillä, ja hän oli lisäksi liberaalien johtajan, professori *Leo Mechelinin* läheinen ystävä. Tutkijana hän oli pandektioikeuden eli roomalaisen oikeuden tuntija. Hän oli matkustellut laajasti ja voinut näin perehtyä eri maiden oikeusjärjestelmiin.[4]

5.2. Anomusehdotuksen käsittely valtiopäivillä

Mietinnössään[5], joka on päivätty 16. 10. 1877, lakivaliokunta asettui

[3] Ks. esim. Kansallinen elämänkerrasto IV s. 118—122 (R. A. Wrede: Montgomery, Robert August) sekä Klami 1977b s. 21, 24 ja 66—67.

Montgomerystä tuli prokuraattori 1882, Vaasan hovioikeuden presidentti 1886; 1887—90 hän oli oikeusosaston senaattori ja 1896—98 sen varapuheenjohtaja.

[4] Leo Mechelinin kirjekokoelmassa on lukuisia kirjeitä Rob. Montgomeryltä. Kirjeet mm. osoittavat Montgomeryn oleskelleen 1865 Sveitsissä ja Pariisissa, 1866 Lontoossa, 1870 Hampurissa ja Heidelbergissä, 1874 Ruotsissa, 1875 Roomassa ja Pariisissa, jne.

Axel Charpentierin (Tietosanakirja 6, Helsinki 1914, p. 676—677) mukaan Montgomery pysyi »uudemmalle germaanilaisen oikeuden tutkimukselle jokseenkin vieraana». R. A. Wrede (Kansallinen elämänkerrasto IV s. 118—122) puolestaan mainitsee, että Montgomery oli »tutkimuksissaan hyvin perehtynyt Saksassa kukoistavaan romanistiseen oikeustieteeseen, joka oli syntynyt siellä voimassa olevan oikeuden käsittelyn ohella». Wreden mukaan Montgomery ei tullut kokonaan välttäneeksi vaaraa, että tulee kotimaiseen oikeuteen soveltaneeksi käsitteitä ja periaatteita, jotka eivät kuulu siihen, vaan vieraaseen, kehittyneempään oikeuteen. Wrede toteaa kuitenkin, että Montgomery oli tutustunut myöskin germanistiseen oikeustutkimukseen, oli perehtynyt ranskalaiseen oikeustieteeseen ja oli suurella harrastuksella tutkinut uudempaa kauppaoikeutta. Klami 1977b (s. 67) puolestaan katsoo, että »Montgomery oli tutkijana kokonaisuutena ottaen *vahvasti saksalaiseen* oikeustieteeseen suuntautunut» (kursivointi Klamin). Klami viittaa Lars Björnen lisensiaattitutkimukseen; Björnen myöhemmin esittämistä samanlaisista näkemyksistä ks. Björne 1979 s. 114—117. Klamin ja Björnen luonnehdinnat perustuvat Montgomeryn kirjoittamaan siviilioikeuden oppikirjaan, joka ilmestyi 1889; yllä tarkastellaan Montgomeryn toimia vuonna 1877. Montgomery itse saattaisi olla Björnen ja Klamin luonnehdinnoista eri mieltä; ainakin hän oli 1879—1880 varoitellut ystäviään Saksasta saatavista vaikutteista sekä »saksalaisuudesta ja käsiteratsastelusta»; ks. Kivivuori 1971 s. 15.

[5] LaVM 17/Anomusmietintö 40/A V/1877—78 vp.

kannattamaan Montgomeryn anomusehdotusta. Myös mietinnön perusteluissa valiokunta seurasi ehdotuksessa esitettyjä näkemyksiä myöntäen heti aluksi melko yleisen käsityksen olevan, että »viime aikojen lainsäädännöstä usein puuttuu se selvyys ja ymmärrettävyys, se johdonmukaisuus ja sisäinen yhtenäisyys, joka on hyvien lakien olennaisena tunnusmerkkinä». Samalla lakivaliokunta kuitenkin totesi lakeihin kohdistettavan arvostelun johtuvan suurelta osin siitä, että uusi laki käsitetään väärin, mihin lainsäätäjä ei ole syypää, ja että lainsäädäntöasioissa vanhaa lakia kohtaan tunnetaan helposti ymmärrettävää lukkarinrakkautta.

Ajatuksia herättävä on lakivaliokunnan arvio lain »hyvyyden» suhteesta lain säätämisajankohtaan: »Tunnettu asia on, ettei jokainen aika ole yhtä sovelias hyvien lainsäädäntötuotteiden aikaansaamiseen, ja erityisesti on luultu voitavan huomauttaa nykyisestä, levottomia pyrkimyksiä täynnänsä olevasta ajasta, että se tuskin soveltuu tähän». Mainittu asianlaita ei kuitenkaan valiokunnan mielestä saanut estää pyrkimyksiä asiantilan parantamiseksi.

Myös valiokunta viittasi Ruotsin lakikomiteoihin ja lainvalmistelukuntiin, mutta lähinnä esimerkkeinä siitä, miten vaativaa lainvalmistelu on ja että erityinen organisaatio on siinä tarpeen. Valiokunta puhui kuitenkin aika avoimesti Ruotsin mallien seuraamisen puolesta. Valiokunnan mukaan Suomen lainsäädännössä oli aina näkyvä ne juuret, joista se on noussut, ja siinä tuli myös vastaisuudessa näkymään läheisempi sukulaisuus Ruotsiin kuin mihinkään muuhun maahan. »Ja varmasti yhä edelleen voidaan käyttää hyödyksi siellä lainsäädännöstä saatavia kokemuksia, sekä sen suhteen, mikä on katsottava oikeaksi, että sen välttämiseksi, mikä on havaittu erehdyksiksi. Mutta asian luonteeseen kuuluu, että mitä enemmän meidän maamme olosuhteet kehittyvät, sitä enemmän ne vaativat itsenäistä oikeuskehitystä.»

Valiokunta totesi, ettei tässä yhteydessä tullut kysymykseen tehdä tarkempia ehdotuksia komitean kokoonpanosta ja toiminnasta, mutta toisti kuitenkin Montgomeryn ehdotuksen pääkohdat. Valiokunta korosti, että komitean olisi tullut olla pysyvä laitos, mutta ainakaan aluksi ei olisi tullut kysymykseen, että jäsenten tehtävät olisivat vakinaisia virkoja, vaan jäsenet piti määrätä tehtäväänsä määrätyksi ajaksi kerrallaan.

Valiokunnan mietinnössä tuli esille asia, joka aloitteessa oli kokonaan sivuutettu, nimittäin kielikysymys. Valiokunnan enemmistö kuitenkin torjui vaatimukset, että komitean jäseniltä tai joltakin heistä olisi vaadittu maan molempain kielten täydellinen hallinta, koska tällöin olisi tehtävään

vähemmän sopiva henkilö saattanut tulla kielitaitonsa perusteella valituksi komiteaan sellaisen henkilön sijasta, jonka kielitaito on vähäisempi mutta jonka toiminnasta olisi odotettavissa parempia tuloksia. Sen sijasta valiokunta ehdotti komitean tehtäväksi myös huolehtia siitä, että komiteasta tulevien lakiehdotusten teksti »tulee toisellakin maan molemmista kielistä laadituksi täysin tyydyttävässä muodossa».[6]

Valiokunta esitti säädyille kolmiosaisen ehdotuksen, jonka a kohta käsitti Montgomeryn ehdotuksen mukaisen toivomuksen lainvalmistelukomitean asettamisesta ja sen yleisestä tehtävänmäärittelystä, b kohta ehdotuksen, että komitea olisi ollut pysyvä, mutta sen jäsenet toistaiseksi määrätyt ja väliaikaisesti palkatut ja c kohta edellä mainitun kannanoton molempien kielten huomioonottamisesta komitean ehdotuksista.

Valiokunnan jäsen rovasti *El. Mal. Rosengren* pappissäädystä jätti mietintöön vastalauseen, johon talonpoikaissäädyn edustaja *J. Hartonen* Mikkelin pitäjästä yhtyi. Vastalauseessa katsottiin, että komiteassa, jonka tarpeellisuus kyllä täysin tunnustettiin, tulisi ainakin aluksi yhden jäsenen kyetä täydellisesti käyttämään myöskin toista kotimaista kieltä.

Valiokunnan mietintö tuli säätyjen käsiteltäväksi 24. 11. samana vuonna 1877. Aatelissäädyssä[7] kiirehti ensimmäisenä käyttämään puheenvuoron *Leo Mechelin,* joka oli aateloitu edellisenä vuonna ja osallistui nyt valtiopäivätyöhön aatelissäädyssä. Mechelin kannatti paitsi luonnollisesti Montgomeryn alkuperäistä ehdotusta myös valiokunnan ehdottamaa kieliä koskevaa lisäystä, koska »on tärkeätä, että maan kummallekin väestölle säädetään yhtä hyvin kirjoitettua lakia».[8] Kihlakunnantuomari *G. J. Järnefelt* ehdotti yliopistonlehtori *B. F. Godenhjelmin* kannattamana, että suomen kielen asema hoidettaisiin niin, että komiteassa olisi esimerkiksi viisi jäsen-

[6] Lainaus on valiokunnan julkaistusta suomenkielisestä mietinnöstä. Ruotsinkielisessä mietinnössä on asia ilmaistu seuravasti: »att texten till de förslag, som varit föremål för dess behandling, varder på det andra af landets båda språk affattad i en fullt tillfredställande form».

[7] Aateliss. P s. 747—752/1877—78 vp. Keskustelu käytiin ruotsin kielellä.

[8] Liberaalien kantahan kielikysymyksessä perustui molempien kielten samanarvoisuuteen, kuten sitten 1880 julkaistusta puolueohjelmastakin ilmenee; ohjelma on suomeksi teoksessa Borg 1965 s. 12—20 ja ruotsiksi teoksessa Bergh 1888 s. 740—749. Liberaalien kanta — »että molemmat kielet ovat tunnustettavat yhtä oikeutetuiksi meidän maassamme» — oli toki aivan eri asia kuin se, että molemmille väestönosille tunnustettaisiin niiden suhteellista osuutta maan väestöstä vastaava asema. Kieliraja oli ainakin vielä 1860-luvulla ollut mitä suurimmassa määrin luokkaraja; vrt. Jutikkala 1968 s. 183—184.

tä, joista kahden tulisi osata molempia kieliä. Montgomerykin katsoi tarpeelliseksi puolustaa valiokunnan kantaa. Periaatteessa se hänen mukaansa merkitsi sitä, ettei kumpaakaan kieliryhmää voitaisi syrjiä. Etevä juristikyky, joka osaa kirjoittaa suomen kieltä, voisi tulla valituksi komiteaan ja käyttää työssään tätä kieltä, ja »muut komitean jäsenet huolehtisivat toimitustyöstä ruotsiksi». Montgomeryn sananvalinta osoittaa, ettei hän juuri uskonut suomenkielisiä kykyjä löytyvän, varsinkin kun hän jatkoi esittämällä epäilyn, että vastalauseessa tarkoitetusta suomea taitavasta jäsenestä voisi tulla komiteassa pelkkä kääntäjä. Jo mainittujen herrojen kesken jatkuneessa keskustelussa Godenhjelm toi vielä esiin, että hänellä on parempi käsitys »herrojen juristien taidosta käyttää myös suomen kieltä», eikä hän uskonut olevan niin täysin mahdotonta löytää tehtävään sopivia henkilöitä. Valiokunnan mietintö hyväksyttiin aatelissäädyssä ylivoimaisella enemmistöllä.

Pappissäädyssä[9] ensimmäisen puheenvuoron puolestaan käytti suomenmielisten johtaja, professori *G. Z. Forsman* eli *Yrjö Koskinen,* joka kertoi anomusehdotuksen ja koko mietinnön tietyssä määrin hämmästyttäneen häntä: ehdotuksen tekijä ja valiokunta ehdottivat asetettavaksi lainvalmistelukomitean, »ei kuitenkaan lakien valmistelemiseksi, mikä tähän asti on tavallisesti ymmärretty lakikomiteoiden ja lainvalmistelukomiteoiden tarkoitukseksi ja mikä tarkoitus myös Ruotsin vastaavilla elimillä lienee ollut, vaan hoitamaan vastaisuudessa vahvistettavien lakien muotopuolta».

Tarkasteltuaan eri puolilta erikoislaatuisena pitämäänsä komitean tehtävää — komitea vain »muotoilisi ja hioisi[10] tulevia lakipykäliä» — ja puututtuaan myös ehdotuksen tekijän esittämiin näkökohtiin lain merkityksestä kansalle Forsman muistutti, että suomen kielen asemaa käsiteltäessä oli anomuksen tekijä tai ainakin joku muu maan oikeustieteen edustaja aatelistossa selittänyt,

> »ettei mitään oikeudellista haittaa aiheudu siitä nykyisestä tilanteesta, että tuomari tuomitsee Suomen kansan enemmistöä kielellä, jota ei lautakunta eivätkä osapuolet itse ymmärrä. Samalla kun siten katsotaan, ettei tämä kysymys, jonka todellisuudessa pitäisi katsoa olevan elintärkeä kysymys oikeuden toteuttamiseksi maassa, ole lainkaan kiireellinen asia, kiinnitetään tavatonta huomiota juridisen ulkoasun muotoamiseen, mikä sitäpaitsi rajoitetaan pääasiassa tapah-

[9] Pappiss. P IV s. 2216—2229/1877—78 vp. Keskustelu käytiin ruotsiksi.

[10] »forma och fila».

> tuvaksi sillä kielellä, jota kansan syvät rivit eivät ymmärrä, ja puhutaan silti siitä, 'ottaako kansa lain varsinaisessa merkityksessä omakseen ja osoittaa sitä kohtaan rakkautta ja luottamusta'.»

Myöskään »hyvää tarkoittavan» vastalauseen mukaisena ei Forsman halunnut valiokunnan ehdotusta hyväksyä. Lainvalmisteluvoimia oli hänen mukaansa senaatissa runsaasti, peräti 11 protokollasihteeriä ja 12 esittelijäsihteeriä. Jos senaatti itse olisi havainnut voimavaransa riittämättömäksi, se olisi Forsmanin mukaan voinut muulla tavoin poistaa puutteet. Aloitteen tuloksena saattoi sitä paitsi Forsmanin mukaan olla, että seuraaville valtiopäiville olisi annettu esitys suostunnan myöntämiseksi tätä »perin tärkeätä muotokomiteaa» varten.

Yliopiston edustajana valtiopäiville valittu professori *K. G. Ehrström,* rikoslakiehdotuksen laatija, ilmoitti hyväksyvänsä lakivaliokunnan mietinnön periaatteessa, vaikkei luultavasti itse olisikaan kannattanut valiokunnan mietintöä siinä muodossa, jonka se oli saanut. Hänen mukaansa oli luonnollisesti tärkeä asia, että »laki on ymmärrettävä ja selvä», minkä tuloksen saavuttaminen vaatii paitsi lahjoja myös työtä. Esimerkkinä tarkastuksen tärkeydestä hän otti esimerkiksi vuoden 1870 luotsiasetuksen, jossa muun ohessa viitattiin rikoskaaren sellaisiin pykäliin, jotka oli kumottu jo vuonna 1866.

Jatkokeskustelussa Forsman vielä innostui väittämään, että ehdotetun järjestelyn myötä suomenkielinen teksti olisi lopullisesti muuttunut käännökseksi, jollaiseksi sitä siihen mennessä ei koskaan varsinaisesti ollut katsottu, minkä väitteen Rosengren, säädyn edustaja valiokunnassa, ja Ehrström torjuivat.[11]

Kun nyt, toistasataa vuotta myöhemmin, tiedetään, minkälaiseksi kehitys muodostui, on kohtuullista kirjata tähän Ehrströmin asian käsittelyn viimeisessä puheenvuorossa esittämä ennustus:

> »Nykyisin kirjoitetaan lait meillä ruotsin kielellä; voi tulla aika, jolloin ne kirjoitetaan suomeksi ja käännetään ruotsin kielelle. Mutta ne on aina kirjoitettava jommalla kummalla kielellä ja sitten käännettävä toiselle.»

Pappissäädyssä suoritetussa äänestyksessä valiokunnan mietintö hylättiin äänin 7—22.

---

[11] Koskimies 1974a s. 230 pitää juuri tätä Yrjö Koskisen eli Forsmanin argumenttia hylkäyksen syynä ja toteaa tuloksena puheenvuorosta olleen keskustelun »vanhan ystävän lainopin professori C. G. Ehrströmin kanssa». Jäljempänä pyritään kuitenkin esittämään, että erimielisyyden syy oli syvempänä kuin pelkässä kielikysymyksessä.

Porvarissäädyssä[12] asia käsiteltiin kohdittain. Valiokunnan ehdotuksen a kohtaa käsiteltäessä ensimmäisen puheenvuoron käytti säädyn suomenmielisen vähemmistön edustaja, tilastollisen toimiston johtaja *K. E. F. Ignatius,* joka vastusti pysyvän komitean asettamista.[13] Kun lainvalmistelukomitea ei korvaisi asiantuntijakomiteoita eikä senaatissa suoritettavaa tarkastusta, piti Ignatius ehdotettua anomusta pysyvän komitean asettamisesta ylimitoitettuna. Ignatius puuttui myös kielikysymykseen. Lakivaliokunnan mietintö oli Ignatiuksen mukaan kirjoitettu niin, että ehdotetun komitean jäsenten ei olisi lainkaan tarvinnut osata ruotsin kieltä. Kun ruotsin kieli kuitenkin käytännössä olisi ollut työssä välttämätön muun muassa vanhojen lakien ymmärtämiseksi, oli valiokunnan yleisluontoiset sanankäänteet Ignatiuksen mukaan ymmärrettävä niin, että suomen kielen taitoa pidettiin vähemmän tärkeänä. Toissijaisesti Ignatius ehdotti valiokunnan ehdotuksen ilmaukseen »tarkastaa ja muokata ehdotukset yleisiksi säädöksiksi» lisättäviksi sanat »maan molemmilla kotimaisilla kielillä». Kannattajakseen Ignatius sai tehtailija *Antti Ahlströmin* Porista. Valiokunnan ehdotuksen a kohta tuli kuitenkin porvarissäädyssä hyväksytyksi kiistattomalla äänten enemmistöllä.

Valiokunnan ehdotuksen b kohta hyväksyttiin keskusteluitta. Ehdotuksen c kohdan sanamuotoon ehdotti liberaaleihin lukeutunut maisteri *A. H. Chydenius,* kajaanilainen toimittaja, muutosta, joka, näin myöhemmin asiaa tarkastellen, olisi ehkä periaatteessa, mutta ei luultavasti käytännössä, ollut käypä kompromissi kiistaan. Hänen mukaansa ehdotuksen loppu olisi tullut muuttaa muotoon »tulevat maan molemmilla kielillä laadituiksi täysin tyydyttävässä muodossa», kun valiokunta oli käyttänyt sanontaa »toisellakin maan molemmista kielistä». Valiokunnan mietintö tuli kuitenkin myös c kohdan osalta porvarissäädyssä hyväksytyksi muuttamattomana, nyt äänin 21—19.

Talonpoikaissäädyssä[14] esiintyi kolme kantaa. Suuri enemmistö oli hylkäämisen kannalla. Jotkut edustajat olivat kuitenkin valmiit hyväksymään mietinnön vastalauseen mukaisena ja muutamat jopa sellaisenaan. Vastustava kanta tuli esille heti ensimmäisessä puheenvuorossa, jonka piti kartanonomistaja, maisteri *E. Avellan* Noormarkusta. Hän myönsi lain

---

[12] Porvariss. P IV s. 1870—1875/1877—78 vp. Keskustelu käytiin ruotsiksi.

[13] Asiaan kuulumattomana kommenttina voidaan tässä mainita, että Ignatiuksen poika ja pojanpojanpoika aikanaan tulivat lainvalmistelukunnan jäseniksi.

[14] Talonp.s. P 1590—1599/1877—78 vp. Toisin kuin muissa säädyissä, talonpoikaissäädyssä käytettiin suomen kieltä, muutamia puhujia lukuunottamatta.

muodolliset puutteet, mutta piti komiteaa tarpeettomana, koska hänen mielestään hallitus ilman säätyjen tointa kyllä voisi pitää huolta asiasta. »Mutta luulen, että meidän nykyinen aikamme ei ole juuri semmoinen, että tässä katsannossa mitään täydellistä voidaan saada aikaan, niin kauvan kuin vielä ollaan niin erimielisiä monessa asiassa kuin ollaan ja erittäinkin niin kauvan kuin suomenkieli on vielä niin syrjään sysättynä», lausui Avellan. *Pietari (Pekka) Kumpulainen* Iisalmesta arveli,

> »että tämän kautta syntyisi uusi, ei aivan vähäpalkkainen virkatoimisto, joka nähtävästi ei tulisi vastaamaan tarkoitustansa, sillä kun tulisi olemaan toimena laintekstin korjaileminen, mutta ainoastaan ruotsalaisen tekstin; suomalainen teksti heitettäisiin ainoastaan kielenkääntäjien valtaan; . . . Lienee siis aikomus laittaa tämän viraston kautta uusi tilaisuus saada ruotsalaisia maamme virkamiehiksi.»

Kartanonomistaja, kunnallisneuvos *Agathon Meurman* Kangasalta totesi anomusehdotuksen jääneen hänelle hämäräksi, vaikka hän oli sitä yrittänyt ruotsiksikin tutkia. Syynä olivat ehdotuksen puheet kansasta:

> ». . . Sitte toisessakin kappaleessa yhtä mittaa puhutaan k a n s a n tunnosta ja k a n s a n vaatimuksesta. Sopii kysyä onko Suomenmaassa suomalaistakin kansaa vai eläkö Suomen kansassa myös tällainen vaatimus ulkomuodosta?»

Kunnallisneuvos *E. J. Ståhle* Iitistä ja säädyn varapuhemies, tilanomistaja, fil.kand. *D. J. E. Duncker* kannattivat mietintöä; *H. Hannikainen* Nurmeksesta ja varatuomari *G. W. Liukkonen* Ristiinasta puolestaan olivat välittävällä kannalla, puoltaen ehdotuksen hyväksymistä vastalauseen mukaisella ehdolla. Heihin liittyi vielä valiokunnassa vastalauseeseen yhtynyt *J. Hartonen* todeten reaalipoliittisesti,

> »että koska hallitus, asian tärkeyden vuoksi, kuitenkin asettaa semmoisen komitean, on parempi, että säädytkin puolestaan auttavat sitä, että komitea tulee perustuslaillisella tavalla syntymään».

Keskustelun päätyttyä talonpoikaissääty suurella enemmistöllä hylkäsi koko mietinnön.

Vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksen 73 §:n mukaan asiat ratkaistiin perustuslakia, säätyerioikeuksia ja suostuntaveroja koskevia asioita lukuun ottamatta kolmen säädyn päätöksellä. Mahdollista tasatulosta koski saman pykälän säännös: »Jos kaksi säätyä päätöksissään pysähtyy toista kahta vastaan, pitää asia niiltä valtiopäiviltä raueta . . .». Näin siis professori

Montgomeryn anomusehdotusta puoltava valiokunnan mietintö ei tullut valtiopäivillä hyväksytyksi eikä hylätyksi, vaan asia raukesi.[15]

5.3. Anomusehdotukseen ja sen kohtaloon vaikuttaneista tekijöistä

Montgomeryn anomusehdotuksen ensimmäisen virkkeen viittaukset kansan korkeimpaan oikeudentuntoon näyttävät heijastelevan historiallisen koulukunnan näkemyksiä. Romanistina Montgomery epäilemättä olikin perehtynyt historiallisen koulukunnan romanistien *Friedrich Carl von Savignyn* ja *G. F. Puchtan* teoksiin.[16] Anomusehdotuksen taustojen etsiminen historiallisen koulukunnan opeista ei liene kuitenkaan hedelmällistä. Koulukunnan pääopinkappaleiden on katsottava Suomessakin jo 1870-luvulla kuuluneen lainopilliseen yleissivistykseen. Nämä opit olivat esiintyneet jo 1840-luvulla *J. J. Nordströmin* luennoilla, joilla Nordström oli soveltanut oppia lain synnystä kansan tietoisuudessa 1734 vuoden lain syntyhistoriaa selvitellessään. Vuoden 1842 kurssilla Nordström esimerkiksi oli 1734 vuoden laista maininnut, ettei se ole lähtöisin mistään muodollisesta teoreettisesta konstruktiosta, »utan lämpad efter folkbegreppets behov av enkel uppfattning och begriplighet».[17]

Montgomeryn aloitteessa esitelty oikeushistoriallinen katsaus koski nimenomaan Ruotsin oikeushistoriaa, joka tietysti Ruotsin-vallan ajan osalta on myös Suomen oikeushistoriaa. Kuitenkin laamanni ja lagsaga — Montgomeryn maininta innoittuneista viisaista miehistä ja näkijöistä,[18] jotka ottivat lain sisällön kansan tietoisuudesta ja muotosivat sen, usein runomuotoiseen asuun — olivat olleet ruotsalainen instituutio. Montgome-

---

[15] Asian käsittelyä valtiopäivillä ovat kirjallisuudessa käsitelleet mm. Bergh 1889 s. 467—477, Nordenstreng 1920 s. 217—219, ja Rauhala 1921 s. 304—305 sekä Salonen 1964 s. 1041—1042.

[16] Historiallisesta koulukunnasta ja erityisesti von Savignysta ja Puchtasta ks. Jääskinen 1983 passim. Montgomeryn saksalaisista vaikutteista ks. Björne 1979 s. 114—117, joka (s. 116) toteaa Montgomeryn saaneen vaikutteita erityisesti *Rudolf von Iheringiltä;* von Iheringistä ks. Björne 1979 s. 84—87.

[17] Lindman 1948 s. 83—84; vrt. myös Klami 1977b s. 45—47.

[18] »Inspirerade vise och siare». Westman 1912 s. 5 kertoo, että svealaisten *Vig siaren* ja länsigööttalaisten *Lum* ovat vanhimmat lähteiden tuntemat laamannit. Upplannin lakia muokattaessa 1200-luvulla uskottiin, että siihenastinen laki oli pääasiassa Vigin, »pakanan pakanuuden aikana», laatima, mistä otettiin maininta Upplannin lain esipuheeseen.

ryn aloitteessa korostuikin Ruotsista perityn oikeusjärjestelmän vaalimisen merkitys, mikä vielä selvemmin tuotiin esille lakivaliokunnan mietinnössä, jonka mukaan Suomen lainsäädännössä oli aina näkyvä ne juuret, joista se on noussut, ja siinä tuli myös vastaisuudessa näkymään »läheisempi sukulaisuus Ruotsiin kuin mihinkään muuhun maahan». Lähinnä kysymykseen tuleva »muu maa» oli Venäjä; lausumissa heijasteli siis myös muisto 1830—40-lukujen kodifikaatiokiistasta, jolloin oli suunniteltu Venäjän Svod zakonovin systematiikan mukaista kodifikaatiota.[19]

Montgomeryn anomusehdotuksessa ei varsinaisesti viitattu Ruotsin 1800-luvun lakikomiteoihin ja lainvalmistelukuntiin. Sen sijaan nämä mainittiin valiokunnan mietinnössä. *L. H. Salonen* mainitseekin lainvalmistelukunnan 80-vuotisjuhlakirjoituksessaan, ennen kuin hän ryhtyy selostamaan Montgomeryn aloitetta, että esikuva Suomen pysyviin lainvalmisteluelimiin saatiin Ruotsista.[20] Mitenkään itsestään selvänä ei tätä näkemystä Ruotsin mallin noudattamisesta voida kuitenkaan pitää. Montgomery saattoi hyvin tuntea Englannin 1869 perustetun Parliamentary Counselin.[21] Luultavaa on myös, että Montgomery tunsi *Robert von Mohlin* 1862 esittämät ajatukset pysyvästä lainsäädäntökomissiosta; yhtäläisyyttä von Mohlin ajatuksiin oli ainakin siinä, että von Mohl piti pysyvän komission etuina käsittelyn yhdenmukaisuutta ja sen kautta saavutettavaa muodon ja kielen yhtäläisyyttä.[22]

Ruotsin vuoden 1811 lakikomitea ja vuoden 1841 lainvalmistelukunta olivat olleet arvovaltaisista lakimiehistä koottuja komiteoita, ja niiden tehtävänä olivat laajat lakikodifikaatiot. Myös aloitteen tekoaikana, 1877, Ruotsissa toiminut lainvalmisteluelin, vuonna 1875 asetettu uusi lainvalmistelukunta, valmisteli laajahkoja lainuudistuksia. Se ei myöskään ollut

---

[19] Ks. edellä jakso 4.2.

[20] Salonen 1964 s. 1041.

[21] Parliamentary Counselista ks. edellä jakso 3.4.; tosin Montgomeryn oleskelu Englannissa (ks. edellä tämän luvun alaviite 4) ajoittuu tosin vuoteen 1866, jolloin Parliamentary Counselia ei vielä ollut perustettu.

[22] von Mohl 1862 s. 495: »Für eine beständige Commission lassen sich ohne Zweifel manche Gründe anfüren. Vorerst ist die Gleichförmigkeit der Behandlung bei verschiedenen gesetzgeberischen Aufgaben. Die Gesetze werden dadurch in ihrer ganzen Form und namentlich auch in der Sprache denselben Typus erhalten, was offenbar das Verständniss derselben erleichtert und die Möglichkeit von Controversen vermindert.» Tässä kohtaa von Mohl viittaa *lordi Broughamin* Englannissa vuonna 1845 laatimaan selvitykseen lakien parantamisesta, jossa erityisesti arvostellaan lakien epäyhtenäisyyttä (m.t. s. 495 alaviite 2). Robert von Mohlin ajatuksista ks. edellä jakso 3.5.

mikään harjoittelupaikka, vaan sen ensimmäisenä puheenjohtajana oli Svean hovioikeuden presidentti, Ruotsin arvostetuimman tuomarinviran haltija. Ensimmäisen puheenjohtajan siirryttyä oikeuspääministeriksi hänen tilalleen tuli Svean hovioikeuden v.s presidentti, joka aikaisemmin oli toiminut muun muassa oikeusneuvoksena ja valtioneuvoksena.[23]

Ajateltujen tehtäviensä kannalta Montgomeryn ehdottama lainvalmistelukomitea olikin lähempänä Ruotsin vuosien 1872—1875 kolmijäsenistä lakitoimistoa kuin vuoden 1811 lakikomiteaa taikka vanhaa tai uutta lainvalmistelukuntaa.[24] Lakitoimisto kuitenkin oli oikeusministeriön toimisto eikä komitea. Selvää on, että Montgomery tunsi Ruotsin lainvalmisteluelimet ja niiden kehitysvaiheet hyvin. Aivan ilmeisesti hän myös käytti Ruotsissa saatuja kokemuksia ehdotustaan valmistellessaan. Montgomeryn yhteyksiä Ruotsiin kuvaa hänen kirjeenvaihtonsa hänen ystävänsä *Ludvig Annerstedtin* kanssa, joka oli ollut Ruotsin lakitoimiston jäsenenä ja vuodesta 1875 uuden lainvalmistelukunnan jäsenenä.[25] Mutta matkoillaan Montgomeryllä oli ollut tilaisuus perehtyä myös monien muiden maiden lainvalmisteluelimiin. Montgomeryn ehdottama lainvalmistelukomitea ei ollut Ruotsin lainvalmisteluelinten kopio, vaan nimenomaan Suomen oloihin sopeutettu elin.

Silmiinpistävin piirre Montgomeryn anomusehdotuksessa on muodon voimakas korostaminen. Kuitenkaan Ruotsin 1800-luvun lainvalmisteluelimet eivät olleet mitään »muotokomiteoita». Robert von Mohlkin, joka erityisesti korosti lain hyvää muotoa, piti kuitenkin muotoa selvästi toissijaisena sisältöön nähden.[26] Voidaankin arvella että muodon korostaminen

---

[23] Ks. edellä jakso 3.2.

[24] Ks. edellä jaksossa 3.2. siteerattua Westmanin vertailua lainvalmistelukunnan ja lakitoimiston välillä.

[25] Montgomeryn kirjeet Annerstedtille, Bref till Ludvig Annerstedt/UUB. Ensimmäinen kirje on tosin kesäkuulta 1877 — Montgomery oli tehnyt anomusehdotuksensa jo helmikuussa — mutta kirjeiden veljellinen sävy osoittaa tuttavuuden olleen jo vanhempaa perua. Annerstedtin henkilötiedot, ks. Svenskt biografiskt lexikon II s. 37—47. Montgomeryn esittämällä ajatuksella lainvalmistelukomitean merkityksestä koulutuspaikkana saattaa hyvin olla yhteyttä Annerstedtiin ja lakitoimistoon, olihan Annerstedt juuri lakitoimistossa kouliintunut lainvalmistelukunnan jäsenen tehtävään.

[26] von Mohl 1862 s. 437—438: »Es wäre eine nicht zu rechtfertigende Uebertreibung, die F o r m der Gesetze dem I n h a l t e an Bedeutung gleichzustellen. Ein formell ganz tadelloses Gesetz kann sehr verkehrte Sätze enthalten; ein schlecht gefasstes mag bei aller Noth, welche es den Auslegern und Gehorchenden macht, einen unverwüstlich guten und grossen Gedanken feststellen. Allein dessen ungeachtet ist eine

liittyi Montgomeryn aloitteen poliittisiin tarkoitusperiin. Toki Montgomeryn ehdotuksessa julkilausutut perusteet, huolenpito lakien ymmärrettävyydestä sekä kielellisestä ja lakiteknisestä yhdenmukaisuudesta samoin kuin lakien sopusoinnusta keskenään ja oikeusjärjestelmän kanssa, olivat siihenkin aikaan tärkeitä ja varteenotettavia, niin kuin ne ovat olleet myöhempinäkin aikoina. Asian tärkeys oli myös tullut käytännössä esille, olihan vuosien 1863—64, 1867 ja 1872 valtiopäivien myötävaikutuksella maahan saatu melkomoinen määrä uutta lainsäädäntöä.[27] Taloudellisen liberalismin toteutumisen kannalta keskeisen tärkeä elinkeinoasetus[28], joka johti lähes täydellisen elinkeinovapauden toteutumiseen, oli käsiteltävänä samoilla vuoden 1877—78 valtiopäivillä.[29]

Jonkinlainen selitys muodon korostamiselle näyttäisi löytyvän aloitteen kohdasta, jossa korostetaan ehdotetun lainvalmistelukomitean tehtävää voimien kasvattajana tuleviin itsenäisempiin ja laajempiin lainsäädännön uudistustöihin. Niin kuin lakivaliokunnan mietinnössäkin todettiin, silloinen aika ei ollut omiaan suuriin uudistuksiin. Aleksanteri II:n hallituskauden alkupuolen innostuksessa alulle pannut suurisuuntaiset hankkeet hallitusmuodon ja hallintolaitoksen uudistamiseksi olivat rauenneet tyhjiin.[30] Venäjällä oli taantumus nostanut päätään, ja sitä paitsi valtiopäivät kokoontuivat saman vuoden huhtikuussa alkaneen Turkin sodan varjossa.[31] Tällaisena aikana tuntui varmaankin viisaammalta kehitellä valmiuksia myöhempien, toivottavasti parempien aikojen varalle.[32]

---

gute formelle Beschaffenheit der Gesetze von hohen Werthe» (harvennukset von Mohlin).

[27] Ks. esim. Wrede 1934 passim, Hannikainen 1958 s. 369—370 ja Klami 1982 s. 253—256. Klami esittää Ingerin (Inger 1980 s. 314—320) mukaisten taulukoiden rinnalla vastaavat taulukot Suomen lainsäädännöstä v:n 1809 jälkeen.

[28] Asetus elinkeinoista, 31. 3. 1879.

[29] Tuominen 1981 s. 554.

[30] Ks. edellä jakso 4.4.

[31] Ks. esim. Osmonsalo 1949 s. 218—220.

[32] Tosin lakivaliokunnan maininta »nykyisestä, levottomia pyrkimyksiä täynnänsä olevasta ajasta» ei viitanne (ainakaan pelkästään) sota-aikaan. Ajan »levottomia pyrkimyksiä» edusti siihen aikaan, ei tosin vielä Suomessa, varsinkin *sosialismi*. *Yrjö Koskinen* mainitsee 1879 ilmestyneessä kirjassaan »Johtavat aatteet ihmiskunnan historiassa», jonka hän julkaisi jo aikaisemmin pitämiensä luentojen pohjalta, että »nyky-aian kiistakysymyksistä on ollëtikkin yksi, joka viime aikoina Euroopan suurissa kulttuurikansoissa on muodostunut yhteiskunnalle vaaralliseksi ja uhkaavaksi. Tarkoitan kysymystä omistus-oikeuden perusteista sekä työn ja pääoman keskinäisestä suhteesta. Jos heitämmekin siksensä Kommunismin aivan epäkäytännölliset houreet, jotka tarkoitta-

Ei kuitenkaan tunnu kovin loogiselta sellainen perustelu, että huonoina aikoina olisi pyrittävä laatimaan erityisen hyviä lakeja. Tietysti lakien hyvän teknisen tason vaatimus oli Montgomerylle juristina tärkeä. Mutta myös joitakin poliittisia tarkoitusperiä täytyy anomusehdotukseen olla liittynyt, koska suomenmieliset sitä niin jyrkästi vastustivat. Montgomery itsekin mainitsi ehdotuksessaan keisarin asettaneen komiteoita, »joihin kuuluu asiaatuntevia henkilöitä eri yhteiskuntaluokista». Kolmimiehiseen lainvalmistelukomiteaan ei mahdu kovin monta »eri yhteiskuntaluokkien» edustajaa. Muotopuolen korostamisella Montgomery rajasi lainvalmistelukomitean jäseniksi kysymykseen tulevien piirin; komitea tulisi muodostettavaksi virkamieskuntaan kuuluvista lakimiehistä. Tämä puolestaan olisi väistämättä merkinnyt tietyn konservatiivisen, säilyttävän perusasenteen omaksumista lainvalmistelussa.

Pelkistäen voisi siis Montgomeryn aloitteen taustaa kuvata seuraavasti: Tärkeimmät esteet taloudellisen liberalismin toteutumisen tieltä oli poistettu. Nyt oli juristien tärkeätä ryhtyä valvomaan, ettei uudella lainsäädännöllä vaikeuteta taloudellista toimintaa; siksi oli syytä ryhtyä korostamaan lakien muodollista hyvyyttä ja järjestelmän yhdenmukaisuutta. Suomenmieliset näyttävätkin ymmärtäneen, että Montgomeryn aloitteen takana oli nimenomaan heihin kohdistuneita rajoituspyrkimyksiä.

> Vertailun vuoksi on syytä lyhyesti selostaa Montgomeryn vuosien 1877—78 valtiopäivillä tekemää toista aloitetta, jonka valtiopäiväkäsittely noudatti lähes tarkalleen samoja linjoja kuin lainvalmistelukomitea-aloitteen käsittely. Tämä toinen anomusehdotus koski valtiopäiväkausien lyhentämistä: Montgomery ehdotti, että valtiopäivät pidettäisiin joka toinen tai joka kolmas vuosi ja että aatelittomien säätyjen edustajat valittaisiin joko kolmia tai kaksia valtiopäiviä varten kerrallaan. Lakivaliokunta puolsi (tätäkin) anomusehdotusta ja ehdotti, että valtiopäivien väliajaksi tulisi kolme vuotta ja että vaalit toimitettaisiin kaksia valtiopäiviä varten. Aatelissääty ja porvarissääty hyväksyivät ehdotuksen. Pappissääty hyväksyi tasaäänin, arvan ratkaistessa, ehdotuksen kolmivuotiskaudesta, mutta hylkäsi ehdotuksen vaalin toimittamisesta kaksia valtiopäiviä varten. Talonpoikaissääty hylkäsi ehdotuksen kokonaisuudessaan. Lakivaliokunnan kannan mukaisesti katsottiin anomusehdotus valtiopäivien väliajan lyhentämisestä kolmeksi vuodeksi tulleen hyväksytyksi kolmen säädyn päätöksellä, koska vielä ei ollut kysymys perustuslain muutosta koskevasta lopullisesta päätöksenteosta.[33] Erimielisyyksien syynä

vat yksityis-omistuksen täydellistä hävitystä, ei ole Socialisminkaan ohjelma paljon leppeämpi yhteiskunnan nykyistä järjestystä kohtaan.»; Koskinen 1879 s. 357.

[33] Tuominen 1981 s. 475—476.

oli ilmeisesti se, että suomenmieliset katsoivat anomusehdotuksen taka-ajatuksena olleen liberaalien pyrkimyksen jarruttaa suomenmielisten nousua.[34]

Myös *Leo Mechelinin* samoilla valtiopäivillä tekemä anomusehdotus perustuslakien kodifioinnista hyväksyttiin aatelis- ja porvarissäädyssä, mutta hylättiin pappis- ja talonpoikaissäädyssä. G. Z. Forsman perusteli vastustavaa kantaansa sillä, ettei silloisessa tilanteessa ollut viisasta herättää perustuslaillisia kysymyksiä, joiden ratkaisusta ei ollut varmuutta.[35]

Kuten edellä jaksossa 5.2. selostetuista valtiopäiväpuheenvuoroista käy ilmi, varsinkin talonpoikaissäädyssä esitettiin näkemyksiä, että lainvalmistelukomiteaa koskevan anomusehdotuksen tarkoituksena oli vain (ruotsalaisen) virkamieskunnan lisääminen. Yleisesti ottaen suomenmielisille tietysti oli Montgomeryn puhe kansasta ja lain ulkoisesta muodosta ärsyttävää ja kansan todellisista elinolosuhteista piittaamatonta, koska kansan enemmistölle tärkein muotokysymys tietenkin oli, että lait olisivat olleet selvässä ja ymmärrettävässä muodossa sen omalla äidinkielellä. Myöskään ei suomenmielisten kannalta ollut taktista syytä edesauttaa Montgomeryn aloitteen hyväksymistä: ei ollut odotettavissa, että silloinen senaatti olisi myötävaikuttanut suomen kielen aseman ajamiseen lainvalmistelukomiteankaan kautta.

Vuoden 1863 kieliasetuksen mukainen 20 vuoden aika, jonka kuluttua virastojen ja tuomioistuinten viimeistään oli aina annettava suomen kielellä vireille pannussa asiassa toimituskirja suomen kielellä, oli kulunut jo pitkälle ilman, että senaatti ja virkamiehistö olisi ryhtynyt aktiivisiin toimiin asiassa. Forsmanin samoilla vuoden 1877 valtiopäivillä tekemä aloite, jossa ehdotettiin, että senaatti määrättäisiin kiireimmin ryhtymään toimenpiteisiin suomen kielen täysiin oikeuksiin saattamiseksi, oli saman vuoden lokakuussa rauennut lähinnä aateliston vastustuksen takia.[36]

---

[34] E. G. Palmén 1915—17 s. 1018. Anomus ei tullut Pietarissa hyväksytyksi; tästä lähemmin jakson 6.1. loppupuolella.

[35] Tuominen 1981 s. 461—462; vrt. Schweitzer 1978 s. 143—144.

[36] Kielikysymyksestä 1877—78 valtiopäivillä Tuominen 1981 s. 502—506.

6. LAINVALMISTELUKUNNAN PERUSTAMINEN

6.1. Senaatin ensimmäinen ehdotus lainvalmistelukunnaksi

Valtiopäiväanomusta lainvalmistelukomiteasta ei syntynyt. Mutta kuten anomusehdotuksen vastustajatkin olivat säädyissä todenneet, senaatilla oli mahdollisuus itsekin ryhtyä ajamaan asiaa, jos se piti sitä tärkeänä. Niinpä senaatti jo 7. 10. 1878 päätti yhteisessä täysistunnossaan talousosaston puheenjohtajan, kenraali *J. M. Nordenstamin* ehdotuksesta asettaa keskuudestaan valiokunnan valmistelemaan ehdotusta lainvalmisteluelimestä (en institution för lagberedning), sen organisaatiosta ja toiminnasta. Valiokuntaan tulivat senaattorit *Victor von Haartman, Albert Nykopp, A. Brunou* ja *K. G. Ehrström.*[1] Valiokunnan jäsenistä kuuluivat talousosastoon von Haartman ja Nykopp, joista edellinen oli valtiovaraintoimituskunnan apulaispäällikkö ja jälkimmäinen siviilitoimituskunnan päällikkö, sekä oikeusosastoon Brunou ja Ehrström. Ehrström, joka valtiopäivillä oli kuulunut Montgomeryn anomusehdotusta pappissäädyssä kannattaneeseen vähemmistöön, oli nimitetty oikeusosaston jäseneksi vuonna 1877.[2] Näin Montgomeryn aloite, joka valtiopäivillä oli rauennut, sai senaatin puollon.

Lainvalmisteluelintä koskevassa asiassa asetettu valiokunta toimi ripeästi, ja 9. 12. 1878 saattoi senaattori von Haartman sanotun valiokunnan jäsenenä ilmoittaa plenumille, että valiokunta oli suorittanut sille annetun tehtävän. Senaatti päätti antaa asiakirjat jäsentensä tietoon antamalla ne heidän yksityisesti luettavikseen[3] ja asia tuli senaatin päätettäväksi 14. 1. 1879. Tällöin senaatti päätti ehdottaa keisarille,

> »että armollisesti asetettaisiin Senaatin välittömän valvonnan alaisena oleva ja kolmen jäsenen muodostama komitea, jonka nimenä olisi Suomen Lainvalmistelukunta (Lagberedningen i Finland), laatimaan ehdotuksia säädöksiksi sekä yleisen lain että taloudellisen lainsäädännön alalla, . . .».[4]

Senaatin asiaa koskevassa kirjelmässä seurailtiin Montgomeryn aloit-

[1] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 7. 10. 1878.

[2] Finlands statskalender 1877 s. 64 ja 1879 s. 64.

[3] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 9. 12. 1878.

[4] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 14. 1. 1879 ja akti VSV 54/1880. Aktissa on myös ote em. pöytäkirjasta. Asian käsittelyyn liittyvää asiakirjoja on myös aktissa KKK 29/1880. Sitaatti, kuten muutkin tämän luvun sitaatit, on käännetty tähän ruotsinkielisestä alkutekstistä.

teesta ja lakivaliokunnan mietinnöstä jo tutuksi tulleita ajatuskulkuja. Alussa viitattiin lainsäädäntötoimia varten asetettuihin komiteoihin. Kirjelmän mukaan komitean jäsenet olivat kuitenkin yleensä olleet perehtyneitä vain oman alansa kysymyksiin eivätkä olleet pystyneet saattamaan ehdotuksiaan sellaiseen viimeisteltyyn muotoon, joka on hyvän lain tunnusmerkki. Todettuaan, että senaatin jäsenten suorittamassa tarkastuksessa ja muokkauksessa komiteoiden lakiehdotusten virheitä oli voitu poistaa, mutta että joskus oli käynyt niin, ettei komiteoiden lakiehdotuksia ollut muokattuinakaan voitu käyttää hyväksi niissä tarkoitettuja lakiehdotuksia laadittaessa, koska ehdotukset oli laadittu noudattaen perusteita, joita senaatti ei ollut voinut hyväksyä, senaatti päätyi seuraavaan johtopäätökseen:

> »Näyttää näin ollen välttämättömältä, että uusien lakien valmistelu sekä yleisen lain että taloudellisen lainsäädännön alalla uskotaan pysyvälle Senaatin välittömän valvonnan alaisena olevalle komitealle eli lainvalmistelukunnalle, joka muodostuisi muutamista siihen sopivista henkilöistä, jotka ainoastaan niissä tapauksissa, kun heiltä ei voida edellyttää erityistä asiantuntemusta jossakin kysymyksessä tai kun asianhaarat muutoin näyttävät antavan siihen aihetta, voisivat käyttää apunaan Senaatin sellaisen asian valmistelua varten kutsumia asiantuntijoita, jollei jokin lakityö olisi niin laaja tai muuten sillä tavalla erityislaatuinen, että sen suorittaminen olisi siitä syystä ensi sijassa uskottava jollekin erityiselle komitealle ja lainvalmistelukunnalle määrättäisiin vain erityiskomitean työn tarkastaminen ja tarpeellinen muokkaaminen».[5]

Lisäksi senaatti katsoi, että eri lakiehdotukset tulisi valmistella senaatin jonkun jäsenen välittömässä valvonnassa; tämä jäsen nimitettäisiin asian laadun mukaan joko talous- tai oikeusosastosta. Ehdotetulla järjestelyllä olisi senaatin mielestä ollut se etu, että kaikki lakiehdotukset olisi heti saatu vastaamaan kunkin asian erityisiä vaatimuksia ja senaatin ohjeita ja etteivät ne myöskään olisi olleet ristiriidassa muiden alojen lainsäädännön kanssa. Lainvalmistelukunnan tarkemmasta organisaatiosta senaatti totesi kirjelmässä, että jäsenten lukumäärä olisi voitu aluksi vahvistaa kolmeksi, nimittäin yhdeksi vanhemmaksi ja kahdeksi nuoremmaksi, joista viimeksi mainitut olisivat hoitaneet sihteerin tehtäviä. Palkkiot olisi pitänyt senaatin mielestä vahvistaa sellaisiksi, että tehtävää lainvalmistelukunnassa »myös taloudellisessa suhteessa pidettäisiin tavoiteltavana».

[5] Autenttisen vaikutelman säilyttämiseksi on myös suomenkielisessä käännöksessä käytetty alkutekstin yksivirkkeistä esitystapaa.

Kirjelmänsä lopussa senaatti ehdotti paitsi lainvalmistelukunnan perustamista myös sitä, että senaatti saisi plenumissaan vahvistaa lainvalmistelukunnan johtosäännön ja valita jäsenet.[6] Jäsenet olisi senaatin ehdotuksen mukaan valittu aluksi kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Tällaista määräaikaisuuttahan oli jo valtiopäiväaloitteen käsittelyn yhteydessä perusteltu sillä, että mahdollisesti sattuva »vähemmän sopivien henkilöiden» valinta voitaisiin oikaista. Määräaikaisuus ja nimenomaan kolmen vuoden määräaika oli sikälikin luontevaa, että senaattorit itse saisivat hallituskonseljin ohjesäännön[7] 11 §:n mukaisesti valtalupansa vain kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Senaatin ehdotuksiin kuului lisäksi myös se, että senaatti olisi tarvittaessa voinut kutsua lainvalmistelukunnan vahvistukseksi asiantuntijoita ja asianhaarojen niin vaatiessa asettaa erityiskomiteoita lainsäädäntöasioita varten ja että yksi lainvalmistelukunnan jäsenistä olisi voitu määrätä senaatissa esittelemään sellaisia asioita.

Senaatti oli laatinut myös ehdotuksen lainvalmistelukunnan menosäännöksi, jonka loppusumma oli 30 000 markkaa. Vanhemman jäsenen vuosipalkkio olisi ollut 12 000 markkaa, mistä olisi vähennetty se osa hänen taustavirkansa palkkauksesta, josta hän ei olisi joutunut luopumaan sijaisensa hyväksi (arviolta 4 000 mk) ja kummankin nuoremman jäsenen palkkio 7000 markkaa. Lisäksi senaatin käyttöön ehdotettiin varattavaksi 5 000 markkaa palkkioihin mahdollisesti tarvittavia lisäyksiä varten. Vahtimes-

[6] Jäsenten nimetkin olivat olleet esillä, koskapa *J. Ph. Palmén* kertoo kirjeessään ministerivaltiosihteerin apulaiselle *W. C. Palmrothille* 28. 10. 1879 (E. G. Palmén 1915—17 s. 1040—1041), että asiaa käsiteltäessä mainittiin jopa suunniteltu ensimmäinen kokoonpano, nimittäin hovioikeudenneuvos Nybergh Viipurista sekä lakitiedettenkandidaatit Hermanson ja Fellman (Vaasan hovioikeudesta). Palménin omasta mielestä pysyvä lainvalmistelukunta olisi ollut järjestettävä kuten Ruotsin lakikomissio vuodesta 1736 vuoteen 1809 siten, että sen muodostaisi joukko taitavia ja muutoinkin Helsingissä asuvia henkilöitä ilman erityistä palkkiota. Vaikka Palmén periaatteessa oli vastaan menolisäystä, ei hän halunnut kuitenkaan asettua senaatissa vastahankaan, kun valtiovarain päällikkökään ei tässä aiheuttanut vaikeuksia.

Kirje osoittaa, että senaatissa vaiennut Palmén katsoi kuitenkin aiheelliseksi saattaa epäilynsä Pietarin tietoon.

Palménin mainitsemat jäsenehdokkaat olivat v:n 1879 valtiokalenterin tiedoista päätellen hovioikeudenneuvos *August Nybergh,* yliopiston kirjaston amanuenssi *Robert Hermanson* ja hovioikeudenkanslisti *Isak Fellman.* Nybergh oli tuolloin 45-vuotias, Fellman 36-vuotias ja Hermanson 33-vuotias. Kuten Palménkin mainitsi, Hermanson ja Fellman olivat molempain oikeuksien kandidaatteja. Finlands statskalender 1879 s. 73, 75 ja 175.

[7] Vuoden 1809 hallituskonseljin ohjesäännön on julkaissut mm. Schybergson 1907 s. 10—11 ja 155—170.

tarin palkkausta sekä kirjastoa, kuluja ym. varten ehdotettiin varattavaksi 3 000 markkaa.

Menosäännön loppusummasta esitetyt perustelut osoittavat senaatin ajatelleen, että lainvalmistelukunta todellakin olisi suuressa määrin korvannut erityiskomiteat. Se vertasi komiteoista viimeisten viiden vuoden aikana keskimäärin aiheutunutta vuotuista menoerää, 35 000:ta markkaa, lainvalmistelukunnan menosääntöehdotuksen loppusummaan, 30 000 markkaan, todeten, että erityiskomiteoihin käytettäväksi näin jäävää 5 000 markan summaa ei »erityisessä määrin tarvitsisi ylittää niiden komiteoiden kustantamiseksi, jotka myös lainvalmistelukunnan perustamisen jälkeen ovat tarpeen». Näin ilmeisesti senaatti koki todistella, että lainvalmistelukunnan perustaminen olisi ollut mahdollista valtion menoja lisäämättä.

Senaatissa vain yksi senaattori, sotilastoimituskunnan päällikkö *K. Furuhjelm,* vastusti ehdotusta. Hän katsoi, ettei ehdotetulla lainvalmistelukunnalla saavutettaisi aiottuja tarkoitusperiä. Senaatin ehdotus lähti sitten Pietariin saatteenaan kenraalikuvernööri *Nikolai Adlerbergin* kielteinen lausunto, jossa Adlerberg yhtyi Furuhjelmin lausumaan ja viittasi myös kyseisestä lainvalmisteluelimestä aiheutuviin kustannuksiin.[8]

Suomen asiain komitea kiinnitti ehdotuksesta 12/24. 3. 1880 antamassaan lausunnossa huomiota siihen, että vuoden 1863 valtiopäivien jälkeen oli säädetty suuri joukko lakeja ja asetuksia lähes kaikilla lainsäädännön aloilla. Epäilemättä niissä saattoi olla yksityiskohdissaan vähemmän tarkkoja säännöksiä, mutta tätä olisi komitean käsityksen mukaan tuskin voitu välttää, koska oli ollut kysymys niin monista vaikeista ja erilaatuisista asioista. Komitea ei periaatteessa kiistänyt lainvalmistelukunnan tarvetta, mutta viitattuaan lisäkustannuksiin, »joita nykyisissä raskaissa taloudellisissa oloissa pitäisi mahdollisuuksien mukaan välttää», komitea esitti kantanaan, ettei senaatin ehdotuksen tulisi »tällä erää» (»för närvarande») antaa aihetta toimenpiteisiin.[9]

Asia esiteltiin keisarille 12/24. 3. 1880, ja valtiosihteerinvirasto saattoi

[8] Kenraalikuvernöörin kirje 1/13. 2. 1880 aktissa VSV 54/1880. Kirje on venäjänkielinen, mutta siihen on marginaaliin kirjoitettu (ilmeisesti Suomen asiain komiteassa) ruotsinkielinen referaatti. Adlerbergin kanta on selostettu myös aktissa olevassa Suomen asiain komitean pöytäkirjan konseptissa.

[9] Pöytäkirjan konsepti aktissa VSV 54/1880. Konseptissa on myös maininta, jonka mukaan tulevaisuudessa ei ollut edessä niinkään uusien lakien laatimista kuin jo olemassa olevien kehittämistä. Kuten E. G. Palmén 1915—17 s. 1043 mainitsee, se kuitenkin poistettiin lopullisesta lausunnosta senaattori *W. Forsmanin* viitattua rikoslain ja ulosottolain valmisteluun.

14/26. 3. 1880 päivätyllä kirjeellä ilmoittaa kenraalikuvernöörille senaatille kerrottavaksi, ettei keisari, »ottaen huomioon mitä Teidän Ylhäisyytenne on asiassa lausunut», tällä erää ollut halunnut suostua senaatin anomukseen.[10]

Senaatin pyrkimyksenä lainvalmistelukunta-asiassa oli selvästi senaatin aseman vahvistaminen lainvalmistelussa. Sehän ehdotti, että se saisi itse valita lainvalmistelukunnan jäsenet ja että lainvalmistelukunta toimisi senaatin välittömän valvonnan alaisena. Ehdotetun lainvalmistelukunnan jäsenet olisivat olleet sikälikin senaatista riippuvaisia, että heidät olisi valittu määräajaksi, jolloin senaatti olisi tarvittaessa voinut vaihtaa jäseniä. Komiteoita senaatti puolestaan arvosteli mm. siitä, että ne olivat joskus noudattaneet »perusteita, joita senaatti ei ole voinut hyväksyä».

Edellä jaksossa 4.4 on jo mainittu, että senaatti ei 1860-luvulla saanut sille silloin ehdotettua perustuslaillista asemaa. Valtiopäivillä 1867 esitetyt käsitykset painoasetuksen valmistelun perustuslainvastaisuudesta — senaatti ei ollut antanut esityksestä lausuntoa — olivat puolestaan johtaneet siihen, että *Aleksanteri II* oli 1867 nimenomaisesti tuonut julki, ettei senaatilla ollut vuoden 1772 hallitusmuodon mukaista valtaneuvoston asemaa.[11]

Senaatti näyttää muutoinkin kuin lainvalmistelukuntaehdotuksella pyrkineen 1870- ja 1880-luvun vaihteessa vahvistamaan asemaansa lainsäädäntöasioissa. Säätyjen aloiteoikeutta koskevasta ehdotuksesta 9. 5. 1881 antamassaan lausunnossa senaatti katsoi säätyjen esitysoikeuden todennäköisesti vähentävän säätyjen tekemiä anomuksia ja nopeuttavan lainsäädäntöä eli siis antavan senaatille paremman rauhan keskittyä omiin lainvalmisteluhankkeisiinsa.[12]

Senaatissa ei 1870- ja 1880-luvun vaihteessa voida havaita mitään kovinkaan selviä poliittisia ryhmittymiä. Keisarin antamat valtaluvathan riippuivat, kuten *Lauri Hyvämäki* on todennut, kenraalikuvernöörin ehdotuksista ja ministerivaltiosihteerin esittelystä sekä näihin vaikuttaneista kulissientakaisista tekijöistä.[13] Kun tarkastellaan senaatissa toimitettuja äänes-

[10] Edellä oleva selostus perustuu alaviitteissä edellä mainittuihin arkistoasiakirjoihin. Kirjallisuudessa ovat asian käsittelyä selostaneet mm. Bergh 1888 s. 477—478, E. G. Palmén 1915—17 s. 1038—1043 ja Rauhala 1921 s. 305.

[11] Kysymystä on selostettu jaksossa 2.2.

[12] Säätyjen aloiteoikeuskysymystä on tarkemmin selostettu edellä jaksossa 2.2.

[13] Hyvämäki 1964 s. 28; vrt. Torvinen 1977 s. 41, joka mainitsee 1870-luvun senaattia aikaisemmassa kirjallisuudessa luonnehditun liberaaliseksi.

tyksiä, voidaan kuitenkin havaita, että senaatin jäsenistössä esiintyi byrokraattisia, konservatiivisia ja liberaalisia mielipiteitä, mutta mitään kovin selviä ryhmittymiä ei ole havaittavissa.[14] Miksikään erityisen uudistushenkiseksi laitokseksi ei tuon ajan senaattia ainakaan voi luonnehtia.

Muodollisten syiden, lainvalmistelukunnan tarpeellisuutta koskeneiden epäilysten ja menojen lisääntymisen[15], lisäksi ratkaisuun varmaankin vaikutti se, että hanketta oli säädyissä muutamia vuosia aikaisemmin niin voimakkaasti vastustettu. Vähemmistöön jääneen K. Furuhjelmin kannan taustana oli nimittäin selvästikin se, että suomenmieliset olivat valtiopäivillä vastustaneet lainvalmistelukuntaa.

> Furuhjelm oli senaatissa ollut jyrkkä suomen kielen oikeuksien puoltaja, ja *J. V. Snellmanin* ollessa vielä senaattorina hän oli useasti yhtynyt Snellmanin lausuntoon.[16] Snellmanin jätettyä senaatin hän oli esimerkiksi 1871 yksinään puolustanut suomen kielen asemaa oppikouluissa.[17] Vuonna 1878 hän oli yksinään edustanut talonpoikaissäädyn kannan mukaista näkemystä, kun senaatti antoi lausuntonsa toisesta Robert Montgomeryn 1877—78 valtiopäivillä alullepanemasta anomusasiasta, nimittäin valtiopäiväkausien lyhentämisestä.[18]
>
> Senaatin käsitellessä anomuksesta annettavaa lausuntoa 28. 8. ja 7. 10. 1878 vain Furuhjelm oli ehdottomasti anomusta vastaan; senaatin enemmistö suhtautui asiaan periaatteessa myönteisesti, mutta katsoi, että anomus oli jätettävä huomiotta, koska valtiopäiväjärjestyksestä ei ollut saatu riittävästi kokemuksia. Kun anomus oli vain kolmen säädyn hyväksymä, oli senaatin mielestä epävarmaa, voisiko siinä tarkoitettu perustuslain muutos saada valtiopäivillä vaadittavan neljän säädyn hyväksymisen. Lähinnä liberaaleja mielipiteitä edustanut vähemmistö oli anomuksen kannalla.[19]

Lainvalmistelukunta-asiassa ei Furuhjelm — kun otetaan huomioon edellä kuvatut taustat — edustanut vain yhden senaattorin kantaa, vaan hänen voidaan katsoa tuoneen esiin myös laajempia Suomen sisällä vallinnei-

---

[14] E. G. Palmén 1915—17 s. 851—1038 passim. ja Rauhala 1921 s. 196—289 passim.

[15] Ministerivaltiosihteerin apulainen W. C. Palmroth kertoo kirjeessään J. Ph. Palménille 7. 10. 1879 (E. G. Palmén 1915—17 s. 1042) epäilyistään, että lainvalmistelukunnan tultua perustetuksi ehdotettaisiin pian uutta senaattorinvirkaa: »Niin muodoin vielä 20 000 markan menoerä!».

[16] Kansallinen elämänkerrasto II s. 168 ja Rein 1928 s. 393.

[17] E. G. Palmén 1915—17 s. 574; Helsingin normaalikoulun Hämeenlinnaan siirtämistä hän oli 1872 niin ikään vastustanut, m.t. s. 582—583.

[18] Tätä anomusehdotusta on selostettu edellä jaksossa 5.3.

[19] E. G. Palmén 1915—17 s. 1018—1019 ja Rauhala 1921 s. 288—289.

ta näkemyksiä, mikä seikka varmaankin myös Pietarissa tajuttiin. Kenraalikuvernööri Adlerberg, joka lausunnossaan toi esille vain Furuhjelmin kannan ja sen lisäksi kustannussyyt, ei puolestaan ilmeisestikään ollut halukas lisäämään senaatin valtaa, mitä lainvalmistelukunnan perustaminen omalta osaltaan olisi merkinnyt.

Samoihin aikoihin kuin senaatti teki lainvalmistelukuntaehdotuksensa, käsiteltiin lähinnä Suomen asiain komitean piirissä kysymystä säätyjen aloiteoikeudesta. Suomen asiain komitean käsitellessä asiaa 13/25. 2. 1880 se viittasi erityisesti Adlerbergin lausuntoon, jonka mukaan uusien privilegioiden antaminen Suomelle lainsäädäntöasioissa voisi vallitsevissa olosuhteissa antaa aihetta tyytymättömyyteen venäläisellä taholla. Aleksanteri II olikin määrännyt, että aloiteoikeus lykätään »sopivampaan aikaan».[20]

6.2. Maisteri Paul Leontjeff ja »Maan uusjako»

Ne tapahtumat, jotka johtivat lainvalmistelukunnan perustamiseen, ovat Suomen historiassa tunnetut siitä syystä, että lainvalmistelukunnan rinnalle asetetun perustuslakien kodifioimiskomitean kautta on tapahtumasarjan nähty johtavan Suomen ja Venäjän suhteissa lopulta helmikuun manifestiin ja niin sanottuihin routavuosiin.[21] Nämä tapahtumat, joita tarkemmin selostetaan jäljempänä, olivat venäläisten santarmien Helsingissä syyskuussa 1882 järjestämä nihilistijahti, sen johdosta virinnyt kysymys santarmien toiminnan laillisuudesta Suomen lakien mukaan ja seurauksena ollut keisarin käskykirje eli reskripti, jossa kenraalikuvernööri sai nuhteita mutta jossa sen ohessa määrättiin ryhdyttäväksi toimiin Suomen lakien kodifioimiseksi.

Aleksanteri II:n saatua surmansa attentaatissa oli keisariksi tullut hänen poikansa *Aleksanteri III* 1/13. 3. 1881. Suomen kenraalikuvernööriksi oli *Nikolai Adlerbergin* jälkeen tullut 2. 3. 1881 kenraali kreivi *Feodor Heiden* (Heyden). Aleksanteri III:n kerrotaan henkilökohtaisesti kiinnittäneen Uuraassa elokuussa 1882 kenraalikuvernööri Heidenin huomiota siihen, että tällä oli Suomessa nihilistejä, ja kehottanut Heideniä pitämään silmänsä auki.[22] Kenraalikuvernöörin käskystä olivatkin santarmit syyskuussa 1882 järjestäneet Helsingissä kotitarkastuksia venäläisten sotilashenkilöi-

[20] E. G. Palmén 1915—17 s. 1027. »Sopivampi aika» tuli Aleksanteri III:n aikana, kuten jaksosta 2.2. on käynyt ilmi.

[21] Ks. Jussila 1979b s. 34—37.

[22] Victor von Haartmanin muistiinpanot, vihko 4 s. 137—138.

den ja Aleksanterin venäläisen lukion opettajakunnan jäsenten luona. Tarkastuksessa löydettiin muun muassa kiellettyjä kirjoituksia ja aseita.[23]

Pidätettyjen joukossa oli Suomessa maisteriksi valmistunut Aleksanterin lukion opettaja *Paul Leontjeff*. Hänen luotaan oli löytynyt kaksi numeroa narodnikkien vallankumouksellista lehteä »Tsernyj peredel» (»Maan uusjako») ja yksi kirjallinen puolueen toimeenpanevan komitean kehotus, jotka hän oli saanut opettajatoveriltaan.[24] Pidätyksistä seurasi hälyä julkisuudessa ja valitus prokuraattorille.[25] Prokuraattori *Theodor Sederholm* (myöhemmin aateloituna Cederholm) ilmoitti Heidenille pitävänsä tämän menettelyä Suomen lakien vastaisena.[26] Koska Leontjeff oli hyvämaineinen ja nautti yleistä arvonantoa sekä lisäksi tunnusti vilpittömästi hairahduksensa, kenraalikuvernööri antoi käskyn vapauttaa hänet. Leontjeff pääsikin jutusta vain Uudenmaan kuvernöörin hänelle antamalla varoituksella, ja hän sai myös pitää virkansa. Muut ryhmän jäsenet sen sijaan saivat pitkiä karkoitustuomioita Siperiaan.[27]

Jo aikalaisraportoija *Edv. Bergh* ja aivan viime aikojenkin historiankirjoittajat ovat pitäneet nihilistijahdin laittomuuden yhtenä perusteena sitä, että maisteri Paul Leontjeff olisi ollut Suomen kansalainen.[28] Sitä, että Paul Leontjeff olisi jo vuonna 1882 ollut Suomen kansalainen, täytynee kuitenkin pitää väärinkäsityksenä, koska samainen Paul Leontjeff, silloin jo valtioneuvoksen arvon saaneena, sai anomuksensa perusteella Suomen kansalaisuuden keisarilta 9/21. 12. 1892 pidetyssä esittelyssä, mistä valtiosihteerinvirasto ilmoitti kenraalikuvernöörille 10/22. 12. 1892 päivätyllä kirjeellä.[29]

---

[23] von Haartmanin muistiinpanot, vihko 4 s. 138. von Haartmanin mukaan Heiden oli määrännyt kotitarkastuksista Venäjän sisäministeri *D. A. Tolstoin* kehotuksesta; Tolstoi oli myös toimittanut luettelon 17 epäilyksenalaisesta henkilöstä.

[24] Jussila 1979b s. 34—35.

[25] M.t. s. 35; Bergh 1894 s. 4 mainitsee valituksen tekijäksi Paul Leontjeffin veljen.

[26] Cederholm 1924 s. 122—123, Victor von Haartmanin muistiinpanot, vihko 4, s. 138—139.

[27] Jussila 1979b s. 35.

[28] Bergh 1894 s. 4. Ks. myös esim. Osmonsalo 1949 s. 236, Schweitzer 1978 s. 113 ja Jussila 1979b s. 35.

[29] Senaatin talousosaston akti KD 426/52 1893. Ruotsinkielisen anomuskirjeen allekirjoituksena on »Paul Leontjeff», mitä translitterointia on tästä syystä käytetty myös tässä tutkimuksessa. Asiakirjoista käy ilmi, että anoja on Aleksanterin lukion opettaja ja syntynyt 14. 1. 1854, joten väärästä henkilöstä ei voi olla kysymys. Vrt. Leontjeffin henkilötiedot, Klinge 1968b s. 359.

Väärinkäsitykseen on omalta osaltaan vaikuttanut myös asiassa Suomen lakia Heidenille selvittänyt prokuraattori Sederholm, joka muistelmissaan mainitsee maisteri Leontjeffin olleen »Suomen alamainen» (»en finsk undersäte»). Kenraalikuvernöörin ja santarmien toimien laillisuuteen Suomen lakien mukaan ei kuitenkaan olennaisesti vaikuttanut se, oliko Leontjeff Suomen kansalainen, vaan kysymys oli siitä, että kotitarkastuksen siviilihenkilöiden luona olisivat saaneet toimittaa vain Suomen viranomaiset, minkä Cederholm muistelmissaankin mainitsee.[30]

Se, ettei Leontjeff 1882 ollutkaan Suomen kansalainen, ei toki olennaisesti muuta asiasta annettua kuvaa. Leontjeff kuitenkin Suomessa syntyneenä sekä K. Aleksanterin yliopistossa opiskelleena ja Uusmaalaisen osakunnan jäsenenä oli suomalaisille läheisempi kuin muut syksyn 1882 nihilistijuttuun sekaantuneet henkilöt. Hänen ystävänsähän olivat aikalaiskertomuksen mukaan pidätyksen kestäessä kuljeskelleet päävartion edessä ja järjestäneet hänen vapauduttuaan kemut.[31] Vaikka siis Leontjeff olikin Suomessa syntynyt venäläinen eikä Suomen kansalainen, voitaneen edelleenkin puhua »Leontjeffin jutusta»; inhimillisesti katsoen juttu kuitenkin koski raskaammin hänen Siperiaan lähetettyjä kohtalotovereitaan.

Nihilistijutun johdosta kenraalikuvernööri Heiden sai lokakuussa 1882 vastaanottaa reskriptin eli käskykirjeen:

> »Koska olen alamaisesta kirjelmästänne valittaen saanut tietää, että Te olette eräässä asiassa joutunut ryhtymään toimenpiteisiin, jotka eivät täysin ole sopusoinnussa Suuriruhtinaskunnassa voimassa olevan lainsäädännön ('författningen') kanssa, olen nähnyt hyväksi määrätä, että Te vastaisuudessa, kun lain epäselvien tai epätäydellisten säännösten johdosta voi syntyä epäselvyyttä lain oikeasta tarkoituksesta, hankitte keisarillisen senaatin prokuraattorilta lausunnon, minkä lisäksi Teidän tulee yhdessä senaatin kanssa esittää Minulle, miten Suomen lakien asianmukainen kodifikaatio voitaisiin aikaansaada».[32]

Keisarin allekirjoituksen varmentajana on ministerivaltiosihteeri *Theodor Bruun,* joka 1881 oli tullut Stjernvall-Walleenin tilalle. Tätä ennen

---

[30] Cederholm 1924 s. 121—122. Cederholm myös toteaa olleen itsestään selvää, että kreivi Heiden paikkakunnan ylimpänä sotilaskäskynhaltijana sai panna toimeen kotitarkastuksen venäläisten sotilashenkilöiden luona ja myös määrätä heidän pidättämisestään.

[31] Klinge 1968a s. 111.

[32] Reskriptin teksti on julkaistuna ruotsiksi teoksessa Bergh 1894 s. 4, josta se on tähän käännetty. Bergh ilmoittaa ottaneensa tekstin 18. 10. 1882 ilmestyneestä virallisesta lehdestä.

Bruun oli ollut jonkin aikaa ministerivaltiosihteerin apulaisena, mihin tehtävään hän oli tullut keisari Aleksanteri II:n henkilökohtaisena ehdokkaana. Virkauransa hän oli luonut Venäjällä kohoten keisarillisen kanslian II osaston eli kodifikaatio-osaston johtajan apulaiseksi.[33]

Kun reskriptin käsittely aikanaan johti, paitsi lainvalmistelukunnan perustamiseen, mistä nyt on kysymys, myös suunnitelmiin Suomen perustuslakien kodifioimiseksi ja sen kautta lopulta suomalaisten ja venäläisten käsitysten konfrontaatioon, on historiankirjoituksessa saatettu katsoa, että jo reskripti sinänsä on tähdännyt Suomen aseman vahingoittamiseen. Suomen aseman kehittymistä koskevassa tutkimuksessaan *Robert Schweitzer* torjuu lähteiden valossa tällaiset käsitykset.[34] Ilmeistä kuitenkin on, että Heiden itse oli reskriptiasian alullepanija.[35] Aikalaismuistelmien valossa Schweitzer arvelee Heidenin pyrkineen reskriptin aikaansaamisella välttämään keisarin nuhteet, mikä Schweitzerin mukaan on osoituksena siitä, »kuinka vakavasti keisari suhtautui suomalaiseen oikeusvaltioon».[36]

Vaikka Heiden näyttää tuoneen esiin myös kodifikaatiokysymyksen, pitää Schweitzer kodifikaatioajatuksen todellisena isänä ministerivaltiosihteeri Bruunia. Aikalaisten kertoman mukaan Bruun oli lieventänyt Heidenin ehdottamaa reskriptin tekstiä lisäämällä siihen lieventäviä perusteita, kuten argumentit Suomen lainsäädännön epäselvyydestä ja tulkinnanvaraisuudesta. Bruun myös lienee vaikuttanut siihen, että aluksi erilliseen reskriptiin aiottu kodifikaatiokehotus yhdistettiin hieman keinotekoisesti Leontjeffin tapausta koskeneeseen reskriptiin. Nämä kaikki Bruunin toimet näyttävät puoltavan kodifikaatioajatusta; erillisessä reskriptissä ajatus ilmeisesti ei olisi saavuttanut aiottua tarkoitusta. Mutta, kuten Schweitzer

[33] Schweitzer 1978 s. 105—106.

[34] M.t. s. 146—147.

[35] Näin esim. Federley 1969 s. 44—45 ja Schweitzer 1978 s. 113; aikalaistodistuksen asiasta antavat Suomen asiain komitean jäseninä olleet senaattorit Th. Sederholm (myöh. aateloituna Cederholm) ja Victor von Haartman; Cederholm 1924 s. 123—124 ja von Haartmanin muistiinpanot, vihko 4, s. 139.

[36] Schweitzer 1978 s. 113. Heidenin motiivia perustellessaan Schweitzer viittaa Cederholmiin ja von Haartmaniin; Federley 1969 s. 47 puolestaan katsoo, Cederholmiin viitaten, Heidenin pelanneen »kaksinaamaista peliä». Schweitzer (s. 112—113) arvioikin, että Aleksanteri III oli »todellisuudessa ehkä Suomen ainoa aito perustuslaillinen monarkki siinä mielessä, että hän hyväksyi luonnollisina mielipide-erot säätyjen kanssa ja lähetti monet ehdotukset koskemattomina takaisin valtiopäiville niin monta kertaa, kunnes ne tulivat hänen hyväksyttävissään olevassa muodossa hyväksytyiksi. Hän myös saattoi voimaan aloiteoikeuden ja valtiopäivien kolmivuotiskauden perustuslakielementit, joita vastaan hänen isänsä oli aina hangoitellut.»

huomauttaa, Bruun tarkoitti yleisten lakien kodifikaatiota eikä perustuslakien: Bruun näki venäläisen kodifikaatiolaitoksen keinona, jolla Suomen lait nopeasti avautuisivat venäläisellekin virkamiehelle.[37]

Näin näyttävät vuoden 1882 kodifikaatiokäskykirjeen perimmäiset tarkoitukset uudemmassa historiankirjoituksessa palautetun suurin piirtein sellaisiksi kuin käskykirjeestä itsestäänkin on luettavissa.

6.3. Lainvalmistelukunta-asetuksen synty

Senaatti, jolta kenraalikuvernööri Heiden 5/17. 10. 1882 pyysi käskykirjeen mukaisesti lausuntoa, oli samana vuonna kokenut joukon muutoksia. Heiden suosi suomenmielisiä, ja hänen myötävaikutuksellaan fennomaanit saivat ensimmäisen senaattorinsa, joka oli suomalaisen puolueen johtaja, professori *G. Z. Forsman.*[38] Forsmanista tuli kamaritoimituskunnan päällikkö. Tunnettu suomalaisuuden harrastaja oli myös sotilastoimituskunnan päälliköksi nimitetty kenraaliluutnantti *Chr. Oker-Blom,* joka sitä ennen oli vähän aikaa hoitanut siviilitoimituskunnan päällikön tehtäviä. Samalla oli senaattiin nimitetty myös liberaalisen puolueen johtaja, professori *Leo Mechelin,* josta tuli valtiovaraintoimituskunnan apulaispäällikkö. Lisäksi senaattiin tuli prokuraattoriksi liberaalien eturiviin kuuluva professori *Robert Montgomery.*[39] Oikeusosastossa fennomaanisia mielipiteitä puolestaan tuki *K. G. Ehrström.*[40]

Käskykirje ja kenraalikuvernöörin lausuntopyyntö tulivat käsiteltäviksi senaatin plenumissa 23. 10. 1882. Asiasta päätettiin hankkia prokuraattorin lausunto, minkä lisäksi senaatti päätti antaa asian valmisteltavaksi valiokunnalle, johon tulivat senaattorit *A. Brunou, W. Zilliacus,* K. G. Ehr-

[37] Schweitzer 1978 s. 146—148. Vrt. myös Nordenstreng 1936 s. 442.

[38] Esim. Klinge 1968a s. 101 ja Torvinen 1977 s. 41. Heidenin pyrkimyksenä oli suomen kielen aseman vahvistamisella lujittaa Suomen yhteyksiä Venäjään; Schweitzer 1978 s. 130—132, jossa myös on julkaistuna sitaatti Heidenin virkakautensa alussa keisarille laatimasta muistiosta. Heidenin muistioista ks. myös Jussila 1983 s. 86—87. Jussilan mukaan Heidenin linja oli slavofiilinen: »Se oli venäläisten »luonnollisen liittolaisen» eli suomalaisen kansanosan suosimista, »luonnollisen vihollisen» eli ruotsalaisten kustannuksella. Se oli suomalaisten »vapauttamista» ruotsalaisten sorrosta.»

Mitä tulee Forsmanin senaattoriuteen, niin Pirkko Rommi on selostanut Forsmanin myös itse aktiivisesti pyrkineen senaattiin. Hänen tavoitteenaan oli sitäpaitsi saada senaattiin laajempikin suomenmielisten edustus; Rommi 1964 s. 38—41.

[39] Torvinen 1977 s. 41 ja Rauhala 1921 s. 292—293.

[40] Rommi 1964 s. 43.

ström ja Leo Mechelin.[41] Montgomeryn lausunto on päivätty 15. 11. 1882.[42] Perusteellisessa, 20 kirjoitussivun pituisessa lausunnossaan Montgomery tarkasteli ensin, mitä kodifikaatiolla tarkoitetaan. Hänen mukaansa sillä tarkoitetaan joko säännösten ryhmittelemistä ja järjestämistä tietyn suunnitelman mukaan, niitä itseään muuttamatta, taikka säännösten muuttamista, selventämistä ja täydentämistä niiden systemaattisen järjestämisen ohella. Todettuaan, että kokoelman on tullakseen lakina noudatettavaksi molemmissa tapauksissa saatava lainsäätäjän vahvistus, Montgomery katsoi, että jonkin maan oikeuskehitykselle on todellista merkitystä vain jälkimmäisen merkityksen mukaisella kodifioinnilla, ja arveli, että sellaista kirjelmässäkin epäilemättä tarkoitettiin.

Montgomery tarkasteli laajalti eri maiden suuria lakikodifikaatioita, Venäjän vuoden 1835 kodifikaatiota unohtamatta. Kodifikaatioihin oli hänen mukaansa aina jouduttu myöhemmin tekemään osamuutoksia. Montgomeryn mukaan silloinen aika ei kuitenkaan ollut sopiva laajoihin kodifikaatiohankkeisiin ryhtymiselle, »koska edessä on kausi, joka vaatii uudistuksia oikeuden alalla, lakireformeja». Montgomery päätyikin ehdottamaan osittaisuudistusten tietä, rajoitetumpien oikeudenalojen kodifioimista. Esimerkkeinä uudistamista vaativista oikeudenaloista hän mainitsi rikoslain, ulosottolaitoksen, oikeudenkäyntijärjestyksen samoin kuin yleisen yksityisoikeuden[43] ja perimysmaata koskevan lainsäädännön. Montgomery toi esille myös hallitusmuodon uudistamissuunnitelmat, jotka 1860-luvulla olivat lähteneet liikkeelle liberaalien aloitteesta ja sitten rauenneet. Tätä kysymystä ei Montgomeryn mukaan voinut sen arkaluontoisuudesta ja vaikeudesta huolimatta enää kovinkaan pitkään lykätä, »koska mainittujen perustuslakien nykyinen tila aiheuttaa niin monissa kohdin haittoja ja vahinkoja».[44]

---

[41] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 23. 10. 1882.

[42] Kopio lausunnosta on aktissa VSV 108a/1884.

[43] Yleistä yksityisoikeutta koskevat 1734 lain säännökset olivat Montgomeryn mukaan aikansa mestariteoksia, mutta puolentoista vuosisadan kulttuurityö oli aiheuttanyt syvällisiä muutoksia edellytyksiin, jotka koskivat »varallisuuden muodostumista ja jakautumista, elinkeinoelämän monipuolista kehittymistä ja luoton suunnattomasti korostunutta merkitystä kaupalle».

[44] Jos Schweitzerin käsitys, että Bruun ja reskripti tarkoittivat yleisen lain kodifioimista, pitää paikkansa, niin se, joka veti perustuslakien kodifioimisen mukaan tähän asiaan, olikin Montgomery. Schweitzer ei itse näytä kiinnittäneen tähän seikkaan huomiota, vaikka hän Montgomeryn lausuntoon viittaakin; ks. Schweitzer 1978 s. 147—148 ja erit. sivun 148 alav. 1. Myöskään E. G. Palmén 1915—17 (s. 1068) ei aikanaan näy

Lausuntonsa loppuosassa Montgomery totesi, että suurempiin lainsäädäntötehtäviin ryhtyminen edellyttäisi lainvalmistelun järjestämistä paremmin kuin siihen asti; sitä ei enää voitaisi hoitaa sivutoimisesti, vaan sitä varten piti olla tehtävään kokonaan omistautuvia lainvalmistelijoita. Ja lopuksi Montgomery asettui kannattamaan senaatin vuoden 1879 ehdotusta lainvalmistelukunnan perustamiseksi. Lainvalmistelukunnalle oli kuitenkin hänen mielestään aluksi annettava suppeahkoja, juoksevia lainvalmistelutehtäviä, ja vasta sitten kun oli nähty, mitä siltä voitiin odottaa, laajempia tehtäviä, joita varten sillä lisäksi oli oltava mahdollisuus vahvistaa itseään asiantuntijoilla.

Senaatin mietintö asiasta valmistui 22. 12. 1882 pidetyssä yhteisessä täysistunnossa.[45] Mietinnössä senaatti esitti kodifikaation merkityksestä samanlaisen käsityksen kuin Montgomery. Senaatti katsoi kuitenkin tarpeelliseksi tehdä eron hallinnollisen ja niin sanotun yleisen lainsäädännön välillä, joista jälkimmäiseen myös maan edustuslaitos ottaa osaa.

Lähinnä ohje- ja johtosäännöistä muodostuvan hallinnollisen lainsäädännön epäkohdaksi senaatti totesi sen, että ohje- ja johtosääntöihin tehdään usein jälkeenpäin osittaismuutoksia erillisillä säädöksillä. Tämän epäkohdan korjaamiseksi senaatti esitti, että »muutokset ja lisäykset otetaan heti itse johtosääntöön, joka niin ollen julkaistaisiin joka kerta kokonaisuudessaan uudestaan; tällöin kaikki asiaan liittyvät säännökset olivat saatavissa käsille yhdestä paikasta ja yhtenäisinä».

Prokuraattorin esille tuoman perustuslakien kodifioimiskysymyksen senaatti sivuutti nopeasti ja vähäeleisesti. »Alam. ilmoittaen, että ehdotus Suomen perustuslakien kodifikaatioksi, perustuslakeihin tehtyine, maan olemassa oleviin olosuhteisiin soveltuvine muutoksineen, on armollisesta määräyksestä laadittu ja että K.S. on sen lähettänyt armollista tarkastusta varten vuonna 1866, joskin ainoastaan ehdotus uudeksi valtiopäiväjärjestykseksi on johtanut lopullisiin toimenpiteisiin» ryhtyi senaatti käsittelemään vuoden 1734 lain muutostarpeita. Senaatti päätyi prokuraattorin tapaan kannattamaan järjestelyä, jossa yleisen lain kukin erityinen osa kodifioitaisiin erikseen, jolloin etusija olisi niillä aloilla, joilla uudistusten tarve olisi kiireellisin.

Lueteltuaan vielä tärkeinä pitämiään uudistettavia lainsäädännön

---

kiinnittäneen huomiota Montgomeryn lausuntoon todetessaan, että perustuslakien kodifiointikysymys tuotiin esiin kreivi Heidenin eikä senaatin lausunnossa.

[45] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 22. 12. 1881; jäljennös pöytäkirjasta on aktissa KKK 66/1883.

aloja[46] senaatti toisti lainvalmistelukunnan perustamista koskevan ehdotuksen suurin piirtein samoin sanankäänteinkuin mitä oli käytetty runsaat kolme vuotta aikaisemmin tehdyssä esityksessä. Selostettuaan komiteatyöstä aiheutuvia epäkohtia samaan tapaan kuin vuoden 1879 ehdotuksessa senaatti päätyi toteamukseen:

> »Näyttää senvuoksi ja lainsäädäntötyön kodifioimiseksi edellä esitettyyn suuntaan olevan välttämätöntä, että Suomessa, kuten muissa maissa on asianlaita, ehdotusten valmistelu edellä mainitussa tarkoituksessa uskotaan pysyvälle komitealle eli lainvalmistelukunnalle, . . .».

Montgomeryn aloitteessa keskeisellä sijalla olleista tarkastustehtävistä ei nyt kuitenkaan puhuttu senkään vertaa kuin edellisellä kerralla; lainvalmistelukunnan oli määrä huolehtia enimmistä valmistelutehtävistä ja erityiskomiteoita tarvitsisi asettaa vain poikkeustapauksissa. Senaatin uudessa ehdotuksessa lainvalmistelukunta oli myös aikaisempaa tiukemmin asetettu senaatin valvontaan: ehdotuksen mukaan lainvalmistelukunnan oli määrä jokaisessa erillisessä lainsäädäntöasiassa työskennellä plenumin tai asianomaisen osaston valitseman senaattorin alaisuudessa.

Tällä kertaa senaatti oli lainvalmistelukuntaa koskevasta ehdotuksesta yhtä mieltä, mikä oli sitäkin tärkeämpää, kun senaatissa nyt olivat sekä Montgomeryn valtiopäiväaloitteen pääkannattaja että sen päävastustaja. Eikä Yrjö Koskisella nyt ollut poliittista aihetta vastustaa lainvalmistelukuntaa. Hän itse istui senaatissa ja suomalainen puolue oli nousussa.[47] Lainvalmistelukunnan menosääntöehdotuksesta kuitenkin jouduttiin äänestämään. Kollegiaalisessa äänestyksessä ensimmäisenä äänestänyt senaattori G. Z. Forsman ehdotti vanhemman jäsenen palkkioksi 12 000 markkaa ja nuorempien palkkioksi 9 000 markkaa. Äänestyksessä kuitenkin enemmistön kannaksi tuli, että vanhemman jäsenen palkkioksi ehdotettiin 14 000 markkaa ja nuorempien jäsenten palkkioksi 10 000 markkaa ja menosäännön loppusummaksi 36 000 markkaa; senaattori L. Mechelin puolestaan oli vanhemman jäsenen palkkioksi ehdottanut 15 000 markkaa.

[46] Näistä tärkein oli rikoslaki, josta senaatti kuitenkin ilmoitti voivansa jättää esitysehdotuksen sitten kun tarkastuskomitea saisi työnsä valmiiksi. Tärkeimpinä tulevina uudistustyön aiheina senaatti piti yleisen lain alalla ulosottolain uudistamista ja taloudellisen lainsäädännön alalla maaverotusta koskevien säädösten yhteensovittamista.

[47] Yrjö Koskisen kannanmuutoksen syitä pohdiskellaan tarkemmin jäljempänä jaksossa 6.5.

Koska kenraalikuvernööri ja senaatti olivat käskykirjeessä saaneet yhdessä tehtäväkseen ehdottaa, miten lakien asianmukainen kodifikaatio voitaisiin aikaansaada, lähetti senaatti pöytäkirjansa ehdotuksineen kenraalikuvernöörille.

Kenraalikuvernööri Heiden esitti asiasta kommenttinsa senaatille 31. 3. 1883 päivätyssä kirjeessään[48], jossa hän ilmoitti ylipäänsä yhtyvänsä senaatin mietinnössä esitettyihin näkemyksiin. Hän kuitenkin pyysi senaattia ilmoittamaan mielipiteensä hänen mietintöön tekemästään seitsemästä muutosehdotuksesta. Kenraalikuvernöörin ehdottamat muutokset olivat seuraavat: 1) Lainvalmistelukomitealle annetaan jonkin verran itsenäisempi asema niin, että se voisi tehdä senaatille ehdotuksia tarpeellisiksi katsomistaan muutoksista ja lisäyksistä voimassa oleviin lakeihin. 2) Komitean puheenjohtajan määrääminen jätetään keisarin omaan harkintaan. 3) Jos puheenjohtajaksi määrätään joku senaattoreista, hänet vapautetaan päivittäisistä tehtävistä senaatissa, senaatin molempien osastojen yleisiin istuntoihin osallistumista lukuun ottamatta. 4) Jos puheenjohtajaa ei valita senaattoreista, hänelle tulee maksaa väliaikaista lisäpalkkiota niin, että hänen palkkauksensa vastaa senaattorin palkkausta. 5) Komitean tulee perehtyä kaikkeen kodifiointia varten tähän mennessä kerääntyneeseen aineistoon ja ryhtyä yhdistämään kaikkia lakeja, asetuksia ja johtosääntöjä jokaisella alalla kokonaisuudeksi, jossa valtiopäivien hyväksymät lait on sijoitettava erikseen niistä laeista, jotka on annettu ilman valtiopäivien vahvistusta.6) Komitean tulee aloittaa työnsä perustuslaeista ja sitä mukaa kuin joku osa on valmisteltu lähettää työnsä senaatille. 7) Komiteasta annettavassa asetuksessa tulee viitata 31. 1./12. 2. 1812 annetun johtosäännön mukaiseen kenraalikuvernöörin velvollisuuteen valvoa senaatin puheenjohtajan ominaisuudessa työn sujumista.

Kun lainvalmistelukunnan perustamiskysymys oli senaatissa jo lokakuussa 1882 annettu valmisteltavaksi valiokunnalle (Brunou, Zilliacus, Ehrström ja L. Mechelin), lähetettiin kenraalikuvernöörin ehdotukset valiokunnan käsiteltäviksi. Lausuntonsa kenraalikuvernöörin muutosehdotuksista senaatti antoi 28. 5. 1883.[49] Siinä senaatti ilmoitti aluksi olevansa samaa mieltä ehdotuksesta 1, että lainvalmistelukunta saisi oma-

[48] Kenraalikuvernöörin kirjelmä on selostettu senaatin 9. 4. 1883 pidetyn salaisen plenumin pöytäkirjassa, Senaatin salaiset asiakirjat, akti 40.

[49] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 28. 5. 1883; lausunto on aktissa KKK 66/1883.

aloitteisesti tehdä senaatille ehdotuksia.[50] Samoin senaatti oli samaa mieltä 5 kohdan mukaisen ehdotuksen kanssa, että lainvalmistelukunnan velvollisuutena olisi koota kaikki saatavissa olevat oikeuslähteet ja käyttää kaikkea siihen mennessä kertynyttä materiaalia. Mutta tässä kohdassa senaatti taitavasti väisti kenraalikuvernöörin ehdotuksen ja käskykirjeenkin mukaisen ajatuksen eri oikeudenalat käsittävästä kodifikaatiosta, ja jatkoi — ikään kuin senaatin päinvastainen kanta olisikin ollut kenraalikuvernöörin kantaa vastaava — toteamalla, että lainvalmistelukunnan tuli käyttää näin koottua aineistoa »niiden erityisten tehtävien mukaisesti, joita myöhemmin tullaan lainvalmistelukunnalle antamaan». Niin ikään oli ero säätylakien ja hallinnollisten asetusten välillä senaatin mielestä luonnollisesti otettava huomioon »lainvalmistelukunnan laatimien kodifikaatio- ja muiden ehdotusten lopullisessa käsittelyssä».

Senaatti kannatti myös 6 kohdan ehdotusta, jonka mukaan lainvalmistelukunta lähettäisi työnsä senaatille sitä mukaa kuin ne valmistuvat ja jatkoi: »Senaatilla ei myöskään ole mitään huomauttamista samassa suunnitelmassa esitettyyn ehdotukseen, että maan perustuslakien kokoaminen ensi sijassa annetaan lainvalmistelukunnan tehtäväksi». Samoin senaatti kannatti 7 kohdan mukaista ehdotusta, että asetukseen otetaan viittaus kenraalikuvernöörin valvontaoikeuteen. Perustuslakien ottamisen työn alle tuli senaatin mielestä kuitenkin riippua keisarin määräyksestä, minkä vuoksi niitä koskevaa kohtaa ei tulisi ottaa asetukseen tai johtosääntöön. Muut kenraalikuvernöörin ehdotuksen 6 sekä 1 ja 5 kohdan mukaiset määräykset oli sen sijaan mieluiten otettava lainvalmistelukunnalle aikanaan vahvistettavaan ohjesääntöön.

Torjuessaan kenraalikuvernöörin suunnitelman 2—3 kohdan ehdotukset lainvalmistelukunnan puheenjohtajan nimittämisestä ja asemasta senaatti samalla esitti lisävalaistusta lainvalmistelukunnalle suunnitelluista puitteista: Lainvalmistelukunta oli tarkoitettu pysyväksi instituutioksi, mutta sen jäsenet ehdotettiin valittaviksi määräajaksi siitä syystä, että henkilövaalissa mahdollisesti sattuva erehdys olisi voitu pian oikaista. Jos puheenjohtajan olisi nimittänyt keisari, olisi vähemmän sopivaksi havaitun puheenjohtajan erottaminen ollut aika hankala asia.[51]

Senaatti totesi myös, ettei se pitänyt epätoivottavana sitä, että samat henkilöt pysyisivät pitkänkin aikaa lainvalmistelukunnassa, jonka työt oli-

[50] Kuten jäljempänä ilmenee, ei lainvalmistelukunta kuitenkaan tosiasiassa saanut tällaista asemaa.

[51] »en ganska brydsam sak».

sivat sen laatuisia, että suurempi taito niissä saavutettaisiin vain pitkällä harjoittelulla. Säännös kolmen vuoden määräajasta ei senaatin mielestä mitenkään olisi estänyt kerta toisensa jälkeen uusimasta sen tai niiden jäsenten määräystä, jotka olisivat osoittautuneet sopiviksi tehtävään. Senaatin mukaan ehdotetun lainvalmistelukunnan asema ja toiminta erosivat olennaisesti kaikista varsinaisista virastoista. Se ei huolehtisi täytäntöönpanotoimista eikä käsittelisi päivittäisiä käytännön kysymyksiä. Se ei myöskään harjoittaisi yleisöön kohdistuvaa vallankäyttöä eikä ratkaisisi yksityisiä tai yleisiä asioita. Sen vuoksi ei senaatin mielestä ollut tarpeellista eikä edes tarkoituksenmukaista, että lainvalmistelukunnan puheenjohtaja olisi nimitetty samalla tavalla kuin virastojen päälliköt.

Kun ehdotettu lainvalmistelukunta olisi senaatin alainen toimielin ja kun sen ehdotukset tulisivat senaatin tarkastettaviksi, ei senaatin mukaan ollut asianmukaista, että lainvalmistelukunnan puheenjohtajana olisi ollut joku senaattoreista. Mitä vihdoin tuli puheenjohtajan palkkaukseen, niin senaatin mielestä sen ehdottama 14 000 markan vuosipalkkio oli katsottava riittäväksi, »koska on otettava huomioon, että hänet todennäköisesti määrätään hovioikeuksien jäsenistä, joiden korkein palkkatulo on 10 600 markkaa».

Kuten havaitaan, Heidenin ja senaatin keskustelu asiassa muistutti huomattavassa määrin sananparren mukaista tilannetta, jossa toinen puhuu seipäistä ja toinen seipään rei'istä. Senaatti johdonmukaisesti väisti ajatuksen, että kodifioinnin tuloksena olisi yhtenäinen lakikokoelma. Toteamalla, että kodifikaatio oli tarkoituksenmukaisinta suorittaa oikeudenaloittain ja että ensinnä oli kodifioitaviksi syytä ottaa kiireellisimmin uudistusten tarpeessa olevat alat, oli senaatti itse asiassa päätynyt siihen, että kodifikaatiolla tarkoitettiin yleensä lainsäädäntötyötä sellaisena, miksi se oli Suomessa vuodesta 1863 muodostunut.

Heiden ilmoittikin 30. 6. 1883 senaatille, ettei hän ollut voinut yhtyä senaatin hänelle esittämään mielipiteeseen asiassa, ja kehotti senaattia mahdollisimman nopeasti laatimaan keisarille esityksen, jonka jättämisen yhteydessä hän esittäisi oman ehdotuksensa asiassa. Näin Brunoun, Zilliacuksen, Ehrströmin ja L. Mechelinin valiokunta sai jälleen töitä.[52] Senaatti hyväksyi oman lopullisen esityksensä 29. 10. 1883.[53] Selostaessaan ken-

[52] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 18. 7. 1883; kenraalikuvernöörin kirjelmää selostetaan myös senaatin asiaa koskevassa lopullisessa esityksessä, josta seuraavassa.

[53] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 29. 10. 1883. Esitys on aktissa VSV 108a/1884.

raalikuvernöörin edellä mainittua ilmoitusta senaatti totesi esityksessään, ettei senaatilla omaa esitystään laatiessaan ollut tietoa siitä kenraalikuvernöörin erityisestä ehdotuksesta, jonka tämä liittäisi senaatin esitykseen.

Senaatin lopullinen esitys oli suurin piirtein samanlainen kuin joulukuussa 1882 valmistunut senaatin mietintö. Esitykseen oli kuitenkin tehty joukko lisäyksiä, jotka johtuivat kenraalikuvernöörin kanssa käydystä kirjeenvaihdosta. Perustuslaeista oli aikaisemmin ollut vain viittaus vuoden 1866 esitykseen. Nyt oli tähän kohtaan lisätty lause, jonka mukaan »toinen mainituista ehdotuksista, joka käsittää Hallitusmuodon siihen liittyvine lakeineen, vaatinee sitävastoin vielä uuden, senaatissa tapahtuvan valmistelun» ennen kuin se alistetaan keisarin tutkittavaksi.

Esitykseen oli myös lisätty kenraalikuvernöörin vaatima maininta, jonka mukaan kenraalikuvernööri senaatin puheenjohtajan ominaisuudessa valvoi lainvalmistelukuntaa. Myös lainvalmistelukunnan kokoonpanosta, valintatavasta ja palkkauksesta oli esitykseen lisätty erityiset perustelut, jotka olivat samantapaiset kuin kenraalikuvernöörille toukokuussa 1883 annetussa lausunnossa. Uutuutena tuotiin kuitenkin esiin ajatus neljännestä jäsenestä: jos sellaisen tarve ilmenisi kun lainvalmistelukunnan toiminnasta oli saatu kokemuksia, olisi senaatin asiana ollut tehdä siitä erityinen esitys. Kenraalikuvernöörille esitettyä avomielistä perustelua, että sopimattomaksi osoittautunutta puheenjohtajaa olisi vaikea erottaa, jos hän olisi keisarin nimittämä, ei senaatti toki sisällyttänyt keisarille menneeseen esitykseen, mutta muuten kyllä mainittiin määräaikaisuuden merkitys sille, että henkilövalinnoissa mahdollisesti sattuvat erehdykset voitiin oikaista. Myös todettiin, että arveluttavinta olisi, jos sellainen erehdys sattuisi ensimmäisen jäsenen vaalissa.

Kenraalikuvernöörille jo toukokuussa esitetyin sanankäänteinperusteltiin myös sitä, että senaatti saisi valita kaikki lainvalmistelukunnan jäsenet, ja näiden palkkausta.

Heidenin esittämä vaatimus, että puheenjohtajan olisi tullut olla keisarin nimittämä, näytti olleen senaatille hyvin kiusallinen. Ilmeisesti tämän vaihtoehdon torjumiseksi senaatin lopullisessa esityksessä oli kehitelty järjestelmä, jonka mukaan kutakin asiaa varten erikseen valittu senaattori paitsi valvoi myös johti lainvalmistelukunnan työskentelyä tässä asiassa. Tämä senaattori oli senaatin ehdotuksen mukaan tällöin myös puheenjohtajana lainvalmistelukunnassa, »minkä vuoksi Senaatti myös on välttänyt ehdottamasta lainvalmistelukunnan ensimmäiselle jäsenelle nimitystä puheenjohtaja, vaikka tämän jäsenen tehtäviin tosin tulisi kuulumaan lainval-

mistelukunnan toiminnan johtaminen puheenjohtajan poissaollessa». Lainvalmistelukunnan jäsenten palkkauksen samoin kuin senaatin joulukuussa 1882 hyväksymän menosääntöalistuksen perustelut oli esitykseen otettu lähes suoraan kenraalikuvernöörille toukokouussa annetusta lausunnosta, ja vertaus hovioikeuden jäsenten palkkaukseen esitettiin näin myös keisarille.

Kenraalikuvernööri Heiden ei kuitenkaan lähettänyt mainitsemaansa omaa rinnakkaisehdotustaan Pietariin ilman, että olisi varannut senaatille tilaisuuden lausua käsityksensä siitä. Senaatin puheenjohtajana hän saapui tavallisuudesta poiketen henkilökohtaisesti 11. 2. 1884 senaatin plenumiin, missä hän luki senaatille kodifikaatioasiaa koskevan venäjänkielisen muistion, joka ruotsinkielisenä käännöksenä merkittiin pöytäkirjaan.[54] Rinnakkaisehdotuksessaan Heiden oli senaatin kanssa samaa mieltä lainvalmistelukunnasta. Sen sijaan hänen kantansa kodifikaation aikaansaamiseen oli toisenlainen:

> »Edellä mainittu ehdotus ei mielestäni täysin vastaa 30 syyskuuta 1882 annetussa Reskriptissä lausutun Korkeimman tahdon todellista tarkoitusta. Senaatti pitää nimittäin omalta osaltaan toivottavana, että kodifikaatiotyö suoritutetaan asetusten selittämisen ja muuttamisen sekä niihin tehtävien lisäysten yhteydessä, ottaen huomioon, että on niin monia sen laatuisia lainsäännöksiä, jotka ehdottomasti vaativat niiden korvaamista uusilla. Kodifikaatiokysymyksen sellainen ratkaisu merkitsisi itse asiassa sitä, että Suomen voimassa olevien lakien systemaattisen kokoelman aikaansaaminen lykätään kokonaan syrjään, koska maan valtioelämä ja sen valtionhallinto ovat jatkuvassa kehitystilassa . . .».

Kun kodifikaatio lainsäädännön laajuuden vuoksi olisi vaatinut pitkän ajan, Heiden päätyi ehdottamaan reskriptin mukaisen tehtävän ratkaisuksi kodifikaatiota ahtaammassa merkityksessä, nimittäin voimassa olevien perustuslakien ja valtio-oikeudellisten säädösten systemaattista järjestämistä ja julkaisemista. Näin Heiden, »jättäen toistaiseksi syrjään kysymyksessä olevan Senaatin lainvalmistelukomitean perustamisen», ilmoitti senaatille aikovansa ehdottaa keisarille, että »tärkeimpien maassa voimassa olevien lakien systemaattiseksi kokoamiseksi» olisi asetettava väliaikainen kodifikaatiokomitea. Komitea olisi Heidenin mukaan muodostunut puheenjohtajasta ja kahdesta jäsenestä, jotka keisari nimittäisi. Puheenjohtaja olisi saa-

[54] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 11. 2. 1884; kenraalikuvernöörin muistion teksti (ranskaksi ja ruotsiksi) on aktissa KKK 66/1883.

nut samanlaiset palkkaedut kuin senaattori ja jäsen samanlaiset kuin virastopäällikkö.

Annettuaan asian jälleen Brunoun, Zilliacuksen, Ehrströmin ja L. Mechelinin valiokunnan valmisteltavaksi senaatti hyväksyi kenraalikuvernöörin muistiosta annettavan lausunnon plenumissaan 25. 2. 1884.[55] Lausunnossaan senaatti totesi kenraalikuvernöörin ehdotuksen perusteluista havainneensa, että ilmauksella »tärkeimmät lait» itse asiassa tarkoitettiin »perustuslakeja ja muita valtio-oikeudellisia säädöksiä». Senaatti myönsi perustuslakien ajanmukaistamisen tärkeyden, mutta sovitti taitavasti kenraalikuvernöörin uudetkin ehdotukset oman esityksensä puitteisiin: Perustuslakikodifikaation laatimista ei senaatin mielestä tullut antaa sen esityksessä tarkoitetulle pysyvälle komitealle (lainvalmistelukunnalle), vaan mieluiten erityiselle komitealle, jollaiset esityksenkin mukaan olisivat olleet tietyissä tapauksissa tarpeellisia lainvalmistelukunnan perustamisen jälkeenkin.

Senaatti ehdotti, että tilapäisen komitean jäsenmäärä olisi viisi. Se myös esitti täsmennetyn ehdotuksen toimeksiannoksi. Palkkauksestakin senaatilla oli oma ehdotus: kun komitea olisi väliaikainen, olisi kuukausipalkkio — 1 000 markkaa kuussa — sopivampi. Lopuksi senaatti vielä muistutti valtiopäivien suostumuksen tarpeellisuudesta niiltä osin kuin ei ollut kyse hallinnollisilla asetuksilla annetusta lainsäädännöstä; jotta senaatti voisi valmistella ehdotukset valtiopäiville annettaviksi esityksiksi, oli komitean ehdotukset aikanaan lähetettävä senaatin tutkittaviksi.

Kun kenraalikuvernööri Heiden näin oli ilmoittanut olevansa senaatin kanssa samaa mieltä lainvalmistelukunnasta ja senaatti puolestaan oli asettunut puoltamaan kenraalikuvernöörin ehdotusta perustuslakien kodifiointikomiteaksi, jos kohta eräin muutosehdotuksin, oli kysymyksen päälinjoista syntynyt muodollinen yksimielisyys, ja asia oli kypsä esiteltäväksi Pietariin.[56] Kenraalikuvernööri Heidenin Pietariin lähettämä ehdotus, jon-

[55] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 25. 2. 1884; jäljennös senaatin lausunnosta on aktissa KKK 66/1883.

[56] Schweitzer 1978 s. 150—151 toteaa Heidenin tehneen kompromissiehdotuksen, johon senaatti suostui: »Miksi se olisi vaarantanut lainvalmistelukunnan lisäkonfrontaatiolla kenraalikuvernöörin kanssa ja ehkä saattanut uhanalaisiksi kaikki mahdollisuutensa vaikuttaa kodifikaatioon?». Schweitzer myös oikaisee (s. 151, alav. 1) Federleyn 1969 (s. 46) esittämän käsityksen, että kompromissi olisi syntynyt vasta Suomen asiain komiteassa.

Edellä selostetun perusteella on syytä todeta virheelliseksi myös se Federleyn samassa yhteydessä esittämä tieto, jonka mukaan kenraalikuvernööri olisi lähettänyt eh-

ka mukana on senaatin esitys 29 päivältä lokakuuta 1882 asetusta ja menosääntöä koskevine alistuksineen, on päivätty 4. 3. 1884.[57]

Suomen asiain komitea, jonka tuolloin muodostivat ministerivaltiosihteeri *Th. Bruun,* ministerivaltiosihteerin apulainen, kenraaliluutnantti *Casimir Ehrnrooth,* salaneuvos *Wasili Stepanoff* sekä senaattorit *Victor von Haartman* ja *Th. Sederholm*[58], antoi lausuntonsa Pietarhovissa 7/19. 6. 1884 pitämässään kokouksessa.[59] Komitean pöytäkirjassa selostettiin ensin kenraalikuvernöörin ehdotusta ja senaatin siitä esittämiä kannanottoja. Sen jälkeen selostettiin senaatin alistusta lainvalmistelukunnasta. Pöytäkirjasta myös ilmenee, että edellä mainittu kompromissi todellakin oli syntynyt, koska pöytäkirjan mukaan kenraalikuvernööri »on ilmoittanut, ettei hänellä ole mitään huomauttamista sitä vastaan, mitä senaatti on ehdottanut Suomen perustuslakien kodifikaatiokysymyksessä sekä että hän niin ikään on samaa mieltä senaatin kanssa pysyvän lainvalmistelukomitean välttämättömyydestä». Näin Suomen asiain komitea päätyi kannattamaan senaatin alistusta esittäen kuitenkin perustuslakien kodifikaatioasiassa erinäisiä huomautuksia.

Valtiosihteerinvirasto saattoikin ilmoittaa kenraalikuvernöörille kirjelmässään N:o 483 9/21 päivältä kesäkuuta 1884 keisarin määränneen, että perustuslakien kodifioimiseksi oli asetettava erityinen väliaikainen komitea, jonka puheenjohtajan ja neljä jäsentä keisari nimittäisi senaatin ja kenraalikuvernöörin yhdessä tekemän ehdotuksen perusteella. Ja samana päivänä päivätyssä kirjelmässään N:o 484 valtiosihteerinvirasto ilmoitti keisarin määränneen myös lainvalmistelukunnan perustettavaksi.[60]

6.4. Asetus Suomenmaan lainvalmistelukunnasta

Saatuaan kenraalikuvernöörin kautta virallisesti tiedon keisari Aleksanteri III:n päätöksestä, senaatti päätti 11. 7. 1884 julkaista asetuksen vaki-

dotuksensa eteenpäin riippumatta senaatista ja ilman että senaatti olisi saanut siitä tietää, minkä tiedon Federley dokumentoi viittaamalla senaatin esityksessä 29. 10. 1883 olevaan mainintaan. Vastaavanlainen väärinkäsitys on ollut jo E. G. Palménilla (1915—17 s. 1047—1048). Varsin tarkka, joskin tiivis selostus tästä »unohtuneesta» välivaiheesta on sen sijaan Osmonsalon esittämänä Suomen historian käsikirja II:ssa (Osmonsalo 1949 s. 237). Vrt. myös Rauhala 1921 s. 305—310.

[57] Kenraalikuvernöörin venäjänk. kirje on aktissa VSV 108a/1884. Kirjelmän sisällöstä ks. Rauhala 1921 s. 309.

[58] Finlands statskalender 1883 s. 61—62.

[59] Päytäkirjan konsepti aktissa VSV 108a/1884.

[60] Jäljennökset kirjeistä aktissa VSV 108a/1884.

naisen, Suomenmaan Lainvalmistelukunta nimisen komitean asettamisesta.[61] Tämän keisarin »oman päätöksen mukaan»[62] annetun asetuksen teksti, joka on edellä mainitusta valtiosihteerinviraston kirjeestä N:o 484, on sanasta sanaan sama kuin senaatin alistus 29 päivältä lokakuuta 1883. Näin siis senaatti oli saanut oman lainvalmistelukunnan.

Koska asetus on verraten lyhyt, se voitaneen seuraavassa siteerata kokonaisuudessaan[63]:

»(Julkiluettava saarnastuolista.)

Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus
vakinaisen, Suomenmaan Lainvalmistelukunta nimisen komitean asettamisesta.

Annettu Helsingissä, 11 p:nä Heinäkuuta 1884.

Me ALEKSANDER Kolmas, Jumalan Armosta, koko Venäjänmaan Keisari ja Itsevaltias, Puolanmaan Tsaari, Suomen Suuriruhtinas, y.m., y.m., y.m. Suomen Senaattimme alamaisen esityksen johdosta ja myöskin siihen katsoen, mitä Kenraalikuvernööri on asiasta lausunut, olemme Me katsoneet hyväksi armossa säätää:

että vakinainen komitea laki- ja asetusehdoitusten valmistamista varten sekä yleisen lain että hallinnollisen oikeuden aloilla on Suomenmaan Lainvalmistelukunnan nimellä asetettava;

että Lainvalmistelukunta on oleva Senaatin välittömän silmälläpidon alainen ja jokaista eri lainsäädäntö-asiaa valmistellessaan työskentelevä jonkun Senaatin Yhteis-istunnon tahi asianomaisen Osaston, asian laatua myöten määräämän Senaattorin johdolla; ollen Kenraalikuvernööri Senaatin puheenjohtajana velvollinen pitämään silmällä Lainvalmistelukunnan toimintaa sekä siitä Senaatille ilmoitta-

[61] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 11. 7. 1884.

[62] Koska senaatti ei hallituskonseljin ohjesäännön (1809) 20 §:n mukaan juridismuodollisesti käyttänyt omaa päätösvaltaa vaan ainoastaan sille uskottua keisarin päätösvaltaa, annettiin kaikki senaatin päätökset, myös sen julkaisemat hallinnolliset säädökset, keisarin nimissä. Ilmauksella »Keisarillisen Majesteetin oman päätöksen mukaan» osoitettiin, että keisari myös tosiasiallisesti oli päätöksen tehnyt.

[63] Sitaatissa käytetään asetuksen laillista eli aikanaan asetuskokoelmassa julkaistua suomenkielistä sanamuotoa. Kun edellä ruotsinkielisiä valmisteluasiakirjoja referoitaessa ja niistä sitaatteja käännettäessä on pyritty käyttämään nykysuomen mukaista terminologiaa, saattaa lopullinen asetus tuntua erilaiselta kuin ehdotus. Kuitenkin myös suomenkielisessä asetustekstissä on terminologista vaihtelevuutta, esim. »Yhteis-istunto» — »Täysi-istunto» (Plenum) ja »vuosirahan-sääntö» — »menosääntö» (stat — utgiftsstat).

maan ne muistutukset ja ehdoitukset, joihin Kenraalikuvernööri katsoo syytä olevan;

että Lainvalmistelukuntana on oleva kolme jäsentä, nimittäin yksi vanhempi ja kaksi nuorempaa, jotka hoitavat lakiehdoitusten sanain muotoa ynnä muita sihteerin tehtäviä;

että Senaatin asiana on kolmen vuoden ajaksi kerrallaan valita ja määrätä puheenalaiset jäsenet erittäin annetusta vuosirahan-säännöstä mainittuja palkkioita vastaan; sekä

että Senaatin Täysi-istunnon tai asianomaisen osaston vallassa on tarpeen vaatiessa Lainvalmistelukunnan vahvikkeeksi siihen kutsua asianymmärtäviä henkilöitä sekä, milloin asianhaarat antavat aihetta, asettaa erityis-komiteoita lainsäädäntö-asiain käsittelemistä varten, niinkuin myöskin yhdellä Lainvalmistelukomitean jäsenistä itsellensä esityttää sen komitean käyttelemiä asioita.

Ja samalla kuin Me olemme armossa vahvistaneet tähän liitetyn menosäännön Lainvalmistelukuntaa varten, olemme Me jättäneet Senaatin toimeksi Lainvalmistelukuntaa varten valmistaa ohje, sisältävä ne lähemmät määräykset, jotka sille annettavaan tehtävään nähden saatetaan huomata tarpeellisiksi.

Tätä kaikki asianomaiset alamaisuudessa noudattakoot. Helsingissä, 11 p:nä Heinäkuuta 1884.

Keisarillisen Majesteetin Oman Päätöksen mukaan
ja hänen Korkeassa Nimessään,
Suomeen asetettu Senaattinsa:

E. af FORSELLES. J. PH. PALMÉN
CHR. OKER-BLOM. OSCAR NORRMÉN.
CARL von KRAEMER A. BRUNOU.
FREDRIK GEJTEL. AUGUST NYBERGH.
Theod. Bergelund.»

Asetuksen ohessa julkaistiin myös lainvalmistelukunnan vuosirahansääntö (menosääntö). Se oli vahvistettu senaatin 22. 12. 1882 äänestämällä hyväksymän alistuksen mukaisena. Näin vanhemman jäsenen palkkio oli 14 000 markkaa vuodessa, josta kuitenkin vähennettiin se osa taustaviran palkkauksesta, mistä hän ei ollut velvollinen luopumaan sijaisensa palkkaamiseksi, tai arviolta 4 000 markkaa. Nuorempien jäsenten palkkio oli kummallekin 10 000 markkaa, mistä arvioitu vähennys oli 1 500 markkaa. Senaatin käyttöön palkkioihin mahdollisesti tarvittavia lisäyksiä varten osoitettiin 5 000 markkaa sekä vahtimestarin palkkaamiseksi ja tarverahoiksi ynnä muuksi arviolta 4 000 markkaa. Menosäännön loppusumma oli 43 000 markkaa ja taustaviroista tulevaa palkkausta vastaavien arvioitu-

jen vähennysten jälkeen 36 000 markkaa. Lisäksi menosäännössä oli huomautus, että virkahuoneet ynnä lämmitys annetaan valtion rakennuksesta.[64]

6.5. Miksi lainvalmistelukunta perustettiin?

Valmisteluasiakirjoista ilmenevä tärkein »virallinen» perustelu lainvalmistelukunnan perustamiselle on, että pysyvä lainvalmisteluelin oli havaittu tarpeelliseksi.[64a] Valtiopäivien alettua vuonna 1863 kokoontua oli maassa käynnistetty mittava lainsäädännön uudistyö. Lainvalmistelutyössä oli jo autonomian ajan alkuvuosikymmeninä vakiintuneeseen tapaan käytetty erityiskomiteoita, mutta käytännössä oli kuitenkin käynyt ilmeiseksi, että maassa tarvittiin myös yleistä lainvalmistelutyötä koskevaa »lainlaatimisen» asiantuntemusta. Senaattorit ja senaatin virkamiehet eivät muiden virkatehtäviensä vuoksi voineet erityisesti keskittyä esitys- ja asetusehdotusten muokkaamiseen ja viimeistelyyn.

Tarpeellisena pidettiin niin sitä, että jokin pysyvä asiantuntijaelin olisi käytettävissä komiteoiden laatimia ehdotuksia viimeisteltäessä ja muokattaessa, kuin myös sitä, että tarvittavia esitys- ja asetusehdotuksia voitaisiin »tilaustyönä» valmistuttaa pysyvällä valmisteluelimellä, ilman että joka kerta olisi tarpeen asettaa erityinen komitea. Asian käsittelyvaiheissa painotettiin vuoroin toista, vuoroin toista näistä tarpeista. Lopullisessa lainvalmistelukunnassa painopiste tuli enemmän varsinaisen lainvalmistelun kuin jatkovalmistelun kohdalle. Myös siitä, missä määrin erityiset komiteat edelleen olisivat pysyvän lainvalmisteluelimen rinnalla tarpeellisia, esitettiin erilaisia arvioita. Missään vaiheessa ei kuitenkaan näytä uskotun, että pysyvä lainvalmisteluelin kokonaan tekisi erityiskomiteat tarpeettomiksi.

Mallia lainvalmistelukunnalle saatiin senaatin mukaan »muista maista». Tämä voi viitata Ruotsin lakikomiteoihin, lakitoimistoon ja lainvalmistelukuntiin. »Muiden maiden» esimerkin voisi ajatella myös viittaavan Venäjän

---

[64] Jäljempänä jaksossa 10.2. vertaillaan lainvalmistelukunnan jäsenten palkkioita eräiden muiden sen ajan virkamiesten palkkoihin ja palkkioihin. Jo tässä yhteydessä voidaan kuitenkin todeta, että palkkio oli huomattavan korkea.

[64a] Edellä on käynyt ilmi, että lainvalmistelukunnan tarpeellisuutta perusteltaessa mainittiin eri yhteyksissä erityisesti uuden ulosottolain valmistelun tarve. Uuden ulosottolain valmistelutehtävä kuuluikin 1885 LVK:n ensimmäisiin toimeksiantoihin, ja LVK myös täytti tämän tehtävänsä. Ks. jäljempänä jakso 7.2.

keisarin kanslian II osastoon tai sen tilalle 1882 perustettuun valtakunnanneuvoston kodifikaatio-osastoon. Nämä kuitenkin olivat venäläiseen tapaan ns. päällikkövirastoja eivätkä kollegioita, kuten lainvalmistelukunta, joten Venäjältä ei lainvalmistelukunnan esikuva löytyne.[65] Pysyvä lainvalmisteluelin oli myös Englannin 1869 perustettu »The Office of Parliamentary Counsel».[66] Lisäksi Suomessakin lienee tunnettu saksalaisen *Robert von Mohlin* 1862 esittämä ajatus pysyvästä »Gesetzgebungscommissionista».[67]

Mutta vaikka lainvalmistelukuntaa suunniteltaessa lienee eniten otettu oppia Ruotsin kokemuksista, lainvalmistelukunta oli jo Montgomeryn aloitteessa, kuten edellä jaksossa 5.3. on todettu, Suomen olojen mukaisesti suunniteltu ja nimenomaan täkäläisiä tarpeita tyydyttämään tarkoitettu lainvalmisteluelin, ja jatkovalmistelussa nämä ominaisuudet vielä korostuivat. Lainvalmistelukunnalla oli sama nimi »lagberedningen» kuin Ruotsin vanhalla ja uudella lainvalmistelukunnalla, mutta Ruotsin lainvalmistelukunnat olivat toisenlaisia elimiä: ne olivat laajapohjaisia komiteoita, jotka laativat laajoja uudistussuunnitelmia. Jos Suomenmaan lainvalmistelukuntaa verrataan Ruotsin lainvalmisteluelimiin, niin se lähinnä vastaa Ruotsin vanhan ja uuden lainvalmistelukunnan väliaikana 1872—1875 toiminutta lakitoimistoa. Lakitoimistossa oli, kuten lainvalmistelukunnassakin, kolme jäsentä. Lakitoimisto oli Ruotsin oikeusministerin alainen ja lainvalmistelukuntakin oli aika kiinteästi senaatille alistettu. Lainvalmistelukunnalla oli kuitenkin jonkin verran itsenäisempi asema kuin lakitoimistolla, joka laati ehdotuksensakin oikeusministerin nimissä. Ruotsin lainvalmistelukunnilla puolestaan oli huomattavasti itsenäisempi asema kuin Suomen lainvalmistelukunnalla.[68]

Historiallisesti lainvalmistelukunnan perustaminen ajoittuu siihen vaiheeseen, jossa liberalismin nousu Suomessa päättyi. *Vilho Rasilan* mukaan liberalistinen suunta saavutti huippunsa 1879, jolloin säädettiin lait elinkeinovapaudesta (asetus elinkeinoista) ja muuttovapaudesta. Rasilan mukaan näkyi kuitenkin samalla jo uuden suunnan alku. Jo elinkeinoasetuksessa oli säännöksiä alaikäisten työntekijöiden suojelusta, ja kymmenen vuotta myöhemmin säädettiin ensimmäinen työsuojelulaki. Liberalismi,

---

[65] Venäjän järjestelyjä on selostettu edellä jaksossa 3.3.

[66] Tästä jaksossa 3.4.

[67] von Mohlista ks. jakso 3.5., vrt. myös jakson 5.3. pohdiskelut Montgomeryn aloitteen taustoista.

[68] Ruotsin lainvalmistelua on selostettu jaksossa 3.2.; vrt. myös jakso 5.3.

joka 1850-luvun Suomessa oli ollut uusi, radikaalisenakin pidetty oppi, alettiin vuosisadan vanhetessa havaita yhä vanhoillisemmaksi aatesuunnaksi.[69] Vuodesta 1856 ja valtiopäivien myötävaikutuksella vuodesta 1863 toteutetulle liberalistiselle lainsäädännölle oli Rasilan mukaan ominaista, että uudet lait ja asetukset nimenomaan kumosivat vanhoja kieltoja. Mutta kun vapaus oli toteutettu oli jouduttu tilanteeseen, jossa yhteiskunta joutui sääntelemään vapaata taloudellista kilpailua.[70]

Etsittäessä syitä siihen, miksi kysymys pysyvästä lainvalmisteluelimestä tuli vireille vasta 1877, vilkkaimman uudistuskauden jo päätyttyä, taloudellisen lamakauden alettua[71] ja Turkin sodan koetellessa maata[72], voidaan todeta, että vilkkaimman uudistuskauden aikana on uudistusten sisältö aina tärkein; uudistuksia ei haluta viivyttää lakien muodon hiomisella. Kun vilkkain uudistusvaihe on ohi, on aikaa ryhtyä harrastamaan lakitekniikkaa ja korjaamaan uudistusten yhteydessä mahdollisesti sattuneita kömmähdyksiä. Toisaalta on myös niin, että lainsäädäntötyössä mahdollisesti sattuneet virheet ja epäonnistuneet ratkaisut havaitaan yleensä vasta siinä vaiheessa, kun uusia lakeja on jo jonkin aikaa sovellettu. Kun jonkin vilkkaan uudistuskauden jälkeen on sovellettavana monia uusia lakeja, saattaa tällöin näyttää siltä, että laeissa on tavallista enemmän heikkouksia.

Niin varteenotettavana kuin pyrkimystä muodollisesti hyvän, helposti sovellettavissa olevan ja ristiriidattoman lainsäädännön aikaansaamiseen onkin pidettävä, ei se yksinään riitä vastaukseksi kysymykseen »miksi lainvalmistelukunta perustettiin?». Lainvalmistelukunnan avulla senaatti tietysti sai mahdollisuuden vaalia säädösten muotoa, mutta toki se saattoi vaikuttaa myös lainvalmistelukunnassa valmisteltavien ehdotusten *sisältöön*. Lainvalmistelukunta tuli hyvin kiinteästi kytketyksi senaattiin: senaatti sai asetuksen mukaan itse valita lainvalmistelukunnan jäsenet. Jäsenet valittiin kolmen vuoden määräajaksi, joten heitä saatettiin tarvittaessa vaihtaa. Lainvalmistelukunta tuli myös senaatin »välittömän silmällä-pidon alaiseksi», ja sitäpaitsi se työskenteli kussakin lainsäädäntöasiassa jonkun senaattorin johdolla. Senaatti sai myös oikeuden itse vahvistaa lainvalmistelukunnan johtosäännön. Kenraalikuvernööri Heiden ehdotti aluksi, että lain-

[69] Rasila 1982 s. 16—18.

[70] M.t. s. 15—16.

[71] Törnqvist—Ryönänkoski 1968 s. 224.

[72] Tosin Montgomeryn aloite on päivätty 10. 2. 1877 ja Venäjä julisti sodan Turkille 24. 4. 1877; aloite tuli kuitenkin käsiteltäväksi sodan aikana.

valmistelukunta olisi senaattiin nähden itsenäisempi ja että sen puheenjohtaja olisi keisarin nimitettävä. Näistä vaatimuksista hän tosin sittemmin luopui. Kuitenkin tuli lainvalmistelukunta-asetukseen säännös, jonka mukaan kenraalikuvernöörin tuli senaatin puheenjohtajana pitää silmällä lainvalmistelukuntaa.

Kuten aikaisemmin on jo eri yhteydessä todettu, senaatille ei autonomian aikana tunnustettu vuoden 1772 hallitusmuodon mukaisen valtaneuvoston asemaa. Vuoden 1809 hallituskonseljin ohjesäännön 20 §:n mukaan senaatilla ei ollut »muuta valtaa, kuin minkä Keisarillinen Maj:ti on Konselille uskonut», eikä senaatilla ollut 17 ja 18 §:n mukaan lainsäädäntöasioissa muuta oikeutta kuin »ilmoittaa Hänen Maj:tillensa ne selitykset, joita jostakusta asetuksesta tahi lakien säännöstä ehkä pidetään tarpeellisina». Muodollisesti ottaen senaatilla ei siis ollut oikeutta ryhtyä uusien säädösten valmisteluun. Yleinen käytäntö olikin, että senaatti, jos se halusi käynnistää jonkin lainvalmisteluhankkeen, pyysi siihen erikseen luvan keisarilta.[73] Näyttää siltä, että senaatti hallinnollisilla säädöksillä järjestettävissä asioissa saattoi vapaammin ryhtyä valmistelemaan ehdotuksia; tästä on esimerkkinä vuoden 1879 lainvalmistelukuntaehdotus, jonka valmisteluun senaatti oli ryhtynyt omin päin.

Erillisen valmistelukomitean asettaminen lainsäädäntöasiassa edellytti keisarin nimenomaista tai tosiasiallista suostumusta.[74] Tältä osin ei lainvalmistelukunta-asetuksen maininta senaatin vallasta tarvittaessa asettaa »erityis-komiteoita lainsäädäntö-asiain käsittelemista varten» ei merkinnyt muutosta vallitsevaan tilanteeseen.[75] Säännös lieneekin tarkoitettu eräänlaiseksi »takaportiksi»; sitä ehdottaessaan senaatti ilmeisesti halusi varmistaa, että lainvalmistelukunnan olemassaoloa ei katsottaisi esteeksi tilapäisten komiteoiden asettamiseen, jos sellaisia tarvittaisiin.

---

[73] Tuominen 1974 s. 367, vrt. Backman 1976 s. 187 ja Tuori 1983a 216—217.

[74] Tuori 1983a s. 210—216. Lähinnä Rauhalan (1915 ja 1921) aineiston pohjalta Tuori on päätynyt tulkintaan, että »silloin kun senaatilla oli valta valmistella jotakin asiaa, sillä oli myös valta asettaa tilapäinen komitea asiaa pohtimaan». Koska, kuten Tuorikin (s. 214) toteaa, lähtökohtana oli hallitsijan yksinomainen organisaatiovalta, pitäisi Tuorin johtopäätöstä itse asiassa täydentää lisälauseella »jos sillä oli katsottava tällainen valta olevan». Kysymystä ei nimittäin voida tarkastella oikeudellisena ongelmana. Senaatti oli riippuvainen keisarista, ja jos se katsoi voivansa asettaa komitean ilman keisarin nimenomaista suostumusta, se ilmeisesti katsoi, että tällainen suostumus oli konkludenttisesti annettu. Keisarin antama valmistelumääräys lieneekin usein helposti ollut tulkittavissa suostumukseksi myös komitean asettamiseen (näin myös Tuori 1983a s. 212).

[75] Näin myös Tuori 1983a s. 215.

Vaikka siis lainvalmistelukunnan perustaminen ei merkinnyt muodollista muutosta senaatin asemaan lainsäädäntöasioissa, se tosiasiallisesti merkitsi senaatin aseman vahvistumista. Lainvalmistelukunta oli sen määräysvallan alaisena aivan toisella tavalla kuin tilapäiset komiteat. Tärkeimmät komiteat, kuten esimerkiksi 1864 asetettu perustuslakikomitea ja hallintolaitoskomitea, olivat olleet keisarin asettamia, jos kohta senaatti olikin saanut tehdä ehdotuksia jäseniksi.[76] Joissakin tapauksissa keisari oli määrännyt vain puheenjohtajan, antaen senaatin valita jäsenet. Poikkeuksellisesti olivat säädyt saaneet 1860-luvulla valita jäseniä veroparsellimuutosta ja verohintaluetteloja koskevien asetusten tarkistamista valmistelleeseen komiteaan.[77]

Yleisesti ottaen näyttää komiteoiden jäsenpohja 1800-luvun puolivälin jälkeen laajentuneen niin, että jäseninä saattoi olla myös virkamieskunnan ulkopuolisia henkilöitä.[78] Tästä voinee päätellä, että komitealaitos oli muuttunut avoimemmaksi uusille ajatuksille. Lainvalmistelukuntaa koskevissa ehdotuksissa arvosteltiinkin komiteoiden ehdotuksia paitsi siitä, että ne olivat teknisesti huonoja, myös siitä, että niiden asiallinen sisältö ei ollut senaatille mieleen.[79] Senaatti näytti siis pyrkivän lainvalmistelukunnan kautta määräämään valmisteltavan lainsäädännön suunnan; ainakin senaatti näytti katsovan, ettei se ollut riittävästi voinut vaikuttaa erillisissä komiteoissa tapahtuvan lainvalmistelun suuntaamiseen. Vaikka valtiopäivät eivät yleisesti ottaen suoranaisesti voineet vaikuttaa erillisten komiteoiden kokoonpanoon, olivat keisari ja hänen neuvonantajansa taipuvaisia ottamaan huomioon erilaiset Suomessa esiintyneet mielipiteet, kuten esimerkiksi juuri vuoden 1879 lainvalmistelukuntaehdotuksen käsittelyn yhteydessä oli käynyt ilmi. Ja kuten jo edellä jaksossa 5.3. on todettu, Montgomery oli jo anomusehdotuksessaan maininnut, että komiteoissa oli

---

[76] Ks. edellä jakso 4.4.

[77] Tuori 1983a s. 211—214.

[78] M.t. s. 200—201.

[79] Senaatin ehdotuksessa 14. 1. 1879 (VSV 54/1880) sanottiin: »Mutta välistä on jopa sattunut niin, ettei komiteoiden lakiehdotuksia edes sellaisen (siis senaatissa tapahtuvan; kirjoittajan huomautus) uudelleenmuokkaamisen avulla ole voitu hyväksikäyttää niissä tarkoitettuja lakeja varten, koska ehdotukset ovat rakentuneet periaatteille, joita Senaatti ei ole voinut hyväksyä.»

Ehdotuksessa 29. 10. 1883 (VSV 108a/1884) oli vastaava kohta hivenen varovaisemmin muotoiltu: ». . , mutta välistä on jopa sattunut, ettei komiteoiden lakiehdotuksia ole lainkaan voitu hyväksikäyttää niissä tarkoitettuja lakeja varten.» Sitaatit on suomennettu tähän ruotsinkielisestä alkutekstistä.

ollut asiaatuntevia henkilöitä eri yhteiskuntaluokista; kolmimiehisessä lainvalmistelukunnassa ei kovin monia eri yhteiskuntaluokkien edustajia voinut olla. Ja vaikka lainvalmistelukunnassa olikin vain kolme jäsentä, se verrattuna senaatin virkamieskuntaan ei ollut kovin pieni toimielin, olihan senaatissa 1870 vain kahdeksan esittelijäsihteeriä, kolme kamreeria ja kahdeksan protokollasihteeriä ja vuonna 1888 yhdeksän esittelijäsihteeriä, kolme kamreeria ja yhdeksän protokollasihteeriä[80] eli yhteensä vain 19—21 lainvalmistelukunnan jäseniin verrattavaa virkamiestä.

Säädyillä oli — senkin jälkeen, kun ne 1886 saivat aloiteoikeuden — mahdollisuus anomuksia tekemällä saada keisari antamaan senaatille lainvalmistelutehtäviä. Tällaisissakin tapauksissa senaatin asema parani lainvalmistelukunnan perustamisen myötä: sillähän nyt oli mahdollisuus asiaa sen enempää selvittelemättä antaa lainvalmistelutehtävä lainvalmistelukunnalle. Se senaatin vallan lisääntyminen, jota lainvalmistelukunnan perustaminen merkitsi, oli siis tietyssä määrin pois valtiopäiviltä. Ja yleisesti ottaen tietenkin byrokratian voimistuminen merkitsi säätyjen aseman vastaavaa heikentymistä. Muodollisesti ne uudet valtuudet, jotka senaatti lainvalmistelukunnan perustamisen myötä sai, olivat pois keisarilta, joka nyt oli nämä valtuudet asetuksella antanut senaatille. Merkittävämpää kuitenkin oli kenraalikuvernöörin ja keisarin Pietarissa toimivien neuvonantajien aseman heikkeneminen suhteessa senaattiin; kenraalikuvernöörihän ei käytännössä yleensä toiminut senaatin puheenjohtajana ainakaan Heidenin aikana. Senaatti sai asetuksen mukaan yksin isännöidä lainvalmistelukuntaa, kenraalikuvernöörin pitäessä sitä vain silmällä.

Lainvalmistelukunnan perustamista ajoivat erityisesti liberaalit. Taloudellisen liberalismin kannalta tärkeimmät uudistukset oli 1870-luvun loppuun mennessä toteutettu, joten liberaalien kannalta saatettiin nyt ryhtyä valvomaan lakien muodollista hyvyyttä ja järjestelmän yhtenäisyyttä ja ehkä samalla vähän jarruttamaan uusia uudistuksia, joita nyt tarvittiin taloudellisen vapauden myötä syntyvien epäkohtien korjaamiseksi. Edellä on jo todettu, että Montgomeryn anomusehdotus raukesi suomenmielisten vastustukseen ja että myös vuoden 1879 lainvalmistelukuntaehdotuksen »tällä erää» tapahtuneen hylkäämisen taustana oli suomenmielisten vastustus.

Tältä kannalta onkin yllättävää, ettei suomenmielisten johtaja *G. Z. Forsman* enää senaattorina ollessaan vastustanutkaan lainvalmistelukuntaa. Ja varmaan se seikka, että myös suomenmieliset (ainakin aikaisempi

[80] Tiihonen—Tiihonen 1983 s. 173.

suomenmielinen päävastustaja G. Z. Forsman) nyt kannattivat lainvalmistelukuntaa, vaikutti myös Heidenin kantaan sekä kannanottoihin Pietarissa. Sinänsä Forsmanin käännös on ymmärrettävissä. Hän oli pyrkinyt ja päässyt senaattiin, ja nyt hänen toimintalinjanaan oli vaikuttaa asioihin senaatin kautta.[81] Olihan sitä paitsi jo hänen mestarinsa *J. V. Snellman* senaattorina ollessaan arvostellut komiteoita ja korostanut senaatin asemaa.[82] Tosin lainvalmistelukunnan ensimmäisiä jäseniä valittaessa suomenmieliset eivät vielä saaneet omaa miestään lainvalmistelukuntaan, mutta hyvin pian tuli heillekin tilaisuus, kuten jäljempänä ilmenee.

Edellä on pohdiskeltu lainvalmistelukunnan perustamisen syytä lähinnä Suomen sisäisten olojen ja senaatin aseman kannalta. Tätä tarkastelukulmaa olen tämän tutkimuksen kannalta pitänyt tärkeänä lähinnä siksi, että autonomian ajan tapahtumia selostettaessa saattaa päähuomio helposti kiinnittyä Suomen ja keisarinvallan suhteisiin. Lainvalmistelukunnan perustamisvaiheita seurattaessa kiinnittyykin huomio siihen, että *Aleksanteri II* ei ollut valmis lainvalmistelukuntaa perustamaan mutta että *Aleksanteri III* lainvalmistelukunnan perusti. On kuitenkin huomattava, että Aleksanteri III:n ratkaisun pohjana oli se, että silloin — toisin kuin Aleksanteri II:n aikana 1879—80 — senaatti, kenraalikuvernööri ja Suomen asiain komitea olivat yksimielisesti puoltaneet lainvalmistelukunnan perustamista.

Tietenkin lainvalmistelukunnan perustamisvaiheisiin liittyy myös Suomen ja Venäjän suhteita koskevia kysymyksiä. Edellä esitetyn perusteella on ilmeistä, että lakien kodifikaatiolla tarkoitettiin vuoden 1882 käskykirjeessä ainakin ulkonaisen muodon kannalta »Svod zakonovin» tapaista venäläistyyppistä kodifikaatiota. Tällaista ei senaatti halunnut, ja se onnistuikin kodifikaation tarkoituksen tietoisella, järjestelmällisellä väärinymmärtämisellä kääntämään kodifikaation tarpeen osittaisuudistuksia valmistelevan lainvalmistelukunnan tarpeeksi.[83]

Tämä operaatio onnistui kuitenkin vain osittain. Venäläinen osapuoli,

[81] Klinge 1982 s. 208 mainitsee 1880-luvun alun tilanteesta, että »fennomaanien johtava piiri otti tavoitteekseen byrokratian miehittämisen: Heidän mielessään ei ollut suomalainen *kansa* vaan suomalainen *valtio*, yhteiskunta, jota johtaisivat *suomalaiset* kenraalit, *suomalaiset* päronit, *suomalaiset* kuvernöörit ja niin edespäin» (kursivointi Klingen).

[82] Snellmanin kannanotto liittyi 1860-luvun hallintolaitossuunnitelmiin, joita on selostettu edellä jaksossa 4.4.

[83] Vrt. Mechelin 1892 s. 342: »Kysymys maan kaikkien lakien kodifikaatiosta oli siten, hyvällä syyllä saanut raueta, lainsäädännön *todellisen* kehityksen hyväksi, jota lainvalmistelukunnan perustamisella on tuntuvasti edistetty» (kursivointi Mechelinin).

jota tässä asiassa lähinnä edusti Heiden, suostui lopulta paitsi lainvalmistelukunnan perustamiseen myös tinkimään kodifikaatioajatuksesta. Mutta se osa, joka kodifikaatioajatuksesta jäi jäljelle, oli perustuslakien kodifikaatio. Liberaalien hellimä ajatus Suomen perustuslakien uudistamisesta[84] oli reaalipolitiikan kannalta kaksiteräinen miekka. Silti kuitenkin prokuraattori Montgomery varomattomasti veti asiaan mukaan perustuslakien uudistamisen ja mahdollisesti näin sai kenraalikuvernööri Heidenin kiinnostumaan asiasta. Heiden oli ilmeisestikin hermostunut suomalaisten juristien tapaan selittää heille epämieluisat ratkaisut perustuslain vastaisiksi, mistä syystä perustuslakien kodifikaatio sai hänestä aktiivisen kannattajan.[85]

Mutta miksi sitten senaatti, kuten edellä on selostettu, pyrki aluksi vähin äänin sivuuttamaan perustuslakien kodifiointikysymyksen? Miksi vain Montgomery toi esiin perustuslakikysymyksen, ja miksi puolueen johtaja *Leo Mechelin* senaattorina oli vuosien 1877—78 valtiopäivillä tekemästään anomusehdotuksesta ja liberaalien 1880 hyväksytystä puolueohjelmasta huolimatta muiden senaatin jäsenten kanssa väistelevällä kannalla? Suoraa vastausta tähän kysymykseen ei Mechelin itsekään anna Suomen lakien kodifioinnista 1892 julkaisemassaan artikkelissa.[86] Sen sijaan hän mainitsee, että lainvalmistelukunnan perustamisen myötä kaikkien lakien kodifiointi oli rauennut lainsäädännön todellisen kehityksen hyväksi, »mutta *perustuslakien* 'systemaattinen yhdistelmä' tai muodollinen kodifikaatio määrättiin, kuten mainittu, laadittavaksi».[87] Liberaalien puolueohjelman tavoitteena oli, että sekä vuoden 1772 hallitusmuoto että yhdistys- ja vakuuskirja »tarkastaen korjataan».[88]

Mechelinin vuosien 1877—78 valtiopäivillä tekemä anomusehdotus pe-

---

[84] Perustuslakien uudistaminen oli varsin keskeisellä sijalla vuonna 1880 hyväksytyssä liberaalisen puolueen ohjelmassa; ks. Borg 1965 s. 14. Sitä paitsi Mechelin oli 1877—78 valtiopäivillä tehnyt aloitteen peruslakien kodifioinnista, ks. esim. Tuominen 1981 s. 461—462.

[85] Schweitzer 1978 s. 151 mainitsee nimimerkin »Korkeassa asemassa oleva juristi», ilmeisesti senaattori Brunoun, lehtikirjoituksen, jossa Heidenin ajama kielipolitiikka oli yritetty osoittaa perustuslainvastaiseksi: suomen asettaminen ruotsin rinnalle oikeudenkäytön kieleksi olisi kirjoittajan mukaan vaatinut säätylakia. Tästä argumentista, jonka mukaan suomen kieli olisi ollut oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 3 §:ssä kielletty »vieras kieli», ks. myös Pajula 1960 s. 179—180 ja Klami 1977b s. 128—129. Samalla kannalla olleen prokuraattori Montgomeryn mielipiteitä selostaa Federley 1963 s. 54—57.

[86] Mechelin 1892.

[87] M.a. s. 342; vrt. ed. alav. 83.

[88] Borg 1965 s. 14.

rustuslakien, lähinnä vuoden 1772 hallitusmuodon ja yhdistys- ja vakuuskirjan kodifioimisesta oli rauennut suomenmielisten vastustukseen. Tuskin G. Z. Forsman nyt oli muuttanut 1877—78 valtiopäivillä esittämäänsä mielipidettä, ettei silloisessa tilanteessa ollut viisasta herättää perustuslaillisia kysymyksiä, joiden ratkaisusta ei ollut varmuutta.[89] Aleksanteri III:n hallituskausi oli vasta alullaan, joten hänen kannoistaan ei vielä saattanut olla varmaa tietoa. Voidaankin arvella, että yksimielisyyden saavuttamiseksi senaatissa oli kiistanalainen kysymys perustuslakien kodifioinnista pyrittävä sivuuttamaan. Näillä taktisilla syillä voidaan selittää se, että Montgomery lausunnossaan vielä ajoi perustuslakien kodifioimista, mutta Mechelin senaatin ehdotusta valmistelevassa senaattorivaliokunnassa oli mukana lakaisemassa asiaa maton alle. Jättämällä perustuslakien kodifiointi syrjään saatiin Forsmankin suopeaksi lainvalmistelukunta-asialle.[90] Mutta, kuten sanottu, Heiden ehti kiinnostua perustuslakikysymyksestä.

Vuoden 1882 reskriptin johdosta virisi paitsi lainvalmistelukunnan perustaminen myös perustuslakien kodifioimishanke, joka sittemmin johti von Weissenbergin komitean asettamiseen, Heidenin sekakomissioon ja ns. Bungen konferenssiin, ja sitä kautta suomalaisten ja venäläisten näkökantojen konfrontaatioon, mikä omalta osaltaan liittyi niin sanottuihin routavuosiin. Tämän vuoksi on lainvalmistelukunnan syntyhistorian selostaminen tuottanut historiankirjoituksessa tietynlaisia vaikeuksia. Lainvalmistelukunnan perustamista sinänsä ei kuitenkaan ole sortokausihenkisessäkään kirjallisuudessa selostettu sortotoimenpiteeksi; pikemminkin se on nähty jonkinlaisena erävoittona suomalaisille.[91]

Myöhäisen poikkeuksen muodostaa kuitenkin *Uuno Tuominen*

[89] Tuominen 1981 s. 461.

[90] Asiaa koskevassa muistiinpanossa (»Helmikuussa 1884») Forsman kiinnittääkin päähuomion perustuslakien kodifiointiin. Hän mm. mainitsee senaatin ehdottaneen »erään Lainvalmistus-komissionin (tuota Montgomery'n mallia 1877 valtiopäiviltä)». Tämän jälkeen hän toteaa, että »Heiden ei voinut tähän tyytyä», ja selostaa Heidenin ehdotusta perustuslakien kodifioimiseksi. Heidenin ehdotuksesta Forsman toteaa: »Ajatus näkyy olevan, että kun tämä kodex ei sisältäisi mitään uutta asiassa, se ei tarvitsisi säätyjen myötävaikutusta! Se muka esti 1865 vuoden komitean teoksen hyväksymistä, että se sisälsi uutta!» Forsmanin mukaan »senaatti vihdoin ehdotteli komitean asettamista, kuitenkin sillä tarkistuksella, että kaikessa tapauksessa komitean työ tulee säätyjen käsiteltäväksi». Y. S. Yrjö-Koskisen kokoelman kansiossa 32 oleva päiväkirjavihkonen s. 31—32. Ks. myös Koskimies 1974b s. 42.

[91] Esim. E. G. Palmén 1915—17 s. 1044—1045. Ks. myös Nordenstreng 1936 s. 442.

(1964)[92], joka toteaa maamarsalkka *S. W. von Troilin* vuoden 1885 valtiopäivien avajaisissa esittämän vastauspuheen konseptista poispyyhitystä kriittisestä kohdasta: »Ei ole työlästä osoittaa, mitä v. Troil tarkoitti puheensa pois jätetyssä kohdassa mainitsemillaan muutaman kerran sattuneilla tapauksilla, joissa hallitsija oli jättänyt ottamatta huomioon säätyjen esittämän ja senaatin kannattaman mielipiteen. Tällainen tapaus oli esim. vuosien 1877—78 valtiopäivien aloite lainvalmistelukunnan perustamisesta, joka toteutettiin säätyjen ja senaatin kannasta huomattavasti poikkeavassa muodossa».[93] Kuten edellä on selostettu, Montgomeryn anomusehdotuksesta ei tullut säätyjen anomusta, koska se raukesi, eikä lainvalmistelukunnan perustamista toteutettu »senaatin kannasta huomattavasti poikkeavassa muodossa», vaan keisarin päätös ja vuoden 1884 asetus olivat välimerkkejä myöten senaatin alistuksen mukaisia. von Troilin voidaan tuskin myöskään ajatella tarkoittaneen arvostella sitä, että lainvalmistelukunta perustettiin, vaikka sitä koskeva aloite oli valtiopäivillä rauennut.

7. LAINVALMISTELUKUNNAN TOIMINNAN MUOTOUTUMINEN

7.1. Ensimmäisten jäsenten valinta

Samassa plenumissaan, jossa senaatti päätti lainvalmistelukunta-asetuksen ja menosäännön julkaisemisesta, se lisäksi päätti, että asia oli »kuluvan loman loputtua» vielä esiteltävä senaatille.[1] Näin tapahtuikin 13. 10. 1884, jolloin senaatti jätti asian tarkemmin mietittäväksi valiokunnalle, johon tulivat *Oscar Norrmén, A. Brunou, K. G. Ehrström, August Nybergh*[2], *Leo Mechelin* ja *G. Z. Forsman.*[3]

---

92 Tuominen 1964 s. 41.

93 Tässä Tuominen viittaa Rauhalaan: Rauhala 1921, s. 304—305.

1 Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 11. 7. 1884.

2 Lainvalmistelukunnan historiaan on vaikuttanut kaksi August Nyberghiä. Tässä mainittu Karl August Nybergh oli tullut oikeusosaston jäseneksi 1880. Hän oli se »hovioikeudenneuvos Nybergh Viipurista», jota J. Ph. Palménin edellä luvun 6 alaviitteessä 6 selostetun kirjeen mukaan oli ajateltu lainvalmistelukunnan jäseneksi, kun lainvalmistelukunnan perustaminen oli ensimmäistä kertaa senaatissa vireillä. Vuonna 1892 hänestä tuli silloin perustetun oikeustoimituskunnan päällikkö eli Suomen ensimmäinen oikeusministeri. Vuodesta 1897 hän oli uudestaan oikeusosastossa ja 1900—1902 sen varapuheenjohtajana. Vuodesta 1896 hän käytti aateloituna nimeä *af Nyborg.* Toi-

Ehdotus lainvalmistelukunnan ensimmäiseksi henkilökokoonpanoksi tuli senaatin käsiteltäväksi 3. 11. 1884, jolloin senaatti

> »katsoi hyväksi nimittää ja määrätä Turun Hovioikeuden Hovioikeudenneuvos *Gustaf Wilhelm Råberghin* sekä Keisarillisen Senaatin Prokuraattorinviraston sihteerin, Molempain oikeuksien kandidaatti *Henrik Gustaf Boreniuksen* ja Viipurin Hovioikeuden Notaarin, Molempain oikeuksien kandidaatti *Johan Julian Serlachiuksen* kolmen vuoden ajaksi, Råberghin vanhemmaksi jäseneksi sekä Boreniuksen ja Serlachiuksen nuoremmiksi jäseniksi Lainvalmistelukuntaan, jonka tulisi aloittaa toimintansa tulevan vuoden alusta tässä kaupungissa, . . .».[4]

Päätökseen liittyviin muodollisuuksiin kuului, paitsi kutsumiskirjeen lähettäminen valituille jäsenille, myös asiasta ilmoittaminen kenraalikuvernöörille sekä niille virastoille, joissa valituilla oli virkansa, nimittäin Turun ja Viipurin hovioikeuteen sekä prokuraattorinvirastoon. Lisäksi talousosasto sai tehtäväkseen ryhtyä toimenpiteisiin huoneiston hankkimiseksi lainvalmistelukunnalle.

Ensimmäinen valintapäätös ei kuitenkaan syntynyt senaatissa yksimielisesti: suomenmielinen vähemmistö, G. Z. Forsman ja *Chr. Oker-Blom* olisivat halunneet hovioikeudennotaari Serlachiuksen sijasta nuoremmaksi jäseneksi Kuopion tuomiokunnan kihlakunnantuomarin *Emil Frithiof Andersinin*. Forsmanin ja Oker-Blomin vastustus Julian Serlachiusta kohtaan ei ilmeisestikään perustunut tämän puuttuvaan suomen kielen taitoon, koska Serlachius oli tullut ylioppilaaksi suomenkielisestä Jyväskylän yläalkeiskoulusta, vaan tämän ruotsinmielisyyteen.[5] Vastaehdokas Andersin oli muun muassa ollut valtiopäivämiehenä 1872 talonpoikaissäädyssä,

---

nen *August Nybergh*, josta aikanaan tuli ensimmäinen korkeimman oikeuden presidentti, oli v:sta 1892 useaan eri otteeseen lainvalmistelukunnan jäsenenä. Vuosisadan vaihteessa hän oli jonkin aikaa mm. oikeusosaston jäsenenä ja talousosaston jäsenenä. Suurlakon jälkeen hän oli oikeustoimituskunnan päällikkönä 1905—1909; Bergholm 1912 s. 331—332.

[3] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 13. 10. 1884. Forsman oli aateloitu 18. 5. 1884 (Bergholm 1912 s. 433), mutta ei pöytäkirjassa esiintynyt vielä aatelisnimellään *Yrjö-Koskinen*.

[4] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 3. 11. 1884; sitaatti käännetty ruotsin kielestä. Kursivoinnit kirjoittajan.

[5] J. J. Serlachius oli 1880 ja 1881 ollut ruotsinmielisten ehdokkaana ylioppilaskunnan puheenjohtajaksi; koulutaustansa vuoksi hänen oli silloin toivottu voivan saada ääniä suomenmielisiltäkin. Klinge 1968a s. 85—86 ja 89.

Rantasalmelta valittuna, ja porvarissäädyssä 1882, Kuopion kaupungista valittuna.[6]

Montgomeryn johtamasta prokuraattorinvirastosta lainvalmistelukuntaan valittu H. G. Borenius oli saanut kokemusta lainsäädäntötyöstä toimimalla vuosien 1877—78 valtiopäivillä yleisen valitusvaliokunnan ja toimitusvaliokunnan sihteerinä sekä vuoden 1882 valtiopäivillä lakivaliokunnan sihteerinä.[7] Lainvalmistelukunnan ensimmäisistä jäsenistä oli Råbergh valittaessa 51-vuotias, Borenius 44-vuotias ja Serlachius 29-vuotias; Serlachius ehti täyttää 30 vuotta juuri ennen lainvalmistelukunnan toiminnan alkamista. Valitsematta jäänyt ehdokas Andersin oli 41-vuotias.[8]

Ensimmäisessä lainvalmistelukunnan valinnassa vähemmistöön jääneet suomenmieliset saivat kuitenkin hyvityksen kovinkin pian. Lainvalmistelukunnan vanhempi jäsen Råbergh nimitettiin 1 päivästä lokakuuta 1885 senaatin oikeusosastoon perustettuun uuteen senaattorin virkaan, jolloin senaatin suuri enemmistö valitsi lainvalmistelukunnan vanhemmaksi jäseneksi Yrjö-Koskisen veljen, lääninsihteeri *Ernst Emil Forsmanin*.[9]

Uuden jäsenen valintaa oli valmistellut sama ryhmä kuin edelliselläkin kerralla (Norrmén, Brunou, Ehrström, Nybergh, Mechelin ja Yrjö-Koskinen). Työryhmässä olivat kannatusta saaneet myös lainvalmistelukunnan nuorempi jäsen Borenius sekä hovioikeudenneuvos *Ernst Wilhelm Tegengren*. Senaatin ryhtyessä käsittelemään valintaa merkittiin sukulaisuuden vuoksi jääveiksi paitsi Yrjö-Koskinen, myös Ehrström, joka oli Boreniuksen sukulainen.[10] Äänestyksessä lausui kantansa ensimmäisenä 1 päivästä lokakuuta samana vuonna senaattiin tullut *K. E. F. Ignatius*, toinen varsinainen suomalaisen puolueen senaattori, joka, kuten muistetaan, oli porvarissäädyssä 1877 vastustanut Montgomeryn aloitetta. Ignatius antoi äänen-

[6] Bergh 1888 s 67 ja 772, Tuominen 1964 s. 367.

[7] Bergh 1888 s. 441 ja 778.

[8] Bergholm 1912 s. 147, 169, 364 ja 378.

[9] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 19. 10. 1885. Ernst Forsmanin poliittisista näkemyksistä antaa aikalaislausunnon *Rob. Montgomery* 4. 6. 1888 Ruotsin lainvalmistelukunnan puheenjohtajalle *Ludvig Annerstedtille* kirjoittamassaan kirjeessä, joka on suosituskirje Ruotsin ulosottolakiin perehtymään tulevalle Forsmanille. Kirjeen P.S:ssä Montgomery kertoo, että »Forsman on Yrjö-Koskisen veli ja kyllä saman hengen lapsia, mutta hyvin kunnollinen ja hyväntahtoinen mies» (». . . nog äfven af samma anda, men en mycket hygglig och human man.»), Bref till Ludvig Annerstedt, UUB; kirjeen teksti on julkaistu oikeusministeriön lainvalmisteluosaston viikkotiedote »5»:ssä 8. 10. 1982.

[10] Boreniuksen äiti oli matrikkelitiedon (Bergholm 1912 s. 169) mukaan omaa sukua Ehrström.

sä Forsmanille. Seuraavaksi äänestänyt Råbergh kannatti äskeistä kolleegaansa lainvalmistelukunnassa, Boreniusta, perustuslakien kodifikaatiokomitean puheenjohtaja *A. B. von Weissenberg*, Mechelin, Nybergh, *Ch. Em. af Frosterus* ja *Fr. Lerche* Forsmania, *Sune Björkstén* Tegengreniä, *Emil Forsman* ja *W. Zilliacus* Boreniusta sekä senaatin vanhimmat jäsenet Brunou, *Victor Wasastjerna*, Norrmén, *Woldemar von Daehn*, *C. Molander*, Oker-Blom ja *J. Ph. Palmén* Forsmania. Forsman oli sopiva ja pätevä mies tulevaan tehtäväänsä, Suomen uuden ulosottolain valmisteluun. Forsman määrättiin lainvalmistelukuntaan päätöksentekopäivästä 1 päivään tammikuuta 1888 eli Råberghin jäljellä olevaksi kaudeksi.

7.2. Toiminnan alkaminen ja toimeksiannot 1880-luvulla

Talousosasto oli plenumilta saanut tehtäväkseen hankkia lainvalmistelukunnalle toimitilat. Siviilitoimituskunnan protokollasihteerin *Adolf Wilhelm Lindströmin* esittelystä talousosasto päättikin 9. 12. 1884[11], että »talonpoikaissäädyn kansliaksi pian alkavilla valtiopäivillä Lääketieteenlisensiaatti Paqvalinilta Kauppias Lindströmin talosta Marian- ja Aleksanterinkadun varrella vuokratut kaksi huonetta sekä eteinen oli, koska sanotulle kanslialle oli nyt voitu hankkia sopivampi huoneisto, tulevan vuoden heinäkuun 1 päivään asti luovutettava Lainvalmistelukunnan käyttöön huoneistoksi». Kyseinen Leopardi-korttelissa sijaitseva talo, Aleksanterinkatu 4 ja Mariankatu 4, on nykyisin (1984) Uudenmaan lääninhallituksen käytössä.[12] Seuraavan vuokravuoden alusta eli 1 päivästä kesäkuuta 1885 lainvalmistelukuntaa varten vuokrattiin kaksi huonetta Ritarihuoneen alakerrasta. Näissä huoneissa oli tarpeen tehdä vähäisehköjä korjaustöitä, joista aiheutuviksi arvioidut kustannukset, 110 mk 3 p, talousosasto hyväksyi maksettaviksi 3. 6. 1885.[13] Ritarihuoneesta tulikin sitten lainvalmistelukunnan, myöhemmän I osaston, pysyvä toimipaikka.

---

[11] Talousosaston ptk 9. 12. 1884.

[12] Vrt. Ollila—Toppari 1975 s. 16—21. Nykyisin lääninhallituksen käytössä oleva talo on valmistunut 1820-luvulla, alunperin asuintaloksi. Muista Aleksanterinkadun ja Mariankadun kulmista ei voi olla kysymys, koska niissä jo tuolloin sijaitsivat Ritarihuoneen puistikko, pakkahuone (jossa nykyisin toimii pysäköinninvalvontatoimisto) ja päävartio.

[13] Talousosaston ptk 3. 6. 1885. Huoneenvuokrasuhteissa kaupungissa oli vuokra-aika 7. 3. 1853 annetun julistuksen mukaan toukokuun viimeisestä toukokuun viimeiseen, jollei nimenomaisesti toisin sovittu. Jos talousosaston pöytäkirjassa 9. 12. 1884 ei ole kirjoitusvirhettä (». . . intill den 1. Juli nästinstundande år . . .»), oli lainvalmistelu-

Kun lainvalmistelukunnan jäsenet vuoden 1885 arjen alettua ryhtyivät kokoontumaan kahden huoneen ja eteisen kansliassaan kauppias Lindströmin talossa, he saivat pian havaita, ettei töistä ollut pulaa. Jo vuoden ensimmäisessä plenumissaan 8. 1. 1885 senaatti antoi lainvalmistelukunnalle joukon toimeksiantoja.[14] Näistä laajin oli vuoden 1734 lain ulosottokaaren uudistaminen, mitä työtä johtamaan määrättiin senaatin oikeusosaston varapuheenjohtaja *J. Ph. Palmén*. Ulosottokaaren uudistamistarve oli tullut vireille senaatissa sen käsitellessä muun muassa vuonna 1867 valmistunutta komiteanmietintöä, joka koski esitysehdotusta ulosottoasioita koskevaksi asetukseksi. Asettamansa valiokunnan ehdotuksesta senaatti oli 1873 päättänyt antaa kyseisten asioiden tuolloin raueta, kun koko ulosottokaaren oli todettu olevan uudistamisen tarpeessa.

Samassa plenumissa annettiin lainvalmistelukunnalle edelleen valmisteltavaksi senaatille edellisen vuoden marraskuussa esitelty ehdotus asetukseksi myrkyllisten aineiden ja tavaroiden myynnistä sekä niiden käsittelystä sekä niin ikään edellisen vuoden marraskuussa yhteisistunnolle senaatin talousosastosta tullut ehdotus johtosäännöksi apteekkareille ja apteekinpalvelijoille. Nämä tehtävät lainvalmistelukunta sai suorittaakseen siviilitoimituskunnan päällikön, senaattori *Carl von Kraemerin* johdolla.

Niin ikään oli käsiteltävänä kysymys lainvalmistelukunnalle annettavasta johtosäännöstä. Senaatti katsoi, että lainvalmistelukunnalle olisi varattava tilaisuus antaa lausuntonsa johtosääntöön otettavista määräyksistä, ja päätti vaatia lainvalmistelukunnalta ehdotusta kyseiseksi johtosäännöksi. Tämän asian yhteydessä tuli esille myös lainvalmistelukunta-asetuksen tulkintaan liittyvä kysymys. Senaatti totesi, että asetuksen mukaan olisi jokainen lainvalmistelukunnalle annettava lainsäädäntötehtävä suoritettava jonkun senaattorin johdolla. Mutta kun nyt esillä oleva asia koski niitä määräyksiä, jotka senaatti saattoi itse antaa lainvalmistelukunnalle, katsoi senaatti voivansa määrätä, että lainvalmistelukunnan oli suoritettava kyseinen tehtävä ilman kenenkään senaattorin johtoa.

Samasta vuoden 1885 ensimmäisen plenumin pöytäkirjasta myös havaitaan, etteivät erilliset komiteat olleet käyneet tarpeettomiksi. Senaatti nimittäin asetti komitean laatimaan ehdotusta säännöksi, jolla annettaisiin Venäjällä oleskeleville suomalaisille helpotusta asevelvollisuuden suoritta-

---

kunnalle kesäkuun 1885 ajaksi vuokrattuna kaksi huoneistoa. Muutto Ritarihuoneelle on ilmeisesti siis tapahtunut kesäkuussa 1885, mutta tarkasta päivämäärästä ei ole tietoa.

[14] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 8. 1. 1885.

misessa. Komitean puheenjohtajaksi määrättiin prokuraattorinsihteeri *Henrik Gustaf Borenius*. Näin siis heti vuoden 1885 alussa syntyi käytäntö, jonka mukaan lainvalmistelukunnan jäsenet osallistuivat myös lainvalmistelukunnan ulkopuoliseen komiteatyöhön.

Näistä lainvalmistelukunnan ensimmäisistä töistä valmistui ensin johtosääntöehdotus, jota koskeva kirjelmä on päivätty 9. 3. 1885.[15] Apteekkiliikettä ja myrkkykauppaa koskevat lainvalmistelukunnan painetut ehdotukset (LVK 1886:1 ja 3; ruotsink.) on päivätty 29. 9. 1885. Niiden välissä oleva lainvalmistelukunnan ehdotus (LVK 1886:2; ruotsink.) on myöhempää perua, koska se perustuu 29. 5. 1885 annettuun toimeksiantoon[16] ja on jo Forsmanin eikä Råberghin allekirjoittama. Uuden ulosottolain valmistelu ei sekään vienyt tehtävän laajuuteen nähden kovin kauan: sitä koskeva ehdotus (LVK 1889:1; ruotsink.) ilmestyi 1889.[17]

> Edellä mainitut ensimmäiset toimeksiannot jo osoittivat, että lainvalmistelukunnan valmisteltavaksi annettiin erilaatuisia ja -laajuisia asioita: myrkyllisiä aineita koskevista säännöksistä ja apteekkisäännöksistä ulosottokaaren uudistamiseen. Tämä linja säilyi myös myöhemmissä toimeksiannoissa.
>
> Lainvalmistelukunta sai 1880-luvulla vielä seuraavat toimeksiannot: vankeinhoitohallituksen valmistelemien lääninvankiloita koskevien säännösten tarkastaminen (senaatin toimeksianto 28. 4. 1885), osakeyhtiölainsäädännön tarkistaminen (19. 5. 1885), aluskiinnitystä, laivarekisteriä ja suomalaisten alusten tuntomerkkejä koskevien säännösten valmisteleminen ja merilain tarkistaminen (29. 5. 1885), kreikkalais-katolisten seurakuntien asema Suomessa (30. 11. 1885), maan lohkomista, jakamista, halkomista ja vuokraa koskevien säännösten tarkistaminen (1. 3. 1886), työntekijäin suojelu tehtaissa ja verstaissa ja työnantajan velvollisuus korvata työntekijän ruumiinvamma eräissä tapauksissa (24. 5. 1886), lääkärintoimen laillistaminen (18. 5. 1886), naisen aseman turvaaminen miehen tuhlaavaisuudelta (24. 5. 1886), vaimon oikeus harjoittaa elinkeinoa (24. 5. 1886), yksityisiä rautateitä koskevat säännökset (15. 3. 1887), muutoksenhaku rikosasioissa (21. 1. 1889), jakolainsäädäntö (18. ja 28. 3. 1889), yksityisen rautatien käyttöä koskevat hallinnolliset määräykset (15. 4. 1889), veron määrääminen ja välittäminen (18. ja 28. 3. 1889), kiinteistökirja-asetus (18. ja 28. 3. 1889), venäläisten ja ulkomaisten tuomioistuinten riita-asioissa antamien tuomioiden täytäntöönpano Suomessa (11. 11. 1889) ja holhouslainsäädäntö (tämän valmistelun

[15] Senaatin talousosaston KD 35/340 1885.

[16] LVK 1886:2 (ruotsink.), s. 1.

[17] Mäntynen1980 s. 1.

oli lainvalmistelukunta havainnut tarpeelliseksi kiinteistökirjaa koskevia säännöksiä valmistellessaan).[18]

Millekään kovin määrätietoiselle ja johdonmukaiselle suunnitelmallisuudelle eivät toimeksiannot tunnu pohjautuneen. Ehkä merkittävin yhteinen piirre toimeksiannoille oli, että ne näyttävät enimmäkseen liittyvän taloudellisen kehityksen mukanaan tuomiin lainsäädännön uudistamistarpeisiin. Senaatti siis tarvitsi lainvalmistelukuntaa Suomessa toteutuneen taloudellisen liberalismin jälkihoitoon. Tämä jälkihoito ei kuitenkaan ollut systemaattista, vaan pikemminkin on toimeksiantoluettelosta pääteltävissä, että erilaiset muutostarpeet tulivat yksittäisinä asioina senaatin käsiteltäviksi, ja senaatti puolestaan siirsi asiat lainvalmistelukunnassa valmisteltaviksi. Toimeksiannot heijastelevatkin sitä, että senaatin uudistuspolitiikka oli melko passiivista. Sosiaalisesti merkittävässä työsuojelukysymyksessä lainvalmistelukunnan toimeksianto tarkoitti 1884 mietintönsä jättäneen komitean ehdotusten jatkokäsittelyä; asiasta annettu hallituksen esitys johtikin vuoden 1889 työsuojeluasetuksen antamiseen.[19]

Joka tapauksessa senaatin antamat toimeksiannot osoittavat, ettei se halunnut lainvalmistelukunnan ryhtyvän minkäänlaisiin kodifikaatiohankkeisiin. Lainvalmistelukunta oli osittaisuudistuksia valmisteleva lainvalmisteluelin. Sen avulla senaatti saattoi kanavoida itseensä kohdistuvia uudistuspaineita mieleiseensä suuntaan. Lainvalmistelukunnalla edistettiin hyvin varovaista uudistuslinjaa.

7.3. Lainvalmistelukunnan johtosääntö

Johtosääntöehdotuksensa lähetekirjelmässä[20] lainvalmistelukunta perusteli eräitä ehdotuksensa tärkeinä pitämiään kohtia. Lainvalmistelukunta ilmoitti, ettei se pitänyt tarpeellisina määräyksiä siitä, kuinka usein sen olisi kokoonnuttava. Työ oli lainvalmistelukunnan mukaan nimittäin sen laatuista, että toisinaan, esimerkiksi kun oli päätettävä lakiehdotusten yleisistä perusteista tai tarkastettava ehdotuksia, olisivat tarpeen usein toistuvat kokoukset, kun taas toisinaan kokouksista olisi haittaa, esimerkiksi kun jäsenet suorittivat tarvittavia esitöitä tai ehdotuksiin liittyviä kirjoitustöitä taikka muita tehtäviä, »jotka vaativat häiriötöntä kotityötä».

[18] Vettenranta 1983 s. 1—14.

[19] Rauhala 1921 s. 331 ja Tuominen 1964 s. 313—314.

[20] Lainvalmistelukunnan kirjelmä ja siihen liittyvä johtosääntöehdotus on talousosaston kirjediaarin aktissa KD 35/340 1885. Aktiin sisältyy myös senaatille painettuna jaettu ehdotus, johon on käsin kirjoittamalla lisätty siihen senaatissa tehdyt muutokset.

Vaikkei lainvalmistelukomiteoissa ollut tapana pitää pöytäkirjaa, lainvalmistelukunta katsoi kuitenkin pöytäkirjanpidon kokouksissaan tarpeelliseksi; pöytäkirjat oli lähinnä tarkoitettu aineistoksi lainvalmistelukunnan vuosikertomuksia varten. Lainvalmistelukunnan mielestä oli kuitenkin pöytäkirjoissa rajoituttava lyhyisiin merkintöihin sellaisista asioista, jotka eivät ilmene sen laatimista lakiehdotuksista, mietinnöistä tai muista asiakirjoista.

Lainvalmistelukunta ehdotti myös, että sen jäsenet nauttisivat vuosittain lomaa heinä- ja elokuun. Tätä koskeva perustelu osoittaa, etteivät lainvalmistelukunnan ensimmäisetkään jäsenet aliarvostaneet työnsä vaativuutta:

> »Ei voida asettaa kyseenalaiseksi sitä, etteivät henkilöt, joilla on niin voimillekäypä ja rasittava työ kuin lainvalmistelukunnan jäsenillä, voi olla työssä ja toimessa läpi vuoden ilman että siitä aiheutuisi haittaa sekä työlle että heille itselleen; ja kun Senaatin ja Hovioikeuksien virka- ja palvelusmiehillä joka vuosi on kahden kuukauden kesäloma, ei Lainvalmistelukunta ole epäröinyt ehdottaa yhtä pitkää kesälomaa. Maassa vallitsevat olosuhteet huomioon ottaen on kesäkuun 1 päivän ja lokakuun 1 päivän välinen aika vähiten sopiva henkisiä ponnistuksia vaativalle työlle ja lähinnä sopiva virkistäytymiselle ja uusien voimien kokoamiselle (»för återhemtande af helsa och krafter») . . .».[21]

Kun lainvalmistelukunnan mielestä ei ollut mahdollista järjestää lomia niin, että kaksi jäsenistä olisi jatkuvasti ollut virantoimituksessa kesäkuun 1 päivän ja lokakuun 1 päivän välisenä aikana, lainvalmistelukunta ehdotti, että kaikki kolme olisivat yht'aikaa lomalla heinä- ja elokuun.

Johtosääntöehdotus esiteltiin senaatin plenumille 13. 4. 1885[22], jolloin senaatti päätti, että johtosääntöehdotus jaetaan painettuna varapuheenjohtajille ja jäsenille myöhempää käsittelyä varten. Painetussa ehdotuksessa on esittelijä, ilmeisestikin siis senaatin yleinen esittelijäsihteeri *Theod. Bergelund,* esittänyt muutamia huomautuksia, jotka näyttävät tulleen huomioon otetuiksi lopullisessa johtosäännössä.[23] Senaatin plenum vahvisti johtosäännön 11. 5. 1885.[24]

---

[21] Sitaatti käännetty ruotsin kielestä.

[22] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 13. 4. 1885.

[23] Esittelijän kommenteista on kuitenkin asiakirjoihin liitetyssä kappaleessa (ylipyyhittynä) vain se osa, joka on ohjesäännön viimeisellä sivulla ja sen kääntöpuolella. Loppusivu tai -sivut on leikattu pois!

[24] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 11. 5. 1885.

Lainvalmistelukunnan johtosääntöehdotuksen 1 §:n 1 momentti kuului, tässä ruotsin kielestä suomeksi käännettynä, seuraavasti:

> »Lainvalmistelukunnan tulee huolellisesti ja viivytyksettä käsitellä ja loppuunsaattaa sille uskotut asiat».

Esittelijän mukaan saattoi lainvalmistelukunnan käsiteltävänä kuitenkin olla muitakin kuin »sille uskottuja asioita», vaikkakaan lainvalmistelukunnalla ei liene ollut niin laajaa aloiteoikeutta, että se olisi voinut saattaa jonkin lakikysymyksen senaatin käsiteltäväksi.[25] Esittelijä piti myös selvyyden vuoksi tarpeellisena viittausta asetukseen. Ehdotettu ilmaus »viivytyksettä» (»utan dröjsmål») saattoi esittelijän mielestä aiheuttaa töissä sellaista kiirehtimistä, joka ei aina olisi työlle hyväksi. Jos lainvalmistelukunnan työlle asetettavia vaatimuksia oli kuvattava jollakin sanalla, oli ilmaus »uutteruus» (»flit») esittelijän mielestä asetettava etusijalle ainakin siitä syystä, ettei sitä yhtä helposti käsitettäisi väärin.

Ja näin johtosäännön 1 §:n 1 momentti sai senaatissa seuraavan muodon:

> »Lainvalmistelukunnan, jonka tehtävät käyvät ilmi 11 päivänä heinäkuuta 1884 annetusta armollisesta asetuksesta, tulee huolella ja uutteruudella käsitellä ne asiat, jotka tulevat sen käsiteltäviksi.»[26]

Johtosäännön 1 §:n 2 momentin mukaan oli sellaisista asioista pidettävä diaaria. Lainvalmistelukunnan kokouksia oli 2 §:n mukaan pidettävä niin usein kuin jonkin asian käsittelemiseksi oli tarpeen. Kokoukset kutsui koolle vanhempi jäsen. Ne kokoukset, joihin ottaisi osaa jotakin asiaa käsittelemään valittu Senaattori (tässä samoin kuin seuraavassa pykälässä senaatti — tai ilmeisesti esittelijäsihteeri Bergelund — on korjannut lainvalmistelukunnan käyttämän pienen alkukirjaimen isoksi), oli 3 §:n mukaan pidettävä tämän määräämänä aikana. Kokouksissa, joissa Senaattori oli läsnä, johti tämä 4 §:n mukaan puhetta, mutta muissa kokouksissa vanhempi jäsen, ja tämän poissa ollessa virkaiältään vanhempi nuoremmista jäsenistä.

---

[25] Kuten muistetaan Heiden oli 31. 3. 1883 katsonut, että lainvalmistelukunnan olisi tullut voida tehdä senaatille ehdotuksia tarpeelliseksi katsomistaan muutoksista ja lisäyksistä voimassa oleviin lakeihin. Tästä senaatti oli 28. 5. 1883 ilmoittanut olevansa samaa mieltä. (Ks. edellä jakso 6.3). Tosiasiassa siis Heidenin kanta olikin jätetty huomioon ottamatta.

[26] Toivottavasti kirjoittajan tekemästä käännöksestäkin käy ilmi se ero, joka on lainvalmistelukunnan puhdastyylisen ehdotuksen ja esittelijän käsittelyn jäljiltä syntyneen kuriaalikielisen lopullisen sanamuodon välillä.

Johtosäännön 5 §:n mukaan oli lainvalmistelukunnan kokouksissa pidettävä pöytäkirjaa, johon oli otettava läsnäolijat, syy jäsenen poissaoloon, käsitellyt asiat sekä lyhyesti mitä asiassa oli tehty tai päätetty. Lainvalmistelukunta oli 6 §:n mukaan päätösvaltainen, kun vähintään kaksi jäsentä oli läsnä ja yksimielisiä päätöksestä. Senaatissa tehdyn lisäyksen mukaan oli kuitenkin kaikkien jäsenten oltava mukana laki- ja asetusehdotuksia lopullisesti käsiteltäessä sekä käsiteltäessä kysymystä lainvalmistelukunnan vahvistamisesta asiantuntijoilla jossakin asiassa. Erimielisyyksien ilmaantuessa ratkaistiin asia 7 §:n mukaan äänten enemmistöllä; jos äänet menivät tasan, tuli päätökseksi puheenjohtajan mielipide. Ohjesäännön 8 §:n mukaan oli ne työt, joita lainvalmistelukunnan jäsenet eivät suorittaneet yhdessä, jaettava heidän kesken sopimuksen mukaan tai, jollei sellaista voitu saada aikaan, sen mukaan kuin kussakin tapauksessa erikseen päätettiin.

Jos lainvalmistelukunta halusi jossakin asiassa käyttää apunaan tai tietojen saamiseksi kuulla asiantuntijoita, oli sen 9 §:n mukaan tarvittaessa tehtävä tästä ehdotus senaatille tai sille toimituskunnalle, jonka käsiteltäväksi asia kuului. Lainvalmistelukunnan oman ehdotuksen mukaan olisi avustavilla asiantuntijoilla ollut samanlainen äänioikeus kuin lainvalmistelukunnan jäsenillä. Senaatti päätti kuitenkin, ettei avustavilla eikä kuultavilla asiantuntijoilla ollut 10 §:n mukaan äänioikeutta niissä asioissa, joiden käsittelyyn he ottivat osaa, vaan lainvalmistelukunnalla oli harkintansa mukaan oikeus käyttää hyväkseen heidän lausuntojaan ja ehdotuksiaan, jotka oli merkittävä pöytäkirjaan ja toimitettava senaatille lainvalmistelukunnan saatua kyseisen ehdotuksesa valmiiksi. Sitä vastoin niillä asiantuntijoilla, jotka senaatti kutsui lainvalmistelukunnan vahvistukseksi, oli oleva äänioikeus asioissa, joiden käsittelyyn he ottivat osaa.

Lainvalmistelukunnan oli 11 §:n mukaan joka vuosi ennen maaliskuun 1 päivää lähetettävä senaatille edelliseltä vuodelta kertomus toiminnastaan sekä tilitys lainvalmistelukunnalle vahtimestarin palkkaamiseksi, tarverahoiksi ynnä muiksi osoitettujen määrärahojen käytöstä. Lainvalmistelukunnan senaatille tai jollekin sen toimituskunnista laatimat ehdotukset, kertomukset ja tilitykset oli 12 §:n mukaan lainvalmistelukunnan kaikkien asian käsittelyyn osallistuneiden jäsenten allekirjoitettava, mutta muutoin allekirjoitti lainvalmistelukunnasta lähtevät asiakirjat vain se jäsen, joka oli ollut puheenjohtajana asiaa käsiteltäessä. Jos lainvalmistelukunnan vahvistuksena jossakin asiassa oli asiantuntija, oli tämän allekirjoitettava tätä asiaa koskevat ehdotukset. Johtosäännön 13 §:ään sisältyi määräys,

jonka mukaan senaatille tai sen toimituskunnalle lähetettävään esitykseen, josta oli oltu erimielisiä, oli liitettävä pöytäkirjanote tai kirjallinen eriävä mielipide.

Lainvalmistelukunnan jäsenet toki saivat 14 §:n mukaan kahden kuukauden kesäloman, mutta eivät aina heinä- ja elokuussa, vaan kesäkuun 1 päivän ja lokakuun 1 päivän välisenä aikana senaatin lainvalmistelukunnan ehdotuksesta päättämänä ajankohtana. Johtosäännön 14 ja 15 §:ssä oli lisäksi säännökset virkavapaudesta sekä toimenpiteistä, jotka olivat tarpeen jäsenen sairauden tai muun pitkäaikaisen esteen takia. Lainvalmistelukunnan jäsenen tehtävä oli määräaikainen ja siitä maksettiin palkkiota eikä palkkaa, eikä senaatti halunnut lainvalmistelukunnan jäsenelle erityistä virka-asemaa edes sikäli, että johtosääntöön olisi otettu lainvalmistelukunnan ehdottama määräys, jonka mukaan sen jäsenten virkasyyteforum olisi ollut Turun hovioikeus.

8. TOISEN OSASTON PERUSTAMINEN

8.1. »Armollisten asetusten muotoon»

Lainvalmistelukunnan toisen osaston perustamiseen johtaneen kysymyksen vireilletulo — ja myös sen käsittely — muistuttaa kovasti lainvalmistelukunnan perustamisvaiheen tapahtumia. Kenraalikuvernööri Heiden lähetti 14/26. 3. 1891 senaatille kirjeen, jossa kerrottiin, että »Hänen Majesteettinsa Keisari on kiinnittänyt armollista huomiota siihen, että Suomessa on edelleen voimassa erinäisiä vanhempia lakeja siltä ajalta, jolloin Suomi kuului Ruotsin vallan alaisuuteen». Tästä syystä keisari oli suvainnut määrätä, että senaatin tuli viipymättä asettaa asiantuntevista ja kokeneista henkilöistä muodostettava toimikunta, »jonka pikaisesti tulee ryhtyä muokkaamaan kaikkia nykyisin voimassa olevia ruotsalaisia lakeja niin, että ne puetaan Armollisten asetusten muotoon». Niin pian kuin nämä asetukset oli saatu muokatuiksi, oli niitä koskevat ehdotukset alistettava keisarin hyväksyttäviksi. Tästä riippumatta senaatin oli jokaiselta puolivuodelta annettava selvitys toimikunnan työn etenemisestä.[1]

[1] Kenraalikuvernöörin venäjänkielinen kirje ja sen ruotsinkielinen käännös ovat talousosaston aktissa KD 133/16 1891; kirjelmä on myös selostettu senaatin yhteisen täysistunnon pöytäkirjassa 6. 4. 1891.

Keisari Aleksanteri III:n hallituksen ja Suomen hallituselinten välillä oli 1888—1891 syntynyt joukko erimielisyyksiä, jotka yhdessä olivat saaneet aikaan tietynasteisen molemminpuolisen luottamuspulan. Näihin aikoihin myös Suomen erikoisasemaan kohdistunut julkinen kritiikki Venäjällä oli voimistunut. Alkuvuodesta 1889 syntyneessä johtolausekiistassa jo kävi ilmi, että näkemykset vallan rajoista olivat muodostuneet erilaisiksi. Kun venäläiset eivät enää halunneet hyväksyä johtolauseen sanontaa »Suomenmaan Valtiosäätyjen suostumuksella ja myönnytyksellä» (»med Finlands ständers bifall och samtycke») liikaa säätyjen asemaa korostavana, otettiin käyttöön sanonta »Suomenmaan Valtiosäätyjen alamaisesta esityksestä» (»på Finlands ständers underdåniga framställning»).[2] Vuonna 1889 vireille tulleissa kysymyksissä posti-, tulli- ja rahalaitosten yhdistämisestä, joihin liittyen annettiin tunnettu postimanifesti 1890, keisari Aleksanteri III oli ilmaissut henkilökohtaisesti ihmettelynsä senaatin käsityskantojen johdosta.[3]

Myös vuoden 1889 rikoslain voimaansaattamisessa tuli esille Suomen ja Venäjän suhteisiin liittyviä ongelmia. Venäjän viranomaiset katsoivat, että eräät säännökset suomalaisten tuomioistuinten tuomiovallan ulottuvuudesta olivat ristiriidassa Venäjän lainsäädännön kanssa, minkä lisäksi myöskään valtiorikoksia koskevat säännökset eivät riittävästi ottaneet huomioon valtakunnan yhtenäisyyttä. Rikoslain vahvistus peruutettiinkin, ja rikoslaki saatettiin voimaan vasta 1894, kun siihen ensin oli hyväksytty eräitä muutoksia.[4] Rikoslain voimaansaattamiseen liittyneisiin ongelmiin perustui osaltaan se 1891 annettu asetus, jonka mukaan ministerivaltiosih-

[2] Jussila 1979b s. 30—31, Federley 1960 s. 126—152 ja Schweitzer 1978 200—203. Ensin mainittu sanonta oli käytössä jo vuoden 1863—64 valtiopäivien aikana. Ensimmäisen kerran se esiintyy (muodossa »Suomen säätyjen luvalla ja suostumuksella») Salpeteriveron lakkauttamisesta 15. 2. 1864 annetussa säännössä. Viimeisen kerran sitä käytetään Viipurin ja Mikkelin lääneissä olevien lahjoitusmaitten lunastamista varten otettujen valtiolainain uudistamisesta 18. 2. 1889 annetussa asetuksessa; jälkimmäinen sanonta puolestaan esiintyy ensimmäisen kerran yksityisistä rautateistä yleistä keskuusliikettä varten 15. 4. 1889 annetussa asetuksessa. Vuosien 1867 ja 1872 valtiopäivien hyväksymissä säädöksissä oli myös käytetty muotoa »Suomenmaan säätyjen kehoituksesta» (»Finlands ständers underdåniga tillstyrkan»).

[3] Palmén 1915—17 s. 1084 siteeraa (ruotsiksi käännettynä) kommentin, jonka Aleksanteri III oli 1889 kirjoittanut senaatin lausuntoon liittämäänsä lappuun. Siinä keisari ilmoitti olevansa hämmästynyt siitä, onko kysymyksessä Venäjän keisarikunnan osa vai ulkomainen valtio: »Mikä on lopultakin Venäjä, kuuluuko se Suomeen vai onko se sen osa, vai kuuluuko Suomen Suuriruhtinaskunta Venäjän Keisarikuntaan? . . .»

[4] Tuominen 1964 s. 237—241. Ks. myös Schweitzer 1978 s. 240—256.

teerin oli hankittava Venäjän asianomaisen ministerin lausunto, jos Suomessa esille tulevalla lakialoitteella oli yleisvaltakunnallista merkitystä. Jo ennen asetuksen antamista oli Suomen asiain komitea määrätty lakkautettavaksi. [5]

Osmo Jussila pitää vuosien 1888—1891 tapahtumien taustana sitä, että Suomi alkoi Aleksanteri III:n hallituskauden lopulla venäläisten silmissä liiaksi erottua hallinnollisesti ja juridisesti yhdistyvästä muusta valtakunnasta. Jussilan mielestä Venäjän lehdistön propaganda ei niinkään vaikuttanut Aleksanteri III:n toimiin, vaan kysymyksessä oli pikemminkin hänen yrityksensä rehabilitoida oma Suomen politiikkansa ja rauhoittaa tilanne vetämällä Suomen erillisasema pois kritiikin taistelukentältä. Mutta tulos oli sekä Suomessa että Venäjällä toinen kuin tarkoitus.[6]

Kenraalikuvernööri Heiden oli johtolausekiistan, postimanifestin ja rikoslain voimaansaattamiskysymyksen eri käsittelyvaiheissa pystynyt vahvistamaan asemaansa suhteessa ministerivaltiosihteeriin.[7] Samalla hän oli kuitenkin myös löytänyt paikkansa keisarille uskollisena venäläisenä virkamiehenä. Vielä 1889 Heiden oli antanut sananmukaisesti sapiskaa Venäjän lehdistölle niiden Suomen vastaisesta kirjoittelusta.[8] Mutta kun perustuslakeja kodifioimaan asetetun von Weissenbergin komitean ehdotuksien jatkokäsittelyä varten asetettu Heidenin johtama suomalais-venäläinen sekakomissio kokoontui Helsingissä 15/27. 10. 1890, oli Heiden viimeistäänkin joutunut puun ja kuoren väliin. Venäläiset asiantuntijat olivat jo aiemmin esittäneet oman arvionsa Suomen voimassa olevista perustuslaeista. Heidän mukaansa vuoden 1772 hallitusmuodosta saattoi olla voimassa kuusi pykälää ja vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjasta ei yhtään. Suomalaisten mielestä taas voimassa oli hallitusmuodosta ainakin 49 pykälää sekä yhdistys- ja vakuuskirjastakin neljä.[9] Kun suomalaisten tulkintojen hyväksyminen ja Suomen tunnustaminen perustuslailliseksi monarkiaksi — Kustaa III:n itsevaltaiset perustuslaithan kuitenkin edellyttivät yleisen lain ja perustuslakien säätämisessä sekä hallitsijan että säätyjen myötävaikutusta — olisi merkinnyt keisarin itsevaltiuden kieltämistä, ei Heiden epä-

[5] Schweitzer 1978 s. 343—345; vrt. Rauhala 1921 s. 375—376. Yleisvaltakunnalliseen lainsäädäntöön liittyvistä kysymyksistä ks. Jussila 1979b s. 32—33.

[6] Jussila 1979b s. 31.

[7] Schweitzer 1978 s. 266—268.

[8] Heidenin lehdistötiedote »doklanaja zapiska» julkaistiin Pravitelstvennyj Vestnikissä 9. 5. 1889, Schweitzer 1978 s. 200—212 ja 373—375.

[9] Jussila 1979b, s. 35 ja 1969 s. 202, alav. 1.

röinyt ryhtyessään tukemaan Venäjän oikeusministeriön ja valtakunnanneuvoston kodifikaatio-osaston asiantuntijoiden esittämiä näkemyksiä.[10] Heidenin komissiossa ei ollut edellytyksiä sovun aikaansaamiseen, ja seuraava vaihe perustuslakien kodifikaatioasiassa oli suomalais-venäläisen Bungen komitean asettaminen ja sen työn päättyminen 1893 täysin erilaisiin suomalaisiin ja venäläisiin ehdotuksiin.[10a]

On vaikea päätellä, missä yhteydessä Aleksanteri III oli kiinnittänyt Heidenin huomiota — tai Heiden Aleksanteri III:n huomiota — vanhojen Ruotsin lakien muodostamaan »epäkohtaan». Mitään erityistä käskykirjettä ei Heidenin senaatille maaliskuussa 1891 välittämän »armollisten asetusten muotoon» -määräyksen takana näytä olleen, vaan Heidenin kirjeen sanamuodosta päätellen asia lienee ollut keisarin ja Heidenin välillä esillä jonkin henkilökohtaisen tapaamisen yhteydessä. Ilmeistä kuitenkin on, että Heidenin kirje muutenkin kuin ajallisesti liittyy vuosien 1888—1891 lainsäädäntöerimielisyyksiin Suomen ja Venäjän välillä. On myös syytä todeta, että esille tuodun perusajatuksen kannalta Heidenin kirje on läheistä sukua vuoden 1882 kodifikaatiokäskykirjeelle, jonka varsinainen tarkoitus, kodifikaation aikaansaaminen, oli jäänyt saavuttamatta.[11] Joka tapauksessa hanke liittyi luontevasti Heidenin keisarille virkakautensa alussa esittämiin muistioihin. Slavofiilisten ajatustensa mukaisesti Heiden oli katsonut, että Suomi oli pelastettava turmiollisilta ruotsalaisilta vaikutteilta »Äiti-Venäjän syliin».[12]

Vaikka »armollisten asetusten muotoon» -kirjeen taustalla olivatkin Heidenin slavofiiliset näkemykset, ei silti liene ollut kysymys kovin määrätietoisesta venäläistämistoimenpiteestä, koska silloin olisi lopputuloskin varmaan ollut toisen näköinen kuin se oli. Kuten seuraavasta selostuksesta käy ilmi, senaatti sai asiassa lävitse menettelytapoja koskevat kantansa varsin helposti, vaikka sen ensisijainen ehdotus asian jättämisestä sillensä ei saanutkaan vastakaikua. Pikemminkin kirje oli osoitus vuosien 1888—1891 tapahtumien myötä virinneestä Heidenin levottomasta toimeliaisuudesta. Nopealla toiminnallaan Heiden pyrki vahvistamaan asemiaan

[10] Vrt. Schweitzer 1978 s. 286—299.

[10a] Ks. jäljempänä jakson 9.2 alku.

[11] Heidenin kirjeestä on E. G. Palmén 1915—17 s. 1144 todennut, »ettei asiasta puutu koomisiakaan piirteitä». Juva 1957 s. 97—98 puolestaan katsoo, että kirje johtui »samasta pyrkimyksestä saattaa Suomi lähempään yhteyteen keisarikunnan kanssa, josta meillä tältä ajalta on niin monia osoituksia».

[12] Jussila 1983 s. 86. Jussilan mukaan Heiden seurasi slavofiilien oppi-isän *A. F. Hilderingin* ajatuksia (ks. m.t. s. 81—86).

Suomen-politiikan johtajana. Ministerivaltiosihteeri oli jäämässä syrjään, ja myös senaatin toiminnan kehittämisessä Heiden otti aloitteen itselleen. Ryhdyttiinhän hänen laatimansa ehdotuksen pohjalta samoihin aikoihin uudistamaan myös senaatin ohjesääntöä, joka sitten annettiin hankkimatta säätyjen hyväksymistä, koska siinä ei muutettu vuoden 1809 ohjesäännöllä vahvistettuja perusteita.[13] Lopputuloksena Heidenin manöövereistä kuitenkin oli ministerivaltiosihteerin aseman vahvistuminen — ministerivaltiosihteeriksi oli 1891 *Casimir Ehrnroothin* jälkeen tullut aiempi ministerivaltiosihteerin apulainen, entinen senaattori *Woldemar von Daehn* — ja Heidenin oman aseman heikkeneminen.[14]

8.2. Miten Ruotsin-vallan aikaisia lakeja päätettiin ryhtyä muokkaamaan

Kenraalikuvernöörin kirjelmä Ruotsin-vallan aikaisten lakien pukemisesta armollisten asetusten muotoon tuli senaatin plenumin käsiteltäväksi 6. 4. 1891, jolloin senaatti päätti asettaa keskuudestaan valiokunnan valmistelemaan asiaa. Valiokuntaan tulivat senaattorit *August Nybergh, G. Z. Yrjö-Koskinen, K. E. F. Ignatius* ja *Isak Fellman,* joista ensiksi ja viimeksi mainittu olivat oikeusosastosta, muut talousosastosta.[15] Senaatti oli äsken kokenut eräitä muutoksia, kun *Leo Mechelin* oli eronnut senaatista jouduttuaan sovittamattomiin erimielisyyksiin Heidenin kanssa ja saatuaan tältä eroamiskehotuksen. Samoihin aikoihin olivat eronneet myös senaattori *Robert Montgomery,* joka tuolloin oli Suomen asiain komiteassa, sekä prokuraattori *A. B. von Weissenberg.* Mainittakoon että Valvojan »Helsingin kirjeessä» päätoimittaja, professori *E. G. Palmén* arvosteli ankarasti Mechelinin, Montgomeryn ja von Weissenbergin menettelyä: hänen mielestään ei ollut oikein jättää valtiolaivaa silloin, kun ruumaan oli alkanut vuotaa vettä.[16]

---

[13] Senaatin enemmistö pyysi säätyjen lausunnon hankkimista »asian tärkeyden vuoksi», mutta vähemmistö, mm. Yrjö-Koskinen ja Palmén, ei pitänyt lausunnonkaan hankkimista tarpeellisena. Rauhala 1921 s. 457. Ohjesääntökysymystä selostetaan lainvalmistelukunnan kannalta jäljempänä.

[14] Schweitzer 1978 s. 344—346.

[15] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 6. 4. 1891.

[16] Virtanen 1974 s. 26—29. Montgomery erosi jo toisen kerran. Vuonna 1886 hän oli pyytänyt eroa prokuraattorin virasta, koska hän piti vuoden 1886 kieliasetuksella annettuja säännöksiä säätylakia vaativina. Eron sijasta hän sai tuolloin siirron Vaasan hovioikeuden presidentiksi; Rauhala 1921 s. 362—370. Seuraavana vuonna hänet oli kuiten-

Valiokunnan ehdotuksen pohjalta senaatti hyväksyi Pietariin tehtävän alistuksen plenumissaan 29. 5. 1891.[17] Alistuskirjelmässään senaatti aluksi selosti kenraalikuvernöörin kautta saamaansa määräystä ja totesi sen jälkeen, ettei sille ollut suotu tilaisuutta antaa lausuntoa asiasta eikä valmistella sitä ennen kuin asia oli esitelty keisarille. Tämän vuoksi senaatti pyysi aluksi saada selostaa asian laatua. Senaatin mukaan oli vuodesta 1809 jatkuneessa lainsäädäntötyössä melko monet sitä ennen voimassa olleet säädökset jo osin korvattu uusilla laeilla, joihin oli otettu niiden pääasiallinen sisältö, ja osin kokonaan kumottu. Luonnollisesti tällainen vanhemman oikeusaineiston muokkaaminen tuli edelleen jatkumaan sekä hallinnollista tietä että myös osittain säätyjen myötävaikutuksella, asian laadusta riippuen. Keisarin antaman määräyksen tarkoitus oli näin senaatin mielestä saavutettavissa vähän kerrassaan ilman erityisiä kustannuksia tai vaikeuksia.

Mitä taas tuli kenraalikuvernöörin kirjelmässä tarkoitettuun senaatin mukaan täysin muodolliseen muutokseen, että vanhat säädökset oli otsikoitava keisarin antamiksi, oli asianlaita senaatin mielestä niin, että useimmat näistä säädöksistä tuskin soveltuivat tällä tavalla uuteen asuun puettaviksi. Ne oli aikoinaan annettu erityisten silloisten tapahtumien ja silloin vallinneiden olosuhteiden johdosta, joihin ei nykyisin enää voitu vedota. Osin ne olivat myös uudemman lainsäädännön johdosta lakanneet olemasta voimassa niin että vain jokin yksityiskohta enää oli sovellettavana. Tästä syystä näiden säädösten muodon muuttaminen olisi käynyt päinsä vain sisällön enemmän tai vähemmän perusteellisen muokkauksen yhteydessä. Siltä osin kuin säädökset olivat syntyneet säätyjen myötävaikutuksella, oli vain nimikettäkin koskevan muutoksen tapahduttava samassa järjestyksessä.

Asiaan liittyi senaatin mielestä sekin, että sellaisten säännösten etsiminen ja muokkaaminen jo niiden antamisaika huomioon ottaen olisi sekä vaatinut paljon työtä että ollut aikaaviepää ja aiheuttanut merkittäviä kus-

---

kin nimitetty senaattoriksi oikeusosastoon. Montgomery palasi senaattiin vielä 1896, tuolloin sen oikeusosaston varapuheenjohtajaksi J. Ph. Palménin siirryttyä eläkkeelle 60-vuotisen palvelun jälkeen. Montgomeryn eroamisista ks. myös Federley 1963 s. 47—76.

[17] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 29. 5. 1891; senaatin esitys on aktissa VSV 24/1891. Samassa plenumissa oli ennen tämän asian käsittelyä ollut ensimmäistä kertaa esillä keisarin määräys, että senaatin oli tehtävä esitys muun muassa ministerivaltiosihteerin velvollisuudesta hankkia Venäjän asianomaisen ministerin lausunto asetusehdotuksista ja esitysehdotuksista.

tannuksia, joista ei kuitenkaan olisi ollut suurta hyötyä maan oikeusjärjestykselle. Senaatin mukaan oli nimittäin itsestään selvää, ettei näin annettujen uusien säännösten tulkinnassa ja soveltamisessa kuitenkaan voitu välttää palaamista vanhojen säännösten sanamuotoon ja niiden syntyajan historiallisten olosuhteiden huomioon ottamista.

Esittämillään perusteilla senaatti päätyi alistukseen, että kenraalikuvernöörin kirjelmässä tarkoitettujen toimenpiteiden annettaisiin raueta. Jollei tämä ehdotus kuitenkaan saisi keisarin hyväksymistä ja jos kysymyksessä olevaan työhön nyt ehdottomasti pitäisi ryhtyä, katsoi senaatti, että »tämä arkaluontoinen ja laaja työ, joka vie kauan ja vaatii paljon tietoa ja taitoa», sopivimmin ja vähäisimmin kustannuksin voitaisiin suorittaa asettamalla lainvalmistelukuntaan tätä tarkoitusta varten erityinen osasto. Tämän osaston, jonka toiminta määrättäisiin myös täydellisen työsuunnitelman sisältävällä johtosäännöllä, tulisi käsittää vähintään kolme jäsentä, joilla olisi samat edut kuin lainvalmistelukunnan nuoremmilla jäsenillä.

Näin senaatti siis valitsi saman taktiikan kuin vuoden 1882 käskykirjeen johdosta syntyneessä tilanteessa: ratkaisuna oli (senaatin työkaluna toimiva) lainvalmistelukunta. Senaatin kirjelmästä kuultaa paitsi luonnollinen Suomen etujen puolustaminen myös selvä närkästys siitä, että kenraalikuvernööri oli puuttunut senaatin keskeiseen toimintaan, lainvalmistelun ohjaamiseen. Perustelu, jonka mukaan uusien säännösten tulkinta ja soveltaminen tuottaisi vaikeuksia, koska jouduttaisiin suorittamaan vertailuja vanhojen säännösten sanamuotoon ja ratioon, oli ehkä vähän ontuva sikäli, että sama perustehan koskee kaikkea uutta lainsäädäntöä. Toisaalta on tietysti selvää, että sillä seikalla, oliko jokin säädös Aleksanteri I:n ja hänen seuraajiensa tunnustama »Ruotsin valtakunnan lain» osa vai keisarin antama »armollinen asetus», oli huomattava symboliarvo, minkä seikan molemmat osapuolet varmasti tiedostivat.[18]

Yhteisessä täysistunnossaan 12. 10. 1891 senaatti sitten saikin merkitä

[18] Vrt. Juva 1957 s. 99, joka katsoo, että »senaatti tahtoi täten säilyttää lainsäädännön valmisteluineen niissä muodoissa, joita maan oikeusjärjestys edellytti. Se pelkäsi, että kenraalikuvernöörin suunnittelema menettelytapa saattaisi johtaa vaikeisiin ja tuloksiltaan epäilyttäviin ratkaisuihin, vieläpä vaarallisiin konflikteihin. Sen ehdotus sen sijaan takasi ainakin perusteellisen valmistelun». Juvan kommenttiin on syytä huomauttaa, että kenraalikuvernöörin kirjelmässä kehotettiin *senaattia asettamaan toimikunta;* senaatin itsensä asettama toimikunta olisi tuskin olennaisesti poikennut lainvalmistelukunnasta saati maan oikeusjärjestyksen edellyttämistä muodoista. Pikemminkin oli kysymys siitä, että senaatti halusi käyttää tilaisuutta hyväkseen vahvistaakseen oman pysyvän lainvalmisteluelimensä, lainvalmistelukunnan, asemaa.

pöytäkirjaansa kenraalikuvernöörin kirjeen 17/29 päivältä heinäkuuta ja valtiosihteerinviraston kirjelmän 11/23 päivältä heinäkuuta, joiden mukaan keisari oli tapahtuneessa esittelyssä suvainnut kenraalikuvernöörin ehdotuksen mukaisesti määrätä, että senaatin tuli Suomessa vielä voimassa olevien Ruotsin-vallan aikaisten lakien uudelleenmuokkaamiseksi (»föromarbetande») viipymättä asettaa lainvalmistelukuntaan erityinen osasto, minkä lisäksi senaatin oli laadittava ehdotus tämän osaston johtosäännöksi ja menosäännöksi ja lähetettävä ne keisarin vahvistettavaksi.[19] Erona aikaisempaan oli tässä se, että johtosääntö piti lähettää keisarin vahvistettavaksi; lainvalmistelukunnan johtosäännönhän senaatti oli 1885 saanut itse vahvistaa. Tämä hankala yksityiskohta tuli kyllä sitten myöhemmin kierretyksi, kuten jäljempänä havaitaan. Senaatti puolestaan päätti antaa lainvalmistelukunnan tehtäväksi viipymättä laatia senaatille ehdotus kyseisen osaston johtosäännöksi ja menosäännöksi.

Lainvalmistelukunta sai ehdotuksensa valmiiksi kahdessa kuukaudessa; ehdotus on päivätty 15. 12. 1891. Lainvalmistelukunnan jäseninä sen laatiessa tätä ehdotusta olivat *Ernst Forsman, Julian Serlachius* ja *Lars Homén.*[20] Liitteineen 21 sivua käsittävässä ehdotuksessaan lainvalmistelukunta esitti melko seikkaperäisen katsauksen voimassa olleisiin Ruotsinvallan aikaisiin lakeihin, niihin tehtyihin muutoksiin ja niitä koskeneisiin uudistussuunnitelmiin.

> Perustuslakeja ei lainvalmistelukunnan mielestä voitu tarkoittaa tässä yhteydessä, koska niistä oli valmistunut komiteanmietintö (von Weissenbergin komitean ehdotus) ja senaatin esitysehdotus. Yleisestä laista oli rikos- ja rangaistuskaarten säännökset sekä muiden kaarten rikosoikeudelliset säännökset korvattu uudella rikoslailla ja siihen liittyvillä asetuksilla. Muistakin kaarista oli kokonaisia lukuja ja suuri joukko yksittäisiä lainkohtia korvattu myöhemmillä säädöksillä

[19] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 12. 10. 1891.

[20] Ehdotus on painettu; LVK 1891:1; ruotsink. Lars Homén oli tullut prokuraattorin apulaiseksi nimitetyn Henrik Gustaf Boreniuksen tilalle 19. 3. 1888. Juvan (Juva 1957 s. 100) maininta, että »lainvalmistelukunnan esitys oli laadittu sen omissa nimissä keisari-suuriruhtinaalle osoitetun kirjelmän muotoon», joka sinänsä on tietysti täysin paikkansapitävä, vaatinee tässä täydennyksen. Esitys oli nimittäin luonnollisestikin tarkoitettu senaatille, mutta laadittu noudattaen hallituskonseljin ohjesäännön 21 §:ää, jonka mukaan »kannekirjain ja hakemusten, jotka Neuvostolle annetaan, pitää oleman Keisarilliselle Maj:lle asetetut» (Schybergson (julk.) 1907 s. 159; sana »Neuvosto» on ilmeinen käännösvirhe). Sama säännös sisältyi sittemmin myös vuoden 1892 ohjesäännön 17 §:ään.

Julian Serlachiuksen tilalle lainvalmistelukuntaan tuli vuonna 1892 *August Nybergh.*

tai kumottu: naimiskaaren 8—11 luku aviopuolisoiden omaisuus- ja velkasuhteista 1889 annetulla lailla, perintökaaren 10 luku velan maksusta kuolemantapauksen johdosta ja vuosihaastosta 1868 annetuilla asetuksilla, rakennuskaaren 10 luku eräin poikkeuksin sekä 14, 15 ja 16 luku vuoden 1886 metsälailla, jolla lisäksi oli kumottu 13 luku, saman kaaren 5 ja 9 luku pääasiallisesti vuoden 1864 tilusrauhoitusasetuksella, 17 ja 18 luku huomattavilta osin vuoden 1865 kalastussäännöllä ja vuoden 1868 vesilaitosasetuksella, 23 luku vuoden 1868 metsästysasetuksella, 25 luku pääasiallisin osin teiden ja siltojen rakentamisesta ja ylläpidosta 1883 annetulla asetuksella sekä 28 luku olennaisen sisältönsä osalta kyydityksestä ja kestikievareista 1883 ja 1888 annetuilla asetuksilla. Kauppakaaren 2, 3, 4 ja 5 luku oli puolestaan yhtä pykälää koskevin poikkeuksin korvattu vuoden 1879 elinkeinoasetuksella, 14 luku vuoden 1865 palkollissäännöllä, 16 luku pääasiallisilta osin vuoden 1868 konkurssisäännöllä, verrattuna uuteen rikoslakiin, sekä 17 luku eräin poikkeuksin vuoden 1868 etuoikeusasetuksella.

Valmisteilla olevista muutoksista lainvalmistelukunta mainitsi muun muassa jo valmiin ehdotuksen uudeksi ulosottolaiksi, jolla korvattaisiin ulosottokaari. Maakaaren ja vielä voimassa olevien rakennuskaaren osien korvautumista merkitsivät muun muassa lainvalmistelukunnassa työn alla ollut ehdotus laiksi kiinteistökirjoista, säätyjen anomus maanvuokralaiksi, lainvalmistelukunnan laadittavaksi annettu ehdotus jakosäännöksi ja komiteassa käsiteltävinä olleet vesioikeussäännökset. Vireillä olleiden uudistusten jälkeen oli maakaaresta jäämässä voimaan vain 14 ja 15 luku ja rakennuskaaresta muutama luku. Myös kauppakaaren uudistamistarve oli jo pitkään ollut olemassa: tarpeen oli paitsi velvoiteoikeudellisia oikeussuhteita myös irtaimistosta tehtäviä esineoikeudellisia sopimuksia koskevan uuden lainsäädännön aikaansaaminen.

Mielenkiintoinen on lainvalmistelukunnan esittämä ajatus Suomen yleisestä siviililakikirjasta (»allmän borgerlig lagbok»). Lainvalmistelukunnan ajatuskulku oli suurin piirtein seuraavanlainen: Kun vuoden 1734 laki muodosti yhtenäisen lakikirjan, oli sen yksittäistapauksellisia säännöksiä lainsäätäjän tarkoituksenkin mukaan voitu analogisesti soveltaa myös muihin vastaavanlaisiin tapauksiin. Uudempien, vuoden 1734 lakikirjaan kuulumattomien lakien säännöksiä ei voitu tällä tavalla laajentavasti soveltaa. Tästä syystä oli syntynyt arveluttavia oikeusaukkoja, joista lainvalmistelukunta mainitsi eräitä esimerkkejä. Näiden puutteiden poistamiseksi oli tarpeen koota siviililainsäädännön alan positiivisen oikeuden pääsisältö lakikirjaan. Tätä ennen oli lainvalmistelukunnan mielestä kuitenkin ensin suoritettava velvoiteoikeuden uudelleenmuokkaus. Kun siviilioikeudelliset kaaret oli uudistettu, oli ne samoin kuin niitä korvaavat säädökset vähäisellä, mieluiten vain muodollista puolta koskevalla lisätyöllä koottavissa erityisen lainsäädäntötoimen kautta »yhtenäiseksi

kokonaisuudeksi, mikä koonnos sen jälkeen olisi voimassa maan yleisenä siviililakikirjana».

Maan oikeudenkäyntilaitoksen uudelleenjärjestämisen tarve oli lainvalmistelukunnan mukaan jo kauan ollut »tunnettu ja tunnustettu», ja siitä olivat viimeksi koolla olleet säädytkin tehneet anomuksen.[21] Nyt esillä olevassa vanhojen lakien uudelleenmuokkauksessa oli siksi tämä ala otettava uudistettavaksi, niin että oikeudenkäymiskaari ja joukko muita vanhoilta ajoilta olevia säädöksiä korvataan uudella lainsäädännöllä.

Mitä tuli muihin oikeudenaloihin, oli niilläkin tapahtunut huomattavia uudistuksia, joista lainvalmistelukunta mainitsi esimerkkeinä merilain ja kirkkolain, asetukset kunnallishallinnosta maalla ja kaupungissa sekä köyhäinhoidon. Jäljellä oli kuitenkin aloja, joilla vielä oli voimassa suuri joukko säännöksiä vanhoilta ajoilta. Näihin hallinnonaloihin kuului varsinkin kameraalilaitos monimuotoisine ja -mutkaisine säännöksineen maanluonnoista, maaveroista ja -rasituksista sekä verollepanosta ja veronhuojennuksesta, samoin tietyiltä osin rahatoimi maksuunpanoa, perintää ja tilitystä koskevine säännöksineen. Lisäksi olivat uudistamisen tarpeessa järjestystoimen erinäiset osat ja eräät muut sisäasiainhallinnon haarat samoin kuin niihin liittyvät säännökset määrättyjen viranomaisten, erityisesti lääninhallitusten ja maistraattien, järjestysmuodosta ja tehtävistä sekä niiden alaisten virkamiesten velvollisuuksista. Uudistamista vaativina lainvalmistelukunta mainitsi lisäksi säännökset sellaisista virastoista ja viranomaisista, joille ei ollut viime aikoina annettu erityistä ohje- tai johtosääntöä, sekä säännökset virka- ja palvelusmiesten oikeusasemasta ylipäänsä, sikäli kuin ei ollut kysymys perustuslakien säännöksistä.

Lainvalmistelukunta tarkasteli perusteellisesti hallinto-oikeudellisten säädösten uudistamiseen liittyviä teoreettisia ja käytännöllisiä ongelmia. Se muun muassa totesi, ettei hallinto-oikeudenkaan alan säädöksiä voitu vain pukea uuteen asuun, vaan niiden muokkaamiseen tuli liittyä myös tarpeen vaatima sisällön uudistaminen. Hallinto-oikeuden ala poikkesi lainvalmistelukunnan mukaan siviilioikeudesta sikäli, ettei sillä ollut tarkoituksenmukaista eikä luultavasti edes mahdollistakaan pyrkiä laatimaan yleistä, koko alan säännöksiä käsittävää kodifikaatiota. Sellainen yritys olisi nimittäin kohdannut luonnollisia esteitä jo säännösten monimuotoisuuden ja erilaisuuden takia ja varsinkin niiden suuren muuttuvuuden vuoksi. Sen sijaan lainvalmistelukunnan mielestä oli useimmissa tapauksissa sopivaa ja jopa suotavaa ottaa kerrallaan uudistettavaksi jonkin laa-

[21] Vuosien 1885, 1888 ja 1891 valtiopäivillä *R. A. Wrede* aatelissäädyssä ja *L. Clouberg* porvarissäädyssä olivat tehneet tätä tarkoittavan aloitteen, joka oli ehditty käsitellä vasta vuoden 1891 valtiopäivillä, joilla siitä tuli yhteinen säätyanomus; Tuominen 1964 s. 242—243.

jahkon, yhtenäisen osa-alueen säännökset. Uudistustyö oli lainvalmistelukunnan mielestä tarkoituksenmukaisinta aloittaa vero- ja verollepano- sekä veronkantotoimesta.

Hahmotellessaan sitä, miten edessä oleva työ olisi suoritettava, lainvalmistelukunta totesi ensin, että sille itselleen kuului yleistä lakia koskevien lainsäädäntökysymysten valmistelu. Oikeudenkäymiskaaren uudistaminen taas oli annettava erilliselle komitealle, jonka työssä oli kiinnitettävä erityistä huomiota käytännön elämän monimuotoisiin olosuhteisiin ja niiden kehitykseen maan eri osissa. Koko muu uudistustyö oli sen sijaan annettava perustettavan uuden osaston tehtäväksi. Osaston jäsenten tuli näin ollen olla hyvin perehtyneitä erityisesti hallinto-oikeuden eri osiin. Käsiteltävien kysymysten erityisluonteen takia oli osastolla lisäksi lainvalmistelukunnan mielestä oltava mahdollisuus käyttää apunaan toimituskuntien esittelijöitä ja muita asiantuntijoita varsinkin tarvittavan aineiston kokoamisessa ja järjestämisessä sekä yksittäiskysymyksiä koskevien selvitysten laatimisessa. Lainvalmistelukunnan molempien osastojen tuli lainvalmistelukunnan mielestä sopivimmin olla toisistaan riippumattomia.

Ja lopuksi lainvalmistelukunta esitti tiivistetyt ehdotuksensa: Perustettavan toisen osaston tuli saada tehtäväkseen koko vanhan lainsäädännön tarkastaminen, perustuslain ja yleisen lain alaan kuuluvia säädöksiä lukuun ottamatta. Työssään osaston tuli ensisijaisesti ottaa käsiteltäväkseen vero- ja verollepano- sekä veronkanto- ja tilitoimi sekä siihen kuuluvien hallintoelinten kokoonpano ja tehtävät, minkä jälkeen sen tuli saattaa loppuun myöhempi uudistustyö senaatin myöhemmin määräämässä järjestyksessä. Kyseiselle osastolle oli annettava oikeus käyttää asiantuntijoina senaatin asianomaisten toimituskuntien esittelijöitä ja muita asiantuntijoita. Muutoin osasto harjoittaisi toimintaansa sille vahvistettavan johtosäännön mukaan. Oikeudenkäymiskaaren ja siihen liittyvien asetusten tarkastamiseksi oli asetettava erityinen komitea. Omalta osaltaan lainvalmistelukunta puolestaan ehdotti, että se saisi tehtäväkseen, sen jälkeen kun jo saadut toimeksiannot oli suoritettu, kauppakaaren tarkastamisen. Sen jälkeen kun muut odotettavissa olevat yleisen lain alaan kuuluvat lainsäädäntötoimet oli suoritettu, tuli lainvalmistelukunnan ryhtyä lain siviilioikeudellisten kaarien yleiseen kodifiointiin.

Lainvalmistelukunnan mietintöön sisältyi myös ehdotus asiaa koskevaksi asetukseksi, josta sittemmin tuli myös senaatin alistus ja lopullinen asetuskin, sekä ehdotus toisen osaston menosäännöksi. Lainvalmistelukunta ehdotti, että senaatti saisi antaa osastolle työjärjestyksen, josta niin

ikään sisältyi ehdotus mietintöön. Ehdotus toisen osaston työjärjestykseksi (arbetsordning) oli itse asiassa täysin samansisältöinen kuin lainvalmistelukunnalle aikanaan vahvistettu johtosääntö (instruktion), mutta ilmeisesti siitä syystä, että johtosääntö oli nyt määrätty keisarin vahvistettavaksi, oli nimenmuutos tarpeen.

Senaatti sai lainvalmistelukunnan ehdotuksen käsiteltäväkseen joulun alla, 21. 12. 1891. Senaatti päätti jälleen asettaa valiokunnan valmistelemaan asiaa. Valiokuntaan tulivat jo edellisessäkin vastaavassa valiokunnassa olleet senaattorit Nybergh, Yrjö-Koskinen ja Fellman sekä lokakuun alusta talousosastoon tullut senaattori *Wald. Eneberg.*[22] Asian tässä käsittelyvaiheessa ei sen esittelijänä enää ollut yleisen kanslian esittelijäsihteeri tai protokollasihteeri, kuten yleensä plenumeissa, vaan tähän tehtävään lainvalmistelukunta-asetuksen 5 kohdan mukaisesti määrätty lainvalmistelukunnan jäsen, hovioikeudenasessori Homén.[23]

Senaatti hyväksyi oman alistuksensa 22. 2. 1892 pidetyssä plenumissa, edelleenkin lainvalmistelukunnasta määrätyn esittelijän, hovioikeudenasessori Homénin esittelystä.[24] Senaatin alistus oli käytännöllisesti katsoen sellaisenaan lainvalmistelukunnan mietinnön mukainen. Menosääntöehdotukseen senaatti kuitenkin teki eräitä muutoksia, joita selostetaan seuraavassa menosäännön eli »vuosirahan-säännön» yhteydessä. Alistus tuli myös Pietarissa sellaisenaan hyväksytyksi, kenraalikuvernöörinkin puollettua sitä, ja senaatti saattoi kirjata tästä tiedon täysistunnossaan 23. 5. 1892. Samassa plenumissaan senaatti päätti julkaista asetuskokoelmassa keisarin vahvistaman asetuksen »toimista voimassa olevan lainsäädännön tarkastamiseksi sen erinäisissä osissa» sekä »Vuosirahan-säännön Lainvalmistelukunnan toiselle osastolle».[25]

---

[22] Eneberg oli kuten valiokuntaan aikaisemmin kuulunut Ignatiuskin suomenmielinen. Ns. sortovuosina Eneberg omaksui myöntyväisyyssuunnan, Ignatius taas perustuslaillisuuden. ks. esim. Kansallinen elämänkerrasto I s. 572—574 (Eneberg) ja II s. 539—541 (Ignatius). Ignatius kuului ns. routavuosina perustuslaillisiin liittyneihin vanhasuomalaisiin; Rantakari 1949 s. 316.

[23] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 21. 12. 1891.

[24] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 22. 2. 1892; senaatin ehdotus on myös aktissa VSV 17/1892.

[25] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 23. 5. 1892. Asian eri käsittelyvaiheita ovat kirjallisuudessa selostaneet E. G. Palmén 1915—17 s. 1144—1146, Rauhala 1921 s. 437—439 ja Juva 1957 s. 95—103.

8.3. Asetus toimista voimassa olevan laisäädännön tarkastamiseksi ja II osaston menosääntö

Toimista voimassa olevan lainsäädännön tarkastamiseksi sen erinäisissä osissa 23. 5. 1892 annettu asetus oli niin kuin vuoden 1884 lainvalmistelukunta-asetuskin kirjoitettu että-virkkeiden muodoon, pykäläjaotusta noudattamatta. Asetuksen johtolauseessa, keisarin titulatuurin jälkeen, mainittiin myös asetuksen antamisen lähtökohta: »Armollisesti määrättyämme ryhdyttäväksi toimeen niiden lakien ja asetusten uudestaan laatimiseksi, jotka Suomessa ovat voimassa siltä ajalta kuin tämä maa oli Ruotsin yhteydessä, tahdomme Me, mainittua tarkoitusta varten, täten armossa säätää: . . .».

Asetuksen ensimmäisen kohdan mukaan oli siihen komiteaan, joka Suomenmaan Lainvalmistelukunta-nimisenä oli asetettu 1884 annetulla asetuksella, »lisättävä toinen osasto valmistelemaan ehdotuksia asetuksiksi[26], joilla vanhemmilta ajoilta voimassa oleva oikeus, paitsi perustuslakien ja yleisen lain aloilla, on ajanmukaisesti uudistettava». Toisen kohdan mukaan oli nykyisen lainvalmistelukunnan, jonka toiminnasta muutoin oli erittäin säädetty, »toimitettava tarpeellinen yleisen lain siviili-oikeudellisten kaarten tarkastus sekä sen jälestä laadittava ehdotus niiden kokoonpanosta maan yleiseksi kansalais-laiksi». Kolmannen kohdan mukaan »oikeudenkäyntilaitosta koskevan lainsäädännön tarkastamista varten» oli »asetettava erityinen asianymmärtävistä henkilöistä kokoonpantu komitea».

Asetuksen neljännen kohdan mukaan toisen osaston oli »etupäässä otettava käsiteltäväkseen maan vero- ja veronpano- sekä ylöskanto- ja tilintekotoimi ynnä niiden virastojen järjestys ja virkatoimi, joilla näissä on tekemistä». Viidennen kohdan mukaan senaatti määräsi vähitellen »järjestyksen, minkä mukaan toiselle osastolle tämän lisäksi kuuluva työ on suoritettava». Se, mitä vuoden 1884 asetuksen toisessa kohdassa oli säädetty »Senaatin silmällä-pidosta Lainvalmistelukuntaan nähden ja tämän työskentelyn johtamisesta sekä siitä valvonnasta, jonka alaisena Kenraalikuvernöörin Senaatin puheenjohtajana on pidettävä Lainvalmistelukunnan toimintaa», oli asetuksen kuudennen kohdan mukaan sovellettava myös toiseen osastoon. Seitsemännen kohdan mukaan oli toisessa osastossa »oleva yksi vanhempi ja kaksi nuorempaa jäsentä, jotka Senaatti valitsee ja määrää kol-

[26] Ruotsinkielisessä asetustekstissä käytetään tässä sanaa »författningar» eikä sanaa »förordningar».

meksi vuodeksi kerrallaan erittäin annettuun vuosirahan-sääntöön pantuja palkkioita vastaan».

Lainvalmistelukunnan molempain osastojen tuli asetuksen kahdeksannen kohdan mukaan »ensimmäisen osaston vanhin jäsen ollen esimiehenä, kokoontua yhteiseen neuvotteluun, silloin kun Senaatti katsoo sen jotakin asiaa varten tarpeelliseksi». Asetuksen yhdeksännen kohdan mukaan senaatin vallassa oli, »tarvittaessa, osaston vahvikkeeksi tahi myös sen avuksi taikka tietojen antamista varten siihen kutsua asianomaisen Senaatin Toimituskunnan esittelijä tahi muita asianymmärtäviä henkilöitä, niinkuin myös osaston käyttelemiä asioita itselleen esittelyttää yhdellä sen jäsenistä sekä, milloin asianhaarat antavat aihetta, asettaa erityiskomiteoita määrättyjen lainsäädäntöasiain käsittelyä varten».

Asetuksen mukaan oli keisari samalla vahvistanut »tähän oheen pannun menosäännön Lainvalmistelukunnan toista osastoa varten». Senaatin toimeksi jäi asetuksen mukaan »valmistaa osastolle työjärjestyssääntö[27], joka sisältää ne tarkemmat määräykset, jotka sille annettuun toimeen nähden saatetaan tarpeellisiksi huomata».

Asetuksen liitteenä ollut vuosirahan-sääntö oli samanlainen kuin aikanaan lainvalmistelukunnalle eli siis tästä lähtien ensimmäiselle osastolle vahvistettu. Ainoa ero oli se, että vahtimestarin palkkaamiseksi sekä tarverahoiksi ynnä muuksi, kuin myös osastolle tarpeellisen käsikirjaston hankkimiseen, osoitettiin 2 000 markkaa, kun I osastolle vastaava summa oli 4 000 markkaa. Mutta menosäännön muistutus 1:n mukaan »Lainvalmistelukunnan kirjastoa saapi käyttää toinen osasto, jonka tulee sille valmistelukunnan jäsenistä, joka hoitaa kirjastoa, ilmoittaa hankittavaksi se kirjallisuus, mitä osasto tarvitsee».

Toisen osaston jäsenten palkkaus oli siis sama kuin I osaston: vanhempi jäsen sai vuodessa 14 000 markkaa, mistä arvioitu vähennys oli 4 000 markkaa, ja nuoremmat jäsenet kumpikin 10 000 markkaa, mistä arvioitu vähennys oli 1 500 markkaa, minkä lisäksi oli mahdollisia lisäpalkkioita varten varattu 5 000 markkaa. Lainvalmistelukunnan ehdotuksen mukaan kaikkien kolmen jäsenen palkkio olisi ollut 10 000 markkaa, ja arvioitu vähennys yhteensä 6 000 markkaa eli 2 000 markkaa kultakin.[28] Lisäksi

[27] Ruotsiksi »arbetsordning».

[28] Lainvalmistelukunnalla oli varmaankin paremmat mahdollisuudet kuin senaatilla arvioida, kuinka suuri palkkiosta vähennettävä taustavirasta käteen jäävä palkan osa käytännössä oli, mutta senaatti ei liene halunnut hyväksyä II osastolle erilaista menosääntöä kuin alkuperäiselle lainvalmistelukunnalle.

lainvalmistelukunnan ehdotuksen mukaan toisen osaston puheenjohtajalle olisi maksettu erityistä palkkiota 2 000 markkaa, jolloin siis II osaston puheenjohtajan vuosipalkkio olisi ollut 2 000 markkaa pienempi kuin I osaston vanhemman jäsenen. Lainvalmistelukunnalle lienee puheenjohtajan mainitessaan sattunut lipsahdus; olihan tästä nimityksestä vajaa kymmenen vuotta aikaisemmin nimenomaisesti luovuttu siitä syystä, että puheenjohtaja olisi kenraalikuvernööri Heidenin mielestä ollut keisarin nimitettävä.

8.4. Toinen osasto ja oikeudenkäyntilaitoskomitea

Samassa plenumissaan 25. 5. 1892, jossa senaatti päätti asetuksen julkaisemisesta, senaatti asetti valiokunnan valmistelemaan II osaston jäsenten kutsumista sekä asianymmärtävien henkilöiden kutsumista oikeudenkäymiskaaren uudistamista varten asetettavaan komiteaan. Valiokuntaan tulivat senaattorit *August Nybergh, G. Z. Yrjö-Koskinen, J. G. Sohlman* ja *Wald. Eneberg.*[29]

Lomien jälkeen, 30. 9. 1892 pidetyssä plenumissa[30] senaatti päätti uskoa lainvalmistelukunnan toisen osaston vanhemman jäsenen tehtävän lainvalmistelukunnan nuoremmalle jäsenelle, Viipurin hovioikeuden asessorille *Lars Homénille.* Määräys annettiin kolmivuotiskaudeksi, joka alkoi 1 päivästä tammikuuta 1893. Samalla senaatti päätti uskoa oikeudenkäyntilaitosta koskevan lainsäädännön uudistamista varten asetettavan komitean puheenjohtajan tehtävän Aleksanterin yliopiston siviililainopin ja roomalaisen oikeuden professorille, vapaaherra *Rabbe Axel Wredelle.*[31] Myös Wreden tehtävä alkoi 1 päivästä tammikuuta 1893, mutta sille ei asetettu määräaikaa. Palkkioksi Wredelle määrättiin vuodessa 14 000 markkaa, mistä vähennettäisiin se osa hänen palkastaan, josta hän ei olisi velvollinen luopumaan sijaisen palkkaamiseksi. Näin siis Wredenkin tehtävä oli päätoimi, josta seurasi automaattinen virkavapaus professorin virasta. Kysymyksen toisen osaston muiden jäsenten valinnasta ja uuden jäsenen valitsemisesta ensimmäiseen osastoon Homénin jälkeen senaatti päätti siirtää

[29] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 23. 5. 1892.

[30] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 30. 9. 1892.

[31] Wrede oli itse ollut aloitteentekijänä asiaa koskevassa säätyjen vuoden 1891 valtiopäivillä hyväksymässä anomuksessa, Tuominen 1964 s. 242—243.

oikeusosaston käsiteltäväksi.[32] Muiden asianymmärtävien henkilöiden kutsuminen oikeudenkäyntilaitoskomiteaan jätettiin puolestaan senaatin talousosastolle.

Senaatin oikeusosaston 28. 10. 1892 pidetyssä täysistunnossa, johon syyskuussa annetun senaatin uuden ohjesäännön mukaisesti otti osaa myös vastaperustetun oikeustoimituskunnan päällikkö August Nybergh (myöhemmin af Nyborg), päätti senaatti yksimielisesti valita I osaston nuoremmaksi jäseneksi Viipurin hovioikeuden notaarin, molempain oikeuksien tohtori *Berndt Julius Grotenfeltin*. Määräys annettiin tavan mukaisesti vain eronneen jäsenen jäljellä olevaksi määräajaksi, eli 1 päivästä tammikuuta 1893 1 päivään tammikuuta 1894. Nuorempien jäsenten valitsemisen II osastoon senaatti siirsi myöhempään kokoukseen.[33]

Kun II osaston nuorempien jäsenten valinta tuli oikeusosaston päätettäväksi 4. 11. 1892[34], jouduttiin valinnasta äänestämään. Ensimmäisenä äänesti uuden ohjesäännön mukaisesti oikeustoimituskunnan päällikkö Nybergh. Hänen mielestään oli tehtävään valittava Hauhon tuomiokunnan tuomari *Valentin Gummerus* ja Turun hovioikeuden kanslisti *Pehr Evind Svinhufvud*. Äänestyksessä Svinhufvud sai kaikkien äänet, mutta Gummerus tuli valituksi seitsemällä äänellä; kolme senaattoria kannatti Helsingin maistraatin oikeusneuvosmiestä *Ernst Emil Schybergssonia*. Ennen määräysten antamista oli Gummerukselta ja Svinhufvudilta vielä tiedusteltava, olivatko he halukkaita ottamaan tehtävän vastaan. Kun suostumukset oli saatu, päätti oikeusosasto 5. 12. 1892 valita ja määrätä Valentin Gummeruksen ja P. E. Svinhufvudin lainvalmistelukunnan toisen osaston nuoremmaksi jäseneksi 1. 1. 1893 alkavaksi kolmivuotiskaudeksi.[35]

Talousosasto puolestaan valitsi oikeudenkäyntilaitoskomitean muut jäsenet 5. 12. 1892 pitämässään istunnossa.[36] Asian esitteli oikeustoimituskunnan esittelijäsihteeri *E. A. Forssell*, joka myös oli esitellyt lainvalmistelukunnan nuorempien jäsenten nimittämisasian oikeusosastossa ja joka jo aikaisemmin oli esitellyt lainvalmistelukuntaan liittyviä asioita senaatin plenumissa yleisen kanslian protokollasihteerinä. Talousosasto päätti vali-

[32] Senaatille oli 13. 9. 1892 annettu uusi ohjesääntö, jolla lainvalmistelukunnan jäsenten määrääminen oli siirretty oikeusosastolle. Tästä enemmän jäljempänä.

[33] Senaatin Oikeusosaston ptk oikeustoimituskunnan esittelystä 28. 10. 1892, Ce 1/VA.

[34] Oikeusosaston ptk oikeustoimituskunnan esittelystä 4. 11. 1892, Ce 1/VA.

[35] Oikeusosaston ptk oikeustoimistuskunnan esittelystä 18. 11. 1892, Ce 1/VA.

[36] Talousosaston ptk 5. 12. 1892.

ta ja määrätä Ilomantsin tuomiokunnan kihlakunnantuomarin *Karl Waldemar Nyströnin* ja Salmin tuomiokunnan kihlakunnantuomarin *Oskar Waldemar Wilskmanin* jäseniksi oikeudenkäyntilaitoskomiteaan, joka oli aloittava toimintansa Helsingissä tulevan vuoden 1893 alusta. Nystén ja Wilskman määrättiin tehtävään palkkiota vastaan, joka oli arvioitu 6 000 markaksi, minkä lisäksi Nystén sai hyvityksenä Helsinkiin muutostaan nostaa kaikkiaan 2 000 markkaa määrärahasta, joka oli varattu lainvalmistelukunnan jäsenille mahdollisesti tarvittaviin lisäpalkkioihin.

Näin siis oikeudenkäyntilaitoskomitea itse asiassa oli »lainvalmistelukunnan kolmas osasto»: se muodostui niin kuin lainvalmistelukunnan osastot kolmesta tehtävää päätoimisesti hoitamaan määrätystä jäsenestä. Erona lainvalmistelukuntaan tosin oli se, ettei oikeudenkäyntilaitoskomitean jäseniä valittu määräajaksi vaan toistaiseksi. Komitean puheenjohtajan R. A. Wreden vuosipalkkio oli sama kuin lainvalmistelukunnan vanhempien jäsenten, 14 000 markkaa vuodessa. Komitean muiden jäsenten palkkio oli 6 000 markkaa, mihin tuli lisäksi kihlakunnantuomarin palkasta sijaisen palkkaamisen jälkeen käteen jäävä osa — 2/3 palkasta ja palkkioista ilman sportteleita[37] — kun taas lainvalmistelukunnan nuorempien jäsenten 10 000 markan palkkiosta vähennettiin taustavirasta tuleva palkan osa.

Mitä tulee lainvalmistelukunnan toiseen osastoon, niin sen jäsenistä Homén oli vanhemmaksi jäseneksi tullessaan, siis vuoden 1893 alussa, 47-vuotias. Gummerus oli 39- ja Svinhufvud 30-vuotias. Kaikki kolme olivat molempain oikeuksien kandidaatteja, mikä tutkinto siihen aikaan edellytti myös filosofian kandidaatin tutkinnon suorittamista. Svinhufvud oli vasta aivan virkauransa alussa. Hän oli tullut Turun hovioikeuden kielenkääntäjäksi suomen kieltä varten helmikuussa 1889. Hovioikeuden kanslistiksi hänet oli nimitetty lokakuussa 1891. Hän sai nimityksen hovioikeudenreistraattoriksi 11. 11. 1892, eli vasta sen jälkeen kun valinta lainvalmistelukuntaan oli tapahtunut, mutta ennen kuin oikeusosasto lopullisesti päätti määräyksen antamisesta.[38]

---

[37] Ks. esim. Ståhlberg 1913 s. 217.

[38] Bergholm 1912 s. 238—239, 261 ja 399—400. Juva 1957 s. 103 toteaa nimityksestä, että »kutsuminen lainvalmistelukunnan jäseneksi oli huomattava tunnustus. Se, että vaali osui Svinhufvudiin, joka palveli vasta hovioikeuden alimmissa viroissa, johtui ilmeisesti siitä, että hänet tunnettiin harkitsevaksi ja tietorikkaaksi mieheksi. Hän oli sekä filosofianmaisteri, jolla oli Pohjoismaiden historiassa korkein arvosana, että molempien oikeuksien kandidaatti. Hänen teoreettiset opintonsa olivat näin ollen perinpohjai-

Lainvalmistelukunnan toinen osasto sai toimintansa aloittaessaan itselleen virkahuoneiston Säätytalosta.[39] Työjärjestystä ei II osastolle vahvistettu, vaan osasto noudatti oikeustoimituskunnan päällikön määräyksestä toistaiseksi työjärjestysehdotusta, kunnes olisi saatu lähempiä kokemuksia osastolle sopivista toiminnan järjestelyistä.[40]

8.5. Miten »lainsäädännön tarkastaminen sen erinäisissä osissa» toimitettiin

Vuoden 1892 tarkastamisasetuksen mukaan lainvalmistelukunnan eli I osaston oli »toimitettava tarpeellinen yleisen lain siviili-oikeudellisten kaarten tarkastus sekä sen jälestä laadittava ehdotus niiden kokoonpanosta maan yleiseksi kansalais-laiksi» (eli siviililakikirjaksi); II osasto puolestaan oli lisätty »valmistelemaan ehdotuksia asetuksiksi, joilla vanhemmilta ajoilta oleva oikeus, paitsi perustuslakien ja yleisen lain aloilla, on ajanmukaisesti uudistettava», ja sen oli »etupäässä» otettava käsiteltäväkseen verotoimi.

Siviilioikeudellisten kaarten tarkistamissuunnitelma oli laadittu lainvalmistelukunnassa, mikä osoittanee, että lainvalmistelukunnassa oli halua laajamittaiseenkin uudistamistyöhön. Lainvalmistelukunnan toimeksiannot antoi kuitenkin senaatti. Ne puolestaan osoittavat, ettei senaatti nytkään ollut kiinnostunut kodifioinnista.

---

semmat ja syvemmät kuin useimpien lakimiesuralla toimivien. Samaten olivat Lars Homén ja Valentin Gummerus myös filosofianmaistereita ja molempien oikeuksien kandidaatteja. Oli luonnollista, että lainvalmistelukuntaan otettiin juuri teoreettisesti lakitieteeseen syvällisesti perehtyneitä miehiä, sillä heidän työnsä oli tutkijan ja lainlaatijan työtä».

Varmaan valitsijoilla on täytynyt olla jonkinlainen kuva myös Svinhufvudin mielipiteistä, mutta varsinaisestihan Svinhufvud ryhtyi julkisesti osallistumaan politiikkaan vasta myöhemmin. II osaston jäsenistä Lars Homén oli liberaali; Gummerus ja Svinhufvud taas suomenmielisiä. Homén ja Svinhufvud edustivat ns. routavuosina perustuslaillisia mielipiteitä. Gummerus puolestaan kuului myöntyväisyyssuunnan edustajiin ja oli mm. 1901—1905 ns. myöntyväisyyssenaatin oikeusosaston jäsenenä. Hietaniemi 1980.

[39] Juva 1957 s. 106.

[40] Oikeusosaston ptk oikeustoimituskunnan esittelystä 16. 11. 1900, Ce 8/VA.

Oikeusosasto joutui tunnustamaan työjärjestyksen puuttumisen kenraalikuvernööri Bobrikovin pyydettyä käyttöönsä lainvalmistelukunnalle vahvistettua johtosääntöä ja työjärjestystä. Senaatin mukaan II osasto noudatti toistaiseksi »senaatin piirissä laadittua ehdotusta työjärjestykseksi» eli ilmeisesti lainvalmistelukunnan ehdotusta.

Tarkastamisasetuksen antamisen jälkeen I osasto sai vuoteen 1895 mennessä seuraavat toimeksiannot:[41]

> Oikeudenkäymiskaaren muuttaminen oikeudenkäyntimenettelyn nopeuttamiseksi ja yksinkertaistamiseksi (30. 5. 1892; tämä asia siirrettiin lainvalmistelukunnan ehdotuksesta oikeudenkäyntilaitoskomitealle 16. 1. 1893), maan omistajan tai haltijan velvollisuus luopua korvausta vastaan tietystä käyttöoikeudestaan siihen yleisen tarpeen vuoksi (7. 6. 1893), maan omistajan tai haltijan velvollisuudesta luovuttaa maata korvausta vastaan yleiseen tarpeeseen 1864 annetun asetuksen tarkistaminen (19. 5. 1893), rautatien omistajan vastuun laajentaminen (11. 12. 1893), sotaväen rikoslain tarkistaminen (24. 4. 1894), huutokauppalaitoksen järjestäminen (15. 10. 1894), upseerien kunniatuomioistuimet (18. 2. 1895), sotaylioikeuden johtosäännön muuttaminen (12. 2. 1895), konkurssisäännön kokonaistarkistus (6. 5. 1895)[42], avoimia ja kommandiittiyhtiöitä sekä taloudellisia yhdistyksiä koskevat säännökset (2. 5. 1895), sakon määräaika ja perinnän täytäntöönpano (1. 11. 1895), tonttijärjestelyt kylässä ja naapuruussuhteet (28. 10. 1895), uuden ulosottolain edellyttämät hallinnolliset säännökset (3. 12. 1895), pakkolunastuslaki (1895) ja shekkejä ja maksuosoituksia koskeva lainsäädäntö (17. 12. 1895).[43]

Edellä oleva luettelo osoittaa, että senaatti edelleenkin käytti lainvalmistelukuntaa eteen tulleiden ajankohtaisten lainsäädäntöasioiden hoitamiseen. Vuoden 1892 tarkastamisasetuksen säännöksistä ei näy paljoa piitatun. Siviilioikeudellisten kaarten tarkastusta edustaa lähinnä avoimia ja kommandiittiyhtiöitä koskevien säännösten laatiminen ja naapuruussuhteet, joista jälkimmäisestä lainvalmistelukunta ei ehtinyt laatia ehdotusta.[44] Kun tiedetään, että kommandiittiyhtiöitä vieläkin (1984) koskee 1864

---

[41] Toimeksiannot 1880-luvulla on lueteltu edellä jakson 7.2. lopussa. Lainvalmistelukunta oli 1890-luvulla saanut lisäksi seuraavat toimeksiannot: sakolla sovittamattoman rangaistuksen täytäntöönpano ja rangaistusluettelon laatiminen (4. 10. 1890), Venäjän kansalaisen oikeus hankkia kiinteätä omaisuutta Suomesta (6. 8. 1890), eräät yksityisiin rautateihin liittyvät säännökset (16. 5. 1890), teoslainakiinnitys (17. 2. 1890) ja edellä tässä luvussa jo selostettu II osaston perustaminen, minkä lisäksi lainvalmistelukunnalta oli pyydetty muutama lausunto; Vettenranta 1983 s. 15—18.

[42] Konkurssisäännön tarkistus siirrettiin 11. 10. 1909 II osastolle, joka ei ehtinyt saada tehtäväänsä valmiiksi ennen lainvalmistelukunnan lakkauttamista 1914 (Vettenranta 1983 s. 25). Kuten tunnettua, konkurssisäännön tarkistus on vieläkin (1984) vireillä.

[43] Vettenranta 1983 s. 19—29. Shekkejä yms. koskeva ehdotus ei sekään valmistunut ennen lainvalmistelukunnan lakkauttamista.

[44] Vettenranta 1983 s. 26. Avoimia yhtiöitä yms. koskeva ehdotus (LVK 1914:1) valmistui vasta 12. 12. 1913; m.t. s. 25.

annettu asetus äännöttömistä eli kommandityhdyskunnista ja että avoimista yhtiöistä edelleenkin säädetään vuoden 1734 lain kauppakaaren 15 luvussa, voidaan todeta, etteivät lainvalmistelukunnan I osastolle 1892—95 annetut toimeksiannot muodostaneet juurikaan pohjaa tarkastamisasetuksessa tarkoitetulle siviililakikirjalle. Lainvalmistelukunnan I osaston toimintakertomuksissa vuosilta 1893—1896 mainitaan vain senaatin erikseen antamat toimeksiannot. Mitään mainintaa siviilioikeudellisten kaarten uudistamisesta ei toimintakertomuksissa ole.[45]

Toinen osasto sen sijaan ryhtyi asetuksessa tarkoitettuun verolainsäädännön valmisteluun. Lähes viiden vuoden työn tuloksena syntyi laaja mietintö välittömän verotuksen uudistamisesta.[46] Muut II osaston ennen sen 1902 tapahtunutta ensimmäistä lakkauttamista saamat toimeksiannot koskivat kaupunkien liikennemaksuja (20. 5. 1895), vesijättömaita koskevaa lainsäädäntöä (9. 3. 1896), naisen oikeutta harjoittaa lääkärintointa (1897), asumisoikeutta kruununtiloilla koskevien säännösten muuttamista (28. 3. 1898), maaseudun yleistä poliisijärjestystä (12. 3. 1898), taloudellisten ja poliittisten päätösten tiedoksiantoa koskevien säännösten täydentämistä (13. 1. 1900), julkisia kuulutuksia koskevia säännöksiä (27. 3. 1900), vankeinhoitoa ja vankeinkuljetusta koskevan lainsäädännön tarkistamista (13. 6. 1900) ja vakuutusvälipuhetta (9. 12. 1901).[47]

Kuten havaitaan, eivät II osastonkaan sittemmin saamat toimeksiannot näytä juuri koskeneen tarkastamisasetuksessa mainittua vanhemmilta ajoilta voimassa olevan oikeuden uudistamista, vaan enimmäkseen kokonaan uutta lainsäädäntöä.

Edellä olevien tarkastelujen perusteella näyttäisi jopa siltä, että vuoden 1892 tarkastamisasetuksen antaminen oli eräiltä osin lavastettu operaatio, jolla Heidenin esittämät vaatimukset Ruotsin-vallan aikaisten lakien saattamisesta armollisten asetusten muotoon saatiin pois päiväjärjestyksestä. Kun vertaa lainvalmistelukunnan ehdotusta asiassa senaatin ensimmäiseen kannanottoon[48], saa sen kuvan, että lainvalmistelukunta tosissaan

---

[45] I osaston toimintakertomukset 1893—1896. Toimintakertomuksista ja niiden arkistosijoituksesta on erillinen luettelo arkistolähteiden luettelossa.

[46] »Betänkande angående ombildning af den direkta beskattningen», 2+955+XVII s. (LVK 1898:1; ruotsink.). Kysymyksessä on ns. periaatemietintö, johon ei vielä sisältynyt säädösehdotuksia. Mietinnössä on laaja katsaus ulkomaiseen oikeuteen.

Ks. Mäntynen 1980 s. 5 ja sama 1983 (Vettenranta 1983) s. 49.

[47] Vettenranta 1983 s. 59—57. Luettelosta saattaa puuttua joitakin toimeksiantoja, koska kaikkia toimintakertomuksia ei ole löytynyt.

[48] Ks. edellä jakso 8.2.

suunnitteli laajamittaista uudistustyötä. Senaatti ei kuitenkaan näytä käytännössä tällaista uudistushanketta siviililakikirjasuunnitelmineen katsoneen tarpeelliseksi, vaan se käytti edelleenkin lainvalmistelukuntaa yksittäisten osittaisuudistusten valmisteluttamiseen tai asioiden hautaamiseen, kuten konkurssisäännön uudistamisen osalta oli asianlaita. Uuden II osaston ensimmäiset viisi vuotta tosin kuluivat laajamittaisen verouudistuksen suunnitteluun, mikä hanke ei liene ollut kovin suuren uudistustarpeen vaatima, koskapa se aikanaan ei johtanut tulokseen. Tältä kannalta ei olekaan ihmeteltävä sitä, että II osaston jäsenistä ainakin Svinhufvud ja Gummerus pitivät työtään lainvalmistelukunnassa kuolettavana.[49]

9. MUUT LAINVALMISTELUKUNNAN ASEMAN JA ORGANISAATION MUUTOKSET 1892—1914

9.1. Senaatin uusi ohjesääntö 1892 ja vuoden 1896 delegointiasetus

Joulukuussa 1891 oli senaatin käsiteltäväksi tullut koko senaattia välittömästi koskeva asia, nimittäin kysymys senaatin ohjesäännöstä. Vuonna 1809 vahvistettu hallituskonseljin ohjesääntö oli jo jäänyt ajastaan jälkeen, ja siihen oli jouduttu tekemään useita muutoksia. Aloite ohjesäännön uudistamiseksi ei kuitenkaan tullut senaatilta itseltään vaan kenraalikuvernööri Heideniltä, jonka vuosien 1888—1891 kriisien aikaista levotonta aloitteellisuutta on jo edellä käsitelty. Heiden oli 12. 12. 1891 lähettänyt oman ohjesääntöehdotuksensa suoraan ministerivaltiosihteerille. Keisari kuitenkin määräsi asiasta hankittavaksi lausunnon senaatiltakin, mistä kenraalikuvernööri ilmoitti senaatille kirjeessään 22. 12. 1891. Kirjeessään Heiden myös ilmoitti hallitsijan tahdon olevan, että kenraalikuvernöörin valtaa lisättäisiin.[1] Kun senaatti näytti aikailevan asian käsittelyssä, asetettiin lausunnolle Heidenin pyynnöstä määräaika 1 päivään toukokuuta 1892.[2]

---

[49] Juva 1957 s. 110. Svinhufvud oli Juvan mukaan vanhoilla päivillään selittänyt, että toiminta lainvalmistelukunnassa oli »erikoisen kuollutta aikaa, kun osastolla oli verokysymykset valmisteltavana, joita ei tuntenut ja joita ei tarvinnut». Myös Gummerus piti Juvan mukaan työtä kuolettavana.

[1] Rauhala 1921 s. 455.

[2] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 7. 3. 1892.

Senaatti käsitteli lausuntoaan 11., 12., 13. ja 25. 4. 1892 pitämissään plenumeissa, ja kenraalikuvernööri lähetti Senaatin esityksen Pietariin oman lausuntonsa kera 3. 7. 1892.[3] Kun uusi ohjesääntö ei muuttanut vuoden 1809 ohjesäännön perusteita[4], katsoi senaatti, ettei säätyjen myötävaikutusta tarvittu. Sen sijaan äänestettiin siitä, oliko asiasta hankittava säätyjen lausunto. Senaatin enemmistö puolsi säätyjen lausunnon hankkimista; vähemmistö, johon kuuluivat muun muassa *G. Z. Yrjö-Koskinen* ja *J. Ph. Palmén*, ei pitänyt lausuntoakaan tarpeellisena.[5]

Kenraalikuvernöörin ja senaatin keskeiset erimielisyydet koskivat lähinnä kenraalikuvernöörin ehdotusta siitä, että plenum vastedes kokoontuisi vain erikseen annetusta käskystä ja että kenraalikuvernööri saisi ehkäistä senaatin sellaisen päätöksen täytäntöönpanon, jota ei ollut alistettava keisarille. Edellisessä asiassa kenraalikuvernööri sai tahtonsa läpi, jälkimmäisestä vaatimuksesta hän viime vaiheessa luopui[6], olihan tämä vaatimus tehokkaana painostuskeinona täyttänyt tehtävänsä sikäli, että senaatti vain vähäisehköin vastalausein oli hyväksynyt uuden ohjesäännön. Asetus sisältävä ohjesäännön Keisarilliselle Suomen Senaatille annettiin 13. 9. 1892.

Seuraavassa käsitellään lähemmin kenraalikuvernöörin ja senaatin ohjesääntöehdotusten[7] niitä kohtia, jotka liittyvät lainvalmistelukuntaan. Tärkeä uudistus lainvalmistelukunnankin tulevaisuuden kannalta oli oikeustoimituskunnan (tulevan oikeusministeriön) perustaminen. Tätä koskeva ehdotus sisältyi jo Heidenin ehdotukseen, jossa sitä perusteltiin seuraavasti:

> »Lisäksi täytyy pitää puutteena Senaatin nykyisessä organisaatiossa sitä, että siitä puuttuu niin erityinen elin oikeushallintoon kuuluvien kysymysten käsittelemiseksi kuin myös toimihenkilö, jonka välittömänä velvollisuutena olisi tehdä aloitteita lainsäädäntökysymyksissä.»

---

[3] Rauhala 1921 s. 456—459, senaatin yhteisen täysistunnon ptk 11. 4., 12. 4., 13. 4. ja 25. 4. 1892. Kenraalikuvernöörin ehdotus painettuna venäjäksi ja niin ikään painettuna ruotsinkielisenä käännöksenä on aktissa VSV 9/1892, jossa on myös senaatin esitys painettuna (ruotsiksi).

[4] Uuden ohjesäännön johtolauseessa sanotaan mm.: ». . . säilyttäen mainitun Ohjesäännön pääperusteet, täten armossa vahvistaa seuravan uudistetun ohjesäännön Suomen Senaatillemme».

[5] Rauhala 1921 s. 457, senaatin yhteisen täysistunnon ptk 13. 4. 1892.

[6] Rauhala 1921 s. 460—461; vrt. s. 455—456.

[7] Ehdotukset aktissa VSV 9/1892.

Kenraalikuvernöörin ehdotuksessa oikeustoimituskunta oli viimeisenä toimituskunnista. Sen yleisenä tehtävänä olisi tämän ehdotuksen mukaan ollut »tehdä aloitteita lainsäädäntötoimenpiteiksi perustuslakien, siviili- ja rikoslakien sekä hallinto-oikeuden alalla». Senaatti puolsi lämpimästi oikeustoimituskunnan perustamista. Senaatin ehdotuksessa ja lopullisessa ohjesäännössä oikeustoimituskunta oli sijoitettu ensimmäiseksi toimituskunnista. Sen tehtäväksi kuuluvista aloitteista pudotettiin senaatin ehdotuksen mukaisesti kuitenkin pois aloitteet hallinto-oikeuden alalla.

Kuten edellä on käynyt ilmi, ehdotus oikeustoimituskunnan perustamisesta palautuu Cronstedtin hallintolaitoskomitean ehdotuksiin vuodelta 1865 ja senaatin ehdotukseen vuodelta 1866, ja miksei sitäkin aikaisempaan *Adolf Törngrenin* valtiopäiväaloitteeseen lainvalmisteluosaston eli -departementin perustamisesta vuodelta 1863.[8] Kun senaatin organisaatiota oli vuonna 1888 suunniteltu eräin osin uudistettavaksi, oli senaattori *Woldemar von Daehn,* josta sitten 1889 tuli ministerivaltiosihteerin apulainen ja huhtikuussa 1891 ministerivaltiosihteeri, kannattanut oikeustoimituskunnan perustamista. Silloin oli kuitenkin katsottu, että tämä olisi ollut niin merkityksellinen poikkeus vuoden 1809 ohjesäännön perusteista, ettei sitä voitu hallinnollisesti suorittaa.[9]

Lainvalmistelukunta oli kenraalikuvernöörin ehdotuksen 131 §:ssä ehdotettu asetettavaksi oikeustoimituskunnan alaiseksi, ja tämä ehdotus toistui myös senaatin ohjesääntöehdotuksen 105 §:ssä. Vuoden 1892 ohjesäännön 103 § tulikin kuulumaan seuraavasti:

> »Oikeus-toimituskuntaan luetaan:
> maan tuomioistuimet, lainvalmistelukunta ja vankeinhoito-hallitus.»

Siitä, kumpi osasto määräisi lainvalmistelukunnan jäsenet, ei kenraalikuvernöörin ehdotuksessa ollut säännöstä. Voimassa olleen järjestelmän

[8] Torvisen (Torvinen 1977 s. 34) Heidenin ehdotuksia koskeva toteamus: »Niihin kuului mm. ehdotus oikeustoimituskunnan perustamisesta, jota *J. V. Snellman* oli esittänyt jo v:n 1872 valtiopäivillä.» antanee lukijalle väärän kuvan oikeustoimituskunnan/oikeusministeriön »isyydestä»; varsinkin kun J. V. Snellman 1860-luvulla vireillä olleita hallintolaitosten uudistussuunnitelmia käsiteltäessä oli käsittelyn loppuvaiheessa (1868) asettunut finanssitoimituskunnan päällikkönä vastustamaan oikeustoimituskunnan perustamista, kuten edellä jaksossa 4.4. on kerrottu. Ks. esim. Rauhala 1921 s. 130.

[9] Rauhala 1921 s. 448—449. Myös *Leo Mechelin* vastusti menettelymuotoa koskevin syin von Daehnin ehdotusta, vaikka hän oli edellisenä vuonna 1887 luottamuksellisesti jakanut senaatin jäsenille suurisuuntaisen ehdotuksensa senaatin uudelleenjärjestämiseksi, mihin oli kuulunut myös oikeustoimituskunnan perustaminen. Mechelinin ehdotuksesta ks. Nordenstreng 1936 s. 223—230.

mukaanhan valinnasta ja määräämisestä päätti yhteinen täysistunto, plenum. Kenraalikuvernöörin ehdotuksen 29 §:n mukaan kuitenkin olisi kenraalikuvernööri kutsunut senaatin yhteiseen täysistuntoon vain silloin, kun siihen olisi ollut annettu armollinen käsky. Kun ehdotuksessa ei oikeus- eikä talousosastonkaan kohdalla ollut selvää niin sanottua kaatopaikkasäännöstä, olisi ilmeisestikin jouduttu tulkintateitse ratkaisemaan, kumpi osasto olisi lainvalmistelukunnan jäsenet valinnut. Kenraalikuvernöörin ehdotuksen hengen mukaista ilmeisesti olisi ollut valinnan uskominen oikeusosastolle, koska hänen ehdotuksensa 85 §:n 1 momentin o kohdan mukaan oikeusosastolle olisivat kuuluneet »lainsäädäntötoimenpiteet perustuslakien sekä siviili-, rikos- ja prosessilakien alalla ja kysymykset voimassa olevan lain selittämisestä samalla alalla». Käytännössä kenraalikuvernöörin ehdotus olisi luultavasti kuitenkin johtanut siihen, että talousosasto olisi nimittänyt lainvalmistelukunnan jäsenet, koska se oli luonteeltaan yleisviranomainen, toisin kuin oikeusosasto.

Senaatti puolestaan näyttää havainneen tämän kenraalikuvernöörin ehdotukseen jääneen aukon. Senaatin ehdotuksen 85 §:n 1 momentin 13 kohdan mukaan jäsenten määräämisen lainvalmistelukuntaan tuli kuulua oikeusosastolle. Ehdotustaan senaatti perusteli niukasti. Se totesi, että 85 §:ään oli sen ehdotuksessa lisätty eräitä voimassa olleista säädöksistä johtuvia kohtia, »minkä lisäksi on katsottu, että lainvalmistelukunnan jäsenten määrääminen (13 kohta), joka nykyisin kuuluu plenumille, tulee vastaisuudessa kuulua mainitulle osastolle».

Senaatti ehdotti myös yhteisen täysistunnon ottamista ohjesääntöön muutoinkin kuin erillisellä luvalla kokoontuvana istuntona. Lainvalmistelukunnan jäsenten valinnan ehdottaminen plenumille ei tässä tilanteessa kuitenkaan olisi, kenraalikuvernöörin kannan huomioon ottaen, ollut taktisesti viisasta. Ohjesääntöehdotuksen jatkokäsittelyssä ei kenraalikuvernööri Heidenillä näytä olleen mitään sitä vastaan, että lainvalmistelukunnan jäsenten määrääminen tuli oikeusosastolle. Senaatin yhteistä täysistuntoa koskeva ehdotus pyyhittiinkin lopullisesta ohjesäännöstä pois, mutta ohjesäännön 83 §:n 1 momentin 13 kohdassa säädettiin:

> (Oikeus)»Osaston käsiteltäviin kuuluvat:
> — — —
> 13) jäsenten määrääminen lainvalmistelukuntaan;
> — — —.»

Ohjesäännön saman 83 §:n 3 momentin mukaan oli erinäiset oikeusosaston käsiteltävät oikeushallintoasiat valmisteltava oikeustoimituskun-

nassa; oikeustoimituskunta taas sinänsä luonnollisesti kuului talousosastoon. Lisäksi mainitussa momentissa säädettiin, että oikeustoimituskunnan päällikkö otti »istunto- ja puhevallan» oikeusosastossa kyseisiä asioita käsiteltäessä.[10] Näihin asioihin kuului myös jäsenten määrääminen lainvalmistelukuntaan.

Kuten havaitaan, ei lainvalmistelukunnan jäsenten määräämisen siirtäminen oikeusosastolle näytä perustuneen kovin syvälliseen harkintaan. Ratkaisu jouduttiin senaatissa tekemään nopeasti ja arvioiden kenraalikuvernöörin mahdollisia seuraavia siirtoja. Senaatti kuitenkin tämän ratkaisun tosiasiallisesti teki, mutta aivan ilmeistä on, että se oli myös Heidenin mielen mukainen.

Lainsäädäntöasioiden käsittelyä koskeville säännöksille kävi kenraalikuvernöörin ja senaatin välisten erimielisyyksien takia kummallisesti. Kuten edellä on mainittu, perustuslakien sekä siviili-, rikos- ja prosessilakien säätämistä ja selittämistä koskevat kysymykset olisivat kenraalikuvernöörin ehdotuksen mukaan kuuluneet oikeusosastolle. Senaatin ehdotuksen 81 §:ssä puolestaan oli peräti viisi kohtaa plenumille kuuluvista lainsäädäntöasioista. Sen mukaan yhteinen täysistunto olisi käsitellyt lainsäätämistä koskevat asiat, kun kysymys oli 1) perustuslaista, 2) yleisestä siviili- ja rikoslaista, 3) evankelis-luterilaisen kirkon kirkkolaista, 4) asevelvollisuuslaista ja sotaväen rikoslaista ja 5) merilaista, metsälaista, rahalaista, elinkeinolaista sekä laista kuntien hallinnosta.

Lopulliseen ohjesääntöön ei kelpuutettu senaatin ehdottamaa plenumpykälää, vaan sen 2 §:ssä säädettiin:

> »Yhteisessä täysi-istunnossa johtaa Kenraalikuvernööri puhetta. Yhteinen täysi-istunto käsittelee ainoastaan sellaisia juttuja ja asioita, jotka armollisesta käskystä sen käsiteltäväksi jätetään.»

Oikeusosaston kohdalle ei kuitenkaan palautettu kenraalikuvernöörin ehdotuksessa ollutta säännöstä perustuslakeja sekä siviili-, rikos- ja prosessilakeja koskevista lainsäädäntötoimista, eikä tällaista säännöstä otettu myöskään talousosaston kohdalle. Näin jäi ohjesäännössä kokonaan säätämättä, miten tärkeimmät lainsäädäntöasiat oli käsiteltävä. Ohjesäännön 102 §:n mukaan tuli kuitenkin oikeustoimituskunnan »tehdä aloite lainsäätämis-toimeen perustuslakien sekä siviili- ja rikoslakien alalla».

---

[10] Tämä järjestely on edelleenkin voimassa sikäli, että korkeimman oikeuden käsiteltävät oikeushallintoasiat esitellään oikeusministeriöstä ja oikeusministeri ottaa osaa niiden käsittelyyn.

Käytännössä lainsäädäntöasiat käsiteltiin tämän jälkeen yleensä talousosastossa. Ohjesääntöön jääneen aukon täyttämisestä tulkintateitse syntyi kuitenkin 1894 erimielisyyksiä talousosaston ja prokuraattori *Willy Caloniuksen* välille. Kun talousosasto oli oikeustoimituskunnan esittelystä käsitellyt oikeudenkäymiskaaren muuttamista koskevan esitysehdotuksen, oli prokuraattori esittänyt epäilyksensä menettelyn laillisuudesta. Prokuraattori katsoi, ettei talousosasto voinut yksipuolisesti ratkaista ohjesäännössä sääntelemätöntä kysymystä lainsäädäntöasiain käsittelyjärjestyksestä. Talousosasto puolestaan katsoi, että kun oikeustoimituskunta kuului talousosastoon, oli sen esiteltävä talousosastolle ne oikeustoimituskunnalle kuuluvat asiat, joita nimenomaisesti ei ollut säädetty oikeusosastolle esiteltäviksi.[11]

Senaatin vuoden 1892 ohjesääntöön jäänyt lainsäädäntöasioiden käsittelyä koskeva aukko saatiin paikatuksi jo vuonna 1896. Tällä välin oli tapahtunut hallitsijanvaihdos. Aleksanteri III:n kuoltua syksyllä 1894 tuli hänen jälkeensä keisariksi hänen poikansa *Nikolai II.* Nikolai II:n hallituskauden alussa ministerivaltiosihteeri Woldemar von Daehn onnistui ohi Heidenin saamaan hallitsijalta määräyksen, että senaatin valtaa oli lisättävä. Senaatin ehdottama asetus »Keisarilliselle Senaatille suodusta oikeudesta lopullisesti ratkaista eräät asiat, jotka tätä ennen ovat olleet Meidän armollisesti tutkittavaksemme alistettavat, sekä asiain käsittelystä Keisarillisessa Senaatissa annettujen määräysten muuttamisesta muutamissa kohdin» sai keisarin vahvistuksen ja annettiin 23. 7. 1896.[12]

Tällä asetuksella delegoitiin koko joukko aikaisemmin hallitsijalle alistettaviksi kuuluneita asioita senaatin ratkaistaviksi: oikeusosastolle tulivat nyt kuulumaan muun muassa hovioikeuden asessorien, kihlakunnantuomarien ja pormestarien nimittäminen.[13] Asetuksen 6 §:n 1 momentin mukaan senaatin molempain osastojen tuli, »ilman edelläkäynyttä alamaista esitystä, kokoontua Yhteiseen täysi-istuntoon käsittelemään asioita, jotka koskevat: 1) perustuslain, 2) yleisen siviili- ja rikoslain, 3) evankelis-lutherilaista kirkkoa koskevan kirkkolain, 4) asevelvollisuuslain ja sotaväenrikoslain, sekä 5) merilain säätämistä, muuttamista, kumoomista ja selittä-

[11] Asiakirjat aktissa VSV 26/1894. Talousosaston asiaa koskevasta kirjelmässä mainittiin myös, että ulosottolakiehdotus ja eräät siihen liittyvät asiat oli käsitelty plenumissa.

[12] von Daehnin menettelystä ks. esim. Virtanen 1974 s. 72. Asetuksesta ks. Tyynilä 1981 s. 9.

[13] Tyynilä 1981 s. 9.

mistä». Näin oli senaatin jo vuonna 1892 ohjesääntöön ehdottama säännös, tosin jonkin verran karsittuna, saatu voimaan.

9.2. Bobrikov ja lainvalmistelukunta

Vuosien 1888—1891 kriisien jälkeen oli Suomen asema selvästi vakiintunut.[14] Suomen ja emämaan suhteiden vakiinnuttamiseen oli kuitenkin päästy jättämällä sikseen eräitä kysymyksiä, jotka sitten löytyivät edestäpäin. Kodifioimiskysymystä oli viime vaiheessa käsitelty Venäjän ministerikomitean puheenjohtajan *Nikolai Bungen* johtamassa venäläis-suomalaisessa sekakomiteassa, jota myös Bungen konferenssiksi kutsutaan. Bungen konferenssin työ oli päättynyt venäläisten ja suomalaisten täysin erilaisiin ehdotuksiin: venäläinen enemmistö oli 5. 3. 1893 tehnyt päätöksen, että hallitsijan hyväksyttäväksi oli alistettava konferenssin tekemä ehdotus koko valtakuntaa ja Suomea sen osana koskevan lainsäädännön laatimisjärjestyksestä.[15] Aleksanteri III jätti kuitenkin asian sillensä. Nikolai II, kun asia esiteltiin hänelle 1895, puolestaan ilmoitti, että siitä ei pitäisi tehdä lainsäädäntökysymystä, vaan asia pitäisi hoitaa asetuksella ilman valtakunnanneuvoston käsittelyä.[16] Toinen hautumaan jäänyt asia oli asevelvollisuuskysymys: vuoden 1878 asevelvollisuuslaki, joka oli syntynyt Turkin sodan varjossa, merkitsi selvää myönnytystä suomalaisille.[17]

Suomen kenraalikuvernööriksi nimitettiin, Heidenin erottua vuoden 1897 alussa, kenraali *Nikolai Bobrikov* 29 päivästä elokuuta 1898. Ministerivaltiosihteeri *Woldemar von Daehn* puolestaan erosi kesäkuussa 1898. Hänen tilalleen tuli toistaiseksi ministerivaltiosihteerin apulaisena ollut *Victor Procopé* ja tämän tilalle 1899 *V. K. von Plehwe.*[18] Bobrikov ja von Plehwe eivät olleet sellaisia sovittelua ja diplomaattisia keinoja käyttäviä miehiä kuin Heiden ja von Daehn.[19]

Helmikuun 3/15 päivänä 1899 keisari allekirjoitti julistuskirjan, joka Suomen historiassa tunnetaan helmikuun manifestina. Manifestissa toteutui Bungen komitean venäläisen enemmistön kanta:

---

[14] Schweitzer 1978 s. 358.

[15] Osmonsalo 1949 s. 265; seikkaperäisen selostuksen esittää Bungen konferenssin vaiheista Schweitzer 1978 s. 300—313.

[16] Jussila 1979b s. 36.

[17] M.t. s. 31—32.

[18] Ks. esim. Rauhala 1921 s. 498—499 ja Virtanen 1974 s. 70—74.

[19] Jussila 1979b s. 37. Bobrikovista ja von Plehwestä sekä näiden keskinäisistä suhteista ks. Polvinen 1973 s. 122—132.

»Pysyttäen voimassaan ja vaikutuksessaan noudatettavana olevat määräykset semmoisten paikallisten asetusten antamisesta, jotka yksinomaan tarkoittavat Suomenmaan tarpeita, olemme Me myöskin katsoneet tarpeelliseksi pidättää Itsellemme oikeuden tarkemmin määrätä Keisarikunnan yleisen lainsäädännön esineet.

Sitä tarkoitusta varten olemme Me Korkeimmanomakätisesti vahvistaneet yhtäaikaa tämän kanssa julistetut Perussäännökset niitten lakien valmistamista, tarkastamista ja julkaisemista, joita annetaan Keisarikuntaa varten, Suomen Suuriruhtinaanmaa siihen luettuna.»[20]

Helmikuun manifestin jälkeistä aikaa on Suomen historiassa usein kutsuttu »routavuosiksi» sekä myös »ensimmäiseksi sortokaudeksi», mitä nimitystä sen värittyneisyyden vuoksi pyritään seuraavassa välttämään. *Osmo Jussila* on todennut, että helmikuun manifestin laukaiseman kriisin räjähdyspanoksena oli asevelvollisuuskysymys: Suomen säädyt eivät suostuneet hyväksymään Venäjän elintärkeitä etunäkökohtia asevelvollisuusasiassa.

Se, mikä suomalaisia manifestissa ärsytti, oli Jussilan mukaan sen antamistapa. Tosiasiallisesti ei manifesti merkinnyt niinkään suurta muutosta aikaisempaan asiantilaan nähden. Kysymys oli itse asiassa voimassa olleen käytännön kirjaamista. Jussilan mukaan suomalaiset olivat kuitenkin tottuneet käsittämään aikaisemmat »lausuntonsa» yleisvaltakunnallisissa asioissa »päätöksiksi». Kun manifestin mukaan Suomen säädyt antoivat vain »lausunnon», olivat ne tulleet palautetuiksi maan pinnalle.[21]

Bobrikovin kovakätinen hallinto tuntui myös lainvalmistelukunnassa. Vuonna 1900 hän otti käyttöön sekä vuoden 1884 lainvalmistelukuntaasetuksessa että vuoden 1892 tarkastamisasetuksessa mainitun kenraalikuvernöörin oikeuden senaatin puheenjohtajana valvoa lainvalmistelukunnan toimintaa. Bobrikovin mielestä lainvalmistelukunnan työtä leimasi »hitaus ja tehottomuus».[22] Senaatille 3. 11. 1900 osoittamassaan kirjeessä Bobrikov pyysi käyttöönsä lainvalmistelukunnalle vahvistetun johtosäännön ja työjärjestyksen. Samalla hän esitti »toivomuksen», että hän saisi joka kolmas kuukausi vastaanottaa kirjelmän liitteenä olevan kaavan mukaisen ilmoituksen työn etenemisestä Suomenmaan Lainvalmistelukunnassa, alkaen 1/14 päivästä tammikuuta 1901[23], minkä ansiosta kenraalikuvernöö-

[20] Suomen asetuskokoelma 3/1899 s. 2.

[21] Jussila 1979b s. 31 ja 36—38.

[22] Jussila 1982 s. 4. Edellä jaksossa 8.5. on päätelty, ettei senaatti halunnutkaan lainvalmistelukunnalta kovin aktiivista uudistustyötä.

[23] Oikeusosaston ptk 16. 11. 1900 oikeustoimituskunnan esittelystä, Ce 8/VA.

rin kanslian akteissa ovat myös jälkipolville säilyneet lainvalmistelukunnan neljännesvuosittaiset työtilit, tosin vain vuodelta 1902 ja vuoden 1903 ensimmäiseltä puoliskolta.[24]

Senaatti muuttui 1900-luvun ensimmäisinä vuosina niin sanotuksi myöntyväisyyssenaatiksi, kun perustuslaillisia näkemyksiä edustavat senaattorit olivat jääneet nimittämättä senaatin uuden valtaluvan yhteydessä elokuussa 1900 taikka eronneet sitä ennen tai sen jälkeen.[25] »Hallituspuolueena» olivat nyt vanhasuomalaiset, jotka pitivät myöntyvyyttä maan etujen kannalta järkevämpänä kuin jyrkkää vastarintaa. Perustuslailliset puolestaan ryhtyivät passiiviseen vastarintaan laittomina pitämiään toimenpiteitä vastaan.

Vuosisadan alun tunnelmia kuvaa osaltaan lainvalmistelukunnan II osaston vanhemman jäsenen valitseminen marraskuussa 1900. Vanhemmaksi jäseneksi valittiin senaatin oikeusosastoon siirtyneen Homénin jälkeen oikeustoimituskunnan esittelijäsihteeri *E. A. Forssell.* Tämä vähäinen episodi on jäänyt historiaan siitä syystä, että Forssellin kilpailijoina oli kaksi tulevaa Suomen tasavallan presidenttiä, *K. J. Ståhlberg* ja *P. E. Svinhufvud.* Vaikka Forssell olikin hakijoista virkaiältään vanhin ja kokenein — Forssell oli esittelijäsihteeri, Ståhlberg taas siviilitoimituskunnan protokollasihteeri ja Svinhufvud Turun hovioikeuden sihteeri — vaikutti valintaan epäilemättä ratkaisevasti se, että Forssell oli myöntyväisyyssuunnan miehiä, Ståhlberg ja Svinhufvud taas perustuslaillisia.[26]

---

[24] KKK 54/1902, I osasto ja KKK 4/1903, V jaosto.

[25] Henkilövaihdoksista Rauhala 1921 s. 502—504.

[26] Valintaa on selostanut mm. Juva 1957 s. 114. Asian esitellyt oikeustoimituskunnan päällikkö *Wald. Eneberg* perusteli Forssellin valintaa koskevaa ehdotustaan sillä, että lainvalmistelukunnan II osasto todennäköisesti tulisi lakkautettavaksi ja Forssell oli tarpeen vaatiessa luvannut hoitaa vakinaiseen virkaansakin kuuluvia tehtäviä. Kaikki muut senaatin jäsenet kannattivat Forssellia, mutta senaattori Nummelin äänesti Svinhufvudia, koska hän piti sopimattomana sitä, että lainvalmistelukunnan jäsen olisi samalla senaatin esittelijä. Sivun 114 alaviitteessä 32 Juva kuitenkin kertoo »Fria Ord» -lehdessä 6. 12. 1900 olleen selostuksen perusteella, että Eneberg ilmeisesti oli »unohtanut» mainita muut hakijat. Blomstedt 1969 s. 107—108 selostaa asiaa Juvan teoksen pohjalta. Blomstedt kuitenkin näyttää epäilevän pimittämistä: »Kun senaattori Nummelin on kuitenkin osannut äänestää Svinhufvudia, on tämän pimittämisen siis täytynyt koskea — jos sellaista nyt on ollutkaan — nimenomaan K. J. Ståhlbergia, jolla kenties molempain oikeutten tohtorina olisi ollut tällaiseen tehtävään ainakin määrätynlaista ansioituneisuutta enemmän kuin vain molempain oikeutten kandidaatintutkinnon suorittaneilla kilpailijoilla.»

Ståhlberg itsekin muisteli vuoden 1900 nimitysasiaa lähtijäisissään lainvalmistelukunnasta 24. 1. 1946 (Ståhlberg 1946 s. 81):

Samassa istunnossa oli edellisessä asiakohdassa valittu I osaston vanhemmaksi jäseneksi osaston nuorempi jäsen *Julius Grotenfelt* tehtävästä eronneen senaattori *August Nyberghin* jälkeen.[27] Nybergh oli ollut nuorempana jäsenenä vuodesta 1892 vuoteen 1898, jolloin hänet oli kutsuttu senaattoriksi oikeusosastoon. Oikeusosastosta hän oli eronnut kesällä 1900 vastalauseeksi kielimanifestin antamiselle.[28] Kun *Ernst Forsman* puolestaan oli kesällä 1900 siirtynyt oikeusosaston senaattoriksi, oli senaatti 12. 10. 1900 yksimielisesti valinnut Nyberghin lainvalmistelukuntaan hänen tilalleen. Bobrikovin esitettyä vastalauseensa valinnalle joutui Nybergh eroamaan jo kuukauden kuluttua.[29]

Forssell ei kuitenkaan kauan ehtinyt olla lainvalmistelukunnassa. Jo Forssellia valittaessa oikeustoimituskunnan päällikkö *Wald. Eneberg* oli ilmoittanut, että vireillä oli kysymys II osaston lakkauttamisesta sen kuluvan toimikauden päätyttyä.[30] Eneberg ilmoittikin senaatin oikeusosastolle 25. 10. 1901, että oikeudenkäyntilaitosta koskevan lainsäädännön tarkastamista varten asetettu komitea saisi ennen kuluvan vuoden loppua suoritetuksi loppuun työnsä. Samoin lainvalmistelukunnan toinen osasto ehtisi kuluvan syksyn aikana suorittaa sille uskotut tehtävät lukuun ottamatta

---

»Vuonna 1900, tultuani pari vuotta aikaisemmin protokollasihteeriksi silloiseen 'keisarilliseen Suomen senaattiin', pyrin lainvalmistelukuntaan, jossa ennestään oli Pekka Svinhufvud. Mutta avoimeen paikkaan ei otettu protokollasihteeriä, vaan esittelijäsihteeri, joka kyllä silloisen hallituksen kannalta oli myös oikeauskoisempi. Ei minun kuitenkaan tarvinnut päästäkseni tuon pyrkimykseni perille odottaa enempää kuin 26 vuotta.»

— E. A. Forssell on puolestaan jäänyt Suomen kirjallisuushistoriaan sikäli, että hän oli *Aleksis Kiven* ystävä ja opiskeluaikojen boksikaveri. E. A. Forssell myös talletti Aleksis Kiven piirteet jälkimaailmalle kuvassa, jonka luonnoksen hän piirsi Kiven hautajaisissa 4. 1. 1873. Tarkiainen: Minkä näköinen Aleksis Kivi oli? — Aleksis Kiven muisto, s. 104—105. Helsinki 1919, Aleksis Kivi: Kootut teokset IV. Runot ja kirjeet. 4. p. Julk. E. A. Saarimaa ja V. Tarkiainen, s. 519. Helsinki 1951 ja Salonen 1964 s. 1053.

Mainittakoon, että esittelijäsihteerin virat muutettiin aikanaan esittelijäneuvoksen ja myöhemmin hallitusneuvoksen viroiksi. Protokollasihteerin virat puolestaan on muutettu vanhemman hallitussihteerin viroiksi.

[27] Oikeusosaston ptk oikeustoimituskunnan esittelystä 23. 11. 1900, Ce 8/Va.

[28] Kansallinen elämänkerrasto IV s. 244. Vuonna 1899 Nybergh oli talousosastossa.

[29] Oikeusosaston ptk oikeustoimituskunnan esittelystä 12. 10. ja 10. 11. 1900/Ce 8/VA ja talousosaston akti KD 687/41 1900. Lainvalmistelukunnasta erottuaan Nybergh oleskeli apurahan turvin yhdeksän kuukautta Saksassa harjoittamassa prosessioikeuden opintoja; Kansallinen elämänkerrasto IV s. 245.

[30] Oikeusosaston ptk 23. 11. 1900 oikeustoimituskunnan esittelystä, Ce 8/VA.

kysymystä vanginkuljetuksen järjestämisestä, mikä voitaisiin luultavasti saada loppuunkäsitellyksi seuraavan vuoden alussa. Äänestyksittä oikeusosasto hyväksyi keisarille osoitettavan kirjelmän oikeudenkäyntilaitoskomitean ja lainvalmistelukunnan toisen osaston lakkauttamisesta.[31]

Kirjelmässä selostettiin ensin oikeudenkäyntilaitoskomitean tilanne. Se oli saamassa työnsä valmiiksi vuoden loppuun mennessä, joten sitä varten ei enää tarvittu määrärahoja. Myös toinen osasto oli jo saanut loppuun maan vero- ja verollepanojärjestelmää koskevien säädösten laatimistyönsä, kun taas kysymystä veronkanto- ja tililaitoksen uudistamisesta, joka vuoden 1892 asetuksen mukaan mahdollisesti olisi kuulunut osastolle, oli käsitelty tarkoitusta varten asetetussa erityiskomiteassa. Muut työnsä osasto saisi valmiiksi kuluvan syksyn aikana, lukuun ottamatta kysymystä vanginkuljetuksen järjestämisestä, minkä asian loppuunsaattaminen veisi muutamia kuukausia yli vuodenvaihteen. Lainvalmistelukunnan ensimmäinen osasto puolestaan työskenteli jatkuvasti yleisen lain siviilioikeudellisten kaarten tarkastamiseksi, ja sitä koskeva työ tulisi vielä vaatimaan pitkähkön ajan. Sen jälkeen osasto valmistelisi kyseisten kaarien koontamista maan yleiseksi siviililaiksi ja käsittelisi muita senaatin sille vuoden 1884 asetuksen mukaan antamia tehtäviä.[31a]

Kirjelmänsä oikeusosasto päätti alistukseen:

> »1ô) että oikeudenkäyntilaitosta koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi asetettu komitea lakkautettaisiin sen jälkeen kun komitea on saattanut työnsä loppuun;
> 2ô) että niin ikään Lainvalmistelukunnan toinen osasto lakkautetaan kuluvan vuoden päättyessä, kuitenkin niin että osaston kaksi

[31] Oikeusosaston ptk 25. 10. 1901 oikeustoimituskunnan esittelystä, Ce 9/VA.

[31a] Kuten havaitaan, senaatti sovitti lainvalmistelukunnan töitä koskevan selostuksensa vuoden 1892 tarkastamisasetuksen mukaiseksi. Kuitenkaan lainvalmistelukunnan II osaston 1898 julkaisema verotusta koskeva mietintö (LVK 1898:1) ei sisältänyt vielä säädösehdotuksia, ja I osastonkin työn pääpaino näyttää olleen 1901 toimintakertomuksen mukaan »muissa senaatin sille vuoden 1884 asetuksen mukaan antamissa tehtävissä». Toimintakertomuksen mukaan I osaston 1901 vireillä olleet toimeksiannot koskivat teoslainakiinnitystä, konkurssisäännön uudistamista, avoimia ja kommandiittiyhtiöitä, naapuruussuhteita, shekkejä ja maksuosoituksia, Suomen kansalaisten ulkomailla solmimia avioliittoja, alaikäisen miehen oikeutta solmia avioliitto, aviolupauksin makaamista koskeneen kunink. asetuksen tarkistamista, avioerolainsäädäntöä, eräitä valtiokonttorin perittäviä korvauksia, tekijänoikeutta, VJ:n muuttamista, avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten oikeudellista asemaa, notariaattilaitoksen järjestämistä ja siviiliprosessia koskevan kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamislainsäädäntöä.

Helsingissä asuvaa jäsentä ovat tulevan vuoden alussa velvollisia käsittelemään loppuun kysymyksen vanginkuljetuksen järjestämisestä, kun taas kolmas, Helsingin ulkopuolella asuva jäsen kutsutaan ottamaan osaa asiaan vain sen lopullisessa käsittelyssä[32]; sekä

3ô) että vuoden 1902 menoarvioon äsken mainituista syistä otetaan määräraha, joka on kaikkiaan 7 000 markkaa ja joka vastaa suunnilleen Lainvalmistelukunnan toisen osaston nykyisin voimassa olevaa vuosirahasääntöä kolmeksi kuukaudeksi.»[33]

Istunnossaan 24. 1. 1902 oikeusosasto saattoi oikeustoimituskunnan esittelystä merkitä tiedoksi kenraalikuvernöörin 28. 12. 1901/10. 1. 1902 päivätyn kirjeen siihen oheistettuine valtiosihteeriviraston kirjelmineen (23. 12. 1901/5. 1. 1902), josta kävi ilmi, että keisari oli 22. 12. 1901/4. 1. 1902 hyväksynyt senaatin alistuksen. Samalla oikeusosasto päätti, että »lainvalmistelukunnan toisen osaston puheenjohtaja, Esittelijäsihteeri Forssell ja sen jäsen Senaatinkanslisti Wasastjerna» saivat niin kauan kuin mainittu jäljellä oleva tehtävä kestäisi nauttia samaa kuukausittaista palkkiota kuin he olivat nostaneet lainvalmistelukunnan jäseninä. Osaston kolmas jäsen, Hovioikeudenasessori Svinhufvud puolestaan oli saava osallistumisestaan vanginkuljetuksen järjestämistä koskevan kysymyksen käsittelyyn korvauksen matkustussäännön mukaan.[34]

Kuten edellä olevasta ilmenee, toisen osaston lakkauttaminen käsiteltiin asiakirjojen mukaan aivan normaalissa järjestyksessä. Myös perustelut, töiden loppuun suorittaminen, olivat tavanmukaisen hallinnon kannalta käypiä. Taustalla häämöttää kuitenkin Bobrikovin hahmo. Samassa pöytäkirjassa 24. 1. 1902 nimittäin mainitaan:

»Samalla oli Hänen Majesteettinsa, mitä tulee Kenraalikuvernöörin esille tuomaan kysymykseen Lainvalmistelukunnan ensimmäisen osaston lakkauttamisesta, suvainnut määrätä, että tämä kysymys käsiteltäisiin Suomen Valtiosihteerinvirastoon asetettavassa erinäisten Suomen hallintoa koskevien säädösten tarkastamista varten asetetussa komiteassa.»

---

[32] Svinhufvud, joka keväällä 1901 oli nimitetty Turun hovioikeuden asessoriksi, oli ollut halukas kolmannen kolmivuotiskautensa päättyessä vuoden 1902 alkaessa siirtymään hoitamaan uutta virkaansa, minkä vuoksi hänen perheensä oli muuttanut Turkuun jo kesällä 1901, jotta lapset saattoivat syksyllä aloittaa koulunkäynnin Turussa. Juva 1957 s. 114—115.

[33] Oikeusosaston ptk 25. 10. 1901 oikeustoimituskunnan esittelystä, Ce 9/VA.

[34] Oikeusosaston ptk 24. 1. 1902 oikeustoimituskunnan esittelystä, Ce 10/VA. *Axel Wasastjerna* oli tullut Gummeruksen jälkeen nuoremmaksi jäseneksi 1899.

Osmo Jussila on selostanut Bobrikovin toimia asiassa venäläisten lähteiden perusteella. Hänen mukaansa Bobrikov yritti saada myös I osaston lakkautetuksi sillä perusteella, että sen työ oli tuloksetonta ja että kummankaan osaston työn tulokset eivät vastanneet niiden aiheuttamia kustannuksia. Jussila kertoo, että Bobrikovin esitys annettiin tarkastettavaksi valtiosihteerinviraston yhteyteen perustetulle, ministerivaltiosihteeri V. K. von Plehwen johdolla toimineelle komitealle, jonka tehtävänä oli tarkastaa yleensä Suomen hallintoa koskevia lakeja. »Tämä komitea hylkäsi yksimielisesti Bobrikovin lakkautusesityksen sillä perusteella, että I osastolla oli vielä valmisteltavana koko joukko tärkeitä asioita, joita ei voitu siirtää muille, ja että pysyvän lainvalmisteluelimen olemassaolo takaisi lainsäädännössä tarvittavan ykseyden ja laadun toisin kuin ad hoc komiteat. Bobrikovin mainitsema hitaus oli Plehwen komitean mielestä poistettavissa sopivin organisaatiomuutoksin», mainitsee Jussila. Hänen mukaansa von Plehwen menettely liittyi von Plehwen ja Bobrikovin väliseen kilpailuasetelmaan.[35]

Jussilan mukaan II osasto lakkautettiin Bobrikovin esityksestä.[36] Kuten edellä on kerrottu, lakkauttamisen perusteena oli myös senaatin oikeusosaston asianmukaisessa järjestyksessä syntynyt alistus. Eri asia tietysti on, kuinka vapaaehtoinen senaatin alistus oli. Ei näytä nimittäin perustellulta arvella, että myöntyväisyyssenaatin oikeusosastolla olisi ollut joitain omiakin poliittisia syitä II osaston lakkauttamiseen. Olihan se juuri valinnut osaston vanhemmaksi jäseneksi myöntyväisyyssuunnan E. A. Forssellin, ja perustuslaillinen Svinhufvud puolestaan oli itse ilmoittanut jättävänsä lainvalmistelukunnan vuoden 1902 alussa ja siirtyvänsä hoitamaan taustavirkaansa Turun hovioikeuteen. Jos oikeusosasto olisi ollut vain Bobrikovin tahdoton käskyläinen lainvalmistelukunta-asiassa, sen olisi odottanut ehdottavan molempien osastojen lakkauttamista, mihin Bobrikov pyrki. Näin ollen tuntuisi perustellulta arvella, että oikeusosasto uhrasi lainvalmistelukunnan II osaston, jotta edes I osasto ja siten itse lainvalmistelukunta olisi pystytty säilyttämään. Jos tämä oli oikeusosaston pyrkimys, niin sen voidaan todeta myös siinä onnistuneen.[36a]

---

[35] Jussila 1982 s. 4—5.

[36] M.t. s. 4.

[36a] On myös otettava huomioon, että oikeusosaston asiaa koskeneeseen yksimieliseen päätökseen ottivat pöytäkirjan mukaan osaa myös perustuslaillista kantaa edustaneet senaattorit *J. E. Heikel* ja *Julius Nummelin*, jotka joutuivat valtiollisen kantansa takia seuraavana vuonna eroamaan senaatista. Ks. Rauhala 1921 s. 503.

Samoihin aikoihin toteutettiin myös toinen lainvalmistelukunnan asemaan vaikuttanut muutos. Senaatin talousosastoon muodostettiin 26. 8./ 8. 9. 1902 annetulla asetuksella »Keisarillisen Suomen Senaatin Ohjesäännön muuttamisesta eräiltä kohdin» erityinen täysi-istunto, johon kuului »Talousosaston yleinen istunto ja kaksi Oikeusosaston jäsentä, jotka Korkein Valta siihen määrää venäjänkieltä osaavien Senaattorien joukosta, Senaatin toimivaltaa uudistettaessa, siksi ajaksi kuin tätä toimivaltaa kestää». Asetuksen 3 §:n 5 kohdan mukaan talousosaston erityisen täysi-istunnon tehtäväksi tuli jäsenten määrääminen lainvalmistelukuntaan. Saman pykälän 1 kohdan mukaan erityisen täysi-istunnon asiana oli »lainsäädäntöehdotusten harkitseminen ja lähettäminen Armollisesti ratkaistavaksi».

Asetuksella pyrittiin yleensäkin kenraalikuvernöörin aseman vahvistamiseen.[37] Tämä ilmeni jo asetuksen 1 §:stä, jonka mukaan Suomen korkein sisäinen hallitus oli »uskottu Keisarilliselle Suomen Senaatille, sen Puheenjohtajan, Kenraalikuvernöörin johdolla». Asetus myös rajoitti oikeusosaston osallistumista lainsäädäntöasioihin. Valtiosihteerinviraston kirjeessä 27. 8./9. 9. 1902, joka julkaistiin samassa asetuskokoelman numerossa kuin ohjesäännön muutoksetkin, määrättiin, että asetus »oli astuva voimaan» 1. 10. 1903.

> Senaatin ohjesäännön muutosten valmistelu tapahtui kenraalikuvernöörin johtosäännön uudistamisen yhteydessä. Bobrikovin mukaan kenraalikuvernöörin arvoa ja toimivaltaa heikensi se asema, mikä senaatilla oli. Kertomuksessaan Bobrikov totesi, että »hallitsevan asemansa Senaatti vähitellen on hankkinut itselleen siten, että sen toimivaltaa osittaisesti on laajennettu. Kenraalikuvernöörin 'johtosäännön' pysyessä muuttumatta vuodesta 1812, on Senaattia koskevia lakimääräyksiä useat kerrat oikaistu ja täydennetty, joka kerta siihen suuntaan, että tämän laitoksen toimivaltaa on laajennettu kenraalikuvernöörin vallan kustannuksella».[38]
>
> Ehdotuksia uudistuksiksi valmisteltiin aluksi komiteassa, jonka puheenjohtajana oli kenraalikuvernöörin apulainen sekä jäseninä kaksi senaattoria ja kaksi kuvernööriä. Sen jälkeen kenraalikuvernööri ja senaatti antoivat ehdotuksista lausuntonsa.[39] Elokuussa 1900 keisari määräsi, että ehdotusten ensimmäinen muokkaus tapahtuisi Valtakunnan kanslian yhteyteen Suomen lakien systemaattista muokkaamista varten asetetussa komiteassa, minkä jälkeen sitä käsittelisi Suomen valtiosihteerinviraston yhteyteen asetettava erityi-

[37] Bobrikovin kertomus s. 148.
[38] Bobrikovin kertomus s. 146.
[39] Em. kertomus s. 146.

nen komitea, johon kuuluisi ministerivaltiosihteeri puheenjohtajana sekä jäseninä kenraalikuvernöörin apulainen, Suomen lakien systematisointikomitean puheenjohtaja, kaksi senaattoria Suomen senaatista, jotka kenraalikuvernööri aikanaan valitsisi, Venäjän sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön edustajat sekä keisarin Suomen kanslian toimitussihteeri.[40]

Kun kenraalikuvernööri 28. 11./11. 12. 1900 pyysi senaattia ehdottamaan ministerivaltiosihteeri von Plehwen komiteaan tulevat senaattorit, senaatti äänesti plenumissaan 20. 12. 1900 ensiksi siitä, olisiko vastauksessa todettu senaatin odottavan, että se aikanaan saisi vastaanottaa asianmukaista käsittelyä varten komitean mietinnön ja ehdotukset. Enemmistöksi tuli ensimmäisenä äänestäneen oikeustoimituskunnan päällikkö Enebergin kanta, jonka mukaan tällaista lausumaa ei vastaukseen sisällytetty. Senaatti äänesti myös jäseniksi ehdotettavista senaattoreista; tässäkin asiassa tuli enemmistöksi Enebergin mielipide, jonka mukaan jäseniksi ehdotettiin senaattoreita *Edward Boehmia* (myöh. aateloituna *von Boehm)* ja *Eliel Johnssonia* (myöh. aateloituna *Soisalon-Soininen).*[41] Boehm ja Johnsson tulivat komitean jäseniksi. Myöhemmin ei senaatin plenumia enää tässä asiassa kuultu.[42]

9.3. Suurlakon jälkeinen tilanne ja lainvalmistelukunnan II osaston palauttaminen

Kenraalikuvernööri Bobrikovin elämä päättyi kouluhallituksen apukamreerin, entisen senaatinkopistin *Eugen Schaumanin* senaatin portaikois-

---

[40] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 23. 11. 1900; senaatti merkitsi tiedoksi kenraalikuvernöörin kirjeen 9/22. 9. 1900, jossa selostettiin keisarin päätöstä.

[41] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 18. 12. ja 20. 12. 1900. Edellisessä kokouksessa asetettiin senaattorivaliokunta valmistelemaan asiaa. Mainittakoon, että Johnsson äänestyksessä kannatti talousosaston varapuheenjohtajaa *Constantin Linderiä* ja Boehmia sekä Boehm Linderiä ja Johnssonia.

[42] Senaatin yhteisen täysistunnon pöytäkirjat 1900—1902.

Plenumissaan 25. 1. 1902 senaatti merkitsi tiedoksi kenraalikuvernöörin ilmoituksen, että keisari oli määrännyt prokuraattoriksi nimitetyn Johnssonin saavan pysyä komitean jäsenenä ehdolla, ettei komiteaan valita muuta senaatin jäsentä kuin Boehm. Plenumissa 16. 4. 1902 senaatti puolestaan merkitsi tiedoksi ilmoituksen, että senaattori *E. R. Neovius* oli yhdessä Uudenmaan läänin kuvernöörin kanssa valittu ministerivaltiosihteerin viraston yhteyteen asetettuun määrättyjä Suomen hallintoa koskevia säädöksiä tarkastavaan komiteaan, edellinen ottamaan osaa senaatin ohjesäännön muutosten tarkastamiseen ja jälkimmäinen kuvernöörien johtosäännön muutosten tarkastamiseen.

Vuoden 1902 asetuksen asiakirjat ovat akteissa KKK I osasto 54/1902 (Fb 61) ja KKK

sa 16. 6. 1904 ampumiin laukauksiin; tekonsa jälkeen Schauman ampui itsensä. Myös Venäjän sisäministeri, Suomen ministerivaltiosihteeri von Plehwe sai 28. 7. 1904 surmansa attentaatissa.[43] Suomen aseman kannalta ei Schaumanin teko kuitenkaan ollut ratkaiseva, vaan siitä riippumaton tapausten kulku muutti 1905 täydelleen poliittisen tilanteen.

Venäjän Japanin sodassa kokeman tappion jälkeen syntyi Venäjällä vallankumouksellinen tilanne, jonka johdosta keisari joutui myöntämään 30. 10. 1905 antamassaan manifestissa Venäjällä muun muassa omantunnon-, lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapauden ja lupaamaan, ettei mitään lakia vastedes voitaisi säätää ilman duuman suostumusta.[44] Perustuslaillisten ja myöntyväisyyssuunnan edustajien nahistellessa keskenään oli Suomeen syntynyt uusi poliittinen voimatekijä, nouseva työväenliike. Venäjällä alkaneeseen yleislakkoon liittyen aloitettiin Suomessa suurlakko. *Osmo Jussilan* mukaan suurlakon aloittivat Suomessa työläiset, minkä jälkeen perustuslaillisetkin siihen liittyivät.[45] Suurlakko merkitsi myöntyväisyyssenaatin vaihtumista 1. 12. 1905 perustuslailliseen senaattiin, jonka talousosaston varapuheenjohtajana oli *Leo Mechelin* ja oikeusosaston varapuheenjohtajana *R. A. Wrede*.[46]

Nyt vuorostaan perustuslailliset liittoutuivat venäläisten kanssa: tarkoituksena oli maan olojen rauhoittaminen.[47] Perustuslaillisen senaatin toimiin kuului muun ohessa laittomasti erotettujen virkamiesten palauttaminen virkoihinsa, minkä toteuttamiseksi puolestaan oli erotettava ne, jotka tällä välillä oli — sinänsä aivan laillisesti — nimitetty näihin virkoihin. Nämä erottamiset toteutettiin perustuslainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn poikkeuslain nojalla.[48]

I osasto 124/1901 (Fb 11). Koska asiakirjat yllä mainittua senaatin 20. 12. 1900 päivättyä kirjettä lukuunottamatta ovat venäjänkielisiä, en ole voinut niihin perehtyä.

[43] Rantakari 1949 s. 342.

[44] Esim. m.t. s. 361—362; ks. myös Raeff 1966 s. 141—142.

[45] Jussila 1979b s. 65—66 ja 74.

[46] Mechelinin senaatista ks. esim. Torvinen 1977 s. 44—45. Mechelinin senaatin talousosastoon kuului nuorsuomalaisten ja ruotsinmielisten lisäksi myös yksi sosialidemokraatti, puoluehallinnon sihteeri *J. K. Kari*, joka tästä syystä Oulun puoluekokouksessa 1906 erotettiin puolueesta. Ks. Soikkanen 1975 s. 87 ja 99.

[47] Venäläis-perustuslaillisesta taktisesta liitosta ks. Jussila 1979b s. 108—111.

[48] Blomstedt 1969 s. 213—218 ja 1973 s. 233—237. Vuoden 1907 erottamisia Turun hovioikeudessa sekä erotettujen ja heitä tukeneiden vanhasuomalaisten mielialoja tapauksen jälkeen selostaa P. J. Muukkonen artikkelissa »Maaliskuun 25 päivän rahasto vuosisatamme saatossa» LM 1979, s. 555—563. Myöntyväisyysmielisten katkeruudesta syntynyt rahasto jakaa apurahoja vielä meidän päivinämme.

Perustuslaillisen senaatin toimiin kuului myös lainvalmistelukunnan II osaston palauttaminen. Vuoden 1902 asetus muutoksista senaatin ohjesääntöön kumottiin suurlakon lopettamiseksi annetulla ns. marraskuun manifestilla 4. 11. 1905[49], joten lainvalmistelukunnan jäsenten nimittäminen oli palautunut oikeusosastolle. Perustellessaan II osaston palauttamista senaatin talousosastolle 22. 10. 1906[50] oikeustoimituskunnan päällikkö *August Nybergh*[51] mainitsi, että lainvalmistelukunnan II osaston lakkauttaminen oli tapahtunut »syistä, jotka olivat yhteydessä viime vuosien poliittiseen hallitussuuntaan» (»af skäl, som sammanhängde med de senaste årens politiska regim»).

Selostuksessaan talousosastolle Nybergh totesi aluksi, että kansanedustuslaitoksen siirtymisestä vuosittaisiin valtiopäiviin seuraa lisäksi voimaa lainsäädäntötyöhön. Paitsi että hallituksen puolelta oli tarpeen suurempi aloitteellisuus myös eduskunta tekisi aikaisempaa enemmän aloitteita voimassa olevan lain muuttamiseksi. Tästä syystä oli Nyberghin mukaan tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin niiden voimien vahvistamiseksi, joita lainsäädäntöasioiden valmistelemiseksi jo oli. Olemassa olevan lainvalmistelukunnan tehtävänä oli pääasiallisesti valmistella yleisen lain alaan kuuluvia lakiehdotuksia, ja tällä alalla sillä oli vastaisuudessakin oleva paljon työtä, koska maan yksityisoikeus oli monessa suhteessa vanhentunut. Sosiaalipolitiikan samoin kuin verotoimen ja muiden hallinto-oikeuden alojen lainsäädäntöasioita varten oli käytettävissä ainoastaan mahdollisuus asettaa erityiskomiteoita. Vaikkei tämän tien käyttämiseltä koskaan voitaisi kokonaan välttyä, oli Nyberghin mukaan lainsäädäntötyölle ylipäänsä edullisempaa, jos se saattoi tapahtua pysyvässä valmistelukomiteassa.

Näistä syistä ja kun erityisesti lähimmässä tulevaisuudessa oli päiväjärjestyksessä useita tärkeitä lainsäädäntökysymyksiä, näytti Nyberghistä tarpeen vaatimalta perustaa uudestaan lainvalmistelukunnan toinen osasto. Kuitenkaan ei hänen mielestään ensimmäisen ja toisen osaston tehtäväänja-

---

[49] Valtionarkiston yleisluettelo II s. 52. Ks. julistuskirja toimenpiteistä laillisen järjestyksen palauttamiseksi maahan 22. 10./4. 11. 1905.

[50] Senaatin talousosaston ptk 22. 10. 1906.

[51] Nybergh oli tullut Viipurin hovioikeuden asessorina lainvalmistelukunnan jäseneksi 1892. Vuonna 1898 hänet nimitettiin senaattoriksi oikeusosastoon, mistä tehtävästä hän erosi 1900, siirtyen takaisin lainvalmistelukuntaan, josta erosi samana vuonna, kuten edellä jaksossa 9.2. on mainittu. Hän oli 1903—1904 ollut karkoitettuna Suomesta kuten Leo Mechelinkin. Ks. esim. Kansallinen elämänkerrasto IV s. 243—245 (Nybergh) ja s. 61 (Mechelinin karkoitus).

koa ollut syytä vahvistaa niin kiinteäksi kuin vuoden 1892 asetuksessa, jossa muutoinkin oli toisen osaston tehtävät määritelty liian ahtaasti.

Koska lainvalmistelukunta kuului oikeusosaston alaisuuteen,[52] näytti Nyberghin mielestä olevan oikeusosaston asiana tehdä toisen osaston perustamista koskeva alistus. Kun kuitenkin toisen osaston tarvetta saattoi parhaiten arvioida talousosasto, jonka toimialaan toisen osaston lainsäädäntöasiat kuuluivat, pyysi oikeustoimituskunta, eli siis sen päällikkö Nybergh, talousosastolta lausuntoa asiassa. Talousosasto päättikin antaa lausunnon, jonka mukaan toisen osaston perustaminen lainvalmistelukuntaan oli tarpeen vaatima. Tämän jälkeen asia esiteltiin 2. 11. ja 6. 11. 1906 oikeusosastolle, joka 6. 11. 1906 päätti keisarille tehtävästä alistuksesta.[53]

Oikeusosaston pöytäkirjaan 6. 11. 1906 on liitetty alistukseen kuuluva asetusehdotus ja ehdotus menosäännöksi painettuina ruotsin ja suomenkielellä sekä ruotsinkielinen perusteluosa, joka niin ikään on painettuna.[54] Perustelut olivat samantapaiset kuin Nybergh oli esittänyt talousosastolle. Niissä ei toki kuitenkaan ollut mukana talousosastolle esitettyä ja siellä pöytäkirjattuakin lausumaa, että toisen osaston lakkauttaminen oli ollut yhteydessä »viime vuosien poliittiseen hallitussuuntaan», vaan lakkauttamisesta esitettiin nyt virallinen versio: lakkauttaminen tapahtui sen jälkeen kun tehtävät olivat tulleet suoritetuiksi. Yleisten perustelujen jälkeen senaatti pyysi saada alamaisesti anoa:

> »että Lainvalmistelukuntaan perustettaisiin jälleen toinen osasto, joka niin kuin ennenkin muodostuisi yhdestä vanhemmasta ja kahdesta nuoremmasta, kolmeksi vuodeksi kerrallaan valitusta jäsenestä».

Asetusehdotuksestaan senaatti totesi, että se vastasi enimmiltä osiltaan vuoden 1892 asetusta. Olennaisin eroavuus oli siinä, että molempien osastojen toimiala oli ilmaistu jossakin määrin toisin. Senaatin mielestä nimittäin tietyt lainsäädäntöasiat saattoivat kuulua sekä yleisen lain alaan että talous- ja hallinto-oikeuteen, mistä syystä ei ollut aihetta kiinteästi rajata osastojen toimialaa vaan ainoastaan säätää lainsäädäntöalat, jotka ensisijaisesti kuuluivat ensimmäiselle tai toiselle osastolle.

---

[52] »Då lagberedningen lyder under Senatens Justitiedepartement».

[53] Oikeusosaston ptk 2. 11. 1906 ja 6. 11. 1906 oikeustoimituskunnan esittelystä, Ce 13/VA.

[54] Pohjana lienee ollut lainvalmistelukunnan laatima ehdotus. Mäntynen 1980 s. 3, mainitsee kateissa olevan julkaisun »Stat för lagberedningens andra afdelning», Helsingfors 1906 (LVK 1906:3).

Asetus ja menosääntö vahvistettiin oikeusosaston alistuksen mukaisena Tsarskoje Selossa 11. 12. (28. 11.) 1906, ja oikeusosasto päätti niiden julkaisemisesta asetuskokoelmassa 20. 12. 1906.[55] Asetuksella »sisältävä erityisiä Suomen Lainvalmistelukuntaa koskevia määräyksiä» (11. 12. 1906) kumottiin samalla vuoden 1892 tarkastamisasetus, sillä johtolauseen mukaan asetus annettiin »sen sijaan, mitä 23 p:nä toukokuuta 1892 annetussa asetuksessa toimista voimassa olevan lainsäädännön tarkastamiseksi sen erinäisissä osissa on säädetty». Uuden asetuksen myötä lainvalmistelukunta sai myös uuden suomenkielisen nimen: »Suomenmaan Lainvalmistelukunnasta» tuli nyt »Suomen Lainvalmistelukunta», mikä muutos ilmeisesti lähinnä liittyi kuitenkin suomalaisen virkakielen kehittymiseen.

Asetuksen 1 kohdassa säädettiin: »Heinäkuun 11 p:nä 1884 annetun asetuksen kautta Suomen Lainvalmistelukunnan nimellä asetettuun komiteaan perustettakoon toinen osasto, johon kuuluu yksi vanhempi ja kaksi nuorempaa jäsentä, jotka Senaatti valitsee ja määrää kolmeksi vuodeksi kerrallaan». Asetuksen 2 kohdan mukaan, »samalla kuin Lainvalmistelukunnan ensimmäisellä osastolla, jona on oleva nykyinen Lainvalmistelukunta, on tehtävänä etenkin valmistaa perustuslakien sekä yleisen lainsäädännön alaan kuuluvia lakiehdotuksia», tuli toisen osaston »käsitellä etupäässä sellaisia asioita, jotka koskevat lainsäädännön muiden osain tarkastamista». Näin oli lainvalmistelukunnan tehtävänmäärittelyssä tapahtunut se merkittävä muutos, että myös perustuslakien valmistelu nyt nimenomaisesti säädettiin kuuluvaksi lainvalmistelukunnalle.[56] Vuoden 1884 asetuksessa mainittiin vain yleisen lain ja hallinto-oikeuden alat — perustuslakien tarkastaminenhan annettiin silloin von Weissenbergin komitealle. Vuoden 1892 asetuksessa puolestaan perustuslait nimenomaisesti suljettiin pois toisen osaston tehtävistä ja ensimmäisen osaston kohdalla puhuttiin vain yleisen lain siviilioikeudellisista kaarista ja myöhemmin valmisteltavasta yleisestä siviililaista.

Uuden asetuksen 3 kohdassa toistettiin vuoden 1892 asetuksessakin ollut säännös, jonka mukaan vuoden 1884 asetuksen säännöksiä lainvalmistelukunnan johdosta ja valvonnasta, sen lisäämisestä tarpeen tullen asiantuntijoilla sekä sen jäsenten velvollisuudesta esitellä senaatissa lainvalmis-

[55] Oikeusosaston ptk 20. 12. 1906 oikeustoimituskunnan esittelystä, Ce 13/VA.

[56] Lainvalmistelukunta tosin oli jo marraskuussa 1905 saanut eroavalta senaatilta valmisteltavakseen eräät perustuslakikysymykset, kuten ehdotukset laiksi lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta, painovapauslaiksi ja laiksi yleisistä kokouksista; Blomstedt 1969 s. 211.

telukunnan käsiteltäviä asioita sovellettiin myös toiseen osastoon. Nyt säädettiin lisäksi, että »kummallakin osastolla olkoon oikeus kutsua asiantuntijoita neuvonantavina jäseninä ottamaan osaa jonkun määrätyn asian käsittelyyn», joten lainvalmistelukunta sai oikeuden itse kutsua asiantuntijoita kuultavaksi; lainvalmistelukunnan vahvistuksena olevat ja työssä avustavat asiantuntijat jäivät sen sijaan vuoden 1884 asetuksen mukaan edelleen senaatin kutsuttaviksi.

Asetuksen 4 kohdassa säädettiin vuoden 1892 asetuksen mukaisesti, että molempien osastojen tuli ensimmäisen osaston vanhemman jäsenen puheenjohtajuudella kokoontua yhteiseen neuvotteluun, kun senaatti piti sitä jotakin asiaa varten tarpeellisena. Kun vuoden 1892 asetusta laadittaessa oli pidetty tärkeänä osastojen erillisyyttä toisistaan, säädettiin nyt uudessa asetuksessa, että jommankumman osaston jäsen voitiin »myöskin määrätä ottamaan osaa jonkun määrätyn asian käsittelyyn toisessa osastossa».

Ja lopuksi asetuksen 5 kohdassa vahvistettiin »Lainvalmistelukunnan toisen osaston vuosirahansääntö», joka oli samanlainen kuin vuoden 1892 vuosirahasääntö. Lainvalmistelukunnan jäsenten vuosipalkkio pysyi näin samana kuin se oli ollut jo vuodesta 1885: vanhempi jäsen sai 14 000 markkaa vuodessa ja nuorempi jäsen 10 000 markkaa vuodessa.

Toisen osaston jäsenet oikeusosasto määräsi 31. 1. 1907. Valinta oli yksimielinen, ja vanhemmaksi jäseneksi tuli *George Granfelt* sekä nuoremmiksi jäseniksi *Frans O. Lilius* ja *Heikki Renvall.* Kaikki kolme olivat molempain oikeuksien tohtoreita. Oikeusosaston pöytäkirjan mukaan Lilius oli senaatinkanslisti ja Renvall yliopiston dosentti.[57] Granfelt oli ennen lainvalmistelukuntaan tuloaan toiminut Vaasan osakepankin johtokunnan jäsenenä ja Renvall Helsingin Sanomien päätoimittajana. Puoluekannaltaan Granfelt oli ruotsalaisen puolueen miehiä, Lilius nuorsuomalaisia ja Renvall perustuslaillisia vanhasuomalaisia. Granfelt oli nimittämishetkellä 41-vuotias, Lilius ja Renvall 35-vuotiaita.[58] Lainvalmistelukunnan I osastoon kuuluivat näihin aikoihin hovioikeudenasessori *Karl Söderholm,* esittelijäsihteeri *Axel Charpentier* ja protokollasihteeri *Kaarlo Ignatius.*[59] Kun Söderholm ja Charpentier lukeutuivat ruotsalaiseen puolueeseen ja Igna-

[57] Oikeusosaston ptk 31. 1. 1907 oikeustoimituskunnan esittelystä, Ce 14/VA.

[58] Suomen kansanedustajat 1907—1982 s. 92, 346 ja 522.
Renvallin poliittisesta kannasta ns. routavuosina ks. Rantakari 1949 s. 316.

[59] Finlands statskalender 1908 ja I osaston toimintakertomus vuodelta 1907. Koulutukseltaan Söderholm oli molempain oikeuksien kandidaatti, Charpentier ja Ignatius molempain oikeuksien tohtoreita.

tius nuorsuomalaisiin[60], oli ruotsalaisilla ja suomalaisilla perustuslaillisilla molemmilla kolme omaa miestään lainvalmistelukunnassa.

Lainvalmistelukunnan toisen osaston elvyttäminen osoittaa, että perustuslailliset pitivät lainvalmistelukuntaa molempine osastoineen tärkeänä. Tämä on sikäli merkittävää, että vuosina 1891—1892 olivat senaatissa niin fenno- kuin svekomaanit katsoneet toisen osaston perustamisen toissijaiseksi vaihtoehdoksi, joka tuli kysymykseen vain siinä tapauksessa, ettei kenraalikuvernööri Heidenin ajamasta Ruotsin-vallan aikaisten lakien muokkaamisesta luovuttu. Tärkein hallinnon sisäinen syy toisen osaston elvyttämiselle oli kuitenkin luonnollisesti se, että lainvalmistelun merkitys oli uudessa valtiollisessa tilanteessa olennaisesti korostunut, kokoontuihan yksikamarinen eduskunta nyt valtiopäiville joka vuosi.

Uusi valtiopäiväjärjestys, jolla siirryttiin yksikamariseen eduskuntaan ja toteutettiin yleinen ja yhtäläinen äänioikeus, oli vahvistettu 20. 7. 1906.[61] Ensimmäiset yksikamarisen eduskunnan vaalit oli 20. 8. 1906 määrätty pidettäviksi 15.—16. 3. 1907.[62] Lainvalmistelukunnan II osasto palautettiin siis jo ennen vaaleja, joten vaalitulos ei ollut voinut vaikuttaa perustuslaillisen senaatin toimiin.[63] Joka tapauksessa oli perusteellinen muutos edustuslaitoksen puoluesuhteissa ja sen toiminnassa jo syksyllä 1906 ennakoitavissa. Esimerkiksi vuoden 1905 viimeisissä valtiopäivämiesvaaleissa oli ollut vaalioikeutettuja vain noin 8 % maan täysi-ikäisestä väestöstä; vaalioikeutettujen luku oli ollut noin 125 000; yksikamarisen eduskunnan ensimmäisissä vaaleissa oli vaalioikeutettujen luku noin 1 125 000.[64]

Merkittäväksi yhteiskunnalliseksi voimatekijäksi oli noussut sosialidemokraattinen puolue, joka vuoden 1903 Forssan puoluekokouksessa oli omaksunut sosialistisen ohjelman; ohjelmassa oli lähiajan tavoitteina vaadittu paitsi yleistä ja yhtäläistä äänioikeutta ja täydellistä yhdistymis-, kokoontumis-, lausunto- ja painovapautta myös muun muassa yleistä koulupakkoa ja maksutonta opetusta, uskonnon julistamista yksityisasiaksi, siirtymistä progressiiviseen tuloveroon, maksutonta oikeudenkäyntiä ja oi-

[60] Hietaniemi 1980; Ignatiuksen puoluekannasta ks. Klinge 1968a s. 232.

[61] Vuoden 1906 VJ:n syntyvaiheita on laajasti selostanut Seitkari 1958 s. 9—162; lyhyemmin esim. Jyränki 1973 s. 101—106.

[62] Tuominen 1958 s. 171.

[63] Vaaleissa sosialidemokraatit saivat 80 edustajaa; hallituspuolueet, nuorsuomalaiset ja ruotsalaiset saivat sen sijaan yhteensä vain 50 paikkaa; m.t. s. 172.

[64] Jyränki 1973 s. 101.

keusapua, terveydenhoidon järjestämistä valtion ja kuntain asiaksi ja maksuttomaksi, naisiin kohdistuneiden oikeudellisten rajoitusten poistamista ja yleistä kieltolakia. Työväensuojelusta oli hyväksytty erityinen ohjelma, joka sisälsi muun muassa vaatimuksen 8 tunnin työpäivästä.[65]

Jo *Robert Hermansonin* puheenjohdolla toimineessa eduskunnanuudistuskomiteassa olivat oikeiston edustajat suunnitelleet takeita sivistymättömän rahvaan vaikutusvallan lisääntymisen ja mahdollisen enemmistösorron varalta.[66] Näitä Hermansonin komiteassa suunniteltuja enemmistövallan rajoituksia, jotka kuten tunnettua ovat säilyneet voimassa olevassa vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksessä, ovat muun muassa suuren valiokunnan olemassaolo, määräenemmistövaatimukset perustuslainsäätämisjärjestystä noudatettaessa, verolakeja koskevat vaatimukset määräenemmistöstä sekä lakiehdotusten lepäämäänjättämismahdollisuus.[67]

Lainvalmistelukunnan II osaston palauttaminen näyttää luontevasti liittyvän routavuosien jälkeiseen »laillisten olojen palauttamiseen». Kuitenkin senaatti oli 1892 vain pitkin hampain hyväksynyt koko II osaston perustamisen, ja osaston lakkauttamista oli 1901—1902 perusteltu sillä, että sen tehtävät olivat tulleet loppuunsuoritetuiksi. Luultavinta onkin, että perustuslaillinen senaatti pyrki II osaston palauttamisella vahvistamaan senaatin välittömässä kontrollissa olevaa lainvalmisteluorganisaatiota eduskuntauudistuksen myötä nousemassa olevien uusien poliittisten voimien, varsinkin vasemmiston, vastapainoksi.

Perustuslaillinen senaatti erosi 1908 eduskunnan hyväksyttyä Suomen ja Venäjän suhteita koskevassa asiassa sosialidemokraattien esittämän jyrkkäsanaisen epäluottamuslauseen. Sen tilalle tuli 1. 8. 1908 nuorsuomalaisen *Edv. Hjeltin* johtama nuorsuomalaisten, ruotsalaisten ja vanhasuomalaisten kokoomussenaatti; oikeusosasto pysyi ennallaan.[68] Uudestaan

[65] SDP: Forssan puoluekokouksen pöytäkirja passim; lähiajan tavoitteista erit. s. 163—169. Forssan kokouksesta ks. myös Soikkanen 1975 s. 51—58.

[66] Esim. Seitkari 1958 passim., erit. esim. s. 44, 54 ja 59.

[67] Ks. eduskunnanuudistuskomitean mietintö, KomM 1906:12 s. 62—63. Perustelujen mukaan komitea on paitsi arvellut »suhteellisten vaalien käyttöön saattamisella voivansa ehkäistä yksipuolisuutta eduskunnan kokoonpanossa ja sortoa enemmistön puolelta, joita epäkohtia pidetään yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuvalle yksikamarijärjestelmälle ominaisina, on komitea myös, estääkseen eduskunnan politiikassa syntymästä äkillisiä suunnan muutoksia, ehdotukseensa ottanut määräyksiä, että . . .», minkä jälkeen komitea mainitsee näinä määräyksinä määräenemmistöä, lepäämäänjättämistä ja suurta valiokuntaa koskevat ehdotuksensa.

[68] Torvinen 1977 s. 45.

perustetulle II osastolle ehti perustuslaillinen senaatti antaa seuraavat toimeksiannot: työsopimusta koskevat säännökset (27. 2. 1907), asetus kaupanvälittäjistä (25. 2. 1907), mooseksenuskolaisia koskevat erinäiset säännökset (15. 6. 1907), naidun naisen perheoikeudellinen asema (12. 6. 1907), laki perintö-, testamentti- ja lahjaverosta (20. 12. 1907), Venäjällä maksamatta jätettyjen verojen yms. ulosotto Suomessa (20. 12. 1907) ja yleiskatsaus uudempaan itsehallinnon kehitykseen niissä maissa, joiden olot vastaavat Suomen oloja (31. 12. 1907).[69] Hivenen oudolta tuntuu ajatella, että juuri näitä asioita varten tarvittiin lainvalmistelukunnan II osastoa. Paljonpuhuvin näyttäisikin olevan palautetun osaston ensimmäinen toimeksianto, joka koski työsopimusta. Työsuhteisiin liittyviä asiat olivat työväenliikkeen kannalta keskeisiä sosiaalisia kysymyksiä. Antamalla asian lakimiehistä muodostetun lainvalmistelukunnan selvitettäväksi senaatti näyttää halunneen tehdä kysymyksestä vain oikeudellisen, sopimussuhteiden järjestelyyn liittyvän ongelman. Toisen osaston avulla perustuslaillinen senaatti näyttää pyrkineen enemmän jarruttamaan kuin edistämään yhteiskunnallista uudistamista.

Lainvalmistelukunnan tärkeyttä perustuslailliselle senaatille kuvaa myös se, että senaatti otti säännökset lainvalmistelukunnasta laatimaansa hallitusmuotoehdotukseen. Mechelinin laatiman luonnoksen pohjalta senaattorivaliokunnassa muokattu esitysehdotus »uudesta Suomen Suuriruhtinaanmaan Hallitusmuodosta» hyväksyttiin senaatissa 18. 6. 1907, mutta se ei tiettävästi edennyt kenraalikuvernöörin kansliaa pitemmälle.[70]

Mechelinin senaatin hallitusmuotoehdotuksen 32 §:n mukaan olisi senaatin yhteydessä tullut olla lainvalmistelukunta ja revisionilaitos. Säännökset lainvalmistelukunnasta sisältyivät 33 §:ään:

> »1. Lainvalmistelukunnan tulee senaatin määräyksestä laatia laki- ja asetusehdotuksia.
> 2. Lainvalmistelukunnan jäseniä valitsee tarpeeksi monta ja määräajaksi senaatti. Kutsumus lainvalmistelukunnan jäseneksi ei vaikuta virasta eroamista.»

Hallitusmuotoehdotuksessa »senaatti» tarkoitti entistä talousosastoa,

---

[69] Vettenranta 1983 s. 58—61.

[70] Rauhala 1921 s. 534. Mechelinin senaatin ehdotuksen syntyvaiheista ja sen käsittelystä ks. Jyränki 1973 s. 122—128. Kappaletta painettua esitysehdotusta, johon liittyy myös senaatin alistus keisarille, säilytetään oikeusministeriön kirjastossa sidoksessa »Suomen hallitusmuoto». Sekä alistuksen että esitysehdotuksen alkuun on merkitty »Salassa pidettävä».

koska oikeusosasto oli tarkoitus muuttaa erilliseksi korkeimmaksi oikeudeksi. Näin olisi tullut muutetuksi se vuonna 1892 syntynyt — ja lopulta lainvalmistelukunnalle kohtalokkaaksi käynyt[71] — järjestely, jonka mukaan lainvalmistelukunnan jäsenet valitsi oikeusosasto. Keisarille osoitetussa hallitusmuotoa koskevan esitysehdotuksen saatekirjelmässä ei lainvalmistelukunnasta sanottu mitään. Itse esitysehdotuksenkin perusteluissa mainittiin lainvalmistelukuntaa koskeneesta ehdotuksesta vain lyhyesti:

> »Kokemus on osottanut semmoisen laitoksen kuin Lainvalmistelukunnan, josta puhutaan 33 §:ssä, olevan tarpeellisen, jotta lakiehdotuksia voitaisiin kyllin tarkasti ja huolellisesti valmistaa».

9.4. Lainvalmistelukunnan lakkauttaminen 1914

Se, että perustuslailliset pitivät lainvalmistelukuntaa tärkeänä, jopa niin tärkeänä, että siitä olisi tullut säätää hallitusmuodossa, ei varmaankaan lisännyt venäläisen osapuolen suopeutta lainvalmistelukuntaa kohtaan. Keisarikunnan ote Suomesta alkoi pian taas kiristyä, ja vuonna 1914 lainvalmistelukunta muutettiin »Keisarillisen Suomen Senaatin Lakineuvostoksi» — kenraalikuvernööri *F. A. Seyn* ja *Mihail Borovitinovin* johtama osittain venäläistynyt niin sanottu amiraalisenaatti panivat täytäntöön Bobrikovin suunnitelman. Tätä vaihetta on *Osmo Jussila* kuvannut äsken ilmestyneessä tutkimuksessaan[72], joten se voidaan tässä sivuuttaa. Kuitenkin on syytä mainita, että tutkimuksessaan Jussila katsoo perussyyksi lainvalmistelukunnan lakkauttamiseen ja lakineuvoston perustamiseen amiraalisenaatin pyrkimyksen rajoittaa oikeusosaston mahdollisuuksia osallistua senaatissa lainsäädäntökysymysten käsittelyyn.[73]

Lainvalmistelukunnan lopettamistoimet, jotka Jussila sivuuttaa lyhyehköllä maininnalla[74], kuulunevat kuitenkin tämän tutkimuksen yhteydessä selostettaviksi. Lainvalmistelukunnan I osastossa oli 1914 vanhempana jäsenenä hovioikeudenneuvos *Karl Söderholm* sekä nuorempina jäseninä esittelijäsihteeri *Filip Grönvall* ja dosentti *Antti Tulenheimo* sekä II osastossa

---

[71] Lainvalmistelukunnan kytkentä oikeusosastoon oli yksi keskeisistä perusteluista lainvalmistelukunnan muuttamiselle lakineuvostoksi, ks. Jussila 1982 s. 7.

[72] Jussila, Suomen keisarillisen senaatin lakineuvoston perustaminen ja toiminta vuosina 1914—1917, Lainvalmistelun historiatyön aineistoa 3, LAO 4/1982 (Jussila 1982).

[73] M.t. s. 6—7.

[74] M.t. s. 12.

vanhempana jäsenenä hovioikeudenasessori *George Granfelt* sekä nuorempina jäseninä entinen senaattori *August Nybergh* ja esittelijäsihteeri *Hugo Rautapää*[75]. I osaston jäsenet oli määrätty 1. 1. 1915 ja II osaston jäsenet 1. 1. 1916 päättyväksi toimikaudeksi.[76]

Alistuksessaan lakineuvoston perustamiseksi Borovitinovin senaatti totesi lainvalmistelukunnasta, »että sen lakineuvostoksi muutettavana laitoksena täytyy lopettaa toimintansa samaan aikaan kun Lakineuvosto perustetaan, siten että viimeksi mainitulle laitokselle siirretään kaikki sen keskeneräiset työt». Senaatti piti kuitenkin suotavana, että senaatti oikeutettaisiin lainvalmistelukunnan lakkauttamisen jälkeen säilyttämään kaikille tai muutamille lainvalmistelukunnan jommankumman osaston jäseninä oleville henkilöille heidän palkkauksensa siksi ajaksi, »mikä on tarpeen jokaiselle heistä saattaakseen loppuun keskeneräisen työnsä, jonka hän ottaa tehdäkseen valmiiksi».[77]

Senaatin mukaan ei se seikka, että I osaston jäsenet olivat määrätyt toimiinsa vuoden 1915 ja II osaston jäsenet vuoden 1916 alkuun, velvoittanut pysyttämään heitä toimissaan sanottuun aikaan saakka, »koska lainvalmistelukunnan jäsenen virka ei ole vakinainen, vaan ainoastaan erityisen tehtävän luontoinen, josta Hallitus voi vapauttaa kyseessä olevan henkilön milloin tahansa». Vapauttaminen ei senaatin mielestä voinut myöskään aiheuttaa hankaluuksia, »semminkin kuin Lainvalmistelukunnan kuudesta jäsenestä viidellä on toinen valtion virka. Kahdella on esittelijäsihteerinvirat Senaatissa, yhdellä hovioikeudenneuvoksen virka Vaasan Hovioikeudessa, yhdellä asessorin virka Wiipurin Hovioikeudessa ja yhdellä dosentin virka Alexanderin Yliopistossa sekä kuudes jäsen, joka on entinen Senaattori, nauttii valtion eläkettä entisestä toimestaan».[78]

Lainvalmistelukunnan toiminta lopetettiin siten, että senaatti, Suomen Lainvalmistelukunnan muuttamisesta Keisarillisen Suomen Senaatin Lakineuvostoksi annetun asetuksen tultua voimaan, päätti 27. 10. 1914 jatkaa

---

[75] Valtiokalenteri 1914 s. 77—78.

[76] Talousosaston ptk 15. 4. 1914.

[77] Em. ptk.

[78] Talousosaston ptk 15. 4. 1914. Tulenheimon »dosentin viran» rinnastaminen muihin alistuskirjelmässä mainittuihin valtion virkoihin oli kaunistelua, koska dosentin toimeen ei liittynyt vakinaista palkkausta; jotkut dosentit nauttivat dosenttistipendiä, muut taas saivat palkkion vain antamastaan opetuksesta (tästä ks. Heikel 1940 s. 681—682). Tulenheimo oli kyllä dosenttina vuoteen 1918, mutta varsinaisesti hän toimi lainvalmistelukunnasta lähtönsä jälkeen 1915—18 Suomi-yhtiön johtajana (Vaarnas 1976 s. 143).

lainvalmistelukunnan molempien osastojen toimintaa tammikuun 1 päivään 1915. Samalla se jätti talousosaston varapuheenjohtajan tehtäväksi määrätä, mitkä työt lainvalmistelukunnan jäsenten tuli loppuunsuorittaa sanottuun aikaan mennessä. Sekä päätetyt että päättämättömät työt lainvalmistelukunnan oli palautettava asianomaisille toimituskunnille.[79] Näin siis lainvalmistelukunta kokonaisuudessaan päätti toimintansa, tällä erää, 1. 1. 1915.

10. SUOMENMAAN LAINVALMISTELUKUNNASTA JA SEN MERKITYKSESTÄ

10.1. Lainvalmistelukunnan asemasta ja työskentelytavoista

Lainvalmistelukuntaa vuosina 1885—1914 eli Suomenmaan tai Suomen Lainvalmistelukuntaa voidaan luonnehtia *Senaatin työrukkaseksi.* Se oli senaatin alainen, senaatti nimitti sen jäsenet, toimeksiannot tulivat senaatilta ja kukin työ tapahtui jonkun senaatin jäsenen valvonnassa. Lainvalmistelukunnan yleisiin tehtäviin ei kuulunut lainsäädännön kehittämisen yleinen suunnittelu, vaan tehtävät määräsi senaatti. Erillistoimeksiannon perusteella lainvalmistelukunta kuitenkin saattoi laatia laajojakin laisäädännön kehittämisohjelmia. Tällainen ohjelma oli esimerkiksi se ehdotus, jonka lainvalmistelukunta 1891 senaatin toimeksiannosta laati kenraalikuvernööri Heidenin ajaman Ruotsin-vallan aikaisten lakien tarkastamishankkeen johdosta. Tässä suunnitelmassa (LVK 1891:1, ruotsink.) lainvalmistelukunta muun muassa hahmotteli suunnitelman Suomen yleiseksi siviililakikirjaksi sekä oikeudenkäyntilaitosuudistukseksi. Kumpikin näistä suunnitelmista jäi aikanaan toteutumatta; siviililakirjasuunnitelmaa ei senaatti, kuten edellä on todettu, ilmeisesti alun perinkään ottanut tosissaan. Oikeuslaitosuudistus kuitenkin on vieläkin vireillä. Samoin lainvalmistelukunnan toinen osasto laati toimintansa alkajaisiksi suunnitelman verotusta koskevien säännösten uudistamistyöstä.[1]

Vuodesta 1884 vuoteen 1892 lainvalmistelukunta oli suoraan senaatin

[79] Talousosaston ptk 27. 10. 1914.

[1] Toisen osaston toimintakertomus 1893. Lainvalmistelukunnan toimintakertomuksista on alussa arkistolähteiden luettelossa erillinen luettelo, joka sisältää myös tiedot niiden arkistosijoituksesta. Toimintakertomuksiin viitataan sen vuoksi seuraavassa vain kertomusvuosi mainiten taikka yleisesti.

alainen, sitä ei »luettu» mihinkään toimituskuntaan. Tästä syystä lainvalmistelukuntaa yleensä koskevat asiat esiteltiin yhteiselle täysistunnolle eli plenumille senaatin yleisestä kansliasta. Näin esimerkiksi jäsenet valittiin ja määrättiin plenumissa. Vuonna 1892 annetun senaatin uuden ohjesäännön mukaan lainvalmistelukunnan jäsenet tulivat oikeusosaston valittaviksi ja määrättäviksi. Vaikka lainvalmistelukunta vuoden 1892 ohjesäännön mukaan »luettiin oikeustoimituskuntaan», joka puolestaan kuului talousosastoon, katsottiin lainvalmistelukunta käytännössä oikeusosaston alaisuuteen kuuluvaksi. Tätä osoittaa se, että alistuksen II osaston lakkauttamisesta 1901[2] ja vastaavasti osaston palauttamisesta 1906[3] teki oikeusosasto. Viimeksi mainitussa tapauksessahan oikeustoimituskunnan päällikkö esitteli asian ensin lausunnon saamiseksi talousosastossa, todeten nimenomaan, että »kun lainvalmistelukunta kuuluu Senaatin Oikeusosaston alaisuuteen, näyttäisi olevan tämän osaston asiana tehdä tässä asiassa alistus».[4] Lainvalmistelukunnan kuulumista oikeusosaston alaisuuteen osoittaa sekin, että ne lähetekirjelmät, joilla kenraalikuvernööri Bobrikovin vuodesta 1901 vaatimat lainvalmistelukunnan neljännesvuosittaiset työtilit toimitettiin kenraalikuvernöörille, ovat oikeusosaston jäsenten allekirjoittamat.[5] Lainvalmistelukuntaa koskevat asiat esiteltiin oikeusosaston plenumille oikeustoimituskunnasta kuten osastolle kuuluvat oikeushallintoasiat. Koska lainvalmistelukunnan jäsenet lokakuusta 1903 marraskuuhun 1905 voimassa olleen senaatin ohjesäännön muutoksen mukaan määräsi talousosaston erityinen täysi-istunto, on lainvalmistelukunnan kuitenkin tänä aikana katsottava olleen talousosaston alainen.

Toimeksiantonsa lainvalvalmistelukunta sai senaatilta. Toimeksiantoja saattoi antaa senaatin plenum taikka talous- tai oikeusosasto. Ilmeisesti toimeksiantaja määräytyi lähinnä sen mukaan, kuuluiko kysymyksessä oleva lainsäädäntöasia plenumille vaiko talous- vai oikeusosastolle. Aivan ensimmäiset toimeksiantonsa tammikuussa 1885 lainvalmistelukunta sai plenu-

---

[2] Oikeusosaston ptk 25. 10. 1901 oikeustoimituskunnan esittelystä; ks. edellä jakso 9.2.

[3] Oikeusosaston ptk 2. 11. ja 6. 11. 1906 oikeustoimituskunnan esittelystä, ks. edellä jakso 9.3.

[4] »Då lagberedningen lyder under Senatens Justitiedepartement, synes det tillkomma detta departement att ingå med underdånig hemställän i ärendet»; talousosaston ptk 22. 10. 1906.

[5] Työtilit lähetekirjelmineen akteissa KKK I osasto 54/1902 ja KKK V jaosto 4/1903. Asiaa on selostettu edellä jakson 9.2. alussa.

milta, kuten edellä on mainittu.[6] Ennen vuotta 1892 lainvalmistelukunta näyttää saaneen useimmat toimeksiantonsa plenumilta, mutta talous- ja oikeusosastonkin antamia toimeksiantoja esiintyy.[7]

Senaatin vuoden 1892 ohjesäännön antamisen ja vuoden 1896 delegointiasetuksen säätämisen välisenä aikana plenum kokoontui vain erikseen annetusta määräyksestä, joten toimeksiannot antoi talous- tai oikeusosasto. Useimmat toimeksiannot tuona aikana näyttävät olleen talousosaston antamia. Kuitenkin 1895 annettu toimeksianto ulosottolakiin liittyvien hallinnollisten säädösten ja määräysten valmistelusta käsiteltiin plenumissa.[8]

Vuoden 1896 jälkeisinä aikoina lainvalmistelukunta näyttää saaneen useimmat toimeksiantonsa plenumilta tai talousosastolta.[9] Lokakuusta 1903 marraskuuhun 1905 oli voimassa senaatin ohjesäännön muutos, jonka mukaan lainsäädäntöehdotusten harkitseminen ja lähettäminen ratkaistaviksi oli talousosaston erityisen täysi-istunnon asiana, joten tänä aikana tälle osastolle kuului myös tällaisia ehdotuksia koskevien toimeksiantojen antaminen.

Toimituskunnilta ei lainvalmistelukunta toimintakertomustensa mukaan näytä saaneen toimeksiantoja ennen kuin aivan viime vuosinaan; nekin toimeksiannot, joista ilmoitettiin toimituskunnan kirjeellä eikä senaatin pöytäkirjanotteella kuten tavallisesti, oli säännönmukaisesti ensin käsi-

---

[6] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 8. 1. 1885; ks. edellä jakso 7. 2.

[7] Lainvalmistelukunnan toimintakertomuksissa mainitaan useimmista toimeksiannoista, että ne on saatu Senaatilta ja viitataan senaatin pöytäkirjanotteeseen. Koska senaatti voi näissä yhteyksissä tarkoittaa paitsi plenumia, myös talous- tai oikeusosastoa, ei toimintakertomusten perusteella ole tehtävissä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Nimenomaisesti mainitaan toimintakertomuksissa lääkärintoimen laillistamista koskeneen toimeksiannon vuonna 1886 tulleen talousosastolta ja sakoilla sovittamattoman rangaistuksen täytäntöönpanoa koskevan toimeksiannon vuodelta 1890 tulleen oikeusosastolta. Kuitenkin syksystä 1892, jolloin plenum kokoontui vain eri määräyksestä, puhutaan toimintakertomuksissa edelleen senaatin antamista toimeksiannoista; Toimintakertomukset ja Vettenrannan niiden perusteella laatima selvitys, Vettenranta 1983.

[8] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 3. 12. 1895. Jakson 9.1. lopussa on mainittu talousosaston ja prokuraattorin välisestä erimielisyydestä, joka koski talousosastossa käsiteltyä ehdotusta oikeudenkäymiskaaren muuttamiseksi. Talousosaston silloin esittämistä kannoista ilmenee, että se yleisestikin katsoi yleisenkin lain alaan kuuluvien asioiden kuuluvan talousosastolle. Oikeusosaston antamaksi on toimintakertomuksessa mainittu vain 1895 annettu sakkoluettelojen toimittamisen määräaikaa koskeva toimeksianto.

[9] Toimintakertomukset ja Vettenranta 1983.

telty plenumissa tai talousosastossa. Vuosilta 1910, 1912 ja 1913 on toimintakertomusten mukaan kuitenkin kolme tapausta, joissa toimeksiantajana näyttää olleen kauppa- ja teollisuustoimituskunta. Nämä toimeksiannot koskivat vakuutusvälipuheita, epärehellisen kilpailun estämistä ja osakeyhtiölain muutoksia. Vakuutusvälipuheita koskevaan toimeksiantoon liittyen kerrotaan kuitenkin seuraavan vuoden eli vuoden 1911 toimintakertomuksessa, että senaatti oli lainvalmistelukunnan alistuksesta hyväksynyt toimeksiantoon liittyvän työsuunnitelman.

Lainvalmistelukunnan työskentelytavoista mainitsi lainvalmistelukunta jo johtosääntöä koskevan ehdotuksensa yhteydessä 1885, että esityöt ja ehdotuksiin liittyvät kirjoitustyöt suoritettiin kotityönä, kun taas kokouksissa käsiteltiin laadittavina olevien ehdotusten yleiset perusteet sekä tarkastettiin lopulliset ehdotukset. Myös toimintakertomuksissa mainitaan usein, että tietyn asian alustava valmistelu tai mietinnön kirjoittaminen annettiin yksittäisen jäsenen suoritettavaksi. *P. E. Svinhufvudin* elämänkerrassa *Einar W. Juva* mainitsee, että Svinhufvudin lapset muistavat isänsä lainvalmistelukunnan ajoilta »melkein aina istumassa korkean pulpettinsa ääressä pyöreällä pitkäjalkaisella tuolilla». »Hänellä oli tällöin paljon kotitöitä, lukemista ja tutkimista, jonka yhtä hyvin ja paremminkin saattoi suorittaa kotonaan kuin virastossa.»[10] Tämä Juvan kuvaus voitaneen yleistää muihinkin lainvalmistelukunnan jäseniin.

Lainvalmistelukunta perehtyi toimintakertomuksensa mukaan erinäisissä asioissa myös ulkomaan lainsäädäntöön. Esimerkiksi toinen osasto kertoo vuoden 1894 toimintakertomuksessaan kiinnittäneensä huomiota toisaalta maavero- ja maakirjakysymyksiin mannermaalla (pääasiassa Ranskassa, Itävallassa ja Saksassa) sekä toisaalta erilaisiin tuloveroihin paitsi Ruotsissa myös lähinnä Englannissa ja eräissä Saksan valtioissa. Vuoden 1888 toimintakertomuksen mukaan *Ernst Forsman* oli valtion varoilla kesäkuun 1888 Ruotsissa perehtymässä Ruotsin vuoden 1877 ulosottolain soveltamiseen.[11]

Vuoden 1884 asetuksen mukaan lainvalmistelukunnan työ kussakin asiassa tapahtui jonkun senaattorin johdolla. Senaattorien osallistuminen lainvalmistelukunnan työhön näyttää toimintakertomusten mukaan tapah-

[10] Juva 1957 s. 104.

[11] Tähän matkaan liittyy jo aikaisemminkin mainittu senaattori Rob. Montgomeryn kirjoittama suosituskirje, joka on osoitettu Montgomeryn ystävälle, Ruotsin lainvalmistelukunnan puheenjohtajalle Ludvig Annerstedtille, Bref till Ludvig Annerstedt, UUB.

tuneen sekä siinä vaiheessa, kun käsiteltiin laadittavan ehdotuksen yleisiä perusteita, että ehdotusta viimeisteltäessä. Eräissä toimintakertomuksissa mainitaan jotakin asiaa koskevan muistion olleen kertomusta annettaessa valvovan senaattorin hyväksyttävänä. Vuoden 1904 toimintakertomuksen mukaan oikeustoimituskunnan päällikkö ei itse ehtinyt osallistua oikeudenkäyntilaitosuudistuksen käsittelyyn, minkä vuoksi oikeustoimituskunnan esittelijä, senaatinkanslisti *Filip Grönvall* määrättiin olemaan läsnä asian käsittelyssä ja pitämään oikeustoimituskunnan päällikkö ja kenraalikuvernöörin apulainen ajan tasalla.

Asetuksen ja johtosäännön mukaan lainvalmistelukunnalle voitiin määrätä asiantuntijoita. Johtosäännön syntyvaiheita selostettaessa on jo edellä kerrottu, että johtosäännön myötä lainvalmistelukunnan asiantuntijat 1885 tulivat jaetuksi kolmeen eri ryhmään: 1) asiantuntijat, jotka asetuksen mukaisesti määrättiin lainvalmistelukunnan vahvistukseksi, 2) asiantuntijat, jotka kutsuttiin avustamaan lainvalmistelukuntaa (till biträde inkallade sakkunnige personer), ja 3) kuultaviksi kutsutut asiantuntijat (för upplysningars meddelande inkallade sakkunnige personer). Käytännössä ei tällä jaottelulla näytä olleen kovin suurta merkitystä. Eräissä tapauksissa jotkut henkilöt toimintakertomusten mukaan oli jopa määrätty »kuultavina asiantuntijoina avustamaan lainvalmistelukunnan osastoa» (för meddelande af upplysningar i ärendet biträda afdelningen).[12]

Jo ensimmäisenä toimintavuotenaan lainvalmistelukunta pyysi apteekkiasiassa avukseen kahta farmaseuttisen koulutuksen saanutta henkilöä ja lääninvankiloiden johtosääntöasiassa samoin avukseen asiantuntijoita. Näitä ei kuitenkaan näy määrätyn. Sen sijaan vuonna 1886 määrättiin lainvalmistelukuntaa avustamaan halkomista, lohkomista, erottamista ja maanvuokraa koskevaa asetusta valmisteltaessa kameralisti ja maanmittari.[13] Kreikkalais-venäläisiä seurakuntia koskevassa asiassa avusti lainvalmistelukuntaa samana vuonna kaksi pappia ja kaksi maallikkoa tästä uskontokunnasta sekä yksi näiden seurakuntien oloja tunteva siviilivirkamies. Vuonna 1887 lainvalmistelukuntaa avustivat työsuojelua koskevien

[12] I osaston toimintakertomus 1895.

[13] Talousosaston ptk 26. 10. 1886, yhteisen täysistunnon ptk 22. 11. 1886 ja vuosikertomus 1886. Asia oli ensin esillä talousosastossa, mutta kun oli epäselvää, kuuluiko se talousosastolle, asia esiteltiin plenumille. Senaatin pöytäkirjojen mukaan asiassa oli kysymys ko. henkilöiden määräämisestä lainvalmistelukunnan vahvistukseksi, mutta päätöksessä heidät määrättiin vain »ottamaan osaa asian käsittelyyn». Toimintakertomuksen mukaan he »asiantuntijoina avustivat lainvalmistelukuntaa asian käsittelyssä». Palkkiona asiantuntijat saivat 8 markkaa kokoukselta.

kysymysten käsittelyssä teollisuushallituksen jäsen ja kaksi teollisuudenharjoittajaa sekä yksityisiä rautateitä koskevan kysymyksen käsittelyssä kaksi insinööriä.

Vuonna 1890 lainvalmistelukuntaa avusti asiantuntijana yksityisiä rautateitä koskevassa asiassa tie- ja vesirakennusylihallituksen yli-insinööri. Sotaylioikeutta koskevassa asiassa 1895 ja upseerien kunniatuomioistuimia koskevassa asiassa 1895 oli lainvalmistelukuntaa avustavina asiantuntijoina kummassakin asiassa kaksi upseeria. Vastaavasti toinen osasto turvautui avustaviin asiantuntijoihin 1898 käsitellessään kysymystä naisen oikeudesta harjoittaa lääkärintointa.

Edellä mainitut asiantuntijat olivat avustavia asiantuntijoita. Kun sekä avustava että kuultava asiantuntija oli senaatin määrättävä, oli ilmeisesti tarkoituksenmukaisinta ehdottaa asiantuntijat varmuuden vuoksi määrättäviksi avustamaan lainvalmistelukuntaa eikä ainoastaan tulemaan kuultaviksi. Vuoden 1906 asetuksella, jolla toinen osasto perustettiin uudestaan, tuli lainvalmistelukunnalle mahdolliseksi kuulla asiantuntijoita ilman senaatin määräystäkin.

Lainvalmistelukunnan vahvistukseksi kutsuttuja asiantuntijoita näyttävät olleen vain ne kolme kihlakunnantuomaria, jotka senaatti vuoden 1904 toimintakertomuksen mukaan tammikuussa 1904 kutsui ottamaan osaa (»att taga del») lainvalmistelukunnan työhön sen tarkastaessa oikeudenkäyntilaitoskomitean ehdotuksia niistä annettujen lausuntojen pohjalta. Samassa vuosikertomuksessa puhutaan asian käsittelyä selostettaessa »vahvistetusta Lainvalmistelukunnasta» (»den förstärkta Lagberedningen»).

> Lainvalmistelukunnan senaatille 2. 2. 1907 lähettämän kirjelmän mukaan lainvalmistelukunta oli kuitenkin yhdessä sen vahvistukseksi määrättyjen asiantuntijoiden kanssa päättänyt, että lainvalmistelukunta valmistelee ensin asian kokonaisuudessaan varsinaisessa kokoonpanossaan, minkä jälkeen vahvistettu lainvalmistelukunta yhdessä käsittelisi ehdotuksia. Kirjelmän mukaan lainvalmistelukunta kuitenkin oli työn kestäessä tullut siihen käsitykseen, että asian käsittely tällä tavalla vaatisi pitkän ajan, minkä vuoksi se pyysi senaatilta tarkempia määräyksiä siitä, voisivatko asiantuntijat ainoastaan lausua käsityksensä ehdotuksiin liittyvistä yleisluontoisista kysymyksistä, jolloin yksityiskohtainen tarkastaminen kuuluisi lainvalmistelukunnalle sen tavallisessa kokoonpanossa.[14]
>
> Senaatti päättikin kirjelmän johdosta, että vahvistettu lainvalmis-

[14] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 25. 2. 1907.

telukunta käsittelisi vain kysymyksessä olevan lainsäädäntöalan yleisiä kysymyksiä, mitä vastoin työn muutoin suorittaisi lainvalmistelukunta tavallisessa kokoonpanossaan. Lisäksi senaatti määräsi Helsingin raastuvanoikeuden erään oikeusneuvosmiehen ottamaan aikaisemmin määrättyjen kihlakunnantuomarien kanssa osaa työhön.[15] Vuoden 1908 ja 1909 toimintakertomuksissa puhutaankin tämän asian yhteydessä »lisätystä lainvalmistelukunnasta».[16]

Ilmeisesti edellä mainitusta »lisäjäsenten» tehtävien rajoituksesta johtuu, että lainvalmistelukunnan vuonna 1909 oikeudenkäyntilaitoksen uudistamisesta julkaisemat mietinnöt ovat vain lainvalmistelukunnan varsinaisten jäsenten allekirjoittamia.[17] Vuoden 1885 johtosäännön 13 §:n mukaanhan lainvalmistelukunnan vahvistukseksi kutsuttujen asiantuntijoiden tuli allekirjoittaa mietintö.

Muissa kuin oikeudenkäyntilaitoskomitean ehdotusten tarkastamista koskevissa asioissa ei lainvalmistelukunnan vahvistukseksi kutsuttuja asiantuntijoita näytä toimintakertomusten eikä ehdotusten allekirjoitusten perusteella päätellen esiintyneen.[18] Tällaisina asiantuntijoina voitaneen kuitenkin pitää niitä lainvalmistelukunnan jäseniä, jotka lainvalmistelukunnasta erottuaan ottivat edelleen osaa määrättyjen asioiden käsittelyyn, kuten *Julian Serlachius* kiinteistökirjalainsäädännön valmisteluun 1892 ja *P. E. Svinhufvud* vanginkuljetussäännön käsittelyyn 1902.

Kysymys suomen kielen asemasta, johon Montgomeryn aloite 1877—78 valtiopäivillä kompastui, ei erityisemmin tullut esille myöhemmin lainvalmistelukuntaa perustettaessa eikä sitä kehitettäessä. Tämä osaltaan puoltaa sitä näkemystä, ettei suomenmielisten ja liberaalien mielipide-eroissa vuosien 1877—78 valtiopäivillä ollut kysymys vain suomen kielen asemasta, vaan syvemmistä yhteiskunnallisista näkemyseroista. Suomen kielen asema lainvalmistelukunnassa järjestyi yleisen kehityksen myötä. Lainvalmistelukunnan ensimmäiset esitykset ilmestyivät vain ruotsin kielellä, ja lainvalmistelukunnan alkuvuosikymmeninä sen mietinnöt pääsääntöisesti laadittiin ruotsiksi ja, milloin ne julkaistiin myös suomeksi, käännettiin suomeksi.

Ensimmäinen suomenkielinen lainvalmistelukunnan julkaisu oli ehdotus asetukseksi maatilojen osittamisesta (LVK 1887:1, suomenk.), joka ilmestyi 1887. Se ilmestyi jo samana vuonna kuin vastaava ruotsinkielinen

[15] Em. ptk.

[16] Vuodesta 1906 olivat toimintakertomukset suomenkielisiä.

[17] Mäntynen 1980 s. 10—12 ja sama (Vettenranta) 1983 s. 39—41.

[18] Ks. Mäntynen 1980 passim.

julkaisu (LVK 1887:1, ruotsink.).[19] Toinen suomenkielinen julkaisu oli 1891 ilmestynyt »Lainvalmistelukunnan ehdotus ulosottolaiksi ja muita siihen kuuluvia asetusehdotuksia ynnä niiden perustelmat» (LVK 1891: 1, suomenk.), joka ilmestyi vasta kaksi vuotta vastaavan ruotsinkielisen julkaisun (LVK 1889:1, ruotsink.) jälkeen.[20] Käytännöksi näyttääkin sitten muodostuneen, että suomenkieliset julkaisut ilmestyivät yleensä myöhemmin kuin vastaavat ruotsinkieliset. Tämä luonnollisesti johtunee niiden kääntämisen viemästä ajasta. *Paavo Pajula* otaksuu (1960) senaatin kielenkääntäjien huolehtineen lainvalmistelukunnan ja valtionkomiteain mietintöjen kääntämisestä 1890-luvulla.[21]

Lainvalmistelukunnan julkaisujen perusteella voitaneen päätellä, että Suomenmaan Lainvalmistelukunnan työskentelykieli ainakin vuoden 1906 eduskuntauudistukseen asti oli ruotsi. Jo koulutuksensa perusteella myös suomenkieliset ja -mieliset juristit osasivat ruotsia ja pystyivät luontevasti sillä työskentelemään. Suomen kielen taitoisia miehiä toki lainvalmistelukunnassakin oli, olihan Ernst Forsman vuoden 1888 toimintakertomuksen mukaan ollut kyseisenä vuonna senaatin luvalla säätyjen rikoslakivaliokunnan apuna rikoslakiehdotuksen suomenkielisen tekstin tarkastuksessa. P. E. Svinhufvud puolestaan oli jo auskultoidessaan jakanut oikeutta suomeksi.[22] Ensimmäisistä jäsenistä Julian Serlachius oli tullut ylioppilaaksi suomenkielisestä Jyväskylän yläalkeiskoulusta.[23]

Kuten professori *K. G. Ehrström* jo 1877—78 valtiopäivillä totesi, lainvalmistelun luonteeseen kuului ja kuuluu vieläkin, että lait laaditaan jommallakummalla kielellä ja sitten käännetään toiselle kielelle. Kun lainvalmistelukunnan tehtävä oli ehdotusten laatiminen, voidaan hyvällä syyllä uskoa, etteivät lainvalmistelukunnan jäsenet itse ehtineet ryhtyä niiden käännöstyöhön. Olettaa sen sijaan voidaan, että suomen kieltä taitaneet lainvalmistelukunnan jäsenet ainakin jossakin määrin tarkastivat suomenkielisiä käännöksiä ennen niiden painattamista.

Kuitenkin eräät lainvalmistelukunnan julkaisut ilmestyivät poikkeuk-

---

[19] Mäntynen 1980 s. 17.

[20] M.t. s. 17. Vrt. Pajula 1960 s. 212. Pajula pitää ulosottolakia koskevaa mietintöä ensimmäisenä suomenkielisenä. Vuoden 1887 osittamisasetusta koskeva ehdotus olikin kovin suppea, 16 sivua, kun taas ulosottolakia koskeva ehdotus oli »todellinen» mietintö, 4+224 painosivua.

[21] Pajula 1960 s. 212.

[22] Juva 1957 s. 73; Svinhufvud oli sitä paitsi ollut Turun hovioikeuden suomen kielen kääntäjänä 1889—1892 (Vaarnas 1976 s. 136).

[23] Ks. jakson 7.1. alku.

sellisesti vain suomen kielellä. Nämä julkaisut olivat »Muistutuksia lainvalmistelukunnan painovapauslakiehdotuksen johdosta» (LVK 1906:3a, suomenk.) ja »Ehdotus asetukseksi automobiilinkäytöstä johtuvan vahingon vastuusta ynnä perustelut» (LVK 1915:1, suomenk.), joista viimeksi mainittuun kuitenkin sisältyi ehdotettu lakiteksti myös ruotsiksi.[24] Ilmeisesti vuonna 1907 ensimmäisen kerran kokoontuneen yksikamarisen eduskunnan myötä myös suomen kielen asema lainvalmistelussa korostui, ja ehdotuksia ryhdyttiin myös valmistelemaan suomen kielellä.[24a] Ensimmäisenä suomen kielellä valmisteltuna lakitekstinä pidetään vuoden 1906 valtiopäiväjärjestystä, jonka molemmankieliset tekstit valmistuivat käytännössä rinnakkain.[25] Valtiopäiväjärjestys valmisteltiin *Robert Hermansonin* johtamassa komiteassa eikä lainvalmistelukunnassa.

Lainvalmistelukunnan toimintakertomus puolestaan laadittiin alkuvuosina ruotsiksi, mutta vuoden 1906 toimintakertomuksesta lähtien suomeksi[26], mistä voi päätellä suomen kielen aseman korostuneen kyseisestä ajankohdasta lähtien myös valmistelussa. Konttorityön kehittymistä kuvaavana detaljina voidaan lisäksi mainita, että toimintakertomukset olivat vuoden 1910 toimintakertomuksista lähtien koneella kirjoitettuja.

Vuoden 1884 lainvalmistelukunta-asetuksen 5 kohdan ja vastaavasti vuoden 1892 tarkastamisasetuksen 9 kohdan mukaan senaatti saattoi määrätä jonkun lainvalmistelukunnan jäsenen esittelemään senaatissa lainvalmistelukunnassa valmisteltuja lainsäädäntöasioita. Niinpä esimerkiksi hovioikeudenasessori *Lars Homén* esitteli 1890-luvun alussa tällaisia asioita. Lainvalmistelukunnassa valmistellut lainsäädäntöasiat olivat hänen esiteltävänään vielä siinä vaiheessa, kun kysymys jo oli säätyjen vastauksen esittelystä senaatin plenumissa.[27]

Kun vuoden 1892 senaatin ohjesäännön mukaan perustuslakeja sekä siviili- ja rikoslakeja koskevat lainsäädäntöasiat tulivat nimenomaisesti

---

[24] Mäntynen 1980 s. I.

[24a] Suomen kielen asemaan lainvalmistelukunnassa vaikutti ilmeisesti myös se, että *Leo Mechelin* senaattinsa ensimmäisessä istunnossa 1905, pidettyään ohjelmapuheensa suomeksi, oli ilmoittanut, että siitä lähtien senaatin pöytäkirjoihin merkittäisiin asiat ko. asiakirjojen kielellä ja että muutenkin pöytäkirjanpidossa otettaisiin huomioon suomen kielen asema kansan enemmistön kielenä; Seitkari 1949 s. 380.

[25] Pajula 1960 s. 237. Pajula pitää todennäköisenä, että pääosa lainvalmistelukunnan ehdotuksista oli yksikamarisen eduskunnan aikana laadittu alkuperäisinä suomeksi.

[26] Vuoden 1906 toimintakertomus on päivätty 27. 2. 1907.

[27] Esim. senaatin yhteisen täysistunnon ptk 21. 12. 1891.

kuulumaan perustetulle uudelle oikeustoimikunnalle, ei lainvalmistelukunnan apu esittelyssä liene enää ollut siinä määrin tarpeen kuin aikaisemmin. Edellä on jo selostettu, kuinka II osaston vanhempaa jäsentä valittaessa 1900 senaattori Nummelin oli antanut äänensä Svinhufvudille, koska hän piti sopimattomana, että lainvalmistelukunnan jäsen olisi samalla senaatin esittelijä; muiden senaattorien kannattama esittelijäsihteeri Forssellhan oli lupautunut tarpeen vaatiessa hoitamaan myös vakinaiseen virkaansa kuuluvia tehtäviä. Samaiselta vuodelta 1900 antamassaan toimintakertomuksessa kuitenkin ensimmäinen osasto valittelee toimintaa haitanneen sen, että yksi jäsenistä oli määrätty esittelijän ominaisuudessa avustamaan oikeustoimituskuntaa lakiasioiden valmistelussa. Maininta tarkoittanee osaston vanhempaa jäsentä *Julius Grotenfeltiä,* joka ainakin vuosina 1900—1902 toimi esittelijänä erinäisiä lainvalmistelukunnassa valmisteltuja asioita käsiteltäessä.[28]

10.2. Lainvalmistelukunnan jäsenten virkamies-oikeudellinen asema

Lainvalmistelukunta oli jo vuoden 1884 asetuksen nimikkeenkin mukaisesti luonteeltaan pysyvä komitea, ja sen jäsenet olivat asetuksen mukaan määräajaksi tehtävään valittuja ja määrättyjä. Vuosirahasäännön mukaan lainvalmistelukunnan jäsenet saivat palkkiota eivätkä palkkaa. Lainvalmistelukunnan aikoina valtion palveluksessa olevat jaettiin virkamiehiin ja palvelusmiehiin. Virkamiehet puolestaan olivat joko vakinaisia virkamiehiä tai palkkiovirassa olevia, sen mukaan maksettiinko virasta palkkaa vai palkkiota. Vakinaistenkin virkojen palkkaus saattoi käsittää sekä palkkaa että palkkiota, mutta palkkioviran palkkaus koostui yksinomaan palkkiosta. Usein palkkiovirat olivat sivuvirkoja ja niitä saattoi hoitaa vakinaisen viran ohella.[29]

Lainvalmistelukunnan jäsenen tehtävät ovat näin ollen tyypitettävissä palkkioviroiksi. Lainvalmistelukunnan jäsenen viran täyttäminen ja siitä vapauttaminen oli päätöksentekijän kannalta joustavaa. Virkoja ei tarvinnut julistaa haettaviksi, vaan senaatti saattoi vapaasti valita niihin sopivimmiksi katsomansa henkilöt. Kuten edellä on selostettu, tapana oli, että senaatti antoi lainvalmistelukunnan jäsenten valitsemista varten muutamille senaattoreille tehtäväksi etsiä tehtävään sopivat henkilöt. Kun oikeusosas-

[28] Esim. senaatin yhteisen täysistunnon ptk. 18. 12. 1900 ja 10. 5. 1902.

[29] Ståhlberg 1913 s. 212; vrt. s. 44.

to marras—joulukuussa 1892 valitsi toisen osaston nuoremmat jäsenet, se vasta valinnan suoritettuaan tiedusteli valituilta, haluavatko he ottaa tehtävän vastaan. Palkkiovirassa olevina virkamiehinä ei lainvalmistelukunnan jäsenillä myöskään ollut sellaista erottamattomuutta kuin vakinaisilla virkamiehillä eikä myöskään oikeutta lakkautuspalkkaan.[30] Kuten edellä jaksossa 9.4 on selostettu, lainvalmistelukunnan jäsenet katsottiin 1914 voitavan vapauttaa tehtävistään kesken toimikauden.

Lainvalmistelukunnan tilalle 24. 9. 1914 annetulla asetuksella Suomen Lainvalmistelukunnan muuttamisesta Keisarillisen Suomen Senaatin Lakineuvostoksi perustetun Senaatin Lakineuvoston ylilakineuvos ja lakineuvokset sen sijaan olivat sääntöpalkkaisia varkinaisia virkamiehiä. Ylilakineuvos keisarin nimittämänä oli erotettavissa oleva luottamusmies. Sama koskee vanhempia lakineuvoksia. Nuorempia lakineuvoksia sen sijaan ei ainakaan Ståhlbergin hallinto-oikeuden oppikirjassa esitetyn kannan mukaan olisi ollut katsottava luottamusmiehiksi, koska heidän nimittämisensä kuului senaatille eikä keisarille itselleen.[31] Tämä ei kuitenkaan estänyt vuonna 1917 erottamasta lakineuvos *Jalmari Vuolle-Apialaa* luottamusmiehenä ilman lakkautuspalkkaa.[32]

Lainvalmistelukunnan jäsenet eivät tässä ominaisuudessaan olleet sijoitettuina viralliseen arvojärjestykseen. Lainvalmistelukuntaa koskevissa säännöksissä ei, toisin kuin lakineuvoston jäsenistä vuoden 1914 asetuk-

---

[30] Ståhlberg 1913 s. 232 ja 238—239.

Vakinaisten virkamiesten erottamattomuus, jonka merkeissä niin sanottua oikeustaistelua paljossa käytiin, ei perustunut vuoden 1772 hallitusmuodon suoranaiseen säännökseen, vaan auktorisoituun tulkintaan. Vuoden 1786 valtiopäiväpäätöksen 4 §:ssä nimittäin oli selitetty, että HM 2 §:ssä tarkoitettu »onni» (välfärd), jota kuningas ei saanut keneltäkään turmella, käsitti myös viran ja palveluksen. Sen lisäksi vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjan vahvistuksessa — mutta ei siis itse YVK:ssa — sanottiin olevan muistettava, etteivät tuomarit eivätkä vähäisemmät virkamiehet olleet menettävä virkojaan laillisetta tutkimuksetta ja tuomiotta. Ks. Ståhlberg 1913 s. 230—231. Vastaava tulkinta oli aatelissäädyssä tuotu esille jo vuoden 1863—64 valtiopäivillä eräiden lakkautuspalkka-asioiden yhteydessä, ks. Krusius-Ahrenberg 1981 s. 165. Everstiluutnanttia ylemmissä luottamusmiehen viroissa olevia erottamattomuus ei lainkaan koskenut, joten esim. senaattorit eivät oikeusosastossakaan olleet erottamattomia. Ks. Ståhlberg 1913 s. 232—233.

[31] Ståhlberg 1913 s. 232—233. Sivun 232 alaviitteessä 2 Ståhlberg kuitenkin mainitsee, että vuoden 1885 perustuslakikomitea oli lukenut luottamusmiehiin nekin everstiluutnantin tai ylemmässä virka-arvossa olevat, jotka hallitsija oli antanut muiden nimitettäviksi ilman virkaehdotusta.

[32] Jussila 1982 s. 21—23.

sessa, ollut mainintaa jäsenten arvoluokituksesta. Myöskään 15. 7. 1897 vahvistetussa arvojärjestyksessä Suomen Suuriruhtinaanmaalle ei mainita lainvalmistelukunnan jäseniä.[33] Näin lainvalmistelukunnan jäsenen arvoluokka jäi määräytymään hänen taustavirkansa mukaan. Myös esimerkiksi senaatin pöytäkirjassa mainitaan lainvalmistelukunnan jäsenistä puhuttaessa aina myös heidän vakinaisen virkansa mukainen virkanimitys. Lainvalmistelukunnan jäsenet olivatkin useimmissa tapauksissa virkahierarkiassa palkkauksellisesti huomattavasti korkeammassa asemassa kuin muodollisesti. Merkille on kuitenkin pantava, että lainvalmistelukunnan jäsenet pysyivät vakinaisen virkansa mukaisessa karriäärissä ja myös useimmiten ylenivät siinä lainvalmistelukunnassa olonsa aikana. Esimerkiksi *P. E. Svinhufvud* oli häntä lainvalmistelukuntaan valittaessa vielä hovioikeuden kanslisti, mutta tehtävänsä jättäessään yhdeksän vuotta myöhemmin jo hovioikeudenasessori.

Lainvalmistelukunnan jäsenten palkkio oli huomattavan korkea. Vanhemman jäsenen vuosipalkkio oli 14 000 markkaa ja nuoremman jäsenen 10 000 markkaa. Tämä summa oli kokonaispalkkio, koska siitä menosäännön mukaan vähennettiin se osa, mitä asianomainen jäsen ei ollut velvollinen luovuttamaan sijaisensa palkkaamiseksi. Vuonna 1883 annetun julistuksen mukaan palkkauksen pääosasta eli pääasiallisesta palkasta ja palkkiosta sai virkamies itse 2/3 ja sijainen 1/3. Virka-asunnosta tai vuokrarahoista ja tarverahoista sijainen sai osan. Muut palkkaedut, kuten varsinkin sporttelit, menivät sijaiselle.[34] Edellä mainitun palkkion lisäksi oli menosäännössä varattu määräraha lisäpalkkioita varten.

Esimerkiksi kun *Julian Serlachius* vuonna 1891 oli saanut nimityksen Jämsän tuomiokunnan tuomariksi ja pyysi eroa lainvalmistelukunnasta, ehdotti lainvalmistelukunta lausunnossaan, ettei eroa myönnettäisi ennen vireillä olevien valmistelutehtävien loppuunsaattamista ja että Serlachiukselle maksettaisiin lisäpalkkiovaroista hyvitystä siitä tulojen vähennyksestä, joka uuden viran vastaanottamisen lykkääntymisestä saattaisi aiheutua. Senaatin enemmistö kuitenkin päätti myöntää eron anotusta ajankohdasta lukien, mutta Serlachius oli sen jälkeen vielä velvollinen osallistumaan vireillä olleen kiinteistökirjoja ja uutta jakosääntöä koskevan asian loppuunsaattamiseen, mistä hänelle maksettaisiin 15 markkaa Helsingissäolopäivältä ja matkat Jämsän ja Helsingin välillä. Vähemmistö, johon kuuluivat

[33] Lakineuvoston jäsenten arvoluokista ks. Jussila 1982 s. 12.

[34] Ståhlberg 1913 s. 217.

muun muassa senaattorit Ignatius ja Yrjö-Koskinen, puolsi lainvalmistelukunnan ehdottamaa ratkaisua. Asian käsittely osoittaa myös sen, että eron myöntäminen lainvalmistelukunnan jäsenelle ennen määräajan päättymistä oli senaatin harkinnassa.[35]

Lainvalmistelukunnan jäsenten 14 000 markan ja 10 000 markan vuosipalkkioiden hyvyydestä saanee parhaiten kuvan vertaamalla niitä muiden virkamiesten palkkoihin ja palkkioihin. Vuoden 1892 ohjesäännön yhteydessä senaatille vahvistetun vuosirahan-säännön mukaan senaatin kumpikin varapuheenjohtaja sai palkkaa ja palkkiota 25 000 markkaa vuodessa. Senaattori puolestaan sai palkkaa ja palkkiota 20 000 markkaa vuodessa. Toimituskunnan päällikkönä oleva senaattori sai lisäksi palkkiota 200 markkaa kuukaudessa. Prokuraattorin palkka ja palkkio oli sama kuin senaattorin. Esittelijäsihteerin palkka oli 8 000 markkaa ja palkkio 2 500 markkaa eli yhteensä 10 500 markkaa. Protokollasihteerin palkka ja palkkio oli yhteensä 6 500 markkaa. Hovioikeudenneuvoksen palkkaus puolestaan oli 10 000 markkaa vuodessa, mistä palkkaa oli 7 000 markkaa ja palkkiota 3 000 markkaa. Hovioikeudenasessori sai palkkaa 6 000 markkaa ja palkkiota 2 000 markkaa eli yhteensä 8 000 markkaa.[36] Yliopiston professori sai vuoden 1875 palkkaussäännön mukaan palkkaa 5 500 markkaa, vuokrarahoja 1 000 markkaa ja yliopiston säästökassalta 1 000 markkaa eli yhteensä 7 500 markkaa.[37] Vuoden 1910 menosäännön mukaan professorin palkkaus ilman 5 ja 10 vuoden nuhteettomasta palveluksesta myönnettäviä korotuksia nousi 10 000 markkaan. Tästä palkkaa oli 6 000 markkaa, palkkiota 1 000 markkaa, vuokrarahoja 2 000 markkaa ja virantoimituspalkkiota yliopiston säästökassalta 1 000 markkaa.[38]

Näin siis lainvalmistelukunnan vanhemman jäsenen palkkaus oli 6 000 markkaa pienempi kuin senaattorin, mutta selvästi suurempi kuin hovioikeudenneuvoksen ja esittelijäsihteerin, jotka kuitenkin kuuluivat vuoden 1897 arvojärjestyksen mukaan 5:nteen eli valtioneuvoksen arvoluokkaan; senaattorit kuuluivat 4:nteen eli kenraalimajurin ja todellisen valtioneuvoksen arvoluokkaan. Vertailuna vanhempaan jäseneen voidaan lisäksi todeta, että esimerkiksi valtiokonttorin ylitirehtöörin palkka ja palkkio oli

[35] Senaatin yhteisen täysistunnon ptk 1. 10. 1891.

[36] Ks. esim. Julistus yhden hovioikeudenneuvoksen ja yhden asessorin viran asettamisesta Vaasan hovioikeuteen, 8. 10. 1894.

[37] Heikel 1940 s. 569.

[38] Hjelt 1912 s. 174.

1899 vahvistetun menosäännön mukaan 13 000 markkaa eli 1 000 markkaa pienempi kuin vanhemman jäsenen.[39]

Nuoremman jäsenen palkkaus oli vain 500 markkaa pienempi kuin esittelijäsihteerin eli nykyisen hallitusneuvoksen ja sama kuin hovioikeudenneuvoksen palkkaus ilman korotuksia. Vuoteen 1910 se oli suurempi kuin professorin palkkaus ja vuodesta 1910 sama kuin professorin palkkaus ilman korotuksia. Juuri esittelijäsihteerin ja nuoremman jäsenen palkan erosta ilmeisesti johtui senaatin talousosaston »esitetyistä syistä» 15. 5. 1906 myöntämä 500 markan palkankorotus nuoremmalle jäsenelle, esittelijäsihteeri *Axel Fredrik Charpentierille.*[40]

Lainvalmistelukunnan jäsenen tehtävän luonne haettavaksi julistamatta täytettävänä palkkiovirkana antoi senaatille erityiset mahdollisuudet kiinnittää huomiota myös valittavien sopivuuteen. Lainvalmistelukunnan jäsenten valintoja tarkasteltaessa kiinnittyy huomio siihen, ettei painoa yleensä niinkään pantu virkavuosiin ja kokemukseen kuin koulutukseen sekä tosiasialliseen pätevyyteen ja sopivuuteen. Lainvalmistelukuntaan tuli monessa tapauksessa valituiksi henkilöitä, joiden nimittäminen yhtä hyvin palkattuun vakinaiseen virkaan ei muodollisilla perusteilla olisi tullut kysymykseen.

Niin kuin *Heikki Ylikankaan* mukaan oli Ruotsin suureen lakikomissioon aikoinaan valittu etevimmät niiden juristien joukosta, jotka poliittisilta katsomuksiltaan olivat *Kaarle XI:n* mieleisiä[41], niin myös Suomenmaan eli Suomen Lainvalmistelukuntaan valittiin lahjakkaita ja eteviä miehiä, joiden näkemykset vastasivat senaatissa kulloinkin vallinneita poliittisia katsomuksia.

10.3. Suomenmaan lainvalmistelukunnan merkityksestä

Organisaation kannalta lainvalmistelukunnan tärkein merkitys senaatille oli, että senaatilla oli käytettävissään pysyvä lainsäädäntöelin, jolta se saattoi tilata tarpeellisiksi katsomiaan säädösehdotuksia ilman, että sen oli-

[39] Ståhlberg 1913 s. 214 esittää valtiokonttorin vuosirahansäännön esimerkkinä oppikirjassaan. *J. K. Paasikivi,* joka ei koskaan ollut jäsenenä lainvalmistelukunnassa, nimitettiin valtiokonttorin ylitirehtööriksi 1903 32-vuotiaana lakitiedettentohtorina. Myös valtiokonttorin ylitirehtööri kuului 1897 arvojärjestyksen mukaan 5. arvoluokkaan.

[40] Talousosaston ptk 15. 5. 1906.

[41] Ylikangas 1967 s. 31.

si jokaista asiaa varten tarvinnut asettaa erityistä komiteaa taikka ehdottaa keisarille sellaisen asettamista. Senaatin lainvalmistelukunnalle antamat tehtävät koskivat mitä moninaisimpia oikeudenaloja ja olivat luonteeltaan ja laajuudeltaan erilaisia.

Jo lainvalmistelukunnan ensimmäiset toimeksiannot, jotka se sai tammikuussa 1885, kuvaavat tätä vaihtelua. Niiden mukaan sen oli valmisteltava ulosottokaaren uudistamista, myrkkyjen myynnin ja käsittelyn sääntelemistä, apteekkarien ja apteekinpalvelijoiden johtosääntöä sekä lainvalmistelukunnan omaa johtosääntöä. Kuten lainvalmistelukunnan saamien toimeksiantojen ja sen laatimien ehdotusten luetteloista ilmenee, tämä moninaisuus ja moni-ilmeisyys oli havaittavissa myöhemminkin.[42]

Vuonna 1913 ilmestyneessä »Tietosanakirjan» 5 osassa (Helsinki 1913) ovat A. Ch. ja R. E. *(Axel Charpentier* ja *Rafael Erich)* esittäneet mainion tiivistelmän lainvalmistelukunnan siihenastisesta toiminnasta. Siinä muun ohessa todetaan:

> »Ensimmäinen osasto on 27-vuotisena ja toinen osasto 15-vuotisena olemassaoloaikanaan laatinut lukuisia lakiehdotuksia, joista toiset ovat johtaneet lakien ja asetusten antamiseen ehdotusten käsittelemistä asioista, toiset on pantu hallituksen esitysten tahi eduskuntaesitysten pohjaksi aiheuttamatta enempiä toimenpiteitä, toisia vihdoin ei ole ensinkään hyväksi käytetty.»

Vaikka vuosien 1885—1914 lainvalmistelukunta ei suinkaan valmistellut kaikkia sen toiminta-aikana säädettyjä lakeja ja asetuksia, koska erityiskomiteoiden asettaminen oli jatkuvasti käytetty menettely lainvalmistelukuntavalmistelun rinnalla, on lainvalmistelukuntakin jättänyt pysyvät jälkensä Suomen oikeusjärjestykseen. Laajimpana ja suurimpana lainvalmistelukunnan saavutuksena voitaneen pitää 3. 12. 1895 annetun ulosottolain aikaansaamista. Ulosottolakihan on edelleenkin, joskin eräin osin muutettuna, voimassa, ja koko ulosottojärjestelmän perusteet ovat edelleenkin alkuperäisen lain mukaisella pohjalla.

> Muita edelleenkin (1984) voimassa olevia Suomenmaan Lainvalmistelukunnassa valmisteltuja lakeja ovat rautatien käytöstä johtuvan vahingon vastuusta 19. 2. 1898 annettu laki, 19. 8. 1898 annettu holhouslaki, tosin olennaisilta osin muutettuna ja vuodesta 1983 vain omaisuuden hoitoa koskevana, kadonneen henkilön julistamisesta kuolleeksi 23. 4. 1901 annettu laki, asiakirjan kuolettamisesta 14. 8.

[42] Ks. Mäntynen 1980 s. 1—15 ja 17—26 ja sama 1983 (Vettenranta 1983); ks. myös JFT 1916 s. 106—112 (Lagberedningens betänkanden och förslag).

1901 annettu laki ja yleisistä kokouksista 20. 2. 1907 annettu laki. Ennen vuotta 1930 solmittuja niin sanottuja vanhoja avioliittoja koskee edelleen aviopuolisojen omaisuus- ja velkasuhteista 15. 4. 1889 annettu, lainvalmistelukunnassa valmisteltu laki, joka avioliittolain (234/29) myötä kumottiin vuodesta 1930 solmittujen avioliittojen osalta.

Lainvalmistelukunnan ehdotuksen pohjalta säädetty laki osakeyhtiöistä 2. 5. 1895 oli tämän Suomen elinkeinoelämän kannalta keskeisen yritysmuodon sääntelyn perusteena aina vuoden 1980 alkuun, jolloin sen tilalle tuli nykyinen osakeyhtiölaki (734/78). Samoin lainvalmistelukunnan valmistelema laki kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen 14. 7. 1898 oli voimassa vuoteen 1978, jolloin se korvattiin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta annetulla lailla (603/77). Lainvalmistelukunnan valmistelema asetus erillisten vesijättöjen muodostamisesta itsenäisiksi tiloiksi 17. 10. 1911 puolestaan kumottiin jakolailla (604/51). Jakolakia edeltänyt jakolaitoksesta 26. 10. 1916 annettu asetus perustui sekin lainvalmistelukunnan ehdotukseen (LVK 1910:4, suomenk. 1910:5, ruotsink.). Jakolaitosasetuksella kumottiin vuoden 1896 johtosääntö maatilojen osittamisesta ja tilausvaihdosta, jonka pohjana oli yksi lainvalmistelukunnan ensimmäisistä ehdotuksista (LVK 1887:1, ruotsink. ja suomenk.).

Lyhyemmän aikaa voimassa olivat lainvalmistelukunnassa valmistellut laivarekisteristä 11. 11. 1889 annettu asetus, joka kumottiin edelleen voimassa olevalla alusrekisterilailla (211/27), ja maatilojen osittamisesta 12. 6. 1905 annettu asetus, joka kumottiin jo vuoden 1916 asetuksella jakolaitoksesta. Lainvalmistelukunnan ehdotuksen perusteella perustuslakina hyväksytty laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta 20. 8. 1906, joka kuitenkin senaatissa muokattiin perusteellisesti uudelleen[43], otettiin myöhemmin sellaisenaan vuoden 1919 hallitusmuodon 10 §:ksi. Lainvalmistelukunnan laatima painovapauslaki hyväksyttiin viimeisillä säätyvaltiopäivillä 1906, mutta ei saanut keisarin vahvistusta.[44] Voimassa oleva painovapauslaki hyväksyttiin vasta kansalaissodan jälkeisessä niin sanotussa tynkäeduskunnassa ja annettiin 4. 1. 1919. Monet muutkin lainvalmistelukunnan ehdotuksista johtivat lainsäädäntötoimiin vasta 1910-luvun lopulla ja 1920-luvulla.[44a]

[43] Ks. Jyränki 1973 s. 124—125.

[44] Tuominen 1964 s. 212.

[44a] Esim. laki ja asetus avioliiton solmimisesta siviiliviranomaisten edessä 2. 11. 1917 (LVK 1908:1), asetus siviilirekisterin pitämisestä 22. 12. 1917 (LVK 1910:3), laki mooseksenuskolaisista 12. 1. 1918 (LVK 1909:3), laki ehdollisesta rangaistustuomiosta 20. 6. 1918 (LVK 1911:2), laki perintö- ja lahjaverosta 27. 6. 1919 (LVK 1908:2), laki eräistä naapuruussuhteista 13. 2. 1920 (LVK 1914:3) ja asetus julkisten arpajaisten toi-

Laajin niistä vuoden 1885—1914 lainvalmistelukunnan hankkeista, jotka myöhemminkään eivät ole johtaneet tuloksiin, oli oikeudenkäyntilaitoksen uudistaminen. Sitähän valmisteltiin vuosina 1893—1902 *R. A. Wreden* johtamassa oikeudenkäyntilaitoskomiteassa, joka, kuten edellä on kerrottu, käytännössä muodosti »lainvalmistelukunnan kolmannen osaston». Wreden komitea laati asiasta laajan ja moniosaisen mietinnön, minkä jälkeen valmistelu jatkui lainvalmistelukunnassa (LVK 1909:1, I—V, ruotsink. ja LVK 1909:1, I—V, suomenk.).[45] Asiasta valmistui useita mietintöjä 1920 ja -30-luvulla, ja kysymykseen on nyttemmin palattu lainsäädäntöosastossa vuonna 1973 valmistuneessa alioikeuksien yhtenäistämistyöryhmän mietinnössä (LAO 18/1973) ja oikeusministeriön asettaman tuomioistuinuudistushankkeen johtoryhmän mietinnössä alioikeuksien yhtenäistämisen ja oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisen suunnitteluperusteista (LAO 6/1980).[46] Myöskään lainvalmistelukunnan toisen osaston päätyö, suurella työllä ja vaivalla laadittu mietintö välittömän verotuksen uudistamisesta (LVK 1898:1, ruotsink.), joka käsitti 2+995+XVII sivua[47], ei omana aikanaan johtanut tuloksiin. Myöhemmässä uudistustyössä saatettiin toki lainvalmistelukunnan ehdotuksia ja laajoja selvityksiä käyttää hyödyksi.[48]

Lainvalmistelukunnan perustaminen ja olemassaolo merkitsi senaatin aseman vahvistumista lainsäädäntöasioissa. Vaikkei senaatilla ollutkaan suhteessa keisariin mitään itsenäistä valmisteluvaltaa, vahvisti sen määräysvallassa olevan lainvalmistelukunnan olemassaolo senaatin tosiasiallista valtaa, varsinkin suhteessa kenraalikuvernööriin sekä keisarin Pietarissa oleviin neuvonantajiin. Senaatti saattoi käyttää lainvalmistelukuntaa paitsi perusvalmisteluun myös komiteoissa valmisteltujen lakiehdotusten jatkovalmisteluun, kuten esimerkiksi tapahtui vuoden 1889 työsuojeluasetuksen valmistelussa. Näin senaatti pystyi lainvalmistelukunnalle annettavien toimeksiantojen kautta suuntaamaan lainvalmistelua ja lisäksi jatko-

---

meenpanemisesta 16. 4. 1920 (LVK 1911:1); ks. KomM 1955:6 s. 29 (LVK:n julkaisujen numerot viittaavat suomenk. julkaisuihin).

Edellä tekstissä ja tässä alaviitteessä ei ole pyrittykään luettelemaan kaikkia Suomenmaan lainvalmistelukunnan valmistelemia säädöksiä. Varsinkin monet lakien ja asetusten osittaismuutokset on jätetty mainitsematta.

[45] Wrede 1934 (s. 73) mainitsi, että »laajin maassamme laadittu lakiehdotus on ehdotus tuomioistuin- ja oikeudenkäyntilaitoksen uudistamiseksi. Mutta useista syistä, lähinnä taloudellisista, tämä ehdotus tuskin lähimmässä tulevaisuudessa joutunee esiteltäväksi eduskunnan käsittelyyn.»

[46] Tyynilä 1981 s. 6 ja 1983 s. 52—54, 85 ja 99—100.

[47] Mäntynen 1980 s. 5.

[48] Verouudistuksen myöhemmistä käsittelyvaiheista ks. Juva 1957 s. 110—111.

valmistelussa lainvalmistelukunnan avulla aikaisempaa paremmin kontrolloimaan komiteoissa valmisteltuja lakiehdotuksia.

Senaatin lainvalmistelukunnalle antamien toimeksiantojen samoin kuin lainvalmistelukunnan laatimien ehdotusten moninaisuus ja -muotoisuus osoittavat, että senaatti käytti lainvalmistelukuntaan sille tulleiden juoksevien lainvalmistelutarpeiden tyydyttämiseen. Toimeksiannot eivät osoita, että senaatilla olisi ollut mitään johdonmukaista ja yhtenäistä uudistuspolitiikkaa. Pikemminkin vireille tulleet asiat johtivat senaattia kuin senaatti asioiden vireilletuloa.

Lainvalmistelukunnan perustaminen ajoittui ajankohtaan, jossa taloudellinen liberalismi oli saatu toteutetuksi Suomessa. Sen jälkihoito olisi edellyttänyt sosiaalista uudistustoimintaa. Että juuri tässä vaiheessa muodostettiin lainvalmistelua varten kolmesta tuomari- ja muuhun virkamieskuntaan kuuluvasta lakimiehestä koostuva lainvalmistelukunta, jota perustettaessa erityisesti korostettiin lakien muodollista hyvyyttä ja järjestelmän yhdenmukaisuutta, osoittaa, että sosiaalisiin uudistustarpeisiin vastattiin juridiikalla. Yhteiskunnallisen uudistamisen asemasta ryhdyttiin vaalimaan oikeusjärjestelmän yhtenäisyyttä. Vielä selvemmin tämä pyrkimys ilmeni vuonna 1906, jolloin yksikamarisen eduskunnan mukanaan tuomaan uuteen tilanteeseen ja odotettavissa olevaan vasemmiston poliittiseen nousuun valmistauduttiin palauttamalla lainvalmistelukuntaan II osasto.

Vaikka lakien kielellinen ja muodollinen hyvyys on arvo sinänsä ja vaikka oikeusjärjestelmän yhdenmukaisuus on vaalimisen arvoinen asia, ei voi välttyä johtopäätökseltä, että Suomenmaan lainvalmistelukunnalla edistettiin melko varovaista uudistuslinjaa.

III TASAVALLAN LAINVALMISTELUKUNTA

11. LAINVALMISTELUKUNNAN PALAUTTAMINEN

11.1. Vuoden 1917 tapahtumat ja uusi lainvalmistelukunta

Venäjän keisarikunta, joka vuodesta 1909 oli vielä yrittänyt tiukentaa otettaan Suomesta, oli kulkemassa kohti historiallista häviötään. Keisarinvalta sortui helmikuun vallankumoukseen, joka gregoriaanisen kalenterin mukaan tapahtui maaliskuussa. Venäjällä tuli valtaan väliaikainen hallitus. Sen oikeusministeriksi tuli *Aleksandr Kerenski*, joka kesällä nousi koko väliaikaisen hallituksen johtoon. Väliaikainen hallitus antoi 13./26. 3. 1917 eron todellisen valtioneuvoksen *Mihail Borovitinovin* johtamalle senaatin talousosastolle eli niin sanotulle amiraalisenaatille. Tilalle tuli sosialidemokraatti *Oskari Tokoin* johtama suomalainen senaatti, jonka nimittämistä koskeva kirjelmä käsiteltiin amiraalisenaatin viimeisessä istunnossa 29. 3. 1917. Tokoin senaatti nimitettiin kolmivuotiskauden loppuun eli 30 päivään syyskuuta 1918.[1]

Talousosaston jäsenlistan laativat sosialidemokraattinen puolue ja porvarillisten puolueiden yhteisvaltuuskunta, johon kuuluivat 1916 valitut porvarilliset kansanedustajat täydennettyinä puoluehallitusten valitsemilla edustajilla. Talousosastoon tuli Tokoin lisäksi viisi muuta sosialidemokraattia ja kuusi porvarillisten puolueiden edustajaa. Oikeustoimituskunnan päälliköksi tuli lakitiedetten tohtori *Antti Tulenheimo*[2], joka oli ollut lainvalmistelukunnan jäsen vuodesta 1912 lainvalmistelukunnan lakkauttamiseen 1914.[3] Puoluekannaltaan Tulenheimo oli vanhasuomalainen.[4]

Vaikka amiraalisenaatin talousosastossa oli ollut Venäjällä palvelleita suomalaisia ja lopuksi venäläisiäkin, oli sen oikeusosasto kuitenkin koostu-

[1] Torvinen 1977 s. 121.
[2] M.t. s. 131—133.
[3] Vaarnas 1976 s. 143.
[4] Torvinen 1977 s. 133.

nut suomalaisista lakimiehistä. Sen jäsenistä useimmat olivat lähinnä vanhasuomalaisia. Vuoteen 1917 istuneista puheenjohtajasta ja kahdeksasta jäsenestä peräti viisi oli ollut niitä Turun hovioikeuden sinänsä laillisessa järjestyksessä nimitettyjä jäseniä, jotka suurlakon jälkeen oli erotettu poikkeuslain nojalla, virkojen palauttamiseksi perustuslaillisille.[5] Senaatin uusi oikeusosasto nimitettiin 3. 4. 1917; sen varapuheenjohtajaksi tuli *August Nybergh.* Ehdokaslistan oikeusosaston täyttämiseksi oli laatinut porvarillinen valtuuskunta yksin.[6]

Maaliskuun vallankumouksen jälkeen senaatin lakineuvoston jäsenten enemmistö erosi maalis-kesäkuun aikana. Kaksi jäsenistä, *Aleksander Kalin* ja *Jalmari Vuolle-Apiala* sen sijaan erotettiin 15. 5. 1917.[7]

Tokoin senaatissa ryhdyttiin heti keväällä toimiin lainvalmistelukunnan palauttamiseksi. Jo 30. 5. 1917 senaatin talousosasto päätti oikeustoimituskunnan päällikön, senaattori Tulenheimon esityksestä varata kuluvan vuoden menosääntöön 4 pääluokkaan 50 000 markan määrärahan »perustettavaksi aiottua Lainvalmistelukuntaa varten».[8]

Oikeustoimituskunnassa oli ainakin jo kesäkuussa valmiina ehdotus asetukseksi Suomen Senaatin Lainvalmistelukunnasta ja »Suomen Senaatin Lainvalmistelukunnan rahasäännöksi» joihin liittyi luonnos kenraalikuvernöörille osoitetuksi kirjeeksi, jossa olisi pyydetty kenraalikuvernöörin suosiollista tointa, että ehdotukset olisi vahvistettu noudatettaviksi. Kirjelmäluonnoksen sekä asetus- ja menosääntöehdotuksen oli ilmeisesti laatinut oikeustoimituskunnan esittelijäsihteeri *Albin Pulkkinen.* Kirjelmäluonnoksen alle oli senaattorien nimikirjainten alapuolelle merkitty kirjaimet A.P. Tämä luonnollisestikaan ei sinänsä todista kirjelmää sekä asetus- ja menosääntöehdotusta Pulkkisen laatimiksi. Valmisteluasiakirjoihin liittyy kuitenkin myöhempiä käsittelyvaiheita koskeva käsinkirjoitettu versio asetusehdotuksesta, jonka useimpien pykälien kohdalla on merkitty vain viittaus Pulkkiseen, esimerkiksi: »1 §. = Pulkkinen». Näin ollen ensimmäinen asetusehdotus on oikeustoimituskunnassakin kulkenut Pulkkisen nimissä, joten se voidaan täydellä syyllä uskoa Pulkkisen laatimaksi.[9]

---

[5] Tyynilä 1983 s. 57—59. Neljä näistä 1917 eronneista senaattoreista nimitettiin myöhemmin muuhun tuomarinvirkaan; yksi heistä, *W. A. Andersin,* jopa korkeimpaan oikeuteen 1919.

[6] Torvinen 1977 s. 134 ja Lindman 1968 s. 31.

[7] Jussila 1982 s. 21.

[8] Talousosaston ptk 30. 5. 1917.

[9] Asiakirjat aktissa K.D. 119/306 O.T. 1917.

Albin Pulkkinen (s. 1875) oli tullut oikeustoimituskunnan esittelijäsihteeriksi 12. 2. 1912. Sitä ennen hän oli ollut siviilitoimituskunnan kanslisti vuodesta 1907 ja protokollasihteeri vuodesta 1909.[10] Amiraalisenaatin vaihtuminen Tokoin senaatiksi ei tässä tapauksessa näytä vaikuttaneen oikeustoimituskunnan esittelijäkuntaan: esittelijäsihteeri Pulkkinen oli se oikeustoimituskunnan virkamies, joka oli esittelijänä, kun Borovitinovin senaatti päätti esityksestään lainvalmistelukunnan muuttamisesta lakineuvostoksi.[11] Kuten edellä on todettu, oikeustoimituskunnan päällikkö, senaattori Tulenheimo puolestaan oli yksi niistä lainvalmistelukunnan jäsenistä, jotka 1914 oli erotettu lakineuvoston tieltä. Valmisteluasiakirjoissa säilynyt ehdotus senaatin kirjelmäksi kenraalikuvernöörille (päiväyksenä: *»1917, kesäkuun päivänä.»*) ei pöytäkirjojen mukaan näytä tulleen senaatissa käsiteltäväksi eikä koskaan lähteneen kenraalikuvernöörille.

Heinäkuussa 1917 vasemmistoenemmistöinen eduskunta hyväksyi niin sanotun valtalain, jolla eduskunta julistautui ylimmän vallan haltijaksi. Kerenskin hallitus käytti tällöin keisarille kuuluneita valtaoikeuksia ja määräsi eduskunnan hajaantumaan. Tämän jälkeen erosi senaatista ensin varapuheenjohtaja Tokoi ja sen jälkeen puoluetoimikunnan kehoituksesta myös muut sosialidemokraattiset senaattorit, viimeisinä *Väinö Tanner* ja *Matti Paasivuori* 8. 9. 1917, väliaikaisen hallituksen hyväksyttyä heidän eronpyyntönsä. Senaatti muuttui niin sanotuksi tynkäsenaatiksi, jonka vs. varapuheenjohtajana oli senaatin ohjesäännön mukaisesti sen vanhin jäsen, *E. N. Setälä*.[12]

Syyskuun 12 päivänä Setälän senaatti sai Kerenskin allekirjoittaman avoimen kirjeen — Kerenski oli tässä vaiheessa saanut Venäjällä diktaattorin valtuudet — jonka mukaan senaatti sai oikeuden lopullisesti ratkaista sellaiset asiat, jotka aikaisemmin oli voitu ratkaista ilman eduskunnan myötävaikutusta, tosin monin tärkein poikkeuksin. Senaatin ratkaisuvaltaan siirtyneistä asioista oli kuitenkin hankittava kenraalikuvernöörin lausunto, jollei tämä ollut ollut läsnä niitä senaatissa käsiteltäessä.[13]

---

[10] Lakimiesmatrikkeli 1939, s. 444—445. Pulkkisesta tuli esittelijäsihteerin virkansa ohella oikeustoimituskunnan kansliapäällikkö 17. 11. 1918. Oikeusministeriön uudelleenorganisoinnin yhteydessä hänet siirrettiin 20. 3. 1922 oikeusministeriön esittelijäneuvokseksi ja 29. 12. 1922 kansliapäälliköksi sekä sen ohessa oikeusministeriön lainsäädäntö- ja oikeushallinto-osaston päälliköksi.

[11] Talousosaston ptk 15. 4. 1914.

[12] Torvinen 1977 s. 154—159.

[13] Avoin kirje eräiden asiain siirtämisestä Suomen senaatin lopullisesti ratkaistaviksi 30. 8./12. 9. 1917; ks. myös Torvinen 1977 s. 161—163.

Avoin kirje sai Suomessa osakseen paljon arvostelua; sen myötähän jätettiin avoimeksi keskeinen kysymys korkeimman vallan käytöstä.[14] Lainvalmistelukunnan vaiheiden kannalta julistus kuitenkin oli merkittävä sikäli, että senaatti saattoi nyt itse hyväksyä asetuksen lainvalmistelukunnasta. Istunnossaan 27. 9. 1917 senaatti päätti esittelijäsihteeri Pulkkisen esittelystä hyväksyä ja vahvistaa oikeustoimituskunnan ehdotuksen perusteella asetuksen Suomen Senaatin Lainvalmistelukunnasta ynnä lainvalmistelukunnan menosäännön. Samalla senaatti päätti hankkia asiasta kenraalikuvernöörin lausunnon. Läsnä oli vain viisi senaattoria: E. N. Setälä, *Allan Serlachius,* Antti Tulenheimo, *Rudolf Holsti* ja *Kyösti Kallio.*[15]

Kenraalikuvernööri *N. Nekrasov* ilmoitti 4/17. 10. 1917 päivätyssä kirjelmässään, ettei hänellä ollut mitään vuoden 1914 lakineuvostoasetuksen kumoamista sekä »Senaatin laatiman asetuksen Suomen Senaatin Lainvalmistelukunnasta julkaisemista vastaan».[16] Istunnossaan 24. 10. 1917 talousosasto (läsnä senaattorit Setälä, Serlachius, *Leo Ehrnrooth,* Tulenheimo ja Kallio) päätti esittelijäsihteeri Pulkkisen esittelystä julkaista asetuksen Suomen Senaatin Lainvalmistelukunnasta Suomen Suuriruhtinaanmaan asetuskokoelmassa.[17]

11.2. Asetus Suomen Senaatin Lainvalmistelukunnasta ja sen esityöt

Suomen Senaatin Lainvalmistelukunnasta 24. 10. 1917 annettu asetus kuvastaa myös ulkonaisella muodollaan antamisajankohtaansa. Sen nimike on »asetus», ei enää »armollinen asetus», kuten keisarinvallan aikana. Asetuksen johtolause poikkeaa aikaisemmin käytössä olleista ja myöhempinä vuosina käyttöön tulleista: »Suomen Senaatti on, Oikeustoimituskunnan esittelyssä, hyväksynyt ja vahvistanut seuraavan asetuksen Suomen Senaatin Lainvalmistelukunnasta ynnä sen palkkaussäännön:»

Asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan »lainsäädännön eri aloille kuuluvain laki- ja asetusehdotusten valmistelemista varten perustetaan Suomen Senaatin Talousosaston yhteyteen pysyväinen Lainvalmistelukunta, jonka jäsenten luku ja palkkaus määrätään sen palkkaussäännössä». Saman pykä-

[14] Torvinen 1977 s. 163.

[15] Talousosaston ptk 27. 9.1917.

[16] Venäjänkielinen kirje ja suomenkielinen käännös senaatin talousosaston aktissa KD 1077/83/1917.

[17] Talousosaston ptk 24. 10. 1917.

län 2 momentin mukaan lainvalmistelukunnan tuli myös, »Senaatin sitä pyytäessä, antaa sille lausuntoja lainopillisista asioista». Asetuksen 2 §:n mukaan lainvalmistelukunta oli senaatin talousosaston oikeustoimituskunnan välittömän valvonnan alainen ja työskenteli kaksijäsenisinä osastoina.

Asetuksen 3 §:n 1 momentin mukaan talousosasto määräsi jäsenet lainvalmistelukuntaan, enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Jos määrätty oli valtion palveluksessa, tuli hänen luovuttaa valtion käytettäväksi virkaansa seuraavat palkkaedut taikka, jos ne olivat suuremmat kuin se palkkio, jonka hän oli saapa lainvalmistelukunnan jäsenenä, tätä palkkiota vastaava osa niistä. Pykälän 2 momentin mukaan nekin lainvalmistelukunnan jäsenet, jotka eivät olleet muussa valtion virassa, saivat lukea hyväkseen virkavuosia. Asetuksen 4 §:ssä kiellettiin lainvalmistelukunnan jäsentä hoitamasta tämän toimen ohella muuta valtion tahi kunnan virkaa, ellei senaatti antanut siihen lupaa.

Asetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan lakiehdotukset valmisteli osasto vanhemman jäsenen johdolla. Saatuaan ehdotuksen valmiiksi, osaston tuli ilmoittaa siitä senaatille, joka, jos se havaittiin tarpeelliseksi, saattoi asettaa komitean asiaa edelleen käsittelemään. Komiteassa toimi vanhempi jäsen puheenjohtajana ja nuorempi sihteerinä. Komitean ehdotuksen perusteella tuli sitten osaston valmistaa lakiehdotus lopulliseen muotoonsa. Ellei senaatti asettanut komiteaa, oli ehdotus jätettävä senaatille lopullisessa muodossaan. Saman 5 §:n 2 momentin mukaan osasto oli oikeutettu, alistamatta asiaa senaatille, hankkimaan asiantuntijoilta lausuntoja erinäisistä valmisteltavinaan oleviin kysymyksiin kuuluvista seikoista sekä käyttämään lainvalmistelukunnan menosääntöön sitä varten otettuja määrärahoja.

Jos havaittiin suotavaksi, että jonkin asian valmistelemisessa oli osallisena useampia lainvalmistelukunnan jäseniä kuin kaksi, antoi senaatti siitä 6 §:n mukaan tarpeelliset määräykset. Kun asian käsittelyssä oli ilmennyt eri mieliä, oli ne 7 §:n mukaan lyhyesti selostettava mietinnössä tai esitettävä erityisessä vastalauseessa.

Asetuksen 8 §:ssä oli säännös, jonka mukaan senaatti saattoi määrätä lainvalmistelukunnan jäsenen esittelemään senaatissa asian, jonka valmisteluun lainvalmistelukunnassa hän oli ottanut osaa. Lainvalmistelukunnan taloutta koskevat asiat, mikäli ne eivät kuuluneet senaatille, hoiti 9 §:n 1 momentin mukaan ensimmäisen osaston vanhempi jäsen, jonka tuli myös tehdä rahavarojen käytöstä vuosittain tammikuussa oikeustoimikunnalle tili kuluneelta vuodelta. Ensimmäisen osaston vanhemman jäsenen tuli 9 §:n 2 momentin mukaan myöskin tammikuussa joka vuosi lähettää oi-

keustoimituskunnalle kertomus lainvalmistelukunnan toiminnasta edellisenä vuotena. Sitä varten tuli muiden osastojen vanhempien jäsenten ennen tammikuun 15 päivää antaa hänelle tarpeelliset tiedot. Kunkin osaston vanhemman jäsenen oli saman pykälän 3 momentin mukaan pidettävä luetteloa juoksevassa numerojärjestyksessä osaston käsiteltävinä olevista asioista, merkinnän kera, millä kannalla asia oli.

Lainvalmistelukunnan jäsenet saivat 10 §:n mukaan kuusi viikkoa kesälomaa aikana, jonka senaatti kunakin vuonna erikseen määräsi. Senaatin asiana oli 11 §:n mukaan vahvistaa lainvalmistelukunnan työjärjestys. Ja asetuksen 12 §:n mukaan asetuksella kumottiin 11/24. 9. 1914 annettu asetus Suomen Lainvalmistelukunnan muuttamisesta Keisarillisen Suomen Senaatin Lakineuvostoksi.

Asetuksen allekirjoituksena oli:

»Suomen Senaatti:

E. N. SETÄLÄ. ALLAN SERLACHIUS.
LEO EHRNROOTH. ANTTI TULENHEIMO.
RUDOLF HOLSTI.
A. Pulkkinen.»[18]

Vuoden 1917 lainvalmistelukunta-asetuksesta ei näytä säilyneen mitään virallisperusteluja. Taustana olleita näkemyksiä voi kuitenkin jäljittää asetusta koskevassa aktissa olevasta kesäkuulle 1917 merkitystä luonnoksesta kirjelmäksi kenraalikuvernöörille, jäljempänä kesäkuun kirjelmäluonnos, siihen liittyvine asetus- ja menosääntöehdotuksineen, sekä niin ikään aktissa olevasta myöhemmästä käsinkirjoitetusta asetusluonnoksesta.[19] Kesäkuun kirjelmäluonnosta asetusehdotuksineen voidaan, kuten edellä on kerrottu, pitää Pulkkisen laatimana. Käsinkirjoitetussa luonnoksessa sen sijaan ei ole mitään viitteitä sen laatijasta. Mutta jos kysytään, kuka virkahierarkiassa todennäköisimmin on se henkilö, joka esittää käsinkirjoitetussa, nimettömässä nootissa kommenttinsa esittelijäsihteerin

[18] Kuten allekirjoituksesta käy ilmi, senaatti antoi asetuksen omissa nimissään, eikä se myöskään enää ollut »keisarillinen».

[19] KD 119/306 O.T. 1917. Ainakaan virallisesti ei kesäkuun kirjelmäluonnosta näy senaatissa käsitellyn. Asiakirjojen perusteella ei myöskään voi päätellä, oliko kirjelmäluonnos ollut oikeustoimituskunnan päällikön, Antti Tulenheimon, hyväksymä. On oletettavissa, että aktiin on kuulunut muitakin, tärkeämpiä asiakirjoja, koska oikeustoimituskunnan kirjediaarissa 1917 on ao. kohdassa (aukeama 306) merkintä »Osa asiakirjoja minist.». Kun tätä, ilmeisesti myöhemmin tehtyä, merkintää ei ole pyyhitty pois, ovat ko. asiakirjat nähtävästi edelleen sillä tiellään.

ehdotuksesta, on todennäköisin vastaus oikeustoimituskunnan päällikkö. Voitaneen siis olettaa, että käsinkirjoitettu luonnos sisälsi Tulenheimon kannanotot asetukseen. Erinäisiä perusteluja sisältyy myös kenraalikuvernöörille lähetetyn, asetuksen hyväksymistä ja vahvistamista koskevan »kommuniseerauskirjeen» konseptiin, jossa merkittävimmät perustelut ovat ylipyyhittyinä.[20]

Kesäkuun kirjelmäluonnoksessa selostettiin ensin lakineuvostosta annettua asetusta. Sen jälkeen tarkasteltiin lakineuvoston soveltumista Suomen oloihin:

> »Missä lainsäädäntötyöhön soveliaita henkilöitä on riittävästi saatavissa, on lakeja valmistelevan laitoksen tällainen järjestely paikallaan, semminkin, jos maan varat sallivat niin mieslukuisen laitoksen järjestämisen, että siinä on lainsäädännön kaikkien alojen erikoistuntijoita. Suomessa ei ole niin asianlaita. Lainsäädäntötyöhön soveliasten henkilöiden luku on varsin rajoitettu eivätkä valtionvarat myötenanna varsinaisen lainsäädäntöviraston palkkaamisesta. Näin ollen Suomessa on tyydyttävä käyttämään hyväkseen kulloinkin tarjona olevia voimia.»

Tämän jälkeen luonnoksessa todettiin, että lakien valmistelu oli uskottava lainvalmistelukunnalle, »jonka jäsenet valitaan silmällä pitäen kulloinkin lähimmän ajan tarpeita. Niitä ei siis ole nimitettävä elinkautisiksi virkamiehiksi, vaan on heidät asetettava toimiinsa rajoitetuksi lyhemmäksi ajaksi». Lakineuvoston järjestysmuotoa ei luonnoksessa pidetty tyydyttävänä, koska se oli »puhtaasti viraston mallinen».

Erityisesti virheenä pidettiin sitä, että lakineuvostoa »hoiti» ylilakineuvos senaatin talousosaston varapuheenjohtajan »lähimmän katsannon» ja senaatin puheenjohtajan (siis kenraalikuvernöörin) ylimmän johdon ja valvonnan alaisena:

> »Puhumatta siitä, että virkakoneiston rattaana työskenteleminen jo sinänsä on omiaan lamauttamaan ihmisen voimia ja kuolettamaan hänen kykyänsä, kun sitävastoin itsenäinen toiminta virkistää mieltä ja avaa uusia näköaloja, ei Lakineuvoston alistamista mainitunlaiseen hoitoon ja valvontaan ole pidettävä osuneena oikeaan.»[21]

---

[20] Oikeustoimituskunnan kirjekonseptit 1917, 27. 9. 1917.

[21] Jos tämäkin teksti, niin kuin on syytä olettaa, on Pulkkisen kirjoittamaa, osoittaa se hänen ainakin turhautuneen amiraalisenaatin »virkakoneiston rattaana». Yhtä hyvin tosin Pulkkinen on voinut keksiä vain hyvältä tuntuvan perustelun valmisteltavana olevalle uudistukselle, huomaamatta että se koski yhtä lailla hänen omaa toimintaansa virkamiehenä.

Sen jälkeen todettiin, että lakeja valmistelevalle laitokselle Suomessa oli vieras »ylilakineuvos», joka »hoiti» sellaista laitosta: »Sen kaikkien jäsenten tulee saada suorittaa heille uskottavat tehtävät vapaasti, ilman virkaveljiensä valvontaa». Asianmukaista ei luonnoksen mukaan myöskään ollut, että lakineuvosto oli senaatin talousosaston varapuheenjohtajan valvonnan alainen. Lakeja valmistelevan laitoksen oli avustettava »yhtäläisesti kaikkia hallinnon haaroja ja tulee sen siis olla välittömästi Senaatin silmälläpidon alainen». Sitä itseään koskevat asiat voitiin kirjelmäluonnoksen mukaan »luonnollisimmin esitellä Senaatille Oikeustoimituskunnasta».

Sihteerin toimi oli kesäkuun kirjelmäluonnoksen mukaan pikemminkin haitaksi kuin hyödyksi: »Se, jonka asiana on valmistaa lakiehdotuksia, panee ajatuksensa helpommin paperille itse, kuin korjaa toisen kirjoituksen, joka ei tunne hänen ajatuksenjuoksuaan, mieleiseen muotoon». Myös pöytäkirjan pitäminen oli kirjelmäluonnoksen mukaan tällaiselle laitokselle vierasta, ja ainesten keräämistä tuskin myöskään voitiin jättää sihteerin haltuun.

Kirjelmässä, jolla senaatin 27. 9. 1917 hyväksymä ja vahvistama asetus »kommuniseerattiin» kenraalikuvernöörille, viitattiin aluksi lakineuvostoon ja todettiin sen jälkeen lyhykäisesti:

> »Lakineuvosto ei kuitenkaan ole osoittautunut tarkoitustaan vastaavaksi. Kun kaikki lakineuvoston virat ovat avoinna, on Senaatti katsonut tarpeelliseksi järjestää uudelleen tämän laitoksen.»

Virkojen avoimena olemista koskeva kohta tosin oli konseptiin ensin ollut kirjoitettuna astetta suorasukaisemmin: »Kun sen jäsenet ja sihteeri nyt ovat eronneet ja osaksi erotetut viroistaan».

Asetuksen 1 §:n 1 momentti oli samanlaisena jo kesäkuun asetusluonnoksessa. Myös käsinkirjoitetussa myöhemmässä luonnoksessa on 1 §:n kohdalla vain merkintä »= Pulkkinen». Asetuksen 1 §:n 2 momentti, jonka mukaan lainvalmistelukunta antoi senaatille lausuntoja lainopillisista asioista, on sen sijaan tullut mukaan vasta myöhemmässä vaiheessa. Kesäkuun kirjelmäluonnoksessa nimittäin katsottiin lakineuvostoa koskevan asetuksen vastaava säännös epäkohdaksi:

> »Kun maassa on tehtävänsä tasalla oleva hallitus, niin se ei tarvitse sellaisia neuvoja. Kokemus taas on osottanut, että päinvastaisessa tapauksessa Lakineuvoston työ rajoittuu yksinomaan neuvontatyö-

hön. Eihän Senaatin Lakineuvosto koko olemassaolonsa aikana ole valmistanut ainoatakaan lakiehdotusta.»[22]

Asetuksen 2 §:ään tuli kesäkuun asetusluonnoksesta, »Pulkkisen ehdotuksesta», johon käsinkirjoitetussa luonnoksessa ei ehdotettu muutoksia, vain ensimmäinen virke. Pulkkisen ehdotuksessa olisi lisäksi aikaisemman lainvalmistelukunta-asetuksen mukaisesti säädetty, että talousosasto olisi jokaista eri lainsäädäntöasiaa varten määrännyt jonkun jäsenistä johtamaan asian valmistelua, kuitenkin ilman äänioikeutta. Näin siis uudella asetuksella lainvalmistelu tuli irrallisemmaksi senaatista kuin vanhassa lainvalmistelukunnassa.

Asetuksen 3 § oli Pulkkisen ehdotuksessa kirjoitettu niin, että jäsenet olisi nimitetty kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Käsinkirjoitetun myöhemmän ehdotuksen mukaan puolestaan vanhemmat jäsenet olisi määrätty määrätyn asian valmistelua varten, nuoremmat kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Lopullisessa asetuksessa palattiin jo vanhassa lainvalmistelukunnassa noudatettuun kolmen vuoden määräaikaan. Määräaika ei uudessa asetuksessa kuitenkaan ollut kiinteä, vaan »enintään» kolme vuotta kerrallaan.

Jäsenten nimittäminen olisi jo Pulkkisen ehdotuksen mukaan kuulunut talousosastolle. Kesäkuun kirjelmäluonnoksessa todettiin, että »jäsenten määräämiseen nähden Lainvalmistelukuntaan on tehtävä olennainen muutos»:

> »Sellaiset asiat kuuluivat Senaatin 13 päivänä syyskuuta 1892 annetun ohjesäännön mukaan Oikeusosaston käsiteltäviin. Mutta kun lainsäädäntöasiat nyttemmin ovat siirtyneet miltei yksinomaan Talousosastolle, on luonnollista, että Lainvalmistelukunnan jäsenten määrääminen annetaan saman osaston tehtäväksi. Tähän on sitä enemmän syytä, kun Senaatin Oikeusosasto todennäköisesti lähitulevaisuudessa tulee muodostettavaksi itsenäiseksi Korkeimmaksi Oikeudeksi.»

Kenraalikuvernöörille osoitetun kommuniseerauskirjeen konseptin ylipyyhityssä kohdassa puolestaan todettiin perusteluna sille, että talousosasto nimittäisi jäsenet enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan: »Näin saavutetaan se etu, että Lainvalmistelukunnan jäseniksi voidaan valita henkilöitä, joilla on parhaat edellytykset kulloinkin esille tulevain asian valmisteluun».

---

[22] Vrt. Jussila 1982 s. 17—21. Jussilan mukaan lakineuvosto saikin vain yhden lainvalmistelutehtävän, josta siitäkään ei ehtinyt tulla mitään valmista.

Asetuksen 4 §:ssä säädetty kielto hoitaa muuta virkaa koski »valtion tahi kunnan virkaa», kun Pulkkisen ehdotuksessa puhuttiin valtion tahi yliopiston virasta. Asetuksen 5 §:n 1 momentti olisi Pulkkisen ehdotuksen mukaan koskenut käsittelyyn osallistuvia asiantuntijoita, jotka olisivat vastanneet vanhan lainvalmistelukunnan vahvistukseksi kutsuttuja asiantuntijoita. Tällaiset asiantuntijat olisi määrännyt senaatti, ja heillä olisi ollut äänioikeus lainvalmistelukunnassa. Käsinkirjoitetussa luonnoksessa oli 5 §:n 1 momentti kirjoitettu sellaiseksi kuin se sitten oli lopullisessakin asetuksessa. Säännös jatkovalmistelukomiteasta tuli siis mukaan tässä vaiheessa. Jos käsinkirjoitettu luonnos sisälsi Tulenheimon omat kommentit, oli tällainen »kontrollikomitea» siis Tulenheimon idea. Momentissa tarkoitetusta jatkovalmistelukomiteasta mainitaan myös kommuniseerauskirjeen konseptin ylipyyhityssä tekstissä. Lopullisessa asetuksessa oli kuitenkin käsinkirjoitettuun luonnokseen nähden lisätty momentin viimeinen virke: »Ellei senaatti komiteaa aseta, on ehdotus jätettävä Senaatille lopullisessa muodossaan», mikä korostanee sitä, ettei jatkovalmistelukomitean asettamista loppujen lopuksi haluttu pääsääntöiseksi menettelyksi. Asetuksen 5 §:n 2 momentti sen sijaan oli jo Pulkkisen ehdotuksessa lähes lopullisessa muodossaan.

Asetuksen 6 § on Pulkkisen ehdotuksesta, ja se hyväksyttiin sellaisenaan myös käsinkirjoitetussa luonnoksessa. Pulkkisen ehdottamasta 7 §:stä kelpuutettiin asetukseen käsinkirjoitetun luonnoksen mukaisesti vain »1. lause» (virke). Pois jäi Pulkkisen säännösehdotus mietinnönkirjoittajasta: »Mietinnöt ovat sen jäsenen kirjoitettavat, jonka Senaatti kussakin asiassa mietinnönkirjoittajaksi määrää. Mietinnönkirjoittaja on asian käsittelyssä puheenjohtajana ja hänellä on äänten mennessä tasan ratkaiseva ääni».

Asetuksen 8 § lainvalmistelukunnan jäsenen määräämisestä senaatin esittelijäksi, mikä säännös oli jo vuoden 1884 asetuksessa, oli sellaisenaan jo Pulkkisen ehdotuksessa.

Asetuksen 9 § oli suurin piirtein Pulkkisen ehdotuksen mukainen. Siitä tulivat kuitenkin poistetuiksi Pulkkisen ehdotuksen mukaiset säännökset siitä, että ensimmäisen osaston vanhempi jäsen olisi ottanut toimeensa lainvalmistelukunnan vahtimestarin ja hoitanut lainvalmistelukunnan kirjastoa. Asetuksen 10—12 § ovat Pulkkisen ehdotuksen mukaisia. Käsinkirjoitetussa myöhemmässä luonnoksessa oli 11 §:n kohdalle merkitty »abs ?», mutta ohjesääntöä koskeva ehdotus jäi kuitenkin asetukseen. Asetuksen 10 §:n mukaan lainvalmistelukunnan jäsenet saivat kuuden viikon

kesäloman, kun vanhassa lainvalmistelukunnassa jäsenet olivat pitäneet lomaa kaksi kuukautta.

Kesäkuun ehdotuksen mukaan lainvalmistelukunnalle olisi vahvistettu aikaisempaan tapaan menosääntö, mutta syyskuussa 1917 vahvistettiin vain palkkaussääntö. Sen muistutus 2:n mukaan muut tarpeelliset määrärahat, esimerkiksi tarverahat ja asiantuntijoiden palkkioihin tarkoitetut varat, määrättiin vuosittain tehtävän esityksen perusteella. Palkat olivat kesäkuun ehdotuksen mukaiset. Vanhempi jäsen sai palkkiota 18 000 markkaa vuodessa ja nuorempi jäsen 12 000 markkaa. Syyskuussa vahvistetun ja lokakuussa julkaistun palkkaussäännön mukaan lainvalmistelukunnassa oli kolme osastoa: jäsenmäärä kuitenkin oli sama kuin se oli ollut ennen lainvalmistelukunnan lakkauttamista, koska osastot uuden asetuksen mukaan olivat kaksijäsenisiä, kun ne vanhassa lainvalmistelukunnassa olivat olleet kolmijäsenisiä. Lainvalmistelukunnan vahtimestari sai vuodessa palkkaa 1 200 markkaa, palkkiota 800 markkaa ja vuokrarahoja 600 markkaa eli yhteensä 2 600 markkaa.

11.3. »Suomen Senaatin Lainvalmistelukunta» 1917—1918

Jo lainvalmistelukunta-asetuksen julkaisemispäätöstä seuraavana päivänä, 25 päivänä lokakuuta 1917, päätti senaatti lainvalmistelukunnan jäsenten määräämisestä ja sille annettavista toimeksiannoista. Ensimmäiselle osastolle määrättiin vanhemmaksi jäseneksi esittelijäsihteeri, lakitiedettenkandidaatti *Filip Grönvall* ja nuoremmaksi jäseneksi varatuomari, lakitiedettenkandidaatti *Kustavi Kaila.* Toiselle osastolle määrättiin nuoremmaksi jäseneksi hovioikeudennotaari, lakitiedettentohtori *Lauri Cederberg* ja kolmannelle osastolle nuoremmaksi jäseneksi dosentti, lakitiedettentohtori *Bertil Sjöström.* Sitä vastoin toisen ja kolmannen osaston vanhempain jäsenten toimet jätettiin toistaiseksi täyttämättä.[23] Nimitetyistä Grönvall oli 43-vuotias, Kaila 32-vuotias, Cederberg 36-vuotias ja Sjöström 38-vuotias. Kaila oli nimitettäessä oikeusosaston ylim. kopistina ja Sjöström Helsingin raastuvanoikeuden rikosasiain notaarina. Puoluekannaltaan Grönvall edusti ruotsalaista kansanpuoluetta; Kaila ja Sjöström lukeutuivat myöhemmin kokoomukseen kuten Tulenheimokin. Määrätyistä Filip Grönvall oli jo 1912—1914 ehtinyt olla lainvalmistelukunnan I osaston nuorempana jäsenenä.[24]

[23] Talousosaston ptk 25. 10. 1917.

[24] Hietaniemi 1980.

Samalla senaatti antoi ensimmäiselle osastolle tehtäväksi ottaa tarkastettavaksi kirjailijain ja taiteilijain oikeudesta työnsä tuotteisiin 1880 annetun asetuksen, huomioon ottaen, mitä sen jälkeen asianomaisissa kansainvälisissä sopimuksissa tästä asiasta on säädetty. Heti tämän jälkeen I osaston tuli ottaa käsiteltäväkseen kysymys avioeroa koskevain lainsäännösten tarkastamisesta. Lakitiedettentohtori Cederbergin taas tuli II osaston nuorempana jäsenenä jatkaa hänen tehtäväkseen jo aiemmin jätettyjä valmistelevia töitä uuden kauppalainsäädännön aikaansaamiseksi. Lakitiedettentohtori Sjöströmin puolestaan tuli III osaston nuorempana jäsenenä ryhtyä valmistaviin toimiin oikeudenkäyntilaitoksen uudistamista koskevan lainsäädännön loppuunsaattamiseksi.[25]

Uudelleen perustetun lainvalmistelukunnan ensimmäinen puolivuotistaival ajoittuu Suomen historian murrosaikoihin. Lokakuun alussa 1917 pidetyissä hajotusvaaleissa eduskunta muuttui porvarienemmistöiseksi. Marraskuun 15 päivänä 1917 eduskunta päätti, marraskuun suurlakon jälkeen, maalaisliittolaisten ja sosialidemokraattien äänillä julistautua toistaiseksi korkeimman vallan käyttäjäksi.[26] Tokoin senaatin rippeistä muodostunut Setälän tynkäsenaatti luopui tehtävästään marraskuun puolivälissä ja tilalle asetettiin eduskunnassa suoritetun äänestyksen jälkeen oikeiston äänillä 27. 11. 1917 *P. E. Svinhufvudin* johtama senaatti, joka koostui nuorsuomalaisten, vanhasuomalaisten, ruotsalaisen kansanpuolueen ja maalaisliiton edustajista. Oikeustoimituskunnan päälliköksi tuli lakitiedettentohtori *Onni Talas,* joka lukeutui nuorsuomalaisiin.[27]

Uusi senaatin talousosasto ehti vielä vuoden 1917 aikana käsitellä muutaman lainvalmistelukuntaa koskevan asian. Joulukuun 1 päivänä pitämässään istunnossa se päätti antaa lainvalmistelukunnan I osaston tehtäväksi valmistaa lakiehdotuksen virkamiesten erottamattomuudesta. Toimeksianto liittyi eduskunnalle 30. 11. 1917 annettuun hallitusmuotoehdotukseen. Nyt annettu tehtävä oli otettava osaston käsiteltäväksi ennen muita sille annettuja tehtäviä.[28] Joulukuun 13 päivänä hyväksymässään hallituksen esityksessä varojen hankkimiseksi vuodeksi 1917 niihin tarpeisiin, joihin vakinaiset valtion varat eivät riitä, talousosasto ehdotti lainvalmistelukuntaa varten merkittäväksi kuluvaksi vuodeksi 11 000 markkaa.[29] Sama-

[25] Talousosaston ptk 25. 10. 1917.
[26] Esim. Torvinen 1977 s. 164—169 ja Puntila 1982 s. 99—101.
[27] Torvinen 1977 s. 171—176.
[28] Talousosaston ptk 1. 12. 1917.
[29] Talousosaston ptk 13. 12. 1917.

na päivänä senaatti myös täytti avoimeksi jääneen toisen osaston vanhemman jäsenen toimen. Siihen määrättiin esittelijäsihteeri, entinen senaattori, lakitiedettentohtori *Hugo Rautapää.*[30] Rautapää oli ollut II osaston nuorempana jäsenenä vuodesta 1912 lainvalmistelukunnan lakkauttamiseen; senaatin talousosastosta hän oli eronnut muiden vanhasuomalaisten senaattorien kanssa lokakuussa 1909.[31] Vuosien 1917—1918 toimintakertomuksen mukaan Rautapää ei kuitenkaan ehtinyt lainkaan osallistua lainvalmistelutyöhön.

Joulukuun 1917 ja tammikuun alkupuoliskon 1918 aikana, samoina aikoina kuin Suomi julistautui itsenäiseksi ja hankki itselleen ulkovaltojen tunnustamisen, lainvalmistelukunnan ensimmäinen osasto valmisteli sille kiireellisenä tehtävänä annettua ehdotusta laiksi virkamiesten velvollisuudesta eräissä tapauksissa erota virastaan sekä virkamiehen erottamisesta virasta tai viraltapanosta. Senaatin talousosasto päätti 17. 1. 1918, ettei käsittelyä varten ole tarpeen asettaa komiteaa, vaan että lainvalmistelukunnan tulee valmistaa ehdotus lopulliseen muotoon ilman komiteakäsittelyä.[32]

Tammikuun 28 päivänä 1918 alkanut kansalaissota keskeytti lainvalmistelukunnan työskentelyn. Kertomuksessaan lainvalmistelukunnan toiminnasta marraskuun 1. päivästä 1917 vuoden 1918 loppuun, joka on päivätty 3. 3. 1919, lainvalmistelukunta mainitsee, että »viime kevään kapina katkaisi sen toiminnan lähes kolmen kuukauden ajaksi».[33] Kun kansalaissota kesti 28 päivästä tammikuuta 15 päivään toukokuuta 1918, voitaneen vuosikertomuksessa mainitusta »lähes kolmen kuukauden ajasta» päätellä, että lainvalmistelukunnan toiminta käynnistyi uudestaan melko pian 14. 4. 1918 loppuunsaatetun Helsingin valtauksen jälkeen.

> Kansalaissodan aikana oli punaisten puolen hallintoa hoitaneella kansanvaltuuskunnalla oma lainvalmistelukuntansa. Kansanvaltuuskunta perusti lainvalmistelukunnan ja hyväksyi sen ohjesäännön 30. 1. 1918. Lainvalmistelukunnan tehtävänä oli valmistella ja viimeistellä kansanvaltuuskunnassa ja työväen pääneuvostossa päätettäviksi tulevat lait. Kansanvaltuuskunnan lainvalmistelukunta jakautui kahteen jaostoon, jossa kummassakin oli puheenjohtaja ja kaksi jäsentä. Puheenjohtajina olivat *Anton Huotari* ja *M. A. Airola* sekä jäseninä *Nestori Aronen, Anni Huotari, Einari Laaksovirta* ja *Hilja Pärssi-*

[30] Talousosaston ptk 13. 12. 1917.

[31] Vanhasuomalaisten erosta senaatista ks. Torvinen 1977 s. 77.

[32] Talousosaston ptk 17. 1. 1918.

[33] KD 2/340 O.M. 1919.

nen. Sihteereinä olivat *J. H. Vehkamäki* ja *Toivo Kurkela.* Anton Huotarin saatua pyynnöstä eron hänen tilalleen nimitettiin *Väinö Jokinen* ja jäsenistöä uusittiin *J. O. Arjanteella* ja *Kalle Hakalalla.* Lainvalmistelukunnan jäsenistä Airola, Arjanne ja Laaksovirta olivat lakimiehiä, ja muut olivat olleet eduskunnassa tekemisissä lainsäädännön kanssa.[34]

Kuten edellä on todettu, Suomen Senaatin Lainvalmistelukunnan toiminta käynnistyi kansalaissodan jälkeen huhtikuun loppupuolella tai viimeistään toukokuun alkupäivinä 1918. Toimintakertomuksen mukaan sen III osaston nuorempi jäsen, Bertil Sjöström, oli »kapinan jälkeen heinäkuun 15 päivään saakka osaksi ottanut osaa kapinaan osallisten henkilöiden tutkimiseen osaksi toiminut sihteerinä ja esittelijänä Valtiorikosylioikeudessa». Ensimmäiset senaatin asiakirjoissa olevat merkinnät lainvalmistelukunnasta kansalaissodan jälkeen ovat 22 päivältä toukokuuta 1918. Mainittuna päivänä talousosasto myönsi »kuluvaksi vuodeksi» 5 000 markan suuruisen etumaksun »tarverahoiksi sekä lainvalmistelukunnan käytettäväksi kirjallisuuden hankkimiseen, palkkioiksi asiantuntijain lausunnoista, puhtaaksikirjoitukseen ym. oikeusosastolle tehtävää tilitystä vastaan».[35] Samana päivänä, 22. 5. 1918, lainvalmistelukunta sai tehtäväkseen laatia ehdotuksen laiksi ulkomaalaisen ottamisesta Suomen kansalaiseksi. Tämän ehdotuksen lainvalmistelukunta laati todellista pikavauhtia: sen ehdotus (LVK 1918:2, suomenk. ja ruotsink.) on päivätty 27. 5. 1918 ja sitä koskeva kirjelmä painettuine suomen- ja ruotsinkielisine ehdotuksineen on merkitty saapuneeksi oikeustoimituskuntaan 7. 6. 1918.[36]

Ensimmäisen osaston vanhempi jäsen Filip Grönvall ja toisen osaston vanhempi jäsen Hugo Rautapää, joista viimeksi mainittu ei kuitenkaan ollut osallistunut lainvalmistelukunnan työhön, nimitettiin 26. 7. 1918 korkeimman hallinto-oikeuden jäseniksi. Grönvall palasi kuitenkin hallintoneuvoksena lainvalmistelukunnan ensimmäisen osaston vanhemmaksi jäseneksi 1. 10. 1918[37], ja toimi tässä tehtävässään kuolemaansa saakka,

[34] Rinta-Tassi 1972 s. 106. Rinta-Tassi lisäksi kertoo: »Lainvalmistelukunta oli eräs niitä harvoja elimiä, jonka nimi pidettiin sellaisena kuin se oli laillisessa keskushallinnossa ollut. Vain satunnaisesti siitä käytetään nimitystä lakineuvosto muiden osastojen analogisen mallin mukaan, mutta nimitys oli ilmeisesti elimen rakenteesta johtuen siihen soveltumaton.»

Rinta-Tassin selostuksen perusteella lienee lupa arvella, että nimitystä »lakineuvosto» ei haluttu punaisellakaan puolella käyttää sen tsaristisen leiman takia.

[35] Talousosaston ptk 22. 5. 1918.

[36] KD 2/360 O.T. 1918.

[37] Talousosaston ptk 1. 10. 1918 ja toimintakertomus 1917—18.

vuoteen 1936.[38] Grönvallin ollessa KHO:ssa oli oikeustoimituskunta toimituskuntaesittelyssä päättänyt määrätä I osaston nuoremman jäsenen Kustavi Kailan toistaiseksi hoitamaan lainvalmistelukunnan taloutta.[39]

Lainvalmistelukunta oli 1917 palautettu senaatin toimenpitein. Eduskunta pääsi esittämään oman kannanottonsa asiaan käsitellessään vuoden 1917 toisilla valtiopäivillä senaatin kertomusta valtiovarain tilasta vuosina 1913—1915. Heinäkuun 5 päivänä 1918 päivätyssä mietinnössään eduskunnan valtiovarainvaliokunta antoi lakineuvostovaiheelle seuraavan tuomion:

> »Lainvalmistelutyö on tunnustettava erittäin tärkeäksi ja vaaditaan sen suorittamiseen erityistä pätevyyttä sekä ei ainoastaan oman maan vaan myös muiden sivistysmaiden lainsäädännön ja olojen tuntemusta. Kun entinen lainvalmistelukunta muutettiin lakineuvostoksi, ei mainittuja seikkoja kuitenkaan otettu huomioon lakineuvoston jäseniä nimitettäessä. Niiksi otettiin nimittäin henkilöitä, jotka eivät olleet suomalaisia lakimiehiä ja Suomen oloja tuntevia eivätkä aina edes Suomen kansalaisia, joten heiltä puuttui alkeellisimmat edellytykset ja useimmiten vieläpä muodollinen pätevyys heille uskotun edesvastuullisen työn suorittamiseen. Lakineuvoston lähimmäksi tehtäväksi tulikin puheena olevalla alalla palvella silloista laitonta hallitusjärjestelmää. Vaikkakin lakineuvoston toiminta näin ollen kehittyi oleellisesti maalle turmiolliseen suuntaan, ovat sitä varten käytetyt vuotuiset menot kuitenkin olleet kaksi kertaa suuremmat kuin entisen lainvalmistelukunnan menot.»[40]

Vanhan lainvalmistelukunnan ja lakineuvoston jäsenten palkkiot olivat olleet huomattavan korkeat. Vuonna 1917 vahvistetut lainvalmistelukunnan jäsenten palkkiot olivat inflaation takia reaaliarvoltaan olennaisesti alemmat kuin vanhan lainvalmistelukunnan palkkiot, ja rahan arvo oli jatkuvasti alenemassa.[41] Jo kesällä 1918 tunsivat nuoremmat jäsenet jää-

---

[38] Matrikkelitiedot teoksessa Mali (toim.) 1959 s. 346—347.

[39] Pöytäkirjan jäljennös kansiossa »Oikeustoimituskunnan pöytäkirjat toimituskuntaesittelyissä» /Cg 1/VA.

[40] Valtiovarainvaliokunnan mietintö N:o 19/A IV/1917 II vp. s. 49. Eduskunta oli tässä vaiheessa ns. tynkäeduskunta, jossa ei kansalaissodan jälkeen ollut mukana vasemmiston edustajia, *Matti Paasivuorta* lukuunottamatta; tynkäeduskunnan alku- ja loppuaikana oli tosin mukana eräitä muitakin. Ks. Lindman 1968 s. 242—318 passim.

Venäjän keisarinvalta oli kärsinyt tappionsa. Historian kannalta itsenäinen Suomi oli suhteessa Venäjän keisarikuntaan »voittanut puoli» (vrt. Jussila 1979b, s. 15), mikä kyllä näkyy valtiovarainvaliokunnan kannanotostakin. Omalta osaltaan kannanotto kuitenkin auttaa ymmärtämään sitä karsastusta, mitä esim. »lakineuvos» nimikettä kohtaan myöhempinäkin aikoina on tunnettu.

[41] Ks. esim. Suvanto 1982 s. 294—296.

neensä palkkakuoppaan. Oikeustoimituskunnalle 2. 8. 1918 jätetyssä kirjelmässä nuoremmat jäsenet katsoivat, että heidän palkkionsa »on nykyiseen kalliiseen aikaan nähden käynyt aivan riittämättömäksi». Vertailuna he mainitsivat, että hovioikeuden asessorien palkkaus oli äsken määrätty Turun ja Vaasan hovioikeudessa 15 000 markaksi ja Viipurin hovioikeudessa 17 000 markaksi. Kun elantokustannukset Helsingissä olivat yleensä samanlaiset kuin Viipurissa, katsoivat nuoremmat jäsenet kirjelmässään »lainvalmistelukunnan jäsenten asemaan ja tehtävien laatuun nähden kohtuulliseksi, että lainvalmistelukunnan nuoremmille jäsenille tuleva vuotuinen palkkio määrättäisiin luettuna viime kesäkuun 1 päivästä 18 000 markaksi».[42]

Kirjelmä ei suoranaisesti johtanut palkkion korottamiseen. Sen sijaan senaatin talousosasto päätti 12. 9. 1918 myöntää lainvalmistelukunnan nuoremmille jäsenille kalliinajan avustusta 250 markkaa kuukaudessa, lukien viime heinäkuun 1 päivästä. Tätä avustusta suoritettiin kuitenkin muuta palkkausta nauttivalle enintään niin paljon, että hän tulisi saamaan enintään 1 500 markkaa kuukaudessa.[43] Nuoremman jäsenen vuosipalkkioksi tuli täten vähintään 15 000 markkaa ja enintään 18 000 markkaa.

Vuodesta 1919 lainvalmistelukunnassa tuli olemaan neljä osastoa, sillä senaatin talousosasto päätti 11. 10. 1918 myöntää yhden vanhemman ja yhden nuoremman jäsenen palkkaamiseksi lainvalmistelukuntaan »ensi marraskuun 1 päivästä alkaen» 5 500 markan määrärahan, josta vanhemmalle jäsenelle suoritettaisiin 1 500 ja nuoremmalle jäsenelle 1 250 markkaa kuukaudessa.[44] Neljännen osaston jäsenet määrättiin kuitenkin vasta tammikuussa 1919, ja osasto aloitti toimintansa saman vuoden helmikuun alusta.

11.4. Valtioneuvoston Lainvalmistelukunta 1918—1922

Kun eduskunta oli toukokuussa 1918 valinnut *P. E. Svinhufvudin* korkeimman vallan käyttäjäksi eli valtionhoitajaksi, tuli Svinhufvudin tilalle senaatin varapuheenjohtajaksi 27. 5. 1918 *J. K. Paasikivi.* Talousosaston kokoonpanossa tapahtui eräitä muutoksia; oikeustoimituskunnan päällikkönä pysyi *Onni Talas.*[44a]

---

[42] KD 3/360 O.T. 1918. Kirjelmän allekirjoittajina olivat Kustavi Kaila, Lauri Cederberg ja Bertil Sjöström.

[43] Talousosaston ptk 12. 9. 1918.

[44] Talousosaston ptk 11. 10. 1918.

[44a] Torvinen 1977 s. 218—219.

Kansalaissodan jälkeinen tynkäeduskunta, josta sosialidemokraattiset kansanedustajat yhtä lukuun ottamatta puuttuivat, ajautui monarkistien ja tasavaltalaisten väliseen niin sanottuun valtiomuototaisteluun; lokakuussa tynkäeduskunnan monarkistinen enemmistö suoritti ylimääräisillä valtiopäivillä kuninkaanvaalin, joka kuitenkin raukesi Saksan häviöön maailmansodassa. Loppuvuodesta 1917 eduskunnalle annettu ensimmäinen tasavaltalainen hallitusmuotoehdotus peruutettiin, ja se sai seuraajakseen kaksi monarkistista hallitusmuotoehdotusta, jotka kumpikin kuitenkin äänestettiin lepäämään. Valtiomuototaistelun aikana tapahtui oikeistopuolueissa uusjako: kun aikaisemmin oli oltu perustuslaillisia tai myöntyväisyysmiehiä, oltiin nyt tasavaltalaisia tai monarkisteja. Vanhasuomalaisten ja nuorsuomalaisten tilalle perustivat suomenkieliset monarkian kannattajat kokoomuspuolueen ja tasavaltalaiset edistyspuolueen.

Lainvalmistelukunnan jäsenelle, hallintoneuvos *Filip Grönvallille* annettiin 19. 11. 1918 tehtäväksi laatia koti- ja ulkomaisten selvitysten perusteella lausunto siitä, mitä muutoksia tarvittiin senaatin toimituskuntiin ja niiden työskentelytapoihin. Senaatin uutta ohjesääntöä ei kuitenkaan vielä tässä vaiheessa saatu aikaan.[45]

Hallitusmuodon hyväksymisen ja senaatin uudelleenjärjestämisen viivästyessä päädyttiin suorittamaan joukko nimenmuutoksia. Senaatin ja sen toimituskuntien nimen muuttamisesta 27. 11. 1918 annetulla asetuksella säädettiin, että Senaatin nimityksenä tästä lähtien oli oleva Valtioneuvosto. Senaatin toimituskuntia oli nimitettävä ministeriöiksi ja Senaatin kansliaa Valtioneuvoston kansliaksi. Senaatin varapuheenjohtajaa ja jäseniä oli puolestaan tästä lähtien nimitettävä pääministeriksi ja ministereiksi sekä Senaatin prokuraattoria Valtioneuvoston oikeuskansleriksi. Ministeriöiden nimet vahvistettiin valtioneuvoston päätöksellä 17. 12. 1918. Päätöksen mukaan entisen oikeustoimituskunnan nimenä oli nyt »oikeusministeriö».[46]

Asetuksen mukaan olisi »Suomen Senaatin Lainvalmistelukunnan» nimitykseksi vastaavasti tullut »Suomen Valtioneuvoston Lainvalmistelukunta», mutta käytännössä puhuttiin tämän jälkeen yleensä vain »Lainvalmistelukunnasta».[47]

Porvarillisten puolueiden tehtyä marraskuussa linnarauhan ja päätettyä lykätä hallitusmuotokysymyksen uusien eduskuntavaalien jälkeiseen ai-

[45] M.t. s. 243.

[46] Nousiainen 1975 s. 222.

[47] Esim. lainvalmistelukunnan toimintakertomus 1917—18.

kaan, asetettiin 27. 11. 1918 uusi hallitus, jossa monarkisteilla ja tasavaltalaisilla oli yhtä monta ministeriä. Pääministeriksi tuli kokoomuksesta professori *Lauri Ingman* ja oikeusministeriksi ruotsalaisesta kansanpuolueesta Vaasan hovioikeuden presidentti *Karl Söderholm*. [48] Kuten ennen Talasta oikeusministerinä ollut *Antti Tulenheimo* myös Söderholm kuului 1914 tehtävistään vapautettuihin lainvalmistelukunnan jäseniin.

Lainvalmistelukunnan kokoonpanossa tapahtui vuoden 1919 aikana erinäisiä muutoksia. Toisen osaston vanhemmaksi jäseneksi määrättiin senaattori, hallintoneuvos *H. Rautapään* jälkeen 11. 2. 1919 nuorempana jäsenenä toiminut lakitiedetten tohtori *Lauri Cederberg* ja nuoremmaksi jäseneksi 4. 3. 1919 asutushallituksen asessori, lakitiedetten kandidaatti *U. J. Castrén*. Kolmannen osaston avoimeksi jääneeseen vanhemman jäsenen toimeen määrättiin 11. 2. 1919 vanhempi oikeussihteeri *Alfred Sarva* ja nuoremmaksi jäseneksi *Bertil Sjöströmin* jälkeen 23. 4. 1919 oikeusneuvosmies, lakitiedetten kandidaatti *Antti Candolin*. Neljäs osasto aloitti toimintansa helmikuun alussa 1919. Sen vanhemmaksi jäseneksi määrättiin 21. 1. 1919 varatuomari *John Uggla* ja nuoremmaksi jäseneksi hovioikeuden viskaali *Torsten Malinen*.[49]

Vuosikertomuksen mukaan lainvalmistelukunnan toimintaa kuitenkin häiritsivät jäsenten muut tehtävät. Toisen osaston vanhempi jäsen Lauri Cederberg otti pohjoismaisen vakuutusvälipuhekomissionin jäsenenä osaa komissionin töihin osaksi kotimaassa ja osaksi ulkomailla. Neljännen osaston vanhempi jäsen John Uggla oleskeli hallituksen antamia virallisia tehtäviä varten Pariisissa maaliskuun alusta elokuun loppuun. Ensimmäisen osaston vanhempi jäsen Filip Grönvall oli sotilaslainsäädännön uudistamista varten asetetun komitean jäsenenä helmikuun loppuun estyneenä ottamasta osaa lainvalmistelukunnan työhön[50], ja saman osaston nuorem-

---

[48] Torvinen 1977 s. 244—245.

[49] Kertomus vuodelta 1919, KD 1/360 O.T. 1920. Uusista jäsenistä Castrén oli nimitettäessä 33-, Sarva 41-, Candolin 39-, Uggla 48- ja Malinen 41-vuotias. Poliittisesti lukeutuivat heistä Castrén kokoomukseen ja Uggla ruotsalaiseen kansanpuolueeseen, Malinen oli lähellä edistyspuoluetta; Hietaniemi 1980.

[50] Sotilaslainvalmistelukomitean jäsenistöä, toimintatapoja ja työntuloksia on selostanut Pietiäinen 1980; Pietiäisen artikkeli on laadittu lainvalmistelukunnan 100-vuotishistoriaprojektin tilauksesta. Pietiäisen mukaan sota-asiaintoimituskunta oli aluksi pyytänyt, että lainvalmistelukunnan jäsen Bertil Sjöström asetettaisiin sota-asiantoimituskunnan oikeudellisen osaston päällikön käyttöön sotilaslainsäädännön tarkistustyötä varten. Tämä ehdotus jäi Pietiäisen mukaan toteutumatta ilmeisesti siitä syystä, että työtä varten havaittiin tarvittavan laajempi elin. Senaatin 16. 8. 1918 asettaman lainvalmis-

malla jäsenellä *Kustavi Kailalla* oli kesäkuun alkuun saakka pääasiallisena toimena verolakiesitysten valmistelu valtiovarainministeriötä varten.

Vuoden 1917 lainvalmistelukunta-asetuksen 5 §:n 1 momentin jatkovalmistelua varten asetettavaa komiteaa koskevaa säännöstä näyttää käytännössä sovelletun vain kerran, vuonna 1919 avioliittolainsäädäntöä valmisteltaessa, ja silloinkin säännöstä jonkin verran laventavasti tulkiten. Lainvalmistelukunnan I osasto ehdotti 27. 3. 1919 päivätyssä kirjelmässään, että asetuksen 5 §:ssä tarkoitettu komitea asetettaisiin harkitsemaan, »olisiko soveliasta rakentaa aviopuolisoiden oikeussuhteita koskevaa lainsäädäntöä Suomessa Skandinavian maissa ruotsalaisten, norjalaisten ja tanskalaisten oikeusoppineiden virallisen yhteistyön tuloksena valmistuneissa, tätä asiaa koskevissa lakiehdotuksissa esitetyille periaatteille». Mainitussa pykälässä tarkoitettua lainvalmistelukunnan valmiiksi saamaa ehdotusta, jollaisen olisi tullut olla komitean työskentelyn pohjana, ei kuitenkaan näy olleen olemassa. Valtioneuvosto päätti 2. 4. 1919 asettaa tällaisen komitean.[51]

> Tähän I osaston yhteyteen asetettuun komiteaan tuli asetuksen mukaisesti puheenjohtajaksi osaston vanhempi jäsen Filip Grönvall ja sihteeriksi nuorempi jäsen Kustavi Kaila. Jäsenten osalta on merkille pantavaa se, että heidät määrättiin parlamentaarisin perustein ja että jäsenistössä olivat molemmat sukupuolet edustettuina. Jäseniksi määrättiin maanviljelijä *Akseli Brander* Kiteen pitäjästä, filosofianmaisteri *Niilo Liakka,* neiti *Miina Sillanpää* ja vapaaherratar *Ida Yrjö-Koskinen* Helsingin kaupungista sekä filosofianmaisteri *Karl Teodor Oljemark* Inkoon pitäjästä.[52] Miina Sillanpään pyydettyä eroa määrättiin hänen tilalleen 29. 4. 1919 rouva *Olga Tainio.*[53]

Lainvalmistelukuntaan perustettiin 1 päivästä heinäkuuta 1920 viides osasto »sosialisen lainsäädännön valmistelua varten», mihin tarkoitukseen myönnettiin vuoden 1920 tulo- ja menoarviossa 30 000 markan suuruinen lisäys.[54] Tämän osaston vanhemmaksi jäseneksi määrättiin pankinjohtaja,

---

telukomitean jäseniksi tuli lainvalmistelukunnasta sitten Filip Grönvall; m.a. s. 178—180.

[51] Valtioneuvoston ptk 2. 4. 1919.

[52] Em. ptk. Brander ja Liakka olivat maalaisliittolaisia, Sillanpää sosialidemokraatti, Yrjö-Koskinen kokoomuslainen ja Oljemark ruotsalaisen kansanpuolueen edustaja. Branderia lukuun ottamatta kaikki olivat silloisia tai entisiä kansanedustajia; Branderkin oli sittemmin kansanedustajana 1933—50. Suomen kansanedustajat 1907—1982, s. 52, 344, 444, 588 ja 738.

[53] Valtioneuvoston ptk 29. 4. 1919.

[54] Toimintakertomus vuodelta 1920 ja HE 64/1919 vp. s. 5 (TMAE 1920).

varatuomari *Yrjö Pulkkinen* ja nuoremmaksi jäseneksi hovioikeudenasessori Bertil Sjöström, joista siis viimeksi mainittu lyhyen tauon jälkeen palasi lainvalmistelukuntaan.[55]

Myös vuoden 1920 toimintakertomuksessa valitellaan jäsenten muiden töiden lainvalmistelukunnan työskentelylle asettamia esteitä. Grönvall osallistui vuonna 1918 asetetun asevelvollisuuskomitean työhön niin, että saattoi 1920 syyskuulta alkaen vain vähäisessä määrin osallistua I osaston töihin. Lauri Cederberg osallistui edelleen pohjoismaisen vakuutusvälipuhekomissionin jäsenenä komissionin töihin tammi- ja helmikuun ajan Ruotsissa, huhti-, touko- ja kesäkuun Helsingissä ja suurimman osan syyskuusta Norjassa; väliaikoina hän sitäpaitsi osallistui vastaavan suomalaisen komitean töihin Helsingissä.

Toimintakertomusten perusteella voi todeta lainvalmistelukunnan toiminnan vakiintuneen 1920-luvulla. Vuoden 1921 toimintakertomuksessa ei niinkään enää valitella jäsenten muita tehtäviä, vaan selostetaan toimeksiantoja ja valmiiksi saatuja töitä.[56] Viidennen osaston perustamisen jälkeen ei lainvalmistelukunta kokenut olennaisia organisaatiomuutoksia ennen sen yhdistämistä oikeusministeriöön vuoden 1923 alkaessa, mitä selostetaan jäljempänä.

Lainvalmistelukunnan jäsenistöstä voidaan mainita, että Alfred Sarva nimitettiin korkeimman oikeuden jäseneksi vuoden 1920 lopulla, ja hänen tilalleen III osaston vanhemmaksi jäseneksi tuli 27 .1. 1921 Antti Candolin. Tämän tilalle III osaston nuoremmaksi jäseneksi määrättiin V osaston nuorempi jäsen Bertil Sjöström ja hänen tilalleen V osaston nuoremmaksi jäseneksi varatuomari *Anton Kotonen*.[57] Vuonna 1922 viidennen osaston vanhempi jäsen Yrjö Pulkkinen sai pyynnöstä eron toimestaan, jolloin Kotonen tuli vanhemmaksi jäseneksi ja hänen tilalleen V osaston nuoremmaksi jäseneksi lakitiedetten kandidaatti *T. M. Kivimäki*.[58]

---

[55] Toimintakertomus vuodelta 1920. Pulkkinen oli kuten Sjöströmkin kokoomuslainen; Hietaniemi 1980.

[56] Toimintakertomus vuodelta 1921.

[57] Kertomus vuodelta 1921. Kotonen oli aikaisemmin ollut sosialidemokraattinen kansanedustaja, mutta joutunut eroamaan puolueesta 1920; myöhemmin hän kuului kokoomukseen ja lopulta IKL:ään; Kotosesta tarkemmin jaksossa 11.6.

[58] Kertomus vuodelta 1922; kuten tunnettua, Kivimäki oli myös edistyspuoluelainen poliitikko.

11.5. Lainvalmistelukunnan arkipäivää vuonna 1920

Suomen Senaatin Lainvalmistelukunnasta vuonna 1917 annetun asetuksen 9 §:n 1 momentin mukaan I osaston vanhempi jäsen hoiti lainvalmistelukunnan taloutta koskevat asiat. Hänen tuli vuosittain tammikuussa tehdä oikeustoimituskunnalle/-ministeriölle tili kuluneelta vuodelta. Tilityksiin liitetyt tositteet oli asiakirjoja arkistoitaessa tapana hävittää, mutta jostakin syystä ovat tositteet vuodelta 1920 jääneet hävittämättä.[59] Tämän laiminlyönnin takia voidaan lainvalmistelukunnan toimintaa vuonna 1920 tarkastella hieman likempää.[60]

Lainvalmistelukunnan kirjaston hoitamiseen ja kartuttamiseen näkyy kiinnitetyn erityistä huomiota. Kirjastonhoitajaksi oli 600 markan kuukausipalkkiota vastaan palkattu alan ammattilainen, *Aarno Malin*. Kysymyksessä täytynee olla tuolloin Yliopiston kirjaston nuorempana assistenttina toiminut filosofian maisteri Aarno Henrik Malin, joka 1930 suomensi nimensä *Maliniemeksi* ja josta 1945 tuli Helsingin yliopiston kirkkohistorian professori.[61] Malinin ammattimaisia otteita kuvaa se, että piti kirjastosta myös kortistoa. Tositteen mukaan hän hankki 20. 5. 1920 Osakeyhtiö Systemalta 5 000 kappaletta 3 × 5 tuuman suuruista viivoitettua korttia. Näitä kortteja oli viime vuosiin asti lainvalmisteluosaston kirjastokortistossa.

Kirjastoa kartutettiin sekä kotimaisella että ulkomaisella kirjallisuudella. Esimerkiksi Akateemisen Kirjakaupan vuosilasku 31 päivältä joulukuuta 1919 (maksettu 13. X. 20) osoittaa lainvalmistelukunnalle 1919 hankitun muun muassa seuraavia teoksia:

> »Krawany: »Wecksel, Schecks und Anweisungen», »Utkast til lov on egteskaps indgaaelse og opløsning», »Utkast til lov om egtefaellers formuesforhold», Serlachius: »Finsk vattenrätt», »Kommentar till lagen om vattenrätten häft 1—4» ja »Sakrätten», Chydenius: »Om arbetskontrakt», »Jordlegorätt», »Naturrät och socialpolitik», »Finsk kon-

[59] KD 1/360 O.M. 1921. Suomenmaan lainvalmistelukunnan ajalta ovat vuosien 1885—1900 tilitykset tositteineen senaatin tiliarkiston aktissa »Lainvalmistelukunnan tilitykset 1885—1900», gr 1.

[60] Tässä jaksossa esiintyvistä markkamääristä on syytä todeta, että vuoden 1920 rahanarvo on tukkuhintaindeksin mukaan noin satakertainen (103-kertainen) vuoden 1982 rahanarvoon verrattuna. Kun otetaan huomioon vuoden 1963 rahauudistus, vastaavat vuoden 1920 markkamäärät suurin piirtein vuoden 1982 markkamääriä. Vastaava kerroin vuoden 1983 rahaksi on 109; ks. esim. Suomen Yhdyspankin pienpainate »Taloutta numeroin» 1983 ja 1984.

[61] Helsingin yliopisto. Opettajat ja virkamiehet 1939—1968, 1977 s. 207.

traktsrätt I», »Om tolkning av rättsärenden» ja »Matthias Calonius såsom civilrättslärare», Ståhlberg: »Suomen Hallinto-oikeus» ja — » —, yleinen osa, Westring: »Sveriges rikes lag», Witkop: »Eenheid van Wisselrecht», Lehmann: »Der Krieg und die Bestrebungen auf Vereinheitlichung des Privatrechts», Careis: »Weckselordnung», Kliemann: »Weckselordnung», »Udkast til lov on aegteskabets retsvirkningar», »Gesetz über den Versicherungsvertrag», Gierke: »Deutsches Privatrecht III», Hupka: »Gegenentwurf eines Gesetzes über den Versicherungsvertrag», Bouteron: »De L'Unification du Droit relatif á la Lettre de Change et ban: Billet a Ordre», »Svensk Författningssamling 1914, 1915, 1917, 1918, 1919».

Kirjoja hankittiin myös suoraan ulkomailta. Tammi- ja helmikuulta 1920 on lainvalmistelukunnan tileissä tukholmalaisen A.-B. Nordiska Bokhandelnin kuitteja, jotka koskenevat Cederbergin Tukholmassa suorittamia ostoksia (Koersner: »Lagen on inskränkningar i rätten att försvara fast egendom» ja »Lagen on kommission»). Heinäkuussa 1920 on J. C. Hinrichsin kirjakaupasta Leipzigistä tilattu joukko saksalaisia virallisjulkaisuja ja kirjoja. Joulukuussa on Suomen lähetystön kautta hankittu Ranskan kunnallis- ja pakkolunastuslainsäädäntöä koskevaa virallisaineistoa Georges Roustanin kirjakaupasta Pariisista.

Lainvalmistelukunnalla ei ainakaan 1920 ollut omaa toimistohenkilökuntaa, vaan kone- ja puhtaaksikirjoitus- ym. työt teetettiin erilliskorvausta vastaan ulkopuolisilla. Ilmeisesti lainvalmistelukunnan käyttämät puhtaaksikirjoittajat olivat varsinaisesti muiden virastojen palveluksessa ja hankkivat lainvalmistelukunnalle tekemillään töillä sivuansioita. Ainakin eräiden laskujen kirjoittajat olivat eduskunnan konekirjoituskansliasta. Eniten puhtaaksikirjoitustöitä lainvalmistelukunnalle tekivät vuonna 1920 *Nanny Lindgren* ja *Hellin Tarjanne*. Lainvalmistelukunnan jäsenet eivät itse liene kirjoituskonetta käyttäneet, vaan tekivät kirjoitustyönsä käsin. Ainakaan Th. Wulff Aktiebolagin 31. 3. 1920 lähettämään, IV osastolle hankittuja konttoritarvikkeita koskevaan laskuun ei sisälly mitään konekirjoitustarvikkeita, vaan imupaperia, kynänpyyhkimiä, leskareita, mustepulloja, kynänvarsia, teräskyniä, lyijykyniä, kumeja, sakset, radeerausveitsiä, paperia ynnä muuta. Hankintoihin kuului myös almanakkoja sekä 1 kpl valtiokalenteria.

Lainvalmistelukunnan käännöstöitä ovat vuoden 1920 tilityksen mukaan tehneet *E. Thessleff* ja *Gustaf Johansson*.[62] Näistä edellinen käänsi lop-

[62] Näistä E. Thessleff saattaa olla vanhempi oikeussihteeri Eynar Thessleff (Valtiokalenteri 1920 s. 17).

puvuodesta 1919 ruotsiksi lainvalmistelukunnan ehdotuksen laiksi niistä oikeuksista ja velvollisuuksista, jotka virkamiehille tulevat, kun heidän virkansa lakkautetaan (LVK 1920:2) sekä toukokuussa 1920 lainvalmistelukunnan perustelut ehdotukseen laiksi tekijänoikeudesta kirjallisiin ja sävelmäteoksiin ym. (LVK 1920:4). Jälkimmäinen ei laskussaan ilmoita, mitä käännös koski, mutta 32 sivun käännös on tehty III osastolle, kuten edellä mainitut muutkin käännökset. Käännöstöitä koskevien laskujen vähyys johtunee siitä, että muut käännökset ilmeisesti tehtiin virkatyönä valtioneuvoston kanslian käännöstoimistossa, sikäli kuin ne eivät syntyneet lainvalmistelukunnan omassa piirissä.

Lainvalmistelukunnan ehdotusta lainsäädännöksi kunnallisen jaoituksen muuttamisesta (LVK 1920:3) käsiteltäessä lainvalmistelukunnan IV osasto käytti apunaan kielentarkastajaa. Yliopiston apulainen, tohtori *Heikki Ojansuu* käytti tähän tarkastukseen 23 ja 24 päivänä maaliskuuta 1920 yhteensä 3 ½ tuntia (à 10 mk/tunti). Tilastotyötä inkorporaatiokysymyksessä eli kuntien yhdistämiseen liittyvissä kysymyksissä IV jaosto teetti filosofian maisteri *Valter Lindbergillä* 1 100 markan edestä.

Aviopuolisoiden oikeussuhteita koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa lainvalmistelukunnan neuvotteluihin (öfverläggningar) osallistui asiantuntijana professori *Wilhelm Chydenius,* joka tästä tehtävästä laskutti ja sai palkkiona 1 000 markkaa. Lainvalmistelukunnan IV osaston kokouksiin oli kunnallisen jaoituksen muuttamista koskevia säännöksiä laadittaessa osallistunut maanmittaushallituksen yli-insinööri *A. Hannikainen,* joka 21. 12. 1920 laskutti päivärahaa neljältä päivältä à 40 mk. Saman jaoston yhdessä kokouksessa läsnä olleet *Rudolf Erenius* ja *E. A. Piponius* saivat palkkiona laskua vastaan kumpikin 80 markkaa. Saman palkkion saivat sotatilalainsäädäntöä koskevassa kysymyksessä asiantuntijoina olleet kenraali *H. Ignatius,* eversti *Hj. Ingelberg* ja majuri *W. E. Tuompo.*

Lainvalmistelukunnan varsinaiset toimitilat olivat Ritarihuoneella[63], joka onkin osoitteena eräissä vuoden 1920 laskuissa. Näiden toimitilojen vuokra ja palkkaussäännön mukainen vahtimestarin palkka eivät kuuluneet tarverahoja koskevaan tilitykseen, koska ne hoidettiin suoraan ministeriöstä. Tilitykseen liittyvistä tositteista sen sijaan käy ilmi, että IV osastolla oli vuokrattuna huone Suomen Kunnallisesta Keskustoimistosta[64], ja osasto maksoi myös erikseen vahtimestaripalkkioita 50 markkaa kuukau-

[63] Salonen 1964 s. 1044 kertoo lainvalmistelukunnan toimineen Ritarihuoneella vuoteen 1929 ja jälleen vuodesta 1936 vuoteen 1960.

[64] Vuonna 1912 perustetun Suomen Kaupunkiliiton toimisto.

dessa. Sijaintipaikka liittyi hyvin kiinteästi IV osaston toimintaan, valmistelihan osasto tuona aikana kunnallisen jaoituksen muuttamista koskevaa lainsäädäntöä.

11.6. Vuosien 1917—1922 lainvalmistelukunnasta

Lainvalmistelukunnan liittäminen oikeusministeriöön vuoden 1923 alusta ei ilmeisesti merkinnyt kovinkaan suurta muutosta lainvalmistelukunnan käytännön toiminnassa. Tutkimuksen kannalta vuosien 1917—1922 lainvalmistelukuntaa voidaan kuitenkin perustellusti tarkastella omana kokonaisuutenaan.

Lainvalmistelukunnan palauttaminen syksyllä 1917 liittyy selvästi helmikuun vallankumouksen ja amiraalisenaatin kukistumisen jälkeisiin tapahtumiin. Lainvalmistelukunnan perustaminen kuului osana vuosien 1909—1917 venäläistämiskauden jäänteiden poistamiseen Suomen hallinnosta. Jatkuvuutta vuonna 1914 lakkautetusta lainvalmistelukunnasta vuoden 1917 lainvalmistelukuntaan edustaa muiden ohella *Antti Tulenheimo,* joka vuonna 1914 vapautettiin lainvalmistelukunnan nuoremman jäsenen tehtävistä ja joka sitten Tokoin senaatin ja tynkäsenaatin oikeustoimituskunnan päällikkönä toimi lainvalmistelukunnan palauttamiseksi. Muista lakkautetusta lainvalmistelukunnasta 1914 lähdön saaneista *Filip Grönvall* ja *Hugo Rautapää* määrättiin myös uuteen lainvalmistelukuntaan. Näistä edellinen jatkoi lainvalmistelukunnan jäsenenä senkin jälkeen, kun hänet oli nimitetty hallintoneuvokseksi. Jälkimmäinen taas ei lainkaan osallistunut lainvalmistelukunnan toimintaan ja erosi lopullisesti tehtävästään tultuaan niin ikään hallintoneuvokseksi. Sitä, ettei vuoden 1917 muutos aikaisempaan nähden ollut niin jyrkkä kuin myöhemmän historiankirjoituksen perusteella ehkä saattaisi luulla, osoittaa puolestaan se, että sama oikeustoimituskunnan virkamies, esittelijäsihteeri *Albin Pulkkinen,* esitteli sekä lainvalmistelukunnan lakkauttamisen ja lakineuvoston perustamisen 1914 että lainvalmistelukunnan palauttamisen 1917.

Lainvalmistelukunnan palauttamista 1917 ei kuitenkaan voida pitää pelkästään vastatoimena aikaisemmille venäläistoimenpiteille. Lainvalmistelukunnan palauttamisen asiallisena syynä oli epäilemättä se, että pysyvä lainvalmisteluelin katsottiin jatkuvasti tarpeen vaatimaksi. Lainvalmistelukunnan tarpeellisuutta osoittaa sekin, että siihen perustettiin jo 1919 IV osasto ja 1920 V osasto. Suomen sisäpolitiikan kannalta kiinnittyy huomio kuitenkin siihen, että lainvalmistelukunta-asetusta ei otettu käsiteltäväksi

vielä kesällä 1917, jolloin sitä koskeva ehdotus oli jo valmiina, vaan vasta lokakuussa, jolloin sosialidemokraattiset senaattorit olivat jo eronneet senaatista.

Sinänsä ei Tokoin senaatissa sen alkuperäisessäkään kokoonpanossa ilmeisesti ollut erimielisyyttä lainvalmistelukunnan palauttamisesta, olihan senaatti jo 30. 5. 1917 päättänyt varata määrärahan lainvalmistelukuntaa varten, ilman että tästä olisi esitetty eriäviä käsityksiä.[65] Oikeuspoliittisista kysymyksistä vallitsi kuitenkin noihin aikoihin puolueiden välillä voimakkaita mielipide-eroja. Kevätkesästä 1917 oli eduskunnalle annettu esitykset korkeimmasta oikeudesta ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta.[66]. Hallituksen esityksen mukaan KKO:n ja KHO:n jäsenet olisi nimitetty virkaansa pysyvästi. Vasemmistoenemmistöisen eduskunnan lakivaliokunta kuitenkin muutti ehdotukset sellaisiksi, että senaatti olisi nimittänyt ylimpien tuomioistuinten jäsenet viideksi vuodeksi kerrallaan, sen jälkeen kun olisi hankittu eduskunnan lausunto ehdokkaista. Eduskunta hyväksyi lait tässä muodossa, mutta Kerenskin hallituksen hajotettua eduskunnan heinäkuussa 1917 jäivät lait saattamatta voimaan.[67]

Saattaakin olla, että Tulenheimo viivytteli lainvalmistelukunta-asian esille ottamista välttääkseen vasemmiston kanssa luultavasti syntyvän erimielisyyden lainvalmistelukunnan organisaatiosta tai ainakin jäsenvalinnasta.[68] Jos, niin kuin edellä on arveltu, Tulenheimo oli käsinkirjoitetun

---

[65] Talousosaston ptk 30. 5. 1917.

[66] HE 6 ja 7/1917 vp.

[67] Tyynilä 1983 s. 60—61. Eduskunnan hajotuksesta 1917 ks. Lindman 1968 s. 124—138 ja Polvinen 1967 s. 84—100. Vaalien jälkeiselle oikeistoenemmistöiselle eduskunnalle Svinhufvudin senaatti antoi uudet esitykset KKO:sta ja KHO:sta (HE 10 ja 11/1917 II vp.). Mutta oikeistoenemmistöisenkään eduskunnan lakivaliokunta ei hyväksynyt oikeusneuvosten ja hallintoneuvosten nimittämistä eliniäksi, vaan se katsoi lähinnä sosialidemokraattien ja maalaisliittolaisten äänin, että valinta olisi tapahtunut viiden vuoden määräajaksi ja että ennen valintaa olisi ollut hankittava eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto. Vasta kansalaissodan jälkeisessä tynkäeduskunnassa KKO:n ja KHO:n jäsenten nimittäminen eliniäksi sai riittävän enemmistön; ks. Tyynilä 1983 s. 61—64 ja sama 1981 s. 10—13.

[68] Punaisen puolen kansanvaltuuskunta otti sittemmin omaan valtiosääntöehdotukseensa erityisen säännöksen komiteoiden ja lainvalmistelukuntien jäsenyysperusteista. Tämän säännöksen mukaan Kansaneduskunnan valiokunnat olisivat voineet asettaa komiteoita »lainsäädännöllisiä uudistuskysymyksiä tutkimaan ja laatimaan niistä ehdotuksia valtiopäiväkäsittelyn pohjaksi». Jäsenyysperusteista ehdotettiin säädettäväksi, että tällaisiin komiteoihin »samoin kuin muihinkin samallaisessa tarkoituksessa asetettuihin valtion komiteoihin sekä pysyväisiin lainvalmistelukuntiin, valittakoon eri

asetusluonnoksen laatija ja asetuksen 5 §:n 1 momentissa ilmenneen kontrollikomitea-ajatuksen isä, voidaan arvioida hänen kirjoittaneen luonnoksen sellaiseen aikaan, jolloin vasemmisto oli vielä mukana senaatissa. Kontrollikomitea oli tarpeen lainvalmistelukunnassa mahdollisesti jalansijaa saavien vasemmistolaisten näkemysten varalta. Kun senaatti oli muuttunut oikeistolaiseksi tynkäsenaatiksi, saatettiin 5 §:n 1 momenttiin lisätä loppusäännös »ellei senaatti komiteaa aseta, on ehdotus jätettävä Senaatille lopullisessa muodossaan», josta käytännössä muodostui pääsääntö. Sinä ainoana kertana, jona tällainen komitea asetettiin, tosin silloinkin säännöstä vapaasti tulkiten, komitea sai hyvin edustavan poliittisen kokoonpanon.[69]

Lainvalmistelukuntaa ei 1917 enää määritelty vuoden 1884 asetuksen tapaan »pysyväiseksi komiteaksi», mutta se voitaneen silti hyvällä syyllä luonnehtia sellaiseksi. Virastoksi tai laitokseksi ei lainvalmistelukuntaa voida määritellä siitäkään syystä, että sillä ei ollut selvää johtoa. Ensimmäisen osaston vanhempi jäsen hoiti eräitä lainvalmistelukunnan yhteisiä käytännön tehtäviä, mutta muutoin osastot ilmeisesti olivat melko itsenäisiä yksikköjä. Jäsenet määrättiin määräajaksi, enintään kolmeksi vuodeksi, ja heille maksettiin palkkiota eikä palkkaa. Vakinaista palkkaa sai ainoastaan lainvalmistelukunnan vahtimestari.

Uuden lainvalmistelukunnan organisaatio poikkesi vanhasta siinä, että osastot olivat kaksijäsenisiä. Täten lainvalmistelukunnassa oli myös useampia vanhemman jäsenen toimia. Järjestelyä perusteltiin toisaalta työvoiman säästämisellä ja toisaalta sillä, että näin oli paremmat mahdollisuudet saada aikaan osastoille eri lainsäädäntötehtävien laatua vastaavat kokoonpanot. Samaa tarkoitusta palveli myös asetuksen 6 §:n säännös, jonka mukaan valtioneuvosto saattoi antaa määräyksiä useamman kuin kahden lainvalmistelukunnan jäsenen osallistumisesta jonkin asian käsittelyyn.[70]

Joka tapauksessa valmistelun perusyksiköt, osastot, olivat nyt vain kaksijäsenisiä, mistä syystä ne eivät kokoonpanoltaan voineet olla kovin monenlaisia näkemyksiä edustavia. Vaikka asetuksessa ei ollutkaan säännöksiä osastojen työnjaosta, edellytettiin käytännössä, että I osasto käsitteli perheoikeuteen kuuluvat lakiehdotukset, II osasto varallisuusoikeuteen

---

puolueiden kannatusta nauttivia jäseniä, mikäli mahdollista, samassa suhteessa kuin heitä on Kansaneduskunnan valiokunnissa.» Kansanvaltuuskunnan valtiosääntöehdotus, 21 §.

[69] Ks. edellä jakso 11.4.

[70] Cederberg 1921 s. 409—410.

kuuluvat lakiehdotukset ja III osasto muut lainvalmistelukunnalle annetut lainsäädäntöasiat. IV osasto perustettiin käsittelemään kunnallislainsäädännön alaan kuuluvia kysymyksiä ja V osasto sosiaalilainsäädännön alaan kuuluvia kysymyksiä.[71]

Lainvalmistelukunnan jäsenten palkkaus ei vuosina 1917—1922 ollut enää yhtä korkea muiden virkamiesten palkkaukseen verrattuna kuin vanhassa lainvalmistelukunnassa, koska nuorempien jäsenten palkkaus yhdessä vaiheessa jäi alle hovioikeudenasessorien palkkauksen. Tyydyttävän toimeentulon palkkaus lienee jäsenille silti turvannut.

Jäseniä määrättäessä näyttää edelleenkin kiinnitetyn huomiota ensi sijassa määrättävien tosiasialliseen pätevyyteen ja poliittiseen sopivuuteen. Useat jäsenet olivat lakitiedetten kandidaatteja ja muutamat tohtoreita. *T. M. Kivimäki* väitteli lainvalmistelukunnassa ollessaan. Jäsenistä monet olivat myöhemmin ministereitä ja esiintyivät yleensä avoimesti oikeistolaisina poliitikkoina. Myöhemmistä ministereistä tosin *Torsten Malinen* oli 1927—28 oikeusministerinä ammattiministerinä. *U. J. Castrén* sen sijaan oli kokoomukselaisena oikeusministerinä 1925—26 ja pääministerinä 1944. *Yrjö Pulkkinen* valittiin 1922 eduskuntaan kokoomuksen listoilta; hän oli valtiovarainministerinä 1924—25 ja kauppa- ja teollisuusministerinä 1925. T. M. Kivimäki oli edistyspuolueen kansanedustajana 1922, 1924—27 ja 1929—40. Sisäasiainministerinä hän oli 1928—29 ja oikeusministerinä 1931—32 sekä viimein pääministerinä Suomen pitkäikäisimmässä hallituksessa, Kivimäen hallituksessa, 1932—36. *Anton Kotonen,* joka ennen lainvalmistelukuntaan tuloaan oli ollut näkyvä sosialidemokraattinen poliitikko ja sosialidemokraattisen puolueen kansanedustaja 1909—13 ja 1919—21, oli kokoomukselaisena oikeusministerinä 1928—29.[72]. Kotonen oli joutunut eroamaan sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän puhenjohtajistosta ja koko puolueesta vastustettuaan vuoden 1920 valtiopäivillä jarrutusta, jonka puolueen eduskuntaryhmä oli käynnistänyt jouduttaakseen punavankien armahtamista.[73] Myöhemmin Kotonen liittyi Isänmaalliseen Kansanliikkeeseen (IKL).[74]

Kuten aikaisemminkaan ei lainvalmistelukunta myöskään vuosina 1917—1921 korvannut komiteoita. Senaatin talousosaston/valtioneuvoston pöytäkirjoista päätellen näyttää komiteoita 1919—1922 asetetun seuraavas-

[71] Cederberg 1921 s. 410.
[72] Matrikkelitiedot: Vaarnas 1976 s. 20—21, 63, 67, 84—85 ja 110—111.
[73] Jääskeläinen 1973 s. 31.
[74] Soikkanen 1975 s. 552.

ti: 1919 yhteensä 56, 1920 yhteensä 42, 1921 yhteensä 29 ja 1922 yhteensä 16. Kuitenkin myös lainvalmistelukunta suoritti 1917—1922 laajahkon valmistelutyön. Näinä vuosina julkaistiin 27 painettua suomenkielistä ja 23 ruotsinkielistä lainvalmistelukunnan mietintöä.[75]

Vuoden 1923 alusta voimaantulleen vuoden 1922 kielilain (148/22) 21 §:ään otettiin nimenomainen säännös, jonka mukaan lainvalmistelukunnan lakiehdotukset ja painetut mietinnöt oli annettava suomen ja ruotsin kielellä. Vuoden 1921 laissa suomen ja ruotsin kielen käyttämisestä tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa (188/21) ei tällaista säännöstä vielä ollut. Käytännössä lainvalmistelukunnan mietinnöt ilmestyivät suomen- ja ruotsinkielisinä jo vuodesta 1920.[76]

Lainvalmistelukunnan 1917—1922 valmistamiin ehdotuksiin perustuvista laeista on tätä kirjoitettaessa vielä voimassa laki irtaimistokiinnityksestä (55/23; LVK 1919:2 suomenk. ja 1919:1 ruotsink.), laki julkisista kuulutuksista (34/25; LVK 1921:8) ja luonnonsuojelulaki (71/23; LVK 1921:10).

Uuden lainvalmistelukunnan valmistama ensimmäinen lakiehdotus (LVK 1918:2), joka syntyi pikavauhtia viidessä päivässä, johti lain ulkomaalaisen ottamisesta Suomen kansalaiseksi (33/20) antamiseen. Se kumottiin Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä annetulla lailla (325/41), joka puolestaan on korvattu kansalaisuuslailla (401/68). Lainvalmistelukunnan valmistelema laki avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista (173/22; LVK 1919:3) kumottiin isyyslain voimaanpanosta annetulla lailla (701/75). Laki virkamiesten oikeuksista ja velvollisuuksista, kun virka lakkautetaan, (292/1922; LVK 1920:2) kumottiin vieläkin voimassa olevalla ns. lakkautuspalkkalailla (182/31). Kunnallisen jaoituksen muuttamisesta annettu laki (180/25; LVK 1920:3) oli voimassa nykyisen kuntajaosta annetun lain (73/77) voimaantuloon.

Lainvalmistelukunnan ehdotukseen (LVK 1921:1) perustuivat niin ikään työsopimuslaki (141/22) ja työsääntölaki (142/22). Näistä edellinen on kumottu nykyisellä työsopimuslailla (320/70) ja jälkimmäinen lailla yhteistoiminnasta yrityksissä (725/78). Vuonna 1921 ilmestyneeseen lainvalmistelukunnan julkaisuun (LVK 1921:4) perus-

[75] Mäntynen 1980 s. 15—16 ja 26—30. Yllä mainituista suomenkielisistä julkaisuista 8 ilmestyi ennen vuotta 1920. Niistä 5 ilmestyi myös ruotsinkielisenä. Kuten edellä on todettu, vuosi 1923 ei merkinnyt mitään jyrkkää muutosta lainvalmistelukunnan toiminnassa. Se, että seuraavassa tarkastellaan vain ennen vuotta 1923 ilmestyneitä mietintöjä, on puhtaasti tutkimustekninen jako. Myös myöhemmin ilmestyneet mietinnöt saattavat olla laaditut tai ainakin alullepannut vuosien 1917—1922 aikana lainvalmistelukunnassa.

[76] Mäntynen 1980 s. 1.

tunut huoneenvuokralaki (166/25) oli voimassa vuoden 1961 huoneenvuokralain (82/61) säätämiseen. Eräitä Ahvenanmaan väestöä koskevia säännöksiä sisältävä laki (189/22), joka täydensi vuoden 1920 itsehallintolakia, kumottiin Ahvenanmaan itsehallintolailla (670/51). Työehtosopimuslaki (88/24; LVK 1921:11) kumottiin vuoden 1946 työehtosopimuslailla (436/46) sekä ottolapsista annettu laki (208/25), jonka nimike lainvalmistelukunnan ehdotuksessa (LVK 1922:3) oli ollut laki lapseksiottamisesta, kumottiin lapseksiottamisesta annetulla lailla (32/79).

Eräissä lainvalmistelukunnassa valmistelluissa laeissa oli kysymys aivan uuden oikeusalan sääntelystä. Tällaista uudissääntelyä merkitsivät esimerkiksi luonnonsuojelulaki sekä laki kunnallisen jaoituksen muuttamisesta, työsopimuslaki ja työsääntölaki, huoneenvuokralaki ja työehtosopimuslaki.

Jotkut lainvalmistelukunnan vuosien 1917—1922 ehdotuksista jäivät toteutumatta tai toteutuivat vasta vuosien kuluttua, mahdollisesti uudelta pohjalta. Lainvalmistelukunnan ikuisuusasiasta, oikeudenkäyntilaitosuudistuksesta, joka vielä tätä kirjoitettaessa odottaa ratkaisuaan, valmistui 1919 »valmistava ehdotus oikeudenkäyntilaitoksen uudistukseksi» (LVK 1918:1).[77] Lainvalmistelukunnan ehdotus laiksi virkamiehen velvollisuudesta eräissä tapauksissa erota virastaan jne. (LVK 1918:3) ei johtanut tuloksiin ennen nykyisen ns. nimittämiskirjalain (202/26) antamista. Ehdotus laiksi aviopuolisoiden oikeussuhteista (1920:1) jäi odottamaan avioliittolain (234/29) antamisen myötä toteutettua kokonaisuudistusta; tätä ennen oli lainvalmistelukunnassa 1924 valmistunut ehdotus uudeksi aviokaareksi (LVK 1924:1). Tekijänoikeutta koskeva ehdotus (LVK 1920:4) toteutettiin vasta 1927 tekijänoikeudesta henkisiin tuotteisiin annetulla lailla (174/27), joka on korvattu nykyisellä lailla tekijänoikeudesta kirjallisiin ja taiteellisiin teoksiin (404/61). Ehdotus vekselilaiksi (LVK 1920:5) ei sekään johtanut lainsäädäntötoimiin, vaan vekselilaki (242/32) säädettiin yhteispohjoismaisen valmistelun perusteella. Laki sotatilasta (303/30) annettiin vasta yhdeksän vuoden kuluttua lainvalmistelukunnan ehdotuksen (LVK 1921:3) valmistumisesta. Lainvalmistelukunnan ehdotus yksityisistä teistä maalla (LVK 1921:9) johti vuoden 1927 tielainsäädännön (165—167/27) antamiseen; se taas kumottiin lailla yksityisistä teistä (358/62). Ehdotus laiksi valtion vastuunalaisuudesta virkamiehen aiheuttamasta vahingosta (LVK 1922:2) uudistettiin vuonna 1926 (LVK 1926:3) ja laki (142/27) annettiin vuonna 1927.

Ensimmäiset toimeksiantonsa uusi lainvalmistelukunta sai senaatin talousosastolta, kuten edellä on kerrottu. Monet muutkin vuosien

[77] Toimintakertomuksessa 1917—1918, joka on päivätty 3. 3. 1919, kerrotaan yllämainitun ehdotuksen ilmestyneen painosta korrehtuurina »viime tammikuun lopulla».

1917—1922 lainvalmistelukunnan toimeksiannot antoi talousosaston/valtioneuvoston yleisistunto. Useimmat toimeksiannot tältä ajalta ovat kuitenkin »oikeustoimituskunnan päällikön», »oikeusministerin» tai »oikeusministeriön» antamia. Kuitenkin myös muilta ministeriöiltä tuli huomattavan useita toimeksiantoja. Filip Grönvallin 1918 laatimaa asevelvollisuuslakiehdotusta koskeva toimeksianto oli senaatin puheenjohtajan antama.[78]

Lainvalmistelukunta-asetuksen antoi syksyn 1917 tynkäsenaatti, ja asetus heijastaa sen aikaista tilannetta. Varsinaisesti lainvalmistelukunnan toiminta kuitenkin käynnistyi kansalaissodan jälkeen. Edellä esitetyssä lainvalmistelukunnassa valmisteltujen lakien luettelossa kiinnittyy huomio erityisesti huoneenvuokralakiin ja työlainsäädännön alaan kuuluviin lakeihin. Silloista tilannetta kuvanneekin, että nämä laajojen kansalaispiirien jokapäiväisiin olosuhteisiin vaikuttaneet lait valmisteltiin lainvalmistelukunnassa eikä esimerkiksi eri intressitahoja edustavissa komiteoissa.

> Sitä, millainen välikappale kansalaissodan jälkeinen lainvalmistelukunta oli yhteiskunnallisia ristiriitoja ratkaistaessa, kuvaa ehkä kärjistyneimmässä muodossa työsopimuslain valmistelu. Tämän tehtävän valtioneuvosto uskoi 20. 5. 1920 lainvalmistelukunnan V osastolle[79], joka vuoden 1920 tulo- ja menoarvioehdotuksen mukaan oli perustettu »sosialisen lainsäädännön valmistelua varten».[80] Vuoden 1917 »vallankumousvuoden kuumana kesänä», kuten *Heikki Waris* on asian ilmaissut, hyväksyttiin ja saatettiin voimaan 8 tunnin työaikalaki, jota kuitenkin vuoden 1918 tynkäeduskunta muutti sisällyttäen siihen lukuisia poikkeusmahdollisuuksia.[81] Vuonna 1917 tehtiin myös aloitteita työsopimuslaiksi.[82] Joulukuussa 1918 oli asetettu lakitiedettentohtori *Leo Ehrnroothin* puheenjohdolla toimiva työsopimuskomitea.[83] Vuoden 1919 valtiopäivillä tehtiin kuitenkin työsopi-

[78] Vettenranta 1984a s. 1—47.

[79] Valtioneuvoston ptk 20. 5. 1920; vrt. Vettenranta 1984a s. 23—24.

[80] HE 64/1919 vp. s. 65.

[81] Waris 1968 s. 86—87.

[82] Ks. esim. HE 7/1923 vp. s. 1.

[83] KomM 1920:1 s. 1. Komiteaan kuuluivat Ehrnroothin lisäksi A. Ahlström Osakeyhtiön johtaja, varatuomari *Hj. Ekholm*, kirvesmies *A. Halme*, esittelijäsihteeri *Niilo A. Mannio* ja Osuusliike Elannon johtaja, hovioikeudenauskultantti *Väinö Tanner*. Ruotsalaiseen kansanpuolueeseen lukeutuva Ehrnrooth oli 1918—21 Suomen paperiteollisuuskeskuksen pääjohtaja. Hän oli 1917 ollut kauppa- ja teollisuustoimituskunnan päällikkönä ja alkuvuoden 1919 2. ulkoministerinä; Vaarnas 1976 s. 22.

muslakia koskevia aloitteita, ja eduskunnan työväenasiainvaliokunta hyväksyi niiden pohjalta mietinnössään 20. 11. 1919 ehdotuksen työsopimuslaiksi.[84] Työsopimuskomitea viittasi valiokunnan mietintöön 19. 1. 1920 valtioneuvostolle osoittamassaan kirjelmässä ja totesi asian olevan virallisesti käsiteltävänä kahdella eri taholla, mistä syystä komitea pyysi ohjetta, oliko sen näissäkin olosuhteissa jatkettava työtään puheenaolevassa suhteessa vai jäätävä odottamaan, tulisiko aloite hyväksyttäväksi.[85]

Ennen kuin valtioneuvosto 20. 5. 1920 pitämässään istunnossa otti komitean kirjelmän käsiteltäväkseen, se päätti vt. sosialiministeri *Eero Pehkosen* (ml) esityksestä lakkauttaa työsopimuskomitean ja siirtää sen tehtävät lainvalmistelukunnan vastaperustetulle V osastolle, jonka tuli ne suorittaa siksi ajoissa, että esitys työsopimuslaiksi voitaisiin antaa eduskunnalle kuluvan vuoden lokakuussa ja että muu osa osastolle täten siirtyneistä tehtävistä valmistuisi seuraavana vuonna eduskunnalle esitettäväksi. Tämän jälkeen valtioneuvosto otti käsiteltäväkseen komitean kirjelmän ja katsoi, ettei »kirjelmä antanut aihetta enään mihinkään toimenpiteeseen» koska valtioneuvosto oli päättänyt lakkauttaa komitean ja siirtää sen tehtävät lainvalmistelukunnan V osastolle.[86]

Hallituksen toimenpide työsopimuslakiasiassa oli selvästikin vastaveto työväenasiainvaliokunnan hankkeille. Valiokunnan laatiessa mietintöään oli hallituksena vielä ollut *J. H. Vennolan* (ed) johtama edistyksen ja maalaisliiton hallitus. Koska Vennolan hallitus ei ollut puuttunut asiaan, voinee hallituksen väliintulon päätellä tapahtuneen Erichin hallitukseen mukaan tulleiden kokoomuksen ja ruotsalaisen kansanpuolueen vaatimuksesta. Hallituksen päätös asiassa oli pöytäkirjan mukaan yksimielinen, joten tuskin työsopimuskomitean puheenjohtaja Ehrnroothkaan oli siitä eri mieltä, vaikka hän esteellisenä ei ottanutkaan osaa päätöksen tekemiseen.

Lainvalmistelukunnan V jaosto ei suoriutunut tehtävästään aivan

---

[84] Työväenasiainvaliokunnan mietintö 10/ Eduskuntaesitysmietintö 13/ A V/ 1919 vp. Sen pohjana olivat *Eero Hahlin* ynnä muiden maalaisliittolaisten ja *Matti Paasivuoren* ynnä muiden sosialidemokraattien eduskuntaesitykset sekä *K. Wuokosken* ynnä muiden edistyspuoluelaisten anomusehdotus (Eduskuntaesitys 39/1919 vp., Liitteet I—XI s. 853—872, eduskuntaesitys 38/1919 vp., Liitteet I—XI s. 873—893 ja anomusehdotus 135/1919 vp., Liitteet I—XI s. 903—906.

[85] Valtioneuvoston ptk 20. 5. 1920.

[86] Em. ptk. Hallitus oli 15. 3. 1920 nimitetty *Rafael Erichin* (kok) ministeristö, johon kuului edistyksestä 4, maalaisliitosta 3, kokoomuksesta 3 ja rkp:stä 2 ministeriä ja yksi ammattiministeri. Sekä maalaisliiton työsopimuslakialoitteen että edistyksen aloitteen ensimmäiset allekirjoittajat, Hahl ja Wuokoski olivat hallituksessa mukana. Myös työsopimuskomitean puheenjohtaja Ehrnrooth oli mukana hallituksessa (kauppa- ja teollisuusministerinä); esteellisenä hän ei ottanut osaa tämän asian käsittelyyn. Hallituksesta ks. Jääskeläinen 1977 s. 303—304.

valtioneuvoston asettamassa määräajassa. Sen ehdotus työsopimuslaiksi ja työsääntölaiksi (LVK 1921:1; Yrjö Pulkkinen, Bertil Sjöström) valmistui 31. 1. 1921.[87] Sen pohjalta annettiin eduskunnalle esitykset työsopimuslaiksi ja työsääntölaiksi[88], joiden perusteella lait hyväksyttiin. Yksimielisiä niistä ei oltu. Työsopimuslakia koskevaan työväenasiainvaliokunnan mietintöön[89] liittyvästä *Matti Paasivuoren* ja muiden sosialidemokraattien vastalauseesta ilmenee erimielisyyden perussyy. Vastalauseessa todetaan ensin, että melkein kaikissa maissa on työsopimusvapautta laissa rajoitettu työntekijäin hyväksi. Vastalauseen esittäjien mukaan »rajoittamaton työsopimusvapaus onkin todellisuudessa sama kuin väkevämmän oikeuden vallitsevaksi julistaminen». Esitystä ja mietintöä arvosteltiin vastalauseessa siitä, etteivät ne täyttäneet lainsäädännölle työväensuojeluksen kannalta asetettavia vaatimuksia. Valiokunnan lakiehdotus ei vastalauseen esittäjien mielestä edes periaatteessakaan antanut työntekijöille samoja oikeuksia kuin työnantajalle, »puhumattakaan siitä, että lakiehdotuksessa riittävästi suojeltaisiin työntekijää, joka useimmiten on heikomman sopimuskumppanin asemassa».[90]

Erityisesti vastalauseessa arvosteltiin säännöstä, jossa työsopimusrikkomuksista säädettiin rikosoikeudellisia seuraamuksia, toisaalta työnantajalle, joka ottaa työhönsä työsopimuksensa yksipuolisesti purkaneen työntekijän, toisaalta työntekijälle, joka on luvatta eronnut työ- tai palveluspaikastaan ja sitoutunut toiselle työnantajalle. Tällaista säännöstä ei vastalauseen mukaan ollut valiokunnan mietinnössä 1919 eikä lainvalmistelukunnan ehdotuksessa 1908. »Nyt v. 1921 on tässä asiassa tapahtunut taantumus sillä valtioneuvoston lainvalmistelukunta on ottanut työsopimuslakiehdotukseensa erityisen pykälän, jolla työsopimuksen rikkomisesta säädetään rikosoikeudellisia seuraamuksia. Mutta viimeksi mainittu lainvalmistelukunta ei kuitenkaan ole ehdotustaan sanallakaan perustellut... Täytyy kysyä: onko tarkoitus eduskunnan läpi *'salakuljettaa'* tällainen työläisille kauhea pykälä?», todettiin vastalauseessa.[91]

Lainvalmistelukunnan V jaoston ehdotus työehtosopimuslaiksi (LVK 1921:11: Yrjö Pulkkinen, Anton Kotonen) valmistui 20. 12. 1921. Esitys laiksi työehtosopimuksesta[92] annettiin sen pohjalta vuoden 1923 valtiopäiville, joilla se hyväksyttiin.[93]

---

87 Vettenranta 1984a s. 23.

88 HE 33 ja 34/1921 vp.

89 Työväenasiainvaliokunnan mietintö 5/1921 vp/ HE 33/1921 vp.

90 Vastalause II, em. mietintö s. 17—26.

91 Em. vastalause, s. 26.

92 HE 7/1923 vp.

93 Ks. Työväenasiainvaliokunnan mietintö 2/1923 vp./ HE 7/ 1923 vp., johon siihenkin liittyy sosialidemokraattien vastalause.

12. OIKEUSMINISTERIÖN TOIMISTOKSI

12.1. Lainvalmistelukunnan liittäminen oikeusministeriöön ja sen tausta

Oikeusministeriöstä 29. 12. 1922 annetulla asetuksella (315/22), joka johtolauseensa mukaan samalla oli oikeusministeriön ohjesääntö, oikeusministeriö jaettiin vuoden 1923 alusta kahteen osastoon, lainsäädäntö- ja oikeushallintoasiainosastoon ja vankeinhoitoasiainosastoon. Lainvalmistelukunnasta tuli lainsäädäntö- ja oikeushallintoasiainosaston toimisto; muut osastoon kuuluvat toimistot olivat painovapausasiaintoimisto ja rikosrekisteritoimisto. Vankeinhoitoasiainosasto puolestaan tuli samana päivänä annetulla lailla (314/22) lakkautetun vankeinhoitohallituksen tilalle. Asetuksella kumottiin myös vuoden 1917 asetus Suomen Senaatin Lainvalmistelukunnasta.

Asetuksen antoi tasavallan presidentti *K. J. Ståhlberg* ja sen esitteli oikeusministeri *Otto Åkesson*. Åkesson oli Krestyn vankilassa istuneita itsenäisyysmiehiä. Aikaisemmin hän oli kuulunut ruotsalaiseen kansanpuolueeseen, mutta siirtynyt vuosikymmenen vaihteessa maalaisliittoon.[1] Istuva hallitus oli *Kyösti Kallion* I hallitus, jossa oli kuusi maalaisliittolaista, neljä edistyspuoluelaista ja yksi ammattiministeri. Ministereistä peräti viisi oli virkamiehiä.[2] Oikeusministeriöstä annetun asetuksen esitteli esittelijäneuvos *A. E. (Jolli) Rautavaara*, jonka esittelijäneuvoksen virka oli sen tultua avoimeksi muuttuva asetuksen 28 §:n 3 momentin mukaan vanhemman hallitussihteerin viraksi.[3] Kun asetus esiteltiin valtioneuvostossa 22. 12. 1922, päätti valtioneuvosto asettaa asiaa valmistelemaan valiokunnan, johon pääministeri määräsi valtiovarainministerin *(Risto Ryti*, edistys-

[1] Åkessonin henkilötiedoista ks. esim. Vaarnas 1976 s. 159 sekä Lakimiesmatrikkeli 1939 s. 633. Åkessonin kannanottoja eduskunnassa käsiteltäessä lakiehdotusta korkeimmasta oikeudesta selostetaan artikkelissa Tyynilä 1981 s. 12.

[2] Jääskeläinen 1977 s. 347—348.

[3] Rautavaara oli ollut kanslisti talousosaston kansliassa vuodesta 1909 ja kamaritoimituskunnassa vuodesta 1913. Oikeustoimituskunnan esittelijäsihteeriksi hänet oli nimitetty 30. 11. 1917. Lakimiesmatrikkeli 1939 s. 460. Esittelijäsihteerit ja kamreerit oli 1. 4. 1922 voimaan tulleella valtioneuvoston ohjesäännöllä (80/22) siirretty esittelijäneuvoksiksi, samalla kun protokollasihteerit ja ensimmäiset apukamreerit olivat siirtyneet vanhemmiksi hallitussihteereiksi sekä kanslistit ja toiset apukamreerit nuoremmiksi hallitussihteereiksi. Toinen oikeusministeriön esittelijäneuvoksista, joka toimi kansliapäällikkönä, Albin Pulkkinen, siirtyi oikeusministeriöstä annetun asetuksen 28 §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntö- ja oikeushallintoasiainosaston päälliköksi.

puolue), sosialiministerin (*Oskari Mantere,* edistyspuolue) ja oikeusministerin (Åkesson).[4] Kun asia viikon kuluttua tuli uudestaan valtioneuvoston käsiteltäväksi, äänestettiin kahdesta yksityiskohdasta, jotka eivät liittyneet lainvalmistelukuntaan.[5]

Oikeusministeri Åkesson ja esittelijäneuvos Rautavaara eivät näy aikanaan huolehtineen siitä, että asetuksen valmistelemisen yhteydessä oikeusministeriössä syntyneet luonnokset ja muut asiakirjat olisi arkistoitu. Oikeusministeriön kirjediaariin asia on merkitty ilmoitusasioiden kohdalle, mutta vasta samana päivänä kun asia on esitelty. Merkintä lienee tehty vain sitä varten, että allekirjoitetut kappaleet asetusta voitiin lähettää taltioina valtioneuvoston kirjaajankonttoriin.[6]

Vuoden 1922 asetus oikeusministeriöstä liittyy itsenäisen Suomen keskushallinnon järjestämiseen. Kuten tunnettua, Suomen Hallitusmuoto saatiin hyväksyttyä vasta keväällä 1919, monien eri vaiheiden jälkeen lopulta eduskunta-aloitteen pohjalta. Lainvalmistelukunnasta ei hallitusmuodossa säännöksiä ollut; sitä ei ilmeisestikään pidetty sellaisena keskeisenä valtiotai hallintoelimenä, josta olisi ollut säädettävä perustuslaissa. Tämäkin seikka osaltaan vahvistaa sitä käsitystä, että lainvalmistelukuntaa koskevien säännösten ottaminen Mechelinin senaatin hallitusmuotoehdotukseen 1907 oli ollut perustuslaillisten liioiteltua itsepuolustusta venäläistä osapuolta vastaan. Hallitusmuodolla Suomi sai tasavallan presidentin, mikä aiheutti tiettyjä muutoksia valtioneuvoston toiminnassa. Käytännössä eivät valtioneuvosto ja sen ministeriöt kuitenkaan olennaisesti poikenneet Keisarillisesta Suomen Senaatista ja sen toimituskunnista.

Hallitusmuotoa täydentävät säännökset valtioneuvostosta ja sen ministeriöistä annettiin lailla valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta (78/22) eli ministeriölailla ja lailla asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja ministeriöissä (79/22). Ministeriölain 3 §:n mukaan

---

[4] Valtioneuvoston ptk 22. 12. 1922.

[5] Valtioneuvoston ptk 29. 12. 1922; äänestykset koskivat vankeinhoitoasiainosaston apulaissihteerin virkaa ja osastolla pidettäviä valmistavia neuvottelukokouksia. Tasavallan presidentin esittely, jossa asetus vahvistettiin, pidettiin vielä samana päivänä.

[6] Asetusta koskeva diaarinumero on KD 186/461 O.M. 1922. Tällaista aktia ei kuitenkaan valtionarkistosta löydy, eikä se oikeusministeriön kirjaajalta *Liisa Rinteeltä* (apulaiskirjaaja 1956—64 ja kirjaaja 1964—1983) syksyllä 1982 saadun tiedon mukaan myöskään ole valtionarkistoon aikanaan luovutettujen aktien luettelossa. Melkoisen varmalta näyttää, ettei asiasta koskaan ole aktia koottukaan, joten valmisteluasiakirjat ovat asianomaisen ministerin ja esittelijän jäljiltä hävinneet. Valtioneuvoston päätöstaltiona (1922 XII lehdet 821—828) on vain allekirjoitetut kappaleet asetusta.

käsitteli »oikeusministeriö asiat, jotka koskevat oikeudenhoitoa, lainsäädäntöä asioissa, jotka eivät kuulu muun ministeriön toimialaan, sekä vankeinhoitolaitosta, niin myös valtiollisia vaaleja». Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toiminta järjestettiin asetuksella sisältävä valtioneuvoston ohjesäännön (80/22), jolla kumottiin muun muassa vuoden 1892 senaatin ohjesäännön vielä voimassa ollut V luku. Ohjesäännön 8 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan oikeusministeriö käsitteli muun ohessa asiat, jotka koskivat lainvalmistelukuntaa, ja lainvalmistelukunta oli saman pykälän 3 momentin mukaan oikeusministeriön alainen.

> Valtioneuvosto äänesti ohjesääntöä käsitellessään muutamasta asiasta, jotka kuvaavat yleisemminkin sen aikuista suhtautumista virkamiehiin. Valtioneuvoston enemmistö katsoi, että ministerien kesäloman tulisi olla vain yksi kuukausi. Asiaa käsitteli *J. H. Vennolan* (edistys) edistyspuolue-maalaisliittolainen II hallitus: sen ministereistä edistyspuoluelaiset kulkulaitosministeri *Erkki Pullinen* ja oikeusministeri *Albert von Hellens* halusivat ministereille kuuden viikon kesäloman. Valtioneuvoston virkamiesten kesälomasta äänestettäessä äänet hajosivat enemmän. Pääministeri Vennola kannatti yhtä kuukautta; häneen yhtyivät maalaisliiton Niukkanen ja Kallio. Edistyspuolueen Ryti kannatti kompromissia, jonka mukaan yli 15 vuotta virassa ollut saisi lomaa kuusi viikkoa, muut yhden kuukauden. Häneen yhtyivät hänen puoluetoverinsa *Erkki Makkonen* ja *Heimo Helminen* sekä maalaisliiton *Vilkku Joukahainen*. Puolentoista kuukauden loman kannalla olivat Pullinen, maalaisliiton *Niilo Liakka*, von Hellens, ammattiministeri *Bruno Jalander* ja edistyksen *Rudolf Holsti*. Päätökseksi tuli Rytin ehdotus.[7] Kun lainvalmistelukunta vuoden 1917 asetuksen mukaan nautti kuuden viikon kesälomaa, merkitsi valtioneuvoston kannanotto senkin lomien lyhentymistä lähitulevaisuudessa ainakin virkaiältään nuoremmille jäsenille.

Virkamiehiä ja virkakoneistoa koskevat kysymykset olivat yleensäkin ongelmallisia 1920-luvulla. Suomen suuriruhtinaskunnassa ylempi virkamiehistö oli muodostanut etuoikeutetun luokan. Virkamiehillä oli jo varhain oikeus kesälomaan ja eläkkeeseen. Työntekijöiden vuosilomasta otettiin säännöksiä vasta vuoden 1922 työsopimuslakiin ja ensimmäinen yleinen vuosilomalaki säädettiin 1939. Yleinen vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkevakuutus toteutettiin niin ikään vasta 1939, mutta reaalinen ansioeläketurva saavutettiin vasta vuoden 1962 työeläkelaeilla. Myös ylempien vir-

[7] Valtioneuvoston ptk 30. 3. 1922. Lisäksi äänestettiin esittelijäsihteerin uudesta virkanimikkeestä. Esillä olivat »esittelijäneuvos», »esittelyneuvos» ja »esittelijäsihteeri».

kamiesten palkat olivat olleet huomattavia verrattuna yleiseen ansiotasoon.

Edellä kuvattua taustaa vasten on ymmärrettävää, että varsinkin vasemmistossa ja maalaisliitossa esiintyi itsenäisyyden alkuaikoina kielteistä suhtautumista virkamiehiä ja virkakoneistoa vastaan. Luonnollisimmin tämä kielteisyys ilmeni »maksajan» näkökulmasta eli eduskunnassa tulo- ja menoarvioehdotuksia sekä virkamiehiä ja hallintokoneistoa koskevia lakiehdotuksia käsiteltäessä.[8]

Myös oikeusministeriön uuteen organisaatioon johtaneella kehityksellä oli juurensa ajan virkamies- ja virkakoneistokielteisissä näkemyksissä. Vuoden 1919 valtiopäivillä, käsiteltäessä hallituksen esitystä tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1920[9], eduskunta hyväksyi 9. 3. 1920 maalaisliiton rovasti *Arthur Vuorimaan* ehdotuksesta maalaisliiton *Juho Niukkasen,* ruotsalaisen kansanpuolueen vasemmistosiipeen kuuluvan ylikirjastonhoitaja *Georg Schaumanin* ja sosialidemokraattien *Evert Huttusen* kannattamana ponnen,

> »että hallitus ryhtyisi yksinkertaistuttamaan maan virkakoneistoa yhdistämällä ylihallitukset ministeriöihin, poistamalla tarpeettomat virkamiehet kaikkialla, missä se on mahdollista, ja lisäämällä virkamiesten työaikaa ja työtehoa».[10]

Tulo- ja menoarvioehdotuksen palattua valtiovarainvaliokuntaan ponsi otettiin valiokunnan uuteen mietintöön, tosin jostakin syystä ilman osaa »kaikkialla, missä se on mahdollista», ja mietinnön »ainoassa käsittelyssä» se hyväksyttiin otettavaksi eduskunnan vastaukseen.[11]

Jo ennen ponnen hyväksymistä valtioneuvosto oli 30. 12. 1919 asettanut komitean suunnittelemaan tarpeellisia muutoksia virastojen järjestelyyn ja niiden toimintatapaan sekä toimenpiteitä virkamiesten toiminnan yksinkertaistuttamiseksi ja työtehon lisäämiseksi. Ennen kuin komitea oli ennättänyt kokoontua, määräsi valtioneuvosto 28. 5. 1920 komitean

---

[8] Esim. vuoden 1923 tulo- ja menoarvioesitystä käsiteltäessä käytiin eduskunnassa joulukuussa 1922 15. pääluokan kohdalla värikäs keskustelu virkamiespalkkauksista. Virkamiehet olivat uhanneet jopa joukkoeroamisella. Vasemmisto sai tällöin aiheen irvailla oikeistolehdistön myönteisestä suhtautumisesta lakkoiluun *(Väinö Tanner:* »Ne ovat kerrankin puolustaneet lakko-oikeutta»); P II/1922 vp s. 1429—1466.

[9] HE 64/1919 vp/A III.

[10] P III/1919 vp s. 2677—1681.

[11] Valtiovarainvaliokunnan mietintö 14d/hall.es. 64/1919 vp s. 7 ja eduskunnan vastaus s. 7. A III/1919 vp.

uudeksi puheenjohtajaksi kirkollis- ja opetusministeriön kansliapäällikön, *Yrjö Loimarannan* ja teki eräitä muutoksia jäsenistöön.[12]

Virastokomitea jätti mietintönsä N:o 1 (KomM 1921:17) 15. 9. 1921. Siinä se muun muassa selosti muiden pohjoismaiden keskushallintoa. Erityisesti komitea myös selosti Ruotsin departementaalikomitean (departementalkommitterade) mietintöä vuodelta 1912, jossa Ruotsin lähes kaikki keskusvirastot oli ehdotettu liitettäviksi osastoina tai toimistoina departementteihin (ministeriöihin); nämä ehdotukset tosin olivat Ruotsissa jääneet toteuttamatta.[13]

Virastokomitea päätyikin ehdottamaan, että Suomessa ryhdyttäisiin toimeenpanemaan osittainen ja asteettainen siirtyminen keskusvirastojärjestelmästä ministeriöjärjestelmään. Tätä tarkoitusta varten komitea ehdotti, että sosialihallitus yhdistettäisiin sosialiministeriöön, kauppa- ja teollisuushallitus ja merenkulkuhallitus kauppa- ja teollisuusministeriöön, maataloushallitus, kalastushallitus ja asutushallitus maatalousministeriöön, vankeinhoitohallitus oikeusministeriöön, valtiokonttori valtiovarainministeriöön ja kouluhallitus opetusministeriöön.[14]

Virastokomitean ehdotuksista toteutettiin sosialihallituksen liittäminen sosialiministeriöön ja vankeinhoitohallituksen liittäminen oikeusministeriöön 1922 sekä kauppa- ja teollisuushallituksen liittäminen kauppa- ja teollisuusministeriöön 1925. Kalastushallitus sulautettiin maataloushallitukseen 1923. Oikeusministeriöön oli jo 1919 siirretty aikaisempi painoasiain ylihallitus.[15]

Vaikka tätä kirjoitettaessa ei ole ollutkaan käytetettävissä virallisperusteluja lainvalmistelukunnan liittämiselle oikeusministeriöön, voidaan edellä esitetyn perusteella päätellä, että myös lainvalmistelukunnan liittäminen kuului virastokomitean ehdotusten mukaisiin pyrkimyksiin hallinnon keskittämiseksi ministeriöihin. Kun painoasiain ylihallitus oli jo 1919 yhdistetty oikeusministeriöön ja kun vankeinhoitohallituskin nyt liitettiin ministeriöön, oli luontevaa, että myös lainvalmistelukunta tuli kuulumaan

[12] KomM 1921: 17 s. 1. Muut jäsenet olivat *Kyösti Kallio*, joka tultuaan valtioneuvoston jäseneksi 9. 4. 1921 ei enää osallistunut komitean työhön, *Anton Kotonen*, maataloushallituksen lainoppinut maatalousneuvos *Hjalmar Oker-Blom* ja metsähallituksen ylijohtaja, prof. *A. K. Cajander*. Apujäseninä olivat teollisuusneuvos *Hugo Blankett* ja kauppa- ja teollisuusministeriön kansliapäällikkö, esittelijäsihteeri *A. Aho*.

[13] KomM 1921:17 s. 7—11.

[14] KomM 1921:17 s. 17.

[15] Mäenpää 1979 s. 150.

oikeusministeriöön. Koska lainvalmistelukunnasta oli vanhastaan säädetty asetuksella, oli myös sen liittäminen ministeriöön mahdollista asetusteitse. Sen sijaan vankeinhoitohallituksen lakkauttamisesta oli annettava erityinen laki.[16]

12.2. Vuoden 1922 asetus oikeusministeriöstä ja muut säännökset lainvalmistelukunnasta

Oikeusministeriöstä annetun asetuksen (315/22) säännökset lainvalmistelukunnasta olivat melko niukat. On kuitenkin otettava huomioon, että lainvalmistelukunta nyt oli oikeusministeriön toimisto, mistä syystä myös valtioneuvoston ohjesäännön säännökset tulivat osaltaan sovellettaviksi lainvalmistelukuntaan ja sen jäseniin. Asetus oikeusministeriöstä, jolla sen johtolauseen mukaan vahvistettiin »seuraava ohjesääntö oikeusministeriölle», oli luonteeltaan valtioneuvoston ohjesääntöä täydentävä säädös.

Oikeusministeriöstä annetun asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntö- ja oikeushallintoasiainosasto käsitteli asiat, jotka koskivat 1) lainsäädäntöä asioissa, jotka eivät kuuluneet muun ministeriön toimialaan, 2) tasavallan presidentin vaalia, edustajanvaalia eduskuntaan ja muita valtiollisia vaaleja, 3) oikeuskanslerinvirastoa, 4) lainvalmistelukuntaa, 5) yleisiä tuomioistuimia, maanjako-oikeuksia, sotaoikeuksia, sen mukaan kuin erikseen oli säädetty, sekä merisotasaalisoikeutta, 6) valtakunnan oikeudellista jakoa, 7) rangaistustuomioiden täytäntöönpanoa, 8) armahdusta, 9) rikollisten luovuttamista, 10) erivapausasioita avioliittoasioissa, 11)

---

[16] Vankeinhoitohallituksen liittämistä osastona oikeusministeriöön suunnittelemaan asetetun komitean mietintö mainitusta liittämisestä ja oikeusministeriön uudelleen järjestämisestä esiteltiin valtioneuvostolle 17. 8. 1922, jolloin valtioneuvosto päätti lähettää asian lähempää valmistelua varten valiokuntaan, joka suunnitteli sosialiministeriön uudelleen järjestämistä (valtioneuvoston ptk 17. 8. 1922; mietintöä ei ole diarioitu eikä sitä myöskään ole eduskunnan kirjaston kokoelmassa). Tähän valiokuntaan kuuluivat pääministeri Kallio ja ministerit Lilius, Loimaranta ja Kuusi (valtioneuvoston ptk 10. 8. 1922).

Esitys laiksi vankeinhoitolaitoksen lakkauttamisesta (HE 14/1922 vp) annettiin 2. 9. 1922. Lakiehdotus hyväksyttiin III käsittelyssä äänestyksessä *Antti Tulenheimon* ja *Ernst Estlanderin* hylkäysehdotusta vastaan. Lakiehdotusta käsiteltäessä ei liiemmälti keskusteltu, koska asiaa koskeva periaatekeskustelu käytiin sosialihallituksen lakkauttamista koskevan ehdotuksen III käsittelyn yhteydessä samana päivänä, 17. 11. 1922 (P I/1922 vp s. 799—817, sosialihallitus, ja s. 817, vankeinhoitohallitus). Ks myös Lång 1981 s. 14—15.

painovapausasioita, 12) oikeustilastoa ja rikosrekisteriä sekä 13) ritarihuonetta. Osastossa oli pykälän 2 momentin mukaan kolme toimistoa; jaostoina toimiva lainvalmistelukunta, painovapausasiaintoimisto ja rikosrekisteritoimisto.

Asetuksen 3 §:n 1 momentin mukaan ministeriön virkamiehiä olivat lainsäädäntö- ja oikeushallinto-osastolla: ». . . lainvalmistelukunnassa tarpeellinen määrä vanhempia ja nuorempia jäseniä;». Lainvalmistelukunnan jäsenmäärää ei näin vahvistettu asetuksella, vaan se määräytyi vuotuisten tulo- ja menoarvioiden mukaan.

Oikeusministeriöstä annetussa asetuksessa tulivat ensi kerran vahvistetuiksi lainvalmistelukunnan jäsenten pätevyysvaatimukset. Asetuksen 4 §:n mukaan kelpoisuusehtona vaadittiin lainvalmistelukunnan jäseneltä ylempi oikeustutkinto. Lainvalmistelukunnan jäsenet määräsi 5 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvosto kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Tässä kohtaa oli tapahtunut vuoden 1917 asetukseen verrattuna muutos, jolla lainvalmistelukunnan jäsenten asema suhteessa nimittäjään tuli jonkin verran vahvemmaksi, vuoden 1917 asetuksen mukaanhan lainvalmistelukunnan jäsenet oli määrätty »enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan». Erinäisten virkojen kohdalla oli 5 §:ssä säännös viran haettavaksi julistamisesta. Kun lainvalmistelukunnan jäsenistä ei tällaista säännöstä ollut, täytettiin heidän toimensa niitä haettaviksi julistamatta. Virkavapauden lainvalmistelukunnan jäsenille myönsi 20 §:n 1 momentin mukaan ministeri.

Asetuksen 7 §:n mukaan lainvalmistelukunta työskenteli »kaksijäsenisinä, tai valtioneuvoston määräyksestä useampijäsenisinä jaostoina», ja sen asiana oli valtioneuvoston määräyksestä lainsäädännön eri aloille kuuluvien laki- ja asetusehdotusten valmistaminen sekä lausuntojen antaminen lainopillisista kysymyksistä. Se, että lainvalmistelukunnan aikaisemmat osastot muuttuivat uudessa organisaatiossa jaostoiksi, oli ilmeisen johdonmukainen seuraus siitä, että ministeriö itse nyt jakaantui osastoihin ja että lainvalmistelukunta oli yhden osaston toimisto.

Kuten edellä sanotusta ilmenee, lainvalmistelukunnan toimialaa ei ollut rajoitettu, sillä »lainsäädännön eri alat» saattoivat periaatteessa tarkoittaa kaikkea lainsäädäntöä. Säännöksen sanonta »valtioneuvoston määräyksestä» ei tarkoittanut sitä, että vain valtioneuvoston yleisistunto olisi voinut antaa tehtäviä lainvalmistelukunnalle. Valtioneuvoston ohjesäännön sisältävän asetuksen (80/22) 1 §:ssä oli nimittäin lueteltuina ne asiat, jotka olivat valtioneuvoston lopullisesti päätettävät. Tässä luettelossa ei ollut mainittuna lainvalmistelukunnan määräämistä valmistamaan laki- tai asetus-

ehdotusta tai antamaan lausuntoa, joten tällaisen määräyksen antamista koski valtioneuvoston ohjesäännön 2 §:n 1 momentti, jonka mukaan asiat joita ei ollut mainittu 1 §:ssä ratkaistiin lopullisesti asianomaisessa ministeriössä. Näin siis muutkin ministeriöt kuin oikeusministeriö saattoivat omalla toimialallaan antaa lainvalmistelukunnalle valmistelutehtäviä. Valmistelutehtävän antaminen lainvalmistelukunnalle saattoi luonnollisesti tulla myös yleisistunnossa käsiteltäväksi. Valtioneuvoston ohjesäännön 1 §:n 15 kohdan mukaan valtioneuvoston lopullisesti päätettäviä olivat asiat, joista valtioneuvosto oli päättänyt, että ne olivat ratkaistavat yleisessä istunnossa. Valtioneuvoston ohjesäännön 2 §:n 1 momentin mukaan taas ministerin tuli, jos hän katsoi jonkin hänen päätäntävaltaansa kuuluvan asian olevan niin laajakantoisen tai periaatteellisesti tärkeän, ettei hänen yksin olisi tullut sitä ratkaista, alistaa valtioneuvoston päätettäväksi, oliko asia yleisessä istunnossa ratkaistava.

Oikeusministeriöasetuksen 17 §:n mukaan lainvalmistelukunnan jaosto oli oikeutettu hankkimaan asiantuntijoilta lausuntoja valmisteltavina olevista asioista sekä suorittamaan siitä korvausta lainvalmistelukunnan menosääntöön otetusta määrärahasta.

Kun lainvalmistelukunta kuului nyt ministeriöön, oli sillä ministeriön päällikkövirastoluonteeseen liittyen muutama uusi esimies: oikeusministeri sekä kansliapäällikkö ja osastopäällikkö, joista kaksi viimeksi mainittua tehtävää oli kuitenkin yhdistetty samaan esittelijäneuvoksen virkaan. Valtioneuvoston ohjesäännön 24 §:n 1 momentin mukaan kansliapäällikön tehtäviin kuului muun ohessa »huolehtia ministeriön sisäisestä toiminnasta ja järjestyksestä sekä valvoa töiden suoritusta, työajan täsmällistä noudattamista ja työtehoa ministeriössä sekä ministeriön asioiden nopeata ja asiallista valmistelua». Osastopäällikön tehtävänä taas oli oikeusministeriöstä annetun asetuksen 6 §:n 2 momentin mukaan muun muassa »seurata olojen kehitystä toimialallaan ja tehdä tarpeellisia alotteita sitä koskeviksi lainsäädännöllisiksi ja muiksi uudistuksiksi». Muodollisten säännösten mukaan siis »seuranta- ja suunnitteluvastuu» oli osastopäälliköllä eikä lainvalmistelukunnalla tai sen jäsenillä. Säännös merkitsi sitä, että kansliapäällikkö-osastopäällikkö sai muodollisesti merkittävän aseman lainvalmistelukunnan »käskijänä». Kun lainvalmistelukunnan oikeusministeriöön liittämisen taustana oli hallinnon lähentäminen maan poliittiseen johtoon, näyttää tämä säännös merkinneen osaltaan virkamiesvallan lisääntymistä lainsäädäntöasioissa.

Kuten aiemmin on todettu, lyheni alle 15 vuotta valtion virassa olleiden

lainvalmistelukunnan jäsenten vuosiloma valtioneuvoston ohjesäännön 31 §:n mukaan yhdeksi kuukaudeksi; vuosina 1884—1914 loma oli ollut kaksi kuukautta ja vuodesta 1917 1,5 kuukautta. Tämä kehitys heijasteli virkamieskunnan privilegioiden asteittaista leikkaamista. Valtioneuvoston ohjesäännön 35 §:n mukaan valtioneuvoston virkamiesten palkkaus vahvistettiin palkkaussäännöstössä. Vastaavanlainen säännös oli oikeusministeriöstä annetun asetuksen 19 §:ssä. Edellä mainitun 19 §:n 1 momentin mukaan valtion palveluksessa olevan lainvalmistelukunnan jäsenen tuli luovuttaa valtion käytettäväksi virkaansa kuuluvat palkkaedut tai jäsenten toimesta seuraavaa palkkiota vastaava osa niistä; näin ollen lainvalmistelukuntaan määrääminen ei valtion palveluksessa olevalle merkinnyt palkan alentumista.

Kesäkuusta marraskuuhun 1922 istunut *A. K. Cajanderin* I hallitus oli antanut esityksen virkamiesten palkkauksen perusteista, mutta eduskunta oli hylännyt esityksen; hallitus oli valtiovarainvaliokunnan mielestä ehdottanut palkkaluokkia aivan liikaa, peräti 76.[17] Kallion I hallitus sen sijaan sai ajetuksi läpi lain valtion viroista ja toimista suoritettavan palkkauksen perusteista (299/23). Siinä palkkausluokkien luku oli vähennetty 30:een. Palkka koostui peruspalkasta sekä perhe- ja ikälisistä. Eduskunta poisti perhelisän ylimmistä palkoista ja lisäsi ikälisiä alempiin.[18]

Palkkauslain täytäntöönpanosta annetun asetuksen aikaansaaminen jäi seuraavalle hallitukselle, Cajanderin II hallitukselle, jonka elinikä oli tammikuusta toukokuun loppuun 1924. Valtion viroista ja toimista suoritettavan palkkauksen perusteista annetun lain täytäntöönpanosta annetun asetuksen (34/24) 13 §:n mukaan lainvalmistelukunnan jäsen sai, jollei hänen palkkiostaan ollut toisin sovittu, palkkiota, joka vastasi vanhemmalle jäsenelle IV:een ja nuoremmalle jäsenelle V:een palkkausluokkaan kuuluvaa peruspalkkaa sekä sen mukaista ikälisää. IV palkkausluokan mukainen peruspalkka oli 75 000 markkaa ja V:n mukainen 69 000 markkaa vuodessa.

> IV palkkausluokkaan kuuluivat asetuksen mukaan muun muassa ulkoasiainministeriön kansliapäällikkö, vankeinhoitoasiainosaston osastopäällikkö, hovioikeuden varapresidentti, yleisten rakennusten ylihallituksen ylitirehtööri, lennätinhallituksen päätirehtööri ja kauppa- ja teollisuushallituksen ylijohtaja. V palkkausluokkaan puolestaan kuuluivat esimerkiksi valtioneuvoston esittelijäneuvos, valtioneuvoston käännöstoimiston tirehtööri sekä vanhempi oikeus-

[17] Jääskeläinen 1977 s. 343.
[18] M.t. s. 357

kanslerinsihteeri, vanhempi oikeussihteeri ja vanhempi hallintosihteeri (nämä virat vastaavat nykyisiä esittelijäneuvoksen virkoja), hovioikeudenneuvos ja yliopiston professori. Koska asetuksen 4 §:n mukaan ministeriön kansliapäällikkönä olevalle esittelijäneuvokselle maksettiin palkkausta »lähinnä ylemmän palkkausluokan mukaan», olivat vanhempi jäsen ja ministeriön kansliapäällikkö samassa IV palkkausluokassa.

Lainvalmistelukunnan jäseniä ylempiin palkkausluokkaan kuuluneista mainittakoon oikeuskansleri, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentti ja maaherra (I pl.), apulaisoikeuskansleri, hovioikeuden presidentti, oikeusneuvos ja hallintoneuvos (II pl.) sekä keskusvirastojen ylitirehtöörit, ylijohtajat tai pääjohtajat (III pl.). Lainvalmistelukunnan jäseniä alemmissa palkkausluokissa taas olivat esimerkiksi vanhempi hallitussihteeri, oikeusministeriön vankilatarkastaja, kasvatustarkastaja ja rikosrekisteritoimiston johtaja sekä hovioikeudenasessori ja sihteeri (VI pl.) sekä nuorempi hallitussihteeri, yp. nuorempi oikeussihteeri ja hallintosihteeri sekä hovioikeuden kanneviskaali (VII pl.).

Vuoden 1924 palkkausasetuksella lainvalmistelukunnan jäsenten palkkaus verrattuna muihin virkamiehiin vahvistettiin siis suurin piirtein sellaiseksi kuin se oli ollut vanhan lainvalmistelukunnan aikoina.

Virkamiesten eläkkeet järjestettiin uudelleen valtion viran tai toimen haltijan oikeudesta eläkkeeseen annetulla lailla (323/24). Lain täytäntöönpanosta annetun asetuksen (61/25) 9 §:n mukaan sai lainvalmistelukunnan jäsenenä ollessaan valtion palveluksesta eroava eläkettä niiden perusteiden mukaan, jotka olivat voimassa valtion viran vakinaisen haltijan eläkeoikeudesta. Eläkettä määrättäessä oli toimesta tulevaa palkkiota, lukuunottamatta ikälisää vastaavaa osaa, pidettävä peruspalkkana. Jos lainvalmistelukunnan jäsen sai muusta valtion virasta palkkaa ylemmässä palkkausluokassa, oli eläke suoritettava sen mukaan.

12.3. Lainvalmistelukunnasta oikeusministeriössä sekä jäsenistä 1920- ja 1930-luvulla

Vaikka lainvalmistelukunnan liittäminen oikeusministeriöön vuoden 1923 alusta merkitsikin olennaista periaatteellista ja muodollista muutosta, se ei liene vaikuttanut kovinkaan olennaisesti lainvalmistelukunnan käytännön toimintaan. Yhteys ministeriöön lienee ollut enemmän muodollinen kuin käytännöllinen.

Lainvalmistelukunta toimi ainakin pääosiltaan edelleenkin entisissä toimitiloissaan Ritarihuoneella. Vuodesta 1928 lainvalmistelukunta sai toimitilat valtion omistamassa talossa n:o 1 Vuorimiehenkadun varrella, missä kullakin jaostolla oli oma huoneensa, minkä lisäksi huoneistoon oli järjestetty kaksi kirjastohuonetta ja yksi toimistohuone.[19] Vuonna 1936 lainvalmistelukunta siirtyi takaisin Ritarihuoneelle.[19a]

Edellä selostetulla vuoden 1922 oikeusministeriöasetuksen 7 §:n 1 momentilla oli periaatteellinen merkitys sikäli, että lainvalmistelukunta valmisti ehdotukset »valtioneuvoston määräyksestä» eikä esimerkiksi oikeusministeriön määräyksestä. Vaikka oikeusministeriö ei säännöksen mukaan ollut erityisasemassa, täytynee silti katsoa, että oikeusministeri ministeriön päällikkönä saattoi tietysti antaa ministeriön toimistolle tehtäviä. Myös oikeusministeriön toimeksiannot merkittiin lainvalmistelukunnan jaostojen pitämiin diaareihin[20] ja vastaavasti lainvalmistelukunnan oikeusministeriölle lähettämät ehdotukset diarioitiin oikeusministeriössä. Näin siis lain-

[19] Oikeusministeriön kirje eduskunnan kansliatoimituskunnalle 15. 4. 1936, oikeusministeriön kirjekonseptit 1936. Kirjeen ovat allekirjoittaneet oikeusministeri *E. J. Jatkola* ja kansliapäällikkö *Y. J. Hakulinen*. Kirjeessä pyydetään kansliatoimikunnalta periaatteellista kantaa siihen, voitaisiinko lainvalmistelukunta sijoittaa Eduskuntataloon:

»Lainvalmistelukunta on yleensä ollut tyytyväinen työskentelyynsä edellämainitussa 9 huonetta käsittävässä rauhallisessa huoneistossaan. Kuitenkin näyttää siltä, että lainvalmistelukunnan työskentelylle, varsinkin kiireellisten lakiehdotusten valmistelussa, saattaisi olla etua siitä, että sillä olisi huoneisto mahdollisimman lähellä Eduskunnan kirjastoa, joka on nykyisin sijoitettu Eduskuntataloon. Voi näet sattua, että sanotunlaisten asiain valmistelussa tarvitaan niin nopeasti ja runsaasti erilaisia, lainvalmistelukunnan kirjastosta löytymättömiä teoksia, että niiden siirtämisestä Eduskuntatalosta lainvalmistelukunnan nykyiseen huoneistoon saattaisi syntyä hankaluutta, vaikka lainvalmistelukunnalla onkin käytettävänä vakinainen vahtimestari ja vaikka lainvalmistelukunnalla on vanhastaan etuoikeus kirjojen lainaamiseen Eduskunnan kirjastosta. Aikakauslehtien siirtämistä Eduskunnan ulkopuolelle on sitäpaitsi vältettävä. Kun valtiolla ei ole lainvalmistelukunnan tarpeisiin sopivaa huoneistoa Eduskuntatalon läheisyydessä, voisi lainvalmistelukunnan siirtyminen kirjaston läheisyyteen nykyisin tapahtua ainoastaan siten, että itse Eduskuntatalosta varattaisiin lainvalmistelukunnan käyttöön tarpeellinen luku huoneita. Valtioneuvostossa onkin lausuttu ajatus mahdollisuuksien tutkimiseksi tämänsisältöisen ratkaisun aikaansaamiseksi.» Voidaan arvella, että ajatuksen lausujana valtioneuvostossa oli ollut lainvalmistelukunnan jäsen, sisäasiainministeri *Y. W. Puhakka*, josta enemmän jäljempänä. Ilmeisen vastentahtoisesti kirjoitettu kirje ei johtanut tulokseen.

[19a] Salonen 1964 s. 1044.

[20] Näitä jaostodiaareja eli ns. mustia kirjoja säilytetään oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla.

valmistelukunta yleensä keskusteli myös oman ministeriönsä kanssa kirjeitse.

Useimmat toimeksiannot tulivat myös vuodesta 1923 oikeusministeriötä, mutta lainvalmistelukunta sai toimeksiantoja myös muilta ministeriöiltä, ja eräissä tapauksissa toimeksiannosta oli päätetty valtioneuvoston yleisistunnossa.[21]

Oikeusministeriön kirjediaarien mukaan lainvalmistelukunnan varainhoidossa tapahtui vuodesta 1923 se muutos, että lainvalmistelukunta antoi nyt tilityksensä neljännesvuosittain, kun vuoteen 1922 tilitykset oli vuoden 1917 lainvalmistelukunta-asetuksen mukaan tehty kalenterivuosittain. Vuodesta 1925 lähtien lainvalmistelukunta lähetti vuosittain oikeusministeriölle luettelot eri jaostojen suoritettavina olevista tehtävistä. Nämä luettelot toimitettiin lähetekirjeiden mukaan pyynnöstä, ja lähetekirjeet olivat osoitetut kansliapäällikölle.[22]

Itsenäisyyden ajan alkuvuosikymmenien lainvalmistelukunnan jäsenistä useimmat pysyivät lainvalmistelukunnassa melko pitkään.[23] Edellä on jo mainittu, että lainvalmistelukunnassa jo 1912—1914 ollut ja siihen 1917 uudestaan määrätty *Filip Grönvall* toimi hallintoneuvoksen virastaan huolimatta lainvalmistelukunnan jäsenenä kuolemaansa saakka vuoteen 1936. Vuonna 1917 määrätyistä *Kustavi Kaila* oli hänkin lainvalmistelukunnassa vuoteen 1930. *John Uggla* oli lainvalmistelukunnassa tammikuusta 1919 vuoden 1949 loppuun eli 20 päivää vaille 31 vuotta. *Lauri Cederberg* viihtyi lyhyemmän ajan, 1919—1924; *U. J. Castrén* oli lainvalmistelukunnssa 1919—1926 sekä myöhemmin vielä 1957—1964. *Anton Kotonen* oli hänkin lainvalmistelukunnassa kahdeksan vuotta (1921—1928).

Oikeusministeriön lainvalmistelukuntaan tulleista esimerkiksi *C. G. Möller* oli lainvalmistelukunnassa vuosina 1923—1928, *Otto Laurila* 1924—1931, *Oiva Huttunen* 1924—1930, *Vilho Ebeling* 1927—1935, *Aarne Saarialho* 1928—1934, *Y. W. Puhakka* 1929—1945 ja *Lauri Ailio* 1929—1933. Sen sijaan 1930-luvulla määräyksensä saaneista enemmistö oli lainvalmistelukunnassa vain yhden toimikauden; monet tätäkin lyhyemmän ajan. Kui-

[21] Vettenranta 1984a s. 48 ss. Vuoden 1933 oikeusministeriöasetuksella (38/33) toteutettiin se muutos, että lainvalmistelukunnan toimeksiannot antoi »valtioneuvosto tai oikeusministeri». Vuoden 1933 oikeusministeriöasetusta selostetaan tarkemmin seur. jaksossa. Lainvalmistelukunnan toimeksiantoja ja ehdotuksia 1920—1930-luvulla puolestaan käsitellään lähemmin 1940- ja 1950-luvun yhteydessä jäljempänä jaksossa 14.5.

[22] Työluettelot 1926—1945 kansiossa OM Hb 1/VA.

[23] Seuraavassa esitettävät tiedot perustuvat pääosin artikkelissa Salonen 1964 s. 1054—1055 olevaan taulukkoon.

tenkin *Kaarle Laitinen* oli lainvalmistelukunnassa 1931—1937, *Paavo Ant-Wuorinen* 1935—1939, *Ensio Kytömaa* lainvalmistelukunnassa 1936—1960 sekä, tarkastusjaoston muututtua 1960 tarkastustoimistoksi, sen päällikkönä 1960—69, *Paavo Kastari* lainvalmistelukunnassa 1937—1945, *Filip Jaatinen* 1939—1945, *Heikki Tauleri* 1939—1945 ja 1946, *Reino Ellilä* 1939—1960 ja *Niilo Luukanen* 1939—1946.[24]

Erityistä arvostusta lainvalmistelukunnalle merkitsi se, että Suomen tasavallan ensimmäinen presidentti *K. J. Ståhlberg* presidenttikautensa päätyttyä otti vastaan hänelle tarjotun lainvalmistelukunnan III jaoston vanhemman jäsenen toimen, missä tehtävässä hän oli 20 vuotta eli vuoden 1945 loppuun.[25] Ståhlbergin elämäkerrassa *Yrjö Blomstedt* toteaa, että »lainvalmistelukunnassa hänellä oli mahdollisuus yhä seurata läheltä sitä, mitä tapahtui ja mihin pyrittiin, saattoipa yrittää painaa omaa leimaansakin suunniteltuihin lainsäädännöllisiin uudistuksiin».[26]

---

[24] Möller tuli lainvalmistelukuntaan 35-vuotiaana yp. nuoremman oikeuskanslerinsihteerin virasta, Laurila 38-vuotiaana oikeusministeriön hallitussihteerin virasta, Huttunen 37-vuotiaana yp. nuoremman oikeussihteerin virasta, Ebeling 36-vuotiaana metsähallituksen asiainvalvojan virasta, Saarialho 37-vuotiaana ap. nuor. hallintosihteerin virasta, Puhakka 41-vuotiaana oltuaan sitä ennen eduskunnan oikeusasiamiehenä, Ailio 38-vuotiaana eduskunnan oikeusasiamiehen sihteerin virasta, Laitinen 45-vuotiaana toimittuaan sitä ennen asianajajana, Ant-Wuorinen 38-vuotiaana oikeusministeriön nuor. hallitussihteerin virasta, Kytömaa 34-vuotiaana Suomen Kunnallisen Keskustoimiston sihteerin tehtävästä, Kastari 30-vuotiaana eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sihteerin tehtävästä, Jaatinen 42-vuotiaana yp. nuor. oikeussihteerin virasta, Tauleri 53-vuotiaana Helsingin raastuvanoikeuden vanh. oikeusneuvosmiehen virasta, Ellilä 29-vuotiaana Kuopion lääninhallituksen vt. lääninreviisorin tehtävistä ja Luukanen 41-vuotiaana Helsingin raastuvanoikeuden nuor. oikeusneuvosmiehen virasta (iät on edellä laskettu toimikauden 1. vuoden ja syntymävuoden perusteella). Ylempää oikeustutkintoa korkeamman tutkinnon suorittaneita olivat lainvalmistelukuntaan tullessaan Möller, Laurila, Ebeling, Ailio, Laitinen ja Luukanen, jotka olivat lakitiedetten kandidaatteja, Puhakka, joka oli lakitiedetten tohtori, sekä Ant-Wuorinen, Kytömaa, Kastari ja Ellilä, jotka olivat lakitieteen kandidaatteja. Puoluekannaltaan tiedetään Ebelingin ja Puhakan kuuluneen kokoomukseen; Hietaniemi 1980

[25] Ståhlbergin työskentelytapoja ja ehdotuksia, joiden valmisteluun hän osallistui, on selostanut Salonen 1968 s. 32—76.

[26] Blomstedt 1969 s. 469. Hakeutuminen virkamieheksi oli Ståhlbergille välttämättömyys, koska hänen taloudellinen asemansa oli presidenttikautena olennaisesti heikentynyt inflaation takia; hallitusmuodon mukaanhan ei presidentin palkkiota saanut korottaa kesken toimikauden. Ståhlbergille tarjottiin myös Helsingin yliopiston kanslerin virkaa, mutta hän oli saanut edustusviroista tarpeekseen. »En halua saada ylioppilaita vastuulleni, kun kerran pääsen upseereista», kertoo Blomstedt Ståhlbergin kirjoittaneen eräässä kirjeessään. — Lainvalmistelukunnan jäsenyyteen liittyi myös Ståhl-

Ståhlbergin jaoston työskentelystä on III jaoston nuorempana jäsenenä 1937—1945 ollut Paavo Kastari kertonut, että jaosto työskenteli Ståhlbergin kotona, Kulosaaren huvilan yläkerran työhuoneessa. Jaoston yhteiset työrupeamat alkoivat yleensä puolelta päivin ja kestivät noin kello viiteen. Kastari kertoo, että hänen osalleen nuorempana jäsenenä lankesi enimmäkseen aineiston ja selvitysten hankkiminen sekä »kriittisten huomautusten avulla Eskon-puumerkkini yrittäminen jaostomme laatimiin ehdotuksiin.» Kastarin kertoman mukaan III jaoston huone Ritarihuoneen alemmassa kerroksessa oli itse asiassa läpikulkutila ja yhteinen kirjasto.[27] Ilmeisesti muut jaostot sen sijaan käyttivät huoneitaan enemmän.

12.4. Vuoden 1933 asetus oikeusministeriöstä

Oikeusministeriöstä annettiin uusi asetus (38/33) valtioneuvostossa 30 päivänä tammikuuta 1933 pidetyssä esittelyssä tasavallan presidentille.[28] Uusi asetus tuli voimaan 1. 2. 1933. Asetuksen antoi entinen lainvalmistelukunnan jäsen, tasavallan presidentti *P. E. Svinhufvud.* Hallitus, joka asian käsitteli, oli entisen lainvalmistelukunnan jäsenen *T. M. Kivimäen* hallitus, joka oli nimitetty joulukuussa 1932. Hallituksen parlamentaarinen pohja oli kapea: hallituspuolueina olivat vain edistyspuolue ja ruotsalainen kansanpuolue. Lisäksi hallituksessa oli ammattiministereitä kokoomuksesta ja maalaisliitosta, ilman näiden puolueiden eduskuntaryhmien tukea. Oikeusministerinä oli ruotsalaisen kansanpuolueen hovioikeudenneuvos *Hugo Malmberg.* Sisäasiainministerinä oli kokoomukselaisena ammattiministerinä lainvalmistelukunnan jäsen, lakitiedettentohtori *Y. W. Puhakka.*[29]

Uuden oikeusministeriöasetuksen esitteli valtioneuvostossa esittelijäneuvos *Toivo Langolain.* Asetusta valtioneuvostossa käsiteltäessä äänestettiin vain siitä, oliko asetuksen mukaan vankeinhoito-osaston nimenä oleva

---

bergille tärkeä mahdollisuus virkasivutuloihin, mistä syystä hän 1929 kieltäytyi hänelle tarjotusta entisestä virastaan korkeimman hallinto-oikeuden presidenttinä; Blomstedt 1969 s. 470.

[27] Kastari 1940 s. 244—253 ja 1979 s. 225—234. Vrt. myös Salonen 1968 s. 33—34.

[28] Valtioneuvoston ptk 30. 1. 1933.

[29] Jääskeläinen 1977 s. 511—513. Malmbergin tultua Vaasan hovioikeuden presidentiksi hänen seuraajakseen oikeusministeriksi tuli ruotsalaisesta kansanpuolueesta asianajaja, lakitiedettenkandidaatti, varatuomari *Eric J. Serlachius* 27. 2. 1933.

»vankeinhoitohallitus» ja sitä muissa pykälissä vastaavasti kutsuttava vankeinhoitohallitukseksi.[30]

Myöskään vuoden 1933 oikeusministeriöstä annetun asetuksen valmisteluasiakirjoja ei ole arkistoitu[31], joten asetusta joudutaan seuraavassa selostamaan vain sen pykälien perusteella. Muutokset vuoden 1922 asetukseen verrattuna eivät ole kovinkaan suuria. Lainsäädäntö- ja oikeushallintoasiainosaston ja vankeinhoitoasiainosaston nimet lyhenivät lainsäädäntö- ja oikeushallinto-osastoksi ja vankeinhoito-osastoksi; lisäsana »asiain» olikin turha, ja ilmeisesti se oli arkipäiväisessä kielenkäytössä yleensä jätetty pois.[32] Lainsäädäntö- ja oikeushallinto-osastolle kuuluvien tehtävien luettelosta 2 §:n 1 momentissa oli jätetty pois kohta »asiat, jotka koskevat: 4) lainvalmistelukuntaa», mikä oli luontevaa, koska lainvalmistelukunta oli osaston toimisto ja sitä koskevat asiat näin ollen ilman muuta osaston käsiteltäviä.

Lainvalmistelukunnan toimintaa koskeva aikaisemman asetuksen 7 §:n 1 momentin säännös oli hieman muutettuna vuoden 1933 asetuksen 2 §:n 3 momentissa. Lainvalmistelukunta työskenteli säännöksen mukaan edelleen »kaksijäsenisinä tai valtioneuvoston päätöksen mukaan useampijäsenisinä jaostoina». Sen asiana oli »valtioneuvoston tai oikeusministerin määräyksestä valmistella eri aloille kuuluvia laki- ja asetusehdotuksia sekä antaa lausuntoja lainopillisista kysymyksistä».

Se, että lainvalmistelukunta valmisteli (ei enää »valmistanut») säädösehdotukset ja antoi lausunnot paitsi valtioneuvoston myös oikeusministerin määräyksestä, merkitsi lainvalmistelukunnan aikaisempaa tiukempaa kytkemistä oikeusministeriöön. Kun säännöksessä nyt oli rinnastus »valtioneuvoston tai oikeusministerin», ei säännöstä enää saattanut valtioneuvoston ohjesäännön nojalla tulkita niin, että valtioneuvoston päätösvaltaa toimeksiantoasioissa olisi voinut käyttää jokin ministeriö: asetuksen mukaan toimeksiannon täytyi siis tulla joko valtioneuvoston yleisistunnolta tai oikeusministeriltä. Aiemmin mainittua valtioneuvoston ohjesäännön 1 §:ssä olevaa luetteloa valtioneuvostossa lopullisesti päätettävistä asioista

[30] Valtioneuvoston ptk 26. 1. 1933.

[31] Aktinumero on (ks. 14/288 Oik.M. 1933), mutta ei aktia; tätä aktia ei oikeusministeriön kirjaajan Liisa Rinteen syksyllä 1982 antaman tiedon mukaan myöskään ole valtionarkistoon luovutettujen aktien luettelossa. Aktin puuttuminen johtuu melkoisen varmasti siitä, ettei sitä koskaan ole koottukaan.

[32] Nykyisinkin esim. lehdistössä puhutaan säännönmukaisesti »ulkoministeriöstä» ja »sisäministeriöstä» vaikka sana »asiain» vieläkin liittyy näiden ministeriöiden viralliseen nimeen.

oli sitä paitsi täydennetty helmikuussa 1931 annetulla asetuksella (50/31) lisäämällä siihen 17 kohta: »Uuden lain tai asetuksen mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat, mikäli niitä ei uskota ministeriön ratkaistaviksi.» Vuoden 1933 oikeusministeriöasetus oli tässä mielessä eittämättä »uusi asetus».

Tältä osin vuoden 1933 oikeusministeriöasetus merkitsi siis lainvalmistelukuntaa koskevan määräysvallan keskittämistä oikeusministeriöön ja valtioneuvostolle. Yksittäiset ministerit, oikeusministeriä lukuunottamatta, eivät enää voineet antaa toimeksiantoja lainvalmistelukunnalle.

Vuodesta 1933 ei lainvalmistelukunta enää käytännössäkään saanut toimeksiantoja suoraan muilta ministeriöiltä, vaan muiden kuin oikeusministeriön toimialaan kuuluvat tehtävät tulivat lainvalmistelukunnalle kahta tietä: joko niin, että asia esiteltiin asianomaisesta ministeriöstä valtioneuvostolle, tai niin, että ministeriö ehdotti toimeksiannon antamista oikeusministeriölle, joka antoi toimeksiannon. Poikkeuksen kuitenkin muodosti pääministerin 12. 1. 1934 antama toimeksianto, joka koski velan maksun sovittelua velkojan ja velallisen välillä.[33] Kaikille ministeriöille osoitetulla kiertokirjeellä 25 päivältä huhtikuuta 1934 oikeusministeriö lisäksi pyysi sekaannusten välttämiseksi ministeriöitä ottamaan käytäntöön sellaisen menettelytavan, ettei valtioneuvoston päättämää toimeksiantoa lähetetä suoraan lainvalmistelukunnelle, vaan aina pyydettäisiin oikeusministeriön toimenpidettä toimeksiannon edelleen toimittamiseksi lainvalmistelukunnalle. Ministeriöitä pyydettiin myös ennen esittelyä neuvottelemaan oikeusministeriön kanssa, mille jaostolle aiottu tehtävä parhaiten soveltuisi.[34]

Valtioneuvostossa käsiteltyjä olivat esimerkiksi III jaostolle annettu valtiovarainministeriön toimialaan kuuluva verouudistusta koskeva toimeksianto, IV jaostolle 1934 annettu sisäasiainministeriön toimialaan kuuluva tuulaakimaksua koskeva toimeksianto ja 1936 I jaostolle annettu opetusministeriön toimialaan kuuluva eräitä arkistoasioita koskeva toimeksianto. Useimmat muiden ministeriöiden toimialaan kuuluvat tehtävät tulivat lainvalmistelukunnalle oikeusministeriön kautta. Tätä tietä tuli vireille esimerkiksi kunnallislakien kodifiointikysymys, jossa *K. J. Ståhlbergin* ja *Paavo Kastarin* valmistelema ehdotus (LVK 1941:6) aikanaan johti vuden 1949 alusta voimaan tulleen kunnallislain (642/48) antamiseen. Enimmät toimeksi-

[33] Vettenranta 1984b s. 162.

[34] Oikeusministeriön kirjekonseptit 1934.

annot lainvalmistelukunnalle kuitenkin tulivat suoraan oikeusministeriöstä.[35]

Asetuksen 3 §:n mukaan »ministeriön viran ja toimen haltijoita» (vuoden 1922 asetuksen mukaan »ministeriön virkamiehiä») olivat lainsäädäntö- ja oikeushallinto-osastossa muiden ohessa »lainvalmistelukunnassa tarpeellinen määrä vanhempia ja nuorempia jäseniä; toimiston päällikkönä ministerin määräämä vanhempi jäsen». Uutuus tässä säännöksessä oli lainvalmistelukunnan toimistopäällikkö. Itseoikeutettu toimistopäällikön tehtävään oli I jaoston vanhempi jäsen, hallintoneuvos *Filip Grönvall,* jolle oikeusministeriö antoi 18. 2. 1933 määräyskirjan »lainvalmistelukunnan päällikön toimeen».[36]

Lainvalmistelukunnan jäsenten kelpoisuusehtona säilyi 4 §:n mukaan edelleen ylempi oikeustutkinto. Asetuksen 5 §:n mukaan lainvalmistelukunnan jäsenen määräsi »valtioneuvosto enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan»: vanhan lainvalmistelukunnan ja vuoden 1922 asetuksen mukaisesta kiinteästä kolmivuotiskaudesta siirryttiin näin jälleen vuoden 1917 asetuksen mukaiseen »enintään kolmen vuoden» toimikauteen. Vaikka muutos ei olekaan kovin suuri, se kuitenkin omalta osaltaan heijastaa nimittävän viranomaisen aseman korostamista. Lainvalmistelukunnan jäsenen velvollisuus luovuttaa taustavirkansa palkkaedut tai lainvalmistelukunnan jäsenen toimesta seuraavaa palkkiota vastaava osa niistä säilyi 16 §:n 2 momentin mukaan ennallaan. Asetuksen 12 §:n 2 momentissa oli aikaisemman asetuksen 17 §:n 2 momenttia vastaava säännös lainvalmistelukunnan oikeudesta hankkia lausuntoja asiantuntijoilta.

Vuoden 1922 asetuksen 9 §:ssä säädettiin, että »ministeriön virkamiesten tehtävät määritellään tarkemmin ministerin vahvistettavassa työjärjestyksessä». Uuden asetuksen 9 §:ssä sen sijaan säädettiin: »Ministerillä on valta, jos hän pitää sitä tarpeellisena, vahvistaa yksityiskohtainen työjärjestys ministeriötä varten». Säännöksen muuttumisen perusteella voinee päätellä, ettei ministeriölle ollut vuosina 1923—1933 vahvistettu työjärjestystä. Ilmeisesti työjärjestyksiä ryhdyttiin vahvistamaan vasta 1960-luvulla.[37]

[35] Luettelot lainvalmistelukunnan jaostojen suoritettavina olevista tehtävistä vuosilta 1933—1945, OM kansio Hb 1.

[36] Oikeusministeriön kirjekonseptit 1933.

[37] Kirjoittaja ei ole onnistunut löytämään tällaisia työjärjestyksiä. Kirjaaja Liisa Rinne kertoi kirjoittajalle 19. 11. 1982, että ainakaan 1950—60-luvun vaihteessa ei työjärjestystä ollut olemassa.

Jaostojen työnjako, jota ei kuitenkaan aivan tarkoin noudatettu, oli K. J. Ståhlbergin 1934 julkaiseman kirjoituksen mukaan 1930-luvun alkupuoliskolla vakiintunut sellaiseksi, että I jaosto käsitteli siviili- ja rikoslainsäädäntöä, II jaosto kauppalainsäädäntöä, III jaosto hallinto- ja prosessilainsäädäntöä, IV jaosto kunnallislainsäädäntöä ja V jaosto sosiaalilainsäädäntöä.[38] »Sosialisen lainsäädännön valmistelua varten» perustetun V jaoston osalta Ståhlbergin tieto ei kuitenkaan täysin pidä paikkaansa. Sosiaali- ja työlainsäädäntöön liittyvien toimeksiantojen ohella jaosto oli jo 1920-luvulla saanut muun muassa tullirikoksia koskevan toimeksiannon (1924), verojen ja sakkojen perimiseen liittyvän toimeksiannon sekä sukulunastusoikeutta ja kiinteistökirjalainsäädäntöä koskevan toimeksiannon (1926). Vielä 1930-luvun alussa jaosto sai mm. työoikeutta, vakuutussopimuslakia ja vakuutusyhtiöitä koskevat toimeksiannot. Kuitenkin 1930-luvun kuluessa näyttävät tehtävät painottuneen rikosoikeuden ja myös siviiliprosessioikeuden puolelle; muun muassa konkurssisäännön uudistaminen siirrettiin jaostolle 1931. Tämän ohella jaosto sai muidenkin alojen toimeksiantoja.[39] Oikeusministeriön vuodelle 1937 laatimassa tulo- ja menoarvioehdotuksessa, jossa selostettiin jaostojen tehtäväjakoa, ei sosiaalilainsäädännöstä enää puhuttu mitään V jaoston yhteydessä.[40]

13. LAINTARKASTUSKUNTASUUNNITELMAT 1920—1930-LUVULLA JA TARKASTUSJAOSTON MUODOSTAMINEN LAINVALMISTELUKUNTAAN

13.1. Georg Schaumanin aloitteet ja »lainsäädännölliset sudet»

Vuoden 1920 valtiopäivillä teki ruotsalaisen kansanpuolueen kansanedustaja, Helsingin yliopiston ylikirjastonhoitaja, filosofiantohtori *Georg Schauman* anomusehdotuksen laintarkastuskunnan (»ett lagråd») perustamisesta.[1] Anomusehdotuksessa viitattiin hallitusmuodon 18 §:n 2 mo-

[38] Ståhlberg 1934 s. 146(5).

[39] Vettenranta 1984a passim.

[40] Oikeusministeriön kirje valtiovarainministeriölle 29. 4. 1936; oikeusministeriön kirjekonseptit 1936.

[1] Anomusehdotus N:o 3, Liitteet I, 10/1920 vp. Ehdotus on valtiopäiväasiakirjoissa vain ruotsinkielisenä. Vuoden 1927 samanlaisesta ehdotuksesta (ks. jäljempänä alavii-

menttiin, jonka mukaan lakiehdotuksesta voidaan hankkia lausunto, asian laadun mukaan, korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta taikka molemmilta. Ehdotuksen mukaan oli jo osoittautunut, että tällainen tarkastus oli suuriarvoista lainsäädäntötekniseltä kannalta. Tämän jälkeen ehdotuksessa todettiin:

> »Mutta valitettavasti rajoittaa tämä tehtävä, varsinkin jos se suoritetaan tarpeeksi huolellisesti ja jos olosuhteet kehittyvät niin kuin toivottavaa olisi, että nimittäin korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden tarkastus tulisi pakolliseksi kaikkien tärkeimpien lakiehdotusten suhteen, suuressa määrässä korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden varsinaista toimintaa, minkä ohella lakiehdotusten antaminen Eduskunnan käsiteltäviksi voi suuresti viivästyä.»

Sen jälkeen selostettiin Ruotsin lakineuvoston perustamista sekä sen kokoonpanoa ja tehtäviä ja päädyttiin ehdottamaan, »että eduskunta kehottaisi hallitusta antamaan esityksen laintarkastuskunnan perustamisesta, jonka tehtäväksi tulisi tarkastaa kaikki tärkeämmät lakiehdotukset, ennenkuin ne annetaan Eduskunnalle, sekä tästä aiheutuvista muutoksista» hallitusmuotoon sekä lakeihin korkeimmasta oikeudesta ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

Schaumanin aloitteesta ei hyvällä tahdollakaan voi sanoa kuten professori Montgomeryn lainvalmistelukomitea-aloitteesta vuosien 1877—78 valtiopäivillä, että se olisi nimenomaan Suomen oloihin sovellettu. Perustelutkin koskivat enemmän Ruotsin historiaa kuin Suomen silloista tilannetta. KKO ja KHO olivat aloittaneet toimintansa vuonna 1918 ja hallitusmuoto 18 §:n 2 momentteineen oli annettu 17 päivänä heinäkuuta 1919. Aloitteen jättämispäivään, 29. 3. 1920, mennessä oli esimerkiksi KKO ehtinyt jo antaa 29 lausuntoa ja tehdä yhden esityksen[2], joten lausunnoista oli jo saatu jonkinmoisia kokemuksia.

Merkille pantavaa kuitenkin on, että aloitteessa katsottiin ensin, että ylimpien tuomioistuinten lausunnon hankkiminen tärkeimmistä lakiehdo-

---

te 4) on julkaistu myös suomenkielinen käännös. Schaumanin itsensä käyttämän Ruotsin mallin mukaisen termin »lagråd» käännös »laintarkastuskunta» lienee eduskunnan kääntäjien käsialaa. Termin kääntäminen »laintarkastuskunnaksi» eikä »lakineuvostoksi» johtunee siitä, että »lakineuvostolla» oli tsaristinen rasitteensa. Vuosien 1914—1917 Senaatin Lakineuvoston ruotsinkielinen nimi ei puolestaan ollut »lagrådet» vaan »Juriskonsultafdelning i Kejserliga Senaten», venäjänkielisen nimen mukaan.

[2] J. Grotenfelt 1929 s. II—V. Vuoden 1928 loppuun mennessä oli korkeimman oikeuden lausuntoja ja aloitteita kertynyt yhteensä 155.

tuksista tulisi tehdä pakolliseksi, minkä jälkeen todettiin, että lausuntojen antaminen rajoittaisi näiden tuomioistuinten varsinaista toimintaa; näin aloitteen tekijä itse asiassa käytti premisseinä omia kannanottojaan eikä tosiasiallisia olosuhteita. Lausunnon hankkiminen korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta taikka molemmilta oli silloin ja on vieläkin hallitusmuodon 18 §:n 2 momentin mukaan vapaaehtoista.

Ylikirjastonhoitaja Schauman oli kuitenkin vakuuttunut Ruotsin lakineuvoston mallin soveltumisesta Suomeen. Hän toisti aloitteensa vuoden 1922 valtiopäivillä ja vuoden 1924 valtiopäivillä, viittaamalla aikaisempaan aloitteeseensa[3], sekä sen jälkeen vielä vuoden 1927 valtiopäivillä samansisältöisenä kuin vuoden 1920 valtiopäivillä ja vielä vuoden 1929 II valtiopäivillä, vuoden 1927 aloitteeseensa viitaten.[4]

Perustuslakivaliokunta ei ehtinyt yksilläkään valtiopäivillä käsitellä edellä mainittuja Schaumanin aloitteita, mutta vuosien 1927 ja 1929 aloitteista se ehti esittää pyynnöt lausunnon hankkimisesta korkeimmalta oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jolloin asia lähti etenemään myös oikeusministeriössä; tähän palataan seuraavassa jaksossa.[4a]

Keskustelu Ruotsin lakineuvoston tapaisen elimen tarpeellisuudesta Suomessa käynnistyi 1920-luvun lopulla myös toista kautta. Vuodelta 1927 antamansa kertomuksen johdannossa oikeuskansleri *Axel Charpentier* (lainvalmistelukunnan nuorempi jäsen 1905—1911) puuttui kahteen eduskuntaakin koskevaan asiaan, nimittäin virkamiesten riittämättömään palkkaukseen ja lainsäädännössä esiintyviin puutteisiin:

> »Toinen kysymys on nykyisessä lainsäädännössä esiintyvät puutteet. Lain sovelluttaja huomaa alituisesti hämäriä ja toisilleen vastakkaisia säännöksiä, vieläpä samassa laissa tai asetuksessa. Ruotsin lakineuvostoa vastaavaa laitosta meillä ei ole vaatimattomimmassakaan muodossa. Sen vuoksi onkin meillä uusi lainsäädäntö, lukuunottamatta sitä osaa, mikä on valmistettu lainvalmistelukunnassa, varsinkin teknillisessä suhteessa usein jokseenkin ala-arvoista. Ja siksi menee suuri osa oikeuskanslerin ajasta sen selville ottamiseen ja asianomaisille selittämiseen, mitä lainsäätäjä säännöksellään varsinaisesti on tarkoittanut. Sellaiset tehtävät oikeuskanslerinvirastossa muutenkin lisääntyneen työn ohella ovat syynä siihen, että kysy-

[3] Anomusehdotus N:o 2, Liitteet I, 4/1922 vp ja anomusehdotus N:o 1, Liitteet I, 3/1924 vp.

[4] Anomusehdotus N:o 2, Liitteet I, 10/1927 vp ja toivomusaloite N:o 1, Liitteet I, 7/1929 II vp.

[4a] Ks. myös Ståhlberg 1934 s. 142 ja KomM 1955:6 s. 22—23.

myksessäolevan kertomuksen sisältö on siten rajoitettu kuin edellä on huomautettu.»[5]

Itsenäisen Suomen ensimmäisen oikeuskanslerin Charpentierin ja eduskunnan suhteet eivät yleensäkään olleet erityisen luottamukselliset[6], ja nyt esitetyt oikeuskanslerin huomautukset herättivät eduskunnassa erityisen pahaa verta. Perustuslakivaliokunta katsoi kertomuksen johdosta antamassaan mietinnössä[7], että oikeuskansleri kertomuksensa johdannossa oli käsitellyt »paria kysymystä tavalla, jota valiokunta ei voi pitää täysin sopivana». Virkamiespalkkojen osalta valiokunta katsoi, että oikeuskansleri oli pyrkinyt vaikuttamaan vireillä olevaan palkkausasiaan virkamiesten eduksi mitenkään väitteitään yksityiskohtaisesti perustelematta ja todistamatta. Palkkojen riittävyyden arvosteleminen kuului valiokunnan mielestä sitä paitsi lähinnä hallituksen ja eduskunnan harkintapiiriin.

Lainsäädännön osalta valiokunta myönsi, että »puutteellisuuksia on tietysti jokaisessa lainsäädännössä kaikkina aikoina pienemmässä tai suuremmassa määrin olemassa». Oikeuskanslerin väitteitä lakien teknillisten puutteiden haittavaikutuksista työllensä valiokunta piti liioiteltuina. Valiokunnan mielestä ei oikeuskansleri kuitenkaan ehdottanut nimenomaisesti keinoja virheiden ja puutteellisuuksien poistamiseksi:

> »Hän ainoastaan ohimennen mainitsee, ettei meillä ole Ruotsin lakineuvostoa vastaavaa laitosta 'vaatimattomimmassakaan muodossa', mutta jos tämä laitos, josta kyllä eduskunta-aloite on olemassa, todella olisi niin eittämättömästi hyödyllinen ja tarpeellinen, kuin oikeuskansleri näkyy olettavan, olisi kai hallitus oikeuskanslerin huomautuksen johdosta tai omastakin aloitteestaan jo antanut tai antaisi pikimmiten eduskunnalle esityksen sellaisen aikaansaamisesta.»

Perustuslakivaliokunta katsoi, että »oikeuskanslerin tekemä ylimalkainen syytös, kun ei mitään positiivisia ehdotuksia samalla tehdä», oli omiaan vain synnyttämään kiistoja ja väärinkäsityksiä, kuten eräiden lehtien kirjoittelu oikeuskanslerin kertomuksen johdosta osoitti. Lisäksi valiokunta viittasi korkeimman oikeuden mahdollisuuteen tehdä omastakin aloitteestaan hallitukselle esityksiä ryhtymisestä lain tai asetuksen muutokseen tai selitykseen.[7a]

---

[5] Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1927 s. 4, A IV/1928 vp.

[6] Jääskeläinen 1973 s. 199—200.

[7] Perustusvaliokunnan mietintö N:o 2/A IV/1929 I vp.

[7a] Nämä kannanotot sisältyivät myös 15. 3. 1929 päivättyyn eduskunnan kirjelmään kertomuksen johdosta.

Perustuslakivaliokunnan mietintöön jättämässään vastalausessa sosialidemokraattien *Eino Pekkala* ehdotti, että valiokunta olisi nimenomaisesti katsonut oikeuskanslerin edellä mainitut kannanotot sopimattomiksi ja huomauttanut, »että oikeuskansleri on jättänyt huomioonottamatta ne tekijät, jotka todella ovat alentaneet maan oikeudenhoidon arvovaltaa, nimittäin työläisiä vastaan nostetut lukuisat poliittiset oikeusjutut». Ruotsalaisen kansanpuolueen *Ernst von Born* puolestaan katsoi vastalauseessaan hänestäkin näyttävän siltä, »että oikeuskansleri on jonkin verran liioitellut väitteissään, joihin nähdenhän monestakin syystä olisi ollut noudatettava varovaisuutta ja tarkkaa asiallisuutta», mutta ehdotti oikeuskansleriin kohdistettujen huomautusten poistamista mietinnöstä.

Eduskunnan täysistunnossa varsinkin sosialidemokraatit ja maalaisliittolaiset esittivät ankaraa arvostelua eronneesta oikeuskansleri Charpentieristä.[8] Täysistunnossa uusi oikeuskansleri *U. J. Castrén* (lainvalmistelukunnan jäsen 1919—1926) joutui puolustamaan edeltäjäänsä. Hän torjui väitteet, että Charpentier olisi kertomuksessa ylittänyt toimivaltansa. Castrén myönsi oikeaksi perustuslakivaliokunnan toteamuksen, että jokaisessa lainsäädännössä kaikkina aikoina on suuremmassa tai pienemmässä määrin puutteellisuuksia: »Jokainen, joka on joutunut olemaan mukana laajempia lakiehdotuksia valmisteltaessa, tietää kokemuksestaan, miten erinomaisen vaikeata on saada laki teknillisesti tyydyttävään muotoon». Kuitenkin oli hänen mukaansa myönnettävä, että useissa myöhäisemmissä laeissa oli melkoisia puutteita. Lainsäädäntötyö oli Castrénin mielestä »nykyoloissa ilmeisesti vaikeampaa kuin mitä se ennen oli»; tämä johtui elävän elämän sekä kaupallisten ja sosiaalisten olosuhteiden muuttumisesta aikaisempaa monimutkaisemmiksi ja lainsäädännön ulottautumisesta aloille, joille sitä ennen ei ollut ollut.

Charpentieriin kohdistettu muistutus, ettei kertomuksessa ollut esitetty keinoja puutteellisuuksien poistamiseksi, tuntui Castrénista aiheettomalta, koska kertomuksen antaja oli viitannut Ruotsin lakineuvostoon. Castrénin mielestä lakineuvoston tapaisen laitoksen aikaansaamisella olisi lakien muodollista puolta saatu suuresti parannetuksi. Castrén esitti kuitenkin tässä 15. 3. 1929 käydyssä täysistuntokeskustelussa vaihtoehtoisen ehdotuksen, joka asiain myöhempien käsittelyvaiheiden kannalta muodostuikin ratkaisevaksi:

> »Toisina ajateltavissa olevina keinoina epäkohdan korjaamiseksi, joko vaihtoehtoisesti tai rinnan lakineuvoston kanssa, voitaisiin mai-

[8] Jääskeläinen 1973 s. 199—200; P/1929 I vp, s. 503—516.

nita, että joku lainvalmistelukunnan osasto saisi yksinomaiseksi tehtäväkseen muualla valmistettujen laki- ja asetusehdotusten muodollisen puolen tarkastamisen tai että valtioneuvostoon joko oikeusministeriön tai kanslian yhteyteen muuten asetettaisiin sopivia lakimiehiä, joille annettaisiin vastaavanlainen tehtävä.»[9]

Oikeuskanslerin kertomuksen johdosta eduskunnassa virinnyttä keskustelua jatkoi »Lakimies»-lehden palstoilla hallintoneuvos *Iivar Ahava* artikkelillaan »Lainsäädännöllisiä 'susia'».[10] Ahava esitti »yhden miehen muistista» 14-kohtaisen susilistan. Kohdista viisi ensimmäistä koskivat tapauksia, joissa korkein hallinto-oikeus oli tehnyt esityksen lain tai asetuksen muuttamiseksi.[11] Ahavan sudet koskivat yleensä yksityiskohtia, joten niitä ei liene syytä tässä tarkemmin selostaa. Siteerattakoon kuitenkin 10 kohdasta virke terveisiksi myöhempienkin aikojen lainlaatijoille:

»Lieneeköhän liian nurja se käsitys, että niille, jotka nykyaikana kirjoittavat ja korjaavat lakeja, kielen lait eivät ole sen paremmin tunnettuja kuin yhteiskunnankaan.»[12]

13.2. Suunnitelmat laintarkastuskunnan perustamiseksi

Vaikka eduskunnan perustuslakivaliokunta ei ehtinyt käsitellä yhtäkään edustaja Schaumanin tekemistä laintarkastuskuntaa koskevista aloitteista, se oli kuitenkin 10. 4. 1929 pyytänyt valtiopäiväjärjestyksen 53 §:ään nojautuen pääministeriltä, että korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus antaisivat lausunnon Schaumanin vuoden 1927 valtiopäivillä tekemän aloitteen johdosta.[13] Valtioneuvoston kansliasta asia siirtyi oikeusministeriöön, joka pyysi kyseiset lausunnot.

Korkein hallinto-oikeus antoi lausuntonsa 15. 4. 1929. Lausunnossa todettiin, ettei ylimpien tuomioistuinten suorittaman tarkastuksen merkitys rajoittunut ainoastaan siihen, että se oli suuriarvoinen lakiteknilliseltä kannalta, kuten aloitteessa oli mainittu, vaan tarkastus oli huomattavana takeena »paitsi lakien soveltuvaisuudesta käytäntöön, myöskin lainsäädän-

[9] P/1929 I vp, s. 507.

[10] Ahava 1929 s. 219—228.

[11] Peräti kahdessa näistä tapauksista oli KHO soveltanut HM 92 §:ää eli katsonut asetuksen lainvastaiseksi.

[12] Kysymyksessä oleva kohta koski imperfektin ja perfektin eroa ja sen merkitystä laintulkinnalle.

[13] Perustuslakivaliokunnan lähete samoin kuin muutkin seuraavassa selostettavat asiakirjat, jollei erikseen toisin mainita, ovat aktissa KD 22/304 OikM 1929/VA.

nön yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden säilymisestä». Tarkasteltuaan asiaa eri puolilta KHO ilmoitti, että se katsoi voivansa periaatteessa kannattaa sellaisiin lainsäädäntötoimenpiteisiin ryhtymistä, joita toivomusaloitteessa tarkoitetaan.

Lausuntoon liittyi pöytäkirjanote, jossa oli hallintoneuvos *Iivar Ahavan* eriävä mielipide. Ahava katsoi, ettei valtiopäiväjärjestyksen 53 §:ää valiokunnan oikeudesta saada nähdäkseen virkatoimista kertyneitä asiakirjoja taikka suullisia tai kirjallisia tietoja viranomaisilta voitu soveltaa sellaisissa tapauksissa, jotka koskivat valiokunnan käsiteltäväksi lähetettyjä eduskunta-aloitteita. Kun eduskunta oli hajotettu[14] eikä aloitteen käsittelyä näin enää voitu jatkaa, ei kirjelmän johdosta ollut Ahavan mielestä tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin.

Viitaten perustuslakivaliokunnan kannanottoihin oikeuskanslerin kertomuksen johdosta Ahava kuitenkin katsoi, että vastaus perustuslakivaliokunnan kirjelmään voitaisiin antaa ja pukea lausunnon muotoon. Lausunnoksi oli hänen mielestään riittänyt ilmoitus, »että Korkeimmassa hallintooikeudessa oli tehty lainsäädännön puutteellisuuksista sama havainto, josta oikeuskanslerin kertomuksessa oli mainittu ja että yhtenä keinona puutteellisuuksien poistamiseksi voitiin ajatella lakineuvoston perustamista, edellyttäen että sille voitiin keksiä meidän oloihimme soveltuva järjestysmuoto».

Korkein oikeus vastasi lausuntopyyntöön vasta 17. 9. 1929. Ensin se totesi, ettei pyyntö koskenut VJ 53 §:ssä tarkoitettua tietojen tai asiakirjain antamista, mutta kun kysymyksellä oli merkitystä KKO:lle itselleen, se tahtoi olla apuna sitä alustavasti selvitettäessä. Tätä tarkoitusta varten se oli asettanut keskuudestaan valiokunnan valmistelemaan asiaa. Eduskunnan hajotuksen jälkeen ei pyyntö korkeimman oikeuden mielestä enää antanut aihetta toimenpiteisiin, mutta se lähetti oikeusministeriölle jäljennöksen eräästä valiokunnassa laaditusta alustavasta promemoriasta »siltä varalta, että kysymystä on aikomus edelleenkin pitää vireillä».

Promemoriassa suhtauduttiin positiivisesti laintarkastuskunnan perustamiseen. Ajatusta kehiteltiin kuitenkin jonkinmoisen erikoisala-ajattelun pohjalta. Todettiin, ettei lausuntoja antavan kollegion useimmilta jäseniltä voitaisi edellyttää erikoisen syvällisiä tietoja hallinnon alata. Yhtä lailla oli

[14] Presidentti *Lauri Kr. Relander* oli hajottanut eduskunnan 19. 4. 1929. Syynä oli hallituspula, joka seurasi eduskunnan hylättyä *Oskari Mantereen* hallituksen luottamuskysymykseksi tekemän virkamiespalkkojen korottamisesityksen. Uudet vaalit pidettiin 1. 7. 1929 ja uusi eduskunta kokoontui elokuun alussa. Jääskeläinen 1973 s. 87—88.

muistion mukaan pidettävä hyödyttömänä vaivata laintarkastustyöllä esim. puhtaasti siviilioikeudellisessa lakikysymyksessä hallintoneuvosta, joka ehkä koko elämänsä on työskennellyt hallinto-oikeudellisen lainkäytön alalla. Kun myöskin saman tuomioistuimen jäsenistössä on edustettuna eri harrastuspiirejä, olisi muistion mukaan tuntunut onnellisemmalta ratkaisu, »jonka mukaan tarkastuselimen useimmat jäsenet valittaisiin kutakin tehtävää varten erikseen toisesta tai toisesta tuomioistuimesta tahi molemmista». Sen sijaan tarkastustyön johdonmukaisuus olisi muistion mukaan vaatinut, että puheenjohtaja olisi valittu pitemmäksi ajaksi, esimerkiksi kahdeksi vuodeksi. Edellä selostettuun muistion kohtaan on ilmeisesti oikeusministeriössä merkitty marginaaliin kommentti: »Outo käsitys oikeusjärjestyksen yhtenäisyydestä.»

KKO:n asettaman valiokunnan muistiossa myös torjuttiin aloitteen ajatus, että kysymys oli lakiteknillisestä tarkastuksesta: ». . . tuntuu jokseenkin tarpeettomalta suunnitella parhaista käytännöllisistä tuomarivoimista kokoonpantavaa tarkastuselintä, jollei tämä elin saisi kosketella tai olisi velvollinen koskettelemaan sellaisia kysymyksiä kuin lakiehdotuksen valtiosäännönmukaisuutta, sen säännösten sopeutumista ennestään noudatettuihin oikeusperiaatteisiin tai ennestään voimassa olevaan oikeuteen j.n.e. Lakiteknillistä rutiinia ei tarvitse etsiä korkeimmista tuomioistuimista, sitä on ehkä enemmänkin varsinaisten lainlaatija-viranomaisten piirissä.» Muistion mukaan olisi hallituksen ollut ryhdyttävä toimiin sellaisen esityksen valmistamiseksi, ja tekemiseksi kuin anomusehdotuksessa on tarkoitettu, »elleivät laintarkastuskunnan perustamisesta aiheutuvat menot tunnu olevan perustamisen tiellä».

KKO:n ja KHO:n vastausten saavuttua oikeusministeriöön ne merkittiin siellä »Ad acta» eduskunnan hajottamisen johdosta; eteenpäin niitä ei enää toimitettu. Kun Schauman teki vuoden 1929 II valtiopäivillä jälleen saman aloitteen, pyysi perustuslakivaliokunta uudestaan pääministeriä hankituttamaan KKO:n ja KHO:n lausunnot. Nyt pääministeri näyttää pyytäneen lausunnot suoraan tuomioistuimilta ilman oikeusministeriön välitystä.

Perustuslakivaliokunnalle osoittamassaan lausunnossa[15], joka on päivätty 8. 1. 1930, korkein oikeus toisti kantansa, ettei lausuntopyyntö sopinut VJ 53 §:n puitteisiin, mutta katsoi voivansa olla apuna sanottua kysymystä alustavasti selvitettäessä, kun kysymyksellä oli sen toiminnan kan-

[15] Jäljennös em. aktissa KD 22/304 OikM 1929.

nalta varsin huomattava merkitys. Aikaisempaan kirjelmään liitetyssä promemoriassa esitetyt näkemykset oli nyt otettu itse lausuntoon, suurin piirtein sellaisinaan. Lausuntonsa loppuosassa KKO totesi, että »laintarkastustyön uusiminen suurin piirtein siihen suuntaan, kuin toivomusaloitteessa on tarkoitettu, on toivottava».

Korkein hallinto-oikeus antoi lausuntonsa[16] jo 28. 11. 1929. Nyt myös se katsoi, ettei VJ 53 § velvoita sitä antamaan lausuntoaan valiokunnalle, mutta kun kysymys läheisesti koski KHO:ta ja sen työtä, se ei tahtonut kieltäytyä »lyhyesti lausumasta siitä mieltään». KHO:n lausunto oli suurin piirtein samanlainen kuin aikaisempikin; tuomioistuin katsoi voivansa periaatteessa kannattaa toivomusaloitteessa tarkoitettuihin lainsäädäntötoimenpiteisiin ryhtymistä.

Nyt siis perustuslakivaliokunta lopulta sai ylimpien tuomioistuinten lausunnot Schaumanin aloitteesta. Aloitetta se ei silti ehtinyt käsitellä. Poliittiset edellytykset laintarkastuskunnan perustamiselle eivät edellä kerrotun valossa näytä olleen kovinkaan suotuisat. Laintarkastuskunnan perustamishankkeen mahdollisessa jatkokäsittelyssä ei nimittäin varmaankaan olisi ollut hankkeelle eduksi, että KKO ja KHO, joiden jäsenistä laintarkastuskunta olisi muodostettu, olivat lausunnossaan katsoneet tarpeelliseksi erityisesti huomauttaa, etteivät ne oikeudellisesti olleet velvollisia tällaista lausuntoa antamaan vaan antoivat sen omasta halustaan.

Sekä oikeuskanslerin vuoden 1927 kertomuksen eduskuntakäsittely että KKO:n ja KHO:n suhtautuminen perustuslakivaliokunnan lausuntopyyntöön heijastelevat sitä vastakohtaisuutta, joka vielä 1920—1930-luvun vaihteessa vallitsi eduskunnassa kehittyvän kansanvallan ja vanhan virkamieseliitin välillä. Johtava virkamieskuntahan oli käytännöllisesti koko autonomian ajan johtanut keisarin nimissä maata, eikä niiltä ja aikaisemmiltakin ajoilta periytyvää »herrojen» ja »kansan» välistä juopaa voitu hetkessä pyyhkäistä pois. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden juristeria VJ 53 §:n tulkinnasta omalta osaltaan myös osoittaa, etteivät ylimmät tuomioistuimet suhtautuneet eduskuntaan kovinkaan kunnioittavasti.

Schaumanin aloitteesta annetut KKO:n ja KHO:n lausunnot tai lausunnontapaiset kirjelmät eivät kuitenkaan vielä joutaneet pölyttymään arkistoihin. Oikeusministeriössä nimittäin päätettiin ryhtyä kehittelemään ajatusta edelleen. Oikeusministeriö antoi hallintoneuvos *Eino Ahlalle* tehtä-

[16] Jäljennös lausunnosta em. aktissa.

väksi valmistella ehdotuksen laintarkastuskunnan perustamisesta. Ahla jätti ehdotuksensa oikeusministeriölle 15. 11. 1933.[17]

Ahlan PM:ssä selostettiin Ruotsin lagrådetia sekä sen jälkeen Schaumanin aloitteita sekä KKO:n ja KHO:n lausuntoja niistä. Varsinaisessa ehdotusosassa todettiin muun mussa, että laintarkastuselimen suomenkieliseksi nimeksi »asiallisista syistä» parhaiten sopi »laintarkastuskunta» eikä lakineuvosto, joka kielellisesti lähemmin vastasi ruotsinkielistä nimeä »lagråd». Ahla torjui korkeimmassa oikeudessa esitetyn ajatuksen kutakin tapausta varten erikseen asetettavasta elimestä. Sellaisesta esitetyt perustelut soveltuivat Ahlan mielestä ilmeisesti paremmin »kysymyksen ollen sellaisen elimen kokoonpanosta, jonka tehtävänä on lainsäädäntökysymysten alkuvalmistelu». Tarkastuksessa Ahlan mukaan oli päähuomio, »puhtaasti lakiteknillisen tarkastuksen ohella», »kiinnitettävä siihen, että uusi lainsäädäntö on yhtenäinen ja johdonmukainen ja että se elimellisesti liittyy voimassa olevan oikeuden yleisiin periaatteisiin».

Ahlan PM:ään liittyivät luonnokset laiksi »laintarkastuskunnan perustamisesta aiheutuvista Hallitusmuodon muutoksista» ja laiksi »laintarkastuskunnan perustamisesta», jotka olivat vaihtoehtoisia (»Vaihtoehto I» ja »Vaihtoehto II») sekä laiksi laintarkastuskunnasta. Vaihtoehtoiset lakiluonnokset perustuivat molemmat sille ajatukselle, että lausunto, jonka presidentti HM 18,2 ja 19,1 §:n mukaan saattoi hankkia KKO:lta tai KHO:lta taikka molemmilta, olisi ollut hankittava laintarkastuskunnalta, ja että presidentti olisi lisäksi voinut hankkia laintarkastuskunnan lausunnon myös asetusehdotuksista. Sekä luonnos laiksi hallitusmuodon muutoksista että sille vaihtoehtoinen luonnos laiksi laintarkastuskunnan perustamisesta sisälsivät myös säännösehdotukset laintarkastuskunnan kokoonpanosta. Merkille pantavaa on, ettei jälkimmäinenkään olisi ollut luonteeltaan poikkeuslaki vaan se olisi luonnoksen mukaan ollut »voimassa perustuslakina».

Ahlan ehdotuksen mukaan laintarkastuskuntaan olisi kuulunut kaksi KKO:n ja kaksi KHO:n jäsentä, minkä lisäksi presidentti olisi voinut, »mikäli tarpeelliseksi katsoo, määrätä laintarkastuskunnan jäseneksi jotakin

[17] »P.M. Kysymys laintarkastuskunnan perustamisesta». P.M. on päivätty 15. 11. 1933, mutta siinä on merkintä »Jätetty jouluk. 1933.». PM:ää täydentävässä kirjelmässään 30. 11. 1933 Ahla itse kertoo jättäneensä »pro-memorian siihen liittyvine lakiehdotuksineen» 15. 11. Ahlan kirjelmä 30. 11. 1933 johtui siitä, että hänen käytössään olivat hänen laatiessaan PM:ää olleet vain ensimmäiset KHO:n ja KKO:n lausunnot. Kirjelmässä hän kommentoi uudempia lausuntoja, joiden hän ei kuitenkaan katsonut aiheuttavan muutoksia PM:n ehdotuksiin.

määrättyä asiaa käsittelemään korkeintaan kaksi tiedoistaan, kokemuksestaan ja rehellisyydestään tunnettua henkilöä». Laintarkastuskuntaa koskevan Ahlan lakiluonnoksen mukaan KKO ja KHO olisivat kumpikin keskuudestaan valinneet laintarkastuskunnan muodostavat kaksi oikeusneuvosta ja vastaavasti kaksi hallintoneuvosta. Laintarkastuskunnan toimikausi olisi ollut kaksi vuotta luettuna syyskuun 1 päivästä.

Ahlan PM:n ja lakiluonnosten pohjalta laativat korkeimman oikeuden presidentti *Frans Pehkonen* ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentti *U. J. Castrén*[18] oikeusministeriölle oman lyhykäisen muistion lakiehdotuksineen. Pehkosen ja Castrénin ehdotuksen mukaan olisi ollut muutettava HM 18, 19 ja 28 §:ää ja annettava laki laintarkastuskunnasta. Laintarkastuskunnan lausunto olisi tämänkin ehdotuksen mukaan korvannut hallitusmuodossa tarkoitetut ylimpien oikeuksien lausunnot; eduskunnan hyväksymään lakiin liittyvästä kysymyksestä, joka koskee lain valtiosäännönmukaisuutta, olisi tasavallan presidentti kuitenkin voinut vaatia lausunnon myös KKO:lta tai KHO:lta taikka molemmilta.

Pehkosen ja Castrénin mukaan laintarkastuskuntaan olisi tullut kuulua kaksi oikeusneuvosta ja yksi hallintoneuvos. Oikeusneuvokset olisi valinnut KKO ja hallintoneuvoksen KHO. Muistion mukaan toinen laintarkastuskunnan oikeusneuvoksista olisi voitu luovuttaa »ilman kompensaatiota», joten laintarkastuskunnan aikaansaaminen olisi edellyttänyt yhden oikeusneuvoksen ja yhden hallintoneuvoksen viran perustamista.

Laintarkastuskuntaa koskevien pykälien sorvaamista jatkettiin vielä oikeusministeriössä. Asian käsittelystä kertyneessä aktissa on myös lakiluonnos, johon on lyijykynällä merkitty »YJH-ehdotus» ja päiväys »19/I-1934». Tämän luonnoksen perusteella voitaneen päätellä, että myös oikeusministeriön 1933 nimitetty uusi kansliapäällikkö, esittelijäneuvos *Y. J. Hakulinen* ilmeisesti kannatti laintarkastuskunnan perustamista. Myös Hakulisen luonnos käsitti lain hallitusmuodon muuttamisesta ja lain laintarkastuskunnasta. Hakulisen luonnoksen merkittävin eroavaisuus Ahlan sekä Pehkosen ja Castrénin ehdotuksiin verrattuna on se, että laintarkastuskunnan jäsenet olisi määrännyt presidentti ja jäsenten toimikausi olisi ollut kolme vuotta, mistä olisi Hakulisen ehdotuksen mukaan säädetty hallitusmuodossa. Pehkosen ja Castrénin tapaan Hakulinen katsoi, että laintarkastuskunnassa olisi tullut olla kaksi oikeusneuvosta ja yksi hallintoneuvos.

Laintarkastuskuntaa koskevista ehdotuksista hankittiin lainvalmistelu-

[18] Castrén oli 1929 siirtynyt oikeuskanslerin virasta KHO:n presidentiksi.

kunnan III jaoston vanhemman jäsenen *K. J. Ståhlbergin* lausunto, joka on päivätty 30. 4. 1934. Lausuntoa varten oli Ståhlbergille ilmeisesti toimitettu edellä selostetut Ahlan, Pehkosen ja Castrénin sekä Hakulisen ehdotukset. Jo Ståhlbergin lausunnon alku antoi viitteitä siitä, mitä mieltä lausunnossa oltiin:

> »Puheena olevan asian järjestämisessä tulisi olla lähtökohtana tarkoitus saada, Ruotsin malleista riippumatta, meidän oloissamme oleva todellinen tarve tyydytetyksi, tarjona olevain mahdollisuuksien puitteissa, hävittämättä sellaista, mikä ei ole ehdotetulla toimenpiteellä korvattavissa, ja kiinnittämättä tähän tehtävään arvokasta työvoimaa ja kokemusta, jota ei siinä voida asianmukaisesti hyväksikäyttää.»

Lausunnossaan Ståhlberg todisteli, ettei kahden oikeusneuvoksen ja yhden hallintoneuvoksen muodostaman laintarkastuskunnan lausunto voi korvata KKO:n ja KHO:n antamia lausuntoja. Parhaiten oli tarkastus hänen mielestään järjestettävissä perustamalla lainvalmistelukuntaan uusi jaosto. Jaoston perustaminen ja tarvittavan lisäpalkkauksenkin järjestäminen oli Ståhlbergin mielestä mahdollista oikeusministeriöstä 1933 annettua asetusta muuttamatta, ja itse tarkastustoiminnankin järjestäminen oli hänen mielestään mahdollista tulkitsemalla vuoden 1933 asetuksen 2 §:n 3 momenttia siten, että valtioneuvosto olisi määrännyt, että kaikki tarkastusta kaipaavat lakiehdotukset olisi saanut suoraan ministeriöstä toimittaa asianomaiselle lainvalmistelukunnan jaostolle. »Jollei tällaista menettelyä, joka kaiketi tarkastustyön käytännöllistä järjestämistä varten, turhain mutkain ja viivytysten välttämiseksi, olisi tarpeen, katsota saatavan aikaan ilman täydentävää säännöstä, olisi sellainen asetuksella annettava», totesi Ståhlberg lopuksi.

Ståhlbergin lausuntoa ei liene syytä tässä enempää selostaa, koska se on vain vähän täydennettynä julkaistu samana vuonna 1934 ilmestyneessä Otto Hjalmar Granfeltin juhlakirjassa artikkelina »Laki- ja asetusehdotusten tarkastuksesta».[19] Ståhlbergin kielteinen lausunto merkitsi sillä erää laintarkastuskuntahankkeen kaatumista. Ståhlbergia ei kuitenkaan voida pitää vuonna 1936 muodostetun tarkastusjaoston ja myöhemmän tarkastustoimiston isänä, koska ajatuksen tarkastusjaostosta oli jo lausunut oikeuskansleri U. J. Castrén eduskunnan täysistunnossa maaliskuun 15 päivänä 1929, niin kuin edellä on kerrottu.

Schaumanin aloitteet lienevät olleet yksityisajattelun tulosta. Hän il-

[19] Ståhlberg 1934.

meisesti piti Ruotsista saatavia ajatuksia hyvinä. Olihan hän 1920-ollut kannattamassa pontta keskusvirastojen lakkauttamisesta, jossa siinäkin oli mallia saatu Ruotsista, vuoden 1912 departementaalikomitean mietinnöstä.[20]

Charpentierin ja Castrénin 1927—29 esittämät näkemykset sen sijaan muistuttavat lainvalmistelukunnan perustamisvaiheissa 1870—1880-luvuilla esitettyjä näkemyksiä. Kun lainvalmistelukuntaa perustettaessa oli pyrkimyksenä juristien ja senaatin, myös sen oikeusosaston, aseman vahvistaminen lakien säätämisessä, oli nyt pyrkimyksenä juristien ja ylimpien tuomioistuinten aseman vahvistaminen. Tätä hanketta ryhdyttiinkin oikeusministeriössä sekä KKO:ssa ja KHO:ssa ajamaan. KKO:n 1929 asettaman valiokunnan muistiossa ja KKO:n lausunnossa 8. 1. 1930 vaadittiin, kuten edellä on kerrottu, varsin avoimesti sitä, että laintarkastuskunnan työssä ei kysymys olisi ollut lakitekniikasta vaan että laintarkastuskunnan olisi tullut voida kosketella myös lakien valtiosäännönmukaisuutta sekä säännösten sopeutumista ennestään noudatettuihin oikeusperusteisiin ja voimassa olevaan oikeuteen.

KKO:n ja KHO:n aseman kannalta liittyi suunnitelmiin kuitenkin tietty paradoksi. Hallitusmuodon muuttamista koskeneen »YJH»-ehdotuksen mukaan tasavallan presidentti olisi voinut hankkia esitysehdotuksesta ja vaatia eduskunnan hyväksymästä laista laintarkastuskunnan lausunnon. Lausunnon hankkiminen olisi ollut vapaaehtoista ja se olisi korvannut HM:n mukaisen mahdollisuuden hankkia lausunto KKO:lta ja KHO:lta; vain eduskunnan hyväksymän lain valtiosäännönmukaisuudesta tasavallan presidentti olisi voinut hankkia lausunnon KKO:lta tai KHO:lta taikka molemmilta. Ehdotuksen mukaan lakien säätämisen tuomioistuinkontrolli olisi tehostunut hallintoon sijoitettavan, KKO:n ja KHO:n jäsenistä muodostetun laintarkastuskunnan avulla. Samalla kuitenkin olisi KKO:n ja KHO:n muodollinen asema lainsäädäntöasioissa heikentynyt, koska ne eivät enää olisi tuomioistuimina voineet antaa lausuntoja lakiehdotuksista. Viimeisimmän eli Hakulisen ehdotuksen mukaan KKO ja KHO eivät sitäpaitsi olisi saaneet edes itse valita laintarkastuskuntaan tulevia oikeus- ja hallintoneuvoksia, kuten Ahlan ja Pehkosen — Castrénin ehdotuksessa, vaan heidät olisi määrännyt tasavallan presidentti.

K. J. Ståhlbergin pääargumentti suunnitelmaa vastaan olikin, että »ei voida puoltaa sitä, että poistettaisiin nykyinen mahdollisuus saada kor-

[20] Pontta ja keskusvirastojen lakkauttamissuunnitelmia on selostettu edellä jaksossa 12.1.

keimmalta oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoja laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä lakiehdotuksista». Ståhlberg siis vastusti suunnitelmaa, koska se olisi heikentänyt KKO:n ja KHO:n asemaa. Todennäköisesti Ståhlbergin kannanottojen taustana oli, ettei hän halunnut hallitusmuodon mukaista vallanjakoa järkytettävän.[21] Lainvalmistelua seuraava tarkastamisvaihe kuuluu hallitusmuodon mukaisessa järjestelmässä valtioneuvoston toimivallan piiriin. Siksi oli luontevaa, että Ståhlberg kannatti tarkastustehtävän uskomista valtioneuvoston alaiselle lainvalmistelukunnalle.

Edellä on viitattu toisaalta oikeuskanslerin sekä KKO:n ja KHO:n jossakin määrin ylimieliseen suhtautumiseen eduskuntaa kohtaan sekä toisaalta eduskunnassa varsinkin maalaisliittolaisten ja sosialidemokraattien keskuudessa vallinneeseen torjuvaan suhtautumiseen ylintä virkamieskuntaa kohtaan. Näiden syiden vuoksi ei laintarkastushankkeella 1930-luvulla luultavasti olisi ollut menestymisen mahdollisuuksia.

13.3. Laintarkastusjaoston muodostaminen

Presidentti *K. J. Ståhlbergin* annettua laintarkastuskuntahankkeesta kielteisen lausunnon ja asetettua kannattamaan tarkastusjaoston perustamista jatkui asian käsittely oikeusministeriössä tältä pohjalta. Asiassa kertyneessä asiakirjavihkossa on vanhemman hallitussihteerin *Urho Miettisen* P.M., jossa selostetaan asian vaiheet ja joka päättyy Ståhlbergin ehdotukseen; muistioon on lyijykynällä merkitty vuosiluku 1934.[22] Asian jatkovalmistelusta huolehti kuitenkin kansliapäällikkö ja lainsäädäntö- ja oikeushallinto-osaston päällikkö *Y. J. Hakulinen.* Hän laati ehdotuksen oikeusministeriöstä annetun asetuksen 2 §:n 3 momentin muutokseksi ja tarkastusjaostoa koskevaksi ehdotukseksi budjettiin.[23]

Hakulisen säännösluonnos näyttää perustuneen Ståhlbergin ajatukselle erillisen tarkastusjaoston perustamisesta. Sen mukaan oikeusministeriöstä annetun asetuksen 2 §:n 3 momenttiin olisi lisätty säännös:

---

[21] Vastaavasti Ståhlberg oli kansanedustajana vuoden 1931 valtiopäivillä asettunut vastustamaan hallituksen HM:oon ehdottamaa muutosta, jonka mukaan KKO olisi voinut kieltää eduskunnan hyväksymän ja presidentin vahvistaman lain soveltamisen. Samassa esityksessä ehdotettiin myös hallituksen parlamentaarisen vastuun rajoittamista, mitä Ståhlberg niin ikään vastusti. Esitys tulikin hylätyksi. Hakkila 1940 s. 237—239.

[22] Akti KD 22/304 Oik.M. 1929.

[23] Em. akti. Pykäläluonnoksessa on lyijykynämerkinnät »YJH» ja »1934» ja määrärahaa koskevassa ehdotusluonnoksessa »YJH».

> »Lainvalmistelukunnassa on sitäpaitsi erityinen jaosto, jonka tehtävänä on (tai: tehtäviin kuuluu) lainvalmistelukunnassa tai ministeriöissä valmisteltujen laki- ja asetusehdotusten tarkastus (ensi sijassa) muodolliselta ja lakiteknilliseltä kannalta.»

Tulo- ja menoarvioehdotusta koskevassa Hakulisen luonnoksessa sen sijaan oli kehitelty uuden jaoston perustamista halvempaa ratkaisua. Sen mukaan ei toistaiseksi näyttänyt olevan syytä perustaa tarkastusta varten »erityistä virastoa», vaan asia olisi voitu järjestää siten, »että yksi lainvalmistelukunnan jaostoista muodostettaisiin erityiseksi laintarkastusjaostoksi». Voidakseen tyydyttävästi täyttää tarkoituksensa olisi tähän jaostoon luonnoksen mukaan ollut kiinnitettävä »parhaat saatavissa olevat voimat». Tämän vuoksi ehdotettiin jäsenten palkkaus jätettäväksi sopimusluontoiseksi ja varattavaksi kummallekin jäsenelle 100 000 markan suuruinen vuotuinen palkkio.

Vuoden 1935 tulo- ja menoarvioesityksessä ehdotettiinkin Hakulisen luonnoksessa kehiteltyä ratkaisua. Esityksen 6 pääluokan I luvun perusteluissa todettiin, että »laki- ja asetusehdotusten lakiteknillinen ja muodollinen tarkastaminen on saatava tehokkaammaksi, kuin mitä tähän asti on ollut asianlaita»:

> »Uuden viraston perustaminen tätä varten ei kuitenkaan näytä tarpeelliselta, vaan voidaan asia käytännöllisesti järjestää siten, että yksi lainvalmistelukunnan jaosto saa suorittaakseen sanotut, aikaisemmin useasti perustettavaksi ehdotetun n.s. laintarkastuskunnan tehtävät.»[24]

Määrärahaehdotuksessa kiinnittää huomiota se, että siinä muodollisesti oli kysymys vain palkkioiden korottamisesta. Jos tarkastusjaoston jäsenille olisi maksettu sama palkkaus kuin muillekin lainvalmistelukunnan jäsenille, olisi uudistus ehkä ollut toteutettavissa pelkästään asetuksenmuutoksella ja Ståhlbergin lausunnossa esitetyn kannan mukaan mahdollisesti jopa valtioneuvoston päätöksellä. Joka tapauksessa myös eduskunta sai näin tilaisuuden esittää kantansa laintarkastuskuntahankkeelle ehdotetusta ratkaisusta. Luultavasti kuitenkin korotettuja palkkioita pidettiin asiassa ratkaisevan tärkeinä.[25]

---

[24] HE 77/1934 vp. s. 136.

[25] Budjettioikeudelliset syyt eivät ilmeisesti menettelytavan valintaan vaikuttaneet, olihan ensimmäiset neljä osastoa perustettu ilman eduskunnan myötävaikutusta ja vuoden 1920 tulo- ja menoarviossa »sosialisen lainsäädännön valmistelua varten» perustetun V osaston/jaoston tehtävät olivat 1930-luvun kuluessa vähin erin muuttuneet

Eduskunnassa ei ehdotukseen kuitenkaan suhtauduttu myötämielisesti, vaan lisämääräraha pyyhittiin yli valtiovarainvaliokunnan ensimmäisessä lukemisessa. Tässä vaiheessa sai vanhempi hallitussihteeri Urho Miettinen kirjoittaa aikaisemmasta muistiostaan uuden version, jossa todettiin, että Ståhlbergin ehdottama uuden jaoston perustaminen olisi maksanut 200 000 markkaa vuodessa, kun nyt olisi selvitty 50 000 markan lisäyksellä, ja ehdotettiin määrärahan säilyttämistä. Muistioon on kirjoitettu (tosin ylipyyhittynä) merkintä: »T.M.K. Voidaanko tämä esittää valtiovarainvaliokunnalle budjetin 2ssa lukemisessa?» ja sen alle nimikirjaimet joista ei saa selvää (mahdollisesti EJS eli oikeusministeri *Eric J. Serlachius*). T.M.K. lienee joka tapauksessa tarkoittanut pääministeri *T. M. Kivimäkeä*. Lisäksi siihen on merkitty: »Voidaan lähettää Wittingille», minkä alla on ilmeisesti sama puumerkki (EJS?). *Rolf Witting* oli tuolloin Kivimäen hallituksen 2. valtiovarainministeri.

Menipä Miettisen muistio valtiovarainvaliokunnalle tai ei, valiokunta joka tapauksessa oli mietinnössään sitä mieltä, »että lainvalmistelukunnan palkkausjärjestelmään ei olisi tehtävä muutosta, joka johtaisi valtion palkkausmenojen lisääntymiseen», ja poisti ehdotetun lisämäärärahan.[26] Tämän mukaisesti eduskunta hylkäsi lisämäärärahaehdotuksen.

Seuraavassa tulo- ja menoarviossa hallitus toisti lisämäärärahaehdotuksen. Nyt ei tarkastusjaostoksi muutettavan jaoston jäsenille enää ehdotettu enintään 100 000 markan sopimusluontoista palkkiota, vaan näille ehdotettiin suoritettavaksi II palkkausluokan mukainen palkkaus (87 000 markkaa).[27] Tämä ehdotus tuli myös eduskunnassa hyväksytyksi.

Budjetin yhteydessä hyväksyttyyn ratkaisuun liittyen annettiin 31. 1. 1936 asetus oikeusministeriöstä 30 päivänä tammikuuta 1933 annetun asetuksen muuttamisesta (78/36). Asetuksen lainvalmistelukuntaa koskevaan 2 §:n 3 momenttiin on lisätty säännös:

> »Valtioneuvosto voi myös määrätä yhden lainvalmistelukunnan jaoston tarkastamaan laki- ja asetusehdotuksia sekä ehdotuksia Suomen lakikokoelmassa julkaistaviksi valtioneuvoston päätöksiksi.»

---

muunlaisiksi. Siitä, olivatko tulevan tarkastusjaoston jäsenten nimet esillä jo asiaa valmisteltaessa, on paha mennä esittämään spekulaatioita ilman minkäänlaista näyttöä. Lopputulos vuonna 1936 kuitenkin oli, kuten jäljempänä kerrotaan, että tarkastusjaostoon tulivat henkilöt, joista toinen oli asiaa valmisteltaessa sisäministerinä ja toinen oikeusministerinä.

[26] Valtiovarainvaliokunnan mietintö 65/HE 77/1934 vp.

[27] HE 40/1935 vp. s. 137.

Asetuksenmuutoksella uusittiin myös 3, 4, 5 ja 16 §, mutta niissä olevat lainvalmistelukuntaa koskevat säännökset säilyivät ennallaan.

Kun muutetussa 2 §:n 3 momentissa tarkoitetun määräyksen antaminen tuli huhtikuussa käsiteltäväksi valtioneuvostossa, oli Kivimäen hallituksessa tapahtunut jälleen eräitä muutoksia ja sen jo alun perin kapea parlamentaarinen pohja kaventunut entisestään; kokoomuslaiset ja maalaisliittolaiset ministerithän olivat hallituksessa ammattiministereinä. Ruotsalaisen kansanpuolueen ministerit Serlachius ja Witting, jotka kumpikin olivat tulleet hallitukseen kesken sen toimikauden, erosivat 28. 2. 1936, kun hallitus ei antanut uutta yliopistolakiesitystä; vuoden 1935 ylimääräisille valtiopäiville annettu yliopistolakiesitys oli kaatunut IKL:n, kokoomuksen ja maalaisliiton käynnistämään jarrutukseen.[28] Uudeksi oikeusministeriksi tuli edistyspuolueesta maaherra *E. J. Jatkola*.[29]

Lainvalmistelukunnan tarkastusjaostoa koskeva asia tuli valtioneuvoston käsiteltäväksi 16. 4. 1936. Asian esitteli kansliapäällikkö Hakulinen, joka ei tätä tehtävää näy suorittaneen täysin vapaaehtoisesti, koska hänen esittelijänä esittämänsä ehdotus oli, »että asia nyt poistettaisiin» listalta. Hakulisen asiasta laatima laajahko muistio merkittiin valtioneuvoston pöytäkirjaan. Sitä koskevaa pöytäkirjanotetta käytettiin myöhemmin ilmoitettaessa ministeriöille tarkastuttamisvelvollisuudesta. Pöytäkirjaan merkitsemiin lieneen vaikuttanut sekin, että esittelijä oli eri kannalla kuin valtioneuvosto; eriäväksi mielipiteeksi Hakulisen lausuntoa kuitenkaan ei ole merkitty.[30] Hakulisen muistion loppupäätelmästä huolimatta muistiolla luotiin pohja tarkastustoiminnan käytännön järjestämiselle.

> Hakulisen muistion alussa todettiin, että asetuksenmuutoksella valtioneuvostolle oli varattu tilaisuus »supistetussa muodossa toteuttaa n.s. laintarkastuskunnan liittäminen lainsäädäntöelimistöömme». Muistiossa luonnehdittiin tulevan tarkastuksen puitteet sen jälkeen kun ensin oli mainittu, ettei siitä, millä tavoin tarkastusjaosto tulee toimimaan, ollut annettu tarkempia määräyksiä. Mitä tarkastuksen *kvantitatiiviseen* puoleen eli sen laajuuteen tuli, oli Hakulisen mukaan siitä seikasta, että jaostossa oli vain kaksi jäsentä, pääteltävissä, ettei

---

28 Jääskeläinen 1973 s. 277 sekä 267—270.

29 Jääskeläinen 1977 s. 513.

30 Valtioneuvoston ptk 16. 4. 1936. Pöytäkirjaan merkittynä Hakulisen muistio on säilynyt tutkijoiden käyttöön. Valtioneuvoston esittelylistojahan ei ole arkistoitu. Hakulisen lausuntoa ovat selostaneet esim. lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä suunnittelemaan asetettu komitea (KomM 1955:6, s. 18—19) ja Modeen 1979 s. 84 ja siihen viittaa myös Nousiainen 1975 s. 368, erit. alav. 320.

jaoston tarvinnut tarkastaa kaikkia lakiehdotuksia tai »muita aineellisen tai muodollisen lainsäädännön alaan kuuluvia ehdotuksia» tai ainakin, ettei sen tarkastus saattanut koskea kaikkia asetusehdotuksia tai ehdotuksia Suomen lakikokoelmassa julkaistaviksi valtioneuvoston päätöksiksi, vaan ainoastaan tärkeimpiä näistä ehdotuksista. Kuitenkin oli Hakulisen mukaan joka tapauksessa otettava huomioon, että lainvalmistelukunnassa valmistetut laki- ja asetusehdotukset jäivät tarkastusjaoston tarkastuksen ulkopuolelle.[31] Mahdollisesti tarvittavien yksityiskohtaisempien työskentelyohjeiden antamisesta oli Hakulisen mukaan oikeusministeriön harkintansa mukaan päätettävä.

Mitä taas tarkastuksen *kvalitatiiviseen* puoleen eli sen laatuun tuli, oli Hakulisen mukaan ilmeisesti asetettava pääsäännöksi — vaikka oikeusministeriöstä annetussa asetuksessa ei tästä mitään mainittukaan — että tarkastus oli koskeva laki- ja asetusehdotuksen lakiteknillistä ja muodollista puolta; tämä ajatus olikin lausuttu määrärahaesitysten perusteluissa.

Lakiteknilliseen tarkastukseen sisältyi Hakulisen muistion mukaan ehdotuksen tarkastaminen sekä sisäisen johdonmukaisuuden kannalta että silmälläpitäen sitä, ettei ehdotettu laki tai muu säännös poikennut voimassaolevan oikeuden yleisistä periaatteista, mikäli poikkeaminen ei ollut katsottava erityisistä syistä sallituksi, sekä ettei säännös myöskään joutunut ristiriitaan toisten samaa tai samanluontoista asiaa koskevien positiivisten säännösten, varsinkaan lain luontoisten säännösten kanssa. Näissä suhteissa havaitut virheellisyydet erinäisissä eduskunnalle annetuissa lakiehdotuksissa olivatkin muistion mukaan lähin käytännön aihe laintarkastusjaoston aikaansaamista koskevan esityksen tekemiseen. Mitä taas kvalitatiiviseen tarkastukseen sisältyvään muodolliseen tarkastukseen tuli, käsitti se muistion mukaan lakiehdotuksen tarkastamisen kielelliseltä kannalta, ennen kaikkea sanonnan lakikielenmukaisuutta, täsmällisyyttä ja johdonmukaisuutta silmälläpitäen.

Muistion lopussa päädyttiin henkilökysymyksiin toteamalla ensin, että yhtä vähän kuin säännöksiä oli annettu laintarkastusjaoston tehtävien tarkemmasta määrittelystä, yhtä vähän oli tarkempia säännöksiä annettu myöskään laintarkastusjaoston jäsenten kelpoisuusehdoista. Itsestään selvää Hakulisen mielestä oli, että jaostoon voidaan — kuten hallituskin oli esityksessään lausunut — kiinnittää vain »parhaat saatavissa olevat voimat»:

[31] Tässä kohdassa Hakulinen näyttää kehitelleen kantaansa, koska hänen laatimansa ensimmäisen asetusluonnoksen mukaan tarkastus olisi koskenut »lainvalmistelukunnassa tai ministeriöissä» laadittuja laki- tai asetusehdotuksia.

»Tämä merkinnee, että tähän tärkeään tehtävään, lainvalmistelukunnan vastuunalaisimpaan jaostoon voidaan määrätä vain arvovaltaisia, tiedoiltaan ja kokemukseltaan parhaimpia lakimiehiämme.»

Muistion loppuosa siteerataan seuraavassa sellaisenaan, koska se samalla paljastanee Hakulisen vastaanhangoittelun motiivit:

»Vaikka oikeusministeriöstä ei olekaan tähän mennessä vielä ehditty tiedustella puheenaoleviin virkoihin halukkaita henkilöitä — oikeastaan on tällöin kysymys vain toisesta jäsenpaikasta, koska lainvalmistelukunnan II jaoston vanhempi jäsen ilman muuta siirtynee laintarkastusjaoston jäseneksi — niin voitanee pitää todennäköisenä, että tehtävään täysin pystyviä henkilöitä ilmaantuu halukkaiksi, sittenkun viran täyttämistä koskeviin tiedusteluihin ryhdytään, ja että kysymyksessä oleva jäsenpaikka näinollen saadaan aikanaan täytetyksi.

Kun ei näytä tarpeelliselta antaa oikeusministeriöasetuksen 2 §:ssä edellytettyä yleistä määräystä yhden lainvalmistelukunnan jaoston toimimisesta laintarkastusjaostona, ennenkuin oikeusministeriöllä on ollut tilaisuus tiedustella puheenaolevaan toimeen halukkaita henkilöitä ja täysin pätevä sellainen henkilö on ilmaantunut, esitän, että asia nyt poistettaisiin esityslistalta.»

Vastoin esittelijän mielipidettä valtioneuvosto, jossa ministeri Puhakka ei esteellisenä ottanut osaa Hakulisen esiteltävien asioiden käsittelyyn, näki hyväksi määrätä lainvalmistelukunnan II jaoston toimimaan tarkastusjaostona ja jätti oikeusministeriön tehtäväksi antaa tarkemmat määräykset laintarkastusjaoston toiminnasta. Samalla valtioneuvosto määräsi lakitiedettentohtori *Yrjö Wilhelm Puhakan*[32] edelleen mainitun jaoston vanhemmaksi jäseneksi seuraavan toukokuun 1 päivästä vuoden loppuun. Samalla Puhakka oikeutettiin tästä toimesta nauttimaan palkkausta 87 000 markan vuosipalkan mukaan, kuitenkin siten, että hän sinä aikana, jona hän toimi valtioneuvoston jäsenenä, oli oikeutettu nostamaan hänelle 30. 12. 1935 annetussa määräyksessä määrätyn palkkion (eli 3 250 mk/kk[33]).

Seuraavassa asiakohdassa valtioneuvosto määräsi lainvalmistelukunnan II jaoston nuoremman jäsenen, lakitiedettenkandidaatti, varatuomari *Kaarle Oskari Laitisen* toimimaan V jaoston vanhempana jäsenenä toukokuun 1 päivästä vuoden loppuun. Samalla valtioneuvosto määräsi lakitie-

---

[32] Kokoomukseen kuuluva Puhakka oli ammattiministerinä Kivimäen hallituksen sisäasiainministerinä. Kuten edellä on mainittu, hän oli tullut lainvalmistelukuntaan 1929 eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävästä, Vaarnas 1976 s. 110.

[33] Valtioneuvoston ptk 30. 12. 1935.

dettenkandidaatti, varatuomari *Eric Johan Serlachiuksen*[34] toukokuun 1 päivästä enintään vuoden loppuun toimimaan lainvalmistelukunnan II jaoston eli laintarkastusjaoston nuorempana jäsenenä. Serlachius oikeutettiin nauttimaan tästä toimesta palkkausta 87 000 markan vuosipalkan mukaan.

Näin Kivimäen hallitus oli määrännyt lainvalmistelukunnan muita jaostoja korkeampaa palkkaa saavan laintarkastusjaoston jäseniksi sisäasiainministerinsä Y. W. Puhakan ja helmikuun lopussa eronneen entisen oikeusministerinsä Eric J. Serlachiuksen. Puhakka oli ollut lainvalmistelukunnan jäsen jo vuodesta 1929. Serlachius sen sijaan oli ennen helmikuussa 1933 tapahtunutta oikeusministeriksi tuloaan toiminut asianajajana vuodesta 1914 ja saanut lainvalmistelukokemusta vain merilakikomitean jäsenenä ja sihteerinä 1919[35]. Hakulisen vastahakoisuus näyttää kohdistuneen Serlachiuksen määräämiseen, koska hän muistiossaan piti Puhakkaa käytännöllisesti katsoen itseoikeutettuna tarkastusjaoston vanhemmaksi jäseneksi.

Kun päätös oli tehty, se oli pantava täytäntöön. Oikeusministeriö lähetti 27. 4. 1936 kiertokirjeen kaikille ministeriöille ja valtioneuvoston kanslialle.[36] Siinä kiinnitettiin ministeriöiden ja kanslian huomiota »siihen, että laintarkastusjaosto tulee toistaiseksi tarkastamaan paitsi valtioneuvostossa valmisteltuihin esitysehdotuksiin sisältyvät lakiehdotukset myös kaikki asetusehdotukset sekä ehdotukset Suomen lakikokoelmassa julkaistaviksi valtioneuvoston päätöksiksi». Kiertokirjeen mukaan laki- ja muut kyseessä olevat ehdotukset oli, sittenkin ne olivat painetut ja valmiit esiteltäviksi, lähetettävä kahtena suomen- ja kahtena ruotsinkielisenä kappaleena laintarkastusjaoston jäsenille heidän kotiosoitteellaan, »merkiten lähetykseen asianomaisen esittelijän nimi». Lisäksi kiertokirjeessä mainittiin, että tarkastustyön yhteydessä laintarkastajan ja esittelijän välillä ehkä tarvittavat neuvottelut tapahtuvat, laintarkastajan valinnan mukaan, joko siinä ministeriössä, jonka esiteltäviin ehdotus kuuluu, tai lainvalmistelukunnan huoneistossa olevassa laintarkastusjaoston työhuoneessa.[37]

Kiertokirjeen ohessa lähetettiin lyhennysote valtioneuvoston pöytäkir-

---

[34] Kuten edellä on mainittu, Serlachius oli eronnut helmikuussa oikeusministerin tehtävästä.

[35] Vaarnas 1976 s. 126.

[36] Oikeusministeriön kirjekonseptit 1936.

[37] Kiertokirjeen allekirjoittajina olivat ministeri E. J. Jatkola ja kansliapäällikkö Y. J. Hakulinen.

jaan liitetystä asianomaisen esittelijän mietinnöstä, joten Hakulisen edellä selostettu muistio tuli samalla olemaan ohje tarkastustoiminnan järjestämiseksi. Kiertokirjeessä kiinnittää myöhemmän ajan lukijan huomiota, ettei siinä mainittu tarkastusjaoston jäsenten nimiä eikä niitä kotiosoitteita, joilla tarkastettavat ehdotukset piti toimittaa. Kaiketikin tämä tieto meni sen ajan suhteellisen pienissä ministeriöissä perille muulla tavoin.

Koska kiertokirje lähetettiin, on uskottavaa, että tarkastustoiminta myös aloitettiin toukokuussa 1936. Vanhemmalle jäsenelle Y. W. Puhakalle ei määrätty tähän tehtävään sijaista, joten suomenkielisten ehdotusten tarkastamisesta huolehti tarkastusjaoston ensimmäisenä vuotena tasavallan sisäministeri muiden tehtäviensä ohessa.[38] Voi kuitenkin arvella, ettei tarkastustoiminta laintarkastusjaoston ensimmäisen toimintavuoden aikana ollut kovin laajamittaista. Eric J. Serlachiuksen toiminta tarkastusjaostossa ei muodostunut pitkäaikaiseksi, sillä hän kuoli 22. 9. 1936.[39]

Saman vuoden lokakuun 1 päivänä valtioneuvosto määräsi edelleen Puhakan laintarkastusjaoston vanhemmaksi jäseneksi, nyt toimikaudeksi, joka alkoi 1. 10. 1936 ja päättyi 1. 10. 1939. Puhakan palkkaedut määrättiin samalla tavalla kuin huhtikuun päätöksessä. Laintarkastusjaoston nuoremmaksi jäseneksi määrättiin samaksi toimikaudeksi hovioikeudenneuvos, lakitieteen tohtori *Rudolf Beckman.* Samassa istunnossaan valtioneuvosto myönsi ylimääräisen eläkkeen Eric J. Serlachiuksen leskelle.[40]

Y. W. Puhakka oli sisäasiainministerinä vielä seuraavassakin hallituksessa, joka oli *Kyösti Kallion* IV hallitus. Se oli varsinaisesti maalaisliiton ja edistyspuolueen hallitus; edellisestä hallituksesta uuteen hallitukseen siirtyneet kaksi kokoomuslaista ministeriä, joista Puhakka oli toinen, olivat tässäkin hallituksessa ammattiministereinä. Oikeusministerinä oli lakitie-

[38] Valtioneuvoston pöytäkirjojen rekisteristä ei löydy mainintaa, että Puhakalle olisi määrätty sijainen, ei myöskään oikeusministeriön kirjediaarista eikä kirjekonsepteista vuodelta 1936. Puhakka oli jo ennen tarkastusjaostoon siirtymistään ottanut osaa lainvalmistelutehtäviin sisäministerin tehtäviensä ohessa. Tätä koskevan määräyksen antoi valtioneuvosto 12. 1. 1933 (VN ptk sanotulta päivältä) ja oikeusministeriön kirjediaarin mukaan oikeusministeriö 4. 11. 1934. Valtioneuvoston 30. 12. 1935 antamassa määräyksessä (VN ptk sanotulta päivältä), jonka mukainen palkkio Puhakalle tarkastusjaostonkin töistä maksettiin, Puhakka oli määrätty »edelleenkin ottamaan osaa» II ja V jaostolla vireillä olleiden lainsäädäntöasiain käsittelyyn ja »sen lisäksi laintarkastustyön suorittamiseen». Palkkioksi hänelle oli määrätty 3 250 markkaa kultakin työkuukaudelta.

[39] Vaarnas 1976 s. 126.

[40] Valtioneuvoston ptk 1. 10. 1939.

teen tohtori, hallitussihteeri *Urho Kekkonen.*[41] Puhakan ministerikausi päättyi tällä erää 12. 3. 1937, kun Kallion hallituksen tilalle tuli *A. K. Cajanderin* III hallitus, joka oli maalaisliiton, sosialidemokraattien ja edistyspuolueen muodostama niin sanottu punamultahallitus.[42]

Ilmeisesti laintarkastusjaoston toiminta pääsi täyteen vauhtiin vasta Puhakan vapauduttua ministerin tehtävistä. Oikeusministeriö lähettikin jo 16. 3. 1937 ministeriöiden kansliapäälliköille kiertokirjeen, jossa se viittasi laintarkastusta koskevaan aikaisempaan kirjeeseensä ja pyysi, että

> »kysymyksessä olevat ehdotukset lähetetään laintarkastusjaoston jäsenille, kummallekin kahtena suomen- ja kahtena ruotsinkielisenä kappaleena, lakit. tohtori Y. W. Puhakalle hänen asuntoonsa ja lakit. tohtori Rudolf Beckmanille tämän virkahuoneeseen oikeusministeriössä, elleivät nämä jonkin ehdotuksen lähettämisestä asianomaisen esittelijän kanssa toisin sovi».[43]

Vuoden 1939 tulo- ja menoarvioehdotuksessa kerrottiin, uuden jaoston perustamista koskevan ehdotuksen yhteydessä, että »laintarkastusjaosto on alusta alkaen saanut eri ministeriöiltä niin paljon laintarkastustehtäviä, ettei siltä varsinaiseen lainvalmistelutyöhön riitä lainkaan aikaa. Niinpä sillä on ollut tarkastettavana vuonna 1937 kaikkiaan 352 ehdotusta».[44]

Laintarkastusjaoston toimikausi oli ensimmäisellä kerralla muodostunut erilaiseksi kuin muiden jaostojen eli 1 päivästä lokakuuta 1936 1 päivään lokakuuta 1939, kun muiden jaostojen jäsenet oli joulukuussa 1936 määrätty vuoden 1937 alusta vuoden 1939 loppuun.[45] Marraskuussa 1939 kuitenkin myös tarkastusjaoston jäsenet saivat samanlaisen määräyksen kuin III—VI jaoston jäsenet eli kolmeksi vuodeksi 1940—1942.[46] Tarkastusjaoston vanhempana jäsenenä jatkoi vuodesta 1940 edelleen Y. W. Puhakka; nuorempana jäsenenä oli varatuomari, lakitieteen kandidaatti *Rolf Granfelt.*[47]

---

[41] Jääskeläinen 1977 s. 538—539 ja 1973 s. 288—289.

[42] Jääskeläinen 1977 s. 559—560.

[43] Jäljennös kirjeestä on lainvalmisteluosaston papereissa kansiossa »Lvk:n asema». Kirjeen allekirjoittajana oli v.t. kansliapäällikkö *K. O. Laitinen;* Hakulinen toimi tuolloin lainvalmistelutehtävissä lainvalmistelukunnassa.

[44] HE 37/1938 vp. s. 142.

[45] Valtioneuvoston ptk 3. 12. 1936.

[46] Valtioneuvoston ptk 23. 11.1939; I jaoston jäsenet *(Bertil Sjöström* ja *Reino Kuuskoski)* määrättiin vain kolmeksi kuukaudeksi, mikä lienee liittynyt Sjöströmin professuurin hoitoon.

[47] Granfelt (s. 1891) oli ennen lainvalmistelukuntaan tuloaan vuodesta 1920 toi-

Edellä tarkastusjaoston muodostamisen vaiheita selostettaessa ei ole pohdiskeltu hankkeen takana mahdollisesti olleita »poliittisia» pyrkimyksiä, koska kysymys ei liene poliittisesti ollut kovinkaan tärkeä. Kuitenkin on syytä todeta, että Kivimäen hallituksen aikana sekä annettiin vuoden 1933 oikeusministeriöasetus, jolla oikeus antaa lainvalmistelukunnalle toimeksiantoja rajattiin vain valtioneuvoston yleisistunnolle ja oikeusministerille kuuluvaksi, että muodostettiin tarkastusjaosto. Molemmat nämä toimenpiteet merkitsivät osaltaan oikeusministeriön aseman vahvistamista lainvalmistelussa. Oikeusministeriön aseman vahvistaminen ei ainakaan ollut ristiriidassa Kivimäen hallituksen hallitusohjelmassakin ilmaistun pyrkimyksen, »laillisen valtio- ja yhteiskuntajärjestyksen ylläpitämisen», kanssa.[48] Kysymys saattaa siis osin olla levottomien poliittisten olojen[49] aiheuttamista sinänsä vähäisistä »lisävarmistuksista».

14. VAKIINTUNUT LAINVALMISTELUKUNTA

14.1. Kuudennen jaoston perustaminen sekä lainvalmistelukunnan organisaatio 1940- ja 1950-luvulla

Laintarkastuksen järjestämisestä selvittiin varsin halvalla. Laintarkastuskunnan tai edes lainvalmistelukunnan uuden jaoston perustamisen asemesta oli II jaosto muutettu tarkastusjaostoksi, ja lisämäärärahoja oli tarvittu vain 33 600 markkaa[1], sekin vain korkeamman palkan maksamiseksi tarkastusjaoston jäsenille. Ratkaisu oli kehitelty oikeusministeriössä tarkastusjaoston aikaansaamisen varmistamiseksi. Jo heti tarkastusjaoston perustamisen jälkeen kävikin ilmi, ettei ministeriössä todella uskottu lainvalmistelukunnan selviävän sekä lainvalmistelu- että tarkastustehtävistä aikaisemmalla jaostomäärällä.

Vuodelle 1937 laatimassaan menoarvioehdotuksessa, joka on päivätty 29. 4. 1936 eli vain vajaat kaksi viikkoa sen jälkeen kun valtioneuvosto oli päättänyt II jaoston määräämisestä tarkastusjaostoksi ja kaksi päivää tar-

minut asianajajana, aluksi kaksi vuotta Viipurissa ja sitten Helsingissä; Hietaniemi 1980.

[48] Jääskeläinen 1977 s. 513.

[49] Kivimäen hallituksen aikaisesta poliittisesta tilanteesta ks. Timo Soikkanen 1984 s. 16—105.

[1] HE 40/1935 (TMAE 1936) s. 137.

kastustoimintaa koskevan kiertokirjeen antamisen jälkeen, ehdotettiin uuden VI jaoston perustamista lainvalmistelukuntaan.[2] Ministeriön budjettiehdotuksen mukaan oli sen johdosta, että yksi jaostoista oli määrätty tarkastusjaostoksi, syntynyt vaikeuksia lainvalmistelutöiden tarkoituksenmukaisessa järjestelyssä. Ministeriön budjettiehdotuksen mukaan ei ollut mahdollista varsinkaan rikosoikeutta sekä kauppa-, talous- ja prosessioikeutta koskevain lainvalmistelutöiden järjestely niin, että samanluontoisten asiain valmistelu olisi saattanut tapahtua yhtenäisessä alaan perehtyneessä jaostossa, vaan samaan jaostoon (V jaosto) oli täytynyt yhdistää kaikki äskenmainitut, keskenään hyvinkin erilaiset lainsäädäntöasiat.[3]

Kun tilanne aiheutti ilmeistä haittaa lainsäädäntötyölle, estäen varsinkin kodifiointi- ja muita laajasuuntaisempia lainvalmistelutöitä, oli oikeusministeriön mukaan välttämätöntä perustaa uusi VI jaosto, jonka tehtävänä olisi ollut rikoslain ja rikosprosessin alaan kuuluvien lakien valmistelu. V jaosto olisi tällöin voinut omistautua ulosotto- ja konkurssioikeutta koskevien asioiden valmisteluun. Ymmärrettävää on, ettei tämä oikeusministeriön ehdotus päässyt mukaan vuoden 1937 tulo- ja menoarvioon. Vuoden 1938 menoarviossa lainvalmistelukunta sai yhdessä tilasto- ja yhdistysrekisteritoimiston kanssa aikaisemman apulaisvahtimestarin tilalle nuoremman vahtimestarin.[4]

Ehdotus lainvalmistelukunnan VI jaoston perustamiseksi saatiin jo vuoden 1939 tulo- ja menoarvioesitykseen[5], jonka myötä se tuli myös hyväksytyksi. Siinä vaiheessa oli jo esitettävissä näyttöä tarkastusjaoston työmäärästä.[6] Budjettiperusteluissa todettiin myös, että V jaostoon on täyty-

[2] Oikeusministeriön kirjekonseptit 1936.

[3] Oikeusministeriö antoi vasta 1. 5. 1936 määräyksen II jaostolle lähetettyjen asioiden siirtämisestä V jaostolle, joka samalla määrättiin pitämään päiväkirjaa A ja B. Oikeusministeriön kirjediaari 1936 s. 326 ja päätösluettelo 1. 5. 1936.

[4] HE 65/1937 vp. 146. Vuonna 1917 lainvalmistelukuntaan perustettu vahtimestarin toimi oli lakkautettu 1927, ja vahtimestarin tilalle oli palkattu lähetti. Myöhemmin oli lähetin toimi muutettu tilasto- ja yhdistysrekisteritoimiston sekä lainvalmistelukunnan yhteiseksi apulaisvahtimestarin toimeksi. Lähettinä syyskuusta 1927 joulukuuhun 1928 ja sen jälkeen 1. 3. 1930 lähtien oli ollut *Erkki Ilmarinen*, josta 1. 1. 1936 tuli apulaisvahtimestari, 1. 1. 1938 nuorempi vahtimestari sekä 1. 2. 1962 vanhempi vahtimestari. Ilmarinen, joka oli palvellut lainvalmistelukunnassa 34 ½ vuotta, siitä yhtäjaksoisesti yli 33 vuotta, siirtyi valtioneuvoston kansliaan 1963 ja jäi sieltä virastomestarina eläkkeelle vuonna 1974; Vahtimestari senaatissa ja valtioneuvostossa s. 143.

[5] HE 37/1938 vp. s. 142.

[6] Ks. edellä jakson 13.3. loppu.

nyt yhdistää keskenään hyvin erilaiset lainsäädäntöalat, mikä jo sinänsä on haitaksi asioiden perusteelliselle käsittelylle.

Kun I jaoston aika viime vuosina oli kulunut pääasiassa uuden perintölainsäädännön valmisteluun, oli V jaoston tehtäväksi jäänyt yksityis- ja rikosoikeuden alaan kuuluvien kiireellisten mutta vähäisempien asioiden valmistelu. Suuremmat tehtävät oli kaikki täytynyt jättää toistaiseksi vuoroaan odottamaan. Sellaisia olivat budjettiperustelujen mukaan »kauppa- ja yhtiölainsäädäntö, kiinnityslainsäädäntö, konkurssioikeus, varsinainen rikoslaki ja sotaväen rikoslaki ynnä lait taloudellisista yhdistyksistä, toiminimistä ja tavaramerkeistä».

Vuoden 1939 tulo- ja menoarvioesityksen mukaan jaostojen tuleva tehtävienjako oli oleva seuraava:

I jaosto: siviilioikeus
II jaosto: laki- ja asetus- ynnä valtioneuvoston päätösehdotusten tarkastus
III jaosto: yleinen hallinto ja valtio-oikeus
IV jaosto: kunnallishallinto
V jaosto: kauppa- ja talousoikeus sekä siviiliprosessioikeus, erittäinkin ulosotto ja konkurssioikeus
VI jaosto: rikosoikeus ja rikosprosessioikeus, erittäinkin uuden rikoslain valmistaminen.

Kun II jaosto oli määrätty toimimaan tarkastusjaostona ja uusi VI jaosto perustettu, oli lainvalmistelukunta saavuttanut sellaisen jäsenmäärän ja saanut sellaisen organisaation, jolla se oli tuleva toimeen yli 20 vuotta, 1960-luvun alkuun.

»Svensk Juristtidning» -lehdelle 1943 lähettämässään selonteossa[7] *John Uggla* kertoo, että sota-aikana useat (»flere») lainvalmistelukunnan jäsenet oli kutsuttu sotilaspalvelukseen. Ugglan mukaan ei 1940-luvun alussa yleensäkään noudatettu mitään jyrkkää tehtävänjakoa jaostojen kesken; poikkeuksena oli laintarkastusta suorittava II jaosto ja myös VI jaosto, jolla oli oma erikoisalansa, nimittäin rikosoikeudelliset lainsäädäntöasiat. Käytännössä I jaosto, joka aikaisemmin oli käsitellyt perustuslain ja siviilioikeuden piiriin kuuluvia asioita, oli viime aikoina pääasiassa omistautunut lainsäädäntöasioille, jotka johtuivat sodasta ja alueluovutuksista sekä vastaavasti maahan uudelleen liitettyjen osien oikeudellista uudelleenjärjestämistä. III jaosto taas oli käsitellyt hallinto-oikeudellista laatua olevia kysy-

[7] Uggla 1943 s. 631—633.

myksiä. IV jaosto oli käsitellyt kunnallislainsäädännön ja lääkintölaitoksen alaan kuuluvia asioita, ja V jaosto oli pääasiassa työskennellyt sota-aikaan liittyvien kysymysten ja sodan vaatiman taloudellisen erityislainsäädännön parissa. Osan jäsenistä ollessa sotapalveluksessa oli tiettyjen asioiden valmistelu uskottu tilapäisesti kokoonpannuille jaostoille.

Lainvalmistelukunnan saamat toimeksiannot osoittavat, että talvisodan ja välirauhan aikana lainvalmistelukunnalle annettiin enimmäkseen sodanaikaisista ja -jälkeisistä erikoisolosuhteista johtuneita valmistelutehtäviä. Välirauhan aikana annetuista toimeksiannoista monet liittyvät rauhansopimuksesta johtuneisiin alueluovutuksiin. Kuitenkin runsaat puolet näidenkin toimeksiantojen perusteella laadituista ehdotuksista julkaistiin lainvalmistelukunnan julkaisusarjassa.[8] Myös jatkosodan aikaiset toimeksiannot liittyivät enimmäkseen sota-aikaan. Jatkosodan aikaisten toimeksiantojen perusteella laadituista ehdotuksista julkaistiin harvemmat kuin talvisodan ja välirauhan aikaisista. Kuitenkin jatkosodan aikana annettiin myös normaaliin elämänmenoon liittyviä toimeksiantoja, kuten esimerkiksi 1942, 1943 ja 1944 annetut toimeksiannot etunimilain laatimiseksi ja heinäkuussa 1944 annettu kastroimislain laatimista koskeva toimeksianto.[9]

Jatkosodan aikana näyttääkin lainvalmistelukunnalla olleen aikaa myös sota-ajasta riippumattomaan lainvalmisteluun, mistä ovat osoituksena erinäiset sen jatkosodan aikana julkaisemat ehdotukset, joista osa perustui ennen sotia saatuihin toimeksiantoihin.

> Jatkosodan aikana valmistuivat muun muassa ehdotus leimaverolaista (LVK 1942:1), ehdotus eräiden viranomaisten toimituskirjoista ja virkatoimista suoritettavain maksujen perusteista (LVK 1942:2), mietintö maistraatin tehtäväin toimittamisesta oikeudenkäyntiuudistuksen jälkeen (LVK 1942:6), ehdotus kunnallisten terveyssisarten toiminnan järjestämiseksi (LVK 1942:7), ehdotus laiksi kunnallisista äitiys- ja lastenneuvoloista (LVK 1943:2) ja kunnan kätilöistä (LVK 1943:3), mietintö ja ehdotus etunimistä (LVK 1944:1 ja 3) sekä mietintö muutoksenhausta hallintoasioissa (LVK 1944:5).[10]

Jatkosodan päättymisen jälkeen syyskuusta 1944, sodan tosin jatkuessa huhtikuuhun 1945 Saksaa vastaan käytävänä Lapin sotana, koskivat lainvalmistelukunnan toimeksiannot osin välirauhansopimuksen täytäntöönpanoa ja muita sodan jälkeen tarvittuja järjestelyjä, mutta huomattavassa

[8] Vettenranta 1984b s. 244—287.
[9] M.t. s. 287—344.
[10] Mäntynen 1980 s. 57—60.

määrin myös normaaleja lainvalmistelutehtäviä. Esimerkiksi jo 13. 9. 1944 — jatkosotahan päättyi 4. 9. 1944 — III jaosto sai tehtäväkseen laatia ehdotuksen, jolla toteutettaisiin KKO:n ja KHO:n esittelijöiden samanarvoisuus tuomarien kanssa. III jaosto puolestaan sai 24. 11. 1944 tehtäväkseen valmistaa aikaisempien ehdotusten pohjalta ehdotuksen kunnallislainsäädännön koonnasta, ja IV jaosto sai 27. 11. 1944 tehtäväkseen valmistella ehdotuksen asemakaavalainsäädäntöön tarvittavista muutoksista.[11]

Jaostojen työnjako vakiintui 1950-luvulla sellaiseksi, että 1. jaosto suoritti ensi sijassa siviilioikeudellisia lainvalmistelutöitä, 3. jaosto käsitteli hallinto-oikeuden alaan kuuluvia tehtäviä, etenkin virkamieslainsäädäntöä, 4. jaosto talousoikeudellisia sekä kunnallislainsäädännön piiriin kuuluvia asioita, 5. jaosto prosessioikeuden alaan kuuluvia ja 6. jaosto rikosoikeudellisia tehtäviä.[12] Ja lainvalmistelukunnan 2. jaosto, kuten edellä on kerrottu, hoiti tarkastustehtäviä.

Oikeusministeriöstä annetun asetuksen muuttamisesta annetulla asetuksella (87/50) uusittiin erinäisiä pykäliä, joissa oli myös lainvalmistelukuntaa koskevia säännöksiä; lainvalmistelukuntaa koskeneet säännökset kuitenkin jäivät lähes kaikki sanasta sanaan entiselleen. Asetuksen 4 §:n 2 kohdassa säädettiin kuitenkin, että lainsäädäntöneuvokselta vaadittiin kelpoisuusehtona lainopin kandidaatin tutkinto. Tämäkin muutos oli yksinomaan muodollinen, sillä ylemmän oikeustutkinnon tilalle oli Helsingin yliopiston lainopillisessa tiedekunnassa suoritettavista tutkinnoista 1948 annetun asetuksen (384/48) mukaan tullut lainopin kandidaatin tutkinto.

14.2. Lainsäädäntöneuvoksen arvo

Syyskuussa 1946 lainvalmistelukunnan jäsenet saivat oikeuden käyttää lainsäädäntöneuvoksen arvonimeä. Uudistus toteutettiin oikeusministeriöstä annetun asetuksen muuttamisesta 20 päivänä syyskuuta 1946 annetulla asetuksella (699/46). Asetuksen 3 §:n 1 momentin 2 kohta muutettiin muotoon: »Ministeriön viran ja toimen haltijoita ovat . . . lainvalmistelukunnassa tarpeellinen määrä lainsäädäntöneuvoksia vanhempina ja nuorempina jäseninä. . .»

---

[11] Vettenranta 1984b s. 345—375. KKO:n ja KHO:n esittelijöiden asemasta ja LVK:n ehdotuksen pohjalta 1944 annetusta esityksestä (HE 80/1944 vp.) ja laista (702/44) ks. Tyynilä 1983 s. 13—15.

[12] KomM 1955:6 s. 28. Jaostojen numeroinnissa aikaisemmin käytetyt roomalaiset numerot vaihtuivat 1950-luvulla arabialaisiin.

Tätä ennen lainvalmistelukunnan jäsenet olivat olleet vain »lainvalmistelukunnan jäseniä» ja käyttäneet arvoniminään taustavirkojensa mukaisia virka-arvoja, erikseen saamiaan arvonimiä (esim. *John Ugglalla* oli *Ernst Forsmanin* tapaan laamannin arvonimi) tai oppiarvojaan. Autonomian aikana eivät virkanimikkeet useinkaan olleet arvonimiä muistuttavia, koska virkamiehet saattoivat erikseen saada keisarilta arvonimen palkkioksi palvelustaan. Tällaisia arvonimiä olivat ylimmissä rangeissa yläpäästä alaspäin lukien esimerkiksi todellinen salaneuvos, salaneuvos, todellinen valtioneuvos ja valtioneuvos. Ylimmät senaatin esittelijät olivat virkanimikkeeltään esittelijäsihteereitä, mutta he kuuluivat korkeaan 5. arvoluokkaan, samaan kuin valtioneuvos. Vuoden 1897 arvojärjestyksen mukaan virkamies saattoi saada kahta luokkaa ylemmän arvonimen kuin mihin hänen virkansa kuului.[13] Vanhimpia vieläkin käytössä olevia neuvosvirkanimikkeitä on hovioikeudenneuvos. Alkujaan tämä arvonimi kuului niille hovioikeuden jäsenille, jotka olivat myös valtaneuvoston jäseniä, eli valta- ja hovioikeudenneuvoksille. Vuonna 1623 perustetussa Turun hovioikeudessa lienee ollut valta- ja hovioikeudenneuvoksia vuodesta 1662; alussa Turussa oli vain asessoreita.[14]

Hallitusmuotoa säädettäessä oli esillä, että arvonimien myöntäminen tasavallassa kiellettäisiin. Myönnytyksenä oikeistolle tästä kiellosta viime vaiheessa luovuttiin.[15] Erikseen myönnettävien arvonimien ohella on tasavallassa käytössä arvonimiä, jotka liittyvät tiettyyn virkaan, ja arvonimiä vastaavia virkanimikkeitä. Esimerkiksi korkeimman oikeuden jäsenet saivat oikeusneuvoksen arvon ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenet hallintoneuvoksen arvon, kun nämä tuomioistuimet 1918 perustettiin. Valtioneuvoston esittelijäsihteerit muutettiin esittelijäneuvoksiksi vuoden 1922 valtioneuvoston ohjesäännöllä (80/22) ja esittelijäneuvokset hallitusneuvoksiksi vuoden 1943 valtioneuvoston ohjesäännöllä (995/43).

Lainsäädäntöneuvoksen arvoa koskeneen asetuksen asiakirjoihin liitetyssä esittelijän muistiossa todettiin, että lainvalmistelukunnan jäsenten oli virka-asioissaan usein käytettävä sitä arvonimeä, mikä kullakin oli varsi-

[13] Arvojärjestys Suomen Suuriruhtinaanmaalle 15. 7. 1897.

[14] Blomstedt 1973 s. 80—81. V:n 1719 ja v:n 1720 HM:n mukaan hovioikeudenneuvoksen arvo kuului kunkin hovioikeuden virkaiältään vanhimmalle asessorille. Käytännössä kuitenkin ryhdyttiin hovioikeudenneuvoksetkin nimittämään erikseen ehdollepanosta, ja v:n 1772 HM:n mukaan hovioikeudenneuvokset muodostivatkin oman virkaryhmänsä; ks. Tyynilä 1983 s. 32—38.

[15] Esim. Waris 1968 s. 40.

naisen virkansa perusteella tai muuten. Kun tästä oli osoittautunut aiheutuvan väärinkäsityksiä ja muutakin haittaa, oli oikeusministeriö muistion mukaan pitänyt tarpeellisena asetuksen muuttamista niin, että lainvalmistelukunnan jäsenille vahvistettaisiin asetuksessa lainsäädäntöneuvoksen arvonimi, »jonka nimityksen lainvalmistelukunnan jäsenet ovat itse katsoneet asianmukaisimmaksi».[16]

Asian esitteli valtioneuvoston yleisistunnossa hallitusneuvos *Teini Ahava*[17] ja presidentin esittelyssä tasavallan presidentti *J. K. Paasikivelle* kansandemokraattinen oikeusministeri *Eino Pekkala*[18]. *Mauno Pekkalan* (SKDL) johtama kansandemokraattien, sosialidemokraattien, maalaisliiton ja ruotsalaisen kansanpuolueen hallitus oli asiasta yksimielinen.[19] Asian käsittelyn pohjana oikeusministeriössä oli tarkastusjaoston vanhemmaksi jäseneksi 1945 *Y. W. Puhakan* jälkeen tulleen *Ensio Kytömaan* laatima muistio, ja myös asetuksenmuutos oli Kytömaan valmistelema. Arvella voi myös, että Kytömaa oli muutoinkin hankkeen puuhamiehenä.[20]

Kytömaan muistiossa kerrottiin, että lainvalmistelukunnan jäsenet olivat eri virka-aloilta, joten heidän arvonimensä suuresti vaihtelivat. Tästä oli muistion mukaan käytännössäkin sikäli haittaa, että viranomaisille ja yksityisille henkilöille näiden joutuessa tekemisiin lainvalmistelukunnan jäsenten kanssa tuotti vaikeuksia sopivan puhuttelusanan löytäminen, lainvalmistelukunnan jäsenen nimitys kun ilmeisestikään ei sopinut puhuteltaessa. Muistiossa kiinnitettiin huomiota siihen, että

> »kun sellainen lainvalmistelukunnan jäsen, jolla jo entisen virkatoimensa perusteella ei ole tehtävää vastaavaa arvonimeä, joutuu kääntymään viranomaisen ja muidenkin puoleen, on käytettävissä olevan

[16] Asiakirjat aktissa N:o 2672/4.A/46 (OM).

[17] Valtioneuvoston ptk 19. 9. 1946.

[18] Valtioneuvoston ptk 20. 9. 1946.

[19] Em. ptk:t.

[20] Aktissa (2672/4.A/46) olevaan muistioon on lyijykynällä kirjoitettu »Kytömaalta». Asetuksenmuutos on lyijykynällä luonnosteltu nykyisin lainvalmisteluosaston tarkastustoimiston päällikön huoneessa olevaan vuoden 1938 asetuskokoelmaan; asetukseen (427/38), jolla kyseinen 3 § oli 22. 12. 1938 muutettu (lainvalmistelukuntaa koskeva kohta oli tällöin säilynyt ennallaan). Tämä asetuskokoelma on kaikella todennäköisyydellä 1945 ollut tarkastusjaostossa Kytömaan käytössä.

Kytömaa oli filosofian maisteri ja lakitieteen kandidaatti. Hänellä ei lainvalmistelukunnassa ollessaan ollut taustavirkaa. Kytömaa oli tullut lainvalmistelukuntaan 1936; tarkastusjaoston vanhempana jäsenenä hän oli 1945—1960 ja tarkastustoimiston päällikkönä 1960—69. Kytömaa oli edistyspuolueen kansanedustajana vuosina 1945—48, joille tässä selostetut tapahtumatkin ajoittuvat. Ks. esim. Hietaniemi 1980.

arvonimen puute estämässä tarpeellisen arvonannon herättämistä asianomaisessa viranomaisessa tai yksityishenkilöissä, näillä kun useinkaan ei ole tietoa lainvalmistelukunnan jäsenen asemasta ja tehtävistä».

Muistiossa katsottiin olevan asianmukaista, että suunnitellussa arvonimessä esiintyisi neuvos-sana ja sen etuliitteenä työn laatua osoittava sana. Tätä perusteltiin seuraavasti:

> »Kun lainsäädäntötyön on katsottava olevan sangen vaativaa, on lainvalmistelukunnan jäseniä nimitettäessä pyritty virastoon kiinnittämään mahdollisimman pätevää lakimiesvoimaa, mistä johtuen lainvalmistelukunnan jäsenet palkkauksen suhteen on rinnastettu ministeriöiden korkeimpiin viranhaltijoihin, vanhempi jäsen ministeriön kansliapäällikköön ja nuorempi jäsen hallitusneuvokseen.»

Muistion mukaan olisivat kysymykseen voineet tulla laki-, lainsäädäntö- ja lainvalmisteluneuvos nimitykset. Näistä olisi »lakineuvos» muistion kirjoittajan mielestä lyhyytensä vuoksi ollut ehkä onnistunein ja vastannut Ruotsissa käytännössä ollutta lagråd nimitystä. Kun tällä nimityksellä kuitenkin muistion mukaan oli oma tsaristinen kaikunsa, oli siitä ollut ehdotuksessa luovuttava. Näin päädyttiin ehdottamaan nimeä lainsäädäntöneuvos, »joka vastaa lainvalmistelukunnan jäsenelle lainsäädäntömenettelyn ensimmäisessä vaiheessa kuuluvia tehtäviä».[21]

Lainsäädäntöneuvoksen arvonimellä lienee ollut erityinen merkitys tarkastusjaostolle, joka joutui jatkuvasti asioimaan eri ministeriön esittelijöiden kanssa. Vaikka arvonimellä onkin vain symbolinen merkitys, se omalta osaltaan merkitsi lainvalmistelukunnan kehittämistä kiinteämmäksi instituutioksi ja korosti sen jäsenten asemaa.

14.3. Palkkausasioita

Kuten edellä jaksossa 12.2. on mainittu, lainvalmistelukunnan jäsenten palkkauksesta oli vuodesta 1924 säädetty sinä vuonna annetussa asetuksessa valtion viroista ja toimista suoritettavan palkkauksen perusteista annetun lain täytäntöönpanosta. Tarkastusjaoston tultua perustetuksi muutettiin asetusta 1936 annetulla asetuksenmuutoksella (226/36) niin, että sen

[21] Lainsäädäntöneuvos -tittelin syntyvaiheita on tämän kirjoittaja selostanut oikeusministeriön lainvalmisteluosaston viikkotiedote »5»:ssä 18. 9. 1981 olleessa kirjoituksessa »Lainsäädäntöneuvos 35 vuotta».

13 §:ssä nyt mainittiin tarkastusjaoston jäsenten kuuluvan II palkkausluokkaan. Muiden jaostojen vanhemmat jäsenet sen sijaan kuuluivat edelleen IV ja nuoremmat jäsenet V palkkausluokkaan.

Samalla asetuksenmuutoksella 1936 tarkistettiin myös asetuksen 3 §:ssä olevaa luetteloa eri palkkausluokkiin kuuluvista viroista. Samaan II palkkausluokkaan kuin tarkastusjaoston jäsenet kuuluivat luettelon mukaan tuolloin presidentin kanslian ja ulkoasiainministeriön kansliapäällikkö sekä ylemmän palkkausluokan erikoislähettiläs. Muiden jaostojen vanhempien jäsenten kanssa IV palkkausluokkaan kuuluivat muun muassa hovioikeuksien varapresidentit, professorit ja kansliapäällikkönä olevat hallitusneuvokset sekä nuorempien jäsenten kanssa V palkkausluokkaan muun muassa valtioneuvoston esittelijäneuvokset ja hovioikeudenneuvokset.

Vuonna 1937 annetulla asetuksenmuutoksella (107/37) I ja III—V jaoston vanhemmat jäsenet nostettiin III palkkausluokkaan ja nuoremmat jäsenet IV palkkausluokkaan; peruspalkka III palkkausluokassa oli tuolloin 81 000 markkaa ja IV:ssä 75 000 markkaa. Samalla nousivat III palkkausluokkaan myös hovioikeuksien varapresidentit ja professorit sekä IV palkkausluokkaan esittelijäneuvokset ja hovioikeudenneuvokset. Kun kansliapäällikkönä oleva esittelijäneuvos edelleenkin sai palkkauksensa yhdellä palkkausluokalla korotettuna, pysyivät vanhempi jäsen ja oikeusministeriön kansliapäällikkö samassa palkkausluokassa.

Vuonna 1942 annettiin eduskunnalle esitys uudeksi laiksi valtion viran ja toimen haltijain palkkauksesta.[22] Esityksen liitteenä oli luonnos asetukseksi, jossa kuitenkaan ei ollut aikaisemman asetuksen 13 §:ää vastaavaa säännöstä lainvalmistelukunnan jäsenten palkkauksesta. Tästä syystä oikeusministeriö antoi lainvalmistelukunnan III jaoston vanhemman jäsenen ja I jaoston nuoremman jäsenen tehtäväksi harkita, olisiko syytä erikoissäännöksillä järjestää lainvalmistelukunnan jäsenten asema siten, että jäsenet palkkaukseen, eläkkeeseen ja muihin etuihin nähden edelleenkin rinnastetaan peruspalkkaisen viran haltijoihin. Lausunnossaan, joka on päivätty 13. 10. 1942, *K. J. Ståhlberg* ja *Harald Brunou* katsoivat, että lainvalmistelukunnan nuorempi jäsen olisi samaten kuin tähänkin asti rinnastettava esittelijäneuvoksen kanssa sekä vanhempi jäsen luettava yhtä ja laintarkastusjaoston jäsenet vielä yhtä luokkaa ylemmiksi. Perusteluiksi lausunnossa selostettiin lainvalmistelukunnan jäsenille asetettavia vaatimuksia ja todettiin, että näitä vaatimuksia täyttäviä jäseniä on lainvalmis-

[22] HE 87/1942 vp.; sen perusteella annettiin vuoden 1942 palkkalaki (1032/42).

telukuntaan tuskin saatavissa alemmalla palkkauksella kuin esittelijäneuvoksella on.[23]

Lainvalmistelukunnan käsityksen mukaan säännös lainvalmistelukunnan jäsenten palkkauksesta olisi voitu vastakin ottaa palkkausasetukseen. Mutta kun valtiovarainministeriöstä oli saatu tietää, että säännös oli katsottu poisjätettäväksi siitä syystä, »että lainvalmistelukunnan jäsenet eivät varsinaisesti ole peruspalkkaisia, vaikka niiden kanssa rinnastetut», lähetti lainvalmistelukunta lausuntonsa ohessa ehdotuksen erilliseksi asetukseksi asiasta.[24]

Lainvalmistelukunnan jäsenten palkkauksesta annettiinkin 19 päivänä tammikuuta 1943 erityinen asetus (38/43), joka liittyi samana päivänä valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta annettuun asetukseen (36/43). Asetuksen mukaan nuoremman jäsenen palkkio vastasi 31 ja vanhemman jäsenen 32 palkkausluokkaan kuuluvaa peruspalkkaa. Sen ohella lainvalmistelukunnan jäsenellä oli oikeus samanlaiseen ikälisään ja kalliinpaikanlisään, palkkaukseen virantoimituksen keskeytyksen aikana sekä virkalomaan kuin valtion peruspalkkaisessa virassa tai toimessa olevalle oli säädetty. Palkkausluokat olivat yhtä ylemmät kuin Ståhlbergin ja Brunoun lausunnossa oli ehdotettu, mutta tarkastusjaoston jäsenet menettivät erikoisasemansa; sen jäsenten palkkaus oli nyt samanlainen kuin muidenkin jaostojen jäsenten.

Uudessa palkkausjärjestelmässä oli palkkausluokkia kaikkiaan 38, joten lainvalmistelukunnan jäsenten välimatka palkkataulukon yläpäähän kasvoi. Esittelijäneuvokset ja professorit olivat samassa palkkausluokassa 31 kuin nuoremmat jäsenet, mutta hovioikeudenneuvokset olivat 30 ja asessorit 29 palkkausluokassa. Uudenkin asetuksen mukaan kansliapäällikkönä oleva hallitusneuvos sai yhtä palkkausluokkaa ylempää eli 32 luokan mukaista palkkausta. Samana vuonna annetulla uudella asetuksella valtion viran tai toimen haltijan oikeudesta eläkkeeseen (151/43), jolla korvattiin vuoden 1924 vastaava asetus, säädettiin lainvalmistelukunnan jäsenelle edelleenkin oikeus eläkkeeseen samojen perusteiden mukaan kuin peruspalkkaiselle viran tai toimen haltijalle (9 §).

Asetus lainvalmistelukunnan jäsenten palkkauksesta uusittiin vuodesta 1948 lähes vuosittain yleisen palkkausasetuksen muutosten myötä. Vuoden 1948 asetuksella (673/48) palkkausluokat säilyivät ennallaan. Seuraavana vuonna (asetus 478/49) nousi nuoremman jäsenen palkkio 32 ja van-

[23] Ståhlberg (julk.) 1949 s. 59—61.

[24] M.t. s. 61.

hemman 33 palkkausluokkaan, sitä seuraavana (asetus 352/50) vastaavasti 33 ja 34 palkkausluokkaan. Vuoden 1954 asetuksen (295/54) mukaan vastasi nuoremman jäsenen palkkio 34 palkkausluokkaa ja vanhemman 35 palkkausluokkaa, vuoden 1955 asetuksen (236/55) mukaan nuoremman 35 ja vanhemman 37 palkkausluokkaa sekä vuoden 1956 asetuksen (20/56) mukaan nuoremman 36 ja vanhemman jäsenen 38 palkkausluokkaa.

Vuonna 1956 palkkausluokkia oli jo 43. Yleisen palkkausasetuksen samana vuonna annetun muutoksen (16/56) mukaan »tavallisen» hallitusneuvoksen palkkaus oli edelleenkin sama kuin nuoremman jäsenen. Varsinainen professori oli yhtä palkkausluokkaa ylempänä palkkausluokassa 37 ja hovioikeudenneuvos yhtä palkkausluokkaa alempana palkkausluokassa 35. Palkkausasetuksen samalla muutetun 3 §:n mukaan ministeriön kansliapäällikkönä olevalle hallitusneuvokselle maksettiin palkkausta kahta palkkausluokkaa ylemmän luokan mukaan kuin 1 §:ssä oli sanottu. Kun lainsäädäntö- ja oikeushallinto-osaston hallitusneuvos osastopäällikkönä kuului 37 palkkausluokkaan, oli hänen palkkausluokkansa kansliapäällikkönä 39 eli yhtä ylempi kuin lainvalmistelukunnan vanhemman jäsenen.

Myös lainvalmistelukunta itse osallistui — koska järjestelmä tosiasiallisesti sitä vaati — palkkauksestaan käytävään keskusteluun. Lainvalmisteluosastolla säilytettävissä lainvalmistelukunnan papereissa[25] on näiltä ajoilta useita palkkausasioita koskevia kirjelmäluonnoksia ja -kopioita.

Esimerkiksi vuonna 1946 valtiovarainministeriön asettamalle palkkauskomitealle osoittamassaan kirjelmässä lainvalmistelukunnan jäsenet ilmoittivat, ettei palkkauksen järjestäminen 31 ja 32 palkkausluokan mukaan heidän mielestänsä vastannut lainvalmistelukunnan jäsenen työn laatua ja merkitystä. Kirjelmän mukaan lainvalmistelutyöhön liittyvä perehtyminen koti- ja ulkomaiseen lainsäädäntöön sekä oikeusperiaatteisiin samoin kuin oikeushistoriallisten tutkimustöiden suorittaminen oli läheisesti verrattavissa tieteelliseen tutkimustyöhön; lainsäädäntötyötä oli kirjelmän mukaan pidettävä suuressa määrin luovana työnä, »jonka merkitystä on valtiovallan taholta viime aikoina erikoisesti korostettu»:

> »Tieteellisestä tutkimustyöstä, johon lainvalmistelutyötä edellä on verrattu, se kuitenkin eroaa eräässä tärkeässä kohdassa. Jos tieteellisen tutkimustyön tulos osoittautuu huonoksi, työ todetaan sellaiseksi eikä tuloksille anneta arvoa. Jos sen sijaan voimassa olevat säännökset perustuvat heikosti suoritettuun valmisteluun, yhteiskunta voi joutua monella tavoin kärsimään seurauksista.»

[25] LAO:n asiakirjat, kansio »Lvk:n asema».

Vuoden 1946 kirjelmässä esitetyn kannan mukaan lainvalmistelukunnan vanhempien jäsenten palkkioiden olisi tullut määräytyä yhtä ja nuorempien kahta palkkausluokkaa alemman palkkausluokan mukaan kuin ylimpien tuomioistuinten jäsenten. Vuonna 1950 oikeusministeriölle lähetetyssä kirjelmässä puolestaan ehdotettiin palkkaeroksi ylimpien tuomioistuinten jäseniin vanhemman jäsenen osalta kahta ja nuoremman jäsenen osalta kolmea palkkausluokkaa. Tarkastusjaoston nuorempi jäsen ehdotettiin vuoden 1950 kirjelmässä rinnastettavaksi vanhempiin jäseniin.

14.4. Lainvalmistelukunnan jäsenistä 1940- ja 1950-luvulla

Lainvalmistelukunnassa 1940- ja 1950-luvulla olleista miehistä useimmat viipyivät lainvalmistelukunnassa pitempään kuin yhden toimikauden.[26] Lainvalmistelukuntaan 1930-luvulla tulleista viipyivät pisimpään *Ensio Kytömaa* (lainvalmistelukunnassa 1936—1960 ja sen jälkeen tarkastustoimiston toimistopäällikkönä vuoteen 1969) ja *Reino Ellilä* (1939—1960). Heti sotien jälkeen siirtyivät muihin tehtäviin *Y. W. Puhakka* (1929—1945), *Paavo Kastari* (1937—1945), *Filip Jaatinen* (1939—1945), *Heikki Tauleri* (1939—1945 ja 1946) ja *Niilo Luukanen* (1939—1946) ja eläkkeelle *K. J. Ståhlberg* (1926—1945). *John Uggla* (1919—1949) jäi eläkkeelle 79-vuotiaana 1949.

Lainvalmistelukuntaan 1940-luvulla tulleista olivat yhtä toimikautta pitempään lainvalmistelukunnassa *Rolf Granfelt* (1940—1953; kuolemaansa asti), *Harald Brunou* (1940—1944), *Jaakko Enäjärvi* (1945—1949), *Antero Laakso* (1945—1951), *Helge Halme* (1945—1964), *Johannes (Jussi) Haltia* (1945—1952), *Marjos Rapola* (1946—1956), *Olavi Salervo* (1946—1955), *Jaakko Rautapää* (1948—1955), *Pauli Koski* (1948—1956) ja *Tenho Autere* (1949—1963). Yhden kauden tai vastaavan ajan olivat lainvalmistelukunnassa *Jalmari Kalha* (1945—1947), *Harry Venoja* (1946—1949; kuolemaansa asti) ja *Antti Hannikainen* (1947—1950).[27]

---

[26] Tämän tutkimuksen puitteisiin ei varsinaisesti kuulu lainvalmistelukunnan henkilöhistoria, koska lainvalmistelukunnan 100-vuotishistoriahankkeen merkeissä julkaistaan matrikkeli lainvalmistelukunnan jäsenistä. Organisaatiokehitystä koskevan kuvauksen elävöittämiseksi kuitenkin seuraavassa tarkastellaan vähän laveammin 1940- ja 1950-luvun jäsenistöä. Lähteinä ovat lähinnä Salonen 1964, s. 1055—1056, Suomen Lakimiehet 1958 ja 1970, Kuka kukin on 1964 ja 1970, Mali (toim.) 1959, Vaarnas 1976 ja Hietaniemi 1980.

[27] Näistä Granfelt tuli lainvalmistelukuntaan (tarkastusjaostoon) 48-vuotiaana

Lainsäädäntöneuvoksiksi 1950-luvulla määrätyistä useamman kuin yhden toimikauden olivat lainvalmistelukunnassa *Eero Manner* (1950—1956), *Aarne Nuorvala* (1950—1955), *Kurt Westerholm* (1953—1959), *Risto Leskinen* (1953—1960), *Erkki Rankama* (1955—1959), *Kalevi Airaksinen* (1956—1974), *Pentti Kurkela* (1956—1974), *U. J. Castrén* (1957—1964; aikaisemmin 1919—1926), *Östen Elfving* (1957—1962), *Lars Dufholm* (1959—1960 ja vuodesta 1960 edelleen tarkastustoimiston lainsäädäntöneuvoksena) ja *L. H. Salonen* (1959—1970). Vähän yli tai alle yhden toimikauden olivat lainvalmistelukunnassa *Pauli Lehtosalo* (1951—1953), *Matti Aura* (1956—1959, aikaisemmin 1926—1927) ja *Nils H. Sundberg* (1959—1962).[28]

Edellä mainituista jäsenistä olivat useimmat lakitiedetten kandidaatteja, lakitieteen kandidaatteja tai lakitieteen lisensiaatteja eli lainopillista perustutkintoa (vuoteen 1948 ylempi oikeustutkinto, sen jälkeen lainopin kandi-

---

asianajajan tehtävistä, Brunou 44-vuotiaana Viipurin hovioikeuden asessorin virasta, Enäjärvi 39-vuotiaana kauppa- ja teollisuusministeriön vanhemman hallitussihteerin virasta, Laakso 45-vuotiaana ap. nuor. oikeussihteerin virasta, Halme 44-vuotiaana Oy Alkoholiliike Ab:n lakimiehen tehtävistä; sitä ennen hän oli ollut mm. Kulutusosuuskuntien Keskusliiton lakimiehenä, Haltia 48-vuotiaana valtion tapaturmaviraston johtajan virasta, Rapola 46-vuotiaana maatalousministeriön asutusasiainosaston asutusneuvoksen virasta, Salervo 34-vuotiaana oikeusministeriön nuoremman hallitussihteerin virasta, Rautapää 41-vuotiaana eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sihteerin tehtävästä, Koski 51-vuotiaana Uudenmaan lääninhallituksen vanhemman lääninsihteerin virasta, Autere 38-vuotiaana nuor. oikeuskanslerinsihteerin virasta, Kalha 52-vuotiaana Viipurin hovioikeuden hovioikeudenneuvoksen virasta, Venoja 46-vuotiaana yp. hallintosihteerin virasta ja Hannikainen 37-vuotiaana Itä-Suomen hovioikeuden notaarin virasta; Hietaniemi 1980. Iät on laskettu syntymävuoden ja lainvalmistelukuntaantulovuoden perusteella, joten tosiasiallinen ikä saattaa poiketa yhdellä vuodella edellä mainituista.

[28] Näistä Manner tuli LVK:aan 37-vuotiaana Helsingin yliopiston talousoikeuden assistentin toimesta, Nuorvala 38-vuotiaana valtiovarainministeriön vanh. hallitussihteerin virasta, Westerholm 33-vuotiaana eduskunnan ruots. kanslian notaarin tehtävistä, Leskinen 38-vuotiaana ap. nuor. oikeussihteerin virasta, Rankama 41-vuotiaana sosiaaliministeriön hintaosaston toimistopäällikön tehtävästä; hän oli tuolloin myös nuor. hallintosihteeri, Airaksinen 45-vuotiaana rautatiehallituksen apulaisasiainvalvojan ja kiinteistöjaoston päällikön virasta, Kurkela 36-vuotiaana oikeusministeriön yhdistysrekisteritoimiston päällikön virasta, Castrén 70-vuotiaana jäätyään eläkkeelle KHO:n presidentin virasta, Elfving 43-vuotiaana Helsingin hovioikeuden ap. hovioikeudenneuvoksen virasta, Dufholm 39-vuotiaana eduskunnan ruots. kanslian v.t. notaarin toimesta, Salonen 45-vuotiaana oikeuskanslerinviraston esittelijäneuvoksen virasta, Lehtosalo 41-vuotiaana eduskunnan oikeusasiamiehen sihteerin virasta, Aura 70-vuotiaana jäätyään eläkkeelle hallintoneuvoksen virasta ja Sundberg 49-vuotiaana KKO:n esittelijäneuvoksen virasta; Hietaniemi 1980 ja Suomen Lakimiehet 1970 (iät on laskettu toimikauden 1. vuoden ja syntymävuoden erotuksena).

daatin tutkinto) ylemmän tutkinnon suorittaneita. Lakitieteen tohtoreina ei 1940- ja 1950-luvulla tultu lainvalmistelukuntaan, lukuunottamatta Y. W. Puhakkaa, joka oli uudestaan lainvalmistelukunnassa neljä kuukautta 1955. Lainvalmistelukunnassa ollessaan sen sijaan tohtoreiksi väittelivät Paavo Kastari (1940), Harry Venoja (1947), Antti Hannikainen (1948), Reino Ellilä (1949) ja Eero Manner (1953); Tenho Autere väitteli tohtoriksi pian lainvalmistelukunnasta lähtönsä jälkeen (1965).[29]

Kun 1920- ja 1930-luvuilla melko useat lainvalmistelukunnan jäsenet olivat olleet avoimesti oikeistolaisia tai keskustalaisia poliitikkoja, ei 1940- ja 1950-luvulla enää monikaan ollut julkipoliitikko, jos kohta jäsenkirja joillakuilla olikin.[30] Kansanedustajana 1940- ja 1950-lukulaisista oli vain Ensio Kytömaa, 1945—1948 edistyspuolueen kansanedustajana. Poliittisin tunnuksin ministereinä olivat Pauli Lehtosalo maalaisliittolaisena 2. valtiovarainministerinä ja 2. kauppa- ja teollisuusministerinä 1959—1961 sekä oikeusministerinä ja 2. kauppa- ja teollisuusministerinä 1961—1962; tätä ennen hän oli 1958 maatalousministerinä ammattiministerin ominaisuudessa, ja Antti Hannikainen maalaisliittolaisena oikeusministerinä 1959—1961. Ammattiministereinä olivat Paavo Kastari 2. kulkulaitosministerinä 1957—1958 ja kulkulaitosten ja yleisten töiden ministerinä 1958 sekä Aarne Nuorvala pääministerin sijaisena ja ministerinä valtioneuvoston kansliassa 1963—1964.

Useat edellä mainituista siirtyivät lainvalmistelukunnasta korkeimman oikeuden jäseniksi: Harald Brunou 1944, Filip Jaatinen 1945, Heikki Tauleri 1946, Niilo Luukanen 1946, Jaakko Enäjärvi 1950 ja Antero Laakso 1951. Myöhemmin tulivat oikeusneuvoksiksi myös Antti Hannikainen (1956), Eero Manner (1967), Östen Elfving (1964) ja Nils H. Sundberg (1966). Korkeimman hallinto-oikeuden jäseniksi siirtyivät Jussi Haltia (1952; ensin ylimääräiseksi hallintoneuvokseksi 1950 — vuosina 1954—55 Haltia oli Kansaneläkelaitoksen

[29] Kompetenssikomitea kertoi mietinnössään 1955 (KomM 1955: 17), että lainvalmistelukunnassa 1. 5. 1955 olleista 12 jäsenestä vain kaksi ei ollut suorittanut lakitieteen lisensiaatin tutkintoa vastaavaa tutkintoa ja että kolmella jäsenellä oli lakitieteen tohtorin arvo. Juristeja koskeva osa mietinnöstä on julkaistu LM:ssä 1955, s. 732. Tohtorit olivat Ellilä, Manner ja Puhakka.

[30] Vuoden 1964 »Kuka kukin on» -teoksessa ilmoittivat puoluekantansa Lars Dufholm (rkp) ja Pauli Lehtosalo (keskustapuolue); Jaakko Rautapää ilmoitti puoluekannakseen »oikeisto» ja Kurt Westerholm »vapaamielinen». Westerholm ilmoitti vuoden 1970 »Kuka kukin on» -teoksessa puoluekannakseen sos.dem.; rkp:n keskushallituksen jäsen hän oli ollut 1954—1957.

hallituksen jäsenenä ja uudestaan hallintoneuvoksena vuodesta 1955), Pauli Koski (1960; aluksi ylimääräiseksi hallintoneuvokseksi 1956), Aarne Nuorvala (1957; ylimääräiseksi hallintoneuvokseksi 1955). Myöhemmin hallintoneuvokseksi tulivat myös Marjos Rapola (1962) ja Erkki Rankama (1966). Edellä mainituista olivat myöhemmin Helsingin oikeuspormestarina Heikki Tauleri 1947—1956 ja Niilo Luukanen 1957—1968.

Eduskunnan oikeusasiamieheksi siirtyi lainvalmistelukunnasta Marjos Rapola (1956); edellä mainituista lainvalmistelukunnan jäsenistä on oikeusasiamiehenä ollut myös Paavo Kastari (1952—1956). Apulaisoikeuskanslereiksi siirtyivät lainvalmistelukunnasta Antti Hannikainen 1950 ja Eero Manner 1956. Hallintovirkoihin siirtyivät Olavi Salervo, josta 1955 tuli eduskunnan sihteeri (myöh. pääsihteeri) ja kansliapäällikkö, Pauli Lehtosalo, josta 1953 tuli maatalousministeriön hallitusneuvos ja kansliapäällikkö, Kurt Westerholm, josta 1959 tuli tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikkö, ja Erkki Rankama, joka 1959 siirtyi valtiovarainministeriön hallitusneuvokseksi ja vero-osaston päälliköksi.

Professoriksi siirtyi Reino Ellilä, joka 1960 nimitettiin Helsingin yliopiston rikosoikeuden professoriksi. Paavo Kastari puolestaan oli Helsingin yliopiston valtiosääntöoikeuden professorina vuodesta 1956, oikeusasiamieskautensa jälkeen. Eero Manner oli teknillisen korkeakoulun talousoikeuden professorina 1965—1967, ennen oikeusneuvokseksi siirtymistään.

Eläkkeelle lainvalmistelukunnasta siirtyivät Ensio Kytömaa 1969, Helge Halme 1964, Kalevi Airaksinen 1974 ja Pentti Kurkela 1974. Eläkkeelle jo siirryttyään olivat lainvalmistelukunnassa K. J. Ståhlbergin lisäksi myös Matti Aura, joka tuli lainvalmistelukuntaan 70-vuotiaana, erottuaan hallintoneuvoksen virasta, ja U. J. Castrén, erottuaan niin ikään 70-vuotiaana korkeimman hallinto-oikeuden presidentin virasta. *C. G. Möller* oli 67-vuotta täytettyään ja oikeuskanslerin virasta erottuaan lainvalmistelukunnassa vuoden 1956 ensimmäisen puoliskon; tätä ennen hän oli ollut lainvalmistelukunnassa 1923—28 ja muutaman kuukauden vuonna 1945. Myös Y. W. Puhakka oli lainvalmistelukunnassa vielä neljä kuukautta vuonna 1955.

Lainsäädäntöosaston päällikköinä toimivat lainsäädäntöneuvoskautensa jälkeen Risto Leskinen 1960—1962 ja Östen Elfving 1962—1964. Edellinen siirtyi tästä tehtävästä eduskunnan oikeusasiamieheksi, jälkimmäinen oikeusneuvokseksi. Virkaa toimittavana osastopäällikkönä oli myös Marjos Rapola lyhyen aikaa vuonna 1962, ennen hallintoneuvokseksi siirtymistään. Yksityisen elinkeinoelämän palvelukseen siirtyi lainvalmistelukunnasta Y. W. Puhakka, josta 1945 tuli Liiketyönantajain Keskusliiton toimitusjohtaja.

Oikeuskanslereina olivat aikanaan 1940- ja 1950-luvun lainvalmistelukunnan jäsenistä Antti Hannikainen 1961—1964, Aarne

Nuorvala 1964—1965, Jaakko Enäjärvi 1965—1970 ja Risto Leskinen 1970—1982. Antti Hannikainen oli korkeimman oikeuden presidenttinä 1964—1975 ja Aarne Nuorvala korkeimman hallinto-oikeuden presidenttinä 1965—1982. Filip Jaatinen puolestaan oli Turun hovioikeuden presidenttinä 1950—1966.

14.5. Lainvalmistelukunnan saavutuksista 1920—1950-luvulla

Lainvalmistelukunnan julkaisujen määrät ja niiden yhteissivumäärät vuosina 1920—1959 käyvät ilmi *liitteenä 1* olevasta asetelmasta.[31] Siitä ilmenee, että yhteismäärät ja vuosittaiset keskiarvot olivat seuraavat:

Asetelma 5

Lainvalmistelukunnan julkaisut 1920—1950-luvulla

Vuosikymmen	Julkaisuja		Sivuja	
	yht.	keskim./v.	yht.	keskim./v.
1920-luku	51	5	2 925	293
1930-luku	159	16	3 122	312
1940-luku	79	8	1 069	107
1950-luku	69	7	739	74

Johtopäätösten tekemiseen liitteen 1 ja yllä olevan asetelman tiedoista on suhtauduttava tietyllä varovaisuudella. Kaikki lainvalmistelukunnan työ ei näy julkaisujen luettelosta. Esimerkiksi lausunnot julkaistiin vain poikkeuksellisesti lainvalmistelukunnan julkaisuina.[32] Erinäisiä lausuntoja on tosin julkaistu myöhemmin.[33] Myös lainvalmistelukunnan ehdotukset saattoivat jäädä julkaisematta, esimerkiksi kiireellisyyden tai vähämerkityksisyyden takia. Jo 1930-luvulla, mutta varsinkin sotien jälkeen ryhdyttiin lainvalmistelukunnan ehdotukset laatimaan suppeiden hallituksen esitysten muotoon, ja niiden perustelut olivat usein hyvinkin niukat. Sivumäärien pieneneminen selittyy osaksi uudella kirjoitustavalla.

Asetelma 5 osoittaa, että 1920-luvulla oli julkaisuja verraten vähän, keskimäärin 5 vuodessa, mutta julkaisut olivat vastaavasti laajempia. Sen si-

[31] Asetelmassa esitetyt tiedot perustuvat julkaisuun Mäntynen 1980 s. 27—75.

[32] Tällainen poikkeus on LVK:n antama lausunto perintö- ja testamenttilainsäädännön uudistamista koskeneesta LVK:n ehdotuksesta annetuista lausunnoista (LVK 1936:2); Vettenranta 1984b s. 195—196.

[33] Ståhlberg (julk.) 1949 ja Vettenranta 1982.

jaan 1930-luvulla oli julkaisuja runsaasti, mutta enimmät niistä olivat hyvin suppeita, vain muutaman sivun mittaisia. Vaikka 1930-luvulla julkaisuja ilmestyi keskimäärin 16 kappaletta vuodessa eli peräti 11 enemmän kuin keskimäärin 1920-luvulla, oli keskimääräinen yhteissivumäärä vuodessa 1930-luvulla vain hieman suurempi kuin 1920-luvulla: 1920-luvulla 293 ja 1930-luvulla 312.

Sota-aikana julkaisujen lukumäärä ja niiden sivumäärä laski huomattavasti. Kun lainvalmistelukunta sotien jälkeen aloitti jälleen työskentelyn normaaleissa puitteissa, ei julkaisujen eikä sivujenkaan määrä kuitenkaan olennaisesti noussut. Ja kun olot sota-ajan jälkeen alkoivat palautua normaaleiksi, esimerkiksi kun sotakorvaukset tulivat maksetuiksi ja kun säännöstely päättyi, väheni lainvalmistelukunnan julkaisujen määrä ja niiden sivumäärä sota-ajankin määristä.

Lainvalmistelukunnan julkaisujen keskimääräinen lukumäärä vuodessa oli 1940-luvulla 8 eli vain puolet 1930-luvun vastaavasta määrästä ja keskimääräinen yhteissivumäärä vuodessa 107 eli vain runsas kolmannes 1930-luvun keskimääräisestä vuosittaisesta sivumäärästä. Ja 1950-luvulla julkaisujen määrät ja sivumäärät laskivat entisestään: julkaisuja ilmestyi keskimäärin vain 7 kappaletta vuodessa ja niiden keskimääräinen yhteissivumäärä vuodessa oli vain 74. Alimmillaan julkaisutuotanto oli vuonna 1954, jolloin ilmestyi vain neljä julkaisua, jotka käsittivät yhteensä 29 sivua.

Lainvalmistelukunnan julkaisujen perusteella saatavan kuvan täydentämiseksi on *liitteeksi 2* otettu lainvalmistelukunnan 1920—1959 saamien toimeksiantojen perusteella laadittu asetelma.[34] Asetelmasta ilmenevät myös toimeksiantojen tulokset, jotka on jaettu julkaisuihin, julkaisemattomiin ehdotuksiin ja lausuntoihin. Neljännen ryhmän muodostavat ne tapaukset, joissa toimeksianto on peruutettu tai muutoin rauennut. Ehdotuksen, lausunnon ja toimeksiannon raukeamisen raja on tosin käytännössä häilyvä. Epäselvät tapaukset on pyritty luokittelemaan ehdotuksiksi, joten julkaisemattomien ehdotusten osuus saattaa asetelmassa korostua lausuntojen ja rauenneiden toimeksiantojen kustannuksella.[35]

---

[34] Asetelman pohjana ovat *Leena Vettenrannan* kokoamat toimeksiantoluettelot, Vettenranta 1984a, b ja c. Ne on laadittu lainvalmistelukunnan työluettelojen ja LAO:ssa säilytettävien jaostodiaarien pohjalta.

[35] Esim. sotavuosina LVK sai usein ehdollisia toimeksiantoja: se määrättiin harkitsemaan jotakin asiaa ja tarvittaessa laatimaan säädösehdotukset. Monissa sellaisissa tapauksissa, joissa työtileissä mainitaan vain LVK:n lähettäneen vastauksensa, lienee LVK

Liitteenä 2 oleva asetelma osoittaa, että lausunnonantotehtävien osuus lainvalmistelukunnan työtehtävissä ei merkittävästi ole vaihdellut 1920—1950-luvulla: 1920-luvulla lainvalmistelukunta antoi keskimäärin 2 lausuntoa vuodessa, 1930-luvulla 3, 1940-luvulla 5 ja 1950-luvulla 4.[36] Liitteen 1 asetelmasta ja asetelmasta 5 ilmenevä julkaisujen määrän väheneminen 1940- ja 1950-luvulla ei siis johdu siitä, että lainvalmistelukunnan tehtävät näinä vuosikymmeninä olisivat painottuneet aikaisempaa enemmän lausuntojen antamiseen.

Sen sijaan 1930-luvun suuret julkaisumäärät näyttävät osittain selittyvän sillä, että julkaiseminen silloin oli säännönmukaisempaa kuin 1920-luvulla ja varsinkin 1940—1950-luvulla. Jos jätetään huomiotta lausunnot ja rauenneet toimeksiannot, ovat 1920-, 1930-, 1940- ja 1950-luvulla annettujen toimeksiantojen perusteella laadittujen julkaistujen ja julkaisemattomien ehdotusten määrät olleet seuraavat:

Asetelma 6

Lainvalmistelukunnan 1920—1950-luvulla saamiin toimeksiantoihin perustuneiden julkaistujen ja julkaisematta jääneiden ehdotusten keskimäärät

Toimeksianto-vuosikymmen	Julkaistut ehdotukset		Julkaisemattomat ehdotukset		Ehdotukset yhteensä
	keskim./v.	%	keskim./v.	%	keskim./v.
1920-luku	6	40 %	9	60 %	15
1930-luku	13	72 %	5	28 %	18
1940-luku	8	23 %	27	77 %	35
1950-luku	6	33 %	12	67 %	18

Asetelmaa tarkasteltaessa on otettava huomioon, että se perustuu toimeksiantoihin ja että tiedot on ryhmitelty toimeksiantovuoden perusteella. Toimeksiannot olivat hyvin erilaisia. Ne saattoivat koskea laajaa kokonaisen oikeusalan kodifiointia (esim. perintö- ja testamenttilainsäädäntö, kunnallislainsäädäntö) tai aivan vähäistä asetuksenmuutosta. Samasta asiasta

ehdottanut asian jättämistä sillensä. Tällaiset tapaukset on asetelmassa merkitty ehdotuksiksi. Ehdotuksiksi on merkitty myös sellaiset lausunnot, joihin on ilmoitettu liittyneen LVK:n laatima säädösehdotus.

[36] Asetelmasta ilmenevät lausuntojen määrät poikkeavat jossakin määrin niistä 1920—1945 annettujen lausuntojen määristä, jotka on mainittu julkaisun Vettenranta 1982 esipuheessa. Poikkeukset johtunevat osin erilaisista määrittelyperusteista (ks. alaviite 35) sekä siitä, että asetelmassa on tiedot ryhmitelty toimeksiantovuoden eikä lausunnon antamisvuoden mukaan.

saatettiin antaa useita toimeksiantoja valmistelun etenemisen myötä, ja saman toimeksiannon perusteella saattoi syntyä useita julkaisuja. Näistä syistä johtuu, etteivät asetelmassa 6 olevat julkaistujen ehdotusten keskimäärät eri vuosikymmeninä ole samat kuin asetelmassa 5 olevat julkaisujen keskimäärät.

Asetelmasta 5 ilmenee, että 1940-luvulla julkaisuja oli enemmän kuin 1950-luvulla ja että myös niiden kokonaissivumäärä oli suurempi. Asetelmasta 6 puolestaan ilmenee, että 1940-luvulla oli myös julkaisemattomia ehdotuksia enemmän kuin 1950-luvulla. Sen sijaan näyttää asetelman 6 mukaan 1950-luvulla ja 1930-luvulla olleen keskimäärin yhtä paljon ehdotuksia, vaikka asetelman 5 mukaan 1930-luvulla olikin julkaisuja ja julkaistuja sivuja huomattavasti enemmän kuin 1950-luvulla. Julkaisujen laajuus 1930-luvulla johtuu osittain kirjoitustavasta. Silti voitaneen todeta, että 1930-luvulla lainvalmistelukunta laati yleisesti ottaen laajempia lakiehdotuksia kuin 1950-luvulla. Vielä 1930-luvulla lainvalmistelukunnassa valmisteltiin myös moniaita laajoja kokonaisuudistuksia, kun taas 1950-luvulla painopiste siirtyi vähäisehköihin osittaisuudistuksiin.[37]

Liitteen 2 asetelman perusteella voidaan vielä esittää seuraava asetelma toimeksiantojen kokonaismääristä ja vuotuisista keskiarvoista eri vuosikymmeninä:

Asetelma 7

Lainvalmistelukunnan toimeksiannot 1920—1950-luvulla[38]

Vuosikymmen	Toimeksiantoja yhteensä	keskim./v.
1920-luku	185	19
1930-luku	245	25
1940-luku	430	43
1950-luku	245	25

[37] Tämä johtopäätös on tehtävissä myös eri vuosikymmenten toimeksiantoluetteloja vertailemalla; Vettenranta 1984a, b ja c passim. Myös lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä suunnittelemaan asetettu komitea totesi mietinnössään (KomM 1955:6 s. 31) seuraavaa: »Kuitenkin näyttää siltä, että lainvalmistelukunnan verraten harvalukuisilla jäsenillä on alkuaikoina ollut parempi tilaisuus kuin parin viime vuosikymmenen kuluessa keskittyä laajahkojen oikeudenalojen uudistamistyöhön.»

[38] Asetelmaan sisältyvät myös lausuntotoimeksiannot ja rauenneet toimeksiannot, jotka asetelmassa 6 on jätetty huomiotta.

Asetelmasta 7 ilmenee luonnollisesti sama kehityssuunta kuin asetelmasta 6. Tätä kehityssuuntaa on jo yllä kommentoitu.

Asetelmien 5—7 perusteella voidaan todeta, että verrattuna 1940-lukuun 1950-luvulla vähenivät lainvalmistelukunnan julkaisujen määrät, julkaisujen sivumäärät, julkaisemattomien ehdotusten määrät sekä myös toimeksiantojen määrät. Sitä mukaa kuin olot Suomessa sotien jälkeen muuttuivat normaaleiksi, muuttui lainvalmistelukunnassa tapahtuva lainvalmistelutyö verkkaisemmaksi. Tämän kehityksen todennäköisiin syihin palataan jäljempänä.

Jaksossa 11.6. on selostettu vuosien 1917—1922 lainvalmistelukunnan työn tuloksia. Seuraavassa selostetaan lähinnä lainvalmistelukunnan julkaisuluettelon pohjalta lainvalmistelukunnassa 1920-, 1930-, 1940- ja 1950-luvulla tehdyn työn jälkiä Suomen lainsäädännössä.[39]

1920-luku

Vuosien 1923—1929 lainvalmistelukunnassa valmistelluista laeista ovat edelleenkin (1984) noudatettavina laki asunto-osakeyhtiöistä (30/26; LVK 1923:2), avioliittolaki (234/29; LVK 1924:1, vrt. myös LVK 1910:5, suomenk., ja 1920:1), laki todistelusta oikeuden valvomista varten ulkomailla (4/27; LVK 1924:3), laki varallisuusoikeudellisista oikeustoimista (228/29; LVK 1925:2), laki apteekkilaitoksesta (4/28; LVK 1925:3), apteekkitavaralaki (374/35; LVK 1925:5), irtolaislaki (57/36; LVK 1926:1), laki lainhuudatuksesta ja kiinteistönsaannon moittimisajasta (86/30; LVK 1927:1) ja laki eräistä kansainvälisluontoisista perheoikeudellisista suhteista (379/29; LVK 1927:4).

Pitemmän tai lyhyemmän ajan voimassa olivat laki verojen ja maksujen vanhentumisesta (226/25; LVK 1923:6), asemakaavalaki (145/31; LVK 1924:2 ja 1928:1), joka kumottiin rakennuslailla (370/58), laki naisten kelpoisuudesta valtionvirkaan (112/26; LVK 1924:4), laki Suomen kansalaisuuden menettämisestä (181/27; LVK 1925:1), jonka tilalle tuli kansalaisuuslailla (401/68) myöhemmin kumottu laki Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä (325/41), laki valtion vastuunalaisuudesta virkamiehen aiheuttamasta vahingosta (142/27; LVK 1922:2 ja 1926:3), palolaki (202/33; LVK 1927:2), joka korvattiin vuoden 1960 palolailla (465/60) ja tämä taas palo- ja pelastustoimesta annetulla lailla (559/75), laki taajaväkisistä maalaisyhteiskunnista (185/31; LVK 1927:3), joka kumottiin vuoden 1948 kunnallislailla (642/48), ja laki oikeudesta lähettää viranomaisille ja niiltä saada asiakirjoja postitse (45/30; LVK 1928:2), joka kumottiin lailla asiankirjain lähettämisestä (74/54).

[39] Selostus on laadittu KomM:ssä 1955:6 s. 29—31 olevan luettelon ja julkaisun Mäntynen 1980 s. 30—73 pohjalta.

Tärkeimmät toteuttamatta jääneet vuosien 1923—1929 ehdotuksista olivat kaksi laajaa ehdotusta oikeudenkäyntilaitoksen uudistamisesta (LVK 1927:6, 286 s., LVK 1927:6a, 88 s. ja LVK 1929:2, 200 s.).

1930-luku

Lainvalmistelukunnan 1930-luvulla valmistelemista lukuisista ehdotuksista monet koskivat vähäisehköjä lakien ja asetusten muutoksia tai muita vastaavanlaisia lainsäädäntötoimia. Seuraavassa rajoitutaankin käsittelemään niitä ehdotuksia, joissa oli kysymys uuden lain tai asetuksen antamisesta.

Vielä, 1984, voimassa olevista lainvalmistelukunnan 1930-luvulla valmistelemista säädöksistä voidaan mainita laki työttömyyskassoista (125/34; LVK 1931:1), jonka nimike on tosin lailla (328/60) muutettu »laiksi valtakunnallisista työttömyyskassoista», laki virallisesta lehdestä (268/31; LVK 1930:18 ja 1931:6), laki konkurssisäännön väliaikaisesta muuttamisesta (55/32; LVK 1932:3) ja akordilaki (148/32; LVK 1932:5), jotka säädettiin määräaikaisiksi mutta joiden voimassaoloaikaa on siitä lähtien määräajoin jatkettu, vakuutussopimuslaki (132/33; LVK 1932:10), lait valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista (276/33) ja oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä (275/33), jotka perustuivat lainvalmistelukunnan julkaisuun 1933:1, laki lohkotilan kiinnitysvastuun rajoittamisesta (4/37; LVK 1932:13 ja 1934:7), laki tuomiokuntain hoidosta (220/35; LVK 1934:8 ja 15), perintö- ja lahjaverolaki (378/40; LVK 1937:4), laki määräajoista valtion virkaa tai tointa haettaessa (124/38; LVK 1937:17), laki eräistä yhteisistä alueista (204/40; LVK 1935:17 ja 1938:6) ja löytötavaralaki (893/43; LVK 1939:1).

Vähemmän aikaa voimassa olleita lakeja olivat laki jakolaitoksesta, tontinmittauksesta ja kiinteistöjen rekisteröimisestä kaupungissa (232/31; LVK 1924:5 ja 1930:3), joka kumottiin eräin osin jakolailla (604/51) ja kokonaan kaavoitusalueiden jakolailla (101/60), asetus säätiölain soveltamisesta (111/30; LVK 1930:5), jonka tilalle tuli 1964 uusi asetus (591/64), laki laivanisännän vastuusta sekä meripanttioikeudesta (73/31; LVK 1930:9), joka kumottiin jo merilailla (167/39), laki työrauhan suojelemisesta (62/31; LVK 1930:14), laki vapausrangaistusten koventamisesta (354/30; LVK 1930:16), laki rangaistusmääräyksestä (206/31; LVK 1931:2), joka uusittiin jo 1934 (228/34) ja eläinsuojelulaki (163/34; LVK 1931:8), joka kumottiin uudella eläinsuojelulailla (91/71).

Lainvalmistelukunnassa valmisteltu oli myös laki neuvoa-antavan kansanäänestyksen toimeenpanemisesta väkijuomalainsäädännön perusteiden selvittämiseksi (340/31; LVK 1931/13), jonka nojalla toimitetun kansanäänestyksen perusteella kieltolaki kumottiin ja annettiin laki väkijuomista (45/32). Tämäkin laki oli lainvalmistelukunnan

valmistelema (LVK 1932:2); se kumottiin nykyisellä alkoholilailla (459/68). Lainvalmistelukunnan julkaisuun 1932:16 perustuivat laki kotimaisista vakuutusyhtiöistä (174/33) ja laki ulkomaisen vakuutuslaitoksen oikeudesta harjoittaa vakuutusliikettä Suomessa (175/33). Näistä edellinen on kumottu vuoden 1952 vakuutusyhtiölailla (450/52) ja tämä puolestaan vuoden 1979 vakuutusyhtiölailla (1062/79); jälkimmäinen sen sijaan on edelleen voimassa.

Lainvalmistelukunnassa 1930-luvulla valmisteltujen, mutta myöhemmin kumottujen lakien luetteloon kuuluvat lisäksi laki kunnan hallinnon lisätystä valvonnasta (179/33; LVK 1932:12), laki vähittäismaksukaupasta (296/33; LVK 1930:6, 1931:5 ja 1933:3), joka on kumottu lailla osamaksukaupasta (91/66), mielisairaslaki (286/37; LVK 1933:6) joka korvattiin uudella mielisairaslailla (187/52), laki kiinteistöstä saadun tulon perusteella maksuunpantujen kunnallis- ja kirkollisverojen etuoikeudesta (347/37; LVK 1934:18 ja 1936:8), kansanterveyslailla (66/72) kumottu laki yleisestä lääkärinhoidosta (141/51; LVK 1930:7 ja 1936:7), laki julkisista arkistoista (18/39; LVK 1937:11), joka on äskettäin kumottu arkistolailla (184/81), tontinvuokralaki (75/39; LVK 1937:12), joka kumottiin maanvuokralailla (258/66), laki vuokrakirjain rekisteröimisen kuolettamisesta (135/38; LVK 1937:13) ja laki alioikeuksien pöytäkirjain tallekappaleista (29/39; LVK 1938:3).

Toteutumatta jääneitä ehdotuksia 1930-luvulla olivat maakuntain itsehallintoa sekä läänejä ja maakuntia koskeva ehdotus (LVK 1930:1), ehdotus kiinteistökiinnityslaiksi (1930:20), mietintö virkavalasta, tuomarinvalasta ja uskollisuudenvalasta (1935:15), ehdotus verolaiksi, verotuslaiksi ja laiksi niiden voimaanpanosta (1934:2 ja 1936:12), ehdotus julkisesta liputuksesta (1937:5), ehdotus oikeudenkäyntilaitoksen uudistamisesta (1937:16), ehdotus kustannussopimuslaiksi (1938:10), ehdotus alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä (1936:5, 1938:1 ja 1939:3) ja ehdotus laillistamattoman yhteiselämän ehkäisemiseksi (1935:20, 1938:7 ja 1939:6).

Ehdotus perintölaiksi (1938:5) ja sitä edeltävät ehdotukset (1935:2 ja 1936:2) olivat aikanaan pohjana uutta perintökaarta (40/65) säädettäessä, mutta ennen uuden perintökaaren säätämistä uudistettiin 17 ja 16 luku, lainvalmistelukunnassa myöhemmin valmisteltujen ehdotusten pohjalta. Samoin yleisten asiakirjojen julkisuudesta valmistettu mietintö (LVK 1939:4) lienee aikanaan ollut pohjana asianomaista lakia (83/51) säädettäessä.

1940-luku

Lainvalmistelukunnan 1940-luvun alkupuolella valmistelemista ehdotuksista monet liittyivät välirauhan ajan ja sota-ajan vaatimiin erityisjärjestelyihin. Kuitenkin myös sotavuosina valmistui ehdotuksia merkittäviksi lainsäädännöllisiksi uudistuksiksi; laajimpia näistä lienevät olleet K. J. Ståhlbergin ja Paavo Kastarin laatimat ehdotukset

(LVK 1941:6 ja 1945:1), jotka johtivat vuoden 1948 kunnallislain (642/48) säätämiseen. Merkittäviä olivat myös ehdotukset hallintovalituslaiksi ja asiakirjain julkisuuslaiksi sekä asiakirjan lähettämislaiksi.

Vielä voimassa olevia 1940-luvun lainvalmistelukunnan valmistelemia lakeja ovat laki oikeuden tuomiokirjan tai pöytäkirjan taikka oikeuteen annetun asiakirjan sisällyksen toteamisesta eräissä tapauksissa (722/40; LVK 1940:8), leimaverolaki (662/43; LVK 1942:1), laki eräiden viranomaisten toimituskirjoista ja virkatoimista suoritettavain maksujen perusteista 806/42; LVK 1942:2), jolla tosin ei ole ollut kovinkaan suurta merkitystä valtion maksuperustelain (980/73) säätämisen jälkeen, asetus toimituskirjain lunastamisesta ja toimituspalkkiosta (807/42; LVK 1942:3), etunimilaki (1265/45; LVK 1944:1 ja 3), laki muutoksenhausta hallintoasioissa (154/50; LVK 1944:5), laki lainhuudatus- ja kiinnitysasiain käsittelystä tuomiokunnan arkistossa (1052/45; LVK 1945:2), laki yleisten asiakirjain julkisuudesta (83/51; LVK 1939:4 ja 1945:6), vangitsemista, pidättämistä ja kiinniottamista koskenut rikoslain voimaanpanoasetuksen muutos (515/48; LVK 1946:5), mielisairaslaki (187/52; LVK 1947:4), laki sähkölaitoskiinteistöstä (936/48; LVK 1947:6) ja laki asiakirjain lähettämisestä (74/54; LVK 1949:5). Lainvalmistelukunnassa valmistui 1946 myös ehdotus rikosasioissa käytettävää takavarikkoa ja etsintää koskeva ehdotus (LVK 1946:6); voimassa oleva laki takavarikosta ja etsinnästä rikosasioissa (260/59) annettiin vasta 1959.

Lainvalmistelukunnan valmistelemia olivat myös seuraavat myöhemmin uudella lailla korvatut tai muutoin kumotut lait: laki kunnan hallinnon lisätystä valvonnasta (862/41; LVK 1936:6 ja 1941:5), lait kunnallisista terveyssisarista (220/44; LVK 1942:7), kunnallisista äitiys- ja lastenneuvoloista (224/44; LVK 1943:2) ja kunnankätilöistä (223/44; LVK 1943:3), jotka kumottiin kansanterveyslailla (66/72), kastroimislaki ja steriloimislaki (84 ja 83/50; LVK 1946:1 ja 1947:3), jotka kumottiin uusilla vastaavilla laeilla (282 ja 283/70), laki veritutkimuksen toimittamisesta avioliiton ulkopuolella syntyneen lapsen elatusvelvollisuuden määräämistä koskevissa asioissa (919/46; LVK 1946:3), laki eräitä kiinteistöjä koskevista saantotodistuksista (13/47; LVK 1946:4), laki valtion osanotosta Suomen Asuntohypoteekkipankin eräiden lainain järjestelyyn (138/49; LVK 1948:4), laki kuolemanrangaistuksen poistamisesta rauhan aikana (728/49; LVK 1948:7), joka kumottiin kun kuolemanrangaistus poistettiin koko rangaistusjärjestelmästä (L 343/72) sekä kalastuslaki (503/51; LVK 1941:4 ja 1948:5), joka kumottiin uudella kalastuslailla (286/82).

Toteuttamatta jääneitä ehdotuksia 1940-luvulla olivat esimerkiksi mietintö maistraatin tehtäväin toimittamisesta oikeudenkäyntiuudistuksen jälkeen (1942:6), mietintö painovapauslainsäädännöstä (1945:5) sekä esitutkintalakia koskenut ehdotus (1947:2).

1950-luku

Lainvalmistelukunnassa 1950-luvulla tehdyn valmistelutyön tuloksia ovat laki käsityöläisen oikeudesta myydä noutamatta jätetty esine (259/52; LVK 1950:6), laki lainhuudatus- ja kiinnitysasiain käsittelystä kaupungissa (240/52; LVK 1949:3 ja 1951:6), laki vaarallisten rikoksenuusijain eristämisestä (317/53; LVK 1951:8), maksamismääräyslaki (319/54; LVK 1952:5), asetukset kiinnitysrekisteristä (37/55) ja kiinteistön rasitustodistuksista (36/55), joiden pohjana on lainvalmistelukunnan mietinnöt 1953:5 ja 1950:8, laki eräiden hallintoriita-asiain oikeuspaikasta (446/54; LVK 1954:2), laki eräistä yhteisomistussuhteista (180/58; LVK 1951:1 ja 1954:3), tasavallan presidentin ja pääministerin sijaisuutta koskeva hallitusmuodon 25 ja 39 §:n muutos (588/56; LVK 1956:2), laki julkisesta notaarista (287/60; LVK 1956:5), eduskunnan oikeusasiamiestä koskeva hallitusmuodon 49 §:n muutos (176/57; LVK 1957:2), huoneenvuokralaki (82/61; LVK 1958:2 ja 1959:3) sekä perintökaari (40/65; LVK 1955:1 ja 1959:4); perintökaarta varten oli kuitenkin valmistunut ehdotuksia jo aikaisempina vuosikymmeninä, kuten edellä on todettu. Tähän luetteloon kuuluu lisäksi ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (LVK 1959:2), jota selostetaan tarkemmin jäljempänä.

Lainvalmistelukunnassa olivat valmistellut myös laki virkamieseläkkeistä (459/50; LVK 1950:1), joka korvattiin nykyisellä valtion eläkelailla (280/66), laki perintökaaren 15 luvun muuttamisesta (168/52; LVK 1950:2 ja 1952:2), laki perintökaaren 16 luvun muuttamisesta (558/53; LVK 1951:10 ja 1952:4), laki lääninoikeudesta (52/55; LVK 1952:6 ja em. ehdotukset alemmanasteisesta hallintolainkäytöstä 1936:5, 1938:1 ja 1939:3); laki on kumottu uudella lääninoikeuslailla (1021/74), ja laki maksuttomasta oikeudenkäynnistä (212/55; LVK 1951:12 ja 1953:4), joka 1973 korvattiin uudella lailla (87/73).

Toteuttamatta jääneitä ehdotuksia olivat muun muassa ehdotus laiksi valtion virkamiesten palkkauksesta (LVK 1953:6), ehdotus laiksi ehdollisesta tuomiosta (1953:7), tarkistettu ehdotus sotilasrikoslainsäädännön uudistamisesta (1955:2), ehdotus laiksi lahjoitus- ja testamenttirahastoista (1957:5) ja ehdotus syytetyn julkista puolustamista koskevaksi lainsäädännöksi (1959:7). Ehdotus valantehneitä kielenkääntäjiä koskevaksi lainsäädännöksi (1956:3) laadittiin uuteen muotoon 1963 (LVK 1963:6), ja laki annettiin vuonna 1967 (191/67).

Edellä olevan tarkastelun perusteella näyttäisi siltä, että lainvalmistelukunnan jäljet lainsäädäntöön jäivät 1950-luvulla vähäisemmiksi kuin aikaisemmilla vuosikymmenillä. On kuitenkin syytä samalla todeta, ettei tämä vuosikymmen muutoinkaan ollut suurten lainsäädäntöuudistusten aikaa. Lainvalmistelukunnan 1950-luvun työskentelyn merkittävimpinä saavu-

tuksina voitaneen pitää vuoden 1961 huoneenvuokralakia ja vuoden 1965 perintökaarta, joista jälkimmäiselle tosin oli perusta laskettu jo 1930-luvulla.

Lainvalmistelukunnan valmistelemista tai tarkistamista säädöksistä, joita koskevia ehdotuksia ei ole julkaistu lainvalmistelukunnan julkaisusarjassa, voidaan mainita esimerkkeinä laki saksalaisen omaisuuden luovuttamisesta (410/46), lait sodan aikana kuolleiden henkilöiden julistamisesta kuolleiksi (752/45, 321/48 ja 463/52), laki valtiontalouden tarkastuksesta (967/47), laki maatalouden taloudellisesta tutkimuslaitoksesta (315/52), laki kasvinsuojeluaineista (261/51), laki työneuvostosta (608/46), työntekijäin vuosilomalaki (317/46), työaikalaki (604/46) ja laki kauppaliikkeiden ja toimistojen työoloista (605/46)[40], joista laki valtiontalouden tarkastuksesta, laki työneuvostosta ja työaikalaki ovat vieläkin voimassa.

14.6. Keskusteluja lainsäädännön valmistelun tehostamisesta 1940-luvun lopulla ja 1950-luvun alussa

Suomen Lakimiesliiton kolmansilla lakimiespäivillä 31. 5. 1947 oli keskustelutilaisuuden teemana »lainsäädännön valmistelun tehostaminen». Tätä ennen oli keskustelua osaltaan jo aloitellut julkisoikeuden apulainen *Paavo Kastari,* joka Valtioneuvoston virkamiesyhdistyksen kokouksessa 17. 1. 1947 pitämässään ja Lakimies-lehdessä julkaisemassaan alustuksessa »Ministeriöiden ja valtioneuvoston toiminnan rationalisoimisesta»[41] oli sivunnut myös lainsäädännön valmistelua. Muiden ehdotusten ohessa Kastari ehdotti pysyvän oikeusasiainvaliokunnan perustamista valtioneuvostoon. Vaikka HM 18,2 § korostaa erityisesti valtioneuvoston osuutta lakiehdotusten valmistelijana, oli tämä tehtävä yleisistunnon hoitamana jäänyt Kastarin mielestä pintapuoliseksi muodollisuudeksi; ehdotuksia ei enää pitkään aikaan ollut käyty lävitse pykälä pykälältä taikka luvuittainkaan. Jos laki- ja asetusehdotusten valmistava käsittely olisi jätetty oikeusasiainvaliokunnalle, olisi se Kastarin mielestä voitu järjestää perusteellisemmaksi, minkä lisäksi laintarkastus — ja ehkä -valmistelukin — olisi voitu oikeusministerin johdolla liittää läheisemmin siihen ja keskittää paremmin kuin nykyisin.[41a]

---

[40] Muistioon »P.M. Katsaus Lainvalmistelukunnan vaiheisiin» liittyvät jaostomuistiot. Kivimäen komitean arkisto.

[41] Kastari 1947 s. 31—61.

[41a] M.a. s. 52—53.

Lakimiespäivien alustajana oli eduskunnan oikeusasiamies *Reino Kuuskoski*, joka 1939—1940 oli käväissyt lainvalmistelukunnan jäsenenä.[42] Kuuskosken alustus oli kirjallisesti jaettu etukäteen, joten hän saattoi keskustelutilaisuudessa rajoittua vain lyhyehköön, alustusta täydentävään puheenvuoroon, jonka hän aloitti siteeraamalla Montgomeryn anomusehdotusta vuodelta 1877.[43]

Kirjoitetun alustuksensa[44] Kuuskoski aloitti arvostelulla:

> »Maamme lakimiehillä näyttää olevan sellainen yleinen käsitys, että nykyisen lainsäädäntömme oikeudellinen, muodollinen ja lakiteknillinen taso on luvattoman heikko. Samanlainen käsitys on levinnyt maallikkojenkin keskuuteen, mitä kuvastavat sattuvasti sellaiset kieleen kotiutuneet lainsäädäntöä koskevat sanonnat kuin lakitehtailu, lakinikkari jne.»

Tämän jälkeen Kuuskoski esitti katsauksen lainvalmisteluun Ruotsissa, tosin keskittyen lähinnä lakineuvostoon, sekä Tanskassa ja Norjassa. Lainvalmistelusta Suomessa Kuuskoski totesi aluksi, että lakiehdotuksen esivalmistelu tapahtui eri muodoissa ilman jäykkää kaavamaisuutta. Useimmat lakiehdotukset valmisteltiin hänen mukaansa ilman ulkopuolista apua ministeriöissä. Usein käytettiin ministeriössä apuna myös ulkopuolista asiantuntijaa tai annettiin ehdotus komitean valmisteltavaksi. Asiantuntijaa valittaessa ja komiteaa asetettaessa kiinnitettiin Kuuskosken mielestä kuitenkin enemmän huomiota henkilöiden ammatilliseen pätevyyteen ja poliittisiin näkökohtiin kuin heidän lainsäädännöllisiin kykyihinsä.

Lainvalmistelukunnalla oli Kuuskosken mukaan lainvalmistelussa tärkeä asema. Vaikka lainvalmistelukunnan pätevyyttä oli Kuuskosken mielestä ollut omiaan heikentämään epäonnistunut palkkauspolitiikka, ei sen laatimia ehdotuksia vastaan ollut Kuuskosken mukaan yleensä voitu esittää oikeudelliselta ja lakiteknilliseltä kannalta huomautuksia. Toinen kysymys oli, että »lainsäädäntötyön ollessa nykyisessä vauhdissaan» lainvalmistelukunta ehti valmistaa vain pienen osan eduskunnan käsiteltäväksi annettavista lakiehdotuksista.

[42] Kuuskoski oli LVK:ssa 1. 9. 1939—31. 3. 1940, Salonen 1964 s. 1055. Kuuskoski oli 1945 nimitetty oikeusministeriön kansliapäällikkönä sekä lainsäädäntö- ja oikeushallinto-osaston päällikkönä olevan hallitusneuvoksen virkaan. Oikeusasiamiehenä hän oli 1946—1947, korkeimman hallinto-oikeuden jäsenenä 1947—1955, Kansaneläkelaitoksen johtajana 1955—1958 ja KHO:n presidenttinä 1958—1965; Vaarnas 1976 s. 70.

[43] III lakimiespäivät; Kuuskosken alkupuheenvuoro s. 27—31 ja seurannut keskustelu s. 31—49.

[44] Alustus julkaistiin Lakimiehessä; Kuuskoski 1947 s. 337—350.

Lakiehdotusten tarkastuksesta Kuuskoski totesi, että laintarkastusjaosto oli suorittanut ansiokasta työtä lakiehdotusten kielellisessä tarkastuksessa. Sen ansiosta lakien ja asetusten muodollinen asu oli parantunut ja lakikieli vakaantunut. Ehdotusten oikeudellinen tarkastus sitä vastoin ei ollut voinut muodostua riittävän tehokkaaksi jo siitä syystä, että asetuskokoelman silloinen laajuus teki sen mahdottomaksi »minkälaisen suorituskyvyn omaaville henkilöille tahansa». Sen jälkeen Kuuskoski tarkasteli korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden antamia lausuntoja, joiden lukumäärä kuitenkin oli ollut niin pieni, ettei niillä lainsäädäntötyötä kokonaisuudessaan arvioitaessa ollut sanottavaa merkitystä. KKO oli 25 toimintavuotensa aikana antanut 247 ja KHO 49 lausuntoa lainsäädäntökysymyksistä eli keskimäärin yhteensä vain vajaat 12 lausuntoa vuodessa. Korkeimpien oikeuksien lausunnot eivät näin olleet Kuuskosken mielestä voineet vaikuttaa lainsäädäntötyön yleiseen tasoon.

Lakiehdotusten eduskuntakäsittelyssä olivat Kuuskosken mukaan eräät valiokunnat suorittaneet lakiehdotusten oikeudellista ja muodollista tarkastusta koskevan tehtävänsä ansiokkaasti silloinkin, kun hallituksen ote lainsäädäntökysymysten ruuhkassa oli herpaantunut. Tosin oli todettava, että eri valiokuntien työ tässä suhteessa liikkui hyvin eri tasoilla. Joka tapauksessa voitiin Kuuskosken mielestä yhtyä »siihen, ilmeisesti vallitsevasta käsityksestä poikkeavaan arviointiin, että eduskuntakäsittely on oikeudellisesti ja muodollisesti merkinnyt lainsäädännön tason kohottamista».

Parannusehdotuksia koskevassa alustuksensa osassa Kuuskoski ensin katsoi, että niissä ministeriöissä, joissa esiteltiin paljon lakiehdotuksia, »siis oikeus-, sisä-, valtiovarain- ja sosiaaliministeriössä, tulisi olla riittävän hyvin palkattu lainsäädäntötyöhön perehtynyt virkamies, jonka tehtävänä olisi lakiehdotusten valmistelu ministeriössä yhdessä ammattivirkamiesten kanssa, niiden esittely ja niiden eduskuntakäsittelyn kiinteä seuraaminen». Tällainen parannus näytti kuitenkin niin kaukaiselta, ettei sen varaan voinut Kuuskosken mielestä lainvalmistelun tehostamista rakentaa. Tästä syystä oli tarkasteltava mahdollisuuksia virheiden korjaamiseen lakiehdotusten tarkastusvaiheessa. Laintarkastusjaoston tehtävä lakiehdotusten kielellisen asun valvonnassa oli niin tärkeä, ettei Kuuskosken mukaan voitu ajatellakaan sen poistamista. Jotta laintarkastusjaosto olisi voinut suorittaa ehdotusten kaikinpuolisen tarkastuksen, se olisi ollut muodostettava lähinnä Ruotsin lakineuvostoon verrattavaksi uudeksi virastoksi. Tämä ehdotus, jota aikaisemmin ei ollut katsottu toteuttamiskelpoiseksi

(tässä kohdassa Kuuskoski viittasi Ståhlbergiin), oli Kuuskosken mukaan sillä hetkellä »yksin taloudellisista syistä mahdollisuuksiemme ulkopuolella».

Kuuskoskesta ei myöskään Kastarin ehdotus erityisen oikeusasiainvaliokunnan perustamisesta valtioneuvostoon näyttänyt laki- ja asetusehdotusten valmistelua silmällä pitäen toteuttamisen arvoiselta. Valtioneuvoston jäsenistä, jotka valittiin kokonaan toisten perusteiden kuin lainsäädännöllisten kykyjen mukaan, oli Kuuskosken mukaan tuskin mahdollista muodostaa valiokuntaa, joka olisi kyennyt pätevästi tarkastamaan lakiehdotukset oikeudelliselta ja muodolliselta kannalta.

Lopuksi Kuuskoski päätyi ehdottamaan korkeimpien oikeuksien laintarkastustoiminnan laajentamista. Jotta KKO:lla ja KHO:lla olisi ollut paremmat mahdollisuudet lausuntojen antamiseen, oli Kuuskosken mielestä niiden menettelyä lausuntoja antaessaan yksinkertaistettava ja muutoksenhakuoikeutta niihin rajoitettava vähäarvoisemmissa asioissa.

Lakimiespäivien keskustelutilaisuudessa[45] Kuuskosken alustuksen johdosta käytti ensimmäisen puheenvuoron hovioikeudenneuvos, lainsäädäntöneuvos *Jalmari Kalha*, jonka mielestä oli kiinnitettävä huomiota myös siihen, miten lakiehdotusten valmistelu sen alkuasteista lähtien saataisiin mahdollisimman päteväksi ja tarkoituksenmukaiseksi. Kalhan mielestä oli harkittava, olisiko ministeriöihin kiinnitettävä erityisiä asiantuntijoita avustamaan niiden virkamiehiä lainvalmistelussa taikka perustettava tärkeimpiin ministeriöihin erityinen lainsäädäntöosasto. Lisäksi Kalha totesi, ettei meillä ollut olemassa minkäänlaista lainsäädännön »tekniikan» oppikirjaa, ja halusi oikeusministeriön huomiota kiinnitettävän tällaisen käsikirjan aikaansaamisen tarpeellisuuteen. Omasta puolestaan Kalha kannatti Ruotsin lakineuvostoa vastaavan laintarkastuskunnan perustamista Suomeen; laintarkastuskunta olisi hänen mielestään voitu muodostaa kahdesta KKO:n ja yhdestä KHO:n jäsenestä, joiden lisäksi siinä olisivat olleet lainvalmistelukunnan tarkastusjaostossa toimineet kaksi jäsentä.

Hallitusneuvos *Teini Ahava* kannatti ehdotusta, että KKO ja KHO osallistuisivat aikaisempaa enemmän lainvalmistelutöihin. Lausuntomenettelyä kehitettäessä oli kuitenkin ehkä syytä harkita lakiehdotusten jakamista ryhmiin niin, että lausunnot olisi hankittu vain tärkeimmistä lakiehdotuksista.

Lainsäädäntöneuvos *Antero Laakso* piti alustajan tapaan silloista järjes-

[45] Keskustelu: III Lakimiespäivät s. 31—49.

telmää Ruotsin lakineuvostojärjestelmää parempana, koska Ruotsin olot olivat erilaiset kuin Suomen. Lakiehdotukset, joista Ruotsissa oli hankittava lausunto, olivat hänen mukaansa lukuisammat kuin meillä. Suomessa ei Laakson mukaan ollut totuttu hankkimaan ylimpien tuomioistuinten lausuntoja eikä ollut »mitään aihetta olettaa, että vastaisuudessakaan tultaisiin hankkimaan lausuntoja lähestulkoonkaan kaikista lakiehdotuksista». Omana käsityksenään Laakso esitti, »että nykyinen järjestelmä olisi säilytettävä, mutta että niiden lakiehdotusten lukumäärää, joista olisi hankittava korkeimpien oikeuksien lausunto, olisi melkoisesti lisättävä».

Professori *Bo Palmgren* korosti, että lainvalmistelukunnalla, joka edusti ylintä asiantuntemusta itse lainsäädäntötekniikassa, tulisi olla oikeus ja velvollisuus kuulla yhteiskunnan eri alojen asiantuntijoita jo ennen ehdotustensa laatimista.

Lainsäädäntöneuvos *Ensio Kytömaa* — tarkastusjaoston vanhempi jäsen — suhtautui puheenvuorossaan hänkin ajatuksiin lakineuvoston perustamisesta suurella epäilyllä. Kun yhden tai parin tai kolmenkin henkilön oli käytännöllisesti katsoen mahdotonta hallita eri oikeudenaloja, oli parempi, että tarkastajat voitiin valita suuremmasta joukosta kuin että tarkastajiksi määrättäisiin muutamia harvoja lakimiehiä. Omasta puolestaan Kytömaa epäilikin, ettei lakineuvoston perustamisella päästäisi niinkään hyvään tulokseen kuin mihin oli päästy sillä, että tärkeimmät lakiehdotukset oli jätetty korkeimpien oikeuksien tarkastettaviksi.

Myöhemmin, 1949, Kuuskoski osin perui eduskunnan valiokunnille antamiaan kiitoksia arvostellessaan tuberkuloosilakiin talousvaliokunnassa tehtyjä muutoksia.[46] Lakimies-lehdessä julkaisemassaan kirjoituksessa hän kertoi lakimiespäivillä esittämänsä lausunnon perustuneen siihen käsitykseen, jonka hän oli saanut jouduttuaan perehtymään lähinnä eduskunnan perustuslakivaliokunnassa, lakivaliokunnassa sekä laki- ja talousvaliokunnassa valmisteltujen lakiehdotusten eduskuntakäsittelyyn. Myöhemmin hän oli saanut tilaisuuden yksityiskohtaisesti seurata talousvaliokunnassa hallituksen esitykseen tuberkuloosilaiksi (HE 173/1947 vp.) tehtyjä muutoksia. Kun kysymys lainsäädännön valmistelun tehostamisesta oli edelleenkin ajankohtainen, Kuuskoski ilmoitti katsovansa aiheelliseksi selostaa laajemmillekin piireille nyt saamaansa käsitystä, joka poikkesi hänen lakimiespäivillä esittämästään.[47]

Suomen Lainopillisessa Yhdistyksessä käsiteltiin vuonna 1953 keskus-

[46] Kuuskoski 1949 s. 63—69.

[47] M.a. s. 63—64. Kuuskosken kritiikki tuberkuloosilaista ks. s. 64—69.

telukysymystä »Olisiko lainvalmistelutyötä maassamme uudistettava jossakin suhteessa? Jos vastaus on myöntävä, mitä uudistuksia voidaan pitää tarpeellisina?». Alustaja, professori *Bo Palmgren* esitti joukon valmistelumenettelyä koskevia uudistusehdotuksia. Palmgrenin ensimmäisen ehdotuksen mukaan asiantuntijoiden kuulemisen painopistettä olisi ollut siirrettävä eduskunnan valiokunnista lainvalmistelukuntaan ja lainvalmistelukomiteoihin. Toisen ehdotuksen mukaan lainvalmistelukunnalle ja komiteoille olisi ollut annettava mahdollisuus toimia sisemmässä ja ulommassa piirissä: sisäpiiriin, joka suorittaisi varsinaisen työn, kuuluisivat lainvalmistelukunnan jaoston kaksi jäsentä tai komitean työskentelevät jäsenet, ja ulompaan piiriin asiantuntijoita ja yhteiskunnan eri alojen edustajia. Palmgrenin kolmas ehdotus oli, että jollekin henkilölle annettaisiin tehtäväksi seurata jonkin lakiehdotuksen myöhempiä käsittelyvaiheita ja antaa lausuntoja muutosehdotuksista, joita eri vaiheissa esitetään. Lisäksi Palmgren teki eräitä lakitekniikkaa koskevia ehdotuksia.[48]

Palmgrenin ehdotukset, jotka — nykyistä terminologiaa käyttäen — tarkoittivat asiantuntijoiden kuulemista lainvalmistelussa, seuranta- tai asiantuntijaryhmien asettamista lainvalmisteluhankkeiden tueksi sekä jälkiseurannan järjestämistä, koskivat lainvalmistelumenettelyn keskeisiä kysymyksiä. Palmgrenin ehdotusten johdosta ei kuitenkaan näy syntyneen laajempaa julkista keskustelua. Lakitieteen lisensiaatti *C. A. Öhman* kuitenkin esitti lyhyen kommentin, missä hän totesi, ettei asiantuntijoiden kuulemisesta eduskunnan valiokunnissa voida luopua: asiantuntijoinahan useimmiten kuullaan juuri valmistelijoita. Öhmaninkin mielestä asiantuntijoiden kuulemista lainvalmistelukunnassa ja komiteoissa olisi lisättävä, mitä varten oli lainvalmistelukunnalle ja komiteoille osoitettava riittävästi käyttövaroja.[49]

Lainvalmistelun tehostamisesta 1940-luvun lopussa ja 1950-luvun alussa käytyä keskustelua, varsinkin vuoden 1947 keskustelutilaisuutta on edellä selostettu laajahkosti siitä syystä, että keskustelu kuvastaa Suomen lakimiesten ja lakimiespäivien 1947 keskustelupuheenvuorot myös erityisesti lainvalmistelukunnan jäsenten tuon aikaisia näkemyksiä. Leimallinen piirre puheenvuoroissa oli, että oltiin huolestuneita lainsäädännön *teknisestä* tasosta.

Jälkikäteen vuoden 1947 tilannetta tarkasteltaessa tuntuisi siltä, ettei la-

[48] Palmgren 1953 s. 114—124.

[49] Öhman 1953 s. 181—183. Öhman esitti kommenttinsa eduskunnan lakivaliokunnan puheenjohtajan ominaisuudessa.

kien teknillinen taso varmaankaan ollut ajankohdan keskeinen oikeuspoliittinen ongelma. Sotien jälkeen oli poliittinen tilanne maassa muuttunut. Kommunistien toiminta oli laillistettu, ja SKDL oli vuoden 1945 vaaleissa saanut 49 edustajanpaikkaa.[50] Kolme suurinta puoluetta, sosialidemokraatit, maalaisliitto ja kansandemokraatit, olivat huhtikuussa 1945 muodostaneet liittoutuman. Näiden ryhmien 13. 4. 1945 hyväksymässä julkilausumassa oli muun muassa vaadittu virkamiehistön puhdistamista kykenemättömistä, virkavaltaisista ja fascistisista aineksista sekä työtehon lisäämistä luopumalla virkamiesten erottamattomuusperiaatteesta. Julkilausuman mukaan oli kansantalouden ja yhteiskunnan kokonaisedun niin vaatiessa suurpääoma tarvittaessa otettava yhteiskunnan hallintaan.[51]

Nämä »kolme suurta» olivat päähallituspuolueina 1946—1948 istuneessa *Mauno Pekkalan* (skdl) hallituksessa, jossa lisäksi oli yksi ministeri ruotsalaisesta kansanpuolueesta ja yksi ammattiministeri. Hallitusohjelmassa oli muun muassa vaadittu, että oikeuslaitoksesta oli poistettava »taantumuksellisimmat kansamme vihollliset».[52] Hallitus oli myös 1946 asettanut ns. sosialisoimiskomitean tutkimaan ja suunnittelemaan sopivien elinkeinoelämän alojen ottamista yhteiskunnan haltuun tai muussa muodossa tapahtuvaa yhteiskunnan vaikutusvallan lisäämistä.[53]

Edellä on luonnehdittu sitä poliittista tilannetta, joka vallitsi maassa, kun lakimiespäiviä 31. 5. 1947 pidettiin. Lainvalmistelun tehostamisesta käytetyt puheenvuorot näyttävät ilmentävän joko tiedostettua tai tiedostamatonta pyrkimystä asiantuntemukseen ja lakitekniikkaan vetoamalla hillitä liian radikaalisiksi koettuja uudistuspaineita. Kuuskoski, joka pohti lainvalmistelukunnan tarkastusjaoston muodostamista »lähinnä Ruotsin lakineuvostoon verrattavaksi uudeksi virastoksi» ja ehdotti KKO:n ja KHO:n laintarkastustoiminnan laajentamista, puolusti alustuksessaan kuitenkin myös eduskunnan lainsäädäntötyötä, minkä myönteisen suhtautumisensa hän tosin myöhemmin perui.

---

[50] Jääskeläinen 1980 s. 156. SDP:n paikkaluku oli 50 ja maalaisliiton 49.

[51] Hyvämäki 1977 s. 261.

[52] M.t. s. 285—287.

[53] Jääskeläinen 1980 s. 452—453.

15. LAINVALMISTELUTYÖN UUDELLEEN JÄRJESTÄMINEN

15.1. Vuosi 1953: Lainvalmistelukunnan lakkauttamisehdotuksesta Niukkas-budjettiin

Vaikka lainvalmistelukunta oli vuodesta 1923 ollut oikeusministeriön toimistona, se oli kuitenkin pysynyt käytännössä melko erillään ministeriön muusta organisaatiosta. Tätä erillisyyttä lisäsi se, että lainvalmistelukunta valmisteli ehdotuksensa oikeusministeriön tai valtioneuvoston »tilauksesta»; yleensä kirjallisesti saamansa toimeksiannon perusteella. Jaostot suorittivat tehtävänsä itsenäisesti, eikä lainvalmistelukunnan jäsenten keskuudessa vuodesta 1933 määrätty toimistopäällikkö ollut lainvalmistelutyön johtaja, vaan huolehti toimistopäällikölle kuuluvista käytännön hallintotehtävistä. Käytännössä toimistopäällikkö lienee ollut jonkinlainen yhteysmies ministeriön ja lainvalmistelukunnan välillä.

Lainsäädäntö- ja oikeushallinto-osaston päällikkönä toimivan hallitusneuvoksen virkaan kuuluivat myös ministeriön kansliapäällikön tehtävät. Myöhempien vuosien näkökulmasta katsoen voi todeta, että 1970- ja 1980-luvun oikeusministeriön neljän ylimmän virkamiehen, kansliapäällikön, oikeushallinto-osaston päällikön, lainvalmisteluosaston päällikön ja vankeinhoito-osaston päällikön viroista kolme oli tuolloin yhden miehen hoidettavana. Vaikka ministeriön hoidettavien asioiden määrä 1920—1950-luvulla oli olennaisesti vähäisempi kuin nykyisin, voi silti perustellusti uskoa, ettei kansliapäällikön-oikeushallinto- ja lainsäädäntöosaston päällikön ajasta kovinkaan suurta osaa jäänyt lainvalmistelukunnan johtamiseen ja sen tehtävien suunnitteluun. Jo edelläkin mainitussa vuonna 1947 julkaisemassaan artikkelissa *Paavo Kastari* totesi ministeriöistä yleensä, että »lukuunottamatta eräitä sodan aikana perustettuja muodostelmia on ainoastaan niiden osastojen päälliköille, jotka aikoinaan perustettiin lakkautettujen keskusvirastojen tilalle, heitä koskevissa säännöksissä korostettu myös velvollisuutta j o h t a a muodostelmansa toimintaa ja samoin v a s t a t a siitä».[1]

Kuten edellä jaksossa 14. 5. on kerrottu, lainvalmistelukunnan tuotteliaisuus näyttää laskeneen 1950-luvulla. Tälle asiaintilalle voidaan esittää erilaisia selityksiä. Lainvalmistelukunnan ja sen johtamisen organisaatio ei ilmeisestikään ollut kovin tarkoituksenmukainen. Lainvalmistelukunnan

[1] Kastari 1947 s. 39; harvennus alkutekstissä.

työ ei näytä olleen kovin suunnitelmallista.[2] Ministeriön ja osaston johto ei ilmeisestikään ehtinyt muilta tehtäviltään liiemmälti paneutua lainsäädännön kehittämisen suunnitteluun, ja lainvalmistelukunta taas itse tyytyi — tehtävänmäärittelynsä mukaisesti — vain saamiensa toimeksiantojen täyttämiseen.[3] Organisaation uudistaminen tuli kuitenkin vireille vasta kun valtiovarainministeriö — kuten seuraavassa kerrotaan — oli laatinut ehdotuksen koko lainvalmistelukunnan lakkauttamiseksi.

Syinä voidaan pitää myös sitä, että lainvalmistelukunta oli joutunut tilapäisluontoisten tehtävien rasittamaksi.[4] Pitänee myös paikkansa, että lainvalmistelukunnan jäsenillä oli erilaisia sivutoimia, jotka haittasivat heidän keskittymistään lainvalmistelutyöhön.[5] Useat lainvalmistelukunnan jäsenet toimivat muun muassa eduskunnan valiokuntasihteereinä.[6] Lisäksi voidaan mainita, että V jaoston jäsenet toimivat vuosina 1954 ja 1955 vuonna 1954 asetetun prosessikomitean sihteereinä. Jaosto valmisteli komitealle 1954 päätyönään muiden sille annettujen tehtävien lisäksi riita-asioiden esivalmistelua, haasteaikoja, asianosaisten poissaoloa, asioiden käsittelyä oikeudessa ja oikeudenkäyntiväitteitä ja lykkäystä koskevia asioita sekä 1955 tuomionpurkua ja kantelua tuomiovirheestä koskevien säännösten uudistamista.[7]

---

[2] Tähän kiinnitti huomiota myös lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä suunnittelemaan 1953 asetettu komitea, joka mietinnössään (KomM 1955:6 s. 31) mainitsi: »Näyttää myös siltä, että kaivattaisiin entistä enemmän suunnitelmallisuutta ja johdon ja valvonnan keskitystä moninaisissa muodoissa tapahtuvaan valmistelutyöhön.»

[3] Vuonna 1945 LVK valmisteli omana aloitteenaan ehdotuksen eräiden varallisuusrikosten rangaistusten korottamisesta (Vettenranta 1984b s. 363); vuonna 1951 LVK:n VI jaosto puolestaan alisti OM:n harkittavaksi kysymyksen moottoriajoneuvoliikenteestä annetun lain 12 §:n soveltamista koskevan kiertokirjeen antamisesta (Vettenranta 1984c s. 481). Vaikka lainvalmistelukunta ei virallisesti tehnyt valmistelutehtäviä koskevia aloitteita, saattoivat sen jäsenet luonnollisesti epävirallisesti tehdä tällaisia aloitteita ministerille ja ministeriön virkamiehille.

[4] KomM 1955:6 s. 31.

[5] Em. mietintö s. 40: »Etenkin sodanjälkeisinä vuosina on virka-alalla suoritettavan vaativamman henkisen työn alipalkkaus johtanut siihen, että yhä useammassa tapauksessa virkamiehet ovat hankkineet itselleen sivutoimia ja -tehtäviä, jotka useissa tapauksissa eivät ole voineet olla vaikuttamatta rajoittavasti heidän mahdollisuuksiinsa hoitaa päävirkaansa. Tällaisesta kehityksestä ei lainvalmistelukuntakaan ole voinut välttyä.»

[6] Esim. Eduskunnan kalenteri 1953 passim.

[7] Vettenranta 1984c s. 528 ja 534. Vrt. myös KomM 1955:6 s. 28, jossa mainitaan, että »viime aikoina on käytännössä kokeiltu sellaista työmuotoa, että lainvalmistelutyö-

Jakson 14.4. tarkastelut osoittavat, että lainvalmistelukuntavaihe oli ollut merkittävä monien sen jäsenten lakimiesuran kannalta: lainvalmistelukunnan kautta monet etenivät tärkeisiin lakimiesvirkoihin.[8]

Ei kuitenkaan näytä aiheelliselta syyttää vain lainvalmistelukunnan organisaatiota ja jäsenten sivutoimia lainvalmistelukunnan tuottavuuden laskusta 1950-luvulla. Jakson 14.5. tarkastelut osoittavat, että toimeksiantojakaan ei ollut kovin paljon. Lainvalmistelukunnan ei siis *edes edellytetty* olevan kovin aktiivinen uudistustyössä. Uudistusten painopiste oli 1950-luvulla talouspoliittisen ja sosiaalipoliittisen lainsäädännön alalla. Lainvalmistelukunnalle kuulunut yleisen lainsäädännön ala jäi väkisinkin vähemmälle huomiolle. Hallitukset vaihtuivat tiheään, ja politiikan painopiste oli kriisistä toiseen ajautuvan valtiontalouden hoitamisessa.[9] Varsinkin talouspolitiikan hoitamiseksi tarvittiin nopeita lainsäädäntötoimia, joiden valmistelu kävi sopivimmin tilapäisissä komiteoissa tai virkatyönä ministeriöissä. Lainvalmistelukuntaa ei 1950-luvulla tarvittu uudistustyöhön vaan seuraamaan muualla tapahtuvaa lainvalmistelua ja huolehtimaan yleisen lainsäädännön säilymisestä yhtenäisenä. Ehkä tärkeämpää kuin säädösehdotusten laatiminen lainvalmistelukunnassa olikin lainvalmistelukunnan jäsenten toimiminen muun muassa eduskunnan valiokuntien sihteereinä.

Vuonna 1953, jonka tapahtumia tässä jaksossa selostetaan, oli hallituksena *Urho Kekkosen* III ministeristö, joka oli tullut Kekkosen II hallituksen tilalle syyskuussa 1951. Hallituksessa oli seitsemän maalaisliittolaista ja seitsemän sosialidemokraattia sekä kaksi ruotsalaisen kansanpuolueen ministeriä ja yksi ammattiministeri. Oikeusministerinä oli ruotsalaisesta kansanpuolueesta pormestari *Sven Högström* ja valtiovarainministerinä sosialidemokraattien *Viljo Rantala*.[10]

Korean sodan aikaista noususuhdannetta seurasi vuoden 1952 puolivälissä alkanut lamakausi, ja hallitus, joka oli noususuhdanteen aikana val-

tä suorittavan komitean jäseniksi ja samalla suorittamaan sihteerin tehtäviä on määrätty lainvalmistelukunnan jäseniä».

[8] Lainvalmistelukunnan miettiessä 24. 4. 1953 vastatoimia valtiovarainministeriön tekemälle ehdotukselle lainvalmistelukunnan lakkauttamisesta *Marjos Rapola* huomauttikin: »Ei saa liikaa esiintuoda sitä, että läpikulkupaikka ja meriittiä»; LAO:n kansio »LVK:n asema». Tästä enemmän jäljempänä. Siihen, että LVK on sen jäsenille »eräs vaihe heidän ammattiurallaan» on kiinnittänyt huomiota myös Jaakkola 1981, joka myös mainitsee: »Olennainen piirre lainvalmistelukunnan kannalta on, että lainvalmistelukunta on heille eräässä mielessä läpikulkupaikka».

[9] Ks. esim. Hyvämäki 1977 passim. ja Jääskeläinen 1980 passim.

[10] Hyvämäki 1977 s. 373—374.

mistellut vakauttamisohjelmaansa, joutui kehittelemään uusia talouspoliittisia keinoja.[11] Hallituksen omaksuman talouspolitiikan mukaisesti etsittiin myös keinoja valtion menojen vähentämiseksi. Näihin supistamishankkeisiin liittyen saapui oikeusministeriöön 5. 2. 1953 kolme ministeri Viljo Rantalan ja vanhemman hallitussihteerin *Uuno Havun* allekirjoittamaa samansisältöistä valtiovarainministeriön lähetekirjelmää, joissa kerrottiin, että valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta, »käsitellessään valtiovarainministeriön laatimaa 15. 1. 1953 päivättyä ehdotusta niistä toimenpiteistä, joihin olisi ryhdyttävä valtiontalouden parantamiseksi», oli päättänyt kehottaa oikeusministeriötä »tutkimaan ja viimeistään 1. 5. 1953 mennessä lähettämään oman ehdotuksensa siitä, millä tavoin valtiovarainministeriön esittämiä oheisista liitteistä ilmeneviä ehdotuksia valtion menojen supistamiseksi voidaan käytännössä toteuttaa».[12]

Kunkin kirjeen liitteenä oli monisteesta leikattu tekstikatkelma; ensimmäisen kirjeen liite koski lainvalmistelukuntaa, toisen korkeinta oikeutta ja kolmannen korkeinta hallinto-oikeutta. KKO:ta ja KHO:ta koskevissa ehdotuksissa kehotettiin ryhtymään toimenpiteisiin muutoksenhakuoikeuden rajoittamiseksi. Lainvalmistelukuntaa koskevassa ehdotuksessa sen sijaan oli kysymys koko lainvalmistelukunnan lakkauttamisesta.

Kun valtiovarainministeriön ehdotuksesta ei näy mainintoja lainvalmistelukuntaa koskevissa kirjoituksissa ja kun sillä tuli olemaan ratkaiseva merkitys erinäisten uudistusten vireille panemisessa, sallittakoon ehdotuksen siteeraaminen kokonaisuudessaan:

> »*1. Palkkaukset.*
>
> Lainvalmistelukunta.
>
> Valtiovarainministeriössä on kiinnitetty huomiota siihen, että nykyisen lainvalmistelukunnan asettamisen jälkeen ovat lainsäädäntötehtävät monipuolistuneet ja erikoistuneet. Nykyisessä yhteiskunnassa esiintyy myös paljon sellaista lainsäädäntöä, jonka valmistelu on suoritettava nopeasti. Tästä onkin ollut seurauksena, että useimmissa tapauksissa näihin tehtäviin asetetaan erikoiskomiteoita. Osittain lainvalmistelutehtäviä käsitellään myös asianomaisissa ministeriöissä, mistä johtuen lainvalmistelukunnan osuus nykyiseen lainsäädäntövalmistelutyöhön on jäänyt verraten rajoitetuksi. Tämän vuoksi olisikin tutkittava, onko ja missä muodossa nykyinen lainvalmiste-

[11] Jääskeläinen 1980 s. 236.

[12] Kirjeet ovat yhdistetyssä aktissa 208—210/43.A. Oik.m. 1953. VM:n kirjeet on päivätty 27. 1. 1953 ja niissä mainittu raha-asiainvaliokunnan istunto oli ollut samana päivänä.

lukunta tarpeellinen. Valtiovarainministeriön mielestä näyttäisi asioitten nopea hoito edellyttävän, että nykyinen lainvalmistelukunta kokonaisuudessaan lopetettaisiin ja lainsäädäntötyöt suoritettaisiin ministeriöitten toimesta käyttäen tavallista vaativimmissa tehtävissä apuna erikoiskomiteoita tai asiantuntijoita, kuten nyt jo pääasiassa tapahtuukin.»[13]

Lainvalmistelukunta itsekin joutui valtiovarainministeriön ehdotusten johdosta taistelemaan olemassaolostaan. Tosin lainvalmistelukunta näyttää aktivoituneen vasta huhtikuussa. Silloin lainvalmistelukunnassa ryhdyttiin laatimaan vastamuistiota. Lainvalmistelukunnan papereissa säilyneen, 21. 4. 1953 päivätyn otsikoimattoman keskustelumuistion[14] mukaan *Ensio Kytömaa* esitti suunnitelman, että kukin jaosto selvittäisi kohdaltaan, milloin jaosto on perustettu, sen suurimmat työt vuodesta 1945 alkaen ja mitkä työt ovat olleet komitean tai jonkun ministeriön työn tarkastamista, sekä keräisi tiedot niistä suurista lainsäädäntötöistä, jotka on suoritettu lainvalmistelukunnan ulkopuolella. Komiteatyöstä Kytömaa totesi, että se on hidasta ja kallista, ettei komiteoista ole paljon hyötyä tutkimustyössä ja että ohimennen voitaisiin sanoa, että poliittiset komiteat kaikkein vähimmin sopivat lainvalmistelutyöhön. Ministeriön esittelijät olivat Kytömaan mukaan niin kiinni juoksevissa asioissa, etteivät ehtineet lainsäädäntötehtäviä hoitaa. Vastamuistiossa oli hänen mukaansa myös kiinnitettävä huomiota koulutustehtävään ja lainsäädännön kiireellisyyteen: »Paljonko ja mitä sellaisia asioita, jotka on ollut valmisteltava kiireellisesti. Esim. armahduslait ja valtalaki.»

Reino Ellilän kommentti oli muistiinpanon mukaan: »Sodan aikana Lvk:n miehet olivat poissa ja siksi valmisteltu asioita ministeriöissä. Kateudesta syntynyt esitys.» *Pauli Koski* katsoi, että lainvalmistelukunnan jäse-

[13] Jäljennös ehdotustekstistä on mm. LAO:n asiakirjojen kansiossa »Lvk:n asema», varustettuna merkinnällä »Takin komitean ehdotus 1953» ja Kivimäen komitean arkistossa, varustettuna merkinnällä »Valtiovarainministeriön ehdotus niistä toimenpiteistä, joihin olisi ryhdyttävä valtion talouden parantamiseksi 15. 1. 1953 (Takin toimikunta)» ja reunamerkinnällä »= Takki». Nämä merkinnät viitannevat VM:n kansliapäällikkönä sekä tulo- ja menoarvio-osaston päällikkönä toimineeseen hallitusneuvos *Toivo Takkiin*. Valtiovarainministeriön diaareista ei löydy mainintoja tällaisesta komiteasta, toimikunnasta tai työryhmästä. Valtiovarainministeriön ehdotus liittynee noihin aikoihin talouspoliittisessa suunnitteluneuvostossa valmisteltavana olleeseen valtion menojen supistamisohjelmaan, jonka laatimisen valtioneuvosto antoi neuvoston tehtäväksi 8. 2. 1952 (pöytäkirjanote aktissa 113/561 VM KD 1952/VNA; suunnitteluneuvoston ehdotuksia ei aktissa ole).

[14] LAO:n asiakirjojen kansiossa »Lvk:n asema»; koneella kirjoitettu muistio.

niä oli määrätty komiteoihin tekemään niiden työ. *Eero Manner* puolestaan esitti muistion mukaan, että komitean työt ovat aina puolikuntoisia: »Vaikka asianomaisen ministeriön miehiä olisi ollut komiteassa mukana, ovat tulokset huonoja. Se että komitea saa nopeasti työnsä valmiiksi, ei merkitse sitä, että työ olisi lopullisesti valmis. Se on epäkypsä.» Lvk:n merkitys oli Mannerin mukaan siinä, että voitiin irroittaa kvalifioitua työvoimaa lainsäädäntötehtäviin. Se oli ollut omansa kohottamaan lainsäädäntötyön tasoa, nimenomaan teknillistä tasoa. Valtiovarainministeriön esitys merkitsi Mannerin mukaan taka-askelta. Korkeimpien oikeuksien lausuntojen antaminen oli Mannerin mielestä niiden suuren työmäärän vuoksi heikkoa: »Tilanne huononisi vielä, jos lakiehdotukset valmisteltaisiin komiteoissa. Siitä on selviä esimerkkejä, mm. maankäyttölaki ja tielaki.»

Jaakko Rautapään mukaan oli varottava, ettei päädytä siihen, että »Lvk:n päätyöksi muodostuu komiteatöiden paikkaileminen»; Lvk:lle kuului hänen mielestään lähinnä yleinen lainsäädäntö. Rautapään mielestä oli »naurettavaa puhua komitean asettamisesta tutkimaan Lvk:n tarpeellisuutta». *Tenho Autere* muistutti, että »päinvastoin on kuulunut ääniä, että Lvk:aa olisi laajennettava. Lvk:n kaikki työ ei näy painetuista julkaisuista. Sekin mikä ei näy mainittava.» *Olavi Salervo* katsoi, että »lainsäädännön yhtenäisyys vaatii Lvk:n olemassaoloa. Se lyö kiinni normit, joista muut ottavat mallia.» *Aarne Nuorvala* esitti muistiomerkinnän mukaan lopuksi vastamuistion kokoonpanoa koskevan lisänäkökohdan: »Tarkoitus lienee, että jaostot laatiessaan selvityksensä samalla panevat paperille myös ne yleiset näkökohdat, jotka asiaa pohdittaessa tulevat mieleen, joten tämäkin aineisto kertyy sitä tietä.»

Lainvalmistelukunnan 24. 4. 1953 pitämästä, ilmeisesti seuraavasta neuvottelusta on lainvalmistelukunnan papereissa käsinkirjoitettu muistiinpano.[15] Kokouksessa näyttää keskustellun »vastamuistion» sisällöstä. Kukin jaosto oli muistiinpanon mukaan laatinut oman muistionsa. Muistiinpanon mukaan Reino Ellilä (RE) kertoi, että »Miettinen sanonut, että jos Lvk:ssa tulee paikkoja auki, ei täytetä. Sitä vastaan protesteerattava». Sanoja oli ilmeisesti oikeusministeriön hallitusneuvos *Urho Miettinen.* Ensio Kytömaan (Ktm) mukaan tavoitteena oli »lyhyt muistio yleisistä näkökohdista. Liitteenä selostukset jaostojen töistä. Lyhyesti sähkösanomatyyliin.» Ellilä yhtyi tähän. Kytömaan mukaan oli luettelossa mainittava, jos kysymyksessä oli komiteatyön tarkistus ja milloin laki annettu.

[15] Em. kansiossa.

Kytömaa esitti muistiinpanon mukaan myös katsauksen lainsäädäntöön, jota ei ollut valmisteltu lainvalmistelukunnassa: »työlainsäädäntöä on ollut Lvk:ssa, huoltolainsäädäntöä (elatusavustusasiat), kansakoululainsääd. ei, vakuutus-»- ei, meri-»- ei, apteekki-»- ei, liikenne-»- ei, paitsi moott. ajoneuvol. rang. Samoin laki maantieliikenteestä (VI), velkakirja-»- ei (Pohj. yhteistyö), rokotusl.-»- ei, PitaalitautiL aikaisemmin, EtunimiL-»-, RajavyöhykeL ei, Pankkilainsääd. ei, Sukupuolit.L ei kai.» Ellilän mukaan »Jäniskosken voimalaitosasia oli Lvk:ssa kiireellisenä. Eri jaostot kirjoittivat muistion.» Olavi Salervo (OS) puolestaan: »Samanlainen oli lausunto rauhansopimuksesta. Mitä lainsääd. vaatii.»

Tämän jälkeen Kytömaan sanomaksi on merkitty: »Liitetään yleismuistiot mukaan. *Koulutuskysymys* puuttuu. Lvk:ssa olleita käytetään myöhemminkin lainvalmistelutöissä. Ammattityötä, joka vaatii spesialisoituneita ja perehtyneitä.» *Marjos Rapolan* (MR) on merkitty huomauttaneen: »Ei saa liikaa esiintuoda sitä, että läpikulkupaikka ja meriittiä» ja Salervon: »Todettava se faktumi, että entisiä jäseniä käytetään lainvalmistelutehtävissä. Ehkä voisi mainita joitakin nimiä.» Aarne Nuorvalan (Nla) puolestaan on merkitty lausuneen »Voisiko johonkin ottaa ajatuksen, että ministeriöiden lainsäädäntötyö on yleensä vain pykälien muuttamista.»

Lainvalmistelukunnan vastamuistio, »P.M. Katsaus lainvalmistelukunnan vaiheisiin» on päivätty 28. 4. 1953.[16] Lainvalmistelukunnan vaiheita tosin varsinaisesti käsiteltiin tässä runsaan seitsemän sivun muistiossa vain sen ensimmäisessä kappaleessa. Muutoin muistiossa selostettiin lainvalmistelukunnan merkitystä lainvalmistelutyössä ja torjuttiin valtiovarainministeriön ehdotuksia vaihtoehtoisiksi lainvalmistelutavoiksi. Kaikessa lainsäädäntötyössä oli muistion mukaan pyrittävä siihen, että uusi lainsäädäntö luontevasti sulautuu oikeusjärjestykseen ja että lakiteknillisessä suhteessa noudatetaan yhtenäisiä periaatteita. Kumpikin näistä näkökohdista voitiin ottaa huomioon, jos eri alojen lainsäädäntö oli keskitetty yhteen paikkaan. Lainvalmistelukunta oli muistion mukaan meillä syntynyt tuloksena tällaisesta keskittämispyrkimyksestä. Tällainen keskitetty lainvalmisteluelin saattoi myös antaa ohjausta ulkopuolisille lainvalmistelutehtävien suorittajille. Lainvalmistelukunnalla oli muistion mukaan myös se merkitys, että siellä saatiin erikoiskoulutus lainvalmistelutehtäviin.

[16] Muistiosta on mm. talletettuna kappale oikeusministeriön kirjaamossa, valtionarkiston kansiossa Oik.Min. De 1 »Muistioita 1936—1955», Kivimäen komitean arkistossa (jaostomuistioineen) ja oikeusministeriön vuoden 1954 tulo- ja menoarvioehdotuksen asiakirjoissa Oik.m. 367/31 C 1953.

Tämän jälkeen torjuttiin lainvalmistelukunnalle esitetyt vaihtoehdot. Lainvalmistelutyön uskominen silloista laajemmassa määrin asianomaisten ministeriöiden virkamiehille ei muistion mukaan ilmeisesti olisi johtanut tyydyttävään tulokseen, koska näillä virkamiehillä ei muiden tehtäviensä takia ollut mahdollisuutta riittävällä perusteellisuudella omistautua lainvalmistelutyöhön. Komiteatyö-vaihtoehdon arvostelu aloitettiin muistiossa toteamuksella: »Lainvalmistelun suorittamista *komiteatyönä* ei myöskään yleensä voida pitää asianmukaisena.» Komiteatyön epäkohtia olivat lainvalmistelukunnan jäsenten mielestä, että puheenjohtajan tehtävät keskittyivät samoille henkilöille ja että sihteerin tehtäviin, joita yleensä hoidettiin sivutoimena, jouduttiin yleensä käyttämään nuoria lakimiehiä. Komiteatyön hitaus oli muistion mukaan tullut suorastaan yleiseksi puheenparreksi. Lisäksi olivat kokemukset komiteatyöstä sikäli kielteisiä, että lopullinen ehdotus oli komiteatyön pohjalta usein voitu laatia vasta sen jälkeen, kun ehdotus oli kauttaaltaan lakiteknillisesti ja muutoinkin tarkistettu. Tilapäisten asiantuntijoiden käyttäminen olisi muistion mukaan saattanut olla tosin eräissä suhteissa edullisempaa kuin komiteatyö. Asiantuntijatyön käyttäminen laajemmassa mittakaavassa ei kuitenkaan olisi ollut eduksi lainsäädännön yhtenäisyyttä ajatellen. Muistiossa myös mainittiin olleen havaittavissa, että pätevätkin, tietyn erikoisalan asiantuntijat eivät useinkaan riittävästi hallitse lainvalmistelutyössä vaadittavia yleisiä ja teknillisiä tietoja.

Lopuksi muistiossa selostettiin lainvalmistelukunnan osuutta viimeaikaiseen lainsäädäntöön. Muistion mukaan siihen liitetyistä jaostojen työselostuksista kävi ilmi, että lainvalmistelukunnalla oli silloisessa lainvalmistelutyössä keskeinen osuus. Lopuksi todettiin, että »heikko lainsäädäntö aiheuttaa viranomaisille tarpeetonta työtä ja yleisölle lisää vaivaa ja kustannuksia sekä herättää yhteiskunnassa yleensäkin turvattomuuden ja epävarmuuden tunnetta». Tällaisten epäkohtien välttämiseksi oli muistion mukaan tarpeellista, ettei maan ainoata »lainvalmistelun ammattivirastoa» lopetettaisi ja samalla lakkautettaisi lakimiesten jatkuvaa koulutusta lainvalmistelutehtäviin.

Lainvalmistelukunnan muistion henkeä kuvannee parhaiten lainvalmistelukunnan osuutta viimeaikaiseen lainsäädäntöön koskevassa jaksossa esitetty toteamus:

> »Sellainen käsitys, jonka mukaan sanottu osuus olisi jäänyt verraten rajoitetuksi, saattaa syntyä yksityisessä erityisviranomaisessa, joka ei joudu seuraamaan lainsäädäntötyötä kokonaisuudessaan,

mutta perustuu tuo käsitys erehtymiseen ja puutteelliseen asiantuntemukseen.»

Siinä tilanteessa, jossa lainvalmistelukunta tuolloin oli, oli luonnollista, että lainvalmistelukunnan omaa asemaa muistiossa korostettin ja muun lainvalmistelun merkitystä ja laatua vähäteltiin. Myöhemmän tarkastelijan näkökulmasta kuitenkin odottaisi, että lainvalmistelukunta olisi tarkastellut omaakin toimintaansa ja organisaatiotaan kriittisemmin. Nyt se vain suojautui asiantuntemuksensa kilven taakse. Sikäli tietysti lainvalmistelukunnan silloiset jäsenet olivat oikeassa, että lainvalmistelun erityisasiantuntemusta edelleenkin tarvittiin ja että lainvalmistelukunnan lakkauttaminen olisi ollut lainsäädännön kehittämisen kannalta epätarkoituksenmukaista.

Muistiossa esitetty käsitys, jonka mukaan kaikessa lainsäädäntötyössä on pyrittävä siihen, että uusi lainsäädäntö luontevasti sulautuu oikeusjärjestykseen ja että lakiteknillisessä suhteessa noudatetaan yhtenäisiä periaatteita, on jo tullut tutuksi edellä lainvalmistelukunnan vaiheita selostettaessa. Se merkitsee, että yhteiskunnallisiin uudistusvaatimuksiin vastataan juridiikalla ja lakitekniikalla. Myös komiteoiden arvosteleminen on lainvalmistelukunnan eri vaiheissa kuulunut lainvalmistelukunnan tarpeellisuuden perustelemiseen. Lainvalmistelukunta kuten aikanaan Montgomery asetti lakien ulkonaisen muodon niiden sisällön edelle. Kuvaava tältä kannalta oli lainvalmistelukunnan edellä jo siteerattu toteamus, jonka mukaan lainvalmistelun suorittamista komiteatyönä ei yleensä voitaisi pitää asianmukaisena.

Oikeusministeriön lausunnossa valtiovarainministeriölle 5. 5. 1953 — allekirjoittajina oikeusministeri Sven Högström ja hallitusneuvos Urho Miettinen — oikeusministeriö ilmoitti katsovansa, että valtiovarainministeriön kirjeessä esitettyjen näkökohtien tutkimista ja harkitsemista varten sekä lainvalmistelutyön asianmukaisella tavalla järjestämistä suunnittelemaan oli, asian tärkeyden huomioon ottaen, asetettava »pätevistä henkilöistä kokoonpantu komitea, jonka kokoonpanoa ja sille suunniteltua tehtävää ministeriössä on jo valmistavasti käsitelty».[17]

Oikeusministeriön johto ei näin ollen ilmeisestikään jakanut lainvalmistelukunnan käsitystä, ettei mitään ollut vialla. Esittelijä, hallitusneuvos Miettinen näyttää olleen valmis yhtymään enemmältikin valtiovarainministeriön esittämään kritiikkiin, koska kirjekonseptiin oli ensin kirjoitettu

[17] Oikeusministeriön kirjekonseptit 1953.

teksti, jonka mukaan oikeusministeriön kannaksi olisi kerrottu, »että se tärkeä ja suurimerkityksellinen tehtävä, mikä lainvalmistelukunnalla on takanaan, saisi edelleen jatkua vaikka mahdollisesti uusissa uomissa». Komitean asettamista oli poispyyhityn tekstin mukaan suunniteltu »harkitsemaan ja tekemään oikeusministeriölle ehdotuksensa lainvalmistelukunnan työn tehostamiseksi ja rationalisoimiseksi». Toisaalta tietysti oikeusministeriön menettely asiassa oli myös taktisesti järkevää. Asian lykkäämisellä komiteaan voitettiin lisäaikaa; jos oikeusministeriö olisi laatinut jyrkkäsävyisen puolustuskirjelmän ja siten tavallaan jättänyt jutun päätettäväksi, se olisi hyvinkin saattanut hävitä koko jutun. Oikeusministeriön tulo- ja menoarvioehdotus vuodelle 1954 lähetettiin valtiovarainministeriölle 20. 5. 1953 päivätyllä lähetekirjelmällä; oikeusministeriön oma budjettiehdotus ei sisältänyt mitään lainvalmistelukuntaa koskevia ehdotuksia, joten lainvalmistelukunta olisi sen mukaan säilynyt entisellään.[18]

Vuosi 1953 oli myös Suomen yleisessä politiikassa värikäs ja tapahtumarikas. Kevättalvesta alkaen poliittista keskustelua käytiin kustannustason alentamista koskevan ns. AT-ohjelman merkeissä; tämä ohjelma oli saanut nimensä laatijoittensa, talouspoliittisen suunnitteluneuvoston puheenjohtajan *Teuvo Auran* ja sihteerin *Erik Törnqvistin* mukaan. Tämän suunnitelman pohjalta pääministeri Kekkonen laati oman 17-kohtaisen ohjelmansa, joka tuli tunnetuksi K-ohjelman nimellä. Sosialidemokraatit asettivat K-ohjelman vastaehdotukseksi ns. kynnysohjelman, ja kun Kekkonen ei voinut tätä hyväksyä, jätti hän hallituksensa eronpyynnön. Seuranneissa hallitusneuvotteluissakaan ei löytynyt yksituumaisuutta maalaisliiton ja sosialidemokraattien välille, ja Kekkonen muodosti uuden ministeristönsä kahdeksasta maalaisliiton ja kolmesta ruotsalaisen kansanpuolueen ministeristä sekä kolmesta ammattiministeristä. Kekkosen IV hallituksessa, jonka presidentti Paasikivi nimitti 9. 7. 1953, jatkoi oikeusministerinä Sven Högström. Valtiovarainministeriksi tuli maalaisliiton veteraanipoliitikko *Juho Niukkanen.*[19]

Jo 30. 7. 1953 uusi hallitus asetti yksimielisesti komitean valmistamaan ehdotuksen toimenpiteiksi, joilla lainvalmistelutyö saataisiin tehokkaammaksi. Komitean puheenjohtajaksi valtioneuvosto kutsui professori *T. M. Kivimäen* sekä jäseniksi oikeusneuvos *Paavo Kekomäen* ja apulaisoikeuskansleri *Antti Hannikaisen.*[20] Jäsenet olivat kaikki entisiä lainvalmistelu-

[18] Oikeusministeriön kirjekonseptit 1953.
[19] Hyvämäki 1977 s. 392—395.
[20] Valtioneuvoston ptk 30. 7. 1953.

kunnan jäseniä; Kivimäki oli ollut lainvalmistelukunnassa 1922—1924, Kekomäki 1934—1937 ja Hannikainen 1947—1950.[21] Samassa istunnossaan valtioneuvosto asetti myös toisen komitean, jonka tehtävänä oli laatia suunnitelma siviilioikeuden kodifioimiseksi. Senkin puheenjohtajana oli Kivimäki sekä jäseninä Kekomäki ja Hannikainen.[22] Edellisen komitean virallisena nimenä oli sittemmin »Lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä suunnittelemaan asetettu komitea» ja jälkimmäisen »Siviilioikeuden kodifioimiskomitea». Edellistä komiteoista kutsutaan jäljempänä »Kivimäen komiteaksi».

Siviilioikeuden kodifioimiskomitean työ jäi aikanaan kesken. Komitean työn tarkempi selostaminen jää tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Tietty paralleeli siviilioikeuden kodifioimiskomitealle löytyy lainvalmistelukunnan aikaisemmista vaiheista vuodelta 1892. Silloinhan vuoden 1892 tarkastamisasetuksen mukaan LVK:n oli määrä ryhtyä toimiin 1734 vuoden lain siviilioikeudellisten kaarien tarkastamiseksi ja siviililakikirjan laatimiseksi. Silloinkaan näihin toimiin ei tosissaan ryhdytty. Ilmeisesti siviilioikeuden kodifiointitarpeella haluttiin 1953 korostaa yleensä yleisen lain uudistamistarpeita. Uudistustyön vilkastuminen tällä alueella olisi välillisesti puoltanut myös lainvalmistelukunnan jatkuvan olemassaolon tarvetta.[23]

Lainvalmistelukuntaa heilautelleet vuoden 1953 tapahtumat eivät kuitenkaan päättyneet Kivimäen komitean asettamiseen. Valtiovarainministeriössä oli uuden valtiovarainministerin Juho Niukkasen johdolla ryhdytty valmistelemaan budjettia, jolla valtion menoja olisi supistettu radikaalisti. Menovähennyksiin kuuluivat myös suunnitelmat virkojen lakkauttamiseksi. Tähän liittyen laadittiin valtiovarainministeiössä ehdotus oikeusmi-

[21] Sihteerikseen komitea valitsi lakitieteen tohtori *Matti Ylöstalon.*

[22] Valtioneuvoston ptk 30. 7. 1953.

[23] Siviilioikeuden kodifiointikomitean työ päättyi oikeusministeriön ilmoitettua komitealle 18. 3. 1958, että sen oli saatettava työnsä päätökseen lokakuun loppuun mennessä. Komitean 31. 10. 1958 päivätty 13-sivuinen mietintö (KomM 1958:112) on lähinnä kannanotto perintökaaren uudistamiseen ja toteamus, että komitea keskeytti työnsä oikeusministeriön em. ilmoituksen johdosta. Eduskunnan kirjaston mietintösarjassa on mietinnöksi sidottu komitean alkuperäiskirjelmä, joten mietintö lienee jäänyt julkaisematta.

Siviilioikeuden kodifioimiskomitean jäsenistö uudistui osin työn kestäessä. Päättökirjelmän allekirjoittajina ovat T. M. Kivimäki, Antti Hannikainen, *Berndt Godenhielm* ja *Matti Ylöstalo* sekä sihteeri *Heikki Jokela.* Vuoden 1892 tarkastamisasetuksen mukaisista suunnitelmista siviilioikeudellisten kaarten kodifioimiseksi ks. edellä jakso 8.5.

nisteriön määrärahojen supistamiseksi niin, että lainvalmistelukunnasta olisi lakkautettu kolme jaostoa.[24]

Oikeusministeriö yritti torjua valtiovarainministeriön supistamisehdotuksia kahdellakin kirjelmällä. Ensimmäinen niistä on päivätty 31. 7. 1953 eli vain päivää Kivimäen komitean asettamisen jälkeen. Siinä ministeriö katsoi, ettei supistamisehdotusta voida ottaa huomioon ennen kuin mainittu komitea on saanut työnsä päätökseen. Toisessa kirjelmässä, joka on päivätty 18. 8. 1953, viitattiin edelliseen kirjeeseen ja ilmoitettiin oikeusministeriön pysyvän sillä kannalla, ettei supistamistyöhön voida ryhtyä lainsäädäntötyön kärsimättä. Kirjelmässä myös arveltiin, että valtiovarainministeriön ehdotus johtaisi päinvastaiseen tulokseen kuin mitä oli tarkoitettu, ja sen myötä huomattava osa lainvalmistelukunnassa parhaillaan suoritettavasta lainvalmistelutyöstä keskeytyisi. Tämän viimeisen kirjelmän liitteenä oikeusministeriö lähetti valtiovarainministeriöllekin edellä mainitun lainvalmistelukunnassa huhtikuussa laaditun muistion.[25]

Tulo- ja menoarvioesitys vuodelle 1954, joka tunnetaan maamme lähihistoriassa *Niukkas-budjettina,* sisälsi radikaalin valtion menojen supistusohjelman. Budjetin loppusumma oli 29 miljardia markkaa pienempi kuin vuoden 1953 alkuperäisen budjetin, ja budjetti edellytti noin 5 500 viran lakkauttamista.[26] Edellä kuvattujen tapahtumien valossa oli selvää, ettei lainvalmistelukuntakaan jäänyt supistamisehdotusten ulkopuolelle. Sen verran olivat oikeusministeriön vastustuskirjelmät kuitenkin vaikuttaneet, että supistamisehdotus koski kolmen jaoston asemesta kahta jaostoa. Yleisperusteluihin eli siis virkamieskunnan yleiseen supistamistarpeeseen viitaten ehdotettiin lainvalmistelukunnan kaksi jaostoa lopetettavaksi 31 päivästä joulukuuta 1953 ja samalla lakkautettavaksi kahden vanhemman ja kahden nuoremman jäsenen toimet ja lainvalmistelukunnan käytössä olevan yhden puhtaaksikirjoittajan peruspalkkainen toimi. Tästä aiheutuva vähennys olisi ollut yhteensä 3 819 720 markkaa.[27]

Kun tulo- ja menoarvioesityksen oikeusministeriötä koskevaa kohtaa käsiteltiin valtioneuvostossa, ei oikeusministeri Högströmkään enää katso-

---

[24] Oikeusministeriön vuoden 1954 tulo- ja menoarvioehdotuksen asiakirja-aktissa (Oik.m. 367/31 C. 1953) on yllä mainitun ehdotuksen sisältävä menoarvioluonnos, johon on käsin merkitty »Valtiovarainministeriön vaatima supistettu ehdotusluonnos. Ei Oikeusministeriön hyväksymä. YO». Nimikirjaimet kuulunevat silloiselle vanhemmalle hallitussihteerille *Yrjö Orkamolle.*

[25] Jäljennökset kirjelmistä em. aktissa.

[26] Jääskeläinen 1980 s. 241.

[27] HE 69/1953 vp s. 140.

nut lainvalmistelukunnan puolustamista eriävän mielipiteen arvoiseksi. Sen sijaan hän ilmoitti eriävänä mielipiteenään, ettei hän voinut puoltaa yhden jaoston lakkauttamista Vaasan hovioikeudesta sekä että Helsingin hovioikeuteen olisi ollut ehdotettava perustettavaksi uusi jaosto ja että menoarvioon olisi ollut otettava lakikirjan ruotsinkielisen uuden painoksen julkaisemista varten valtionavustusta 1 855 00 markkaa.[28]

Kun oma ministerikään ei enää viime vaiheessa asettunut Kekkosta ja Niukkasta vastaan lainvalmistelukunnan lakkautettaviksi ehdotettujen jaostojen puolustamiseksi, ryhdyttiin lainvalmistelukunnassa puuhaamaan vastatoimenpiteitä eduskunnan kautta. Lainvalmistelukunnan kontaktit eduskuntaan olivatkin kaikesta päättäen hyvät, olihan Ensio Kytömaa suuren valiokunnan sihteeri, Olavi Salervo perustusvaliokunnan sihteeri, Marjos Rapola lakivaliokunnan sihteeri ja Pauli Lehtosalo maatalousvaliokunnan sihteeri. Jaakko Rautapää oli oikeusasiamiehen varamies; ennen vuonna 1948 tapahtunutta lainvalmistelukuntaan siirtymistään hän oli ollut valtiovarainvaliokunnan sihteerinä.[29]

Lainvalmistelukunnan piirissä kirjoitettiin raha-asia-aloite, jossa ehdotettiin tulo- ja menoarvioesityksessä lakkautettaviksi ehdotettujen jaostojen säilyttämistä. Aloitteen allekirjoittajiksi saatiin nimekäs joukko parlamentaarikkoja. Ensimmäisenä allekirjoittajana oli *Väinö Hakkila* (sdp); ja muina allekirjoittajina *Väinö Leskinen* (sdp), *Arvi Ahmavaara* (kok), *Oskari Lehtonen* (kok), *John Österholm* (rkp), *Ernst von Born* (rkp), *Harras Kyttä* (kansanpuolue) ja *Aukusti Pasanen* (kansanpuolue).[30] Allekirjoittajista olivat entisiä oikeusministereitä Hakkila (1926—1927), Ahmavaara (1937—1938), Lehtonen (1940—1944) ja von Born (1944).[31] Hallituspuolueista allekirjoittajia siis löytyi ruotsalaisesta kansanpuolueesta, mutta ei maalaisliitosta.

Syksyllä Kekkosen IV hallitus kaatui niin sanottuun Aravalakiesitykseen, ja sen tilalle tuli marraskuussa *Sakari Tuomiojan* johtama virkamieshallitus, oikeusministerinä *Reino Kuuskoski*.[32] Budjettiesityksen käsittely venyi pitkälle vuoden 1954 puolelle, ja Niukkas-budjetti kirjoitettiin valtio-

[28] Valtioneuvoston ptk 18. 9. 1953.

[29] Eduskunnan kalenteri 1953 vp s. 29, 31, 32, 41 ja 47 sekä Suomen lakimiehet 1970 s. 762.

[30] Rah.al. N:o 19/1953 vp/Liitteet I—XII B, s. 848; aloite on päivätty 22. 9. 1953. LAO:n asiakirjojen em. kansiossa »Lvk:n asema» on luonnoksia aloitteeksi, joten ei liene epäilystä, etteikö aloitetta ollut kirjoitettu lainvalmistelukunnan piirissä.

[31] Vaarnas 1976 s. 10, 17, 31 ja 74.

[32] Hyvämäki 1977 s. 398—401.

varainvaliokunnassa uudelleen. Valiokunnassa budjetin loppusummat olivat nousseet 31 miljardilla markalla.[33] Lainvalmistelukunnan lakkautettaviksi ehdotetut kaksi jaostoa ja puhtaaksikirjoittajan toimi palautettiin valtiovarainvaliokunnassa. Koska lainvalmistelukunnan toiminnan uudelleenjärjestely oli Kivimäen komitean tutkittavana, ei valiokunta pitänyt ehdotusta kahden jaoston lakkauttamisesta »tässä vaiheessa tarkoituksenmukaisena», ja sama kanta sisältyi myös eduskunnan vastaukseen.[34]

Lainvalmistelukunta oli näin selvinnyt sekä lakkauttamisuhasta että supistamisehdotuksista. Sen tarpeellisuus oli nyt — tosin vain »tässä vaiheessa» — eduskunnassakin vahvistettu. Vuonna 1954 lainvalmistelukunnalta ilmestyi neljä julkaisua, joiden yhteissivumäärä oli 29, ja seuraavana vuonna kaksi julkaisua, yhteissivumäärältään 79 sivua.

15.2. Kivimäen komitea ja sen ehdotukset

Kivimäen komitean, lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä suunnittelemaan asetetun komitean, kokoonpano muuttui jo ennen kuin komitea oli aloittanut työnsä. *Paavo Kekomäki* pyysi sairauden vuoksi eroa ja hänen tilalleen kutsuttiin oikeusneuvos *Jalmari Lehtonen;* tämäkin oli ollut jonkin aikaa lainvalmistelukunnassa, nuorempana jäsenenä 1938 ja vanhempana jäsenenä 1939. Komitean sihteeriksi tuli lakitieteen tohtori *Matti Ylöstalo,* joka oli myös siviilioikeuden kodifioimiskomitean sihteerinä.

Komitea suoritti työnsä suhteellisen ripeästi. Mietintö (KomM 1955:6), joka ilmestyi painettuna, on päivätty 9. 5. 1955, joten se valmistui noin vuodessa ja yhdeksässä kuukaudessa.[35] Mietintönsä jättökirjeessä komitea kertoi kuulleensa asiantuntijoina hallintoneuvos *Reino Kuuskoskea,* kansliapäälliköitä *Teini Ahavaa* (OM), *Toivo Takkia* (VM) ja *A. Vehilää* (SosM), professori *Veli Merikoskea* sekä lainsäädäntöneuvoksia *Reino Ellilää, Pauli Koskea, Ensio Kytömaata, Aarne Nuorvalaa, Marjos Rapolaa, Jaakko Rautapäätä* ja *Olavi Salervoa.* Samoin komitea kertoi sihteerinsä tehneen matkan

---

[33] Jääskeläinen 1980 s. 247—248.

[34] Valtiovarainvaliokunnan mietintö 87/HE 69/1953 vp. s. 37, ja eduskunnan vastaus samaan esitykseen s. 5.

[35] Komiteoille usein ominaiseen tapaan Kivimäenkin komitean työtahti kiihtyi loppua kohti. Vuodelta 1954 antamassaan toimintakertomuksessa (aktissa 1039/18. A. Oik.m. 1953) komitea kertoo kokoontuneensa vuoden 1953 aikana neljä kertaa, vuoden 1954 ensi vuosipuoliskolla viisi kertaa sekä saman vuoden jälkipuoliskolla joulukuun alkuun mennessä 21 kertaa.

Ruotsiin lakineuvoston toimintaan ja lainvalmistelutyön organisaatioon tutustumista varten.[36]

Ajan tapaan olivat komitean mietinnön alussa säädösehdotukset. Kivimäen komitean ehdottamat säädökset olivat laki laintarkastuskunnasta, laki eräiden virkojen perustamisesta valtioneuvoston ministeriöihin (virkatyyppilaki, jonka mukaan ministeriöihin olisi voitu perustaa sopimuspalkkaisia osastopäällikön ja lakineuvoksen virkoja), asetus laintarkastuskunnasta, asetus valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta (säännös velvollisuudesta lähettää säädösehdotukset oikeusministeriön tarkastettavaksi), asetus oikeusministeriöstä annetun asetuksen muuttamisesta ja asetus lainvalmistelukunnasta.[37]

Kivimäen komitean tärkeimmät uudistusehdotukset, jotka aikanaan myös toteutuivat, olivat laintarkastuskunnan perustaminen, erityisen lainsäädäntöosaston perustaminen oikeusministeriöön ja lainvalmistelukunnan tarkastusjaoston muodostaminen omaksi tarkastustoimistoksi lainvalmistelukunnan rinnalle.

Mietintönsä perustelujen johdannon Kivimäen komitea aloitti kuvaamalla hyvän lain tunnusmerkit:

> »Hyvältä lailta on vaadittava, että sen säännökset ovat selviä, johdonmukaisia ja vallitsevaan oikeusjärjestykseen soveltuvia sekä lisäksi, että ne ovat kansalaisten helposti ymmärrettäviä.»[38]

Kivimäen komitean periaatteelliset lähtökohdat muistuttavat olennaisesti *Robert Montgomeryn* vuoden 1877 aloitteessaan esittämiä. Komitea korosti lakiteknistä ja kielellistä puolta lain aineellisoikeudellisen sisällön jäädessä syrjemmälle, puhumattakaan laeilla toteutettavista yhteiskunnallisista uudistuksista. Koska Kivimäen komitean ehdotusten ja vuoden 1960 organisaatiouudistuksen taustoja pohdiskellaan lähemmin jäljempänä jaksossa 15.6., voitaneen tässä tyytyä vain toteamaan, että muodollisen puolen ja ulkonaisesti hyvien lakien korostaminen palveli tarkoituksenmukaisesti komitean ehdotuksia.

Komitean periaatteelliset kannanotot, sikäli kuin on kysymys lakien ulkonaisesta asusta, ovat vieläkin ajankohtaisia.[39] Komitean mielestä lainsäännöksille asetettavista vaatimuksista tärkeimpiä oli selvyyden vaati-

[36] KomM 1955:6 s. 3—4.
[37] Em. mietintö s. 5—15.
[38] Em. mietintö s. 16.
[39] Vrt. Virkakielikomitean mietintö »Kieli ja virkakoneisto», KomM 1981:26.

mus. Kansalaisilla oli komitean mielestä oikeus odottaa, »että lain säännökset kirjoitetaan sillä tavoin, että tavallinenkin kansalainen voi saada selon lain sisällyksestä». Komitea totesi, että 1734 vuoden laki oli »todellinen kansan lakikirja» ja että lainsäädäntö silloin sekä muodon että sisällön puolesta vastasi kansan oikeustajunnan kehitystä. Vaikka taloudelliset ja yhteiskunnalliset olosuhteet nyt olivatkin toisenlaiset kuin 1734 vuoden lain kirjoittamisen aikana, ei se komitean mielestä oikeuttanut eikä pakottanut laatimaan lakeja sellaiseen asuun, että säännökset välttämättä jäivät tavalliselle kansalaiselle vieraiksi, jopa arvoituksellisiksi. Tällainen lainkirjoitustapa, jolla oli esikuvia ulkomaisessa, lähinnä skandinaavisessa lainsäädännössä, vaikutti komitean mukaan turmiollisesti myös lainsäädäntötyöhön.[40]

Komitean mukaan aikaisemmin pidettiin välttämättömänä, että lainvalmistelukunta tai komitea teki perusteellisessa, painetussa mietinnössä selkoa säänneltävän oikeudenalan historiasta ja esitti teoreettisia ja lainkäyttöön perustuvia syitä ehdotusten puolesta sekä kokonaisuudessaan että yksityisten säännösten kohdalla sekä suoritti tutkimuksia siitäkin, miten asia oli muissa maissa järjestetty. »Nykyään» meneteltiin Kivimäen komitean mukaan sen sijaan toisin: »Asiasta ei aina laadita edes mietintöä, vaan lakiehdotukset annetaan valtioneuvostolle hallituksen esityksen muotoon laadittuina, niukoin, toisinaan mitäänsanomattomin perusteluin.»[41]

Komitea arvosteli myös sitä kehitystä, että lakien abstraktisesta muodosta ja vaikeaselkoisuudesta aiheutuvaa epäkohtaa oli usein pyritty välttämään säätämällä lait sangen yksityiskohtaisiksi. Tälläkin menettelytavalla oli esikuvia uusimmassa skandinaavisessa lainsäädännössä, ja kehitys oli komitean mukaan menossa samaan suuntaan Suomessa. Kielellisessäkin suhteessa oli lakien sanontaa vastaan voitu komitean mukaan kohdistaa moitteita. Erityisesti ruotsinkielistä lakitekstiä oli useissa tapauksissa syystä voitu moittia kielellisestä kömpelyydestä.

Komitean mielestä syynä komitean kuvaamiin puutteisiin oli osittain monien asioiden kiireellisyys, mutta pääasiallisesti virheisiin ja puutteisiin oli vaikuttanut se, ettei lakien valmisteleminen kokonaisuutena sen eri as-

[40] KomM 1955:6 s. 16.

[41] Em. mietintö s. 17. Kivimäen komitean oma mietintö oli 43-sivuisena laajuudeltaan sen vuoden painettujen mietintöjen keskitasoa. Se käsitti kuitenkin sekä historiallisen että eräiden muiden maiden oloja koskevan selvityksen. Kun lainvalmistelukunta myöhemmin laati mietinnön pohjalta ehdotuksen hallituksen esitykseksi (LVK 1959:2), se puristi perustelut 4,5 painosivuun!

teissa ollut ollut tyydyttävästi järjestetty. Komitean asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi sekä lakien asiallisen, lainsäädäntöteknillisen ja kielellisen tason kohottamiseksi oli komitean mielestä välttämätöntä, että lakiehdotukset tulevat monivaiheisen valmistavan käsittelyn alaiseksi, jossa sekä jokapäiväisen elämän tarpeet ja lakiteknilliset seikat että teoreettiset ja oikeushistorialliset näkökohdat tulevat huomioon otetuiksi.

Johdannon jälkeen komitean mietinnössä käsiteltiin ensin lakiehdotusten tarkastamista ja lakiehdotusten valmistelua, minkä lisäksi mietintöön sisältyivät komitean ehdottamien säännösten yksityiskohtaiset perustelut. Tarkastamisesta komitea totesi, ettei sitä ollut yhtenäisellä ja tehokkaalla tavalla järjestetty. Sen jälkeen komitea selosti tarkastusjaoston perustamista ja sen toimintaa. Komitea totesi myös, että laki- ja asetusehdotusten käsittely valtioneuvoston istunnossa oli viime aikoina käynyt summaariseksi. Vaikka valtioneuvostoon olisikin muodostettu erityinen oikeusasiainvaliokunta, ei yksistään sen avulla olisi lakien tarkastamista saatu olennaisesti tehostetuksi.[42]

Tämän jälkeen Kivimäen komitea selosti laajasti Ruotsin lakineuvostoa ja sen historiaa sekä tämän jälkeen Suomessa 1920- ja 1930-luvulla tehtyjä ehdotuksia laintarkastuskunnan perustamiseksi sekä vuoden 1947 lakimiespäivillä käytyä keskustelua. Komitea päätyi tavoitteenasetteluun, jonka mukaan tarkastaminen oli »toteutettava sillä tavoin, että pätevin käytännöllinen kokemus ja oikeustieteellinen asiantuntemus voidaan siinä käyttää hyväksi mahdollisimman joustavalla tavalla ja tuottamatta haittaa muiden tärkeiden tehtävien hoitamiselle». Lainvalmistelukunnan tarkastusjaoston kehittäminen »lakiehdotusten tehokasta tarkastusta toimittavaksi laitokseksi» näytti komitean mukaan tuottavan voittamattomia vaikeuksia. Oli tuskin mahdollista kiinnittää pysyvästi »varsin vaativaan mutta toiselta puolen voimia sitovaan ja sangen epäkiitolliseen tarkastustyöhön päteviä henkilöitä riittävässä määrässä.» Suppeahkossa kokoonpanossa toimivan tarkastusjaoston työ ei komitean mielestä myöskään yleensä voinut ulottua sellaiseen asialliseen tarkastukseen, jota korkeimpien oikeuksien suorittaman tarkastuksen ohella kaivattiin.[43]

---

[42] Em. mietintö s. 17—19. Valtioneuvoston oikeusasiainvaliokunnan perustamista, minkä ajatuksen *Paavo Kastari* oli tuonut esille jo 1947, oli ehdottanut 12. 6. 1953 päivätyssä mietinnössään (KomM 1953: 37) Kastarin puheenjohdolla toiminut valtioneuvoston rationalisoimiskomitea (erit. mietinnön s. 62—65). Oikeusasiainvaliokuntaa ei valtioneuvostoon perustettu.

[43] KomM 1955:6 s. 20—25.

Ja niin Kivimäen komitea päätyi käsitykseen, että »laintarkastustoimintaa voidaan sopivimmin tehostaa perustamalla puheena olevaa tärkeää julkista tehtävää varten erityinen, riittävän arvovaltainen elin, laintarkastuskunta, niin kuin Ruotsissakin on tehty». Laintarkastuskunnan perustaminen ei komitean mielestä kuitenkaan tehnyt tarpeettomaksi tarkastusjaostossa siihen asti suoritettua tarkastustoimintaa. Tarkoituksenmukaiselta näytti tarkastustoimintaa suorittavan elimen liittäminen kiinteämmin oikeusministeriöön.[44]

Lakiehdotusten valmistelua koskevassa osassa komitea esitti laajahkon historiallisen katsauksen Ruotsin vanhoihin lakikomissioihin sekä sitten lainvalmistelukunnan historiaan. Komitea esitti myös luettelon lainvalmistelukunnan saavutuksista ja päätyi toteamukseen, että »lainvalmistelukunnassa on suoritettu oikeusjärjestyksemme keskeisillä aloilla huomattava määrä valmistelutyötä». Laadun puolesta komitea päätyi arviointiin, että »lainvalmistelukunnassa suoritettu lakien esivalmistelu on yleensä ollut pätevää muualla suoritettuun valmistelutyöhön verrattuna».

Aihetta lievähköön kritiikkiinkin kuitenkin löytyi. Kivimäen komitean mukaan nimittäin näytti siltä, »että lainvalmistelukunnan verraten harvalukuisilla jäsenillä on alkuaikoina ollut parempi tilaisuus kuin parin viime vuosikymmenen kuluessa keskittyä laajahkojen oikeudenalojen uudistamistyöhön». Osittain tämä johtui komitean mukaan sota- ja pula-ajan tuottamista häiriöistä ja osaksi »olojen muuttumisesta ja sen vaikutuksesta lainvalmistelukunnan tehtäviin». Työtä olivat komitean mukaan häirinneet tilapäisluontoiset ja kiireelliset tehtävät. Mutta komitea katsoi näyttävän myös »siltä, että kaivattaisiin entistä enemmän suunnitelmallisuutta ja johdon ja valvonnan keskitystä moninaisissa muodoissa tapahtuvaan lainvalmistelutyöhön».[45]

Komitea ehdotti, että oikeushallinto- ja lainsäädäntöosasto olisi jaettava sillä tavoin, että lainsäädäntöasiat kokonaisuudessan olisi siirretty perustettavan lainsäädäntöosaston käsiteltäviksi. Lainsäädäntöosaston päälliköksi oli komitean mielestä saatava henkilö, joka voisi seurata lainsäädäntötyötä kokonaisuudessaan, laatia suunnitelmia lainsäädännön kehittämiseksi, tehdä siinä suhteessa aloitteita sekä ohjata ja valvoa lainvalmistelu-

[44] Em. mietintö s. 25—26. Tarkastusjaostoa koskeva ehdotus osoittaa osaltaan, että lainvalmistelukunta, vaikka se oli jo vuodesta 1923 ollut oikeusministeriön toimisto, oli jäänyt ministeriöstä erilliseksi. Tuntuisihan muuten omituiselta vaatia ministeriön toimiston jaoston liittämistä kiinteämmin ministeriöön.

[45] KomM 1955:6 s. 26—31.

työtä kaikissa sen eri muodoissa ja asteissa, sikäli kuin se kuuluisi oikeusministeriön toimialaan. Komitea mainitsi, että sen ehdotuksen mukaan »korostettaisiin oikeusministeriön asemaa lakien muodollisen ja lainsäädäntöteknillisen tason vartijana. Vastuun laintarkastustehtävien asianmukaisesta suorittamisesta kantaisi ensi sijassa lainsäädäntöosaston päällikkö, jonka tulisi valvoa tämän työn suorittamista ja järjestelyä niin, että se tulisi hoidetuksi myös muiden ministeriöiden kohdalta vaatimukset tyydyttävällä tavalla.» Osastopäällikön virkaa komitea ehdotti sopimuspalkkaiseksi ja määräaikaiseksi. Palkkauksen tuli komitean mielestä ylittää korkeimpien oikeuksien jäsenille suoritettava palkka, jotta näiden piiristä olisi voitu saada tehtävään ehkä halukkaita ja sopivia henkilöitä.[46]

Lainvalmistelukunnan toimintaa haitanneista seikoista komitea totesi, että ne ovat osaksi olleet tilapäisluontoisia, sota- ja pula-ajan aiheuttamia, »osaksi taas sellaisia, että ne voidaan poistaa niillä järjestelyillä, joita on ehdotettu tehtäväksi oikeusministeriössä». Lainvalmistelutyön keskittämistä lainvalmistelukuntaan verraten suuressa määrässä puolsivat komitean mukaan monet huomionarvoiset seikat. Sen kautta saatiin komitean mielestä »takeita siitä, että lainsäädännössä noudatetaan yhtenäisiä periaatteita etenkin lainsäädäntöteknillisessä ja kielellisessä suhteessa». Etua oli komitean mukaan myös siitä, että lainvalmistelukunnan jäsenet voidessaan helposti olla kosketuksessa toisiinsa saivat selon läheisten oikeudenalojen kehityksestä. Komitea myös totesi, että »lainvalmistelukunnassa voidaan lain kirjoittamisessa vuosien kuluessa saavutettu taito ja kokemus jatkuvassa työskentelyssä säilyttää». Lisäksi komitea viittasi lainvalmistelukunnan merkitykseen lainvalmistelijoiden kouluttajana. Tällaisista syistä komitean mukaan johtui, että komitea piti »välttämättömänä lainvalmistelukunnan säilyttämistä».[47]

Kivimäen komitean lakiehdotusten ja niiden perustelujen mukaan laintarkastuskunnan tehtävä olisi ollut antaa valtioneuvostolle lausunto »kaikista yksityisoikeuden sekä rikos- ja prosessioikeuden alaan kuuluvista samoin kuin hallinto-oikeudellisen lainkäytön ja hallintomenettelyn yleistä järjestämistä koskevista lakiehdotuksista». Muistakin laki- ja asetusehdotuksista ja ehdotuksista asetuskokoelmassa julkaistaviksi valtioneuvoston päätöksiksi olisi valtioneuvosto voinut pyytää laintarkastuskunnan lausun-

[46] Em. mietintö s. 31—32.

[47] Em. mietintö s. 32. Valtiovarainministeriön ehdotusta lainvalmistelukunnan lakkauttamiseksi ei komitea maininnut mietinnössään. VM:n ehdotus on kuitenkin talletettuna komitean arkistossa.

non. Laintarkastuskuntaan olisi kuulunut neljä jäsentä, kolme varsinaista ja yksi vaihtuva. Varsinaisista olisi määrännyt korkein oikeus keskuudestaan kaksi jäsentä ja korkein hallinto-oikeus keskuudestaan yhden. Vaihtuvaksi jäseneksi olisi Helsingin yliopiston lainopillinen tiedekunta määrännyt tiettyä laintarkastustehtävää varten jonkun jäsenistään tai erityisistä syistä ylimääräisen professorin tai apulaisprofessorin. Laintarkastuskuntaa koskeva laki olisi komitean mielestä ollut säädettävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä, koska valtioneuvoston olisi ollut erinäisissä lainsäädäntökysymyksissä hankittava laintarkastuskunnan lausunto, jota paitsi korkeimpien oikeuksien jäsenet olisi voitu määrätä suostumuksettaankin laintarkastuskunnan jäseniksi.[48]

Oikeusministeriöstä annetun asetuksen muuttamista koskeneen ehdotuksen mukaan lainsäädäntöosasto olisi käsitellyt »oikeusministeriön toimialaan kuuluvat lainsäädäntöasiat». Osasto ehdotettiin jaettavaksi kahteen toimistoon: tarkastustoimistoon ja lainvalmistelukuntaan. Osaston päälliköllä olisi komitean ehdotuksen mukaan ollut oikeusneuvoksen arvonimi. Tarkastustoimiston virkamiehille ja lainvalmistelukunnan jäsenille komitea puolestaan ehdotti virkanimitykseksi lakineuvosta, ehdotusta kuitenkaan tarkemmin perustelematta.[49]

Lainvalmistelukunnasta, vaikka se edelleen pysyikin oikeusministeriön toimistona, ehdotettiin annettavaksi oma asetuksensa. Lainvalmistelukunnan jäsenten nimittämisjärjestelmää ehdotettiin olennaisesti muutettavaksi. Jäsenet olisi edelleen kyllä määrännyt valtioneuvosto enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan, mutta jäsenet olisi ollut määrättävä »laintarkastuskunnan esittämistä henkilöistä». Tämä ehdotus perustui komitean mukaan »siihen ajatukseen, että laintarkastuskunnassa voidaan helpoimmin päästä selville niiden henkilöiden kyvyistä ja taipumuksista, joita voidaan ajatella käytettävän lainvalmistelutehtäviin. Laintarkastuskunta saattanee myös objektiivisesti arvostella kysymykseen tulevien lakimiesten pätevyyttä.»[50]

---

[48] Ks. em. mietintö s. 5—6, 25 ja 33—36.

[49] Em. mietintö s. 10—12 ja 14.

[50] Em. mietintö s. 14 ja 39. Jossakin määrin erikoinen oli ehdotus, että ministeriön yhdestä toimistosta annettaisiin erillinen asetus. Luultavasti ehdotus liittyikin siihen, että laintarkastuskunnalle ehdotettiin oikeutta esittää lainvalmistelukunnan jäsenet. Jos tämä ehdotus olisi sisällytetty oikeusministeriöasetukseen, jossa lainvalmistelukunnasta oli vuodesta 1922 säädetty, olisi korostunut se erikoisuus, että jotkut ministeriön virkamiehet olisi ollut määrättävä ministeriön ulkopuolisen toimielimen esittämistä henkilöistä.

Ilmaisu »laintarkastuskunnan esittämistä henkilöistä» olisi ilmeisesti antanut laintarkastuskunnalle oikeuden valtioneuvostoa sitovasti rajata sen henkilöpiirin, josta valtioneuvoston olisi tullut lainvalmistelukunnan jäsenet määrätä.

Lainvalmistelukunnan jäsenten muodollisia pätevyysvaatimuksia komitea ehdotti tiukennettaviksi. Sen asetusehdotuksen mukaan jäseniksi olisi voitu määrätä »lainvalmistelutehtäviin sovelias tuomarin virkaa varten säädetyt opinnäytteet suorittanut henkilö, joka on tai on ollut vakinaisessa tuomarinvirassa tai aikaisemmissa toimissaan osoittanut hyvää lainkirjoittamisen taitoa». Komitean ehdotuksen mukaan jäseniä määrättäessä oli muutoin yhtä pätevistä etusija annettava sille, joka oli suorittanut korkeamman lainopillisen tutkinnon. Lainsäädäntöosaston päälliköltä ja tarkastustoimiston lakineuvokselta komitea ehdotti vaadittavaksi lainvalmistelukunnan lakineuvoksen pätevyyden.

Pätevyysvaatimuksia koskevaa säännösehdotustaan komitea perusteli seuraavasti:

> »Se, että aikaisemman lainvalmistelutyön ohella palvelus oikeuslaitoksessa on erityisesti mainittu kelpoisuutta määrättäessä, johtuu siitä, että tuomarinvirassa saavutettava kokemus, oikeusjärjestyksen tuntemus ja oikeuskieleen perehtyminen ovat avuja, joilla on erityinen merkitys lainvalmistelutyössä. Myös oikeustieteellinen tutkimustyö on omansa kehittämään lainvalmistelutehtävissä tarvittavia kykyjä ja sangen moni lainvalmistelukunnassa menestyksellisesti toiminut jäsen onkin ollut korkeimman lainopillisen oppiarvon saavuttanut lakimies.»[51]

Kivimäen komitean mietinnöstä ilmenee, tosin verraten varovaisesti ilmaistuna, että komitea piti epäkohtana lainvalmistelukunnan jäsenten sivutoimia. Asetusehdotuksensa sivutoimikieltoa koskevaa 6 §:ää perustellessaan komitea ilmoitti katsoneensa tarpeelliseksi esittää erityisen säännöksen ottamista lainvalmistelukunnan jäsenen oikeudesta ottaa sivutoimia, koska »etenkin sodanjälkeisinä vuosina» oli »virka-alalla suoritettavan vaativamman henkisen työn alipalkkaus johtanut siihen, että yhä useammissa tapauksissa virkamiehet ovat hankkineet itselleen sivutoimia ja -tehtäviä, jotka useissa tapauksissa eivät ole voineet olla vaikuttamatta rajoittavasti heidän mahdollisuuksiinsa hoitaa päävirkaansa. Tällaisesta kehityksestä ei lainvalmistelukuntakaan ole voinut välttyä.»

Mietinnössä ehdotettiinkin säädettäväksi »virkamiehiä yleisesti koske-

[51] KomM 1955:6 s. 39—40; säännösehdotukset s. 11 ja 14.

via säännöksiä jossakin määrin jyrkempi kielto». Komitean ehdottaman säännöksen mukaan olisi lainvalmistelukunnan jäsen kuitenkin saanut oikeusministerin luvalla olla eduskunnan valiokunnan sihteerinä ja valtion komitean puheenjohtajana, jäsenenä tai sihteerinä sekä muussa senkaltaisessa toimessa tai tehtävässä, joka oli omiaan lisäämään hänen taitoaan lainvalmistelutyössä.[52]

15.3. Kivimäen komitean mietinnöstä vuoden 1960 organisaatiouudistukseen

Kun Kivimäen komitea luovutti mietintönsä, oli maassa edetty jo Kekkosen V hallitukseen, jonka oikeusministerinä oli Helsingin kunnallispormestari *Weio Henriksson*. Hän oli hallituksessa ammattiministerinä.[53] Kivimäen komitean mietinnöstä pyydettiin 26. 10.1955 lausunto korkeimmalta oikeudelta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valtiovarainministeriöltä ja Helsingin yliopiston lainopilliselta tiedekunnalta.[54]

Lausunnot saapuivat vähin erin.[55] Ensimmäisenä tuli 22. 12. 1955 päivätty valtiovarainministeriön lausunto, jonka olivat allekirjoittaneet ministeri *Penna Tervo* (sdp) ja v.t. nuorempi hallitussihteeri *Tauno Vesanen*. Lausunto oli varovaisen myönteinen ja keskittyi enimmälti erinäisiin yksityiskohtiin. Valtiovarainministeriön mielestä voitiin komitean ehdotuksia pääpiirteissään puoltaa. Asian toteuttamista ei lausunnon mukaan ehkä ollut suoritettava kiireellisenä, vaan ehdotuksen yksityskohtia oli vielä tarkoin harkittava.

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto on päivätty 23. 1. 1956. Sen oli valmistellut jaosto, johon olivat kuuluneet presidentti *U. J. Castrén*, hallintoneuvokset *A. K. Ikkala* ja *Rudolf Beckman* sekä ylimääräinen hallintoneuvos *Aarne Nuorvala*.[56] KHO totesi lausunnossaan vuonna 1929 ilmoittaneensa laintarkastustyön kaipaavan tehostamista ja piti komitean ehdottamiin lainsäädäntötoimiin ryhtymistä mietinnössä esitetyistä syistä tarpeellisena. KHO:n mukaan hallinnon merkitys valtioelämässä oli lisääntynyt, minkä vuoksi hallinto-oikeudellinen lainsäädäntö oli muodostunut

52 Em. mietintö s. 40.

53 Hyvämäki 1977 s. 414—415.

54 Oikeusministeriön kirjekonseptit 1955/VNA.

55 Lausunnot ovat aktissa 1039/18.A. Oik.m. 1953.

56 Ikkalaa lukuunottamatta kaikki mainitut olivat entisiä lainvalmistelukunnan jäseniä; Ikkala oli LVK:ssa eläkeläisenä kyllä myöhemmin, 1960—1962.

laajaksi ja merkitykseltään varsin tärkeäksi. KHO katsoi, että velvollisuutta hankkia lausunto laintarkastuskunnalta hallinto- ja valtio-oikeuden alaan kuuluvista lakiehdotuksista olisi tullut oleellisesti laajentaa. Lausuntoa koskevassa äänestyksessä hallintoneuvos *Eino Ahla,* vuoden 1933 laintarkastuskuntaehdotuksen laatija, katsoi, ettei pakollista tarkastusvelvollisuutta ollut ulotettava valtio-oikeudelliseen lainsäädäntöön, todeten, että »laintarkastuskunta on mielestäni pysytettävä tämänluontoisten asiain ulkopuolella, niissä kun poliittiset näkökohdat usein ovat etusijalla».

Helsingin yliopiston lainopillinen tiedekunta lähetti lausuntonsa pöytäkirjanotteellaan 22 päivältä maaliskuuta 1956.[57] Tiedekunta oli lausuntoa valmistelemaan asettanut toimikunnan, johon kuuluivat professorit *W. A. Palme, A. R. Heikonen* ja *Berndt Godenhielm.* Toimikunta katsoi, että Kivimäen komitean mietintö sisälsi maallemme erittäin tärkeän ja suuriarvoisen lainsäädäntöehdotuksen ja piti suotavana sen toteuttamista. Laintarkastuskunnan vaihtuvan jäsenen tehtävän pakollisuus olisi toimikunnan mielestä vaikuttanut haitallisesti professorien tutkimustyöhön ja opetustoimintaan, minkä vuoksi se katsoi, ettei tehtävää olisi ollut määrättävä pakolliseksi. Tiedekunnan käsitellessä asettamansa toimikunnan ehdotusta eräät jäsenet pitivät Kivimäen komitean ehdottamaa vaihtuvan jäsenen tehtävän pakollisuutta parhaana ratkaisuna; äänestyksessä toimikunnan kanta kuitenkin voitti äänin 9—7.

Korkeimman oikeuden lausunto valmistui vasta 27. 3. 1957. Myös KHO viittasi 1930-luvulla laintarkastuskuntaa koskevasta ehdotuksesta antamaansa myönteiseen lausuntoon ja ilmoitti kannattavansa ryhtymistä komitean ehdottamiin laintarkastusta koskeviin lainsäädäntötoimiin. Myös säädösehdotusten esivalmistelun osalta KKO piti komitean ehdotuk-

[57] Samana päivänä päivätyn lähetekirjeen ovat allekirjoittaneet dekaani *Arvo Sipilä* ja notaari *N. G. Fellman.* Pöytäkirjanotteen otsikko; »Ote Helsingin yliopiston Konsistorin pöytäkirjasta . . .», on ilmeinen lapsus, koska ote selvästi koskee tiedekunnan kokousta.

Kun Kivimäen komitean ehdotuksen mukaan yliopiston viranhaltija olisi voitu määrätä laintarkastuskunnan jäseneksi eli hänen virkaansa varsinaisesti kuulumattomaan tehtävään, olisi ollut asianmukaista ja itse asiassa Helsingin yliopiston järjestysmuodon perusteista annetun lain (191/23) 5 §:n 2 momentin mukaista pyytää asiasta yliopiston kanslerin lausunto; kansleri taas olisi em. pykälän 3 momentin nojalla pyytänyt konsistorin lausunnon. Hallitusmuodon 77 §:n 2 momentissa tarkoitetuista järjestysmuodon perusteista ei kuitenkaan voitane katsoa olleen kysymys. Lausuntonsa lähetekirjeessä tiedekunta alistikin ministeriön harkittavaksi, olisiko aikanaan tehtävästä hallituksen esityksestä pyydettävä yliopiston kanslerin lausunto.

sia tarpeellisina ja yleensä asianmukaisina. Laajassa lausunnossaan KKO muun ohessa katsoi, että laintarkastuskunnalla olisi tullut olla lainoppinut sihteeri, joka olisi toiminut esittelijänä ja muutoinkin avustanut laintarkastuskuntaa sen tehtävien suorittamisessa. KKO:n — kuten KHO:nkin — mielestä laintarkastuskunnan asettaminen edellytti korkeimpien oikeuksien jäsenmäärän vastaavaa lisäämistä.

KKO:n lausuntoon liittyi joukko eri mieltä olleiden jäsenten lausuntoja. Oikeusneuvos *Eino Eskola* ilmoitti *K. J. Ståhlbergin* vuonna 1934 esittämiin näkemyksiin viitaten olevansa sitä mieltä, ettei korkeimpien oikeuksien jäseniä ollut määrättävä laintarkastuskunnan jäseniksi. Hän katsoi erikoisesti »aiheelliseksi painostaa, ettei ole tarkoituksenmukaista ryhtyä ylläpitämään sellaista järjestelmää, jonka mukaan ylimmissä oikeuksissa olisi pysyvästi jäsenten paikkoja niiden varsinaiselle tehtävälle vierasta tarkoitusta varten». Oikeusneuvos *Väinö Ahla* oli samaa mieltä kuin Eskola. Oikeusneuvos *Paavo Kekomäki* hyväksyi ehdotukset lainvalmistelun tehostamiseksi, mutta piti kyseenalaisena ehdotusta laintarkastuskunnan perustamiseksi. Hän arveli, että laintarkastuskunnalle ehdotettu tehtävä kävisi sille ylivoimaiseksi, mistä johtuen asiat ruuhkautuisivat tai »ehdotusten tarkastus muodostuisi siellä yhtä pintapuoliseksi ja mitäänsanomattomaksi kuin nykyisin lainvalmistelukunnan tarkastusjaostossa». Kekomäki muistutti myös, että ylimpien tuomioistuinten jäseniltä edellytettiin ensi sijassa muita tärkeitä ominaisuuksia kuin soveliaisuutta lainsäädäntötehtäviin. Laintarkastustehtävissä tarvittavaa kykyä saattoi Kekomäen mukaan olla saatavissa »yhtä hyvin ja ehkä paremminkin» korkeimpien oikeuksien ulkopuolelta kuin näiden tuomioistuinten jäsenten keskuudesta. Laintarkastuskunnan perustamisen asemesta voitiin Kekomäen lausunnon mukaan »ehkä ajatella sopimuspalkkaisten, vaikkapa, ainakin aluksi, määräaikaisten laintarkastajien virkojen perustamista komitean suunnitteleman oikeusministeriön lainsäädäntöosaston yhteyteen».

Korkeimman oikeuden lausunnon saavuttua oikeusministeriöön (kirjaamon merkinnän mukaan 3. 7. 1957) näyttää asian käsittely jääneen lepäämään yli puoleksitoista vuodeksi. Kekkosen V hallitus oli ehtinyt vaihtua *K. A. Fagerholmin* II hallitukseen ja tämä *V. J. Sukselaisen* I hallitukseen, kummassakin oikeusministerinä *Arvo Helminen*. Näiden jälkeen vuosina 1957—1959 ehti toimia vielä *Rainer von Fieandtin* hallitus, oikeusministerinään *Kurt Kaira, Reino Kuuskosken* hallitus oikeusministerinään *J. O. Söderhjelm* ja Fagerholmin III hallitus, oikeusministerinään *Sven Högström*. Lainvalmistelutyön uudelleen järjestäminen lähti etenemään vasta V. J.

Sukselaisen II:n hallituksen aikana. Tämä 13. 1. 1959 nimitetty ministeristö oli ammattiministerinä ollutta rkp:n *Ralf Törngreniä* lukuunottamatta puhtaasti maalaisliittolainen vähemmistöhallitus. Sen oikeusministerinä oli oikeusneuvos *Antti Hannikainen.*[58]

Oikeusministeriö antoi 10. 2. 1959 lainvalmistelukunnan IV jaoston vanhemman jäsenen *U. J. Castrénin*[59] ja V jaoston nuoremman jäsenen *Risto Leskisen* tehtäväksi valmistaa ministeriöstä annettavien ohjeiden mukaan hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen esitykseksi lainvalmistelutyön uudelleen järjestämisestä asiaa koskevan komiteamietinnön (n:o 6/55) pohjalta sekä kiinnittäen huomiota mainitusta mietinnöstä hankittuihin lausuntoihin.[60]

Se, että oikeusministeri Hannikainen ryhtyi ajamaan lainvalmistelutyön uudelleenjärjestämishanketta on kovin luonnollista siitä syystä, että hän itse oli ollut Kivimäen komitean jäsenenä laatimassa ehdotusta. Hannikaisen erityistä paneutumista asiaan kuvannee sekin, että lainvalmistelukunnan ehdotuksen (LVK 1959:2) jättökirjeessä erikseen mainitaan, että lainvalmistelukunta oli »tehtävää suorittaessaan . . . saanut Ministeriöltä päätösluettelonotteessa tarkoitetut ohjeet».

U. J. Castrén ja Risto Leskinen suorittivat saamansa tehtävän nopeasti. Heidän valmistamansa lainvalmistelukunnan julkaisu on päivätty 10. 3. ja sen jättökirje 6. 4. 1959. Ehdotus oli toimeksiannon mukaisesti puettu hallituksen esityksen muotoon. Perustelut oli, kuten edellä on sanottu, tiivistetty neljään ja puoleen sivuun. Perustelut olivat paljolti kirjoitetut Kivimäen komiten ehdotuksen pohjalta. Kuten komitea myös lainvalmistelukunta korosti lakiehdotusten muodollista ja kielellistä puolta. Tätä oli kuitenkin nyt pyritty suhteuttamaan eduskunnassa tapahtuvaan asiallisten kysymysten harkintaan:

> »Kun hyvältä lailta on vaadittava, että sen säännökset ovat selvät, johdonmukaiset ja vallitsevaan oikeusjärjestykseen soveltuvat sekä lisäksi, että ne ovat kansalaisten helposti ymmärrettävissä, edellyttää tämän tuloksen saavuttaminen, että eduskunnan käsiteltäväksi annettu lakiehdotus lakiteknillisessä ja kielellisessä suhteessa kestää arvostelun sekä että sen asiallinen puoli on riittävästi ja selvästi perusteltu. Tällöin eduskunta todella voi omistautua asiakysymysten har-

[58] Hissa 1977 s. 487—488.

[59] U. J. Castrén oli eronnut KHO:n presidentin virasta 30. 12. 1956, saavutettuaan tuomarin eroamisiän, 70 vuotta, ja tullut lainvalmistelukunnan jäseneksi 1. 1. 1957.

[60] LVK:n julkaisun 1959:2 jättökirje aktissa 1039/18. A. Oik.m. 1953; jättökirjettä ei ole otettu mukaan julkaisuun.

kintaan. Huolellisesti valmisteltu ja asiallisen tarkastuksen ohella myös molemmilta kieliasuiltaan asianmukaisesti tarkistettu lakiehdotus luo näin ollen pohjan korkeatasoiselle ja samalla joutuisalle eduskuntalainsäädännölle.»[61]

Lainvalmistelukunta ehdotti hallituksen esityksessä kerrottavaksi, että hallitus oli Kivimäen komitean ehdotusten ja siitä hankittujen lausuntojen pohjalta valmistuttanut kokonaissuunnitelman kysymysten ratkaisemiseksi:

»Lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä koskeva Hallituksen kokonaissuunnitelma rakentuu seuraaville johtaville periaatteille: 1) lainvalmistelutyön johto ja valvonta on, mikäli mahdollista, keskitettävä siitä vastuussa olevalle ja muista tehtävistä vapautetulle korkean pätevyyden omaavalle viran haltijalle (oikeusministeriön lainsäädäntöosaston päällikkö); 2) oikeusjärjestyksen keskeisillä aloilla tarvittavien säädösehdotusten valmistelua varten tulee olla pysyvä erikoiselin (lainvalmistelukunta); 3) kaikki säädösehdotukset on, jollei erityisistä syistä muuta johdu, tarkastettava varsinkin lakiteknilliseltä rakenteeltaan ja kielelliseltä asultaan erityisessä elimessä (oikeusministeriön lainsäädäntöosaston tarkastustoimisto); 4) muiden paitsi vähämerkityksellisten säädösehdotusten asiallinen, lakiteknillinen ja kielellinen tarkastaminen on yleensä lisäksi suoritettava elimessä, jossa yhdistyy tarpeen mukaan sekä pätevin lainkäytön kokemus että oikeustieteellinen asiantuntemus (laintarkastuskunta); sekä 5) mahdollisuus hankkia lakiehdotuksista korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden lausunto on säilytettävä, mutta lausuntojen hankkiminen niiltä on käytännössä pyrittävä rajoittamaan vain keskeisimpiin ja laajakantoisimpiin säädösehdotuksiin.»[62]

Castrénin ja Leskisen laatimaan esitysehdotukseen sisältyi ehdotus laiksi laintarkastuskunnasta ja laiksi eräiden virkojen perustamisesta valtioneuvoston ministeriöihin. Esitysehdotuksessa olivat liitteinä ehdotukset asetukseksi laintarkastuskunnasta, asetukseksi valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta, asetukseksi oikeusministeriöstä annetun asetuksen muuttamisesta ja asetukseksi lainvalmistelukunnasta. Säädösehdotukset olivat yleispiirteissään samat kuin Kivimäen komitealla. Lähinnä lausuntojen pohjalta niihin oli kuitenkin tehty eräitä muutoksia.[63]

Esitysehdotuksen keskeisimpiin kuuluvassa kysymyksessä, laintarkastuskunnan lausunnon hankkimisen pakollisuudessa, oli lainvalmistelukunnan ehdotuksessa valittu »ehdollinen» ratkaisu. Laissa ehdotettiin sää-

[61] LVK 1959:2 s. 4.
[62] Em. julkaisu s. 4—5.
[63] Em. julkaisu s. 7—16.

dettäväksi, että tarkemmat »määräykset siitä, minkälaisista säädösehdotuksista laintarkastuskunnan lausunto on hankittava», annettaisiin asetuksella. Tätä perusteltiin sillä, että etukäteen oli vaikea arvioida, minkälaiseksi laintarkastuskunnan työmäärä eri ajankohtina tulisi muodostumaan, ja ettei tarkastettavien säädösehdotusten määrittely eri oikeusalojen mukaan olisi johtanut laintarkastuskunnan asiantuntemuksen tarkoituksenmukaisimpaan hyväksikäyttöön. Lainvalmistelukunnan asetusluonnoksessa oli pitkä luettelo näistä ehdotuksista, mutta varustettuna lisäehdolla »jollei asianhaaroista muuta johdu». Näin lausunnon hankkiminen oli ehdotuksen mukaan itse asiassa vapaaehtoista. Toisaalta ehdotetun lainsäännöksen mukaan pakollinenkin tarkastuttamisvelvollisuus oli toteutettavissa asetusteitse.[64]

Hallituksen esitys lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 21/1959 vp.) annettiin lainvalmistelukunnan ehdotuksen mukaisena ja käytännöllisesti katsoen heti kun lainvalmistelukunnan ehdotus oli luovutettu: tasavallan presidentti *Urho Kekkonen* antoi esityksen oikeusministeri Hannikaisen esittelystä 10. 4. 1959.[65] Asia oli edellisenä päivänä käsitelty äänestyksittä valtioneuvoston yleisistunnossa, jossa sen oli esitellyt hallitusneuvos *Teini Ahava*.[66]

Eduskunnassa esitys lähetettiin 14. 4. 1959 keskusteluitta lakivaliokuntaan.[67] Lakivaliokunta hyväksyi virkatyyppilain ja laintarkastuskunnasta annettavan lain sellaisenaan ja yksimielisesti.[68] Valiokunnan mietinnön mukaan asiantuntijoina kuultiin oikeusministeri Antti Hannikaista, valtiovarainministeri *Pauli Lehtosaloa*, korkeimman oikeuden presidenttiä *Toivo Tarjannetta*, korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä *Reino Kuuskoskea*, Helsingin hovioikeuden presidenttiä *Y. J. Hakulista*, lainsäädäntöneuvos *Ensio Kytömaata*, virastovaltuutettu *Olavi Koskipirttiä* ja hallitusneuvos *Uuno Havua* valtiovarainministeriöstä, Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan dekaania, professori *Aarne Rekolaa*, professori *T. M. Kivimäkeä*, apulaisprofessori *Matti Ylöstaloa* ja eduskunnan sihteeriä *Olavi Salervoa*.

---

[64] Em. julkaisu s. 5, 8 ja 10.

[65] Valtioneuvoston ptk 10. 4. 1959.

[66] Valtioneuvoston ptk 9. 4. 1959.

[67] P I /1959 vp s. 393.

[68] Lakivaliokunnan mietintö 5/HE 21/1959 vp. Tosin lakivaliokunta muutti laintarkastuskunnan palkkausta koskevassa säännöksessä sanan »vähentymättömänä» muotoon »vähentämättömänä».

Täysin ehdotuksen kannalla eivät asiantuntijat näytä olleen. Valiokunnan sihteerin *Lassi Kilven* oikeusministeri Hannikaiselle lähettämässä muistiossa[69] ilmenee, että varsinkin valtiovarainministeriön virkamiehet olivat hanketta vastaan. Valtiovarainministeriön järjestelyosaston päällikkö, virastovaltuutettu Koskipirtti kiinnitti huomiota siihen, ettei asiasta ollut hankittu järjestelyosaston lausuntoa. Hänen mielestään oli ensi sijassa kiinnitettävä huomiota lainvalmistelutyön parantamiseen, ja esityksen mukaiset muutokset olisivatkin tässä suhteessa tuoneet parannuksen. Olisi voitu jäädä odottamaan näitä ja vasta sitten ottaa esille laintarkastuskunnan perustaminen. Koskipirtin mukaan laintarkastustyö oli järjestettävä kuten presidentti Ståhlberg oli ehdottanut. Hallitusneuvos Havu puolestaan kertoi, etteivät järjestelyosasto ja (ilmeisesti valtiovarainministeriön) osastopäälliköiden neuvottelukunta olleet puoltaneet esitystä. Sekä Koskipirtti että Havu arvelivat, että laintarkastuskunnasta olisi muodostunut pullonkaula. Myös Ensio Kytömaa vastusti valiokunnassa laintarkastuskunnan perustamista. Hän ilmoitti puoltavansa presidentti Ståhlbergin ehdottamaa järjestelyä.[70] Korkeimmissa oikeuksissa ja yliopistoissa oli hänen mukaansa paljon sellaisia, joilla ei ollut kokemusta lainsäädäntötyössä. Hän myös arveli, että viraston ulkopuoliseen työhön komennetaan yleensä heikoin aines. Lainvalmistelutyön tehostamista Kytömaa sen sijaan ilmoitti puoltavansa.

Presidentti Hakulinen piti laintarkastuskunnan valtiosääntöoikeudellista asemaa epäselvänä. Jos laintarkastuskunta katsottaisiin valtioneuvoston alaiseksi, niin silloin KKO ja KHO eivät Hakulisen mielestä olisi voineet suorittaa nimitystä. Presidentti Tarjanteen mielestä laintarkastuskunnan jäsenet edelleen toimivat neuvoksen viroissaan; tältä osin olisi kuitenkin voinut säännöksiä selventää. Professori Rekola katsoi, ettei tiedekunnan jäseniä tulisi määrätä pakollisesti, minkä vuoksi lakiin olisi ollut lisättävä säännös suostumuksen hankkimisesta. Rekola kertoi käsittäneensä laintarkastuskunnan hallinto-organisatorisen aseman niin, että laintarkastuskunta kuuluu oikeusministeriöön, mutta virkasuhde tuomioistuimeen säilyy.

Lakivaliokunta pyysi esityksestä myös perustuslakivaliokunnan lausunnon. Lausunnossa, jonka ovat allekirjoittaneet valiokunnan puheenjoh-

---

69 Kilven lähete Hannikaiselle ja muistio aktissa 1039/18 A. Oik.m. 1953.

70 Kuten edellä on kerrottu, Kytömaa oli jo lakimiespäivillä 1947 epäillyt lakineuvoston tarpeellisuutta (ks. jakso 14.6.). Kytömaa oli laintarkastusjaoston vanhempi jäsen, joten hän mahdollisesti katsoi laintarkastuskunnan perustamisen heikentävän hänen jaostonsa eli ehdotetun tarkastustoimiston asemaa.

taja *Oskari Lehtonen* (kok) ja sihteeri Risto Leskinen ja jossa valiokunta kertoi kuulleensa asiantuntijana U. J. Castrénia, valiokunta katsoi, että ehdotus laiksi laintarkastuskunnasta oli käsiteltävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä.[71] Perusteluina oli se, että niin oikeusneuvos kuin hallitusneuvoskin voitiin ilman omaa suostumustaan määrätä laintarkastuskunnan varsinaisiksi jäseniksi ja hallintoneuvos vaihtuvaksi jäseneksi. Tämän katsottiin olevan ristiriidassa HM 91,1 §:n kanssa, jonka mukaan tuomaria ei saa ilman omaa suostumustaan siirtää toiseen virkaan, paitsi milloin siirto aiheutuu tuomioistuinlaitoksen uudestaanjärjestämisestä. Kun lakiehdotuksen mukaan olisi voitu asetuksella määrätä, minkälaisista säädösehdotuksista laintarkastuskunnan lausunto on hankittava, vaati tämäkin säännös perustuslainsäätämisjärjestystä, koska HM 18 §, jossa säädetään tasavallan presidentin oikeudesta antaa eduskunnalle esityksiä lakiehdotuksineen ja siitä, että esitysehdotukset laatii valtioneuvosto, sekä 20 §, jossa säädetään presidentin oikeudesta antaa asetuksia, eivät edellytä sanotunlaisen lausuntopyynnön olemassaoloa. Esitykseen sisältyneen virkatyyppilain ei perustuslakivaliokunta katsonut sisältävän perustuslainsäätämisjärjestystä edellyttäviä säännöksiä. Perustuslakivaliokunnan kanta vastasi sitä, mitä — tosin tiivistetymmin — oli todettu Castrénin ja Leskisen laatimassa lainvalmistelukunnan ehdotuksessa ja sen mukaisesti hallituksen esityksessä.

Esitys ei näytä herättäneen kansanedustajissa suurtakaan mielenkiintoa. Ensimmäinen käsittely sujui keskusteluitta, toisessa käsittelyssä käytti puheenvuoron vain *Erkki Hara* (kok), joka korosti uudistuksen myönteistä merkitystä, ja kolmannessa käsittelyssä eduskunta keskusteluitta ja äänestyksittä hyväksyi laintarkastuskuntaa koskevan lakiehdotuksen kiireelliseksi julistamisen ja sitten lakiehdotukset.[72]

Laki eräiden virkojen perustamisesta valtioneuvoston ministeriöihin

---

[71] Perustuslakivaliokunnan lausunto 2/ Lakivaliokunnan mietintö 5/ HE 21/ 1959 vp.

[72] P/1959 vp. 1. käsittely 9. 10. 1959, s. 1164, 2. käsittely 16. 10. 1959, s. 1205—1206 ja 3. käsittely 20. 10. 1959, s. 1216.

Yllä mainitun puheenvuoronsa lopuksi Erkki Hara arvosteli lainvalmistelukunnan virkanimitysperusteita: »Lopuksi pieni toivomus, koska on esiintynyt lainvalmistelukuntavaiheessa tapauksia, jolloin virkanimitysperusteet eivät tiettävästi ole joka suhteessa olleet kyllin pätevät, että tulevaisuudessa yritettäisiin välttää tällaista menettelyä nyt perustettavan elimen kohdalla.»

Tämä vihjaus liittynee tarkastusjaoston nuoremman jäsenen määräämisestä vuoden 1959 alussa virinneeseen keskusteluun.

(517/59) ja laki laintarkastuskunnasta (518/59) annettiin 23. 12. 1959. Laintarkastuskunnasta annetussa laissa oli myös voimaantulosäännös, jonka mukaan se tuli voimaan 1. 9. 1960.

Määrärahat lainsäädäntöosaston päällikön sopimuspalkkaista virkaa (s. 16 pl.) varten myönnettiin lisämenoarvissa, jota koskeva esitys annettiin eduskunnalle 13. 4. 1960.[73] Lisämenoarviossa myönnettiin myös varat lainsäädäntöosastoon tulevaa toista puhtaaksikirjoittajan tointa varten. Osastopäällikön virka ja puhtaaksikirjoittajan toimi perustettiin 9. 6. 1960 annetulla asetuksella (291/60).

Lainvalmistelun uudelleen järjestämiseen liittyvien asetusten viimeistely annettiin 17. 5. 1960 Castrénin ja Leskisen tehtäväksi. Työssä tuli kiinnittää huomiota myös lakivaliokunnan mietintöön (n:o 5/1959 vp.) sekä valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintöön IV (KomM 1959:53).[74] Castrén ja Leskinen lähettivät »painettuina lopulliseen muotoon laaditut» asetusehdotukset oikeusministeriölle 7. 6. 1960 päivätyllä kirjeellä. Tässä välissä pyydettiin myös valtiovarainministeriön järjestelyosaston lausunto, jossa esitetyt vähäisehköt muutosehdotukset tulivat osin otetuiksi huomioon.[75]

Esittelyssä tasavallan presidentille 20. 6. 1960 antoi presidentti pääministeri Sukselaisen esittelystä asetuksen valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta (336/60) sekä oikeusministeri Hannikaisen esittelystä asetuksen laintarkastuskunnasta (334/60), asetuksen lainvalmistelukunnasta (335/60) ja asetuksen oikeusministeriöstä annetun asetuksen muuttamisesta (333/60).[76] Nämä oli samana päivänä pidetyssä yleisistunnossa hyväksytty oikeusministeriön kansliapäällikön, hallitusneuvos *Olavi Merimaan* esittelystä yksimielisesti; Merimaa oli valtioneuvoston kanslian v.t. esittelijän ominaisuudessa esitellyt myös asetuksen valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta.[77]

Kaikki edellä mainitut asetukset tulivat voimaantulosäännöstensä mukaan voimaan 1. 9. 1960, jolloin siis »lainvalmistelutyön uudelleen järjestä-

---

[73] HE 28/1960 vp.

[74] Komitea oli 2. 12. 1959 päivätyssä mietinnössään tehnyt eräitä muutosehdotuksia hallituksen esitykseen 21/1959 vp. liittyviin asetusluonnoksiin.

[75] Castrénin ja Leskisen allekirjoittama jättökirje ehdotuksineen sekä järjestelyosaston lausunto ovat aktissa 1039/18 A. Oik.m. 1953. Koska jättökirjearkin sisään on koottu erilaista aineistoa, mm. esittelylistoja, ei voi tarkemmin päätellä, mitkä aktissa olevista vedoksista ovat Castrénin ja Leskisen lähettämät.

[76] Valtioneuvoston ptk 20. 6. 1960 (esittely tasavallan presidentille).

[77] Valtioneuvoston ptk 20. 6. 1960 (valtioneuvoston yleisistunto).

minen» oli toteutettu. Tätä ennen oli vielä lainsäädäntöosaston ensimmäiseksi päälliköksi nimitetty 12. 8. 1960 lainsäädäntöneuvos, vanhempi oikeussihteeri, lakitieteen lisensiaatti Risto Leskinen. Muut virkaan ilmoittautuneet olivat *Tenho Autere* ja Ensio Kytömaa, hekin lainsäädäntöneuvoksia ja lakitieteen lisensiaatteja.[78] Vielä viimeinen silaus organisaatiouudistukselle annettiin 20. 9. 1960, jolloin oikeusministeriö vahvisti lainsäädäntöosaston työjärjestyksen.[79] Lainsäädäntöosaston toimitilat sijaitsivat Raha-automaattiyhdistyksen talossa Mariankatu 9, jonne lainvalmistelukunta oli siirtynyt Ritarihuoneelta jo toukokuussa.[80]

15.4. Laintarkastuskunta

Laintarkastuskunnasta annetun lain 1 §:n mukaan on »laki- ja muiden säädösehdotusten asiallista, lakiteknillistä ja kielellistä tarkastamista varten» laintarkastuskunta.[81] Laintarkastuskunnan tehtävänä on 2 §:n 1 momentin mukaan antaa valtioneuvostolle sen pyytämät lausunnot laki- ja asetusehdotuksista sekä ehdotuksista asetuskokoelmassa julkaistaviksi valtioneuvoston ja ministeriön päätöksiksi. Tätä täydentää 10 §, jonka mukaan tarkemmat määräykset siitä, minkälaisista laintarkastuskunnan lausunto on hankittava, annetaan asetuksella.

Kuten jo edellä on todettu, Kivimäen komitean ehdotuksen mukaan lausunto olisi ollut pakollinen »kaikista yksityisoikeuden sekä rikos- ja prosessioikeuden alaan kuuluvista samoin kuin hallinto-oikeudellisen lainkäytön ja hallintomenettelyn yleistä järjestystä koskevista lakiehdotuksista». Vapaaehtoinen lausuntojen pyytämisvelvollisuus olisi komitean mukaan sen sijaan rajoittunut muihin lakiehdotuksiin, asetusehdotuksiin sekä ehdotuksiin valtioneuvoston päätöksiksi, jotka on julkaistava asetuskokoelmassa. Mietinnöstä annetuissa lausunnoissa säännösehdotukset velvolli-

---

[78] Valtioneuvoston ptk 11. 8. 60 (yleisistunto) ja 12. 8. 60 (esittely tasavallan presidentille). Taustavirassaan Leskinen yleni esittelijäneuvokseksi 23. 9. 1960. Suomen lakimiehet 1970 s. 506.

[79] Oikeusministeriön päätös oikeusministeriön lainsäädäntöosaston työjärjestyksestä. Kappaletta työjärjestystä säilytetään mm. oikeusministeriön kirjaamossa. Työjärjestys on myös aktissa LsD 4/36. Oik.m. 1960/VNA, jossa muita asiakirjoja ei olekaan.

[80] Salonen 1964 s. 1044.

[81] Kivimäen komitea käytti sanaa »lainsäädäntöteknillinen», mutta sekä KKO että KHO katsoivat lausunnossaan paremmaksi vakiintuneen termin »lakiteknillinen». Nykyisin voitaneen jo vakiintuneena pitää vielä lyhyempää termiä »lakitekninen», jota tosin vielä Nykysuomen sanakirja ei tunne.

suudesta hankkia laintarkastuskunnan lausunto olivat erityisen mielenkiinnon kohteena. Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan olisi lausunto ollut voitava hankkia myös ministeriöiden päätöksistä, koska »täytäntöönpano- ja soveltamispäätökset ovat useinkin vaikeusasteeltaan samaa luokkaa kuin mainitut laintarkastuskunnan valtioneuvoston pyynnöstä käsiteltävät asiat». Myös KHO oli tällä kannalla. Muutoinhan KHO katsoi, että lausuntojen hankkimisvelvollisuutta hallinto- ja valtio-oikeuden alaan kuuluvista lakiehdotuksista oli laajennettava.

Myös lainopillinen tiedekunta oli lausunnossaan pitänyt sangen toivottavana, että laintarkastus käsittäisi myös valtiosääntö- ja hallinto-oikeuden alaan kuuluvat yksityisten oikeussuojaa koskevat ehdotukset. Kun tällainen laajentaminen olisi tiedekunnan mielestä edellyttänyt kahta jaostoa laintarkastuskuntaan, katsoi tiedekunta, että tehtävä oli rajattava komitean ehdottamalla tavalla. KKO:n mielestä olisi ollut asialle eduksi, jos pakollista lausuntoa edellyttävien lakiehdotusten piiri olisi ollut jonkin verran laajempi, mutta katsoi että »ainakaan tällä haavaa ei mainitun piirin laajentamiseen liene syytä». Merkittävä lienee asian jatkokäsittelylle ollut oikeusneuvos Kekomäen KKO:n lausuntoon liittämä eriävä mielipide, jossa hän epäili laintarkastuskunnan mahdollisuuksia selviytyä sille ehdotetusta urakasta. Samanlaisia epäilyksiä esitti sitten myöhemmin lakivaliokunnassa myös virastovaltuutettu Koskipirtti.

Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea katsoi mietinnössään IV, että lausuntojen hankkimismenettelyssä olisi noudatettava tiettyä joustavuutta.[82] Asetusehdotuksesta 11. 6. 1960 antamassaan lausunnossaan valtiovarainministeriön järjestelyosasto ehdottikin, valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintöön IV viitaten, asetuksen 3 §:n muutettavaksi kuulumaan siten, että lausunto oli hankittava, jollei asianhaaroista muuta johdu, milloin kysymys on laajakantoisista säädösehdotuksista. Lopullisessa asetuksessa laintarkastuskunnasta (334/60) olikin 3 §:n säännöstä asioista, joista laintarkastuskunnan lausunto on hankittava, tingitty vielä lainvalmistelukunnan julkaisussa (LVK 1959:2) ja hallituksen esityksen (HE 21/1959 vp.) liitteessä ehdotetusta. Käytännössä lausunnon hankkiminen tuli valtioneuvoston harkinnasta riippuvaksi.

Laintarkastuskunnasta annetun asetuksen 3 §:n mukaan lausunto on hankittava,

> »jollei ehdotuksen aikaisemmasta valmistelusta tai muista asianhaaroista muuta johdu, erityisesti milloin on kysymys yksityisoikeuden

[82] KomM 1959:53 s. 3—4.

sekä rikos- ja prosessioikeuden alaan kuuluvista samoin kuin valtiosääntöä, hallinto-oikeudellisen lainkäytön ja hallintomenettelyn yleistä järjestelyä koskevista sekä periaatteellisesti tärkeistä hallinto- ja talousoikeuden alaan kuuluvista säädösehdotuksista».

Viimeisessä valmisteluvaiheessa pykälään tuli myös lisätyksi 2 momentti, jonka mukaan harkittaessa lausunnon pyytämistä on kiinnitettävä huomiota siihen, onko laintarkastuskunnalla suoritettavana muita sille aikaisemmin annettuja kiireellisiä tehtäviä.

Toinen laintarkastuskuntaa koskeva keskeinen kysymys oli sen kokoonpano. Kivimäen komitean mukaanhan olisi kolmen varsinaisen jäsenen (kaksi KKO:sta ja yksi KHO:sta) lisäksi laintarkastuskunnassa aina ollut lainopillisen tiedekunnan valitsema vaihtuva jäsen. KHO:n mielestä olisi ollut asianmukaista, että laintarkastuskuntaan olisi kuulunut yhtä monta jäsentä kummastakin ylimmästä oikeudesta. Rahataloudellisista syistä olisi mahdollisesti voitu puoltaa sitäkin, että varsinaisia jäseniä olisi ollut vain kaksi, yksi kummastakin ylimmästä oikeudesta, mutta KHO:n mukaan oli kuitenkin suositeltavampi laajempi kokoonpano. Oikeustieteellinen tiedekunta puolestaan, kuten edellä on jo kerrottu, ei kannattanut tiedekunnasta määrättävän vaihtuvan jäsenen pakollisuutta.

Korkein oikeus piti komitean ehdottamaa laintarkastuskunnan kokoonpanoa sopivana. Se kuitenkin esitti harkittavaksi, olisiko laissa ollut varattava mahdollisuus järjestelyyn, että laintarkastuskuntaan saataisiin tarvittaessa määrätä varsinaiseksi jäseneksi toinenkin hallintoneuvos. Lainvalmistelukunnan ehdotuksessa ja lopullisessa laissakin päädyttiin siihen, että vaihtuvaa jäsentä ei määrätty jokaista asiaa varten; toisaalta tuli kuitenkin mahdolliseksi määrätä kaksi vaihtuvaa jäsentä, »tarkastustehtävän laadun vaatiessa». Lain 3 §:n 3 momentin mukaan vaihtuvaksi jäseneksi määrää, ilmoituksen saatuaan, KHO toisen hallintoneuvoksen tai tehtävään suostuneen entisen jäsenensä sekä Helsingin yliopiston lainopillinen eli nykyinen oikeustieteellinen tiedekunta jonkun jäsenistään tai siihen suostuneen entisen jäsenensä taikka, milloin erityistä syytä siihen on, ylimääräisen professorin tai jonkun apulaisprofessoreistaan. KKO:n lausuntoon perustui laintarkastuskunnasta annetun lain se 7 §:n 2 momentin säännös, ettei 63 vuotta täyttänyttä oikeus- tai hallintoneuvosta voida määrätä laintarkastuskuntaan ilman suostumustaan.

Heijastuma autonomian ajoilta lienee ollut se Kivimäen komitean ehdotus, että laintarkastuskunnan varsinaisille jäsenille olisi laissa säädetty

oikeus kahden kuukauden kesälomaan. Tämä säännösehdotus ei kuitenkaan pysynyt lakiehdotuksessa ensi vaihetta pidemmälle.[82a]

Laintarkastuskunnan ensimmäisiksi jäseniksi tulivat oikeusneuvokset *Jaakko Enäjärvi* ja *Sakari Sohlberg* ja hallintoneuvos *Jorma Penttinen.*[83] Laintarkastuskunnan työskentelytapa vakiintui seuraavat käsittelyvaiheet sisältäväksi: 1) tutustuminen säädösehdotukseen ja sen sisältämään asiaan laajemmaltikin, 2) alustava keskustelu ja päättäminen lausunnon suuntaviivoista, 3) lausuntoehdotuksen valmistaminen yhden jäsenen voimin sekä 4) ehdotuksen tarkastaminen tavallisesti kahdessa »lukemisessa» ja sen hyväksyminen.[84]

Laintarkastuskunta antoi vuonna 1960 yhden lausunnon, 1961 kuusi, 1962 kahdeksan, 1963 seitsemän lausuntoa ja 1964 kuusi lausuntoa.[85] Tarkoituksena ei ollut, että laintarkastuskunnan lausunto korvaisi HM 18,2 §:ssä tarkoitetut korkeimpien oikeuksien lausunnot, mutta laintarkastuskunnan uskottiin keventävän korkeimpien oikeuksien työtä laintarkastustehtävissä. Erään tiedon mukaan korkein oikeus antoi vuosina 1958—1964 yhteensä 19 lausuntoa ja korkein hallinto-oikeus neljä lausuntoa.[86]

Laintarkastuskunnasta annettuun lakiin tehtiin eräitä vähäisiä muutoksia 1964 annetulla lailla (401/64). Tärkein oli se muutos, että laintarkastuskunnan jäsen, vaikka hän vapautuikin muiden virkatehtäviensä hoidosta, kuitenkin osallistui KKO:n tai KHO:n täysistuntoihin lainsäädännön alaan kuuluvia kysymyksiä käsiteltäessä. Lainmuutosta koskevan esityksen (HE

[82a] Ks. KomM 1955:6 s. 6 ja 36. Perusteluna komitea viittasi työn vaativaan laatuun ja Ruotsin vastaavanlaiseen säännökseen 3 kk:n vuosilomasta.

[83] Valtiokalenteri 1961 s. 63. Laintarkastuskunnan perustaminen ei vähentänyt KKO:n ja KHO:n työpanosta, koska uudistuksen yhteydessä perustettiin kaksi uutta oikeusneuvoksen virkaa ja yksi uusi hallintoneuvoksen virka; Modeen 1979 s. 90.

[84] Nousiainen 1975 s. 371. Laintarkastuskunnan toimintaa ja myös sen perustamisvaiheita on selostanut Miettinen 1973 s. 250—259.

[85] Modeen 1979 s. 93. Modeen myös kertoo (s. 90), että valtioneuvosto oli vuosina 1960—1978 toimittanut laintarkastuskunnalle 80 lausuntopyyntöä. Laintarkastuskunta on näin ollen antanut keskimäärin vain vähän yli neljä lausuntoa vuodessa, mitä määrää voitaneen pitää laintarkastuskuntaan suunnitteluvaiheessa kohdistettuihin odotuksiin nähden erittäin vähäisenä. Myös Miettinen 1973 s. 258 toteaa, että »tavoitteita, jotka laintarkastuskuntaa perustettaessa sen toiminnalle asetettiin, ei ole kaikilta osin saavutettu. Lausuntojen määrä on jäänyt huomattavasti vähäisemmäksi kuin alunperin on edellytetty».

[86] Nousiainen 1975 s. 367. Miettinen 1973 s. 257—258 katsoo uudistuksen onnistuneen siinä suhteessa, että KKO:lta ja KHO:lta pyydettyjen lausuntojen määrä väheni; ks. myös Modeen 1979 s. 90.

68/1964 vp.) perusteluissa hallitus totesi, että laintarkastuskunnan toiminnasta sen ensimmäisen neljän vuoden aikana »saadut kokemukset ovat olleet siinä määrin myönteisiä, että laintarkastuskunnan perustamista epäilyksittä voidaan pitää huomattavana edistysaskeleena».

15.5. Lainsäädäntöosasto, tarkastustoimisto ja lainvalmistelukunta

Muuta lainvalmistelua kuin laintarkastuskunnassa tapahtuvaa tarkastusta koski uudistukseen liittyvissä laintasoisista säännöksistä ainoastaan eräiden virkojen perustamisesta valtioneuvoston ministeriöihin annetun lain (518/59) ainokainen pykälä, jonka mukaan valtioneuvoston ministeriöihin voidaan perustaa määräajaksi täytettäviä sopimuspalkkaisia lakineuvoksen virkoja sekä oikeusministeriöön määräajaksi täytettävä sopimuspalkkainen lainsäädäntöosaston päällikön virka.

Laissa mainittu lakineuvoksen virka-arvo oli Kivimäen komitean ehdottama. Komiteahan ehdotti, että myös lainvalmistelukunnan ja tarkastustoimiston lainsäädäntöneuvokset olisivat muuttuneet lakineuvoksiksi. Korkein oikeus katsoi kuitenkin lausunnossaan, ettei virkatyyppilaissa eikä asetuksissa oikeusministeriöstä ja lainvalmistelukunnasta ollut riittävää aihetta hylätä »nykyään jo vakiintunutta lainsäädäntöneuvoksen arvonimeä». Eri mieltä oli kuitenkin oikeusneuvos *Matti Mali,* joka piti lakineuvosta parempana. Lainvalmistelukunnan ehdotuksen laatijat *U. J. Castrén* ja *Risto Leskinen* panivat ikään kuin riidan halki. He pitivät lainsäädäntöneuvokset lainsäädäntöneuvoksina, mutta katsoivat, että virkatyyppilaissa tarkoitetut virat muun muassa täyttämisjärjestystensä ja osittain kelpoisuusvaatimustensa puolesta poikkeaisivat lainvalmistelukunnan jäseninä olevien lainsäädäntöneuvosten viroista, minkä vuoksi niille oli sekaannuksen välttämiseksi annettava lainsäädäntöneuvoksen virasta eroava nimitys.[87] Lainsäädäntöosaston päällikölle Kivimäen komitea ehdotti oikeusneuvoksen arvoa, mutta tästä luovuttiin. Lausunnonantajista sitä vastustivat niin KKO ja KHO kuin valtiovarainministeriökin; ne kaikki katsoivat, että oikeusneuvos-nimitys tuli pysyttää tuomioistuinlaitoksen piirissä.

[87] »Lakineuvokset» eivät kuitenkaan ole muille ministeriöille kelvanneet. Kun tällaisia virkoja myöhemmin on perustettu, ensin sosiaali- ja terveysministeriöön sekä maa- ja metsätalousministeriöön ja sittemmin myös sisäasiainministeriöön (1983 ympäristöministeriöön), ulkoasiainministeriöön ja valtiovarainministeriöön, ne on perustettu sopimuspalkkaisina lainsäädäntöneuvoksen virkoina.

Lainsäädäntöosaston ja sen päällikön tehtävät säädettiin asetuksella oikeusministeriöstä annetun asetuksen muuttamisesta (333/60).[88] Asetuksen 2 a §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntöosasto käsitteli asiat, jotka koskivat laintarkastuskuntaa, sekä oikeusministeriön toimialaan kuuluvat lainsäädäntöasiat, jollei ministeriö ollut määrännyt joitakin niistä oikeushallinto-osastossa käsiteltäviksi. Saman pykälän 2 momentin mukaan osastossa oli kaksi toimistoa, tarkastustoimisto ja lainvalmistelukunta. Lainvalmistelukunnasta annettiin oma asetuksensa, mistä oli viittaussäännös edellä mainitun 2 a §:n 4 momentissa. Lainsäädäntöosaston päällikön tehtävänä oli asetuksen 6 §:n 2 momentissa säädettyjen osastopäällikön tehtävien lisäksi saman pykälän 3 momentin mukaan »seurata lainsäädäntötyötä kokonaisuudessaan, laatia suunnitelmia lainsäädännön kehittämiseksi, ohjata ja valvoa tarkastustoimiston ja lainvalmistelukunnan työskentelyä sekä määrätä missä järjestyksessä asiat niissä on käsiteltävä».

Oikeusministeriöasetuksen 2 a §:n 3 momentin mukaan tarkastustoimiston tehtävänä oli tarkastaa laki- ja muut säädösehdotukset, jotka sitä varten oli oikeusministeriöön toimitettu. Tarkastuttamisvelvollisuudesta annettiin erityinen säännös valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta annetulla asetuksella (336/60), jolla ohjesäännön 44 §:n 1 momenttiin lisättiin säännös, jonka mukaan lakiehdotukset ja, milloin asia ei ollut merkitykseltään vähäinen, asetusehdotukset sekä ehdotukset valtioneuvoston ja ministeriön sellaisiksi päätöksiksi, jotka oli julkaistava asetuskokoelmassa, oli toimitettava oikeusministeriön tarkastettaviksi, mikäli asian kiireellisyydestä ei välttämättä muuta johtunut. Lisäksi momentissa säädettiin, että jos lainsäädäntöosaston päällikkö katsoi, että jostakin säädösehdotuksesta oli hankittava laintarkastuskunnan lausunto, oli hänen käsityksensä saatettava valtioneuvoston tietoon.[89]

Kivimäen komitea oli ehdottanut tarkastuttamisvelvollisuuden rajattavaksi valtioneuvoston päätöksiin. Komitea ei ollut ehdottanut muita poikkeuksia tarkastuttamisvelvollisuuteen kuin sen, ettei laintarkastuskunnas-

[88] Asetus sisälsi erinäisiä säännöksiä myös oikeushallinto- ja vankeinhoito-osastosta. Niihin ei tässä puututa. Asetuksenmuutosta koskeva akti (KD 76/337 Oik.m. 1960/VNA) sisältää vain vankeinhoito-osastoa koskevia asiakirjoja. Asetuksen lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä koskevien kohtien valmisteluasiakirjat ovat edellä mainitussa aktissa 1039/18 A. Oik.m. 1953/VA.

[89] VNOS:n ao. säännöstä on yllä selostettu imperfektissä, koska se muutettiin asetuksella (692/62). Tarkastusta koskeva säännös on nykyisin em. asetuksen 44 §:n 3 momentissa. Sanamuotoaan myöten säännös kuitenkin säilyi samanlaisena kuin vuoden 1960 asetuksessa.

sa tarkastettavaksi säädettyä säädösehdotusta olisi tarvinnut toimittaa oikeusministeriön tarkastettavaksi. Tarkastuttamisvelvollisuuden ulottamista myös ministeriön päätöksiin ehdotti lausunnossaan valtiovarainministeriö, jonka lausunnosta ovat myös peräisin ne tarkastuttamisvelvollisuuden lievennykset, jotka perustuvat asetuksen tai päätöksen vähämerkityksisyyteen taikka asian kiireellisyyteen. Kiireellisyyttä koskevien poikkeuksien tueksi valtiovarainministeriö viittasi lausunnossaan erinäisiin vuoden lopulla annettaviin vero-, tulli-, valtalaki- yms. esityksiin, joiden suhteen hallitus käytännössä ottaa kantaa vasta myöhäisessä vaiheessa; samoin valtiovarainministeriö katsoi, että vähämerkityksisiä rutiiniasioita tuskin on syytä saattaa oikeusministeriön tutkittaviksi. Myös KHO ja KKO ehdottivat ainakin ministeriöiden tärkeimpien päätösten saattamista tarkastettaviksi. Vähämerkityksisyyttä koskevaa varausta ei kuitenkaan ollut vielä lainvalmistelukunnan ehdotukseen ja hallituksen esitykseen liittyneessä asetusluonnoksessa, vaan se otettiin mukaan vasta Castrénin ja Leskisen lopullisessa asetusehdotuksessa.

Korkein oikeus puolestaan katsoi, että laintarkastuskunnassa tarkastettavia säädösehdotuksia koskeva poikkeus olisi poistettava, koska »useissa tapauksissa näet olisi asialle hyödyksi, että ehdotus tarkastettaisiin ainakin kieliasuun nähden alemmassa tarkastusasteessa eli sanotussa toimistossa». KKO:n ehdotuksesta tehty muutos merkitsi tosiasiassa myös sitä, että laintarkastuskunnassakin tarkastettu ehdotus saattoi vielä tulla tarkastustoimistossa tarkastettavaksi; itse asiassa se osaltaan vaikutti siihen, ettei laintarkastuskunnasta varsinaisesti tullut »ylempää» ja tarkastustoimistosta »alempaa tarkastusastetta», vaan laintarkastuskunnan ja tarkastustoimiston tehtävät muodostuivat rinnakkaisiksi. Edellisen tehtävissä korostui asiallinen tarkastus ja jälkimmäisen tehtävissä muodollinen tarkastus.

Lainsäädäntöosastossa oli oikeusministeriöstä annetun asetuksen 3 §:n mukaan sopimuspalkkainen osastopäällikkö sekä tarkastustoimistossa tarpeellinen määrä lainsäädäntöneuvoksia, joista ainakin yhden tuli täydellisesti hallita ruotsin kieltä, toimistopäällikkönä ministeriön määräämä lainsäädäntöneuvos, ja lainvalmistelukunnassa tarpeellinen määrä lainsäädäntöneuvoksia vanhempina ja nuorempina jäseninä, toimistopäällikkönä ministeriön määräämä vanhempi jäsen. Kelpoisuusehtona vaadittiin 4 §:n mukaan osastopäälliköltä ja tarkastustoimiston lainsäädäntöneuvokselta lainvalmistelukunnan jäseneltä vaadittava pätevyys. Asetuksen 5 §:n 2 momentin mukaan lainsäädäntöosaston osastopäällikön nimitti tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä enintään viideksi vuodeksi kerral-

laan, ja tarkastustoimiston lainsäädäntöneuvoksen määräsi 3 momentin mukaan valtioneuvosto enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Tarkastustoimiston lainsäädäntöneuvoksen palkkauksesta ja eläkkeestä oli 16 §:n 2 momentin mukaan vastaavasti voimassa, mitä lainvalmistelukunnan vanhemman ja nuoremman jäsenen osalta oli säädetty.

Tarkastustoimiston työmäärä nousi alusta alkaen varsin suureksi. Esimerkiksi vuonna 1961 oli tarkastettavina olleiden asioiden lukumäärä 411, vuonna 1962 427 ja vuonna 1963 358. Asetuskokoelmassa julkaistuja säädöksiä oli samoina vuosina 622, 703 ja 671.[90]

Lainvalmistelukunnasta annettiin, niin kuin Kivimäen komitea jo oli esittänyt, oma asetuksensa (335/60). Kivimäen komitea oli perustellut ehdotustaan erilliseksi asetukseksi sillä, että se oli katsottu »lainvalmistelukunnan erityiseen tehtävään ja asemaan nähden sopivimmaksi». Lainvalmistelukunnan tehtävänä oli asetuksen 1 §:n mukaan »valmistella laki- ja muita säädösehdotuksia sekä antaa lausuntoja lainopillisista kysymyksistä». Tehtävämäärittely pysyi näin samanlaisena kuin se oli ollut vuoden 1933 oikeusministeriöasetuksessa; laki- ja asetusehdotusten asemesta puhuttiin nyt kuitenkin laki- ja muista säädösehdotuksista. Lainvalmistelukunnan jäsenmäärää ei nytkään säädetty asetuksella, vaan asetuksen 2 §:ssä säädettiin kuten aikaisemmin voimassa olleessa oikeusministeriöasetuksen 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa, että lainvalmistelukunnassa oli tarpeellinen määrä lainsäädäntöneuvoksia vanhempina ja nuorempina jäseninä. Ja kuten jo edellä on kerrottu, lainsäädäntöneuvokset eivät muuttuneet Kivimäen komitean ehdottamiksi lakineuvoksiksi.

Lainvalmistelukunnasta annetun asetuksen 3 §:n 1 momentin mukaan jäsenet määräsi valtioneuvosto laintarkastuskunnan esityksestä kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Kivimäen komitean ehdotuksen mukaan jäsenet olisi määrätty »laintarkastuskunnan esittämistä henkilöistä». Lausunnoissa ei tähän kysymykseen puututtu, mutta jo lainvalmistelukunta muutti ehdotuksen lopulliseen muotoon, jossa laintarkastuskunnan esitys vastasi normaalia virkaesitystä. Virkaesitys ei, niin kuin *Veli Merikoskikin* oppikirjassaan toteaa, »millään tavoin sido sitä viranomaista, jolle nimittämisoikeus kuuluu».[91] Saman pykälän 2 momentin mukaan jäsenen tuli olla tuomarin virkaa varten säädetyt opinnäytteet suorittanut henkilö, joka aikaisemmassa toiminnassaan oli osoittanut lainvalmistelutyössä vaadittavaa taitoa ja

[90] Nousiainen 1975 s. 369–370.

[91] Merikoski 1974 s. 270.

kykyä. Jäseniä määrättäessä oli annettava muutoin yhtä pätevistä etusija sille, joka oli suorittanut korkeamman lainopillisen tutkinnon. Kivimäen komitean ehdotuksen mukaan olisi määrättävän tullut olla »henkilö, joka on tai on ollut vakinaisessa tuomarinvirassa tai aikaisemmissa toimissaan osoittanut hyvää lainkirjoittamisen taitoa». Korkeampaa tutkintoa koskeva säännös sisältyi jo komitean ehdotukseen.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota vain korkeamman tutkinnon suorittaneen asettamiseen etusijalle. KKO katsoi, että tätä koskeva säännös oli poistettava, koska sen mielestä »korkeampi tutkinto ei sinänsä anna takeita siitä, että asianomainen olisi lainvalmistelutyöhön sopivampi kuin toinen, joka on suorittanut alemmat opinnäytteet». KKO myös totesi, että lainvalmistelukunnassa on ansiokkaasti toiminut myöskin pelkän tuomarintutkinnon suorittaneita. KHO puolestaan viittasi siihen, mitä asiasta oli lausuttu kompetenssikomitean mietinnössä. Tämä komitea puolestaan oli katsonut, että lainvalmistelukunnan jäsenten virkoja täytettäessä oli tehtävän laadun vuoksi kiinnitettävä aivan erityistä huomiota korkeampiin lainopillisiin tutkintoihin ja oppiarvoihin. Kun käytäntö oli muodostunut komitean omaksuman käsityskannan mukaiseksi, ei kompetenssikomitea ollut pitänyt tarkoituksenmukaisena muutosehdotuksen tekemistä lainvalmistelukunnan jäsenen kelpoisuusvaatimuksiin.[92]

Korkeampaa tutkintoa koskevaa mainintaa ei säännöksestä poistettu. Säännös tuomarin virassa olevan asettamisesta erityisasemaan sen sijaan poistettiin Castrénin ja Leskisen laatimasta lopullisesta asetusehdotuksesta. Vielä vuoden 1959 ehdotuksessa samoin kuin hallituksen esityksen liitteenä olleessa asetusluonnoksessa tällainen säännös oli mukana, vieläpä sellaisessa muodossa, että tuomarin virassa olevien tai olleiden rinnalla olisi lisäksi nimenomaisesti mainittu korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden vakinaisessa esittelijän virassa olevat tai olleet. Säännöksen poisjättäminen johtui ilmeisesti valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietinnössään IV esittämistä kannanotoista. Komitea katsoi, että lainvalmistelutyössä tarvittava taito ja kokemus voidaan saavuttaa toimimalla erilaisissa lakimiestehtävissä, kuten oikeuslaitoksen palveluksessa, hallintovirkamiehenä, komiteoiden sihteerinä sekä tieteellisessä työssä lainopin eri aloilla. Tästä syystä komitean mielestä ei lainvalmistelukunnan jäsenille ehdotettuja pätevyysvaatimuksia voitu pitää asianmukaisena, »kun niissä yksipuolisesti korostetaan tuomioistuinlaitoksen viroissa

[92] KomM 1955:17 s. 39—40; ao. kohta julkaistuna myös LM 1955 s. 732.

suoritettua palvelusta, jonka kestoaika ja laatukin on jätetty avoimeksi, kunhan ko. palvelus vain on vakinaisessa virassa suoritettu». Komitean mielestä ei tällaisten muodollisten pätevyysvaatimusten säätämisellä olisi voitu taata pystyvimmän aineksen saamista lainvalmistelutehtäviin, »joissa on vaadittava mm. luovaa kykyä sekä yhteiskuntaelämän ja säädösaineiston laajaa ja monipuolista tuntemusta».[93]

Asetuksen 4 §:n mukaan oli lainvalmistelukunnalla edelleenkin oikeus kuulla asiantuntijoita. Uutuus oli Kivimäen komitean ehdotuksesta peräisin oleva 4 §:n 2 momentti, jonka mukaan oikeusministeriö saattoi tiettyä lainvalmistelutehtävää varten määrätä lainvalmistelukuntaan erityisiä asiantuntijoita. Asetuksen 6 §:ssä oli Kivimäen komitean ehdotusta vastaava sivutoimikielto, jossa siis erikseen sallittiin muun muassa eduskunnan valiokunnan sihteerin tehtävät. Tämänkin poikkeuksen oli KKO ehdottanut poistettavaksi huomauttaen muun muassa, että »saatettaneen tuskin pitää täysin asianmukaisena, että eduskunnan valiokunnan sihteerinä toimii henkilö, joka itse ehkä on ollut valiokunnassa arvosteltavana olevaa lakiehdotusta laatimassa». Myös valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea ja valtiovarainministeriön järjestelyosasto olivat vaatineet tämän poikkeuksen poistamista.

Lainvalmistelukunnan jäsenen palkkaus tuli nyt vahvistettavaksi lainvalmistelukunnasta annetun asetuksen 7 §:ssä, jota viittaussäännöksen nojalla sovellettiin myös tarkastustoimiston lainsäädäntöneuvoksiin. Palkkausluokaksi säädettiin 1960 vanhemmalle jäsenelle 38 ja nuoremmalle jäsenelle 36 palkkausluokka; vuonna 1962 annetulla asetuksenmuutoksella (21/62) vanhempi jäsen nousi 39 ja nuorempi jäsen 38 palkkausluokkaan. Vuonna 1962 annetulla palkkalain muutoksella (393/62) virkamiespalkoissa siirryttiin A ja B palkkausluokkiin. Tässä uudessa järjestelmässä lainvalmistelukunnan vanhempi jäsen tuli kuulumaan palkkausluokkaan B 4 ja nuorempi jäsen palkkausluokkaan B 3.

Lainvalmistelukunta-asetuksen 8 §:ssä säädettiin lainvalmistelukunnalle velvollisuus vuosittain tammi- ja heinäkuun kuluessa antaa oikeusministeriölle selostus edellisen vuosipuoliskon aikana suoritetusta työstä sekä luettelo niistä asioista, joiden käsittelyä ei ollut voitu saattaa loppuun. Tältä osin valvonta siis jonkin verran kiristyi, koska aikaisemmin kertomukset oli annettu kalenterivuosittain.

Kuten edellä on todettu, lainsäädäntöosaston perustamista koskeva or-

[93] KomM 1959:53 s. 5.

ganisaatiouudistus viimeisteltiin osastolle 20. 9. 1960 vahvistetulla työjärjestyksellä. Sen valmisteluasiakirjoja ei ole asianomaisessa aktissa[94] — luultavasti ne olisivatkin vain työjärjestyksen eriasteisia luonnoksia — mutta arvella sopinee, että työjärjestyksen laadituttaminen ja laatiminen oli uuden osaston uuden johdon ensimmäisiä virkatoimia.

Osin työjärjestys toisti asetusten säännöksiä. Niitä kuitenkin täydensi muun muassa työjärjestyksen 5 §:ssä 1 momentissa oleva määräys, jonka mukaan osastopäällikön asiana oli valmistella ja esitellä tarkastustoimiston lainsäädäntöneuvosten ja lainvalmistelukunnan jäsenten määräämistä, virkavapautta ja eroa koskevat asiat.

Tarkastustoimiston tehtävien osalta työjärjestyksessä viitattiin oikeusministeriön 8. 9. 1960 lähettämään yleiskirjeeseen, jonka mukaan tarkastettavat säädösehdotukset oli toimitettava oikeusministeriöön neljänä painettuna suomenkielisenä ja ruotsinkielisenä kappaleena. Kuhunkin kappaleeseen oli työjärjestyksen 9 §:n 1 momentin mukaan merkittävä tehtävän saapumisnumero ja -päivämäärä, tarkastuksen päättymisen päivämäärä ja tarkastuksen toimittajien allekirjoitukset. Saman pykälän 2 momentin mukaan kummankin kielisistä kappaleista oli kaksi varattu tarkastuksen toimittajia varten, ja tehtävän tultua suoritetuksi, arkistoitaviksi, yksi osastopäällikköä varten ja yksi, tarkastuksen tultua suoritetuksi, palautettavaksi asianomaiseen ministeriöön.

Työjärjestyksen 10 §:n mukaan suomenkielisen ja ruotsinkielisen tekstin tarkastus oli toimitettava samanaikaisesti vertaamalla niiden sanontoja toisiinsa. Työjärjestyksen 11 §:n mukaan tarkastus käsitti ehdotuksen lakiteknillisen ja kielellisen sekä, mahdollisuuksien mukaan, myös asiallisen tarkastuksen. Työjärjestys sisälsi myös määräykset kysymyksistä, joihin tarkastuksessa oli kiinnitettävä huomiota. Tätä ennenhän oli tarkastuksen pohjana ollut vain kansliapäällikkö *Y. J. Hakulisen* valtioneuvoston pöytäkirjaan vuonna 1936 liitetyssä muistiossa esitetyt ajatukset.

> Työjärjestyksen 11 §:n 2 momentin mukaan lakiteknillisessä tarkastuksessa oli kiinnitettävä huomiota, paitsi muuhun, erityisesti siihen, että ehdotuksen nimike vastasi sen sisällystä, että johtolause oli valtiosäännön mukainen, että ehdotuksen jaottelu lukuihin ja pykäliin oli oikein suoritettu, että ehdotuksessa ehkä olevat viittaukset muihin säännöksiin ja ehdotuksen toisiin kohtiin olivat oikeat, että ehdotus oli sisäisesti johdonmukainen, ettei ehdotus poikennut voimassa olevan oikeuden yleisistä periaatteista, mikäli poikkeaminen

[94] LsD 4/36 Oik.m. 1960/VNA.

ei ollut katsottava erityisistä syistä sallituksi, sekä, ettei ehdotus ollut ristiriidassa toisten samaa tai samanluontoista asiaa koskevien säännösten kanssa.

Kielellisen tarkastuksen päämääränä oli 3 momentin mukaan sanonnaltaan virheetöntä lakikieltä oleva, täsmällinen ja johdonmukainen säädösehdotus, jonka suomenkielinen ja ruotsinkielinen teksti olivat asialliselta sisällöltään yhtä pitävät.

Asiallisessa tarkastuksessa oli 4 momentin mukaan harkittava, oliko voimassa olevien säännöksien mukaan asiassa hankittava laintarkastuskunnan lausunto tai oliko sen hankkimista muutoin pidettävä tarpeen vaatimana.

Työjärjestyksen 12 §:n 2 momentissa oli määräys sen tapauksen varalta, että säädösehdotuksen aikaisempi valmistelu osoittautui niin puutteelliseksi, ettei tarvittavien korjausten ja huomautusten tekeminen tarkastuksen yhteydessä käynyt sopivasti päinsä. Tällöin oli asiassa laadittava erillinen muistio, jossa lyhyesti selostettiin todetut puutteellisuudet ja virheellisyydet.

Toimistopäällikön oli 13 §:n mukaan esitettävä osastopäällikölle tarkastettu säädösehdotus, jos kysymys oli sellaisesta lakiehdotuksesta taikka muusta säädösehdotuksesta, josta toimistopäällikön mielestä laintarkastuskunnan lausunnon hankkiminen saattoi olla aiheellinen, tahi asiasta, josta 12 §:n 2 momentin mukaan oli laadittava erillinen muistio.

Työjärjestyksen 21 §:n mukaan olivat myös lainvalmistelukunnan jaoston valmistelemat säädösehdotukset ja muut esitysehdotukset ennen lopullisen painatusluvan antamista toimitettava vedoskappaleina tarkastustoimiston tarkastettaviksi.

Työjärjestyksen 14 §:n 2 momentti sisälsi tärkeän määräyksen asiasta, joka suoranaisesti ei ilmennyt asetuksesta. Sen mukaan tehtävät lainvalmistelukunnalle antoi oikeusministeriö. Ennen vuoden 1960 muutoksia oli oikeusministeriöstä 1933 annetun asetuksen 8 §:n 4 momentissa (87/50) vielä säädetty, että lainvalmistelukunnan asiana oli »valtioneuvoston tai oikeusministerin määräyksestä valmistella eri aloille kuuluvia laki- ja asetusehdotuksia». Lainvalmistelukunnan yksinomaisena toimeksiantajana oli nyt muodollisestikin pelkkä oikeusministeriö.

Lainvalmistelukunta toimi työjärjestyksen 16 §:n mukaan viitenä jaostona, joista kuhunkin kuului, jollei oikeusministeriö toisin päättänyt, yksi vanhempi ja yksi nuorempi jäsen. Jaostot käsittelivät 17 §:n mukaan lähinnä: 1. jaosto yksityisoikeuden, 2. jaosto hallinto-oikeuden, 3. jaosto talousoikeuden ja kunnallislainsäädännön, 4. jaosto prosessioikeuden ja 5. jaosto rikosoikeuden alaan kuuluvat tehtävät. Oikeusministeriö saattoi kuitenkin 17 §:n 2 momentin perusteella harkintansa mukaan antaa tietyn laki- tai

muun säädösehdotuksen tahi lausunnon valmistamisen joko yhden lainvalmistelukunnan jäsenen taikka kahden tai useamman eri jaostoihin kuuluvan jäsenen yhdessä suoritettavaksi.

15.6. Lainvalmistelun uudelleen järjestämisen taustoista

Edellä on lähinnä valmisteluasiakirjojen pohjalta pyritty selostamaan vuonna 1960 toimeenpantua lainvalmistelun uudelleen järjestämistä. Uudistuksen virallisena syynä oli, että lainvalmistelukunnan organisaatio oli jäänyt ajastaan jälkeen: kaivattiin keskitettyä johtoa ja suurempaa suunnitelmallisuutta. Edellä on kuitenkin todettu, etteivät oikeusministeriö ja lainvalmistelukunta itse nähneet muutoksen tarvetta, vaan virike uudistuksen suunnittelulle tuli ulkopuolelta, valtiovarainministeriön ehdotettua koko lainvalmistelukunnan lakkauttamista.

Edellä kuvattua taustaa vasten tuntuu luonnolliselta organisaation kehittämiseltä, että lainsäädäntöosasto erotettiin omaksi osastokseen oikeusministeriön lainsäädäntö- ja oikeushallinto-osastosta, jonka päällikkö muiden tehtäviensä lisäksi oli ollut myös ministeriön kansliapäällikkönä. Laintarkastuskunnan perustamisen muodostuminen keskeiseksi uudistukseksi ei tässä prosessissa tunnu kuitenkaan oikein luontevalta. Tutkijan tehtäväksi jääkin tässä yhteydessä yrittää ohi virallisperustelujen arvioida, miksi laintarkastuskunnan perustaminen tässä yhteydessä nostettiin esiin.

Poliittisia riitoja ei uudistuksen yhteydessä syntynyt. Eduskunnalle annettu esitys lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 21/1959 vp.) käsitti vain kaksi lakiehdotusta, ehdotuksen laiksi laintarkastuskunnasta ja ehdotuksen laiksi eräiden virkojen perustamisesta valtioneuvoston ministeriöihin. Kuitenkin esityksen liitteinä olivat myös kaikki uudistukseen liittyvät asetusluonnokset, joten eduskunnalle tarjottiin tavallisuudesta poiketen tilaisuus esittää käsityksensä myös asetuksella toteutettavista uudistuksen osista. Eduskunta ei kuitenkaan osoittanut uudistusta kohtaan suurtakaan kiinnostusta. Lainsäätäjien toki olisi olettanut osoittavan suurempaa kiinnostusta heidän tehtäväänsä välittömästi vaikuttavan lainvalmistelun uudelleen järjestämiseen. Kansanedustajista voineekin tässä kysymyksessä todeta, että konsulit eivät valvoneet.

Eriäviä mielipiteitä laintarkastuskunnan perustamisen tarpeellisuudesta esittivät muutama yksittäinen korkeimman oikeuden jäsen ja lainvalmistelukunnan tarkastusjaoston vanhempi jäsen *Ensio Kytömaa*. Merkittävämpää sen sijaan oli, että valtiovarainministeriön ylimmät virkamiehet il-

moittivat eduskuntakäsittelyvaiheessa vastustavansa hanketta. Heidät jätettiin kuitenkin sivuun, ja aivan ilmeisesti he eivät saaneet tukea omilta ministereiltään *Wiljam Sarjalalta* ja *Pauli Lehtosalolta*. Näistä jälkimmäinen, lainvalmistuskunnan entinen jäsen, oli myös kuultavana eduskunnan lakivaliokunnassa. Kuten edellä on kerrottu, myös asian käsittely myös valtioneuvostossa tapahtui kaikissa vaiheissa yksimielisesti.

Kun seuraa uudistuksen vaiheita, voi todeta, että sen etenemisessä erityisesti vaikuttaneet henkilöt olivat oikeusministeriöstä, korkeimmista oikeuksista ja Helsingin yliopiston lainopillisesta tiedekunnasta: komitean jäsenet, professori *T. M. Kivimäki*, oikeusneuvos *Antti Hannikainen* ja oikeusneuvos *Jalmari Lehtonen* sekä sihteeri, lakitieteen tohtori *Matti Ylöstalo*, joka tehtävän alkaessa oli Helsingin raastuvanoikeuden nuorempi oikeusneuvosmies, mutta joka tehtävän kestäessä tuli lainopillisen tiedekunnan siviilioikeuden apulaiseksi, ensin virkaa toimittavaksi ja sitten vakinaiseksi[95], oikeusministeri, oikeusneuvos Antti Hannikainen sekä esityksen ja asetusten valmistelijat, korkeimman hallinto-oikeuden entinen presidentti *U. J. Castrén* ja lainsäädäntöneuvos, vanhempi oikeussihteeri *Risto Leskinen*. Useimmilla näistä vaikuttajista oli taustanaan korkein oikeus.

Eri valmisteluvaiheissa viitattiin Ruotsin lakineuvostoon, ja selvää onkin, että laintarkastuskunnan malli otettiin Ruotsista. Pelkkä Ruotsin mallin seuraaminen ei kuitenkaan riitä selittämään Suomen ratkaisun perusteita. Se kehitys, joka Ruotsissa johti lakineuvoston perustamiseen, oli erilainen kuin Suomessa. Ruotsin lakineuvoston perustamisen taustanahan oli se, että korkeimman oikeuden lausunnon hankkiminen oli ollut tietyistä lainsäädäntöasioista pakollista, minkä vuoksi korkeimman oikeuden varsinainen tehtävä, lainkäyttö, oli kärsinyt. Uudistus toteutettiin samassa yhteydessä, kun korkeimman oikeuden rinnalle perustettiin hallitusoikeus (regeringsrätten).[96] Suomen hallitusmuodon mukaan korkeimpien oikeuksien lausunnon hankkiminen oli ja on vieläkin vapaaehtoista, eikä niiltä pyydettyjen lausuntojen määrä missään vaiheessa muodostunut kohtuuttoman työlääksi.

Lakineuvoston mallin omaksuminen Suomeen laintarkastuskunnan muodossa täytynee perustua siihen, että se jostakin syystä soveltui uudis-

---

[95] Suomen lakimiehet 1970 s. 1100—1101. Ylöstalosta tuli siviilioikeuden professori 26. 6. 1959.

[96] Ks. edellä jakson 3.2. loppuosa.

tusehdotuksen valmistelijoiden ja ajajien pyrkimyksiin.[96a] Näyttääkin siltä, että laintarkastuskunnan perustamisen liittämisellä lainvalmistelutyön uudelleenjärjestämishankkeeseen siihen liittyvine sivuvaikutuksineen pyrittiin entisestään lisäämään tuomioistuinlaitoksen, varsinkin korkeimpien oikeuksien, vaikutusmahdollisuuksia lainvalmisteluun ja turvaamaan nämä vaikutusmahdollisuudet myös tulevaisuutta silmällä pitäen.

Tätä pyrkimystä tuomioistuinlaitoksen aseman korostamiseen lainvalmistelussa palveli Kivimäen komitean mietinnössä ja myös lainvalmistelukunnan ehdotuksessa ilmenevä lakien muodollisen puolen korostaminen, joka samalla merkitsi lainsäädännön yhteiskunnallisten vaikutusten merkityksen unohtamista. Kivimäen komitean mietinnössä edellä tarkoitettu pyrkimys ilmeni myös muun muassa siinä, että laintarkastuskunnan suorittama tarkastus ehdotettiin tietyissä asioissa pakolliseksi, siinä, että lainvalmistelukunnan jäsenet olisi määrätty »laintarkastuskunnan esittämistä henkilöistä» ja siinä, että vakinaisessa tuomarinvirassa oleminen olisi lainvalmistelukunnan jäsenen pätevyysvaatimuksissa ilman muuta korvannut osoitetun hyvän lainkirjoittamisen taidon.

Vaikka tuomioistuinlaitoksen asemaa korostavia säännöksiä myöhemmissä käsittelyvaiheissa osin lievennettiin, laintarkastuskunta tuli perustetuksi ja lainvalmistelukunnan jäsenet tulivat aikaisemmasta poiketen määrättäviksi laintarkastuskunnan esityksestä. Siihen, että pakollisesta lausunnonhankkimisesta laintarkastuskunnalta luovuttiin, lienevät vaikuttaneet erinäisissä eriävissä kannanotoissa esitetyt epäilyt asioiden ruuhkautumisesta; pakollisuuden voimaansaattaminen jätettiin kutenkin mahdolliseksi toteuttaa asetusteitse. Laintarkastuskunnasta myöhemmin saadut kokemukset eivät kuitenkaan ole puoltaneet tätä tarkoittavaa asetuksenmuutosta.

Edelläkuvatunlaiset pyrkimykset ovat jo lainvalmistelukunnan aikaisemmista vaiheista tulleet tutuiksi. Nyt kuitenkin pyrittiin lainvalmistelukunnassa tapahtuvaa lainvalmistelua osin irrottamaan myös valtioneuvoston vaikutusvallasta. Valtioneuvostolla ei enää ollut edes muodollisesti mahdollisuutta päättää lainvalmistelukunnalle annettavista toimeksiannoista. Valtioneuvoston oikeutta antaa lainvalmistelukunnalle toimeksiantoja, joka tosin käytännössä oli jo jäänyt syrjään[97], ei poistettu suoraan asetuksen säännöksillä, vaan vuoden 1960 lainvalmistelukunta-asetukses-

[96a] Vrt. Ylikangas 1983 s. 220—221.

[97] Käytännössä tosin valtioneuvosto ei enää aikoihin ollut antanut lainvalmistelukunnalle toimeksiantoja, vaikka sillä muodollisesti olikin tähän valta ollut; Vettenranta 1984c.

sa toimeksiantaja jätettiin avoimeksi ja määräys oikeusministeriön yksinoikeudesta toimeksiantojen antamiseen annettiin oikeusministeriön vahvistamalla työjärjestyksellä.

Valtioneuvoston valta lainvalmistelukuntaan heikkeni myös sikäli, että se nyt määräsi lainvalmistelukunnan jäsenet laintarkastuskunnan esityksestä, mihin esitykseen se tosin ei muodollisesti ollut sidottu. Edellä on arveltu, että erillinen asetus lainvalmistelukunnasta oli tarpeen muun muassa siitä syystä, ettei olisi korostunut se erikoisuus, että oikeusministeriön eräät virkamiehet nimitettiin valtioneuvoston ulkopuolisen toimielimen esityksestä. Erillinen lainvalmistelukunta-asetus oli myös omiaan korostamaan lainvalmistelukunnan itsenäisyyttä. Lainvalmistelukuntaa ja siellä tapahtuvaa lainvalmistelua pyrittiin siis irrottamaan parlamentaarisen valvonnan alaisesta valtioneuvostosta.

Erityisesti kiinnittyy huomio vielä siihen, että tämä tuomioistuinlaitoksen asemaa lainvalmistelussa korostava uudistus toteutettiin maalaisliiton vähemmistöhallituksen voimin. Maalaisliitto oli siten kulkenut pitkän tien itsenäisyyden alkuvuosista. Vielä 1917 ja tynkäeduskunnassa 1918 maalaisliittolaiset olivat korkeinta oikeutta ja korkeinta hallinto-oikeutta perustettaessa taistelleet eduskunnassa sen vaihtoehdon puolesta, että korkeimpien oikeuksien jäsenet olisi, kuten aiemmin senaatin oikeusosaston jäsenet, nimitetty määräajaksi ja että eduskunta olisi voinut osaltaan myötävaikuttaa nimityksiin.[98] Ja kuten aiempana on todettu, vielä 1920- ja 1930-luvulla vallitsi maalaisliittolaisten keskuudessa suuri epäluulo virkamieskuntaa kohtaan. Takavuosien talonpoikainen herraviha oli ilmeisesti 1950—1960-luvulla jo laantunut. Myös maalaisliiton omia miehiä oli sijoittunut virkakoneistoon ja tuomioistuinlaitokseen, ja vuodesta 1956 maalaisliitto oli jälleen presidenttipuolue.

Vuoden 1960 uudistuksessa oli kuitenkin kaksi keskenään ristiriitaista elementtiä. Toisaalta näyttää pyrityn lainvalmistelukunnan aseman itsenäistämiseen ja sen lähentämiseen tuomioistuinlaitokseen, sen irrottamiseen valtioneuvoston ja poliitikkojen kontrollista; toisaalta taas pyrittiin tehostamaan lainvalmistelutyön suunnitelmallisuutta ja tehokkuutta erottamalla lainsäädäntöosasto oikeushallinto-osastosta ja perustamalla lainsäädäntöosaston osastopäällikön virka. Erillinen lainvalmistelukunta-asetus ja laintarkastuskunnan myötävaikutus nimittämisessä näyttävät edustavan pyrkimystä eroon valtioneuvostosta ja »politiikasta» sekä myös eroon

[98] Tyynilä 1981 s. 10—13.

oikeusministeriöstä ja sen poliittisesta johdosta. Myös se, että päävastuu lainvalmistelun kokonaisvalvonnasta ja lainsäädännön kehittämisen suunnittelusta annettiin oikeusministerin ja lainvalmistelukunnan väliin asetetulle virkamiehelle, osastopäällikölle, heijastaa tätä pyrkimystä. Vielä Kivimäen komitea näyttää pitäneen lähtökohtana, että osastopäällikkö olisi oikeuslaitoksen piiristä. Komiteahan katsoi, että osastopäällikön palkan tulisi ylittää korkeimpien oikeuksien jäsenille suoritettava palkka, »jotta näidenkin piiristä voitaisiin saada tehtävään ehkä halukkaita ja soveliaita henkilöitä suunniteltuun virkaan». Sitä paitsi komitea, kuten edellä on mainittu, ehdotti osastopäällikölle oikeusneuvoksen arvonimeä. Toisaalta kuitenkin oman osaston perustaminen ja osastopäällikön aseman vahvistaminen merkitsi todellisuudessa lainvalmistelukunnan kiinteämpää kytkemistä oikeusministeriöön. Kuten odotettavissa oli, byrokratian vetovoima oli suurempi kuin sen poistovoima, joten tuloksena oli aikanaan lainvalmistelukunnan täydellinen integroituminen oikeusministeriöön, mihin liittyvät tapahtumat tosin kuuluvat jo tässä tutkimuksessa käsiteltävää ajanjaksoa myöhempään aikaan.

15.7. Lainsäädäntöosastosta ja lainvalmistelukunnasta 1960—1964

Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston päällikkönä oli *Risto Leskinen* syyskuun alusta 1960 vuoden 1961 loppuun, *Marjos Rapola* virkaa toimittavana tammi—helmikuun 1962, *Östen Elfving* maaliskuun alusta 1962 syyskuun loppuun 1964 sekä *Kai Korte* lokakuun 1964 alusta. Näistä vain Korte tuli lainvalmistelukunnan ulkopuolelta; hän oli taustaviraltaan oikeushallinto-osaston hallitusneuvos.

Lainvalmistelukuntaan tuli vuosina 1960—1964 kahdeksan uutta jäsentä[99]; näihin on aikaisemmin mainituista luettu mukaan *L. H. Salonen,* joka oli lainvalmistelukunnassa marraskuun alusta 1959 huhtikuun loppuun 1960 ja sitten heinäkuun alusta 1960 vuoden 1970 loppuun. Muut tulijat 1960—1964 olivat *A. K. Ikkala* (lainvalmistelukunnassa vuodesta 1960 kuolemaansa asti 1962), *Eevert Raunetsalo* (lainvalmistelukunnassa 1960—1969 ja sen jälkeen tarkastustoimistossa 1969—1972), *Pekka Kurvi-*

[99] Henkilöitä koskevan seuraavan esityksen lähteinä ovat lähinnä olleet Salonen 1964 s. 1056, Suomen lakimiehet 1958, 1970 ja 1975 sekä Kuka kukin on 1964 ja Hietaniemi 1980.

nen (1962—1968), *Harald af Hällström* (1963—1970), *Heikki Mälkki* (1963—1965), *Toivo Sainio* (1963—1971) ja *Henrik Grönqvist* (lainvalmistelukunnassa 1963—1971 ja sen jälkeen lainsäädäntöosaston apulaisosastopäällikkönä ja lainsäädäntöjohtajana 1971—1972).

Kun lainvalmistelukunnan jäsenten kelpoisuusehdoissa oli vuodesta 1960 erityinen säännös korkeamman tutkinnon suorittaneen asettamisesta etusijalle, on mielenkiintoista tarkastella, miten tämän säännöksen vaikutus käytännössä näkyi. Kuten edellä on kerrottu, totesi kompetenssikomitea aikanaan, että 1. 5. 1955 lainvalmistelukunnassa olleista 12 jäsenestä vain kaksi ei ollut suorittanut ylempää tutkintoa[99a], joten ylemmän tutkinnon ja vain perustutkinnon suorittaneiden suhde oli tuolloin 10 : 2 eli 5 : 1. Edellä mainituista 1960—1964 lainvalmistelukuntaan tulleista henkilöistä olivat perustutkintoa korkeamman tutkinnon suorittaneita vain Salonen, Sainio ja Grönqvist — Sainio oli myös väitellyt tohtoriksi — joten nyt suhde oli 3 : 5. Kun Salonen ja Ikkala olivat tulleet lainvalmistelukuntaan jo ennen uuden asetuksen voimaantuloa, voidaan todeta, että uuden kelpoisuussäännöksen voimaan tultua vuoden 1964 loppuun mennessä lainvalmistelukuntaan tulleista kuudesta uudesta jäsenestä vain kaksi oli perustutkintoa ylemmän tutkinnon suorittaneita. Ylemmän tutkinnon suorittaneiden ja vain perustutkinnon suorittaneiden suhde oli siis säännöksen voimaantulon jälkeen lainvalmistelukuntaan tulleiden osalta 2 : 6 eli 1 : 3.

Vertailun vuoksi on syytä lisäksi todeta, että kompetenssikomitean mainitseman ajankohdan, 1. 5. 1955, ja uuden lainvalmistelukunta-asetuksen voimaantuloajankohdan, 1. 9. 1960, välisenä aikana lainvalmistelukuntaan tulleista 11 henkilöstä[100] seitsemän oli ylemmän tutkinnon suorittaneita, joten edellä mainittu suhde näiden osalta oli 7 : 4. Näyttää siis siltä, että sen jälkeen kun korkeampi tutkinto säädettiin lainvalmistelukunnan jäseniä määrättäessä erityiseksi ansioksi, alkoi korkeamman tutkinnon suorittaneiden osuus laskea.

> Edellä mainituista kuudesta 1. 9. 1960 jälkeen nimitetyistä Raunetsalo oli korkeamman hallinto-oikeuden esittelijäneuvos, Kurvinen eduskunnan oikeusasiamiehen vanhempi sihteeri, af Hällström hovioikeudenneuvos ap., Mälkki korkeimman oikeuden nuorempi oikeussihteeri, Sainio lääkintöhallituksen asessori ja Grönqvist kor-

[99a] Ks. ed. jakson 14.4. alaviite 29.

[100] Kyseessä olevat henkilöt on mainittu edellä jakson 14.4. alussa, lukuunottamatta *C. G. Mölleriä* ja *Eino Makkosta*, jotka kumpikin olivat LVK:ssa vain puoli vuotta, edellinen 1956, jälkimmäinen 1956—1957.

keimman oikeuden vanhempi oikeussihteeri. Näistä kuudesta siis neljä olisi täyttänyt myös sen lainvalmistelukunnan ehdottaman mutta asetuksesta sitten poisjätetyn lainvalmistelutaidolle rinnakkaisen pätevyysvaatimuksen, että he olivat vakinaisessa tuomarin taikka ylimpien oikeuksien esittelijän virassa. Toisaalta lainvalmistelukunnan jäsenistä useat olivat perinteisesti olleet tuomareita.[101]

Lainvalmistelukuntaan 1960—1964 tulleista Salonen ja af Hällström siirtyivät aikanaan yp. hovioikeudenneuvoksiksi, Kurvinen ja Raunetsalo hallintoneuvoksiksi, Mälkki ensin kihlakunnantuomariksi ja sitten oikeusneuvokseksi, myöhemmin Helsingin hovioikeuden presidentiksi, Grönqvist oikeusneuvokseksi ja Sainio Turun yliopiston valtiosääntö- ja kansainvälisen oikeuden professoriksi.

Jälkipuoliskolla 1950-lukua oli alkanut yleistyä sellainen käytäntö, että korkeassa oikeusvirassa olleet henkilöt siirtyivät lainvalmistelukuntaan jäätyään eläkkeelle varsinaisesta virastaan. Tämän järjestelyn mahdollisti lainvalmistelukunnan jäsenen erikoinen virkamiesoikeudellinen asema. Lainsäädäntöneuvoksiin sovellettiin erityissäännöksen nojalla peruspalkkaisten viranhaltijoiden palkkaus-, eläke- ja muita etuja koskevia säännöksiä, mutta kun nämä toimet kuitenkaan eivät olleet peruspalkkaisia tai ylimääräisiä, ei niiden haltijoihin sovellettu valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan annetun lain (202/26) 3 §:n eikä valtion ylimääräisistä toimenhaltijoista ja tilapäisistä toimihenkilöistä annetun asetuksen (755/49) 11 §:n säännöksiä virkamiehen velvollisuudesta erota virastaan tai toimestaan määrätyn iän saavutettuaan. Eläkeläisinä olivat lainvalmistelukunnassa 1950-luvulla olleet *Y. W. Puhakka, C. G. Möller* ja *Matti Aura.* Entinen korkeimman hallinto-oikeuden presidentti *U. J. Castrén* oli lainvalmistelukunnassa vuodesta 1957 vuoteen 1964. Edellä mainituista 1960—1964 lainvalmistelukuntaan tulleista oli eläkeläinen *A. K. Ikkala,* joka oli entinen hallintoneuvos.

Myöhempinä vuosina ei eläkeläisiä enää lainvalmistelukuntaan ole otettu. Tähän saattaa osaltaan olla vaikuttanut vuonna 1962 sattunut episodi. Entinen oikeuskansleri *Olavi Honka,* joka kuten tunnettua luopui ns. Honka-liiton presidenttiehdokkuudesta marraskuussa 1961, kertoo muistelmissaan ilmoittautuneensa A. K. Ikkalan kuoltua syyskuussa 1962 vapautuneeseen lainvalmistelukunnan jäsenen tehtävään. Laintarkastuskunta esittikin lokakuun lopulla Hongan määräämistä, mutta joulukuun lopul-

[101] Nousiainen 1975 s. 362.

la pidetyssä valtioneuvoston istunnossa tehtävään kuitenkin määrättiin toinen henkilö.[102]

Lainvalmistelukunnan työsuoritukset eivät näy 1960-luvun ensimmäisellä puoliskolla määrällisesti lisääntyneen kovinkaan silmiinpistävästi. Julkaisujen lukumäärät ja sivumäärät ilmenevät seuraavasta asetelmasta:[103]

Asetelma 8

Lainvalmistelukunnan julkaisut 1960—1964

vuosi	julkaisujen lukumäärä	yhteissivumäärä
1960	7	94
1961	7	69
1962	6	125
1963	8	103
1964	8	114
Yhteensä	36	505
Keskiarvo vuodessa noin	7	101

Julkaisut olivat edelleenkin melko suppeita, yleensä alle 10-sivuisia tai korkeintaan parikymmensivuisia. Poikkeuksena olivat leimaverolakia, la-

---

[102] Honka 1972 s. 304—307. Honka näyttää itse pitävän ratkaisua epäoikeudenmukaisena. Hän mm. toteaa valtioneuvoston istunnosta: »Saapuvilla oli myös oikeuskansleri Antti Hannikainen valvomassa asian lainmukaista käsittelyä. Hänen ollessaan oikeusministerinä oli hänen esittelemäänsä ja allekirjoittamaansa, lainvalmistelukunnasta annetun, voimassa olleen asetuksen 3 §:ään otettu seuraava selvä määräys: 'Lainvalmistelukunnan jäsenet määrää valtioneuvosto laintarkastuskunnan esityksestä enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan.' Hänellä ei ollut huomautettavaa, vaikka näin ei nyt tapahtunut.»

[103] Tiedot koottu julkaisusta Mäntynen 1980 s. 73—78. Vireillä olevien asioiden määristä on Nousiainen 1975 s. 364 esittänyt seuraavan taulukon puolivuosittain annettujen kertomusten pohjalta; taulukon suhteen on huomattava, että samat asiat saattoivat olla mukana useissa kertomuksissa:

	Säädösehdotuksia	Lausuntoja
1961 I	42	12
II	44	17
1962 I	49	22
II	46	13
1963 I	59	12
II	56	15

kia varain siirrosta suoritettavasta verosta ja lakia pelikorteista kannettavasta valmisteverosta koskeva julkaisu (LVK 1962:2; 80 s.) ja sotilasrikoslainsäädännön uudistamista koskeva julkaisu (1964:8; 54 s.), jotka eivät aikanaan johtaneet lainsäädäntötoimiin.

Lainvalmistelukunnan vuosien 1960—1964 työn satoa ovat muun muassa laki tiedoksiannosta hallintoasioissa (232/66; LVK 1960:4), laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa (200/66; LVK 1960:5), asetus valtion virka-ansiomerkistä (166/61; LVK 1960:6), laki eräiden asiakirjain lähettämisestä tuomioistuimille (248/65; LVK 1960:7), asetus virkavalan ja tuomarinvalan vannomisesta (214/64; LVK 1961:1), nimikirja-asetus (215/64; LVK 1961:3), muinaismuistolaki (295/63; LVK 1960:1 ja 1961:5), avioliittolain sovittelua koskevat säännökset (342/63; LVK 1961:7), rikoslain 1 luku (320/63; LVK 1962:3), laki sakkorangaistuksen täytäntöönpanosta (318/63; LVK 1963:1), laki kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta (572/64; LVK 1960:2 ja 1963:2), rikoslain 21 luku (491/69; LVK 1963:5), laki valantehneistä kielenkääntäjistä (191/67; LVK 1956:3 ja 1963:6), maanvuokralaki (258/66; LVK 1963:8 ja 1965:2) sekä laki mittayksiköistä ja mittaamisvälineiden vakaamisesta (219/65; LVK 1964:7). Näyttää siltä, että 1960-luvun alkupuoliskon lainvalmistelukunnan jäljet lainsäädännössä olivat jonkin verran merkittävämmät kuin 1950-luvun lainvalmistelukunnan, joten ainakin tässä suhteessa organisaatiouudistus merkitsi parannusta.[103a]

Lainsäädäntöosaston organisaatio pysyi nyt käsiteltävänä jaksona ennallaan. Ainoa muutos oli se, että tarkastustoimistoon perustettiin vuoden 1962 tulo- ja menoarviossa kolmas lainsäädäntöneuvoksen toimi. Tätä perusteltiin budjettiesityksessä sillä, että valtioneuvoston ohjesääntöön otetun tarkastuttamisvelvollisuutta koskevan säännöksen johdosta oli tarkastustoimistossa suoritettava säädösehdotusten tarkastus huomattavasti lisääntynyt. Kun ruotsinkielisten säädösehdotusten lakiteknilliseen tarkastamiseen liittyi myös käännöstyön tarkastaminen ja tekstin vertaaminen suomenkieliseen, oli budjettiperustelujen mukaan asioiden ruuhkautumisen välttämiseksi tarkastustoimistoon lähinnä ruotsinkielisten säädösehdotusten tarkastamista varten palkattava yksi lainsäädäntöneuvos lainvalmistelukunnan nuoremmasta jäsenestä voimassa olevin palkkaeduin.[104] Tähän toimeen tuli vanhempi oikeussihteeri *Henry Ådahl.* [105]

[103a] Luettelo on laadittu julkaisun Mäntynen 1980 s. 73—78 pohjalta. Vrt. myös Salonen 1964 s. 1051—1052.

[104] HE 70/1961 vp. s. 156.

[105] Ådahl siirtyi 1965 lainvalmistelukunnan puolelle. Vuosina 1971—1975 hän oli lainsäädäntöjohtajana, kunnes hänet 1975 nimitettiin oikeusneuvokseksi.

Vuoden 1933 asetus oikeusministeriöstä, jota oli moneen kertaan muutettu, uudistettiin 28. 12. 1962 annetulla uudella asetuksella oikeusministeriöstä (686/62). Asetuksen valmisteli oikeusministeriön 30. 5. 1960 asettama toimikunta, jonka puheenjohtajana oli entinen korkeimman hallinto-oikeuden presidentti U. J. Castrén ja jäsenenä vt. vanhempi hallitussihteeri *Heikki Jaatinen,* viimeksi mainitun hoitaessa myös sihteerin tehtävät.[106] Asetuksen keskeisimmät muutokset koskivat tilitoimiston erottamista erilliseksi yksiköksi osastojen rinnalle ja tilitoimen järjestelyjä. Lainsäädäntöosastoa koskevat säännökset olivat uudessa asetuksessa muutamin välimerkkimuutoksin samat kuin vuoden 1960 asetuksenmuutoksessa.

Kun lainvalmistelutyön uudelleen järjestämisen suunnittelu käynnistyi valtiovarainministeriön ehdotettua, että lainvalmistelukunta lopetettaisiin ja »lainsäädäntötyöt suoritettaisiin ministeriöitten toimesta käyttäen tavallista vaativammissa tehtävissä apuna erikoiskomiteoita tai asiantuntijoita», voitaneen tämä esitys päättää selostamalla, mitä eduskunnan perustuslakivaliokunta lausui komiteoiden ja asiantuntijoiden käyttämisestä 11 vuotta myöhemmin, vuonna 1964. Mietinnössään hallituksen kertomuksesta vuodelta 1963[107] perustuslakivaliokunta kertoi saattaneensa useiden ministeriöiden kohdalla todeta, että työskentely komiteoissa oli edistynyt hitaasti. Perustuslakivaliokunta katsoikin, että komiteatyötä olisi tehostettava antamalla tutkimus- tai lainvalmistelutehtävän alkuvaiheessa työ yhden asiantuntijan suoritettavaksi. Vasta erikoistyönä valmistetun tutkimuksen tai lakiluonnoksen valmistuttua oli perustuslakivaliokunnan mielestä asetettava suppea komitea sitä tarkastamaan.

Jotta olisi vältytty valmistelemasta säädösehdotuksia, joita päättävät poliittiset elimet eivät olisi voineet hyväksyä, oli perustuslakivaliokunnan mielestä useammin turvauduttava parlamentaarisiin voimasuhteisiin nojautuviin komiteoihin. Tässäkin tapauksessa oli perustuslakivaliokunnan mukaan »poliittista perusratkaisua edeltävä selvittelytyö ja sitä mahdollisesti seuraava lainvalmistelutyö nykyistä enemmän pyrittävä suorittamaan päätoimisia asiantuntijoita hyväksi käyttäen».

---

106 Toimikunnan mietintö, tosin ilman siihen liittyneitä painettuja asetustekstejä, on aktissa LsD 7/233. Oik.m. 1962/VNA. Mietintö on kolmisivuinen kirjelmä. Sen lopussa kerrotaan, että »ehdotus asetukseksi oikeusministeriöstä on toimikunnan toimesta tarkastettu ministeriön lainsäädäntöosaston tarkastustoimistossa sekä suomen että ruotsin kielisenä».

107 Perustuslakivaliokunnan mietintö 16/A IV/1964 vp. Mietintö on päivätty 10. 12. 1964.

IV KOKOAVIA NÄKÖKOHTIA

16. LAINVALMISTELUKUNNAN ASEMAN JA ORGANISAATION KEHITYSVAIHEIDEN PÄÄPIIRTEITÄ

16.1. Tiivistelmä kehitysvaiheista

Suomen ensimmäisenä omana lainvalmisteluelimenä voitaneen pitää maaliskuussa 1809 asetettua komiteaa, joka valmisteli hallituskonseljin ohjesäännön. Komiteaan kuului kaksi aatelissäädyn jäsentä, kaksi pappissäädyn jäsentä, oikeustieteen professori ja Suomen asiain esittelijän apulainen. Komitean ehdotuksen pohjalta annettiin esitys Porvoon valtiopäiville vähän ennen niiden loppua, ja valtiopäivien päättäjäisissä 19. 7. 1809 säädyt antoivat myönteisen vastauksensa keisarille.

Vaikka valtiopäiviä ei kutsuttu koolle ennen kuin vuonna 1863, uudistettiin Suomen lainsäädäntöä 1810—1850-luvulla lainselityksin ja hallinnollisin säädöksin, ja tänä aikana toimi monia lainvalmistelukomiteoita. Suomen lakien kodifiointihankkeessa 1830—1850-luvulla oli aluksi pyrkimyksenä saada aikaan Venäjän »Svod zakonovin» systematiikkaan perustuva kodifikaatio, mutta 1734 vuoden lain systematiikan puolustajat saivat torjutuksi tämän pyrkimyksen ja lopulta koko hanke raukesi. Kodifioimishankkeen yhteydessä kävi myös ilmi, että kysymys Suomen perustuslaeista oli Suomen ja Venäjän suhteiden kannalta arka asia.

Valtiopäivät alettiin kutsua koolle vuodesta 1863, *Aleksanteri II:n* hallituskaudella. Näihin aikoihin ajoittuu vilkas lainsäädäntötyön kausi. Liberalismi nousi Suomen johtavaksi mielipidesuunnaksi, ja ajan liberalistiselle lainsäädännölle oli ominaista vanhojen kieltojen ja rajoitusten poistaminen.

Jo vuosien 1863—64 valtiopäivillä liberaalit tekivät anomusehdotuksia perustuslakien ja hallintolaitoksen uudistamiseksi. Tämän tutkimuksen kannalta on syytä mainita erityisesti varatuomari *Adolf Törngrenin* anomusehdotus, jossa muun muassa ehdotettiin senaatin jakamista osastoihin eli

departementteihin, joista yksi olisi ollut lainsäädäntöosasto eli -departementti. Ministerivaltiosihteeri *Alexander Armfeltin* ehdotuksesta keisari asetti valtiopäiväanomusten käsittelyn vielä jatkuessa kaksi komiteaa, perustuslakikomitean ja hallintolaitoskomitean. Hallintolaitoskomitea ehdotti muun muassa oikeusdepartementin perustamista; senaatin ehdotuksessa departementtien tilalla olivat jälleen toimituskunnat, uutena toimituskuntana oikeustoimituskunta.

Yleisesti ottaen oli hallintolaitoksen uudistussuunnitelmissa kysymys oikeusosaston erottamisesta senaatista erilliseksi ylimmäksi tuomioistuimeksi, kollegioiden perustamisesta senaatin alaisuuteen ja muun muassa uuden oikeusdepartementin — senaatin ehdotuksessa oikeustoimituskunnan — perustamisesta. Perustuslakiuudistuksista toteutui vain valtiopäiväjärjestyksen säätäminen; tuloksena oli vuoden 1869 VJ. Hallitusmuodon uudistaminen ja hallintolaitoksen uudistaminen olivat kytkeytyneet toisiinsa. Näiden suunnitelmien lopputuloksena oli vain senaatin ohjesääntöön 1869 säädetyt vähäisehköt muutokset. Hallitusmuoto- ja hallintolaitosasiassa ei senaattikaan ollut ollut yksimielinen; viime vaiheissa finanssipäällikkö *J. V. Snellman* asettui vahvistamaan myös oikeustoimituskunnan perustamista.

Hallitusmuodon ja hallintolaitoksen uudistussuunnitelmien yhteydessä oli myös törmätty senaatin perustuslaillisen aseman ongelmallisuuteen. Vuoden 1772 HM:n mukaan hallitsija oli lainsäädäntöasioissa sidottu valtakunnanneuvoston myötävaikutukseen. *Kustaa III* oli kuitenkin vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjan nojalla lakkauttanut koko valtakunnanneuvoston, ja YVK:n 1 §:n mukaan hallitsija päätti yksin hallintolaitosten järjestämisestä. YVK:lla oli myös lakkautettu säätyjen aloiteoikeus lainsäädäntöasioissa; anomuksia säädyillä kuitenkin oli edelleenkin oikeus tehdä.

Perustuslakikomitean saamissa ohjeissa oli ohjenuoraksi annettu YVK:n 1 §. Komitea kuitenkin — ohjeidensa mukaisesti — ehdotti hallitusmuotoon otettavaksi säännökset senaatista. Se myös ehdotti HM:ssa säädettäväksi, että keisarin olisi ollut hankittava lainsäädäntöasioissa senaatin lausunto. Kenraalikuvernööri *Platon Rokassovski,* joka ei hyväksynyt uudistusten yhteydessä virinneitä pyrkimyksiä kenraalikuvernöörin aseman heikentämiseksi, kiinnitti keisarille antamassaan lausunnossa huomiota siihen, että hallitusmuoto- ja hallintolaitosehdotukset YVK:n 1 §:n vastaisesti merkitsivät keisarin vallan rajoittamista. Tämä vaikutti osaltaan uudistusten raukeamiseen.

Vuoden 1867 valtiopäivillä — samoilla joilla esitys uudeksi VJ:ksi käsi-

teltiin — lakivaliokunta esitti käsityksen, että painoasetusta koskeva esitys, josta ei ollut hankittu senaatin lausuntoa, oli syntynyt perustuslain vastaisessa järjestyksessä. Tämän johdosta keisari antoi 26. 5. 1867 senaatille käskykirjeen, jossa senaattia velvoitettiin tiedottamaan, ettei sille koskaan ollut annettu sitä asemaa, joka Ruotsin valtaneuvostolla oli vuoteen 1789 ollut.

Lainvalmistelukunnan perustamisajatus tuli vireille vuosien 1877—78 valtiopäivillä, joilla liberaalien eturivin poliitikkoihin kuulunut professori *Robert Montgomery* teki aloitteen pysyvän lainvalmistelukomitean asettamisesta. Montgomery oli hyvin perillä Ruotsin ja Euroopan muidenkin maiden oikeudellisista oloista, joten hänen ehdotukseensa oli saattanut vaikuttaa Englannin 1869 perustettu pysyvä lainvalmisteluelin Parliamentary Counsel tai saksalaisen oikeustieteilijän ja liberaalipoliitikon *Robert von Mohlin* 1862 esittämät ajatukset pysyvän lainsäädäntökomission tarpeellisuudesta. Eniten Montgomeryn ehdotukseen lienevät kuitenkin vaikuttaneet Ruotsin järjestelyt. Montgomeryn ehdottama lainvalmistelukomitea oli nimenomaan Suomen oloihin sopeutettu elin. Se olisi ollut olennaisesti toisenlainen toimielin kuin Ruotsin vanha ja uusi lainvalmistelukunta; eniten se muistuttikin Ruotsissa vanhan ja uuden lainvalmistelukunnan väliaikana 1872—75 toiminutta kolmijäsenistä oikeusministeriön lakitoimistoa.

Montgomery korosti anomusehdotuksessaan erityisesti lakien ulkonaista muotoa ja muodollisesti »hyvän lain» merkitystä kansalle. Liberalistinen lainsäädäntötyö saavutti huippunsa samoilla vuosien 1877—78 valtiopäivillä, joilla hyväksyttiin elinkeinovapauslaki eli asetus elinkeinoista. Liberalistisen talousjärjestelmän toteuttamisessa oli jouduttu vaiheeseen, jossa olisi kaivattu sosiaalista lainsäädäntöä taloudellisen vapauden mukanaan tuomien yhteiskunnallisten epäkohtien korjaamiseksi. Kärjistäen voikin sanoa, että Montgomeryn anomusehdotuksessa pyrittiin vastaamaan juridiikalla sosiaalisiin uudistusvaatimuksiin.

Montgomeryn ajatukset lain ulkoisen muodon tärkeydestä eivät mielyttäneet suomenmielisiä, jotka korostivat sosiaalisia kysymyksiä vastapainoksi taloudelliselle liberalismille. Suomenmielisten kannalta tärkein »muotokysymys» oli se, että lait annettiin ja oikeutta käytettiin kansan suuren enemmistön kielellä. Montgomeryn aloite hyväksyttiin liberaalien dominoimassa aatelistossa ja porvaristossa, mutta hylättiin pappis- ja talonpoikaissäädyissä, joissa oli suomenmielinen enemmistö. Näin aloite raukesi.

Senaatti sen sijaan piti pysyvää lainvalmisteluelintä tarpeellisena. Se teki keisarille 1879 esityksen kolmijäsenisen lainvalmistelukunnan perustamisesta. Senaatissa kuitenkin senaattori *K. Furuhjelm* asettui vastustamaan ehdotusta, ja häneen yhtyivät lausunnoissaan myös kenraalikuvernööri *Nikolai Adlerberg* ja Suomen asiain komitea, jotka epäilivät lainvalmistelukunnan tarpeellisuutta ja viittasivat lisäksi hankkeesta aiheutuviin lisäkustannuksiin. Keisari Aleksanteri II päättikin, ettei senaatin ehdotus »tällä erää» antanut aihetta toimenpiteisiin.

Senaattori Furuhjelm oli erinäisissä muissakin asioissa asettunut samalle kannalle kuin suomenmieliset valtiopäivillä, joten hän edusti tässä asiassa Suomen sisällä vallinneita vastustavia näkemyksiä, joita ilmeisesti myös kenraalikuvernööri ja keisarin neuvonantajat Pietarissa pitivät merkittävinä. Lainvalmistelukunnan perustaminen olisi osaltaan merkinnyt senaatin aseman vahvistumista lainsäädäntöasioissa, mitä Adlerberg ja Pietarin tahot eivät liene pitäneet suotavana. Senaatin ehdotuksen mukaan senaatti olisi itse saanut valita lainvalmistelukunnan jäsenet ja lainvalmistelukunta olisi toiminut senaatin välittömän valvonnan alaisena. Senaatti ilmeisesti pyrki vahvistamaan asemaansa lainvalmistelussa sekä suhteessa keisariin että suhteessa säätyihin. Mikään erityisen uudistushenkinen laitos ei tuon ajan senaatti, jossa esiintyi konservatiivisia, byrokraattisia ja liberaalisia näkymyksiä, ollut, eikä lainvalmistelukuntaakaan ilmeisesti olisi tarvittu mitään laajoja uudistuksia varten, vaan enemmänkin uudistustyön pitämiseksi senaatin käsissä.

Vuonna 1881 — silloin jo *Aleksanteri III:n* aikana — senaatti, jonka kokoonpano ei vuodesta 1879 ollut kovinkaan paljon muuttunut, antoi lausunnon Suomen asian komiteassa esille tulleesta ehdotuksesta esitysoikeuden antamiseksi säädyille lainsäädäntöasioissa. Silloin senaatti katsoi säätyjen esitysoikeuden todennäköisesti vähentävän säätyjen tekemiä anomuksia ja nopeuttavan lainsäädäntöä. Anomusten avulla säädyt saattoivat keisarin kautta antaa lainvalmistelutehtäviä senaatille — eniten anomusehdotuksia tehtiin talonpoikaissäädyssä — joten senaatti ei ilmeisesti pitänyt mieluisana säätyjen taholta tulevia uudistuspaineita.

Lainvalmistelukunnan perustamiskysymys tuli uudestaan vireille Aleksanteri III:n hallituskauden alussa, kun keisari kehotti 1882 kenraalikuvernööriä ja senaattia esittämään, »miten Suomen lakien asianmukainen kodifiointi voitaisiin aikaansaada». Käskykirjeen taustana oli venäläisten santarmien Helsingissä toimeenpanema ratsia, jossa venäläisten sotilas- ja siviilihenkilöiden hallusta oli tavattu aseita ja kiellettyä kirjallisuutta. Pro-

kuraattori *Theodor Sederholm* katsoi kenraalikuvernööri *Feodor Heidenin* menetelleen ratsian toimeenpannessaan Suomen lakien vastaisesti. Käskykirje, jossa myös moitittiin kenraalikuvernöörin menettelyä, annettiin aivan ilmeisesti Heidenin omasta aloitteesta. Sen muotoiluun vaikutti myös ministerivaltiosihteeri *Theodor Bruun,* joka aikaisempana keisarin kanslian kodifikaatio-osaston johtajan apulaisena oli venäläisen kodifioinnin asiantuntija. Käskykirjeessä todennäköisimmin tähdättiinkin Venäjän Svod zakonovin kaltaiseen kodifikaatioon, jonka avulla Suomen lait olisivat avautuneet myös venäläiselle virkamiehelle.

Senaattiin olivat tässä vaiheessa tulleet jäseniksi liberaalien johtaja *Leo Mechelin* ja suomenmielisten johtaja *G. Z. Forsman,* myöhemmin aateloituna *Yrjö-Koskinen,* sekä prokuraattoriksi *Robert Montgomery.* Asiasta hankittiin ensin prokuraattorin lausunto, jossa Montgomery pyrki esittämään, että kodifiointi oli tarkoituksenmukaisinta suorittaa vähin erin lainsäädäntöä uudistamalla. Näin kodifioinnin tarve pyrittiin kääntämään uutta lainsäädäntöä valmistelevan lainvalmistelukunnan tarpeeksi. Tämä tuli myös senaatin linjaksi.

Montgomery toi lausunnossaan esille myös perustuslakien, lähinnä hallitusmuodon, uudistamisen tarpeen. Senaatti kuitenkin pyrki lausunnossaan sivuuttamaan tämän kysymyksen. Mahdollisesti saatiin perustuslaeista vaikenemalla Forsmankin myönteiseksi hankkeelle. Liberaalien 1880 julkistamassa puolueohjelmassahan perustuslakien uudistaminen oli keskeisellä sijalla; Forsman puolestaan oli aikaisemmin valtiopäivillä varoitellut perustuslaillisten kysymysten esille tuomisesta. Olennaista joka tapauksessa on, että Montgomeryn anomusehdotuksen päävastustaja Forsman senaattorina asettui kannattamaan lainvalmistelukuntaa. Hänen toimintalinjansa oli nyt pyrkiä vaikuttamaan asioihin senaatin kautta.

Asian jatkokäsittelyssä Heiden kuitenkin piti kiinni käskykirjeen mukaisesta kodifioinnista sen varsinaisessa merkityksessä. Senaatin ja Heidenin välillä päädyttiin lopulta kompromissiin, jonka mukaan ehdotettiin lainvalmistelukunnan perustamista valmistelemaan yleisen ja taloudellisen lainsäädännön alaan kuuluvia ehdotuksia sekä erillisen komitean asettamista valmistelemaan perustuslakien kodifioimista. Perustuslakien kodifiointihanke johti aikanaan suomalaisten ja venäläisten kantojen konfrontaatioon ja lopulta helmikuun manifestiin. Siksi on kiinnostavaa havaita, että perustuslakikysymykset toi asiassa ensimmäisenä esille Montgomery. Siihen, että Heiden kiinnostui perustuslakien kodifioinnista, vaikutti ilmeisesti se juristeria, jolla ruotsinmieliset lakimiehet, muiden muassa Montgo-

mery, pyrkivät torjumaan Heidenin pyrkimyksiä edistää suomen kielen asemaa asetusteitse. Slavofiilisiä näkemyksiä edustanut Heiden näki nimittäin Suomen suomalaisen kansanosan Venäjän luonnollisena liittolaisena, vastapainona suomenruotsalaisten edustamille vieraille vaikutteille.

Lainvalmistelukunta perustettiin 11. 7. 1884 annetulla asetuksella. Siihen kuului yksi vanhempi ja kaksi nuorempaa jäsentä, jotka senaatti valitsi kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Lainvalmistelukunta aloitti toimintansa vuoden 1885 alussa. Ensimmäisiä jäseniä valittaessa suomenmieliset vielä jäivät vähemmistöön, mutta jo lokakuussa 1885 valittiin vanhemmaksi jäseneksi suomenmielinen *Ernst Forsman*, joka oli Yrjö-Koskisen veli.

Lainvalmistelukunnan perustaminen merkitsi, että senaatilla nyt oli käytettävissään sen välittömässä kontrollissa oleva oma pysyvä lainvalmisteluelin. Vaikka senaatilla ei ollutkaan lainsäädäntöasioissa muodollisesti itsenäistä asemaa suhteessa keisariin, sen tosiasiallinen asema vahvistui lainvalmistelukunnan perustamisen myötä. Myös suhteessa säätyihin senaatin asema vahvistui. Esimerkiksi säätyanomusten perusteella saamansa lainvalmistelutehtävät senaatti saattoi asiaan enempää paneutumatta siirtää lainvalmistelukunnalle; tarvittaessa sillä oli nyt myös mahdollisuus haudata epämieluisat tai vaikeat asiat lainvalmistelukuntaan.

Lainvalmistelukunnan II osaston perustaminen 1892 liittyi kenraalikuvernööri Heidenin välittämään keisarin määräykseen, jonka mukaan Suomessa voimassa olevat Ruotsin-vallan aikaiset lait oli puettava armollisten asetusten muotoon. Tämä hanke liittynee Heidenin noina aikoina virinneeseen levottomaan toimeliaisuuteen hänen pyrkiessään ohi ministerivaltiosihteerin Venäjän Suomen-politiikan johtajaksi. Samoihin aikoihin ajoittuu joukko Suomen ja Venäjän suhteita järkyttäneitä kysymyksiä, kuten postimanifestin antaminen, kiista säätylakien johtolauseen sanamuodosta, rikoslain voimaansaattamiseen liittyneet kiistat sekä perustuslakien kodifiointia käsitellyt Bungen konferenssi.

Senaatti vastusti koko muokkaamishanketta, mutta siltä varalta, ettei hankkeesta luovuttaisi, se ehdotti perustettavaksi lainvalmistelukuntaan II osaston tätä »arkaluontoista ja laajaa työtä» varten. Saatuaan keisarilta määräyksen asettaa lainvalmistelukuntaan erityisen osaston Ruotsinvallan aikaisten lakien uudelleen muokkaamista varten senaatti ehdotti, että uusi II osasto aloittaisi työnsä verolakien kodifioimisella. Olemassa olevalle lainvalmistelukunnalle eli I osastolle puolestaan ehdotettiin annettavaksi tehtäväksi toimittaa siviilioikeudellisten kaarten tarkastus sekä sen jälkeen laatia ehdotus maan yleiseksi siviililakikirjaksi. Erikseen ehdotet-

tiin perustettavaksi komitea oikeudenkäyntilaitosta koskevan lainsäädännön tarkastamista varten. Tämän suunnitelman oli lainvalmistelukunta valmistellut. Ehdotuksen mukaisesti annettiinkin 23. 5. 1892 asetus toimista voimassa olevan lainsäädännön tarkastamiseksi sen erinäisissä osissa eli vuoden 1892 tarkastamisasetus, jolla perustettiin II osasto. Vuoden 1892 lopussa asetettiin myös *R. A. Wreden* puheenjohdolla toiminut oikeudenkäyntilaitoskomitea, joka puheenjohtajan ja kahden muun päätoimisen jäsenen muodostamana lainvalmisteluelimenä on luonnehdittavissa lainvalmistelukunnan III osastoksi.

Uusi II osasto käytti lähes viisi vuotta verotusta koskevan ehdotuksen laatimiseen; ehdotus ei aikanaan johtanut lainsäädäntötoimiin. Myöskään Wreden komitean ehdotuksia ei ryhdytty toteuttamaan, vaan oikeuslaitoksen kokonaisuudistus on edelleenkin vireillä. Lainvalmistelukunnan I osasto jatkoi toimintaansa entiseen tapaan; mitään erityisiä siviilioikeudellisten kaarten tarkastamiseen liittyviä toimeksiantoja ei sille annettu. Vuoden 1892 tarkastamisasetus näyttääkin senaatin kannalta olleen osin lavastettu operaatio, jolla Heidenin esittämät vaatimukset saatiin pois päiväjärjestyksestä.

Vuonna 1891 Heiden teki suoraan keisarille ehdotuksen uudeksi senaatin ohjesäännöksi. Ehdotuksesta määrättiin kuitenkin hankittavaksi senaatin lausunto. Lainvalmistelukunnan jäsenet olivat olleet plenumin nimitettävät. Heidenin ehdotuksen mukaan plenum olisi kokoontunut vain poikkeustapauksissa, eikä Heidenin ehdotuksessa ollut säännöstä siitä, kumpi osastoista määräisi jäsenet lainvalmistelukuntaan. Senaatti ehdotti, että jäsenten määrääminen kuuluisi oikeusosastolle. Tämä ehdotus ei näytä perustuneen kovin syvälliseen harkintaan, vaan senaatti joutui tekemään ratkaisun nopeasti ja Heidenin seuraavia siirtoja arvioiden. Myöhemmin tämä lainvalmistelukunnan kytkentä oikeusosastoon muodostui lainvalmistelukunnalle kohtalokkaaksi. Vuoden 1892 ohjesäännöllä perustettiin senaattiin oikeustoimituskunta, jonka alaisuuteen lainvalmistelukunta tuli kuulumaan.

Kenraali *Nikolai Bobrikovin* tultua Suomen kenraalikuvernööriksi joutui myös lainvalmistelukunta tehostettuun valvontaan. Vuodesta 1900 Bobrikov vaati joka kolmas kuukausi ilmoituksen työn etenemisestä lainvalmistelukunnassa. Bobrikov piti työskentelyä lainvalmistelukunnassa tehottomana. Vuoden 1902 alussa lainvalmistelukunnan II osasto lakkautettiin senaatin oikeusosaston ehdotuksesta. Perusteluna oli se, että osasto oli saanut työnsä valmiiksi.

Vaikka lakkauttaminen tapahtui asianmukaisessa järjestyksessä ja oikeusosaston yksimielisestä esityksestä, oli lakkauttamisen taustalla ilmeisesti Bobrikov. Tämä nimittäin ehdotti keisarille, että myös I osasto olisi lakkautettava. Todennäköistä on, että senaatti uhrasi II osaston saadakseen edes I osaston pysytetyksi. Mitään omia poliittisia syitä senaatilla — senaatti oli tuolloin vanhasuomalaisten muodostama ns. myöntyväisyyssenaatti — ei liene ollut, koska se oli juuri nimittänyt vanhemmaksi jäseneksi oman miehensä ja nuoremmistakin jäsenistä perustuslaillinen *P. E. Svinhufvud* oli itse ilmoittanut siirtyvänsä vuoden 1902 alusta asessorinvirkaansa Turun hovioikeuteen.

Syyskuussa 1902 annetulla asetuksella muutettiin senaatin ohjesääntöä lokakuusta 1903 lukien niin, että talousosastoon muodostettiin erityinen täysi-istunto, johon kuuluivat talousosaston jäsenet ja kaksi venäjänkielen taitoista jäsentä oikeusosastosta. Lainvalmistelukunnan jäsenten määrääminen siirrettiin tälle istunnolle. Vuoden 1902 ohjesääntömuutos peruutettiin suurlakon jälkeen 1905 annetulla marraskuun manifestilla.

Suurlakon jälkeen muodostettu *Leo Mechelinin* johtama perustuslaillinen senaatti ryhtyi heti toimiin II osaston palauttamiseksi, ja osasto perustettiin uudelleen joulukuussa 1906 annetulla asetuksella, jolla kumottiin vuoden 1892 tarkastamisasetus. Lainvalmistelukunta näyttääkin olleen perustuslaillisille hyvin tärkeä, mitä osoittaa sekin, että Mechelinin senaatti otti säännökset lainvalmistelukunnasta laatimaansa hallitusmuotoehdotukseen.

Lainvalmistelukunnan II osasto palautettiin jo ennen kuin vuoden 1906 uuden valtiopäiväjärjestyksen mukaisen yksikamarisen eduskunnan ensimmäiset vaalit oli toimitettu. Vaaleissa oli kuitenkin jo etukäteen odotettavissa sosialidemokraattien nousu tärkeäksi poliittiseksi voimatekijäksi. Forssan puoluekokouksessa 1903 puolue oli hyväksynyt sosialistisen ohjelman sekä joukon radikaalisia lähiajan uudistusvaatimuksia. Perustuslaillisen senaatin voikin uskoa tarvinneen lainvalmistelukuntaa senaatin aseman vahvistamiseen, vastapainoksi valtiopäivillä nousevien uusien poliittisten voimien vaatimuksille.

Keisarikunnan otteen Suomesta jälleen kiristyttyä lakkautettiin koko lainvalmistelukunta 1914 osittain venäläistyneen senaatin talousosaston eli ns. amiraalisenaatin esityksestä, ja tilalle perustettiin senaatin lakineuvosto eli ruotsiksi ja venäjäksi »senaatin lakikonsulttiosasto», joka oli venäläisten esikuvien mukainen pysyvä virasto. Lakineuvoston vaiheet on *Osmo Jussila* selostanut 1982 ilmestyneessä tutkimuksessaan. Lainvalmistelu-

kunnan lakkauttaminen liittyi Jussilan mukaan pyrkimyksiin rajoittaa senaatin oikeusosaston vaikutusvaltaa.

Venäjän keisarikunnan sorruttua maaliskuussa 1917 helmikuun vallankumoukseen ryhtyi Suomessa amiraalisenaatin tilalle tullut sosialidemokraatti *Oskari Tokoin* johtama senaatti jo kevätkesästä 1917 valmistelemaan lainvalmistelukunnan palauttamista. Senaatin oikeustoimituskunnan päällikkönä oli vanhasuomalainen *Antti Tulenheimo,* joka kuului 1914 tehtävistään vapautettuihin lainvalmistelukunnan jäseniin. Lainvalmistelukunta perustettiin kuitenkin vasta 24. 10. 1917 annetulla asetuksella. Tällöin senaatin sosialidemokraattiset jäsenet olivat kesän 1917 valtalakikiistojen jälkeen eronneet, ja senaatti oli muuttunut oikeiston ns. tynkäsenaatiksi. Uudessa lainvalmistelukunnassa oli kolme osastoa, mutta osastot olivat kaksijäsenisiä, joten lainvalmistelukunnan jäsenmäärä oli sama kuin se oli ollut 1914.

Saattaa olla, että Tulenheimo viivytteli lainvalmistelukunta-asian saattamista senaattiin sen takia, että kesällä 1917 oli oikeiston sekä keskustan ja vasemmiston välillä syntynyt eduskunnassa erinäisiä oikeuspolitiikkaan liittyviä erimielisyyksiä. Täysitehoisesti lainvalmistelukunnan työ käynnistyi vasta kevätkesällä 1918 kansalaissodan jälkeisessä muuttuneessa poliittisessa tilanteessa.

Lainvalmistelukuntaan perustettiin 1919 uusi IV osasto ja 1920 V osasto. Lainvalmistelukunta perustettiin 1917 senaatin talousosaston — vuodesta 1918 valtioneuvosto — yhteyteen ja sen jäsenet määräsi talousosastovaltioneuvosto. Se oli oikeustoimituskunnan — vuodesta 1918 oikeusministeriön — välittömän valvonnan alainen.

Kun oikeusministeriöstä annettiin oma asetuksensa 1922, liitettiin lainvalmistelukunta oikeusministeriön lainsäädäntö- ja oikeushallintoasiain osaston toimistoksi. Lainvalmistelukunnan osastot muutettiin samalla nimeltään jaostoiksi. Samalla liitettiin oikeusministeriöön myös vankeinhoitohallitus, joka muodostettiin ministeriön vankeinhoitoasiainosastoksi. Vaikka vuoden 1922 oikeusministeriöasetuksen valmisteluasiakirjoja ei ole talletettu, voitaneen päätellä, että lainvalmistelukunnan liittäminen ministeriöön johtui niinä aikoina vireilla olleista pyrkimyksistä hallinnon keskittämiseksi ministeriöihin. Näiden 1920-luvun keskittämispyrkimysten taustana näyttää olleen varsinkin maalaisliiton ja sosialidemokraattien kielteinen suhtautuminen virkakoneistoon ja virkamieskuntaan. Kysymys oli viime kädessä vastakkaisuusasettelusta eduskunnassa kehittyvän kansanvallan ja Suomea koko autonomian ajan hallinneen virkamieseliitin välillä.

Vuoden 1922 oikeusministeriöasetuksen mukaan tehtävät lainvalmistelukunnalle antoi valtioneuvosto. Tätä säännöstä voitiin tulkita niin, että toimeksiannon saattoi antaa valtioneuvoston yleisistunto taikka oikeusministeriö tai muu ministeriö. Vuonna 1933 annettiin oikeusministeriöstä uusi asetus. Lainvalmistelukuntaa koskevat säännökset säilyivät pääasiassa ennallaan. Toimeksiantoja saattoi vuoden 1933 asetuksen mukaan antaa »valtioneuvosto tai oikeusministeri», joten muiden ministeriöiden mahdollisuus antaa toimeksiantoja suoraan lainvalmistelukunnalle oli suljettu pois.

Vuonna 1936 määrättiin yksi lainvalmistelukunnan jaostoista toimimaan tarkastusjaostona, jonka tehtävänä oli säädösehdotusten kielellinen ja lakitekninen tarkastus. Tämä ratkaisu liittyi vireillä olleisiin pyrkimyksiin Ruotsin lakineuvoston mallin mukaisen laintarkastuskunnan perustamiseksi. Ruotsalaisen kansanpuolueen vasemmistosiipeen lukeutunut *Georg Schauman* teki vuodesta 1920 lähtien useita aloitteita laintarkastuskunnan perustamiseksi. Aloitteet eivät ehtineet perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi, mutta vuosien 1927 ja 1929 aloitteista hankittiin korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden lausunnot. Lausunnoissa aloitteeseen suhtauduttiin myönteisesti.

Oikeusministeriössä ryhdyttiinkin 1930-luvulla valmistelemaan laintarkastuskunnan perustamista. Laintarkastuskunta olisi muodostunut KKO:n ja KHO:n jäsenistä. Laintarkastuskuntahankkeissa näyttää olleen pyrkimyksenä ylimpien tuomioistuinten vaikutusvallan lisääminen lainsäädäntöasioissa. Kuitenkin noina aikoina näyttää eduskunnan ja maan ylimpien lakimiesten välillä vallinneen jonkinlainen molemminpuolinen epäluottamus, joten hankkeella tuskin olisi ollut poliittisesti kovinkaan hyviä menestymisen mahdollisuuksia.

Laintarkastuskunnasta oikeusministeriössä viimeksi valmistuneen ehdotuksen mukaan laintarkastuskunnan lausunto olisi korvannut sen lausunnon, jonka tasavallan presidentti voi hallitusmuodon mukaan hankkia KKO:lta tai KHO:lta taikka molemmilta. Asiasta hankittiin lainvalmistelukunnan jäsenen presidentti *K. J. Ståhlbergin* lausunto. Ståhlberg suhtautui hankkeeseen kielteisesti; erityisesti hän vastusti sitä, että olisi poistettu mahdollisuus saada lainsäädäntöasioissa KKO:n ja KHO:n lausunto. Ståhlberg ehdottikin yhden lainvalmistelukunnan jaoston muodostamista tarkastusjaostoksi. Tällaisen ehdotuksen oli jo 1929 esittänyt eduskunnassa silloinen oikeuskansleri *U. J. Castrén*. Ståhlbergin kannanottojen voidaan arvella perustuneen siihen, ettei hän halunnut järkytettävän HM:n mu-

kaista vallanjakoa. Hallitusmuodon mukaisessa järjestelmässähän lainvalmisteluun liittyvän tarkastusvaiheen on katsottava kuuluvan valtioneuvoston toimivallan piiriin. Laintarkastuskunnan II jaoston muututtua 1936 tarkastusjaostoksi perustettiin lainvalmistelukuntaan 1939 uusi VI jaosto. Tällaisena lainvalmistelukunnan organisaatio pysyi vuoteen 1960. Sota-aikana ja sotien jälkeisinä vuosina lainvalmistelukunta joutui osaltaan huolehtimaan poikkeuksellisten olojen vaatiman erityislainsäädännön valmistelusta. Kuitenkin se pystyi myös sota-aikana hoitamaan erinäisiä normaaliin lainvalmisteluun liittyviä tehtäviä, kuten vuonna 1949 säädetyn uuden kunnallislain valmistelun.

Lainvalmistelukunnan merkitys lainsäädännön kehittämisessä näyttää laskeneen 1950-luvulla. Myöskään lainvalmistelukunnan tuotteliaisuus ei 1950-luvulla ollut samalla tasolla kuin aikaisempina vuosikymmeninä. Näyttääkin siltä, että lainvalmistelukunnan johtamisorganisaatio ei ollut kovin tarkoituksenmukainen. Lainvalmistelukunnan välitön esimies oli lainsäädäntö- ja oikeushallinto-osaston päällikkö, jonka virkaan kuuluivat myös ministeriön kansliapäällikön tehtävät. Ilmeisesti osastopäällikkö ei muilta tehtäviltään ehtinyt paneutua lainvalmistelutyön kehittämiseen. Pääsyy lainvalmistelukunnan työn hidastumiseen 1950-luvulla ei kuitenkaan liene ollut organisaation heikkous. Tuolloin oli pääpaino talous- ja sosiaalipoliittisen lainsäädännön alalla, ja siihen liittyvät valmistelutehtävät tapahtuivat muualla kuin lainvalmistelukunnassa. Hallitukset vaihtuivat tiheään, ja politiikan painopiste oli kriisistä toiseen ajautuvan valtiontalouden hoitamisessa. Lainvalmistelukunnalta ei edellytetty aktiivista uudistamistyötä; sitä tarvittiin muualla tehtävän uudistustyön seuraamiseen ja oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden valvomiseen.

Vuonna 1953 valtiovarainministeriö ehdotti koko lainvalmistelukunnan lakkauttamista, koska »nykyisessä yhteiskunnassa esiintyy myös paljon sellaista lainsäädäntöä, jonka valmistelu on suoritettava nopeasti». Lainvalmistelukunnan lakkauttamisen jälkeen olisi valtiovarainministeriön mukaan lainvalmistelutyö suoritettu ministeriöissä käyttäen tarvittaessa apuna erikoiskomiteoita tai asiantuntijoita, kuten jo pääasiassa tapahtuikin. Ehdotus liittyi osana laajempaan suunnitelmaan toimenpiteistä, joihin oli ryhdyttävä valtiontalouden parantamiseksi.

Torjuakseen valtiovarainministeriön ehdotuksen oikeusministeriö turvautui tällaisissa tilanteissa yleensä hyväksi havaittuun menettelytapaan: komitean asettamiseen. Heinäkuussa 1953 asetettiin professori *T. M. Kivimäen* johtama lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä suunnittelemaan

asetettu komitea. Samalla asetettiin myös komitea laatimaan suunnitelma siviilioikeuden kodifioimiseksi. Tämän komitean kokoonpano oli sama kuin edellä mainitun toisen komitean. Kivimäen kodifioimiskomitean työ jäi aikanaan kesken. Lainvalmistelutyön uudelleen järjestämisestä sen sijaan valmistui mietintö vuonna 1955.

Lainvalmistelukuntaa koetelleet tapahtumat eivät 1953 rajoittuneet pelkästään valtiovarainministeriön tekemään lakkauttamisehdotukseen ja Kivimäen komitean asettamiseen. Heinäkuussa 1953 nimitettiin uusi hallitus, jonka pääministerinä oli *Urho Kekkonen.* Tämän Kekkosen IV hallituksen valtiovarainministeri *Juho Niukkanen* laadituttì Niukkas-budjettina tunnetun tulo- ja menoarvioesityksen, jossa ehdotettiin muun muassa lukuisten virkojen lakkauttamista. Lainvalmistelukunnasta ehdotettiin lakkautettavaksi kaksi jaostoa; alunperin valtiovarainministeriö oli vaatinut kolmen jaoston lakkauttamista. Lainvalmistelukunnan piirissä kirjoitettiin määrärahojen palauttamiseksi eduskunta-aloite, jonka allekirjoittajiksi saatiin joukko eturivin parlamentaarikkoja. Lainvalmistelukunnalla oli hyvät suhteet eduskuntaan, koska useat sen jäsenet toimivat valiokuntasihteereinä. Kekkosen IV hallituksen vaihduttua marraskuussa 1953 virkamieshallitukseen eduskunnan valtiovarainvaliokunta muutti budjetin aivan toisenlaiseksi kuin se oli ollut Niukkas-budjettiesityksessä. Tässä yhteydessä myös lainvalmistelukunnan määrärahat palautuivat ennalleen.

Kivimäen komitea ehdotti toukokuussa 1955 jättämässään mietinnössä lainsäädäntöosaston erottamista oikeushallinto-osastosta sekä sopimuspalkkaisen, määräajaksi täytettävän osastopäällikönviran perustamista. Komitea myös ehdotti, että osasto jaettaisiin kahteen toimistoon, lainvalmistelukuntaan ja tarkastustoimistoon. Keskeisen sijan komitean ehdotuksissa sai kuitenkin ehdotus laintarkastuskunnan perustamiseksi. Lainvalmistelukunnan jäsenet olisi komitean mukaan määrätty »laintarkastuskunnan esittämistä henkilöistä». Komitean ehdotuksista hankittiin lausunnot KKO:lta, KHO:lta, valtiovarainministeriöltä ja Helsingin yliopiston lainopilliselta tiedekunnalta. Lausunnoissa ehdotuksia puollettiin.

Asia lähti oikeusministeriössä etenemään 1959 asetetun maalaisliittolaisen vähemmistöhallituksen aikana. Hallituksen oikeusministeri, oikeusneuvos *Antti Hannikainen,* joka oli ollut Kivimäen komitean jäsen, antoi lainvalmistelukunnan jäsenten *U. J. Castrénin ja Risto Leskisen* tehtäväksi laatia komitean ehdotusten pohjalta hallituksen esityksen. Esitys annettiin eduskunnalle huhtikuussa 1959. Se käsitti ehdotuksen laiksi laintarkastuskunnasta sekä osastopäällikön virkaa ja eri ministeriöihin perustettavia la-

kineuvoksen virkoja koskevan virkatyyppilakiehdotuksen. Esityksen liitteinä olivat luonnokset asetuksiksi laintarkastuskunnasta, valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta, oikeusministeriöstä annetun asetuksen muuttamisesta ja lainvalmistelukunnasta.

Esitys hyväksyttiin eduskunnassa yksimielisesti ja käytännöllisesti katsoen sellaisenaan, eikä siitä syntynyt edes keskustelua täysistunnossa. Lakivaliokunnassa tosin lainvalmistelukunnan tarkastusjaoston vanhempi jäsen *Ensio Kytömaa* sekä valtiovarainministeriön virkamiesjohto vastustivat laintarkastuskunnan perustamista. Lainsäädäntöosaston uusi organisaatio tuli voimaan 1. 9. 1960. Ensimmäiseksi osastopäälliköksi nimitettiin *Risto Leskinen.*

Lainsäädäntöosaston muodostamista omaksi organisaatioyksiköksi voidaan pitää luontevana kehityksen mukanaan tuomana uudistuksena. Se, että KKO:n ja KHO:n jäsenistä muodostetun laintarkastuskunnan perustaminen muodostui uudistuksessa keskeiseksi kysymykseksi, vaatii kuitenkin selityksiä, jotka eivät ilmene virallisperusteluista. Erikoista on myös se, että lainvalmistelukunnasta annettiin erillinen asetus, vaikka lainvalmistelukunta oli yksi oikeusministeriön toimistoista. Lainvalmistelukunnan jäsenet säädettiin nimitettäväksi valtioneuvoston ulkopuolisen toimielimen, laintarkastuskunnan esityksestä. Valtioneuvoston yleisistunnolla ollut mahdollisuus antaa lainvalmistelukunnalle toimeksiantoja poistettiin. Kaikki nämä muutokset näyttävät viittaavan siihen, että pyrkimyksenä oli irrottaa lainvalmistelukuntaa parlamentaarisen kontrollin alaisesta valtioneuvostosta. Samalla pyrittiin lisäämään tuomioistuinlaitoksen, varsinkin ylinten tuomioistuinten, vaikutusmahdollisuuksia lainsäädäntöön. Toisaalta lainsäädäntöosaston perustaminen ja osastopäällikön aseman vahvistaminen merkitsivät tosiasiassa lainvalmistelukunnan kiinteämpää kytkemistä oikeusministeriöön.

16.2. Kehitysvaiheisiin liittyviä yleisiä näkökohtia

Lainvalmistelukunnan eri vaiheissa pyrittiin korostamaan lakien ulkoisen muodon merkitystä sekä lakien sopeuttamista vallitsevaan oikeusjärjestykseen. Lakitekniikkaa korostettiin lakien sisällön ja laeilla toteutettavien yhteiskunnallisten uudistusten kustannuksella. Lainvalmistelukuntavalmistelu tapahtui autonomian aikana kolmijäsenisessä lainvalmistelukunnassa tai kahdessa kolmijäsenisessä osastossa sekä vuodesta 1917 kak-

sijäsenisissä osastoissa, sittemmin jaostoissa. Lainvalmistelukunnan työ oli siis kolmen tai kahden lakimiehen virkatyötä. Työ näyttäisi olevan luonnehdittavissa enemmänkin juridis-ammatilliseksi asiantuntijatoiminnaksi kuin erilaiset yhteiskunnalliset näkemykset huomioon ottavaksi yhteiskunnalliseksi uudistustyöksi. Työyksikköön kuuluvat kolme tai kaksi lakimiestä eivät ole voineet edustaa kovin monipuolisesti erilaisia yhteiskunnallisia näkemyksiä.

Lainvalmistelukunnan luonteen huomioon ottaen onkin tietyllä tavalla paradoksaalista, että lainvalmistelukunnan perustaminen, sen vahvistaminen ja sen uudelleen järjestäminen tapahtuivat eri aikoina sellaisessa yhteiskunnan kehitysvaiheessa, jossa esiintyi painetta sosiaalisiin ja muihin yhteiskunnallisiin uudistuksiin. Montgomeryn anomusehdotus vuoden 1877—78 valtiopäivillä, senaatin ensimmäinen ehdotus lainvalmistelukunnaksi 1879 ja lainvalmistelukunnan perustaminen 1884 ajoittuivat ajankohtaan, jolloin esteet liberalistisen talouspolitiikan tieltä oli raivattu ja jolloin tarvittiin sosiaalisia uudistuksia liberalistisen politiikan mukanaan tuomien epäkohtien korjaamiseksi. Toinen osasto palautettiin 1906 sosialidemokratian nousun ja yksikamarisen eduskunnan toteutumisen aikoihin, jolloin tulevassa eduskunnassa voitiin odottaa esitettävän radikaaleja uudistusvaatimuksia. Lainvalmistelukunta palautettiin syksyllä 1917, aikana, jolloin vasemmisto oli Suomessa ensimmäistä kertaa ollut hallitusvastuussa mutta jättänyt senaatin. Vuoden 1960 organisaatiouudistus puolestaan ajoittui tilanteeseen, jossa yhteiskunta oli varautumassa syvällisiin rakenteellisiin muutoksiin ja jolloin yhteiskunnallisen kehitystyön painopiste oli taloudellisessa ja sosiaalisessa uudistustyössä.

Kuten edellä on jo eräissä yhteyksissä todettukin, lainvalmistelukunnan perustaminen tai sen vahvistaminen tällaisissa tilanteissa merkitsi, että yhteiskunnallisiin ja sosiaalisiin uudistusvaatimuksiin vastattiin juridiikalla tai itse asiassa lakitekniikalla. Lainvalmistelukuntaa ei niinkään tarvittu suurten yhteiskunnallisten uudistusten edistämiseksi, vaan lainvalmistelukuntaa ja sen ammatillisesti päteviä juristi-lainvalmistelijoita tarvittiin pitämään huolta oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden säilymisestä. Oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden korostamiseen liittyy tietty konservatiivinen elementti: kysymys on voimassa olevan oikeusjärjestelmän ja sen mukaisten yhteiskunnallisten valtasuhteiden suojaamisesta.[1]

[1] Tässä yhteydessä on syytä korostaa, ettei sillä, *mikä* järjestelmä on vallitseva, ole välttämättä olennaista merkitystä. Olennaisempaa on se, että varjellaan vallitsevaa järjestelmää. Vrt. myös Jääskinen 1983 s. 74—75.

Lainvalmistelukunta-vaihtoehdon puolustamiseksi on eri vaiheissa voimakkaastikin arvosteltu erillisiä valmistelukomiteoita. Jo itse *J. V. Snellman* 1866, ei tosin lainvalmistelukunta-asiassa vaan vastustaessaan senaatin voimavarojen vähentämistä, sanoi komiteoiden asettamisen osoittautuneen usein epätarkoituksenmukaiseksi ja syytti komiteoita meidän maamme olosuhteisiin soveltumattomien vieraiden mallien seuraamisesta. Myös *Robert Montgomery* vuonna 1877 tekemässään anomusehdotuksessa, vaikka ei halunnutkaan kiistää komiteamenettelyn etuja, arvosteli tasoltaan kirjavien komiteanmietintöjen epätasaisuuksia ja muodottomuuksia. Senaatti katsoi ensimmäisessä lainvalmistelukuntaehdotuksessaan 1879, etteivät komiteat useinkaan olleet pystyneet saattamaan ehdotuksia sellaiseen viimeisteltyyn muotoon, joka on hyvän lain tunnusmerkki. Ehdotukseensa liittyneissä kustannuslaskelmissa senaatti jopa arvioi, että lainvalmistelukunta suurelta osalta olisi tehnyt komiteat tarpeettomiksi.

Myös senaatin vuoden 1883 lainvalmistelukuntaehdotuksessa toistettiin vuoden 1879 ehdotuksessa ollut komiteoiden arvostelu. Kuitenkaan senaatti ei enää arvellut komiteoiden käyvän lainvalmistelukunnan perustamisen myötä tarpeettomiksi. Päinvastoin senaatti varmuuden vuoksi sisällytti laatimaansa asetusehdotukseen nimenomaisen säännöksen siitä, että senaatti saattoi tarvittaessa asettaa erityiskomiteoita lainsäädäntöasioita varten.

Vuoden 1917 lainvalmistelukunta-asetuksen esitöissä kritiikki kohdistettiin vuosien 1914—17 lakineuvostoon, joten komiteoita ei tarvinnut arvostella. Vuoden 1917 lainvalmistelukunta asetukseen otettiin sitäpaitsi erikoinen säännös erityisen tarkastuskomitean asettamisesta sen jälkeen, kun lainvalmistelukunnan ehdotus oli valmistunut. Tällainen ylimääräisen kontrollimahdollisuuden varaaminen lienee johtunut loppuvuoden 1917 sekavista poliittisista oloista. Varsinaisesti lainvalmistelukunnan työ pääsi käyntiin vasta kansalaissodan jälkeen, eivätkä silloiset hallitukset näytä tarvinneen tällaisia kontrollikomiteoita.

Laintarkastuskuntahankkeissa 1920—1930-luvulla ja tarkastusjaoston perustamisen yhteydessä ei kiinnitetty huomiota komiteatyön heikkouksiin, vaan lakien huonoon tekniseen tasoon yleensä. Myös 1940-luvun lopulla käydyissä lainvalmistelun tilaa koskevissa keskusteluissa vaadittiin yleensä lainsäädännön teknisen tason korottamista, jos kohta vuoden 1947 lakimiespäivien alustuksessa oikeusasiamies *Reino Kuuskoski* ohimennen arvosteli myös komiteoita todetessaan asiantuntijaa valittaessa tai komiteaa asetettaessa kiinnitettävän enemmän huomiota henkilöiden ammatil-

liseen pätevyyteen ja poliittisiin näkökohtiin kuin heidän lainsäädännöllisiin kykyihinsä.

Valtiovarainministeriön 1953 tekemä ehdotus lainvalmistelukunnan lakkauttamiseksi edustaa toisenlaisia näkökohtia. Valtiovarainministeriön ehdotuksessa arvosteltiin lainvalmistelukuntaa ja puolustettiin komiteoita. Valtiovarainministeriö katsoi yhteiskunnassa esiintyvän »myös paljon sellaista lainsäädäntöä, jonka valmistelu on suoritettava nopeasti», mistä useissa tapauksissa oli ollut seurauksena erikoiskomiteoiden asettaminen. Valtiovarainministeriö näyttää siis katsoneen, että valmistelu lainvalmistelukunnassa oli hidasta ja tehotonta — aikanaan Bobrikov oli ollut samaa mieltä — ja komiteavalmistelu tehokasta ja nopeaa. Valtiovarainministeriön mielestä näytti asioitten nopea hoito edellyttävän, että lainvalmistelukunta olisi kokonaisuudessaan lopetettu ja lainsäädäntötyöt suoritettu ministeriöitten toimesta käyttäen tavallista vaativimmissa tehtävissä apuna erikoiskomiteoita tai asiantuntijoita.

Koska valtiovarainministeriön ehdotus oli lainvalmistelukuntaa kohtaan melkoisen tyly, on ymmärrettävissä, että lainvalmistelukunnan omatkin vastareaktiot olivat melko kärkevät. Lainvalmistelukunnan laatimassa vastamuistiossa esitetty väite — »Lainvalmistelun suorittamista komiteatyönä ei myöskään yleensä voida pitää asianmukaisena» — olikin joltisenkin yliampuva. Lainvalmistelukunta viittasi vastamuistiossaan myös siihen, että komiteatyön hitaus oli tullut suorastaan yleiseksi puheenparreksi ja että lopullinen ehdotus oli komiteatyön pohjalta usein voitu laatia vasta sen jälkeen, kun ehdotus oli kauttaaltaan lakiteknisesti ja muutoinkin tarkistettu.

Kivimäen komitea, joka ehdotti laintarkastuskunnan perustamista, ei erityisesti arvostellut komiteoita, vaan se katsoi, ettei lakien valmisteleminen kokonaisuutena sen eri asteissa ollut tyydyttävästi järjestetty. Kivimäen komitea ei mietinnössään maininnut valtiovarainministeriön ehdotusta lainvalmistelukunnan lakkauttamiseksi, vaan se selvitteli keinoja lainvalmistelukunnan toiminnassa havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Näin ollen se ei joutunut vertailemaan lainvalmistelukunnassa ja komiteoissa tapahtuvaa lainvalmistelua.

Vaikka lainvalmistelukunnan tarpeellisuutta onkin eri vaiheissa perusteltu vetoamalla komiteavalmistelun epäkohtiin, eivät valmistelu lainvalmistelukunnassa ja valmistelu tilapäisissä komiteoissa ole missään vaiheessa muodostuneet toisiansa poissulkeviksi järjestelmiksi. Käytännössä ovat molemmat valmistelumuodot olleet tarpeellisia. Kun kuitenkin lainvalmis-

telukuntavalmistelu ja komiteavalmistelu yksittäisissä lainvalmistelutehtävissä ovat — ministeriössä muiden virkatehtävien ohella tapahtuvan valmistelun rinnalla — vaihtoehtoja, on ymmärrettävää, että lainvalmistelukunta -vaihtoehdon puolustelemiseksi oli tarpeen arvostella komiteoita. Perusteluthan yleensä pyrkivät painottumaan sen mukaan, mitä vaihtoehtoa halutaan edistää. Tätä osoittaa osaltaan sekin, että laintarkastuskunnan perustamista koskevien kannanottojen yhteydessä ei arvosteltu erityisesti komiteoita vaan lainvalmistelun tasoa yleensä.

Lainvalmistelu tilapäisissä lainvalmistelukomiteoissa edustaa jo luonteensa puolesta tiettyä monimuotoisuutta. Komiteaan voidaan periaattessa koota kulloinkin kysymyksessä olevaa lainvalmistelutehtävää varten monipuolisesti erilaista asiantuntemusta ja erilaisia näkemyksiäkin edustava ryhmä; viime kädessä tietenkin kokoonpano jää riippuvaksi komitean asettajan harkinnasta.[2] Sinänsä kuitenkin komiteatyön tehokkuus sekä sen tulosten muodollinen ja sisällöllinen »hyvyys» riippuu siitä, millainen komitea kulloinkin on onnistuttu asettamaan ja miten komitea on onnistunut oman työnsä järjestämään. Kun komiteat lähtökohtaisesti edustavat monimuotoisuutta, on lainvalmistelukuntavalmistelulle ollut ominaista pyrkimys suurempaan yhdenmukaisuuteen. Lainvalmistelukunnassa on korostunut nimenomaan lainvalmistelun asiantuntemus, mihin on liittynyt pyrkimys oikeusjärjestelmän yhdenmukaisuuden edistämiseen. Lainvalmistelukunta on tutkimuksessa käsiteltävän jakson aikana ollut tarpeen aluksi senaatin ja sitten valtioneuvoston sekä myöhemmin oikeusministeriön aseman korostamiseksi lainvalmistelussa. Ilmeisesti kuitenkin myös komiteavalmistelussa on tapahtunut samansuuntaista liukumaa. *Kaarlo Tuori* on katsonut, että »komitealaitoksen ekspansio ja sen sisäiset rakenteelliset muutokset heijastavat *eksekutiivin aseman korostumista* eduskunnan kustannuksella, poliittisen päätöksenteon ja valtiollisen ohjauksen liukumista pois eduskunnasta».[3]

Siviilioikeuden kodifiointi on tutkimusjakson aikana tullut esiin kahdessa eri yhteydessä. Ensimmäisen kerran suunniteltiin siviilioikeuden kodifiointia ja jopa yleisen siviililakikirjan aikaansaamista vuonna 1892, jol-

[2] Tilapäisten valmistelukomiteoiden kokoonpanoa koskevat tarkastelut on jouduttu rajaamaan tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Komitealaitosta on sitäpaitsi *Kaarlo Tuori* laajasti tarkastellut äskettäisessä tutkimuksessaan (Tuori 1983a ja b). Komiteoiden kokoonpanosta ks. Tuori 1983b s. 225—264 ja Tuori 1983a II luku passim.

[3] Tuori 1983b s. 705; kursivointi Tuorin. Tosin Tuorin havainto liittynee osin nyt esillä olevassa tutkimuksessa tarkasteltavan ajanjakson jälkeiseen aikaan.

loin kenraalikuvernööri Heiden välitti keisarin käskyn Ruotsin-vallan aikaisten lakien saattamisesta »armollisten asetusten muotoon». Toisen kerran siviilioikeuden kodifiointia ryhdyttiin suunnittelemaan 1953, kun valtiovarainministeriö oli ehdottanut lainvalmistelukunnan lakkauttamista. Kummassakaan tapauksessa ei kodifiointia näytä otetun vakavissaan. Vuoden 1892 tarkastamisasetuksen säännöksistä huolimatta lainvalmistelukunnalle ei annettu kodifiointiin liittyviä tehtäviä eikä se asetuksenkaan nojalla itse ryhtynyt tätä tarkoittaviin valmistelutehtäviin. Vuonna 1953 puolestaan asetettiin lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä suunnittelemaan asetetun komitean rinnalle kokoonpanoltaan identtinen siviilioikeuden kodifiointikomitea, jonka työ jäi perintökaariehdotuksesta annettuun lausuntoon ennen kuin komitea lakkautettiin.

Vuonna 1892 oli kodifiointihanke tarpeen Heidenin vaatimusten suuntaamiseksi Suomen ja sen senaatin pyrkimysten kannalta tarkoituksenmukaiseen suuntaan. Vuonna 1953 puolestaan ilmeisesti siviilioikeuden kodifioimishanke liittyy valtiovarainministeriön lainvalmistelukunnan lakkauttamista koskevien vaatimusten torjumiseen. Oli tarpeen korostaa uudistuspyrkimyksiä yleisen lain alalla: tällaiset uudistuspyrkimykset olivat omalta osaltaan tarpeen lainvalmistelukunnan ja yleensä oikeusministeriön hallinnonalalle kuuluvan lainvalmistelun merkityksen korostamiseksi. Kummassakaan tapauksessa — ei 1892 eikä 1953 — ei ollut kysymys kovin määrätietoisesta uudistushankkeesta.

Lainvalmistelukunnan jäsenen tehtävät olivat koko tutkimusjakson ajan määräaikaisia. Toimikausi oli vuoden 1884 lainvalmistelukunta-asetuksen mukaan kolme vuotta, vuoden 1917 lainvalmistelukunta-asetuksen mukaan puolestaan enintään kolme vuotta. Vuoden 1922 oikeusministeriöasetuksen mukaan lainvalmistelukunnan jäsenet määrättiin »kolmeksi vuodeksi kerrallaan»; vuoden 1933 asetuksen mukaan puolestaan taas »enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan». Määrittely säilyi samanlaisena vuoden 1960 lainvalmistelukunta-asetuksessa. Määräaikaisuutta perusteltiin lainvalmistelukuntaa perustettaessa sillä, että henkilövalinnoissa mahdollisesti sattuvat erehdykset oli näin mahdollista oikaista. Vaikka siis lainvalmistelukunta vuodesta 1923 olikin ministeriön toimistona, se pysyi jäsenten virka-aseman kannalta erityistyyppisenä organisaationa. Määräaikaisuutta, joka samalla merkitsee riippuvuutta nimittäjästä, on selvästikin pidetty lainvalmistelukunnan jäsenten osalta tarkoituksenmukaisena ja sopivana järjestelynä. Se, että määräaika oli nimenomaisesti kolme vuotta tai

enintään kolme vuotta, perustui alkujaan siihen, että senaattorit saivat valtalupansa kolmeksi vuodeksi kerrallaan.[4]

Nimittävän viranomaisen kohdalla tapahtui autonomian aikana tiettyjä heilahdusliikkeitä talousosaston ja oikeusosaston välillä. Aluksi lainvalmistelukunnan jäsenet valitsi senaatin plenum, joten sekä oikeus- että talousosaston jäsenet osallistuivat valintaan. Vuoden 1892 ohjesääntöä laadittaessa kenraalikuvernööri Heiden ajoi plenumin tehtävien rajoittamista, ja senaatti, ehtimättä asiaa kovin syvällisesti harkita, ehdotti lainvalmistelukunnan jäsenten valinnan uskomista oikeusosastolle, minkä Heidenkin hyväksyi. Bobrikovin aikana valitseminen kuitenkin siirrettiin talousosaston erityisistunnolle, joka muodostui talousosaston jäsenistä ja kahdesta venäjän kieltä taitavasta oikeusosaston jäsenestä. Tämä muutos peruutettiin 1905 suurlakon jälkeen marraskuun manifestilla, jolloin lainvalmistelukunnan jäsenten valitseminen palautui oikeusosastolle. Yhtenä syynä lainvalmistelukunnan lakkauttamiseen 1914 oli pyrkimys rajoittaa oikeusosaston vaikutusmahdollisuuksia lainsäädäntöasioissa.

Kun lainvalmistelukunta 1917 palautettiin, sen jäsenten määrääminen säädettiin talousosastolle, jonka nimi 1919 muutettiin valtioneuvostoksi. Lainvalmistelukunnan jäsenten määrääminen pysyikin sen jälkeen valtioneuvostolla. Kuitenkin tiettyä pyrkimystä valtioneuvoston määräämisvallan rajoittamiseen edusti 1960 annetun lainvalmistelukunta-asetuksen säännös, jonka mukaan valtioneuvosto nimitti lainvalmistelukunnan jäsenet laintarkastuskunnan esityksestä. Vaikkei virkaesitys muodollisesti sidokaan nimittävää viranomaista, merkitsi määräämisen sitominen laintarkastuskunnan esitykseen laintarkastuskunnan ja sen kautta ylimpien tuomioistuinten aseman voimistumista lainvalmistelukunnan jäsenistä päätettäessä.

Lainvalmistelukunnalla ei tutkimusjakson aikana missään vaiheessa ollut tehtävänä itse suunnitella, mitä säädösehdotuksia se ryhtyy valmistelemaan; lainvalmistelukunnan tehtävät määräsi sen ulkopuolinen toimeksiantaja. Tosin 1890-luvun alussa, kun vanhat Ruotsin-vallan aikaiset lait oli määrätty saatettaviksi »armollisten asetusten muotoon», lainvalmistelukunta laati lainsäädännön laajan uudistamissuunnitelman, mutta senaatti ei sittemmin ottanut tätä suunnitelmaa huomioon toimeksiantoja antaessaan. Vuoden 1960 organisaatiouudistuksen yhteydessä kiinnitettiin eri-

[4] Voimassa olevaa oikeusministeriöstä annettua asetusta (828/77) on vuonna 1979 annetulla asetuksella (623/79) muutettu niin, että lainsäädäntöneuvokset määrätään »enintään viideksi vuodeksi kerrallaan».

tyistä huomiota lainsäädännön kehittämiseen kokonaisuudessaan, mutta vastuuta tästä ei annettu lainvalmistelukunnalle vaan lainsäädäntöosaston päällikölle, jonka tehtäväksi tuli muun muassa »seurata lainsäädäntötyötä kokonaisuudessaan» sekä »laatia suunnitelmia lainsäädännön kehittämiseksi».

Lainvalmistelukunnan toiminnan alkuvaiheissa se sai useimmat toimeksiantonsa plenumilta. Kun vuosina 1892—96 plenum kokoontui vain erityisestä määräyksestä, antoi useimmat toimeksiannot talousosasto. Myöhemminkin oli toimeksiantajana yleensä plenum tai talousosasto. Oikeusosastolta lainvalmistelukunta sai vain muutamia toimeksiantoja. Autonomian ajan loppuvuosina lainvalmistelukunta sai joitakin toimeksiantoja myös toimituskunnilta.

Vuosien 1917—22 lainvalmistelukunta sai toimeksiantoja talousosastolta—valtioneuvostolta ja eri toimituskunnilta—ministeriöiltä. Useimmat toimeksiannot antoi oikeustoimituskunta—oikeusministeriö, mutta huomattavan useita toimeksiantoja tuli myös muilta ministeriöiltä. Vuoden 1922 oikeusministeriöasetuksen mukaan toimeksiannot antoi valtioneuvosto, mitä voitiin tulkita niin, että toimeksiannon antoi joko yleisistunto tai jokin ministeriö; useimmat toimeksiannot antoi oikeusministeriö. Vuoden 1933 oikeusministeriöasetuksella suljettiin pois muiden ministeriöiden mahdollisuus antaa toimeksiantoja lainvalmistelukunnalle, ja vuoden 1960 organisaatiouudistuksen yhteydessä tuli oikeusministeriölle yksinoikeus toimeksiantojen antamiseen; tosin ei toimeksiantoja enää aikoihin sitä ennenkään ollut käsitelty yleisistunnossa.

Autonomian aikana lainvalmistelukunta oli senaatin työrukkanen. Lainvalmistelukunta merkitsi senaatin tosiasiallisen aseman korostumista lainsäädäntötyössä: toisaalta suhteessa valtiopäiviin, toisaalta suhteessa keisariin ja hänen pietarilaisiin neuvonantajiinsa sekä myös suhteessa kenraalikuvernööriin. Tasavallan lainvalmistelukunta oli aluksi koko valtioneuvoston lainvalmisteluelin, mutta vähin erin muiden ministeriöiden ja valtioneuvoston yleisistunnon mahdollisuus antaa toimeksiantoja syrjäytyi oikeusministeriön yksinomaisen määräämisvallan tieltä. Vuoden 1960 organisaatiouudistuksen yhteydessä esiintyi pyrkimyksiä etäännyttää lainvalmistelukuntaa hallituksesta, mitä kuvastivat muun muassa erillisen lainvalmistelukunta-asetuksen antaminen ja lainvalmistelukunnan jäsenten määräämisen säätäminen tapahtuvaksi laintarkastuskunnan virkaesityksestä.

* * *

Edellä on useassa yhteydessä mainittu, että lainvalmistelukunnan tarpeellisuutta on eri vaiheissa perusteltu pyrkimyksellä muodollisesti hyviin lakeihin. On myös todettu, että tällöin yleensä on ollut kysymys konservatiivisista pyrkimyksistä: sosiaalisiin uudistuspaineisiin on vastattu juridiikalla ja lakitekniikalla. On kuitenkin syytä korostaa, että nämä johtopäätökset ovat perustuneet kulloisenkin *kokonaistilanteen* arviointiin. Havainnot eivät oikeuta sellaiseen johtopäätökseen, että vaatimukset lain muodollisesti hyvyydestä — rakenteen johdonmukaisuudesta ja kielellisestä ymmärrettävyydestä — *sinänsä* merkitsisivät uudistuskielteisyyttä. Lakien »asiallinen» ja »muodollinen» hyvyys kuuluvat eri järjestelmiin. Lainsäädännön yleistä kehitystä tarkasteltaessa kuitenkin näyttäisi siltä, että vilkkaimman yhteiskunnallisen uudistamiskauden aikana lakien muodollista hyvyyttä koskevat vaatimukset saattavat jäädä syrjemmälle.[5]

Lainvalmistelukunnan puolesta usein esitetty vaatimus lakien soveltuvuudesta voimassa olevaan oikeusjärjestykseen ei varsinaisesti liity lakien muotoon vaan niiden sisältöön. Tämä vaatimus on lähtökohtaisesti säilyttävä, voimassa olevaa järjestelmää suojeleva. Vuosina 1884—1964 lainvalmistelukunnalle annettu »yhteiskunnallinen tehtävä» näyttäisikin edellä olevan tutkimuksen valossa eri aikoina olleen enemmän vallitsevan järjestelmän säilyttäminen ja parantaminen kuin sen muuttaminen. Vuoden 1960 organisaatiouudistuksella pyrittiin vielä korostamaan tätä säilyttävää funktiota. Merkille pantavaa kuitenkin on, että vuoden 1960 uudistuksen yhteydessä ei eduskunnassa eikä muuallakaan lainkaan käyty keskustelua lainvalmistelun yhteiskunnallisesta merkityksestä. Sitäkin kärkevämmin sitten otettiin kantaa lainvalmisteluun ja muuhunkin oikeuspolitiikkaan 1960-luvun lopulla käynnistyneessä oikeuspolitiikkaa ja oikeuslaitosta koskeneessa keskustelussa, jonka kuvaaminen ei kuitenkaan kuulu enää tämän tutkimuksen puitteisiin.

Lopuksi on syytä todeta, että lainvalmistelutyön asianmukainen hoitaminen toki edellyttää asiantuntemusta ja ammattitaitoa. Suomessa lainvalmistelukunta on edustanut tätä asiantuntemusta ja ammattitaitoa. Pysyvänä instituutiona lainvalmistelukunta on voinut kehittää, ylläpitää ja siirtää

---

[5] Osin esillä olevassa tutkimuksessa tarkasteltavien vuosien jälkeiseltä ajalta voidaan ottaa esimerkiksi erinäiset kansalaisten elinolosuhteisiin syvästi vaikuttaneet lait, joille on ollut ominaista se, etteivät ne lakiteknisesti kuulu lakien parhaimmistoon, nimittäin kansaneläkelaki (347/56), työntekijäin eläkelaki (395/61), sairausvakuutuslaki (364/63), kansanterveyslaki (66/72), asuntotuotantolaki (247/66) ja laki koulujärjestelmän perusteista (467/68).

edelleen lainvalmistelun ammattitaitoa ja osaamista. Ja joka tapauksessa lainvalmistelukunta valmisteli tarkasteltavana olleen 80 vuoden jakson aikana melkomoisen määrän uutta lainsäädäntöä ja jätti näin omat, merkittävät jälkensä Suomen oikeuteen.

LIITTEET

Liite 1

Asetelma

Lainvalmistelukunnan julkaisut 1920—1950-luvulla.[1]

n = julkaisujen lukumäärä
s = yhteissivumäärä

1920-luku	n.	s.	*1930-luku*	n.	s.
1920	5	393	1930	25	557
1921	11	282	1931	15	119
1922	5	113	1932	17	205
1923	6	115	1933	10	138
1924	5	526	1934	18	406
1925	5	270	1935	20	486
1926	3	139	1936	12	266
1927	7	597	1937	20	505
1928	2	231	1938	12	278
1929	2	259	1939	10	162
Yhteensä	51	2925	Yhteensä	159	3122
Keskiarvo vuodessa noin	5	293	Keskiarvo vuodessa noin	16	312

1940-luku	n.	s.	*1950-luku*	n.	s.
1940	16	114	1950	8	69
1941	6	183	1951	12	112
1942	7	142	1952	7	73
1943	8	51	1953	8	128
1944	5	78	1954	4	29
1945	8	107	1955	2	79
1946	6	80	1956	7	48
1947	8	118	1957	8	47
1948	8	136	1958	6	45
1949	7	60	1959	7	109
Yhteensä	79	1069	Yhteensä	69	739
Keskiarvo vuodessa noin	8	107	Keskiarvo vuodessa noin	7	74

[1] Julkaisujen luettelo: Mäntynen 1980 s. 27—75. Lainvalmistelukunnan julkaisut olivat koko asetelmassa tarkoitetun ajan kaksipalstaisia ja muutoinkin suunnilleen samanlaisia painoasultaan.

Liite 2

Asetelma

Lainvalmistelukunnan työtehtävät 1920—1950-luvulla toimeksiantovuoden ja toimeksiannon tuloksen mukaan ryhmiteltyinä.[1]

julk. = toimeksianto johtanut julkaisuun
ehd. = toimeksianto johtanut julkaisemattomaan ehdotukseen
laus. = lausuntotoimeksiannon nojalla annettu lausunto
per. = toimeksianto peruutettu tai muutoin rauennut

1920-luku

vuosi	toimeksi-antoja yht.	julk.	ehd.	laus.	per.
1920	11	6	4	—	1
1921	17	8	5	4	—
1922	28	7	15	2	4
1923	20	3	9	1	2
1924	13	2	6	4	1
1925	16	3	7	3	3
1926	28	11	13	1	3
1927	17	4	7	5	1
1928	19	2	13	2	2
1929	16	4	7	1	4
Yhteensä	185	55	86	23	21
Keskiarvo vuodessa n.	19	6	9	2	2

1930-luku

vuosi	toimeksi-antoja yht.	julk.	ehd.	laus.	per.
1930	26	19	3	—	4
1931	30	20	3	2	5
1932	18	14	—	2	2
1933	22	11	1	5	5
1934	30	17	7	4	2
1935	27	12	4	6	5
1936	27	17[2]	4	4	2
1937	17	9	5	2	1
1938	25	10	8	2	5
1939	23	5	10	3	5
Yhteensä	245	134	45	30	36
Keskiarvo vuodessa n.	25	13	5	3	4

1940-luku

vuosi	toimeksi-antoja yht.	julk.	ehd.	laus.	per.
1940	63	18	35	2	8
1941	39	7	29	1	2
1942	39	1	33	2	3
1943	41	8	20	7	6
1944	29	5	18	4	2
1945	58[3]	13	38	3	4
1946	44	4	31	6	3
1947	37	1	30	3	3
1948	39	13	17[4]	7[5]	2
1949	41	10	17	12	2
Yhteensä	430	80	268	47	35
Keskiarvo vuodessa n.	43	8	27	5	4

1950-luku

vuosi	toimeksi-antoja yht.	julk.	ehd.	laus.	per.
1950	31	4	20	6	1
1951	29	7	15	4	3
1952	26	10	9	6	1
1953	30	10	15	1	4
1954	19	1	11	3	4
1955	12	3	5	2	2
1956	20	5	8	6	1
1957	19	5	8	4	2
1958	35	7	21	4	3
1959	24	7	6	8	3
Yhteensä	245	59	118	44	24
Keskiarvo vuodessa n.	25	6	12	4	2

[1] Laadittu Leena Vettenrannan selvitysten (Vettenranta 1984a, b ja c) pohjalta.
[2] Julkaistuihin ehdotuksiin (1936) sisältyy yksi lausunto.
[3] Toimeksiantojen määrä 1945 on tosiasiassa yhtä pienempi, koska yhden julkaisemattomista ehdotuksista LVK lähetti omana aloitteenaan. Se koski eräiden varallisuusrikosten rangaistusten korottamista; Vettenranta 1984b s. 363.
[4] Ehdotuksiin (1948) sisältyy yksi ehdotus vastaukseksi eduskuntakyselyyn.
[5] Lausuntoihin (1948) sisältyy Englannin suurlähetystön oikeusministeriöltä pyytämä selvitys murhasta tuomittavista rangaistuksista.

Liite 3

OIKEUSMINISTERIÖN LAINSÄÄDÄNTÖOSASTO — LAINVALMISTELUOSASTO 1964—1984

Lyhyt katsaus organisaatiokehitykseen

Lainsäädäntöosaston päällikkönä toimi 1. 10. 1964—31. 10. 1971 hallitusneuvos *Kai Korte,* josta 1. 11. 1971 tuli oikeusministeriön kansliapäällikkö. Hänen tilalleen osastopäälliköksi nimitettiin 1. 2. 1972 lukien apulaisprofessori *Antti Kivivuori,* joka marraskuusta 1971 oli ollut vt. osastopäällikkönä.

Lainvalmistelukunnan jäsenmäärä oli pysynyt 12:na vuodesta 1939. Kun lainsäädäntöosasto 1960 perustettiin, lisääntyi sen lainvalmisteluhenkilöstö vanhaan lainvalmistelukuntaan verrattuna vain osastopäällikköllä. Vuonna 1962 tämän henkilöstön määrä nousi 14:ään. Vuosille 1965—1975 ajoittui voimakas kasvuvaihe. Osaston lainvalmisteluhenkilöstön määrä kasvoi tänä aikana 14:stä 41:een. Myös lainvalmisteluhenkilöstön rakenne monipuolistui. Vuodesta 1970 osastoon oli perustettu myös lainsäädäntösihteerin ylimääräisiä toimia ja vuodesta 1971 apulaisosastopäällikön, lainsäädäntöjohtajana, sopimuspalkkaisia virkoja. Vuodesta 1973 osastolle palkattiin B 5 pl:aan kuuluvien vanhempien jäsenten ja B 4 pl:aan kuuluvien nuorempien jäsenten lisäksi myös B 2 pl:aan kuuluvia lainsäädäntöneuvoksia. Vuonna 1975 osaston lainvalmistelu- ja laintarkastushenkilöstön muodosti osastopäällikkö, 3 lainsäädäntöjohtajaa, 31 lainsäädäntöneuvosta (5 pl:ssa B 5, 19 pl:ssa B 4 ja 7 pl:ssa B 2) ja 6 lainsäädäntösihteeriä.[1]

Vuodesta 1977 henkilöstön määrä kääntyi laskuun. Vuodesta 1974 oli tulo- ja menoarviossa ollut kertamenona määrärahat kolmen lainsäädäntöneuvoksen palkkaamiseen. Näistä jäi ilman määrärahoja vuonna 1977 kaksi ja 1978 kolmaskin. Tämän jälkeen on osastoon 1978 perustettu lisämenoarviolla vuoden 1979 alusta lainsäädäntöneuvoksen toimi, joka vuoden 1980 budjetissa vakinaistettiin, sekä vuoden 1981 budjetissa lainsäädäntösihteerin toimi ruotsin kielelle tehtäviä käännöstöitä varten. Lainsäädäntöneuvoksen toimet ovat pysyneet oikeudelliselta luonteeltaan erityistyyppisinä. Vuoden 1983 ja vuoden 1984 tulo- ja menoarviossa on kuitenkin kahdeksan lainsäädäntöneuvoksen tointa muutettu sopimuspalkkaisiksi viroiksi.[2]

Lainsäädäntöosaston perustamisen jälkeen ei lainvalmistelukunnalla erillisenä organisaatioyksikkönä enää juurikaan ollut merkitystä, vaan lainvalmistelukunta muodostui käytännössä lähinnä vain lainvalmistelutehtäviä suorittavien lainsäädäntöneuvosten yhteisnimitykseksi.[3] Valmis-

[1] TMAE:t 1965—1975.

[2] TMAE:t 1977 ja 1978, 1980, 1981 sekä 1983 ja 1984.

[3] Ks. esim. työryhmämuistio »Oikeusministeriöstä annetun asetuksen muuttaminen» 1. 11. 1976 aktissa 884/31/76 OM/OM:n kirjaamo.

telu tapahtui aluksi — kuten ennen osaston perustamistakin — jaostoissa ja myöhemmin erillisissä työryhmissä. Marraskuussa 1968 annetulla asetuksella (605/68) kumottiin vuoden 1960 lainvalmistelukunta-asetuksen säännös, jonka mukaan lainvalmistelukunnan tuli puolivuosittain antaa oikeusministeriölle selostus töistään ja luettelo keskeneräisistä asioista. Viimeiset erilliset lainvalmistelukunnan ehdotukset julkaistiin vuonna 1972. Sen jälkeen osastolla valmistellut säädösehdotukset perusteluineen samoin kuin erilliset selvitykset ja lausuntotiivistelmät on julkaistu osaston sinikantisessa julkaisusarjassa.[4]

Oikeusministeriön vuosien 1970—1974 taloussuunnitelmaan sisältyi mittava suunnitelma lainsäädäntöosaston kehittämiseksi. Sitä perusteltiin tarkemmin osastopäällikkö Kortteen 1. 9. 1969 päivätyssä muistiossa. Suunnitelmassa ehdotettiin lainvalmistelukunnan jakamista oikeusaloittain toimiviksi lainvalmisteluyksiköiksi. Lainvalmistelukunnan I ja III jaosto ehdotettiin yhdistettäväksi yksityisoikeuden toimistoksi. Muiden jaostojen pohjalta ehdotettiin muodostettavaksi rikosoikeuden toimisto, prosessioikeuden toimisto ja julkisoikeuden toimisto. Kansainvälisiä asioita varten 1960-luvulla muodostetun yksijäsenisen VI jaoston pohjalta ehdotettiin muodostettavaksi kansainvälisten asiain toimisto. Lisäksi suunnitelmassa ehdotettiin lainsäädäntösihteerien toimien sekä apulaisosastopäällikön viran perustamista.[5]

Valtiovarainministeriön järjestelyosaston antamassa lausunnossa taloussuunnitelmasta (virastotarkastaja *Antti P. Järvisen* muistio 7. 11. 1969) katsottiin, että oikeusministeriön säädösvalmistelua kehitettäessä tuli ottaa huomioon myös muissa ministeriöissä suoritettava valmistelu. Lausunnon mukaan valtioneuvoston puitteissa tapahtuvaa säädösvalmistelukapasiteettia olisi ollut keskitettävä yhteen elimeen. Tällainen elin olisi järjestelyosaston mukaan voinut muodostaa ns. asiantuntijapoolin, jonka jäseniä olisi tarvittaessa voitu siirtää käytettäväksi eri ministeriöitten piirissä. Lainsäädäntöosastolle ehdotettua oikeusaloittaista organisaatiota ei lausunnossa pidetty onnistuneena, vaan järjestelyosasto korosti projektiorganisaation merkitystä.[6] Valmistelijapoolin muodostamista pohdittiin myös valtioneuvoston organisaatiokomitean piirissä syntyneessä muistiossa »Lainvalmistelutyövoiman organisointia koskevia näkökohtia» (3. 12. 1969), jonka oli laatinut komitean sihteeri, oikeustieteen lisensiaatti *Mikael Hidén.*[7]

Osastopäällikkö Korte kehitteli lainsäädäntöosaston uudistussuunnitelmia edelleen 15. 12. 1969 päivätyssä muistiossa »Lainvalmistelutyön organisaatiota koskevia näkökohtia»[8] sekä 23. 2. 1970 päivätyssä muistiossaan

[4] Mäntynen 1980 s. 84—85 ss.
[5] Akti KD 9/54 Oik.m. 1969/VNA.
[6] Lausunto em. aktissa.
[7] LAO:n osastopäällikön papereissa.
[8] LAO:n osastopäällikön papereissa.

»Lainsäädäntöosaston organisaation uudistaminen».[9] Muistiossa esitettyjä näkökohtia ja suunnitelmia Korte selosti lisäksi Suomen Lakimiesliiton XXI Lakimiespäivillä huhtikuussa 1970 pitämässään esitelmässä.[10] Kortteen muistiossa 1969 tuotiin pooliehdotuksen rinnalle »lakineuvoslinja», vuoden 1959 lain mukaisten lakineuvoksen virkojen perustaminen eri ministeriöihin, mitä Korte piti parempana vaihtoehtona. Pooliehdotuksen puitteissa olisi eri ministeriöiden hankkeiden kiireellisyysjärjestyksen ratkaiseminen muodostunut Kortteen mielestä vaikeaksi, ja lainsäädäntötyön järjestely oikeusministeriössä olisi vaikeutunut. Lisäksi pooliehdotus poikkesi Kortteen mukaan varsin olennaisesti valtioneuvoston piirissä toteutetusta hallinto-organisaatiosta. Lakimiespäivillä Korte esitti pooliehdotuksesta seuraavan arvion:

> »Pooliehdotus perustuu virheelliselle käsitykselle lainvalmistelutyön luonteesta. Kuviteltaneen, että lainsäädäntöpoolista milloin mihinkin ministeriöön siirretty lakimies on jonkinlainen teknikko, joka taitavasti asettelee pykälän merkkejä toisten kirjoittaman tekstin väliin.»[11]

Kortteen muistiossa ei torjuttu ajatusta hankeorganisaatiosta. Muistioiden mukaan oikeusministeriö yhtyi järjestelyosaston näkökohtiin, että tarkoituksenmukaisinta olisi kehittää lainvalmistelukuntaa joustavaksi hankeorganisaatioksi. Hankeorganisaation tapaan järjestetyn lainvalmistelukunnan johtaminen oli muistioiden mukaan kuitenkin vaikea ongelma, mistä syystä tarvittiin välttämättömästi välijohtoporras. Tästä syystä ehdotettiin osastoon perustettavaksi lainsäädäntöjohtajan (muistiossa 15. 12. 1969 »lainvalmistelupäällikön») virkoja. Vuonna 1971 osastoon perustettiinkin kaksi apulaisosastopäällikön, lainsäädäntöjohtajana, virkaa. Kolmas lainsäädäntöjohtajan virka perustettiin 1974.[12]

Helmikuussa 1974 annettiin uusi asetus lainvalmistelukunnasta (177/74). Asetuksen mukaan lainvalmistelukunta oli edelleen oikeusministeriön toimisto, säännöstä toimistopäälliköstä ei uudessa asetuksessa kuitenkaan enää ollut. Lainvalmistelukunnan päätehtävänä oli asetuksen mukaan »suunnitella ja valmistella lainsäädännöllä toteutettavia uudistuksia». Lainvalmistelukunnassa oli asetuksen mukaan »tarpeellinen määrä lainsäädäntöneuvoksia», joten jako vanhempiin ja nuorempiin jäseniin tuli poistetuksi. Lainsäädäntöneuvokset määräsi asetuksen mukaan valtioneuvosto laintarkastuskuntaa kuultuaan määräajaksi, enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Lainvalmistelukuntaan tuli mahdolliseksi määrätä muitakin kuin

---

[9] OM:n vuoden 1971 tulo- ja menoarvioehdotuksen liitteenä; akti KD 3/48 Oik.m. 1970/VNA.

[10] Korte, Kai: Lainvalmistelusta oikeusministeriössä. Katsaus vireillä oleviin lainsäädäntöhankkeisiin ja lainvalmisteluorganisaation kehittämissuunnitelmiin — Suomen Lakimiesliiton XXI Lakimiespäivät. Pöytäkirja s. 65—80. Vammala 1970.

[11] Em. julkaisu s. 80.

[12] TMAE 1971 ja 1974.

lakimiehiä, sillä lainsäädäntöneuvokseksi voitiin asetuksen mukaan määrätä »henkilö, joka on suorittanut korkeakoulussa oikeustieteellisen tai muun tehtävään soveltuvan loppututkinnon ja osoittanut lainvalmistelutyössä tarvittavaa tutkimus- ja suunnittelutaitoa». Kolmen neljänneksen lainsäädäntöneuvoksista tuli kuitenkin olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita.

Asetuksen valmistelu oli alkanut jo kesällä 1972. Ensimmäiset osastopäällikkö Antti Kivivuoren laatimat asetusluonnokset on päivätty 23., 24. ja 25. 7. 1972. Kivivuoren 26. 7. 1972 päivätyssä muistiossa »Lainvalmistelutyön kehittäminen» kiinnitettiin erityistä huomiota lainsäädäntöneuvosten kelpoisuusehtojen väljentämiseen. Yksinomaisena pätevyysvaatimuksena ollut oikeustieteellinen tutkinto ei muistion mukaan ollut »omiaan luomaan lainvalmistelutyöhön hyvää kelpoisuutta vastaanottaa ja hankkia sosiologista ja taloudellista tietoa yhteiskunnasta ja sen vaikutussuhteista». Toisaalta oli muistion mukaan selvää, että »onnistuakseen täytyy lainvalmistelun käyttää hyväkseen oikeustieteellistä asiantuntemusta». Asetusluonnosten mukaan lainsäädäntöneuvoksia ei enää olisi määrätty laintarkastuskunnan esityksestä. Muistion mukaan laintarkastuskunnan esitystehtävä soveltui »huonosti yhteen sen käsityksen kanssa, jonka mukaan lainvalmistelu on yhteiskuntapoliittista suunnittelua». Myös jaostojako oli tarkoitus poistaa, mutta myöhemmissä vaiheissa jaostoja koskeva säännös palautettiin asetusehdotukseen.[13]

Esittelyyn valtioneuvostossa asia tuli ensimmäisen kerran 19. 7. 1973, jolloin valtioneuvosto päätti siirtää asian. Seuraavan kerran se oli esittelyssä 30. 8. 1973, jolloin ministeri *Kristian Gestrin* (rkp) pyysi asiakirjat. Istunnossa 6. 9. 1973 asiakirjat pyysi ministeri *Johannes Virolainen* (kesk.) ja 20. 9. 1973 ministeri *Heikki Tuominen* (sit.). Seuraavan kerran asia tuli esittelyyn 7. 2. 1974, jolloin valtioneuvosto siirsi käsittelyn. Seuraavana päivänä 8. 2. 1974 asia poistettiin listalta, ja 13. 2. 1974 ministeri *Jan-Magnus Jansson* (rkp) pyysi asiakirjat.[14]

Vasta istunnossaan 21. 2. 1974 valtioneuvosto pääsi äänestämään asiasta. Hallituksena oli tuolloin vuonna 1972 muodostettu *Kalevi Sorsan* (sd) I ministeristö, jossa olivat mukana sosialidemokraatit, keskustapuolue, ruotsalainen kansanpuolue ja liberaalit sekä yksi sitoutumaton ammattiministeri (Heikki Tuominen). Oikeusministerinä oli *Matti Louekoski* (sd). Käsiteltäessä lainsäädäntöneuvosten määräämistä koskevaa säännöstä ministeri Gestrin ehdotti, että lainsäädäntöneuvokset määrättäisiin »laintarkastuskunnan esityksestä», kun taas ministeri Tuominen ehdotti, että valtioneuvosto määräisi heidät »laintarkastuskuntaa kuultuaan». Äänestyksessä sosialidemokraattiset ministerit kannattivat Louekosken ehdotusta, jonka mukaan laintarkastuskunnan myötävaikutus olisi poistettu. Muiden ministerien äänet hajosivat Gestrinin ja Tuomisen ehdotusten kesken,[15] mutta

[13] Asiakirjat aktissa 574/31/74 OM/OM:n kirjaamo.

[14] VN:n ptk:t 19. 7. 1973, 30. 8. 1973, 20. 9. 1973, 7. 2. 1974 ja 13. 2. 1974/VNA.

[15] VN ptk 21. 2. 1974/VNA (myös OM:n kirjaamo).

kollegiaalisen äänestyksen ääntenlaskutavan mukaan Tuomisen ehdotus tuli valtioneuvoston kannaksi, ja sen mukaisena asetus myös annettiin. Ministeri Gestrin ehdotti myös, että kaikilta lainsäädäntöneuvoksilta vaadittaisiin oikeustieteen kandidaatin tutkinto. Tätä ehdotusta kannatti vain kaksi muuta ministeriä muiden kannattaessa Louekosken ehdotusta, jonka mukaan ¼ lainvalmistelukunnasta saattoi olla muunkin tutkinnon suorittaneita.[16]

Lainsäädäntöosaston organisaation uudistamista ryhdyttiin jälleen suunnittelemaan vuonna 1976 oikeusministeriöasetuksen uudistamisen yhteydessä. Hallituksena oli tuolloin *Martti Miettusen* (kesk.) II ministeristö, jonka oikeusministerinä oli Kristian Gestrin. Oikeusministeriö asetti 5. 4. 1976 työryhmän, jonka tehtävä oli laatia ehdotus oikeusministeriöstä annetun asetuksen uudistamisesta. Sen puheenjohtajaksi määrättiin lainsäädäntöjohtaja *Kari Sinisalo*.

Työryhmän ehdotukset on päivätty 1. 11. 1976. Työryhmän muistiossa todettiin, ettei lainvalmistelukunta ollut toiminut omana yksikkönään 1970-luvulla, vaan se oli pelkkä yhteisnimi lainsäädäntöneuvoksille. Työryhmän mielestä ei ollut tarkoituksenmukaista pysyttää lainvalmistelukuntaa yksikkönä, josta säädetään erikseen, mistä syystä se ehdotti erillisen lainvalmistelukunta-asetuksen kumottavaksi. Nimitys lainsäädäntöosasto viittasi työryhmän mukaan ensi sijassa lainsäädännön päätöksentekovaiheeseen, vaikka osaston päätehtävä olikin säädösvalmistelu. Työryhmä ehdottikin sen vuoksi, että osaston nimi muutettaisiin sen tosiasiallisia tehtäviä paremmin vastaavaksi eli lainvalmisteluosastoksi. Lainvalmistelukunnan nimestä luopuminen ei työryhmän mielestä merkinnyt »yksikön yli 90 vuoden perinteiden katkeamista, vaan lainvalmisteluosastoa voidaan hyvällä syyllä pitää näiden perinteiden jatkajana».

Osaston organisaatiota työryhmä ehdotti täsmennettäväksi niin, että osasto jakautuisi kolmeen lainvalmisteluyksikköön, jotka olisivat julkisoikeuden yksikkö, rikos- ja prosessioikeuden yksikkö sekä yksityisoikeuden yksikkö, ja tarkastustoimistoon. Työryhmä ehdotti, että lainsäädäntöneuvokset olisi edelleen määrännyt valtioneuvosto laintarkastuskuntaa kuultuaan. Tämä säännös olisi toisin kuin aikaisemmin tullut kuitenkin koskemaan myös tarkastustoimiston lainsäädäntöneuvoksia. Osaston apulaisosastopäälliköitä eli lainsäädäntöjohtajia koskeneen säännösehdotuksen mukaan näiden tehtävänä olisi muun ohessa ollut »esitellä yksikön toimialaan kuuluvat asiat».[17]

Lainsäädäntöosaston työntekijät käsittelivät asetusehdotusta keskuudessaan, ja heidän kantansa saatettiin ministeriön johdon tietoon lainsäädäntöneuvos *Risto Jaakkolan* laatimassa kokoomamuistiossa, joka on päivätty 24. 1. 1977. Muistion mukaan ei osaston nimen muuttamista pidetty perusteltuna. Yleisesti myös katsottiin, että lainvalmistelukunta -nimitys

[16] Em. ptk.

[17] Työryhmän ehdotus on aktissa 884/31/76 OM/OM:n kirjaamo.

olisi ollut syytä pyrkiä jollakin tavalla säilyttämään. Useat halusivat poistaa laintarkastuskunnan lausunnon lainsäädäntöneuvoksia nimitettäessä. Tarkastustoimiston lainsäädäntöneuvokset vastustivat laintarkastuskunnan lausunnon laajentamista myös tarkastustoimistoa koskevaksi.[18]

Laajahkossa lausunnossaan osastopäällikkö Antti Kivivuori suhtautui kriittisesti asetusehdotuksen moniin kohtiin. Erityisesti hän arvosteli sitä, että osastopäällikön tehtävistä oli ehdotettu poistettavaksi säännös, jonka mukaan osastopäällikkö olisi esitellyt osastolle kuuluvat tärkeimmät asiat, jolloin lähtökohtaisesti kaikki lainsäädäntöhankkeet olisi esitellyt ministerille tai valtioneuvostolle apulaisosastopäällikkö. Myös Kivivuori katsoi, että laintarkastuskunnan osuus lainsäädäntöneuvoksia nimitettäessä olisi poistettava.[19]

Asetus tuli valtioneuvoston käsiteltäväksi syksyllä 1977. Miettusen II hallitus oli tällä välin ennättänyt vaihtua Miettusen III hallitukseen ja tämä puolestaan Sorsan II hallitukseen, jossa olivat mukana keskustapuolue, sosialidemokraatit, kansandemokraatit, ruotsalainen kansanpuolue ja liberaalinen kansanpuolue sekä yksi ammattiministeri. Oikeusministerinä oli *Tuure Salo* (lib.). Ilmeisesti iltakoulussa tehdyn päätöksen mukaisesti kansandemokraattien ja sosialidemokraattien ministeriryhmät toimittivat oikeusministeri Salolle kirjallisen lausuntonsa asetusehdotuksesta.

Lausunnoissa puututtiin vain lainvalmisteluosastoa koskeviin säännöksiin. SKDL:n ministeriryhmän lausunnossa katsottiin, ettei säännöstä laintarkastuskunnan kuulemisesta ollut sisällytettävä asetukseen. Lausunnon mukaan säännös olisi ollut »myös vallanjako-opin johdonmukaisen soveltamisen kannalta periaatteellisesti arveluttava». Myös SDP:n ministeriryhmä ehdotti säännöstä poistettavaksi, koska »lainsäädäntöneuvokset tulevat olemaan periaatteessa samassa asemassa kuin muutkin ministeriön virkamiehet. Näin ollen ei ole tarkoituksenmukaista eikä edes valtiovallan perinteisen kolmijaon mukaista, että tuomioistuimen jäsenet vaikuttavat nimittämismenettelyyn toimeenpanovallan puolella.» Kummassakin lausunnossa katsottiin, että osastopäällikön tehtäväksi tulisi säätää »esitellä osastolle kuuluvat tärkeimmät asiat».[20]

Asian esittelijän, kansliapäällikkö Kai Kortteen muistiossa 3. 11. 1977 katsottiin, että laintarkastuskunnan kuulemista koskevaa kysymystä käsiteltiin lainvalmistelukunta-asetusta uudistettaessa 1974 »sangen laajasti», jolloin säännös sai nykyisen muotonsa. Asetusehdotuksessa oli »tämä kanta asiallisesti pysytetty». Osastopäällikön ja apulaisosastopäällikön tehtäviä koskevia säännöksiä oli muistion mukaan sen sijaan tarkistettu lausunnoissa ehdotettuun suuntaan.[21]

Kun asetusehdotus tuli valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltäväksi 10. 11. 1977, joutui valtioneuvosto äänestämään siitä, oliko laintarkastus-

[18] Muistio em. aktissa.
[19] Lausunto em. aktissa.
[20] Lausunnot em. aktissa.
[21] Muistio em. aktissa.

kuntaa kuultava lainsäädäntöneuvoksia nimitettäessä. Äänestyksessä sosialidemokraatit ja kansandemokraatit kannattivat tätä koskevan säännöksen poistamista ja keskustapuolueen, ruotsalaisen kansanpuolueen ja liberaalisen kansanpuolueen ministerit puolestaan sen pysyttämistä. Sitoutumaton ministeri oli istunnosta poissa. Äänet menivät äänestyksessä tasan 7—7[22], joten valtioneuvoston kannaksi on katsottava tulleen se ehdotus, johon pääministeri Sorsa yhtyi, eli vasemmiston kanta. Tämän mukaisena asetus myös annettiin.

Asetus oikeusministeriöstä (828/77) annettiin 18. 11. 1977, ja se tuli voimaan 1. 1. 1978. Asetuksen mukaan lainsäädäntöosasto muuttui lainvalmisteluosastoksi ja lainvalmistelukunta lakkasi olemasta olemassa. Tämä muutos oli kuitenkin luonteeltaan muodollinen, »normitodellisuudessa» tapahtunut. Fyysiseltä olomuodoltaan oikeusministeriön lainvalmisteluosasto oli sama kuin lainsäädäntöosasto vuoden 1977 lopussa.

Vuoden 1977 oikeusministeriöasetuksen mukaan lainvalmisteluosaston tehtävänä on 1) suunnitella ja valmistella lainsäädännöllä toteutettavia uudistuksia; 2) laatia lausuntoja lainsäädäntöasioissa; 3) hoitaa lainsäädäntöön liittyvää kansainvälistä yhteistyötä; 4) käsitellä laintarkastuskuntaa koskevat asiat; 5) kehittää lainvalmistelutyötä; sekä 6) tarkastaa oikeusministeriöön sitä varten toimitetut säädösehdotukset. Osastossa on julkisoikeuden yksikkö, rikos- ja prosessioikeuden yksikkö, yksityisoikeuden yksikkö ja tarkastustoimisto.

Osastopäälliköltä ja apulaisosastopäälliköltä samoin kuin tarkastustoimiston lainsäädäntöneuvokselta vaaditaan asetuksen mukaan kelpoisuusehtona oikeustieteen kandidaatin tutkinto ja hyvä perehtyneisyys lainvalmistelutyöhön. Ainakin kahden tarkastustoimiston lainsäädäntöneuvoksen tulee lisäksi hallita täydellisesti ruotsin kieltä. Lainvalmisteluyksikköjen lainsäädäntöneuvoksilta vaaditaan oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai muu tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto sekä lainvalmistelutyössä tarvittavaa tutkimus- ja suunnitteluta itoa. Lainsäädäntösihteeriltä vaaditaan oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai muu toimeen soveltuva korkeakoulututkinto.

Osastopäällikön ja apulaisosastopäällikön nimittää tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä virkaa haettavaksi julistamatta määräajaksi, enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Lainsäädäntöneuvoksen määrää tehtävään valtioneuvosto määräajaksi, enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Vuoden 1977 asetuksen mukaan enimmäisaika oli vielä kolme vuotta, mutta se muutettiin viideksi vuodeksi 10. 7. 1979 annetulla asetuksella (623/79).[23] Lainvalmisteluyksikköjen lainsäädäntöneuvoksista yhteensä ¾:n tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita.

Lainsäädäntöosastolle 1960 vahvistettu työjärjestys on korvattu lainvalmisteluosaston työjärjestyksellä, jonka oikeusministeri *Paavo Nikula* (lib.) vahvisti 30. 8. 1978. Tehtäviä voidaan työjärjestyksen mukaan antaa yh-

[22] VN ptk 10. 11. 1977/VNA ja OM:n kirjaamo.

[23] Asetuksen valmisteluasiakirjat ovat aktissa 331/31/79 OM/OM:n kirjaamo.

delle henkilölle tai työryhmälle. Suunnittelussa ja lainvalmistelussa on työjärjestyksen mukaan muun muassa »selvitettävä ratkaisuvaihtoehtojen merkitys eri yhteiskuntaryhmille sekä niiden vaikutus julkisyhteisöjen hallintoon ja talouteen».[24]

Viime aikoina on oikeusministeriön lainvalmistelussa kehitelty sellaisia valmisteluhankkeiden organisoimismuotoja, joissa valmistelua ei uskotakaan yksin ministeriön virkamies-lainvalmistelijoille. Esimerkiksi oikeuslaitosuudistusta ja rikoslakiuudistusta varten on muodostettu verraten monimutkaisia projektiorganisaatioita, joihin on kytketty mukaan myös ministeriön ulkopuolisia asiantuntijoita, osin päätoimisestikin. Olennaista näille projekteille on, että lainvalmisteluosaston virkamies-lainvalmistelijat ovat niissä mukana vain kirjoittavina jäseninä tai sihteereinä.[25]

---

[24] Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston työjärjestys 30. 8. 1978. Moniste.

[25] Koska tämä liite on varsinaisesta tutkimuksesta erillinen, ei vain liitteessä käytettyjä lähteitä ja kirjallisuutta ole mainittu teoksen lähde- ja kirjallisuusluettelossa.

SUMMARY

THE LAW DRAFTING COMMITTEE 1884—1964

A Study of the Changes in the Status and Organization of the Law Drafting Committee from its Establishment in 1884 until 1964.

I. A permanent Law Drafting Committee »for the drafting of acts and decrees» was established by a decree issued in 1884. The Committee was subordinate to the Senate, which appointed its three full-time members for a three-year term of office. In 1892 a Second Department was established in the Committee; this department was discontinued in 1902, and re-established in 1906.

During the period of Russification, the Law Drafting Committee was abolished in 1914, and replaced by a permanent office called the Law Council of the Senate (in Swedish and Russian: the Law Counsel Department of the Senate). When the political situation changed in Finland after the Russian February Revolution in 1917, the Law Council was abolished and the Law Drafting Committee re-established in October 1917, i.e., even before Finland became independent in December. From 1917 onwards, the Law Drafting Committee consisted of three two-member departments; from 1919, four, and from 1920, five two-member departments.

In 1922, the Law Drafting Committee was joined to the Ministry of Justice as an office of the Department of Legislation and Judicial Administration and it was divided into two-member divisions. In 1936, one of the divisions was renamed the Division of Legislative Inspection and given the task of the linguistic and technical inspection of Government bills and other legislative drafts. In 1939, a Sixth Division was established in the Law Drafting Committee. In 1946, the members of the Law Drafting Committee received the official title of Legislative Counselor.

In 1960, an extensive reorganization of legislative work was carried out, in connection with which a separate Legislative Department was estab-

lished in the Ministry of Justice, divided into two offices: the Law Drafting Committee and the Office of Legislative Inspection. From 1960 to 1975 the law drafting personnel in the Legislative Department increased from 13 to 41. In addition to offices of Legislative Counselors, also those of Legislative Directors and Legislative Secretaries were established. In 1977, the name of the Legislative Department was changed into the Department of Law Drafting. The Law Drafting Committee was replaced by three Law Drafting Units each run by a Legislative Director, in addition to which the separate Office of Legislative Inspection was retained in the Department.

In the present study the changes in the Law Drafting Committee are followed up to and including the year 1964. The general aim is to describe and explain the changes in the status and organization of the Committee paying less attention to the background of the personnel of and the legislative proposals drafted in the Committee. The changes in the status and organization of the Committee are described and explained primarily on the basis of official source material, in addition to which an attempt is made to relate the changes to their social background. The most essential material employed consists of official source material, largely archival documents, besides which use is made of relevant literature relating to the subject.

Part I contains the aim of the study and a preliminary discussion of the subject matter. In Chapter 2 legislation and law drafting are discussed. The concept of legislation and its contents have varied through the years. In this study it is concluded that the present-day concept of legislation as a planning instrument of society and a means of exercising social power is applicable to the whole period under review.

Chapter 3 contains a discussion of law drafting in Sweden prior to 1809, when Finland was still part of Sweden. This is followed by a discussion of law drafting in Sweden after 1809 as well as in Imperial Russia, which Finland became part of in 1809. A short account of law drafting in Denmark, Norway, England and France is also included, followed by a discussion of the opinions on legislation and law drafting presented by the German scholar *Robert von Mohl* in his book »Politik», published in 1862.

II. Part II of the study covers the Law Drafting Committee during the period of autonomy, i.e., from 1884 to 1914, preceded, however, by a discussion of Finnish law drafting and legislation after the year 1809. When Finland was joined to Imperial Russia as an autonomous Grand Duchy in 1809, her earlier laws remained in force. Legislative work

involving the cooperation of the Finnish Diet was not resumed in Finland until 1863, when the Diet started to be convened again after an interval that had lasted since the Porvoo Diet in 1809.

We can say that Finland's first own law-drafting body was the committee set up during the Porvoo Diet in 1809 to draft the regulations for the Government Council established as the highest administrative organ in Finland. The Government Council, which in 1816 was given the name »the Imperial Senate of Finland», was divided into a Department of Finance and a Department of Justice, which also functioned as the highest court of law.

Between 1810 and 1860, Finnish legislation was being reformed by explanations of the laws and by administrative ordinances, and there were several law drafting committees. The attempts to codify the laws of Finland between 1830 and 1860 first aimed at a codification based on the systematics of the Russian codification *Svod zakonov,* but the defenders of the 1734 General Code succeeded in postponing this aim until the whole attempt was finally given up. These attempts at codification also revealed that the question of the Finnish constitutional laws was a delicate issue in the relations between Finland and Russia.

The Diet started to be reconvened in 1863, during the reign of *Alexander II.* The period was one of vigorous legislative work. Liberalism was the leading doctrine in Finland, and the liberalistic legislation of the period was characterized by an abolition of old prohibitions and restrictions.

The idea of establishing a law drafting committee came up in the Diet of 1877—78, when a permanent Law Drafting Committee was proposed by professor *Robert Montgomery,* one of the leading Liberal politicians. Montgomery was familiar with the legal system of Sweden and also those of other European countries, so that his proposal may have been affected by the permanent law drafting body, the Parliamentary Counsel, set up in England in 1869, or by the thoughts of Robert von Mohl, the German doctrinal writer and liberal politician, on the need for a permanent legislative commission. Montgomery's proposal, was, however, perhaps influenced most by the arrangements made in Sweden. Nevertheless, the law drafting committee proposed by Montgomery was specifically adapted to Finnish conditions. It would have differed essentially from both the old and the new Swedish Law Drafting Committees; it did, in fact, closest resemble the three-member Law Office of the Swedish Ministry of Justice functioning in the interval between the old and the new Law Drafting Committees, from 1872 to 1875.

In his proposal, Montgomery very strongly emphasized the formal aspects of laws and the importance of a formally »good law» to the people. Liberalistic legislation reached its peak in the Diet of 1877—78, which passed, i.a., the Freedom of Trade Act. The implementation of a liberalistic economic system reached a point where social legislation would have been needed to remedy the disadvantages brought about by economic liberalism. One could even go as far as to say that, in a way, Montgomery's proposal was an attempt to answer the demands for reforms in social policy with juridicial measures.

Montgomery's thoughts on the importance of the form of a law did not please the Fennomen, who emphasized social issues as a counterforce of economic liberalism. From the point of view of the Fennomen, the most important »issue of form» was that the laws be issued and justice be rendered in the language of the great majority of the people. In the Diet, Montgomery's proposal was accepted by the Estates of the Nobility and the Burghers, dominated by the Liberals, but rejected in the Estates of the Clergy and the Yeomen with their Fennomen majorities. The proposal was thus dropped.

The Senate, nevertheless, regarded a permanent law-drafting body as important. In 1879, it made a petition to the Emperor to establish a three-member law drafting committee. In the Senate, however, Senator *K. Furuhjelm,* a representative of Fennomanian viewpoints, took a stand against the petition, as did, in their reports, also Governor-General *Nikolai Adlerberg* and the Committee for Finnish Affairs, both of them doubting the need for the committee and also pointing out the extra costs that would be incurred. Emperor Alexander II decided that »for the time being» the petition of the Senate did not give cause for action.

The question of a law drafting committee came up again at the beginning of the reign of *Alexander III,* when the Emperor, in 1882, requested the Governor-General and the Senate to propose »how a proper codification of the laws of Finland could be achieved». The background for this rescript was a raid made by Russian gendarmes in Helsinki revealing arms and forbidden literature in the possession of Russian army personnel and civilians. In the opinion of Procurator *Theodor Sederholm,* Governor-General *Feodor Heiden* had been acting against the laws of Finland in carrying out the raid. It is likely that the rescript, which also contained a reproach of the Governor-General for his actions, was initiated by Heiden himself. Its wording was also influenced by the Minister Secretary of State,

Theodor Bruun, who had earlier been Assistant Director of the Codificiation Department of the Emperor's Office and thus was an expert on Russian codification. The most likely aim of the rescript was thus a codification along the principles of the Russian *Svod zakonov,* which would have made Finnish laws intelligible also to Russian officials.

In the interim, Liberal leader *Leo Mechelin* and Fennoman leader *G. Z. Forsman,* later-on dubbed *Yrjö-Koskinen,* had been appointed to the Senate, and *Robert Montgomery* had been appointed Procurator. The opinion of the Procurator on the rescript was obtained first, and in his report Montgomery tried to establish that it would be most expedient to carry out the codification by a gradual amendment of the existing legislation, thus trying to turn the need for codification into a need for a law drafting committee to prepare the new legislation. This was also the stand taken by the Senate. In his report, Montgomery, however, also brought up the need for an amendment of the constitutional laws, above all the Form of Government. In its report, the Senate tried to ignore this question. This time also Forsman, who in the Diet of 1877—78 had been the main opponent of Montgomery's proposal, took a stand for the law drafting committee. As a Senator, his line of action was to try and exert an influence through the Senate.

When the matter came to Governor-General Heiden, he, however, adhered to the codification proper referred to in the rescript. The Senate and Heiden finally reached a compromise proposing a law drafting committee to be established to prepare legislative drafts in the fields of general and economic legislation and a separate committee to be established to prepare the codification of the constitutional laws. The issue regarding the codification of the constitutional laws was in time to result in a confrontation of the Finnish and Russian views and finally in the February Manifesto. Heiden's interest in the codification of the constitutional laws was evidently caused by the juridical pedantry by which the Svecomanian lawyers, including Montgomery, tried to oppose Heiden's endeavours to promote the status of the Finnish language through administrative ordinances. Heiden, who was a supporter of Pan-Slavic views, saw the Finnish-speaking part of the population of Finland as a natural ally of Russia, as opposed to the foreign influences represented by the Swedish-speaking part of the population.

The Law Drafting Committee was established by a decree issued on July 11, 1884. It consisted of one senior and two junior members appointed

by the Senate for a three-year period of office. The Committee started its work at the beginning of 1885. When the first members were appointed, the Fennomen were still left in a minority, but as early as in October 1885, Yrjö-Koskinen's brother *Ernst Forsman,* who was a Fennoman, was appointed senior member of the Committee. The establishment of the Law Drafting Committee meant that the Senate now had a permanent law drafting body under its direct control.

The establishment of the Second Department of the Law Drafting Committee was linked with the Emperor's order, communicated through Heiden, that all the laws in force in Finland and dating back to the period of Swedish rule be redrafted in the form of Imperial Decrees. The Senate opposed the order, but, in the event that the plan would not be abandoned, it proposed the establishment of a Second Department of the Law Drafting Committee. This led, in 1892, to a decree establishing the Second Department, which was to start its work by codifying the tax laws. The First Department, for its part, was given the task of checking the civil laws and thereafter preparing a draft for a general Civil Code. The same decree also established a Committee for the Reform of the Judicature with a chairman and two other full-time members, which in fact formed a third department of the Law Drafting Committee. The new Second Department spent nearly five years drafting its proposal for tax legislation. No action, however, was ever taken thereupon, nor did the drafts prepared by the Judicature Committee lead to any legislation. The First Department was not even given any assignments pertaining to a Civil Code by the Senate.

In 1891 Heiden submitted a proposal for new regulations regarding the Senate directly to the Emperor, who, nevertheless, ordered that a report from the Senate be obtained thereon. The members of the Law Drafting Committee were being appointed by the plenary session of the Senate. According to Heiden's proposal, the plenary session would have been convened in exceptional cases only, and the proposal lacked a stipulation stating which of the Senate departments would appoint the members of the Law Drafting Committee. In its report, the Senate proposed that they be appointed by the Department of Justice. This proposal does not seem to reflect very careful consideration; the Senate was evidently forced to take a stand rather quickly and in anticipation of Heiden's next moves. Later on this tie between the Law Drafting Committee and the Department of Justice was to prove fatal to the Committee. The 1892 regulation established a new subdepartment, the Subdepartment of Justice (in Swedish

»justitie-expedition») in the Senate and the Law Drafting Committee became subordinate to it.

When General *Nikolai Bobrikov* became Governor-General of Finland, also the Law Drafting Committee was submitted to intensive supervision. Starting in 1900, Bobrikov demanded that the Committee submit to him a progress report on its work every three months. In Bobrikov's opinion, the work of the Committee was inefficient. At the beginning of 1902, the Second Department of the Law Drafting Committee was abolished at the suggestion of the Senate Department of Justice on the grounds that the department had completed its work. Although the abolition took place in the proper order and at the unanimous suggestion of the Department of Justice (of the so-called Compliance Senate of the period), the most likely initiator of the abolition was Bobrikov. He had actually suggested to the Emperor that also the First Department of the Law Drafting Committee be abolished. It is likely that the Senate sacrificed the Second Department in order to save at least the First Department.

The Constitutionalist Senate formed after the Great Strike of 1905 and chaired by *Leo Mechelin* immediately started to take steps to have the Second Department of the Law Drafting Committee re-established, which took place by a decree issued in December 1906 repealing the 1892 decree. The Second Department was thus re-established even before the first elections to the unicameral Parliament established by the new Parliament Act of 1906. It was, however, to be anticipated that the Social Democrats would become an important political power in these elections, thus creating in the Constitutionalist Senate the need for a law drafting committee to strengthen the power of the Senate and to act as a counterforce for the demands of this new political power.

When the Russian Empire once more tightened its grip of Finland, the whole Law Drafting Committee was abolished in 1914 at the suggestion of the Finance Department of the partly Russified Senate, the so-called Admiralty Senate, and replaced by the Law Council of the Senate (in Swedish and Russian »The Law Counsel Department of the Senate»), which was a permanent office established on the Russian model. An account of the Law Council has been published by *Osmo Jussila* in his study in 1982. According to Jussila, the abolition of the Law Drafting Committee was part of an attempt to diminish the influence of the Senate Department of Justice.

III. Part III of the study discusses the Law Drafting Committee in 1917—1964. Finland declared her independence on December 6, 1917. The

first years of her independence were characterized by the 1918 Civil War and the dispute on the form of government between the Monarchists and the Republicans, which ended in the enactment of the republican Form of Government of 1919. This Form of Government is still in force. In 1918 the name of the Senate Finance Department was changed into the Council of State and the names of the Subdepartments into Ministries. The Senate Justice Department was replaced by the Supreme Court in 1918.

After the fall of the Russian Empire in the February Revolution of 1917, the Russified Finnish Senate was replaced by a new Senate formed by leftists and rightists and chaired by *Oskari Tokoi,* a Social Democrat. As early as the early summer of 1917, this Senate started preparations for the re-establishment of the Law Drafting Committee. The head of the Senate Subdepartment of Justice was *Antti Tulenheimo,* who had been a member of the Law Drafting Committee abolished in 1914. It nevertheless took until October 24, 1917, before the decree re-establishing the Law Drafting Committee was issued. By that time the Social Democratic members of the Senate had resigned, and the so-called Rump Senate consisted of rightist members only. The new Law Drafting Committee consisted of three departments, but as each department consisted of two members only, the total number of members was the same as in 1914. The Committee did not start work on a full scale until the early summer of 1918, in the new political situation that followed the Civil War.

In 1919, a new Fourth Department and in 1920, a Fifth Department, was established in the Committee. In 1917, the Committee had been set up in conjunction with the Senate Finance Department — since 1918, the Council of State, which also appointed its members. The Committee worked under the direct supervision of the Subdepartment of Justice, since 1918 the Ministry of Justice.

When a separate decree on the Ministry of Justice was issued in 1922, the Law Drafting Committee was made into an office of the Ministry's Department of Legislation and Judicial Administration, and at the same time its departments were changed into divisions. By the same decree, the Board of Prison Administration was also made part of the Ministry of Justice and formed into a Prison Department. With regard to the latter we know on the basis of the *travaux préparatoires,* and with regard to the Law Drafting Committee we can conclude, that their annexation to the Ministry was due to the then prevailing trend of centralization of administration into the Ministries.

Under the 1922 Ministry of Justice Decree, the Law Drafting Committee received its assignments from the Council of State. This stipulation could be interpreted to refer to the general session of the Council of State, the Ministry of Justice or another Ministry. In 1933, a new Ministry of Justice Decree was issued with the stipulations on the Law Drafting Committee remaining virtually unchanged. However, under the 1933 decree, assignments to the Committee could be given by »the Council of State or the Minister of Justice», whereby the possibility of other ministries to give assignments directly to the Law Drafting Committee was excluded.

In 1936, one of the Divisions of the Law Drafting Committee was made into an Inspection Division and given the task of the linguistic and technical inspection of legislative drafts. This change was part of the trend to set up a legislative inspection committee modeled after the Swedish Law Council.

Starting in 1920, *Georg Schauman,* a member of the left wing of the Swedish People's Party, made several Parliamentary motions for a legislative inspection committee. These motions never came up for discussion in the Constitutional Committee of Parliament, but statements from the Supreme Court and the Supreme Administrative Court were obtained on the 1927 and 1929 motions; in their statements, both courts supported the motions. In the 1930s, the Ministry of Justice started making preparations for the establishment of a Legislative Inspection Committee to consist of Justices from the Supreme Court and the Supreme Administrative Court. In his report on the proposal drafted in the Ministry of Justice, *K. J. Ståhlberg,* a member of the Law Drafting Committee and former President of the Republic, took a stand against a legislative inspection committee and instead proposed an inspection division to be established in the Law Drafting Committee. A similar proposal had already been made in Parliament in 1929 by *U. J. Castrén,* Chancellor of Justice.

After the Second Division of the Law Drafting Committee had become an Inspection Division in 1936, a new Sixth Division was established in the Committee in 1939, after which the organization of the Committee remained unchanged until 1960. During the war and the post-war years, the Committee for its part also had to help draft the special legislation needed in those exceptional circumstances. It was, nevertheless, even during the war, able to carry out certain »normal» law-drafting tasks as well, such as the drafting of the new Municipalities Act given in 1949.

The significance of the Law Drafting Committee in the development of

legislation seems to have diminished in the 1950s, nor was its productivity on par with that in the earlier decades. It would seem that the management organization of the Committee was not very appropriate. The direct superior of the Law Drafting Committee was the Head of the Department of Legislation and Judicial Administration, an office whose holder was also the Secretary General of the Ministry. It is evident that his other duties allowed the Head of Department too little time to devote to the development of law drafting. The likely main reason for the slowing-down of the work of the Law Drafting Committee in the 1950s, however, was not its weak organization. In those days the main emphasis was in the area of economic and social welfare legislation, and in these areas the law-drafting was done outside the Committee. The Cabinets kept changing rapidly, and their main problem was State economy drifting from crisis to crisis. The Law Drafting Committee was not expected to carry out active reform work; it was needed for the follow-up of reform work being done elsewhere and the supervision of the uniformity of legislation.

In 1953, the Ministry of Finance proposed that the entire Law Drafting Committee be abolished because »in present-day society there is also a lot of legislation that has to be drafted quickly». According to the Ministry of Finance, law drafting would, after the abolition of the Committee, have been carried out in the various Ministries, when necessary, with the help of special committees or commissions and experts, as was mainly the case already. The proposal was part of a more comprehensive plan for measures to be undertaken to improve State economy.

In order to defeat the proposal of the Ministry of Finance, the Ministry of Justice resorted to a measure that has generally proved useful under similar circumstances: the setting-up of a commission. A commission chaired by professor *T. M. Kivimäki* was set up in July 1953 to plan the reorganization of law drafting.

The blows experienced by the Law Drafting Committee in 1953 were not over with the proposal of the Ministry of Finance to abolish the Committee and the setting-up of the Kivimäki commission. In July 1953, *Urho Kekkonen*'s Fourth Cabinet was appointed. Its Minister of Finance, *Juho Niukkanen,* had a budget proposal drawn up that would have abolished a number of public offices. According to the budget proposal, two of the divisions of the Law Drafting Committee would have been abolished; the original proposal of the Ministry of Finance had demanded the abolition of three divisions. Among the Law Drafting Committee this proposal

caused a Parliamentary motion to be drawn up to reinclude the funds in the budget, which motion was signed by a number of leading M. P.'s. The relations of the Committee and Parliament were good as several of the members of the Committee also worked as secretaries of Parliamentary Committees. When Kekkonen's Fourth Cabinet was replaced by a caretaker cabinet in November 1953, the Finance Committee of Parliament changed the budget completely from what it had been in the Niukkanen proposal. At this point the funds for the Law Drafting Committee were also reincluded therein.

In its report submitted in May 1955, the Kivimäki Commission proposed that the Legislative Department be separated from the Department of Judicial Administration and that the office of a Head of Department be established for it, to be filled at a contractual salary for a fixed term at a time. The commission further proposed that the department be divided into two offices: the Law Drafting Committee and the Office of Legislative Inspection. A central role in the proposals of the commission, however, was played by the suggestion for the establishment of a Legislative Inspection Committee. According to the proposal, the members of the Law Drafting Committee would be appointed »from among persons nominated by the Legislative Inspection Committee».

In the Ministry of Justice the reform got under way during the minority Cabinet formed by the Agrarian party in 1959. Its Minister of Justice was *Antti Hannikainen,* who had been on the Kivimäki commission. A Government bill containing the reform was submitted to Parliament in April 1959. It was passed unanimously by Parliament without any discussion whatsoever in the Plenary Session. The new organization of the Legislative Department entered into force on September 1, 1960.

As part of the reform, a Legislative Inspection Committee was set up, consisting of Justices of the Supreme Court and the Supreme Administrative Court, for the material, technical and linguistic inspection of Government Bills and other legislative drafts. Under the new decree, the members of the Law Drafting Committee were appointed upon nomination by the Legislative Inspection Committee. The right of the general session of the Council of State to give assignments to the Law Drafting Committee was removed. These changes imply a tendency to separate the Law Drafting Committee from the Council of State with its Parliamentary control. At the same time, the aim was to increase the influence of the courts of law, especially that of the highest courts, on legislative work. On the

other hand, the establishment of the Legislative Department and the strengthening of the status of its Head of Department in fact meant tighter ties between the Law Drafting Committee and the Ministry of Justice.

IV. Part IV of the study contains a summary of the various phases in the history of the Law Drafting Committee and a discussion of the regularities that can be noticed therein. During the period under review, the need for a law drafting committee was at various times explained by emphasizing the importance of having formally — i.e., linguistically and technically — good laws and of adapting these laws to the existing legal system. This has simultaneously meant that the significance of legislation as an instrument for social reform was largely ignored.

The conclusion drawn in the study is that the emphasis placed on the law drafting committee alternative during certain periods of social transition has implied that the demands for reforms in society and social policy have been answered by resorting to juridical maneuveurs. The Law Drafting Committee was needed not so much to promote social reforms than to ensure the continuous uniformity of the legal system. Stressing the uniformity of the legal system implies a certain conservative element: it is a question of safeguarding the existing legal system and its power structures.

When the Law Drafting Committee was being established as well as later on when its need was being defended, temporary law drafting commissions were heavily criticized. Law drafting in the Law Drafting Committee and law drafting in temporary commissions, however, never became mutually exclusive alternatives. Law drafting in temporary commissions represents a certain pluralism, while the work done in the Law Drafting Committee has been characterized by a tendency towards uniformity.

During the period of autonomy, the Law Drafting Committee was a stooge of the Senate. The Committee meant a de facto increase in the status of the Senate with regard to law drafting, on the one hand, in relation to the Diet and, on the other hand, in relation to the Emperor and his advisors in St. Petersburg as well as to the Governor-General. During independence, the Law Drafting Committee was at first a law drafting body for the whole Council of State, but stage by stage the right of the other Ministries and the general session of the Council of State to give assignments to the Committee yielded to the sole right of the Ministry of Justice. In connection with the organizational reform of 1960, the aim

seems to have been a further detachment of the Law Drafting Committee from the Council of State.

In the light of the present study, the »social function» assigned to the Law Drafting Committee at various times from 1884 to 1964 would seem to be the maintenance rather than the changing of the existing system, which conservative function was further enhanced by the organizational reform of 1960. In connection with the 1960 reform, no discussion on the social significance of the Law Drafting Committee took place in Parliament or elsewhere, which was in sharp contrast with the heated debate on law drafting, the judicial system, and legal policy in general that started at the end of the 1960s. This discussion, however, falls outside the scope of the present study.

HENKILÖHAKEMISTO

Aarnio, Aulis 17—18
Adlerberg, Nikolai 70, 91, 94, 350, 383
Ahava, Iivar 247—248
Ahava, Teini 291, 308, 321
Ahla, Eino 250—254, 316
Ahla, Väinö 318
Ahlström, Antti 80
Ahmavaara, Arvi 307
Aho, A. 229
Ailio, Lauri 236—237
Airaksinen, Kalevi 276, 278
Airola, M.A. 205—206
Aleksanteri I 22, 56, 136
Aleksanteri II 23, 60, 67, 70, 92, 94, 117, 347, 350, 382—383
Aleksanteri III 25, 94, 108, 118, 130, 132—133, 155—156, 350, 383
Aleksei Mihailovits 45
Amburger, Erik 45
Andersin, Emil Frithiof 121—122
Andersin, W. A. 194
Annerstedt, Ludvig 84, 122, 178
Ant-Wuorinen, Paavo 237
Arjanne, J. O. 206
Armfelt, Alexander 67, 72, 348
Aronen, Nestori 205
Aura, Matti 276, 278, 343
Aura, Teuvo 304
Autere, Tenho 275—277, 300, 325
Avellan, E. 80—81

Barclay de Tolly, Mihail 57
Beckman, Rudolf 262—263, 316
Bentham, Jeremy 53, 65—66
Berg, K. J. 40—41
Bergbom, J. E. 63
Bergelund, Theod. 110, 127—128
Bergh, Edv. 95
Björkstén, Sune 123
Blankett, Hugo 229
Blomstedt, Yrjö 237
Bobrikov, Nikolai 147, 156—157, 161—165, 353—354, 362, 386
Boehm, Edward, ks. von Boehm, Edward
von Boehm, Edward 164
von Bonsdorff, J. G. 59, 69
Borenius, H. G. 121—123, 125, 137
von Born, Ernst 246, 307
Borovitinov, Mihail 173, 193
Brander, Akseli 211
Brunou, A. 88, 98, 102, 104, 107, 110, 120 122—123
Brunou, Harald 272—273, 275—277
Bruun, Theodor 47, 96—98, 108, 351, 383—384
Bunge, Nikolai 156

Cajander, A. K. 229, 233, 263
Calonius, Matthias 57
Calonius, Willy 155
Candolin, Antti 210, 212
Carpelan, C. J. 65
Castrén, U. J. 210, 219, 236, 246—247, 252—254, 276, 278, 316, 319—320, 323—324, 329, 331, 333, 338, 343, 346, 356, 358, 388
Cederberg, Lauri 203—204, 208, 210, 212, 214, 236
Cederholm, Theodor 95—97, 108, 351, 383
Charpentier, Axel 169, 188—189, 244—246, 254

Chydenius, A. H. 80
Chydenius, Wilhelm 215
Clouberg, L. 139
Cronstedt, Carl Olof 67
Gygnaeus, Uno 69

von Daehn, Woldemar 123, 134, 152, 155—156
Dahl, J. D. 63—64
De Geer, Louis 40
De la Chapelle, A.F.R. 60
Dufholm, Lars 276—277
Duncker, D. J. E. 81

Ebeling, Vilho 236—237
Ehrenström, J. A. 20, 65
Ehrnrooth, Casimir 108, 134
Ehrnrooth, Leo 196, 198, 222—223
Ehrström, K. G. 63—64, 69, 79, 88, 98—99, 102, 104, 107, 120, 122, 182
Ekelund, C. E. 59
Ekholm, Hj. 222
Elfving, Östen 276—278, 341
Ellilä, Reino 237, 275, 277—278, 299—301, 308
Eneberg, Wald. 141, 144, 158—159
Enäjärvi, Jaakko 275—277, 279, 328
Erenius, Rudolf 215
Erich, Rafael 19, 189, 223
Eskola, Eino 318
Estlander, Ernst 230
v. Eyben, W. E. 48

Fagerholm, K. A. 318
Fellman, Isak 90, 134, 141
Fellman, N. G. 317
von Fieandt, Rainer 318
af Forselles, E. 110
Forsman, Emil 123
Forsman, Ernst 122—123, 125, 137, 159, 178, 182, 269, 352, 385
Forsman, G. Z., ks. Yrjö-Koskinen, G. Z.
Forsman, Jaakko 63
Forsman, W. 91
Forssell, E. A. 145, 158—159, 161—162, 184
Forssell, L. R. 59
af Frosterus, Ch. Em. 123
Furuhjelm, K. 91, 93—94, 350, 383

Gadd, C. E. 59
Gadolin, Gustaf 57
Gejtel, Fredrik 110
Gestrin, Kristian 375—376
Godenhielm, Berndt 305, 317
Godenhjelm, B. F. 77—78
Granfelt, George 169, 174
Granfelt, Rolf 263, 275—276
Grotenfelt, Adolf 63
Grotenfelt, Julius 145, 159, 184
Grotenfelt, Nils 63
Grönqvist, Henrik 342—343
Grönvall, Filip 173, 178, 203, 206—207, 209—212, 222, 236, 241
Gummerus, Valentin 145—147, 150
Gyldenstolpe, Carl Edvard 57
Gyllenborg, F. 39

von Haartman, Victor 88, 97, 108
Hahl, Eero, Ks. Hatva, Eero
Hakala, Kalle 206
Hakkila, Väinö 307
Hakulinen, Y. J. 235, 252—256, 258—263, 321—322, 335
Halme, A. 222
Halme, Helge 275—276, 278
Haltia, Johannes (Jussi) 275—277
Hannikainen, A. 215
Hannikainen, Antti 275—279, 304—305, 319, 321—322, 324, 338, 344, 358, 390
Hannikainen, H. 81
Hara, Erkki 323
Hartonen, J. 77, 81
Hatva, Eero 223
Havu, Uuno 298, 321—322
Heiden, Feodor 92—98, 102, 104—107, 113—114, 117—119, 128, 130, 132—134, 149—156, 170, 351—353, 364—365, 383—385
Heikel, J. E. 162
Heikonen, A. R. 317
von Hellens, Albert 227
Helminen, Arvo 318
Helminen, Heimo 227

Henriksson, Weio 316
Hermanson, Robert 90, 171, 183
Heyden, Feodor, ks. Heiden, Feodor
Hidén, Mikael 14, 20, 373
Hildering, A. F. 133
Hill, Hermann 20—21
Hjelt, Edv. 171
Holsti, Rudolf 196, 198, 227
Homén, Lars 137, 144, 146—147, 183
Honka, Olavi 343—344
Huotari, Anni 205
Huotari, Anton 205—206
Huttunen, Evert 228
Huttunen, Oiva 236—237
Hyvämäki, Lauri 92
af Hällström, Harald 342—343
Högström, Sven 297, 303—304, 306—307, 318

Idestam, Richard 63
Ignatius, H. 215
Ignatius, Kaarlo 169—170
Ignatius, K. E. F. 80, 122—123, 134, 141
von Ihering, Rudolf 82
Ikkala, A. K. 316, 341—343
Ilmarinen, Erkki 265
Ingelberg, Hj. 215
Ingman, Lauri 210

Jaakkola, Risto 3, 376
Jaatinen, Filip 237, 275, 277, 279
Jaatinen, Heikki 346
Jalander, Bruno 227
Jansson, Jan-Magnus 375
Jatkola, E. J. 235, 258, 261
Johansson, Gustaf 214
Johnsson, Eliel, ks. Soisalon-Soininen, Eliel
Jokela, Heikki 305
Joukahainen, Vilkku 227
Jussila, Osmo 6, 23, 132, 157, 162, 165, 173, 354—355, 386
Juva, Einar W. 178
Jyränki, Antero 27
Järnefelt, G. J. 77
Järvinen, Antti P. 373

Kaarle IX 37
Kaarle XI 37, 188
Kaila, Kustavi 203, 207—208, 211, 236
Kaira, Kurt 318
Kalha, Jalmari 275—276, 291
Kalin, Aleksander 194
Kallio, Kyösti 196, 225, 227, 229, 230, 262
Kari, J. K. 165
Kastari, Paavo 237—238, 240, 275, 277—278, 285—286, 288, 295, 308
Katariina II 45
Kekkonen, Urho 263, 297, 304, 321, 358, 389—390
Kekomäki, Paavo 304—305, 308, 318, 326
Kerenski, Aleksandr 193, 195
Kilpi, Lassi 322
Kivi, Aleksis 159
Kivimäki, T. M. 13, 212, 219, 238, 257, 304—305, 308—316, 321, 338, 357—358, 389
Kivivuori, Antti 58, 63, 372, 375, 377
Klami, Hannu Tapani 51
Korte, Kai 28, 341, 372—374, 377
Koski, Pauli 275—276, 278, 299—300, 308
Koskinen, Yrjö, Ks. Yrjö-Koskinen, G. Z.
Koskipirtti, Olavi 321—322, 326
Kotonen, Anton 212, 219, 224, 229, 236
von Kraemer, Carl 110, 124
Krusius-Ahrenberg, Lolo 66—67
Kumpulainen, Pietari (Pekka) 81
Kurkela, Pentti 276, 278
Kurkela, Toivo 206
Kurvinen, Pekka 341—343
Kustaa III 22, 348
Kuusi, Eino 230
Kuuskoski, Reino 29, 31, 263, 288—292, 294, 307—308, 318, 321, 361—362
Kyttä, Harras 307
Kytömaa, Ensio 237, 270—271, 275, 277—278, 292, 299—301, 307—308, 321—322, 325, 337, 359

Laakso, Antero 275—277, 291—292
Laaksovirta, Einari 205—206
Laband, Paul 51
Lagus, W. G. 60

Laitinen, Kaarle O. 237, 260, 263
Langolain, Toivo 238
Laurila, Otto 236—237
Lehtonen, Jalmari 308, 338
Lehtonen, Oskari 307, 323
Lehtosalo, Pauli 276—278, 307, 321, 338
Leijonmarck, Sven 37—38
Leontjeff, Paul 95—97
Leopold, Constantin 63
Lerche, Fr. 123
Leskinen, Risto 276, 319—320, 323—325, 329, 331, 333, 338, 341, 358—359
Leskinen, Väinö 307
Liakka, Niilo 211, 227
Lilius, Frans O. 169, 230
Lindberg, Valter 215
Linder, Constantin 164
Lindgren, Nanny 214
Lindschöld, Erik 38
Lindström, Adolf Wilhelm 123
Liukkonen, G. W. 81
Lohman, A. 59
Loimaranta, Yrjö 229—230
Louekoski, Matti 375—376
Lum 82
Luukanen, Niilo 237, 275, 277—278

Makkonen, Eino 342
Makkonen, Erkki 227
Mali, Matti 329
Malin, Aarno, ks. Maliniemi, Aarno
Malinen, Torsten 210, 219
Maliniemi, Aarno 213
Malmberg, Hugo 238
Manner, Eero 276—278, 300
Mannerheim, Carl Erik 57
Mannio, Niilo A. 222
Mantere, Oskari 226, 248
Maunu Ladonlukko 36
Maunu Tavast 36
Mechelin, Leo 52, 75, 77, 87, 98—99, 101—102, 104, 107, 118—120, 122—123, 134, 152, 165, 183, 351, 354, 384, 386
Menšikov, A. S. 60
Merikoski, Veli 31, 308, 332
Merimaa, Olavi 324
Meurman, Agathon 81
Miettinen, Urho 300, 303—304
Miettunen, Martti 376—377
von Mohl, Robert 21, 52—55, 83—84, 112, 349, 381—382
Molander, C. 123
Montgomery, Robert 52, 72—75, 78, 82—87, 98—101, 112, 115—116, 122, 134, 178, 289, 308, 349, 351—352, 360—361, 382—384
Mälkki, Heikki 342—343
Mäntynen, Leena, ks. Vettenranta, Leena
Möller, C. G. 236—237, 278, 342—343

Napoleon I 50
Nekrasov, N. 196
Neovius, E. R. 164
Nicolaus Ragvaldi 36
Nikolai I 46, 59
Nikolai II 155—156
Nikula, Paavo 378
Niukkanen, Juho 227—228, 304—307, 358, 389—390
Nordenstam, J. M. 23, 88
Nordström, J. J. 60, 82
Norrmén, Oscar 110, 120, 122—123
Nousiainen, Jaakko 13
Nummelin, Julius 158, 162, 184
Nuorvala, Aarne 276—279, 300—301, 308, 316
Nybergh, August 121, 137, 159, 166—167, 174, 194
Nybergh, August (Karl August), ks. af Nyborg, August
af Nyborg, August 90, 110, 120, 122—123, 134, 141, 144—145
Nykopp, Albert 88
Nystén, Karl Waldemar 146

Ojansuu, Heikki 215
Oker-Blom, Chr. 98, 110, 121, 123
Oker-Blom, Hjalmar 229
Oljemark, Karl Teodor 211
Orkamo, Yrjö 306
Oskar I 40

Paasikivi, J. K. 188, 208, 270, 304
Paasivuori, Matti 195, 207, 223—224

Pajula, Paavo 182
Palme, W. A. 317
Palmén, E. G. 13, 64, 134
Palmén, J. Ph. 13, 24, 60, 63—64, 67—68, 75, 99, 110, 123—124, 151
Palmgren, Bo 292—293
Palmroth, W. C. 90
Pasanen, Aukusti 307
Pehkonen, Eero 223
Pehkonen, Frans 252—254
Pekkala, Eino 246, 270
Pekkala, Mauno 270, 294
Penttinen, Jorma 328
Pietari Suuri 45
Piponius, E. A. 215
von Plehwe, V. K. 156, 162, 165
Procopé, Victor 156
Puchta, G. F. 82
Puhakka, Y. W. 235—238, 260—263, 270, 275, 277—278, 343
Pulkkinen, Albin 194—196, 198—202, 217
Pulkkinen, Yrjö 212, 219, 224
Pullinen, Erkki 227
Pärssinen, Hilja 205—206
Rankama, Erkki 276, 278
Rantala, Viljo 297—298
Rapola, Marjos 275—276, 278, 297, 300, 307—308, 341
Rasila, Vilho 112—113
Rauhala, K. W. 13
Raunetsalo, Evert 341—343
Rautapää, Hugo 174, 205—206, 210, 216
Rautapää, Jaakko 275—277, 300, 307—308
Rautavaara, A. E. (Jolli) 225—226
Rehbinder, Rob. H. 56—57
Rekola, Aarne 321—322
Relander, Lauri Kr. 248
Renvall, Heikki 169
Richert, Johan Gabriel 39—40
Rinne, Liisa 226, 239, 241
Rokassovski, Platon 69—70, 348
Rosengren, El. Mal. 77, 79
Ryti, Risto 225, 227
Råbergh, G. W. 121—123, 125
Saarialho, Aarne 236—237
Sainio, Toivo 342—343
Salervo, Olavi 275—276, 278, 300—301, 307—308, 321
Salo, Tuure 377
Salonen, L. H. 13, 83, 276, 341—343
Sarjala, Wiljam 338
Sarva, Alfred 210
von Savigny, Friedrich Carl 51, 82
Schatelovitz, J. G. 66, 71—72
Schauman, Eugen 164—165
Schauman, Frans Ludvig 62
Schauman, Georg 228, 242—244, 247, 249—250, 253—254, 356, 388
af Schultén, Otto 63
Schweitzer, Robert 97—98
Schybergsson, Ernst Emil 145
Sederholm, Theodor, ks. Cederholm, Theodor
Serlachius, Allan 196, 198
Serlachius, Eric J. 238, 257, 261—262
Serlachius, Julian 121—122, 137, 181—182, 186
Setälä, E. N. 195—196, 198, 204
Seyn, F. A. 173
Sillanpää, Miina 211
Sinisalo, Kari 376
Sipilä, Arvo 317
Sipponen, Kauko 17, 20
Sjöström, Bertil 203—204, 206, 208, 210, 212, 224, 263
Snellman, J. V. 23, 67—69, 71, 93, 117, 152, 348
Sohlberg, Sakari 328
Sohlman, J. G. 144
Soisalon-Soininen, Eliel 164
Sorsa, Kalevi 375, 377—378
Speranski, Mihail 46, 56—57, 59
Stepanoff, Wasili 108
Stjernvall-Walleen, E. 67, 96
Stråhle, E. J. 81
Ståhlberg, K. J. 14, 158—159, 225, 237—238, 240, 242, 253—256, 272—273, 275, 278, 285—286, 291, 318, 322, 356—357, 388
Sukselainen, V. J. 318—319
Sulin, K. W. 63
Sundberg, Nils H. 276

Svinhufvud, P. E. 145—147, 150, 158—159, 161—162, 178, 181—182, 184, 186, 204, 208, 238, 354
Söderhjelm, J. O. 318
Söderholm, Karl 169, 173, 210

Tainio, Olga 211
Takki, Toivo 299, 308
Talas, Onni 204, 208
Tandefeldt, Adolf 59
Tanner, Väinö 195, 222, 228
Tarjanne, Hellin 214
Tarjanne, Toivo 321—322
Tauleri, Heikki 237, 275, 277—278
Tavast, Maunu, ks. Maunu Tavast
Tegengren, Ernst Wilhelm 122—123
Tengström, Jacob 57
Tervo, Penna 316
Thessleff, E. 214
Thibaut, Anton 51
Tokoi, Oskari 193, 204, 355, 387
Tolstoi, D. A. 95
Trapp, R. 59
von Troil, S. W. 120
Tulenheimo, Antti 173—174, 193—196, 198—199, 202, 216—218, 230, 355, 387
Tuominen, Heikki 375—376
Tuominen, Uuno 26, 119—120
Tuomioja, Sakari 307
Tuompo, W. E. 215
Tuori, Kaarlo 33, 363
Törngren, Adolf 65—66, 152, 347
Törngren, Ralf 319
Törnqvist, Erik 304

Uggla, John 210, 236, 266, 269, 275

Walleen, C. J. 59—60, 64—65
Waris, Heikki 222
Wasastjerna, Axel 161
Wasastjerna, Victor 123
Vehilä, A. 308
Vehkamäki, J. H. 206
von Weissenberg, A. B. 123, 134
Vennola, J. H. 223, 227
Venoja, Harry 275—277
Vesanen, Tauno 316
Westerholm, Kurt 276—278
Westman, K. G. 41
Vettenranta, Leena 3
Vig siaren 82
Wilskman, Oskar Waldemar 146
Virolainen, Johannes 375
Witting, Rolf 257
Wrede, R. A. 139, 144, 165, 353
Wuokoski, K. 223
Vuolle-Apiala, Jalmari 185, 194
Vuorimaa, Arthur 228

Ylikangas, Heikki 5, 18, 37—38, 188
Ylöstalo, Matti 305, 308, 321, 338
Yrjö-Koskinen, G. Z. 78—79, 85—87, 98, 101, 116—117, 119—122, 134, 141, 144, 151, 351—352, 384—385
Yrjö-Koskinen, Ida 211

Zilliacus, W. 98, 102, 104, 107, 123

Ådahl, Henry 345
Åkesson, Otto 225—226

Öhlinger, Theo 21
Öhman C. A. 293
Österholm, John 307