

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 214

Jyri Inha

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN VIRKA-ASEMAN MUOTOUTUMINEN 1917–1919

**Tutkimus valtioneuvoston oikeuskanslerin
virka-aseman muodostumisesta tasavallan
presidenttiin, valtioneuvostoon ja eduskuntaan
nähten vuosina 1917–1919**

With an English Summary

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA

A-sarja N:o 214

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA

A-sarja N:o 214

JYRI INHA

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN VIRKA- ASEMAN MUOTOUTUMINEN 1917–1919

**Tutkimus valtioneuvoston oikeuskanslerin virka-
aseman muodostumisesta tasavallan
presidenttiin, valtioneuvostoon ja eduskuntaan
nähten vuosina 1917–1919**

WITH AN ENGLISH SUMMARY

HELSINKI 1997

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN VIRKA- ASEMAN MUOTOUTUMINEN 1917–1919

**Tutkimus valtioneuvoston oikeuskanslerin virka-
aseman muodostumisesta tasavallan
presidenttiin, valtioneuvostoon ja eduskuntaan
nähten vuosina 1917–1919**

KIRJOITTANUT

JYRI INHA

OIKEUSTIETEEN KANDIDAATTI

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston
oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään
julkisesti tarkastettavaksi Porthanian luentosalissa III
perjantaina 5. joulukuuta 1997 kello 12.

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

© 1997 Suomalainen Lakimiesyhdistys
ja Jyri Inha

ISSN 0356-7206

ISBN 951-855-166-9

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-681-0
Vammalan Kirjapaino Oy Vammala 1997

Äidille ja isälle

Sine ira et studio

Tacitus, Annaalit 1, 1, 15

Omnis ergo figura tanto evidentius veritatem
demonstrat quanto apertius per dissimilem
similitudinem figuram se esse et non
veritatem probat

Bartolus, Opera omnia

ALKUSANAT

»Antaa sanojen levätä – ilman lukemisen epäjärjestystä ei ole runoilijaa.» Ajatus on voimakkaana mielessäni päättäessäni yhtä tutkimusmatkaa ymmärtämisen maailmaan. Kirjoitetun sisältö on siirtymässä täydentymään lukijoihinsa.

Suuntautumiseni tutkimustyöhön juontuu moneen onnekkaaseen tilanteeseen, kohtaamisiin henkilöiden kanssa, jotka ovat esimerkillään kannustaneet luovaan tieteelliseen ajatteluun. Näistä ensimmäisenä minulla on ilo mainita erityisesti akatemiaprofessori Heikki Ylikankaan vahva tutkijapersoonallisuus: hänen johtamansa oikeushistorian tutkijaseminaarit herättivät varsinaisesti kiinnostukseni tieteelliseen työhön, ja hänen asiantunteva ja innostava ohjauksensa on ratkaisevasti vaikuttanut tieteellisten valmiuksieni kasvuun, työni jäsentymiseen ja muodostumiseen väitöskirjatutkimukseksi. Lukuisat värikkäät ja antoisat keskustelut akatemiaprofessori Ylikankaan kanssa kuuluvat parhaimpiin kokemuksiini tutkimukseni syntyvaiheista.

Professori Antero Jyränki, joka ystävällisesti on lupautunut vastaväittäjäkseni, on tutkimustyöni eri vaiheissa esittänyt rakentavia ja syvällisesti asiantuntevia huomautuksia, joilla on ollut suuri merkitys tutkimukseni edistymiselle. Hänen vaikuttava tieteellinen tuotantonsa ja henkilönsä ovat aina innoittaneet uusiin oivalluksiin tutkimustehtävän suorittamisessa.

Työnohjaajani, professori Jukka Kekkonen on toiminut tehtävässään esimerkillisen ystävällisesti, joustavasti ja asiantuntevasti. Jatko-opintojen suorittaminen hänen johdollaan on ollut kaikilta osin miellyttävä ja kehittävä kokemus.

Monet antoisat, uutta hahmottelevat keskustelut koti- ja ulkomaisissa tutkijayhteisöissä ovat olleet merkityksellisiä tutkimukseni jäsentymiselle. Eriytyisen miellyttävinä muistissani ovat pohdiskelut dekaani, professori Mikael Hidénin, professori Heikki Kullan, professori Hinrich Rüpingin ja professori Michael Stolleisin kanssa.

Akatemiaprofessori Heikki Ylikangas ja professori Heikki Kulla ovat suorittaneet tutkimuskäsikirjoituksen esitarkastuksen nopeasti ja pätevästi. Heidän esittämänsä huomiot ovat suuresti hyödyttäneet tutkimuksen viimeistelyä.

Työtoverini sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosastolla ovat suhtautuneet tutkijavirkamieheen joustavasti ja ymmärtävästi ja siten edesauttaneet tieteellisten tavoitteideni saavuttamista.

Suuriarvoinen tutkimuskäsikirjoituksen saattamiselle painokelpoiseksi on ollut Helsingin yliopiston myöntämä tutkimusapuraha, joka on mahdollistanut työn viimeistelemisen vapaana virkatehtävistä.

Suomalainen Lakimiesyhdistys on ystävällisesti hyväksynyt tutkimukseni julkaistavaksi kirjasarjassaan ja Vammalan Kirjapaino Oy on taitavasti, tehokkaasti ja täysin toivomusteni mukaisesti huolehtinut painatuksesta.

Tutkimuksen englanninkielisen tiivistelmän kieliasun ovat ystävällisesti ja täsmällisesti tarkastaneet professori Henry Fullenwider ja LLB, MBA, ACCA Greg O'Shea.

Kaikille edellä mainituille sekä lukuisille mainitsematta jääneille esitän sydämelliset kiitokseni. Oma maailmansa on ajatuksilla, jotka kohdistan vanhemmilleni.

Kauniainen 19.7.1997

Jyri Inha

SISÄLLYS

ALKUSANAT	VII
SISÄLLYS	IX
LYHENTEITÄ	XV
TUTKIMUSTEHTÄVÄ	1
Johdanto	1
Tutkimustehtävä ja -menetelmä	3
Tutkimuksen rajaukset	5
Tutkimuksen rakenne	6
Tutkimuksen lähdeaineisto	8
I KEISARILLISEN SENAATIN PROKURAATTORIN VIRKA-ASEMAN MUOTOUTUMINEN	
Johdanto	10
Kehitys eri maissa	13
Englanti	13
Venäjä	17
Ranska	23
Ruotsi-Suomi	27
1. Ruotsi-Suomen aika	33
1.1 Itsevaltiuden aika (1672–1719): kuninkaan korkein asiamies	33
1.2 Säätyvallan aika (1719–1772): oikeuskansleri säätyjen luottamusmiehenä	35
1.3 Kustavilainen aika (1772–1808): oikeuskansleri kuninkaalle yksin vastu- ja tilivelvollinen	38
1.4 Johtopäätöksiä	41
2. Autonomian aika	43
2.1 Keisarillisen hallituskonseljin prokuraattorin viran muotoutuminen	43
2.2 Prokuraattorin vuosien 1811 ja 1812 johtosäännöt	48
2.3 Keisarillisen senaatin vuoden 1892 ohjesääntö ja prokuraattorin virka-asema	51
2.4 Pääpiirteitä hallintokäytännöistä	55
2.5 Johtopäätöksiä	58

II VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN VIRKA-ASEMAN MUOTOUTUMINEN

3. Tutkimuksen piiriin kuuluvat valtaoikeuskokonaisuudet	60
4. Valtioneuvoston oikeuskanslerin nimittäminen: valtaoikeussiirtymä keisari- ta tasavallan presidentille	62
4.1 Johdanto	62
4.2 Maaliskuun vallankumouksesta hallitusmuotovalmisteluun	64
4.2.1 Valtaoikeusnäkemys perustuslakikomiteassa	67
4.3 Perustuslakikomitea ja jatkuvuuden ongelma: prokuraattorin nimittämis- oikeus keisarilta kenraalikuvernöörille	72
4.4 Kompromissi väliaikaisen hallituksen kanssa	76
4.5 Kohti valtakia: prokuraattorin nimittäminen eduskunnan esityksestä	77
4.6 Väliaikaisen hallituksen vastareaktio ja perustuslakikomitea: nimittämis- oikeus kenraalikuvernööriltä tasavallan presidentille	80
4.7 Eduskunta korkeimman vallan käyttäjäksi: nimittämisoikeus itsenäisyys- senaatille	86
4.8 Sisällissodan jälkeen: nimittämisoikeus kuninkaalle tai tasavallan presi- dentille	89
4.8.1 Monarkistiset hallitusmuotoehdotukset: oikeuskanslerin nimittämis- oikeus kuninkaalle	90
4.8.2 Tasavaltalaisen hallitusmuotovalmistelun voitto: nimittämisoikeus tasavallan presidentille	92
4.9 Johtopäätöksiä	93
5. Perusta prokuraattorin asemalle laillisuusvalvojana	96
5.1 Johdanto	96
5.2 Perustuslakikomitea ja vuoden 1907 ehdotukset	98
5.3 Prokuraattorin asema laillisuusvalvojana pääkohdittain	100
5.4 Jatkovalmistelu perustuslakikomiteassa	103
5.5 Ensimmäinen tasavaltalainen hallitusmuotoehdotus	107
5.6 Hallitusmuotovalmistelun uudet suuntaukset	108
5.7 Ensimmäinen monarkistinen hallitusmuotoehdotus	110
5.7.1 Monarkistisen säännösten tausta	112
5.8 Tasavaltalaisten vastalause: toinen tasavaltalainen hallitusmuotoehdotus	115
5.9 Toinen monarkistinen hallitusmuotoehdotus ja senaatin muut suunnitelmat	117
5.10 Paluu tasavaltalaisten ehdotusten käsittelyyn	119
6. Prokuraattori-oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus senaatin-valtioneuvoston istun- noissa – senaatin-valtioneuvoston laillisuusvalvonnan toiminnallinen kehitys	121
6.1 Johdanto	121
6.2 Vuoden 1892 senaatin ohjesääntö, vuoden 1907 hallitusmuotoehdotus ja vuoden 1917 perustuslakikomitea: vallitsevan tilanteen toteaminen	122
6.3 Hallitusmuotoehdotukset	124
7. Prokuraattori-oikeuskansleri neuvonantajana: tiedot ja lausunnot	127
7.1 Johdanto	127

7.2	Autonomian ajan perinteet	128
7.3	Perustuslakikomitean ratkaisu: prokuraattori tasavallan presidentin neuvonantajana	129
7.4	Hallitusmuotoehdotusten vaikutukset: »myös valtioneuvostolle»	130
8.	Prokuraattori-oikeuskanslerin vastuunalaisuus virkatoimistaan: laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperusteinen vastuu	134
8.1	Johdanto	134
8.2	Vuosien 1905–1906 ehdotukset	134
8.3	Perustuslakikomitea ja prokuraattorin vastuunalaisuuden ulottuvuudet: laillisuusperusteisen vastuun ensisijaisuus	137
8.4	Hallituksen jäsenen ja prokuraattorin tarkoituksenmukaisuusperusteinen ja parlamentaarinen vastuu: lisäykset valtiopäiväjärjestykseen	140
8.5	Kesän 1917 eduskuntakäsittely: vastuunalaisuuden laajentuminen	144
8.6	Svinhufvudin senaatin uudet esitykset	145
8.6.1	Hallituksen jäsenen ja prokuraattorin laillisuusperusteinen vastuu	146
8.6.2	Hallituksen jäsenen ja prokuraattorin tarkoituksenmukaisuusperusteinen ja parlamentaarinen vastuu	148
9.	Virkasyyte prokuraattori-oikeuskansleria vastaan: erityinen toimivalta kuninkaalle tai tasavallan presidentille	151
9.1	Johdanto	151
9.2	Erityinen toimivalta kuninkaalle tai tasavallan presidentille	152
10.	Prokuraattori-oikeuskanslerin antamat kertomukset	155
10.1	Johdanto	155
10.2	Prokuraattorin kertomukset valtiopäiville: korvike valtiopäivien omalle laillisuusvalvojaviralle	156
10.3	Vuoden 1907 hallitusmuotoehdotus: kertomus keisarille ja eduskunnalle ...	159
10.4	Vuoden 1917 perustuslakikomitean ehdotus: kertomus tasavallan presidentille ja eduskunnalle	160
10.5	Kertomus kuninkaalle	161
10.6	Paluu tasavaltalaisiin ehdotuksiin	163

III KEISARILLISEN SENAATIN PROKURAATTORISTA VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIKSI

Prokuraattori-oikeuskanslerin viran hoito tutkimuksen kohteena olevana ajanjaksona

1.	Johdanto	165
2.	P.E. Svinhufvud senaatin prokuraattorina	167
2.1	Prokuraattori Svinhufvud korkeimman vallan käytön laillisuuden valvojana: maaliskuun vallankumouksesta itsenäisyysseenaattiin	169
2.1.1	Asema kenraalikuvernööriin ja senaattiin nähden, toiminta senaatin istunnoissa	169
2.1.2	Kirjeet ja huomautukset kenraalikuvernöörille	173
2.1.3	Prokuraattorin neuvonantajatehtävien kehitys vuonna 1917	175
2.1.4	Prokuraattori Svinhufvud eduskunnassa	176

2.1.5	Prokuraattorin vastuunalaisuus eduskunnalle: Svinhufvudin senaatin esitysten yhteys Svinhufvudin toimintaan prokuraattorina	177
2.2	Itsenäistyneen valtion interregnumin aika: P.E. Svinhufvud prokuraattorina ja senaatin puheenjohtajana	179
2.2.1	Vaasan senaatin aika	180
2.2.2	Sisällissodan jälkeisen tilanteen vaikutukset: prokuraattorin tehtävien kohdentuminen syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen valvontaan ja siirtyminen prokuraattorinapulaisen hoidettaviksi	181
2.3	Johtopäätöksiä	183
2.4	Suomen senaatin prokuraattorin virasta valtioneuvoston oikeuskanslerin virkaan	185
3.	Axel Charpentier valtioneuvoston en simmäisenä oikeuskanslerina: aiempien käytäntöjen jatkuvuus ja uusien hallintomuotojen vakiintuminen	186
3.1	Johdanto	186
3.2	Oikeuskansleri Charpentier laillisuusvalvojana valtioneuvostossa	187
3.2.1	Asema valtionhoitajana ja valtioneuvostoon nähden, toiminta valtioneuvoston istunnoissa	188
3.2.2	Neuvonantajatehtävät: tietoja ja lausuntoja	193
3.3	Oikeuskansleri Charpentier ja eduskunta	196
3.3.1	Oikeuskanslerin vastuunalaisuus eduskunnalle; kehityspiirteet vuosina 1919–1920	197
3.3.2	Oikeuskanslerin kertomukset eduskunnalle	200

IV VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI JA EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Laillisuusvalvojavirkojen keskinäinen historia

1.	Johdanto	205
1.1	Perustuslakikomitean ehdotukset	206
2.	Hallitusmuotoehdotukset: eduskunnan oikeusasiamies-instituution muodostuminen	207
3.	Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen keskinäisen aseman muodostuminen: eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö ja toiminnalliset tulkinat	216
3.1	Johtosäännön synty	216
3.2	Tulkinat oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen keskinäisestä asemasta ..	219
3.3	Oikeuskansleri Charpentierin toimivaltanäkemykset	221
4.	Tosiasiallisen toimivaltajaon muodostuminen	223

V MYÖHEMPI LAINSÄÄDÄNTÖ

1.	Johdanto	228
2.	Valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntö	228
3.	Vastuunalaisuussäännösten myöhemmät vaiheet	232
3.1	Laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta	232

3.2 Laki valtakunnanoikeudesta	233
3.3 Valtiopäiväjärjestyksen säännökset	234

VI JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Valtioneuvoston oikeuskanslerin virka-aseman ja hallintokäytäntöjen juuret – Ruotsi-Suomen ja autonomian aika	236
Valtioneuvoston oikeuskanslerin virka-aseman muotoutuminen	239
Alkavat hallintokäytännöt	243
Summa summarum	243
Uudet tutkimuskohteet	245
SUMMARY	247
LIITTEET	258
Liite 1) Tutkimukseen liittyvä keskeinen säädösaineisto	258
Liite 2) Prokuraattorinviraston ja oikeuskanslerinviraston organisaation ja virkojen kehitys tutkittavana ajanjaksona	281
Liite 3) Tietoja oikeuskanslerinvirastossa käsitellyistä asioista v. 1919–1922	282
HENKILÖHAKEMISTO	299

LYHENTEITÄ

A	Asetus
ap.	alempi palkkausluokka
EK	Eduskunnan kirjasto
HE	Hallituksen esitys
HM	Hallitusmuoto
HO	Hovioikeus
HTF	Historisk Tidskrift för Finland
HYK	Helsingin yliopiston kirjasto
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
Julk.	Julkaisija, julkaissut
KA	Kansallisarkisto
KD	Kirjediaari
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKK	Kenraalikuvernöörinkanslia
KKO	Korkein oikeus
KomM	Komiteanmietintö
L	Laki
LM	Lakimies
mf	mikrofilmi(rulla)
Mk	Missiivikirja
NAT	Nordisk Administrativt Tidskrift
ptk.	Pöytäkirja(t)
s.	Sivu(t)
Toim.	Toimittaja, toimittanut
ToimM	Toimikunnanmietintö
VJ	Valtiopäiväjärjestys
VN	Valtioneuvosto
vp	Valtiopäivät
yp.	ylempi palkkausluokka
YVK	Yhdistys- ja vakuuskirja
ÅAK	Åbo Akademin kirjasto

TUTKIMUSTEHTÄVÄ

Johdanto

Viime aikoinakin ja erityisesti 1970-luvulla käytyä keskustelua valtioneuvoston oikeuskanslerin asemasta ja tehtävistä ovat usein sävyttäneet näkemykset, jopa kärjekkäät huomautukset oikeuskanslerista ensisijaisesti »kruununjuristina», lähinnä ylimmän hallitusvallan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston lainopillisena asiantuntijana ja valtioneuvoston päätöksentekomuotojen lainmukaisuuden tarkastajana, jonka toiminta muun yleisen laillisuuden valvojana varsinkin kansalaisiin nähden on muodostunut todetuille tehtäville alisteiseksi ja toissijaiseksi.

Tällöin oikeuskanslerin tosiasiallisten mahdollisuuksien hoitaa hallitusmuodosta johtuvia velvollisuuksiaan laillisuusvalvojana on nähty kaventuvan ja yksipuolistuvan ylintä hallitusvaltaa palvelevien tehtävien hyväksi nimenomaan kahdesta syystä: (1) tasavallan presidentin ja erityisesti valtioneuvoston sekä toisaalta syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen toimintaan liittyvien oikeuskanslerin tehtävien suuren määrän vuoksi ja (2) oikeuskanslerin tosiasiallisesti varsinkin tasavallan presidenttiin nähden alisteisen aseman seurauksena. Viimeksi mainittu syy on yleensä perusteltu tasavallan presidentin vahvoilla perustuslakiperusteisilla valtaoikeuksilla sekä niihin kuuluvalla yksinomaisella oikeudella päättää oikeuskanslerin nimittämisestä sekä vapauttamisesta virastaan.

Todetussa keskustelussa on usein viitattu hallitusmuodon oikeuskansleria ja koskevaan säännösjärjestelmään sekä sen soveltamiseen mm. tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan toimivalta-asetelmissa. Oikeuskansleri-instituution historiaa ja siitä mahdollisesti johtuvia syitä ilmenneelle kehitykselle on sen sijaan sivuttu harvoin ja satunnaisesti. Tämä on – ajankohtana, jolloin oikeuskanslerin virka-asema on valtiosääntöuudistusten ja muiden erityisesti valtioneuvoston toimintaa uudelleen muotoavien pro-

sessien myötä muodollisten ja aineellisten muutosten kohteena – herättänyt mielenkiinnon selvittää oikeuskanslerin virka-aseman syntyä ja varhaista muodostumista tasavallan presidenttiin, valtioneuvostoon ja eduskuntaan liittyvien oikeuskanslerin toimivaltakokonaisuuksien ja niiden tulkintojen osalta.

Lähtökohdaksi tutkimustehtävälle ovat nousseet kysymykset siitä, millä tavalla, miksi ja mitä tavoitteita toteuttamaan kyseiset oikeuskanslerin toimivaltakokonaisuudet säädettiin. Samalla on yhdeksi tutkimustehtävän toteuttamisen vertailukohdaksi muodostunut arviointi oikeuskansleri-instituution luonteesta ylimmän hallitusvallan toiminnallisessa yhteydessä mm. niissä merkityksissä, joita edellä viitattuun kruununjuristikritiikkiin on sisällytynyt.

Nimenomaisesti valtioneuvoston oikeuskanslerin virka-aseman muotoutumista Suomen itsenäistyessä koskevaa kokonaistutkimusta ei akateemisen perustutkimuksen tasolla ole aiemmin tehty¹. Autonomian ajan keisarillisen hallituskonseljin, sittemmin senaatin prokuraattorin ja itsenäistyneen Suomen valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäviä ja organisatorista asemaa keskuhallinnossa on useilta kohdin selvitetty mm. valtioneuvostoa ja eduskuntaa koskevissa historioissa² sekä viimeaikaisessa, senaattia koskevassa erityistutkimuksessa³, mutta nimenomaisemmin oikeuskanslerin virka-asemaa on tarkasteltu lähinnä valtiosääntöoikeuden alaan kuuluvissa voimassa olevan oikeuden yleisesityksissä⁴ ja artikkeleissa⁵ sekä tutkielmissä⁶. Näissä ei kuitenkaan ole järjestelmällisesti käsitelty oikeuskanslerin viran syntyyn ja sisältöön vaikuttanutta kehitystä.

Valtiosääntöoikeuden ja -historian sekä poliittisen historian osalta on toisaalta olemassa laajalti tutkimuksia, jotka valottavat mm. autonomian ajan suomalaista lainsäädäntöhistoriaa erityisesti perustuslakikysymysten suhteen⁷, itsenäistymisprosessiin liittyneitä valtiosäännön valmistelun kehityslinjoja sekä ylipäänsäkin valtiollista tilannetta autonomian päättyessä⁸. Lisäksi lu-

¹ Yleisesityksen valtioneuvoston oikeuskanslerin viran ja sen hoitajien sekä organisaatioiden historiasta on tehnyt oikeuskanslerina vuosina 1956–61 toiminut Olavi Honka, ks. Honka 1959.

² Esim. Valtioneuvoston historia 1917–1966, Suomen kansanedustuslaitoksen historia sekä vuonna 1986 perustetun hallintohistoriakomitean hallintohistorialliset tutkimukset. Ks. tarkemmin myöhemmät viitteet.

³ Tyynilä 1992.

⁴ Esim. Erich 1925, Hakkila 1939, Merikoski 1974, Kastari 1969 ja 1977.

⁵ Esim. Hermanson 1928, Charpentier 1929, Hidén 1974, Kastari 1962, Jyränki 1976.

⁶ Esim. Pulkka 1985, Säilä 1991 ja Viljanen 1981.

⁷ Esim. Jussila 1969, Jyränki 1973, 1981 ja 1989.

⁸ Esim. Jussila-Hentilä-Nevakivi 1995, Jyränki-Manninen 1990, Paasivirta 1947 ja 1957, Polvinen 1967 ja 1989, Virtanen 1974, Rasila 1977, Ylikangas 1986.

kuisat henkilöhistoriat hahmottavat monilta osin ympäristöä, jossa itsenäistyvän valtion uutta lainsäädäntöä valmisteltiin ja toteutettiin. Valtioneuvoston oikeuskanslerin virka-asemaa koskevan tutkimuksen tieteellinen haasteellisuus ja mielenkiinto liittyykin juuri tähän varhaisempien tutkimusten luomaan asetelmaan: merkittävän valtiollisen valtaorganin synnyn ja varhaisen muodostumisen selvittäminen on aiemmin suorittamaton, mutta hedelmällisellä tavalla aiempaan liittyvä tehtävä.

Tutkimustehtävä ja -menetelmä

Suomessa saatettiin pääasiallisesti vuosina 1919–1922 voimaan lainsäädäntöä, jossa määriteltiin valtioneuvoston oikeuskanslerin virka-asema⁹. Tämä sääntely sijoittui suureksi osaksi vuoden 1919 hallitusmuotoon, osaksi lakiin eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuutta ja lakiin valtakunnanoikeudesta sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntöön, joka annettiin asetuksella vuonna 1922. Todettujen säädösten mukaan oikeuskanslerin virka-asemaan tuli kuulumaan varsinaisesti kolme tehtäväkokonaisuutta: 1) oikeuskanslerin tehtävät tasavallan presidenttiin, valtioneuvostoon ja eduskuntaan nähden, 2) oikeuskanslerin tehtävät tuomioistuin- ja syyttäjälaitokseen nähden sekä 3) oikeuskanslerin tehtävät lähinnä kansalaisten muun oikeusturvan valvojana (muu laillisuusvalvonta).

Oikeuskanslerin virka-aseman syntyä ja varhaista muodostumista käsittelevän tutkimuksen, joka edellä hahmotelluin tavoin nojautuu varsinkin aiempaan valtiosääntöoikeuden ja -historian sekä poliittisen historian tutkimukseen Suomen itsenäistymiskehityksestä ja ylimpien valtiollisten valtasuhteiden uudelleenjärjestymisestä vuosina 1917–1919, yleisenä tehtävänä on todettua juridis-formaalista säädöskokonaisuutta viitekehyksenä pitäen selvittää eli kuvailla ja selittää oikeuskanslerin virka-aseman kehitysvaiheet tutkimuksen kohteena olevana ajanjaksona. Tällöin tutkimustehtävä täsmentyy metodologian klassisten kysymysten mitä? miten? ja miksi? myötä eli kysytään,

1) millaiseksi oikeuskanslerin virka-asema säädettiin todetussa säädöskokonaisuudessa,

⁹ Tässä tutkimuksessa käsitteellä virka-asema yleisesti tarkoitetaan tutkittavaa toimivaltakokonaisuutta. Jäljempänä kiinnitetään tarkemmin huomiota siihen, että oikeuskansleri oli tutkimuksen kohteena olevana ajanjaksona myös viranomainen, ehkä jopa valtioelin. Virkamiesoikeudellisista täsmennyksistä ks. erityisesti s. 62–64.

2) miten ja miksi virka-aseman osakokonaisuudet säädettiin sellaisiksi kuin ne todetussa säädöskokonaisuudessa ilmenivät sekä

3) miten ja miksi säädöspäristeinen virka-asema ilmeni oikeuskanslerin toiminnassa.

Tällöin pyritään kysymykseen 1) valtaoikeuksittain vastaamalla selvittämään nimenomaiset tutkimustehtävän kannalta merkitykselliset lainsäädännön muutokset eli hahmottamaan tutkimuksen juridis-formaalinen vertailuperusta ja luomaan siten edellytykset tämän aineiston tarkastelulle kysymysten 2) ja 3) tarkoittamassa syventävässä mielessä.

Tämän jälkeen tarkastellaan kysymykseen 2) vastattaessa säädösmuutosten tarkoituksia, jolloin ensi vaiheessa paneudutaan autonomian loppuajan lainsäädäntöhistoriaan ja selvitetään oikeuskansleri-instituution synnylle merkityksellisten muutosten syitä ja perusteluja sekä sen jälkeen pyritään etsimään muutosten perustelujen taustalla olevia laajempia muutospyrkimyksiä ja aatteellisia yhteyksiä. Tällöin tutkimuksen projisointi sen kohteena olevaan ajanjaksoon on pyritty toteuttamaan mahdollisimman vähin vääristymin: oikeuskansleri-instituutiota ei ole tarkasteltu valmiina kokonaisuutena, vaan siihen liittyviä, havaittuja muutoksia ja kehityspiirteitä niiden yhteiskunnallista taustaa vasten siinä historiallisessa tilanteessa, jossa ne ovat ilmenneet¹⁰.

Kuvailtuun tarkasteluun liittyy puolestaan sitä täydentävänä – vastattaessa kysymykseen 3) – oikeuskanslerin virkatointien analyysi tutkimuksen kohteena olevana ajanjaksona. Tämä on toteutettu edellä selostettua tutkimusmenetelmää noudattaen edeten virkatointien kuvailusta niitä selittäviin aatteellis-yhteiskunnallisiin yhteyksiin.

Mahdollisimman kokonaisvaltainen ote tutkimustehtävän suorittamiseen on pyritty saavuttamaan tarkastelemalla oikeuskanslerin virka-aseman syntyä valtaoikeuskokonaisuuksittain ajallisesti etenevästi, jolloin tutkimuksen pääkysymysten johdannaisaiheina ovat lähinnä valtaoikeuksittain asetetut kysymykset sen toimivallan synnyn taustasta, joka ilmenee tarkastelun muodollisessa lähtökohdassa, vahvistetussa valtaoikeussäännöksessä tai säännöksen soveltamisessa.

Tutkimuksen metodiikka ilmenee tähän käsittelytapaan yhdistyen siten seuraavasti: ensin selvitetään valtaoikeuksittain tai toimenpideryhmittäin tut-

¹⁰ Tutkimustehtävän toteuttamisessa ovat ns. rakenneselitykset siten merkittäviä tavalla, johon mm. Heikki Ylikangas on oikeushistorian tutkimuksen lähteitä ja metodologiaa tarkastellessaan kiinnittänyt huomiota. Ks. Ylikangas 1977, s. 5–8. Vrt. myös Klami, s. 9–16 ja Kekkonen 1996, s. 4–9.

kimustehtävän kannalta merkitykselliset, erityisesti tutkimuksen varsinaisen ajallisen rajauksen puitteissa tapahtuneet muutokset lainsäädännössä tai oikeuskanslerin virkatoiminnassa. Seuraavaksi tutkitaan näiden muutosten historiaa ja selvitetään niitä kehityslinjoja, jotka tuottivat muutoksia tai ehdotuksia muutoksiksi. Tähän lainsäädäntöhistoriallisen tai toiminnallisen kontekstin selvittämisen vaiheeseen liittyy luontevana jatkona havaittujen kehitystekijöiden ja tulosten syiden ja tarkoituksen tutkiminen kussakin valtaoikeuskokonaisuudessa tai toimenpideryhmässä sekä edelleen näitä selittävien poliittis-yhteiskunnallisten vaikuttimien havaitseminen ja analysointi. Näin saadusta aineistosta pyritään sekä yksittäisen valtaoikeuskokonaisuuden tai toimenpideryhmän että tutkimuksen kohteena olevan virka-aseman muodostaman kokonaisuuden suhteen erittelemään vastaukset tutkimustehtävän asettamiin kysymyksiin ja selvittämään näin tutkimuksen tuloksiksi oikeuskanslerin virka-aseman syntyyn ja varhaiseen muodostumiseen vaikutukselliset tekijät sekä niiden monimerkityksellinen kokonaisuus tutkimuksen kohteena olevana ajanjaksona.

Tutkimuksen rajaukset

Kuten edellä johdantokappaleessa on todettu, kiinnostus oikeuskansleria koskevan oikeushistoriallisen tutkimuksen tekemiseen on osittain juontanut »kruununjuristiin» liittyneestä keskustelusta ja polemiikista, valtaosin mielenkiinnosta selvittää oikeushistorian tutkimusmenetelmin tämän keskeisen valtaorganin syntyä itsenäistymiskehityksen aiheuttaman ylimmän valtiollisen vallanjaon uudelleenjärjestelyissä. Molemmat syyt ovat kohdentaneet tutkimuksen käsittelemään oikeuskanslerin asemaa nimenomaan suhteessa tasavallan presidenttiin, valtioneuvostoon ja eduskuntaan eli edellä s. 3 todetussa tehtäväkokonaisuudessa 1).

Tätä rajausta – sen teoreettisuus valtaoikeustraditioiden syy- ja seurausanalyysille tyypillisenä kuitenkin soveltuvien osin huomioon ottaen – perustelevat tehtäväkokonaisuuteen 1) liittyvän kiinnostavuuden lisäksi kaksi tutkimuksen toteuttamisen kannalta keskeistä seikkaa: rajaus on edellä (s. 3) todetun oikeuskanslerin tehtävien lakisääteisen kolmijaon vuoksi tutkimustehtävän kannalta tarkoituksenmukaisesti tehtävissä ja se on toisaalta tutkimuksen laajuuden ja kohdentamisen kannalta välttämätön. Kun keskitytään oikeuskanslerin tasavallan presidenttiä, valtioneuvostoa ja eduskuntaa koskevan virka-aseman tutkimiseen, valtasuhteiden muodollista ja toiminnallista kokonaisuutta voidaan tarkastella kokonaisvaltaisesti tutkimustehtävän laa-

jenematta kuitenkaan liian suureksi esimerkiksi tuomioistuin- ja syyttäjälaitosta koskevien oikeuskanslerin tehtävien suuntaan.

Ajallisesti tutkimus keskittyy pääotsikkonsa mukaisesti ensisijaisesti selvittämään oikeuskanslerin edellä todetuin tavoin rajatun virka-aseman syntyä Suomen valtiollisen itsenäistymisprosessin yhteydessä sekä välittömästi sen jälkeen. Tutkimuksen varsinaisena kohteena on siten ajanjakso alkuvuodesta 1917, jolloin vallankumous Venäjällä käynnisti Suomessakin kehityksen ylimpien valtiollisten valtasuhteiden uudelleen järjestymiseksi, itsenäisen Suomen uuden hallitusmuodon säätämistä välittömästi seuranneeseen aikaan, jolloin oikeuskansleria koskevaa uutta lainsäädäntöä alettiin soveltaa.

Monisuuntaisesti ja -ulotteisesti oikeuskanslerin virka-aseman syntyyn vaikuttaneiden tekijöiden havaitsemiseksi ja arvioimiseksi oikeassa historiallisessa yhteydessään tutkimuksen ajallinen perspektiivi laajenee kuitenkin perustellusti erityisesti taaksepäin: varsinkin säädösehdotusten ja oikeuskanslerin virkatehtäviin liittyneiden käytäntöjen mahdollisen jatkuvuuden historiaa tutkimusmenetelmän mukaisesti selvitettäessä on luontevaa tarkastella senaatin prokuraattori-instituution, osittain myös sen edeltäjien vaikutuksia oikeuskanslerin virka-aseman synnylle.

Tutkimuksen varsinaisesta ajallisesta rajauksesta poiketaan ajallisesti eteenpäin lähinnä kolmessa kohdin. Tutkimuksen pääjaksossa III tarkastellaan oikeuskansleri Axel Charpentierin virka-aseman tosiasiallista muotoutumista osittain myös 1920-luvun alkuvuosien kehitystä silmällä pitäen, jotta voidaan tehdä johtopäätöksiä vuonna 1919 ja sen jälkeen voimaan tulleen, oikeuskansleria koskeneen lainsäädännön soveltamisesta tutkimustehtävän tarkoittamassa mielessä. Vertailtaessa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen virka-asemaa toisiinsa oikeuskanslerin virka-aseman syntyyn liittyvää motiivihistoriaa selvitettäessä ulottuu tutkimuksen pääjakso IV ajallisesti 1920-puoliväliin, jotta vertailu olisi tutkimuksen kannalta hedelmällinen.

Tutkimuksen pääjaksossa V käsitellään vuoden 1919 jälkeistä, lähinnä 1920-luvun alkuvuosina voimaan tullutta lainsäädäntöä sen oikeuskansleria tutkimustehtävän suhteen koskevin osin. Pääjaksossa V tarkasteltu lainsäädäntö ja sen tausta ovat tällöin vertailukohtana tehtäessä pääjaksossa VI kohtavia johtopäätöksiä tutkimuksen tuloksista.

Tutkimuksen rakenne

Tutkimus jakautuu kuuteen pääjaksoon, johdanto-osaan, neljään varsinaiseen

käsittelyjaksoon ja johtopäätösosaan. Johdanto-osassa käsitellään tutkimustehtävän edellyttämin tavoin yleispiirteisesti oikeuskansleri-instituution juuria kansainvälisessä vertailussa sekä instituution edeltäjien historiaa Ruotsi-Suomen ja autonomian ajalla. Ruotsi-Suomen aikaa koskeva käsittely on lähinnä kuvaileva esitys virkojen kehityspiirteistä vuoteen 1809. Keisarillisen hallituskonseljin ja senaatin prokuraattorin virka-aseman muodostumisen tarkastelu puolestaan pyrkii erityisesti vuoden 1892 senaatin ohjesääntöön kulminoituessaan antamaan tutkimuksen pääjaksossa I tehdyille analyysille vertailutaustan selvittäessä prokuraattorin muodollisen ja aineellisen virka-aseman, säännösperusteiden ja toiminnallisten käytäntöjen yhteyksiä muodostuvaan oikeuskansleri-instituutioon. Siten johdanto-osan lopussa esitetään johtopäätöksiä senaatin prokuraattorin virka-aseman tutkimustehtävälle merkityksellisestä sisällöstä tultaessa siihen aikaan, josta tutkimuksen ensimmäinen varsinainen käsittelyjakso alkaa. Näihin johtopäätöksiin viitataan vertailukohtana tutkimuksen varsinaisissa käsittelyjaksoissa.

Ensimmäinen varsinainen käsittelyjakso sisältää tutkimuksen ytimen, oikeuskanslerin virka-aseman syntyä tutkimustehtävän tarkoittamalla tavalla koskevan säädösaineiston ja sen syntytaustan tarkastelun. Tämä on toteutettu valtaoikeuskokonaisuuksittain käsittelyjakson johdannossa todetulla tavalla siten, että ensin tutkitaan oikeuskanslerin nimittämisoikeuden vaiheita Venäjän maaliskuun 1917 vallankumouksesta Suomen vuoden 1919 hallitusmuodon voimaantuloon, jolloin samalla laajentavasti tarkastellaan niitä historiallisia tilanteita, joiden yhteydessä myös oikeuskanslerin virka-asemaa, erityisesti nimittämisoikeutta koskevat näkemykset ilmenevät, eli esitetään myös käsittelyjakson muiden valtaoikeuskokonaisuuksien taustana myöhemmässä tutkimuksessa oleva historiallis-aatteellinen viiteperspektiivi. Nimitämisoikeutta koskevaa tarkastelua seuraavat oikeuskanslerin erityisiä laillisuusvalvontatehtäviä, neuvonantajatehtäviä, vastuunalaisuutta ja virkasyytteitä koskevat tutkimusosat.

Toisessa varsinaisessa käsittelyjaksossa tutkitaan, miten edellisessä jaksossa todetut säädösperusteiset toimivaltuudet ilmenivät käytännössä eli selvitetään prokuraattori-oikeuskanslerin tosiasiallisia toimenpiteitä tutkimuksen kohteena olevana ajanjaksona. Samalla arvioidaan näiden toimenpiteiden analyysin myötä niiden kautta mahdollisesti ilmenevää, prokuraattorin ja oikeuskanslerin virka-asemaa koskevien tulkintojen keskinäistä yhteyttä, lähinnä ajallisesti ja henkilöllisesti vaikuttaneita jatkuvuustekijöitä.

Kolmannessa varsinaisessa käsittelyjaksossa tarkastellaan oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen keskinäistä asemaa virkojen muodostuttua erityisesti sen selvittämiseksi, mitä oikeuskanslerin ja oikeusasiamie-

hen säädöspерusteinen ja toiminnallisesti todettu toimivaltajako ilmensi oikeuskanslerin virka-aseman olemuksesta tutkimustehtävän tarkoittamassa mielessä.

Neljännessä varsinaisessa käsittelyjaksossa esitetään tutkimustehtävän kannalta merkityksellisen, 1920-luvun alussa syntyneen lainsäädännön keskeiset kohdat sekä arvioidaan niiden vaikutuksia ja yhteyttä tutkimuksen varsinaisen ajallisen rajauksen piirissä toteutuneeseen sääntelyyn. Tästä tehdään edelleen johtopäätöksiä yhdistettyinä edellisten käsittelyjaksojen tuottamiin tutkimustuloksiin.

Tutkimuksen viimeisessä pääjaksossa, johtopäätösoasassa yhdistetään käsittelyjaksojen ja johdanto-osan johtopäätökset tutkimuksen tuloksiksi, vastauksiksi tutkimustehtävässä asetettuihin kysymyksiin. Samalla esitetään viitteitä tutkimustulosten mahdollistamien uusien tutkimustehtävien suhteen.

Tutkimuksen liitteinä ovat keskeisin tutkimuksessa käsitelty säädösaineisto sekä yleisesitys prokuraattori-oikeuskanslerin virkaan liittyvän organisaation (lähinnä prokuraattorin toimituskunnan ja oikeuskanslerinviraston) kehitysvaiheista autonomian ajalta vuoteen 1919.

Tutkimuksen lähdeaineisto

Tutkimusta sivuavaan aiempaan tutkimukseen ja sen aineistoon on viitattu jo edellä (s. 2–3). Kuten todettua, mm. valtiosääntöoikeuden ja -historian sekä poliittisen historian aiemmat tutkimukset autonomian ajan ja itsenäistymisprosessin lainsäädäntöhistoriallisesta ja yhteiskunnallis-poliittisesta kontekstista sekä toisaalta positiivisen valtiosääntöoikeuden yleisesitykset ja henkilöhistoriat ovat valtioneuvoston oikeuskansleria koskevan tutkimuksen olennainen tausta ja vertailupohja. Näille on kuitenkin ominaista, ettei niissä ole järjestelmällisesti läpikäyty prokuraattorin ja oikeuskanslerin virka-aseman historiallista taustaa ja kehityspiirteitä. Uuden tutkimuksen lähdeaineistona ovat siten niiden lisäksi keskeisesti virallislähteet.

Virallislähteistä ovat painettujen lähteiden osalta olleet olennaisia esimerkiksi valtiopäiväasiakirjat, Suomen asetuskokoelmassa julkaistu säädösaineisto sekä sen erilliskoonnokset ja komiteanmietinnöt. Syventävän ja selittävän tutkimuksen lähteistö on kuitenkin suurelta osin ollut arkistoissa. Käytävissä ovat tällöin olleet tutkimuksen kohteena olevana ajanjaksona vaikuttaneiden henkilöjen arkistoaineisto, joka valtaosin on Kansallisarkistossa. Keskeisiä ovat luonnollisestikin olleet myös tutkimustehtävän kannalta merkityksellisten viranomaisten arkistot, esimerkiksi prokuraattorin toimituskun-

nan ja oikeuskanslerinviraston arkistot, kenraalikuvernöörinkanslian arkisto sekä senaatin ja valtioneuvoston arkistoaineisto, nämäkin Kansallisarkistossa. Valtiopäivien eduskunnassa sijaitseva arkistoaineisto on puolestaan tarjonnut mahdollisuuden syventyä mm. valiokuntatoiminnan yksityiskohtiin ja taustoihin.

Tutkimuksen lähteenä olevan kirjallisuuden osalta voidaan edellä viitatus lisäksi todeta pyrkimys ymmärtää kutakin tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä sen alkuperäisissä historiallisissa yhteyksissä monilta osin myös sen yleisen historian, poliittisen historian, hallintohistorian ja oikeushistorian kirjallisuuden avulla, joka on luetteloitu tutkimuksen lopussa.

I KEISARILLISEN SENAATIN PROKURAATTORIN VIRKA-ASEMAN MUOTOUTUMINEN

Johdanto

Seuraavassa hahmotetaan yleispiirteisesti tutkimuksen kohteena olevan instituution yhteyksiä muuhun eurooppalaiseen historiaan. Tällä kansainvälisellä vertailulla pyritään havaitsemaan kehityslinjoja, jotka selittävät instituution muodostumista ja sellaisina ovat johdantona ja vertailutaustana myöhemmälle tarkastelulle.

* * * *

Keskiajan eurooppalaisten hallitsijajärjestelmien kehitys kohti maallisen hallitsijan vallan laajenemista ja täsmentymistä synnytti kuluvaan vuosituhannen alkupuolella vähitellen hallitsijaan sitoutuneen uuden keskushallinnon, jonka muodot määräytyivät alueellisten kehityspiirteiden mukaan. Absolutismia edeltänyt jumalkuninkuuden teokraattinen hallintamalli sekä feodalismin, aatelin hyväksi hallitsijan valtaa rajoittanut järjestelmä muodostivat tärkeimmät kehitysvaihtoehdot, joiden toteutuminen puolestaan määritteli hallitsijan keskushallinnon tarkoitusta ja luonnetta¹¹.

Hallitsijan orastavan keskushallinnon ytimeksi jo varhaisemmalla keskiajalla vakiintunut hovi muuntui vähitellen hallitsijan ja hänen avustajiensa sekä valtakunnan tärkeimpien henkilöiden, lähinnä feodaaliaatelin muodostamaksi hallintokeskukseksi, myöhempien hallitusten edeltäjäksi, joka monissa maissa sai nimen neuvosto. Keskiajan viimeisinä vuosisatoina tämän keskuksen tehtävät ja voimakkuus nimenomaisena hallitsijan perinteisestä

¹¹ Esim. Ullmann, s. 210–221 ja Tiihonen 1994 I, s. 86–91. Edempänä tarkastellaan näiden kehityslinjojen keskeistä merkitystä mm. Englannin ja Ranskan sekä Ruotsi-Suomen keskushallinnon erilaiselle historialle.

hovista eriytyvänä hallintoyksikkönä riippuivat ennen muuta hallitsijan ja feodaaliaateliston välisestä valta-asetelmasta. Hallitsijuuden sitoutuminen sääty-edustukselliseen hallitukseen, lähinnä vahvan feodaaliaatelin valtaoikeuksien toteuttamiseen hallitsijan keskushallinnon kautta jarrutti itsevaltiuden kehittymistä ja muovasi keskushallinnon virkainstituutioiden muodostumista vallanjakomallin mukaisesti.

Absolutismiin johtaneessa kehityksessä hallitsijan keskushallinto uusine virkoineen puolestaan muodostui yleensä hallitsijan välineeksi itsevaltiuden oikeuttamiseen, laajentamiseen ja sen toteutumismuotojen valvontaan lähinnä aatelistoon, sittemmin myös yleiseen hallintoon ja tuomiovallan käyttöön nähden. Kummassakin kehityslinjassa säädännäisoikeuden merkityksen kasvu ja roomalaisen oikeuden omaksuminen vauhdittivat hallinnon uusien rakenteiden syntyä.

Hallitsijan laajentunut ja uusia tehtäviä saanut hovi kokosi keskiajan lopulla uusia voimia siten pääosin kahdesta syystä: edellä viitatuin tavoin orastava keskushallinto tarvitsi asiantuntijoita, joita 1100-luvun jälkeen nopeasti laajeneva yliopistolaitos pystyi tarjoamaan. Näitä varten myös perustettiin laajalti uusia hovivirkoja, sillä hallitsijasuku ja hoviaateli olivat yleensä haluttomia osallistumaan käytännön hallintotehtäviin. Tässä tilanteessa erityisesti juristikoulutus osoittautui hyvin soveltuvaksi ja viimeistään 1200-luvulta lähtien juristien hallinnoimat erityisyksiköt, hallitsijan kansliat toimivat uuden ylimmän keskushallinnon ytimenä¹².

Kansliajärjestelmän juristiasiantuntijoiden, jotka nousivat koulutuksensa perusteella asemiinsa ohi perinteisen säätyluokituksen, järjestelmästä muodostui vähitellen – edellä todetuin tavoin ylimmän vallan jaosta riippuen – a) hallitsijan ja hallituksen toiminnan valvonnan väline erityisesti hallitsevalle aatelille hallitsijan toimenpiteisiin nähden tai b) hallitsijan neuvonantaja- ja avustajaorganisaatio taistelussa itsevaltiuden toteuttamiseksi ja ylläpitämiseksi. Näihin kehityspiirteisiin liittyvät keskeisesti myös myöhempien ylimmän keskushallinnon laillisuusvalvojavirkojen taustahistoria sekä syyt siihen, miksi näiden instituutioiden kehitys esimerkiksi Englannissa ja Ruotsi-Suomessa tapahtui monilta osin eri tavoin.

Aiemmassa varhaista eurooppalaista valtionmuodostusta ja valtajärjestystä koskevassa tutkimuksessa on tarkasteltu varsinkin läntisen Euroopan keskiajalla hahmottuvien valtioiden sijoittumista kehityksessä kohti absolutismia.

¹² Esim. Willoweit, s. 104–109, Kunisch, 72–84, Hildebrand 1884–98 II, s. 110–115, Erler-Kaufmann I, s. 610–612 sekä Conrad, s. 137–143 ja 332–337. Keskiajan jälkeisen kehityksen osalta vrt. myös Stolleis, 68–73.

Van Dülmen on selvittäessään hallitsijan, aatelin ja keskushallinnon asemaa eri maissa jakanut uuden ajan alussa havaittavissa olevat valtajärjestelmät kolmeen päätyyppiin: varhaisabsolutistiseen, sääty pohjaiseen ja aatelisvaltiolliseen¹³.

Varhaisabsolutistisille maille, varsinkin Ranskalle, Venäjälle ja Ruotsi-Suomelle (varsinkin Kaarle XI:n hallituskauden jälkeen¹⁴) sekä Preussille Fredrik Wilhelm I:n hallituskaudella, oli ominaista hallitsijan vahva asema myös feodaaliaateliin nähden sekä ylimmän keskushallinnon muodostaminen hallitsijan tahdosta hänen vallankäyttönsä välineeksi. Hallitsija valvoi ja ohjasi aatelin osallistumista ylimmän hallitusvallan käyttöön juuri keskushallintoon nimittämiensä, säätyasemasta riippumattomien asiantuntijoidensa ja neuvonantajiensä kautta. Samalla keskushallinnon hallitsijalle lojaaleista viranhaltijoista muodostui vähitellen uusi valtaryhmittymä, hallitsijan virka eli takkiaateli (noblesse de robe). Aatelin ja muiden säätyjen vastareaktiot itsevaltiutta vastaan olivat tyypillisiä ja johtivat onnistuessaan huomattaviinkin muutoksiin keskushallinnon asemassa¹⁵.

Englanti ja Alankomaat ovat van Dülmenin luokittelussa pääesimerkit sääty pohjaisista järjestelmistä, joissa keskushallinto jäi hajanaiseksi tai lähes kehittymättömäksi ja joissa hallitsijan valta rajoittui säätyjen, erityisesti aatelin ja nousevan kauppaporvariston erioikeuksien myötä. Englannissa hallitsija sidottiin edustukselliseen hallitukseen, jossa aateli voimakkaasti toimi ylimmässä keskushallinnossa ja parlamentissa ja jossa painotusta parlamentin ja hallituksen eduksi hallitsijaa vastaan lisäsi vähitellen uuden ajan alusta vahvistuva porvariston asema. Alankomaissa porvariston ja alemman aatelin suuri merkitys valtion toiminnalle korostui lähtökohtaisesti kaupan ja vaihdantatalouden tärkeyden myötä.

Aatelisvaltiollisten järjestelmien esimerkkeinä aiemmassa tutkimuksessa ovat Puola, Katalonia sekä monet Keski-Euroopan ruhtinaskunnat, joissa feodaaliaateli säilytti pitkään asemansa ja ehkäisi toiminnallaan sekä hallitsijan ja tämän keskushallinnon että porvariston vahvistumisen¹⁶. Syinä tä-

¹³ Esim. Ullmann, s. 290–305 ja van Dülmen, s. 178–192. Tiihonen (1994 I, s. 164–167) on soveltanut Dülmenin valtiollista jaottelua varhaisen uuden ajan herruusjärjestelmien tarkasteluun.

¹⁴ Van Dülmen katsoo Ruotsi-Suomen olleen Kustaa Vaasan ja Kaarle XI:n hallituskausina lähinnä aatelisvaltiollinen järjestelmä, jossa aatelin vahvat valtaoikeudet oli säädännäisyydessä vahvistettu ns. konstitutionaaliseksi aristokratiaksi. Van Dülmen s. 178–192 sekä Tiihonen 1994 I, s. 166–167.

¹⁵ Esim. Tiihonen 1994 I, s. 126–132.

¹⁶ Ruotsin osalta ks. myös edellä alaviite 14.

hän kehitykseen ovat Keski-Euroopan yhtenäisvaltioiden myöhäistä syntyä 1800-luvulla selittävät, aiemmassa tutkimuksessa tarkastellut tekijät¹⁷.

Kehitys eri maissa

Englanti

Englannissa hallitsijan sitoutuneen keskushallinnon kehitys alkaa varsinaisesti anglosaksisen oikeuden noususta normannikuninkuuden valtakaudella vuoden 1066 jälkeen. Henrik I:n ja Henrik II:n hallituskausina 1100-luvulla toteutettu kuninkaanvallan vahvistaminen valloitetuilla alueilla merkitsi myös alkavan keskushallinnon ja lainkäytön uudistamista. Perinteisen feodaalihal- linnon ja kirkollisten tuomioistuimien rinnalle ja niitä sivuuttamaan perus- tettiin kuninkaan hallintoa ja tuomioistuuksia. Tutkimustehtävän kannalta merkityksellinen näistä muutoksista on Westminsterin kuninkaankanslian (The Chancery, cancellaria) synty ja myöhempi muodostuminen tuomiois- tuimeksi Henrik II:n hallituskaudelta lähtien¹⁸.

Kuninkaankanslia, jonka nimen arvioidaan omaksutun 1060-luvulla man- ner-Euroopan hallitsijakanslioiden ja paavinkanslian esikuvista, oli alkujaan kuninkaan sihteeristö, hallitsijan hovin tehtäviä, erityisesti kuninkaan kirjeiden toimittamista varten muodostettu yksikkö. Henrik II:n perustettua vuonna 1178 Westminsteriin erityisen kuninkaan tuomioistuimen (sittemmin kolme tuomioistuinta; Court of Exchequer, Court of Common Pleas and Court of King's Bench), jonka tarkoituksena oli vahvistaa kuninkaan asemaa alueel- lisiin feodaalioikeuksiin nähden, kuninkaankanslia alkoi vähitellen saada myös tuomioistuintehtäviä. Tämä johtui muutoksista kanslian johtajan, kans- lerin asemassa¹⁹.

Keskeinen keino kuninkaan lainkäyttövallan laajentamiseksi alueellisiin feodaalioikeuksiin nähden oli paitsi Westminsterin tuomioistuinten perus- taminen myös ns. kuninkaanhaastemenettelyn (writ, breve) toteuttaminen. Menettelyssä oikeussuojaan haluava saattoi anoa kuninkaalta erityistä haas-

¹⁷ Esim. Conrad, s. 427 ss, Moraw, s. 32–52 ja Willoweit, s. 66–142, Saksan yhte- näisvaltiollista kehitystä uuden ajan alusta tarkastelevat esim. Moeller ja von Aretin.

¹⁸ Esim. Baker, s. 112–122.

¹⁹ Esim. Radcliffe and Cross, s. 30–64 ja 114–126.

tetta, jonka perusteella asia voitiin saattaa vireille kuninkaallisessa tuomioistuimessa. Anomukset osoitettiin kuninkaankansliaan ja ne käsitteli kansleri, joka samalla saattoi – omaksuttujen roomalaisen oikeuden esikuvien mukaisesti – vaikuttaa prosessikaavojen valintaan sekä toimia oikeudellisena neuvonantajana erityisesti kuninkaan tahdon mukaisesti. Näin kanslerista oli muodostumassa kuninkaallisen oikeushallinnon keskeinen instituutio, joka aktiivisesti loi uusia, pääosin roomalaista ja kanonista oikeutta tarvittaessa kuninkaan tahdon mukaisesti tulkitsevia sääntöjä (equity) varsinaisen perinteisen tapausoikeuden (common law) rinnalle²⁰.

Aatelin vastareaktio kuninkaanvallan kasvua kohtaan johti kuitenkin ratkaiseviin muutoksiin hallitsijan keskushallintojärjestelmässä. Kuten edellä todettiin, ylimmän hallinnon feodalistinen kehitys syrjäytti teokraattis-absolutistiset hallitsijavallan piirteet 1200-luvulta lähtien. Vuoden 1215 Magna Chartan myötä kuningas sidottiin muodollisestikin edustukselliseen hallitukseen, maan mahtavimman feodaaliaatelin muodostamaan keskushallintoon, jossa neuvosto ei vielä ollut eriytynyt hahmottumassa olevasta parlamentista. Tämä merkitsi muutoksia myös kuninkaankansliahallinnon asemaan. Kanslerihallinto ei kehittynyt edelleen kuninkaan oikeudellisen neuvonantajalaitoksen suuntaan keskushallinnossa, vaan muodostui vähitellen selkeästi osaksi kuninkaan tuomioistuuksia, joiden toimivalta kehittyi kuninkaan sekä hallituksen ja parlamentin välisen, pääosin kuninkaan valtaa rajoittavan asetelman perusteella²¹.

Voimakkaan feodaaliaatelin aikaansaamat rajoitukset hallitsijan valtaoikeuksiin alkoivat horjua 1500-luvulta lähtien. Tudor-hallitsijasuvun (Henrik VIII, 1509–1547 ja Elisabet I, 1558–1603) aikana kehitys kulki kohti hallitsijan itsevaltiutta valtaosin ylhäisaatelin suostumuksella. Alemman aatelin ja voimistuvan kauppaporvariston hallitseman parlamentin edustama uhka hallitusvallan suvereenisuudelle mahdollisti ja perusteli hallitsijan vallan liisäämistä.

Sen sijaan 1600-luvun jatkokehitys Stuart-hallitsijoiden (Jaakko I, 1603–1625 ja Kaarle I, 1625–1649) aikana kohti kuninkaan itsevaltiutta johti jyrkään vastakkainasetteluun parlamentin kanssa sekä lopulta sisällissotaan ja Kaarle I:n mestaamiseen 1649. 1600-luvun lopun pitkällisen valtataistelun ja ns. mainion vallankumouksen jälkeen parlamentti saavutti lopullisesti riip-

²⁰ Ollessaan aina vuoteen 1529 asti korkea kirkollinen henkilö ja kuninkaan rippi-isä kanslerin nähtiin suorittavan tehtäviään lähtökohtaisesti myös sovellettavien sääntöjen ja menettelyn oikean moraalisen sisällön määrittelijänä. Esim. Radcliffe ja Cross, s. 114 ss. ja Baker, s. 122–131.

²¹ Radcliffe and Cross, s. 120–126.

pumattomuuden valitsemaansa kuninkaaseen (Wilhelm III, 1688–1702) nähden. Kuninkaan hyväksymä oikeuksien julistus (Bill of Rights) vuodelta 1689 täsmensi parlamentin, tuomioistuinten ja kansalaisten riippumattomuuden ja oikeudet. Kuninkaan valtaoikeudet sidottiin kirjoitettuihin oikeussääntöihin sekä monilta osin riippuviksi parlamentin ja sen valvoman hallituksen tahdosta²².

Kuninkaankanslian muututtua kansliaoikeudeksi (Chancery Court) ja sen toimintamuotojen sekä kanslerin viran etäännyttyä kuninkaan henkilökohtaisesta hallinnosta myöhäiskeskiajalla²³ Tudoreiden vahvistuva asema synnytti uuden instituution hallitsijan oikeudelliseksi neuvonantajaksi. Kanslerin toiminta soveltaessaan valtaosin roomalaista ja kanonista oikeutta sekä luodessaan common law- sääntöjen rinnalle tällöin ns. equity-oikeutta oli myöhäiskeskiajan hallitsijoiden kannalta suotavaa, sillä roomalaisen oikeus rajoittui valtaosin yksityisoikeuden alalle eikä siten ollut omiaan rajoittamaan hallitsijan menettelyjä. Tämä ei kuitenkaan Tudorien hallituskaudella enää riittänyt²⁴.

Keskiajalla hallitsijat olivat halutessaan saattaa kruunua koskevan asian tuomioistuimen käsiteltäväksi luoneet edustajikseen erityiset oikeudenkäyntiasiamiehet (Royal Attorneys ja Solicitors). 1400-luvun loppuun mennessä kuninkaan pääasiamiesten (Attorney-General ja Solicitor-General) virat olivat vakiintuneet hallitsijan käyttöön. Virkojen sijoittuminen hallinnollisesti yleisen tuomioistuinjärjestelmän piiriin (Court of Common Pleas), niiden erikoistuminen maa-oikeuteen sekä niiden myönteisyys common law -oikeuden soveltamiseen (vastoin monilta osin kilpailevaa kuninkaankanslian equity-oikeutta) teki ne kuitenkin selkeästi vastenmielisiksi itsevaltiutta perustaville Tudoreille. Tämä johti uuden hallitsijan oikeudellisten neuvonantajien järjestelmän syntyyn²⁵.

Tudorien valtakaudella Attorney-General ja Solicitor-General -virat muunnettiin hallitsijan oikeudellisen neuvonantajan viroiksi, joiden tehtäviksi tuli edustaa hallitsijaa parlamentissa, hallitusneuvostossa (Council) ja erityisesti kirkollisessa ja rikosoikeudellisessa tuomioistuimessa (Star Chamber)²⁶.

²² Esim. Wilson, s. 204–220 ja van Dülmen, s. 388–398 sekä Hill, s. 6–10 ja 94–100.

²³ Vrt. myös edellä alaviite 19.

²⁴ Esim. Wilson, s. 205 ss.

²⁵ Radcliffe and Cross, s. 384–385.

²⁶ Star Chamber oli perustettu valvomaan järjestystä sisällissodan jälkeen mutta kehittyi Tudorien kaudella hallitsijan ohjailemaksi valvonta- ja kurinpitovälineeksi varsinkin alueellisiin tuomioistuihin nähden. Ks. tarkemmin esim. Radcliffe and Cross, s. 97–114 ja Baker, 136–138.

Virat muodostuivat pian osaksi hallitsijan vallankäyttöä ylimpään keskushallintoon ja lainkäyttöön nähden, mitä ilmensi viranhaltijoiden esiintyminen hallitusneuvoston oikeudellisina asiantuntijoina kuninkaan puolesta, kruunun ylimpien syyttämisoikeuksien käyttäminen kuninkaan nimissä sekä kuninkaan näkemysten ja etujen ajaminen parlamentissa²⁷. Itsevaltiutta tavoittelevat hallitsijat pyrkivät neuvonantajiansa avulla valvomaan ja ohjaamaan sekä ylimmän aatelin toimintaa hallituksessa että alemman aatelin ja porvariston vallitsemaa parlamenttia.

1500-luvun lopulta lähtien hallitsija asetti oikeudellisten pääneuvonantajiansa avuksi poliittisesti soveltuvia merkittäviä asianajajia (barristers), jotka saivat kuninkaan neuvonantajan (King's Counsel) arvon. Pääneuvonantajien siirtyessä usein hallitsijan tahdosta kanslerin virkaan tai muihin tuomioistuilaitoksen johtaviin tehtäviin kuninkaan neuvonantajajärjestelmä laajeni ja kokosi maan johtavia lakimiesvoimia kuninkaan oikeushallinnon piiriin²⁸.

Hallitsijavallan romahdettua 1600-luvun jälkipuoliskon vallankumousten seurauksena oikeushallinnon hallitsijakeskeiset piirteetkin muuttuivat. Varsinkin parlamentin toimenpiteiden seurauksena kuninkaan neuvonantajia erotettiin, kuninkaan nimittämät erikoistuomioistuimet, erityisesti Star Chamber, lakkautettiin ja parlamentin riippumattomuusperiaatteen mukaisesti hallitsijan valta hallituksen ja tuomioistuinten toimintaan määriteltiin – voimakkaasti rajoitettuna – uusissa nimenomaisissa säännöksissä. Hallitsijan neuvonantajajärjestelmää ei lakkautettu, mutta sen merkitys muuttui hallitsijan valtaoikeuksien muodollista ja tosiasiallista rajoittumista vastaavasti. Parlamentin ja siihen sitoutuneiden voimistuvien yhteiskuntaluokkien, erityisesti porvariston voitto hallitsijan itsevaltiudesta merkitsi myös oikeushallinnon alalla monarkian irtautumista absolutistismista ja oikeusjärjestelmän sitoutumista myöhemmälle uudelle ajalle Englannissa tyypilliseen ylimmän valtiollisen vallan jakoon²⁹.

²⁷ 1500-luvulla ja 1600-luvun alkupuoliskolla Attorney-General osallistui säännöllisesti parlamentin ylähuoneen (House of Lords) istuntoihin kuninkaan edustajana, jolla ei kuitenkaan ollut ylähuoneen varsinaiselle jäsenelle (Peer) kuuluvaa äänioikeutta. Solicitor-General puolestaan osallistui vastaavalla tavoin alahuoneen (House of Commons) toimintaan. Restaurationin jälkeen myös Attorney-General osallistui alahuoneen istuntoihin. Ks. tarkemmin esim. Radcliffe and Cross, s. 385–386 sekä Baker, s. 187–189. Myöhemmästä kehityksestä nykyaikaan ks. Edwardsin yleisesitys (1964).

²⁸ Radcliffe and Cross, s. 385.

²⁹ Esim. Hill, s. 94–100 ja van Dülmen 1982, s. 388–398 sekä Tiuhonen 1994 I, s. 123–124.

Venäjä

Kuten aiemmassa tutkimuksessa Venäjän valtion järjestymisestä³⁰ on todettu, Venäjä muodostui yhtenäiseksi valtioksi varsinaisesti vasta keskiajan loppulla. Heimovallan ja mongolimiehityksen jälkeen tapahtunut keskiajan Venäjän kolmas yhtenäistämisvaihe aikoi 1300-luvun puolivälissä, jolloin Moskovan suuriruhtinas ja Vladimirin dynastia pyrkivät saattamaan valtaansa muiden sukujen ja maa-aatelin omistukset. Yhtenäistymisprosessille oli ominaista, ettei Moskovan hallinto tuottanut uusille alueilleen oikeusjärjestystään, joka perinteisesti oli jäsentymätön, vaan yhdistyminen tapahtui ensi vaiheessa yhtenäisen verotuksen ja puolustuksen, 1400-luvun lopulta yhteisen hallitsijan, Moskovan suuriruhtinaan henkilön myötä.

Siten yhdistynyt Venäjä oli uuden ajan alussa hallitsijan symbolisen ja uskonnollisestikin määritellyn henkilön yhdistämä, ruhtinassukujen paikallisesti hallinnoima järjestelmä, jossa ortodoksinen kirkko tuki Bysantin teokraattisin perintein hallitsijan itsevaltiutta ja sen alamaisuuteen rakentunutta sukujen hallintoa. Yhtenäinen, valtiojärjestelmää ja sen hallintoa tämentävä oikeusjärjestys, yhteydet roomalaisen oikeuden omaksumiseen ja orastavaan valtiolliseen säädännäisoikeuteen sen sijaan puuttuivat tästä syystä lähes kokonaan. Keskiajan vallankäyttöperinteidensä erikoisluonteen vuoksi Venäjä on myös tutkimustehtävän kannalta erityisasemassa edellä käsitellyn van Dülmenin typologian mukaisten varhaisabsolutististen valtioiden joukossa.

Keisari-suuriruhtinaan ja hänen alaistensa ruhtinassukujen muodostama hovihallinto alkoi muodostua varsinaisesti 1400-luvun alussa. 1400-luvun loppua kohden hallitsija satoi hovin ja hallitsevat suvut henkilöönsä erityisin palveluvelvoittein hovissa tai armeijassa. Ns. sukukirjat, jotka todistivat velvoitteiden luonteesta, yksilöivät hallitsijan apuna hänen tahdostaan olleen hallinnon. Tämä aiemmalle sukuvallalle luonteva jatkokehitys muodosti perustan myöhemmälle Venäjän hallinnon laajemmalle sitoutumiselle hallitseviin sukuihin ja poikkesi siten huomattavasti länsieurooppalaisesta historiasta, jossa hallitsijan ja aateliston valta-asetelma oli lähinnä säätyyn eikä sukuun nojautuva. Samalla Venäjältä jäi puuttumaan lännessä myöhäiskeskiajalta lähtien luonteenomainen kehityspiirre, säätyasemasta (suvuista) riippumattomien, yliopistoissa koulutuksensa saaneiden asiantuntijoiden vaikutus hallitsijoiden keskushallintoon.

³⁰ Esim. Stökl, s. 34–68 ja 84–106, Alef, s. 221–252 ja Kaiser, s. 164–186, kokoaivasti Tiihonen 1994 II, s. 146 ss.

Haliitsijan ja hänen ympärilleen muodostuneen sukuhallinnon lisäksi Venäjän valtajärjestelmään kuuluivat uuden ajan alussa duuma, paikallisruhtinaiden kokous sekä valtiopäivien edeltäjä, maa-aatelin, alempien virkamiesten, kauppiaiden sekä papiston muodostamat maapäivät. Duuma oli perinteisesti hallitsijan neuvonantajana tämän päätöksenteossa ja maapäivät käsittelevät 1500-luvun loppupuolelta alkaen valtakunnallisia asioita, erityisesti lakien säätämistä³¹. Huolimatta hallitsijanvallan heikkoudesta ja ylimmän hallinnon hajaannuksen ajasta 1600-luvulla keisarin yksinvaltiutus ja siihen nojautunut ylin keskushallinto edellä käsiteltyine perinteineen säilyi Venäjän uuden ajan keskushallinnon merkittäviin muutoksiin, Pietari Suuren hallituskauteen asti ennallaan.

Pietari Suuren hallituskaudella (1682–1725) hallitsija pyrki uudistamaan ylintä keskushallintoa ja vallanjakoa länsimaissa toteutuneen itsevaltiuden mallien suuntaan. Sukuihin ja kirkon erityisasemaan nojautuneen keisarin hallinnon tuli muuntua säännöksiin järjestetyksi, tehtävitäin ja arvoasteittain luokitelluksi virkakoneistoksi, jonka kasvava tehokkuus palvelisi keisarin asettamia päämääriä, Venäjän suurvalta-aseman korostamista.

Keisari ei kuitenkaan ollut riittävän vahva kukistaakseen täysin vanhaa perinnettä aatelissukujen vallasta ylimmässä keskushallinnossa. Tämä näkyi niissä tutkimustehtävän kannalta merkityksellisissä piirteissä, jotka olivat Pietari Suuren keskushallintouudistuksille ominaisia: muutokset eivät lakkautaneet sukuaatelin keskeistä asemaa, vaan muuntivat sen venäläiselle byrokratialle aina keisarivallan loppuun asti ominaisiin muotoihin. Uuden, säännöksiin järjestetyn keskushallintokoneiston sisään rakennettiin keisarin suosikkijärjestelmän avulla aatelin erioikeudet ylimpiin virkoihin. Samalla keisarin bysanttilainen itsevaltiutus läheni länsimaisen absoluutin asemaa keskushallinnon johdossa. Keskitetyn hallintojärjestelmänsä kautta keisari saattoi

³¹ 1500-luvulla duuman valta kasvoi tai väheni suuriruhtinaan henkilön myötä; vahvimmat suuriruhtinaat syrjäyttivät duuman kokonaan valtakunnallisesta päätöksenteosta tai käyttivät siihen kuuluvia sukuja mm. maapäiviä ja alemmaa paikallisaatelia vastaan. Maapäivien asema korostui 1600-luvulla heikkojen hallitsijoiden (1598–1613 sekä Romanov-suvun hallituskauden alku 1613–1682) aikana, jolloin maapäivät kokoontuivat vuosittain ja käsittelevät mm. vuosina 1648–1649 valtakuntaa koskevaa vuoden 1649 yleistä lakia (ulozenie), joka sisälsi periaatteita säätypohjaiseen hallintojärjestelmään siirtymiseksi keisarin itsevaltiutta rajoittaen. Tämä hanke ja maapäivien asema menetti kuitenkin merkityksensä keisarivallan vahvistuttua Pietari Suuren hallituskaudella. Ks. tarkemmin esim. Stökl, s. 301–307.

vahvistaa asemaansa kilpailuttamalla aatelial ylimmistä viroista ja niihin liittyneistä uusista erioikeuksista³².

Vuonna 1711 perustetun Venäjän ylimmän hallituselimen, senaatin syntyä oli 1600-luvun loppuvuosina edellä viitatuin tavoin edeltänyt duuman merkityksen väheneminen ja hallinnon päätöksenteon keskittyminen keisariin. Omaksuessaan vaikutteita hallinnon uudistamiseksi läntisestä Euroopasta, mm. Ruotsi-Suomesta, keisari oli 1680-luvulla ottanut käyttöön suppean virkamieskollegion päätöksentekomenettelynsä avuksi. Tämä toimi alkuvaiheessa keisarin apuna tämän ollessa ulkomailla, mutta muodostui sittemmin keisarin virkamieskansliaksi ja ministerineuvostoksi, joka laajalti korvasi duuman tehtävät keisarin ollessa kutsumatta duumaa koolle. Keisarin henkilökohtainen keskushallinto, joka asemaltaan oli verrattavissa läntisen Euroopan itsevaltiuksien järjestelmiin, toimi hallitsijan tahdosta yhä muutosidonaisemmin ja keskitetymin ja ennakoiti siten uuden hallituselimen perustamista³³.

Senaatti perustettiin käyttämään ylintä hallitusvaltaa, hoitamaan hallintoa ja taloudellisia asioita ja oikeudellisia asioita keisarin apuna. Senaatti oli ilmeisesti pääosin ruotsalaisten esikuvien mukaan jaettu kollegioihin, joiden päällikköinä oli yhdeksän virkamiestä³⁴. Päälliköiksi Pietari Suuri nimitti sukulaisiaan ja avustajiaan. Oikeudellisten asioiden käsittelyssä ei venäläisen perinteen mukaan hallintoa ja lainkäyttöä ollut eriytetty, vaan hallintoa ja tuomioistuinten toimintaa koskevat asiat käsiteltiin samoissa hallintoyksiköissä. Kollegioiden yhteydessä toimivat prokuraattori-nimikkeellä virkamiehet, joiden tehtävänä oli lähinnä kollegioiden asiakirjahallinto yhdessä kollegiisihteereiden kanssa sekä yhteydet paikallis- ja syyttäjähallintoon, myös eräät syyttäjätehtävät³⁵.

³² Tätä menettelyä käyttäen Pietari Suuri lakkautti vähitellen hallitsijan neuvonantajana perinteisesti toimineen duuman kasvattamalla ensin sen jäsenten lukumäärää sekä ohjaamalla sitten sen tehtäviä yhä enemmän hoviseremonioiden suuntaan. Uuden keskushallinnon virkojen perustamisen myötä keisarin suosikkijärjestelmä valikoi duuman jäseniä välittömästi keisarin yhteydessä tapahtuvaan uuden hallinnon päätöksentekoon, mikä huipentui vuonna 1711 senaatin perustamisen yhteydessä, jolloin duuma esitti keisarille lakkauttamistaan tarpeettomana. Vuonna 1720 annetut säännökset hallinnon järjestämisestä sekä 1722 annettu keisarillinen rankijärjestys keskushallinnon virkojen luokittelusta vahvistivat edelleen keisarin mahdollisuuksia valvoa keskitetysti sukuaatelia sekä estää tämän johdonmukainen vallankäyttö keisaria vastaan. Ks. tarkemmin esim. Le Donne 1991, s. 42–54 ja Tiihonen 1994 II, s. 167–172 ja 177–180.

³³ Ks. lähemmin esim. Amburger, s. 62.

³⁴ Amburger, s. 118–120.

³⁵ Le Donne 1984, s. 36–37.

Senaatin ja kollegioiden toiminnan yhteensovittamisesta vastaamaan asetettiin yliprokuraattori, jonka virkatehtäviin liittyi tutkimustehtävän kannalta merkittäviä piirteitä. Yliprokuraattori oli nimittäin keisarin suosikkina asetettu valvomaan keisarin puolesta senaatin toiminnan laillisuutta ja menettelymuotoja ja muistutti siten huomattavasti myöhemmin käsiteltäviä hallitsijan asiamiesinstituutioita. Kollegiohallinto oli kuitenkin oikeushallinnonkin osalta jäsentymätöntä, koska senaatin työnjako ja tehokkuus kärsivät suosikkijärjestelmän itsevaltaisista perinteistä. Keisarin uudistusten rajoituksessa hänen mielivaltaansa sekä hallinnon ulkoiisiin rakenteisiin aiempien vuosisatojen hallintokäytännöt sekä venäläiselle kollegiojärjestelmälle ominainen taistelu sukuaatelin ja uuden virkamiehistön välillä heikensivät hallinnon johdonmukaisuutta ja jatkuvuutta³⁶. Yliprokuraattorin aseman osalta tämä ilmeni selkästi Pietari Suuren hallituskauden jälkeisenä hallinnon hajaannuksen aikana sekä Katariina Suuren uudessa hallitusjärjestelmässä.

Pietari Suuren hallituskauden jälkeen seuranneena heikkojen hallitsijoiden aikana senaattijärjestelmä ja sen korvanneet hallituselimet muovautuivat lähinnä ylimmän aatelin vallankäytön välineeksi aina Katariina II:n hallituskauteen (1762–1796) asti, jolloin hallitsijan pyrkimykset itsevaltiuden vahvistamiseen jälleen heijastuivat ylimmän keskushallinnon rakenteeseen³⁷.

Katariina Suuren hallituskaudella vahvistunut muunnelma venäläisen itsevaltiuden perinteestä suosi ylintä sukuaatelia voimakkaammin kuin Pietari Suuren hallinto. Muodollisista hallinnon ja lainsäädännön uudistuksista riippumatta hallitsijan henkilökohtainen suosikkijärjestelmä vaikutti keskeisimmin senaattihallinnon muutoksiin Katariina Suuren aikana.

Heti hallituskautensa alussa keisarinna torjui suunnitelman korvata senaatti pysyvällä valtakunnanneuvostolla, joka ylimpänä hallituselimenä käyttäisi myös lainsäädäntövaltaa. Suunnitelman laatijan Nikita Paninin tavoitteina oli rajoittaa ylimmän aatelin ja korkeimman virkamiehistön eduksi hallitsijan itsevaltaa läntisen Euroopan valistuneen itsevaltiuden oppien mukaisesti. Valtakunnanneuvostossa, joka olisi edustanut vallitsevia poliittisia ryhmiä ja jakaantunut neljään valtiosihteerin johtamaan osastoon (ulko-, sisä-,

³⁶ Ks. lähemmin esim. Le Donne 1991, s. 75 ja 91–92 sekä yleisemmin Tiuhonen 1994 II, s. 189–193.

³⁷ Katariina Suuren edeltäneiden 1700-luvun hallitsijoiden ajan hallitusjärjestelyistä ks. tarkemmin esim. Amburger, s. 62–65 sekä Le Donne 1991, s. 80–81 ja 84 sekä 88.

sota- ja laivastoasiat), keisari olisi käyttänyt ratkaisuvaltaansa hänelle tehtyjen esitysten perusteella eli hallitsija olisi sidottu edustuksellisen hallinnon esityksiin. Suunnitelma edellytti järjestelmän vahvistamista uusien perustuslakien tasoisin säädöksin³⁸.

Suunnitelman kariututtua hallitsijan vastustukseen Katariina Suuri jakoi vuonna 1763 senaatin kuuteen osastoon, joita johtivat osastopäällikköinä yli-prokuraattorit, ensimmäistä osastoa pääprokuraattori. Osa kollegioista jätettiin kuitenkin senaatista itsenäisiksi, kun ulko-, sota- ja laivastokollegion asiat esiteltiin suoraan hallitsijalle. Järjestelmän ensimmäisinä vuosina asioita esitelti hallitsijalle nimenomaisten esittelysääntöjen mukaisesti pääprokuraattori ja senaatti noudatti toiminnassaan erityisesti lainsäädäntöasioiden suhteen muodollisia käsittelyjärjestyksiä, mutta hallitsijan keskittäessä valtaansa suosikkihallintoon vahvistamalla hallitsijan päätöksentekomenettely irtautui muutosidonnaisuudesta ja senaatti taantui vähitellen yhä teknisluonteisemman hallinnon toteuttajaksi.

Muutokset senaatin johtajaksi nousseen pääprokuraattorin asemassa seurasivat kuvailtua kehitystä. Ensimmäisen yliprokuraattorin (Katariina Suuren senaattiuudistuksen yhteydessä pääprokuraattoriksi nimetty) virka oli Pietarin Suuren hallituskaudella perustettu nimenomaan hänen asiamiehekseen ja edustajakseen valvomaan senaatin toimintaa. Keisarin silmäksi hallituksessa perustettu virka laajeni jo 1700-luvun puolivälissä ns. suppean konferenssin perustamisen yhteydessä ajoittain hallituksen johtotehtäviin eli orastavaan ministerihallintoon³⁹.

Katariina Suuren suosikkihallinnon myötä pääprokuraattori muodostui hallitsijan tärkeimmäksi edustajaksi ja asiamieheksi, joka valvoi senaatin osastopäälliköitä ja jonka kautta senaatin asiat esiteltiin hallitsijalle. Kun pääprokuraattorin hallitsijan nimissä suorittamat valvontatehtävät kohdentuivat kaikkeen keskushallintoon ja lainkäyttöön, hänen johtamansa senaatin ensimmäinen osasto, kanslia kasvoi senaatin voimakkaimmaksi yksiköksi ja pää-

³⁸ Suunnitelman synnyn pääsyynä oli aiemman tutkimuksen mukaan ennen muuta ylimmän aatelin tyytymättömyys itsevaltiuden toteutumiseen senaattijärjestelmässä virkakunnan, suvuaatelin valvonnasta etäännyneen keisarin suosikkihallinnon kautta. Ks. tarkemmin esim. Ransel 1975, s. 71 ja 1970, s. 443–463.

³⁹ Keisarinna Elisabet Petrovnan hallituskaudella (1741–1762) senaatin rinnalle asetettiin ns. suppea konferenssi käsittelemään sotaan ja rauhaan sekä ulkopolitiikkaan liittyviä asioita. Konferenssiin, joka on tulkittu Venäjän varsinaiseksi hallitukseksi kyseisenä aikana, kuului ulkoasiain- ja sotihallinnon johtohenkilöiden lisäksi pääprokuraattori (jo senaatin johtajana). Ks. lähemmin Tiuhonen 1994 II, 174–175 sekä mm. Amburger, s. 64–65.

prokuraattori nousi senaatin yläpuolelle ainoastaan hallitsijasta riippuvaiseen asemaan⁴⁰.

Katariina Suurta seuranneen keisari Paavali I:n hallituskaudella (1796–1801) ylintä keskushallintoa kohtasivat jälleen merkittävät muutokset. Pietari Suuren hallintojärjestelmän instituutioita elvytettiin ylintä aatelia Katariinan aikana suosinutta hallitsijan suosikkijärjestelmää heikentämällä. Keisari halusi edelleenkin pitää erityisesti ulko- ja sotilasasiat vain oman ratkaisuvaltansa piirissä, mutta vahvasti senaatin ja sen aiemman kollegiohallinnon toimintaa ohii merkittävimpien sukujen valtajärjestelmien.

Myös pääprokuraattorin valtaoikeuksia rajoitettiin huomattavasti, jolloin viran tehtäviksi jäivät seuraaviksi vuosikymmeniksi senaatin ensimmäisen osaston, senaatin kanslian päällikkötehtävät. Ne olivat ennen muuta senaatin hallinnon järjestämiseen liittyviä varsinkin keisari Aleksanteri I:n vuonna 1810 toteuttamien uudistusten jälkeen, joilla senaatin poliittiset ja taloudelliset valtaoikeudet siirrettiin uusille hallitus- ja lainsäädäntöelimille, ministerikomitealle ja valtakunnanneuvostolle. Venäläisen itsevaltiuden historiassa nämäkin olivat kuitenkin vain muunnelma aiemmasta perinteestä: keisarille ei nytkään muodostunut hänen valtaansa rajoittavaa tai edes sanottavammin institutionalisoivaa vastinetta, vaan uudet instituutiot toimivat täysin keisarin tahdon varassa, hänen epäitsenäisinä avustajinaan⁴¹.

Tultaessa 1800-luvun alkuun, tutkimustehtävän kannalta merkittävään taitekohtaan Suomen ylimmän keskushallinnon kehityksessä, venäläiseen hallitusjärjestelmään ei siten ollut vakiintunut läntisen Euroopan valtioille ominaisia vallanjakojärjestelmiä ylimmässä keskushallinnossa. Hallitsijan ja aateliston, sittemmin myös muiden säätyjen välinen valtataistelu, joka läntisessä Euroopassa oli saanut eri muotoja ja tuottanut mm. Englannissa ja Ranskassa keskiajalta lähtien hallitsijan hovista kasvaneen, hänen henkilöönsä sitoutuneen keskushallinnon, ilmeni Venäjälläkin ajoittain voimakkaana, mutta siltikin lähtökohtaisesti hallitsijan eduksi. Bysantin teokraattinen, kirkkolisesti väritetty keisariperinne ja virkoihin sekä keisarin palvelemiseen, ei vahvaan sääty pohjaiseen feodaalitaustaan perustunut aatelius keskittivät kaiken vallan keisarille. Tästä syystä myöskään hallitsijan asiantuntija- ja asia-

⁴⁰ Siten pääprokuraattorin virka muodostui itse asiassa eräänlaiseksi hallituksen johtajan, pääministerin tehtäväksi. 1700-luvun loppuvuosikymmeninä hänelle keskitettiin myös piiri- ja paikallishallinnon johto- ja valvontatehtävät. Tämä kehitys merkitsi myös aiemman kollegiohallinnon sivuuttamista ja osittaista lakkauttamistakin. Ks. tarkemmin esim. Le Donne 1984, s. 34–35 ja Amburger, s. 73–75.

⁴¹ Esim. Torke, s. 32–35.

miesjärjestelmä ei ollut hallitsijalle siinä määrin tarpeellinen väline taistelussa ylimmästä hallitusvallasta kuin läntisessä Euroopassa.

Ranska

Ranskan valtiollinen kehitys varhaisabsolutismista uuden ajan itsevaltiuteen, vallankumouksiin ja hallitsijavallan restauraatioon hahmottui keskiajan loppuvuosisatoina huomattavasti Englannin tapahtumista poikkeavaksi. Feodaaliaateli, joka Englannissa oli onnistunut rajoittamaan hallitsijan valtaa ja sitomaan hallitsijan edustuksellisen hallituksen vallan tasapainoasetelmaan, ei Ranskassa pystynyt estämään itsevaltiuden syntyä. Tämä johtui ennen muuta feodaaliaatelin hajanaisuudesta sekä hallitsijan kyvystä oikeuttaa valtaansa roomalaista oikeutta ja teokraattisia hallitsemisperinteitä omaksumalla⁴². Juuri tähän varhaisen itsevaltiuden justifikaatioon liittyy myös tutkimustehtävälle merkityksellinen hallitsijan asiantuntijoiden historia.

Hallitsijanvallan kasvu kohti itsevaltiutta alkoi Ranskassa vauhdittua sydänkeskiajalta lähtien, varsinaisesti kuitenkin keskiajan lopulla, jolloin hallitsija oli monin kohdin murtanut feodaaliaatelin asemaa maaomistustaan lisäämällä sekä erityisesti veronkantoon ja tuomiovaltaan liittyvää hallintoaan järjestämällä. 1200-luvun puolivälissä hallitsijan käytettävissä oli jo monitahoinen hovihallinto sekä varsinkin kuninkaallisista veronkerääjistä koostuva paikallishallinto, joka samalla toimi hallitsijan edustajana paikallista tuomiovaltaa käytettäessä.

Kuninkaallisen tuomiovallan järjestäminen oli alkanut varsinaisesti 1100-luvulta lähtien, jolloin oli hallitsijan toimesta perustettu hänen määräämiensä virkamiesten mukaan nimettyjä paikallistuomioistuimia (baillage- ja sénéchaussée-oikeudet). Hallitsijan hovista vähitellen eriytyneelle kuninkaan neuvostolle keskitettiin 1200-luvun puolivälissä myös tuomiovaltaa, jolloin osa neuvostosta muuttui Pariisiin ylioikeudeksi (Parlement de Paris). Alkuvaiheessaan ylioikeus ei vielä ollut kuninkaalle alisteinen, sillä neuvostoon kuulunut ylin feodaaliaateli rajoitti alkavaa itsevaltiutta vielä 1200- ja 1300-luvulla huomattavasti⁴³.

Pariisin ylioikeus ja myöhemmin perustetut maakuntien ylioikeudet (les parlements) toimivat hallitsijan nimissä maan korkeimpina tuomioistuimina, joilla oli myös hallitsijan määrittelemiä hallintotehtäviä. Tuomioistuimet sovelsivat tapaoikeutta ja roomalaista oikeutta, mutta absolutismin nousulle

⁴² Esim. Ullmann, s. 193–194 ja 210–221 sekä Ellul 74–78.

⁴³ Esim. Stone, s. 18 ss. ja Tamm, s. 279–281.

merkityksellistä niiden toiminnassa oli ennen kaikkea niiden uutta oikeutta hallitsijan tahdon mukaisesti luova tehtävä, korostettu riippumattomuus muiden oikeuslähteiden sitovuudesta.

Hallitsija tarvitsi laajenevan keskushallintonsa tehtäviin uusia hänelle uskollisia asiantuntijoita. Näiden perinteen aloittivat legistit, hallitsijan keskushallinnon oikeudelliset asiantuntijat, jotka saivat koulutuksensa läntisen Euroopan uusissa yliopistoissa ja joilla siten oli keskeinen yhteys roomalaista oikeutta tulkitsevan keskiajan oikeustieteen mahdollisuuksiin laajenevan hallitsijanvallan toteuttamisesta ja oikeuttamisesta⁴⁴.

Roomalaisen oikeuden laajeneva soveltaminen, jonka historialliset vaiheet eteläisessä ja pohjoisessa osassa Ranskaa poikkesivat huomattavasti toisistaan⁴⁵, edelsi osaltaan uuden ranskalaisen oikeustieteen (*mos gallicus*) perinteen syntyä. Italialaisten post-glossaattorien ja konsiliaattorien toimintaa, jonka juuret olivat Pohjois-Italian yliopistolaitoksen kasvua seuranneessa *Corpus Juris Civiliksen* tulkintatyössä, vastasi ranskalaisten skolastikkojen suorittama roomalaisen oikeuden eksegeettinen tutkimus. Skolastikkojen jälkeen keskiajan lopulla muodostunut, humanistiseksi nimetty oikeustieteen suunta, *mos gallicus*, joka etäännytti skolastikkojen tulkintamenetelmistä voimakkaammin uutta oikeutta luovaan suuntaan, kehitti myös opin hallitsijan rajoittamattomasta suvereenisuudesta (*merum imperium*). Tällä oli osaltaan huomattava merkitys absolutismin oikeuttamiselle.

Legistien tulo hallitsijan keskushallintoon sijoittuu Ranskassa aikaan, jota Tiihonen (1994 I, s. 132) on nimittänyt absolutismin rakentamisen ensimmäiseksi vaiheeksi. Tällöin, keskiajan lopulla, perinnöllisen kuninkuuden turvanneet hallitsijat nostivat ohi aatelin ja sitä vastaan avustajikseen oppineita asiantuntijoita, jotka sittemmin muodostivat kuninkaan hallinnon sol-

⁴⁴ Keskiajan oikeustieteellinen opetus jakautui pääosin kirkolliseen oikeuteen ja maalliseen, erityisesti roomalaiseen oikeuteen. Tämän jaottelun mukaan keskiajan oikeustieteen asiantuntijat jaettiin kirkollisen oikeuden tuntijoihin, kanonisteihin ja roomalaisen oikeuden tuntijoihin, legisteihin. Tarkemmin esim. Favier 1989, s. 243–250 ja Anners, s. 141.

⁴⁵ Eteläisessä Ranskassa sovellettiin *Breviarum Alaricianumin* ajoista laajalti kirjoitettua oikeutta ja eteläiset kaupungit Orléans, Toulouse ja Montpellier kehittyivät tärkeiksi roomalaisen oikeuden tutkimuksessa yhteyksineen Pohjois-Italian roomalaisen oikeuden tutkimuskeskuksiin, erityisesti Bolognan yliopistoon. Pohjoisessa sensijaan vallitsi tapaoikeus, jota Pariisin orastava keskushallinto ja ylin lainkäyttö kehittivät tarpeidensa mukaan. Paavin kieltäessä vuonna 1219 kirkollisista syistä roomalaisen oikeuden opetuksen Pariisin yliopistossa kuningas yhtyi Paavin näkemykseen perusteluin roomalaisen keisarin oikeuden soveltumattomuudesta maahan, jossa »*rex in regno suo imperator est.*» Ks. lähemmin esim. Tamm, s. 279.

mukohdat ja toimivat ylimmän keskushallinnon kuninkaallisina neuvonantajina ja valvojina. Samalla nämä sovelsivat oikeustieteen tuntemustaan hallitsijanvallan absoluutin ja suvereenin luonteen perustelemiseksi ja oikeuttamiseksi⁴⁶.

Jo vuonna 1278 Pariisin ylioikeuden synnyn yhteydessä kuningas oli luonut uuteen keskushallintoon viran, joka myöhemmin oli esikuvana hallitsijan oikeudellisten neuvonantajien viroille. Samalla kun ylioikeudelle kuninkaallisin säännöksiin määriteltiin kokoonpano ja menettelymuodot, perustettiin ylioikeuteen, joka myöhemmin varsinaisesti muodostui ylimmäksi tuomioistuimeksi, erityinen kuninkaallisen asiamiehen (procureur-général) virka, jonka tehtävänä oli valvoa kuninkaan etua ylioikeuden toiminnassa sekä huolehtia menettelymuotojen oikeellisuudesta ja järjestyksen ylläpitämisestä ylioikeudessa. Samalla hänen tuli valvoa kuninkaan nimissä tuomioistuinten tuomiopiiriin kuuluvien alempien tuomioistuinten toimintaa sekä esitellä tuomioistuimelle kuninkaan tahdon mukaisesti tämän antamat oikeudelliset asiakirjat (lettres du roi, edicts du roi). Virka oli kuninkaalle tarpeellinen, sillä ylioikeudella katsottiin olevan ylin lainkäyttövalta myös kuninkaaseen nähden. Kuninkaan ylimpään aateliin nähden vielä heikohko asema heijastui kuninkaan etujen valvonnan tarpeellisuuteen⁴⁷.

Seuraavina vuosisatoina ylimpien tuomioistuinten (les parlements) järjestelmä laajeni ja vakiintui. Kuninkaan itsevaltiuden vahvistuessa kuninkaallisten lainoppineiden asiamiesten, jotka toimivat kaikissa ylioikeuksissa⁴⁸ (procureur-général), avustajiksi perustettiin oikeudenkäyntiasiamiesten (avocat-général) virkoja. Nämä muodostivat kuninkaan oikeudenkäyntiasiamiesten ryhmän (le parquet), joka esiintyi ylioikeuksissa erityisesti kruunua koskevissa asioissa ja jota procureur-général kuninkaan edustajana valvoi. Le procureur-général ja les avocats-généraux tunnettiin ylioikeuksien »kuninkaan miehinä» (gens du roi)⁴⁹.

1700-luvun loppupuolella kuninkaan miehiin liittyi kuninkaallinen neuvonantaja (rapporteur du roi), jonka viran kuningas perusti avustamaan erityisesti Pariisin ylioikeutta kuninkaallisten säädösten tulkinnassa ja täytän-

⁴⁶ Esim. Favier 1989, s. 243 ss. Ks. myös yleisemmin Favier 1993.

⁴⁷ Stone, s. 24 ja Tamm, s. 280 ss.

⁴⁸ Ylioikeudet oli yleensä jo 1300-luvun lopulta lähtien jaettu vähintään kolmeen osastoon (chambres), joista tärkein oli ylituomarin johtama suuri osasto (Grand Chambre). Suuri osasto käsitteli mm. kaikki kuninkaan maanomistusta ja uutta kuninkaallista lain-säädäntöä koskevat asiat. Osastojen yhteiskokoonpanoa johti ylituomari ja valvoi kuninkaan nimessä hänen asiamiehensä (procureur-général). Stone, s. 17–24.

⁴⁹ Esim. Stone, s. 23–24.

töönpanossa eli valvomaan tuomioistuimen toimintaa kuninkaan tahdon mukaisesti. Perinteisten »kuninkaan miesten» sitouduttua 1700-luvun alkuun mennessä yhä vahvemmin tuomioistuinten toimintaan viran perustaminen liittyi kuninkaan ja aatelin taisteluun säädännäisoikeudellistuvan hallintojärjestelmän valtiudesta. Uusi kuninkaallinen virka ei kuitenkaan ehtinyt vakiintua ennen Ranskan suuren vallankumouksen aiheuttamia muutoksia⁵⁰.

Kuninkaan asiamiesten järjestelmä tuomioistuimissa säilyi 1700-luvun lopun murrosaikaan asti tyypillisenä osana ranskalaista itsevaltiutta ja sijoittui keskelle kuninkaan ja aatelin valtataistelua. Seuraavassa tarkastellaan, miten vastaava kehitys tapahtui varsinaisen hallitsijan hovihallinnon ja siitä muodostuvan keskushallinnon yhteydessä⁵¹.

Itsevaltiuden toteuttamisen toisessa vaiheessa hallitsija pyrki uudistamaan hallinnon rakenteita ja institutionalisoimaan näihin itsevaltiuden hallitusmallin asiantuntijaorganisaationsa avustuksella. Ranskassa tämä vaihe sijoittuu varsinaisesti 1500- ja 1600-lukujen hallitsijoiden, erityisesti Ludvig XIII:n (1610–1643) ja Ludvig XIV:n (1643–1715) hallituskausille, jolloin kuninkaiden voimakkaat neuvonantajat⁵² merkittävästi vaikuttivat ylimmän keskushallinnon rakenteellisiin uudistuksiin.

Ludvig XIII:n hallituskaudella toteutetuista uudistuksista tutkimustehtävän kannalta keskeisin oli kardinaali Richelieun ja Sullyn herttuan suunnittelema kuninkaan neuvoston muuttaminen ylimmän aatelin perinteisestä, kuningasta ohjaavasta kokoonpanosta kuninkaan tahdosta tarkemmin riippuvaksi hallitukseksi, jonka rinnalle muodostettiin neuvoston aatelin vastapainoksi kuninkaan ylin keskushallinto, uusi valtiosihteerien (*secrétaires d'état*) järjestelmä. Samalla neuvostosta erotettiin omaksi yksikökseen oikeudellisia asioita käsitellyt kuninkaan neuvosto (*conseil du roi*). Valtiosihteerit, jotka kuningas nimitti kanonistien ja legistien perinteeseen kuuluneista neuvonantajistaan ohi aatelin sukujärjestelmän, valmistelivat asioita neuvostoon, toimivat kuninkaan avustajina sekä valvoivat neuvoston menettelyjä hänen puolestaan. Kuninkaan suosikkihallinto yhdistyi uuteen virkahallintoon täl-

⁵⁰ Stone, s. 24–25. Stonen mukaan 1700-luvun »kuninkaan miehet» olivat yhteiskunnallisilta sidoksiltaan, päivittäisiltä rutiineiltaan ja asenteiltaan muuntuneet yhä voimakkaammin ennen muuta ylioikeuksien jäseniksi (*grand chambriers*), joiden toiminta palveli ennen kaikkea ylioikeuksia instituutioina.

⁵¹ Vrt. vallankumouksen jälkeisen myöhemmän kehityksen osalta esim. Colas, s. 630.

⁵² Aiemmassa tutkimuksessa esimerkkeinä ovat usein olleet kardinaalit Richelieu (1585–1642) ja Mazarin (1602–1661) sekä mm. Sullyn herttua (1559–1641) Ludvig XIII:n hallintouudistusten suunnittelijana. Ks. lähemmin esim. Bonney, s. 3–28, Ellul, s. 152–154 sekä Tiuhonen 1994 I, s. 132 ss.

löin myös siten, että kuninkaan erityisessä suosiossa olleita valtiosihteerejä nimitettiin kuninkaan neuvostoon ministereiksi (ministres d'état)⁵³.

Tiihosen edellä mainitun jaottelun mukaisessa itsevaltiuden kolmannessa vaiheessa Ludvig XIV:n hallituskaudella kuningas heikensi ylimmän aatelin valtaa edelleen hajottaamalla hallitusneuvoston pienempiin yksiköihin, konseljeihin, joita varten kuninkaan valitsevat virkamiehet valmistelivat asioita ohi ylimmässä ministerihallinnossa edelleen vaikuttaneen aatelin. Hovin kanslian päällikön, kanslerin asettaminen oikeudellisia asioita käsittelevän yksityisen konseljin (conseil privé) johtoon ilmensi edellä tarkastellun neuvonantajaperinteen jatkuvuutta ja vahvistumista itsevaltiuden voimistumisen myötä⁵⁴.

Siten Ranskassa ilmenee 1700-luvulle tultaessa tutkimuksessa tarkastelluista maista Englantia ja Venäjää selvemmin ja ajallisesti pitkävaikutteisimmin itsevaltiuden toteuttamispyrkimyksiin liittynyt hallitsijan erityishallinnon, asiantuntija- ja neuvonantajalaitoksen kehitys. Taistellessaan feodaali-aatelin valtapyrkimyksiä vastaan ja kykenemättä suoraan aatelin vallan rajoittamiseen hallitsijat pyrkivät muodostamaan vanhan neuvostohallituksen ja tuomioistuinlaitoksen rinnalle oman hallintonsa, jonka tehtävänä oli paitsi hallitsijan apuna ja hänen puolestaan valvoa hallitsijan etua myös vähitellen hajottaa ja korvata aatelin perinteistä valta-asemaa ja edustusta ylimmässä hallinnossa. Tutkimustehtävän kannalta keskeisiä esimerkkejä näiden pyrkimysten toteuttamisesta olivat sekä edellä tarkasteltu kuninkaallinen asiamies- ja neuvonantajajärjestelmä ylioikeuksissa että hallitsijan asiantuntijat keskuks hallinnossa. Tämä kehitys loi merkittäviä esikuvia myös Ruotsi-Suomen itsevaltiuden historian eräille piirteille.

Ruotsi-Suomi

Itsevaltiuden keskitetyn hallitsijajärjestelmän rakentaminen alkoi Ruotsi-Suomessa Kustaa Vaasan (1523–1560) hallituskaudella. Kuninkaan valinta vuonna 1523 sekä kuninkuuden muuttaminen perinnölliseksi vuonna 1544 perustuivat feodaali-aatelin ja hallitsijan sopimukseen läänityksiin jakautuvan maan hallitsemisesta. Vaasa-suku sai perinnölliset hallitsijaoikeudet takaamalla säätyjen oikeuksien ylläpitämisen. Keskiajan eurooppalainen valtataistelu

⁵³ Ellul, s. 152–154.

⁵⁴ Ellul, s. 156–159.

hallitsijan ja ylimmän säädyn välillä muutti kuitenkin asetelmaa pian hallitsijan hyväksi⁵⁵.

Hallitsijan vallan kasvu tapahtui Ruotsissa selvästi edellä tarkastellun mannereurooppalaisen kehityksen mukaisesti. Voidakseen heikentää valtaansa rajoittavaa feodaaliaatelin asemaa kuningas laajensi hallitsijan keskiaikaista hovihallintoa aateisneuvoston kanssa kilpailevaksi ja rinnakkaiseksi hallitukseksi ja kokosi tähän avustajikseen ulkomaisissa yliopistoissa koulutettuja asiantuntijoita. Samalla kuningas tukeutui keskushallintoaan alueellisesti laajentaessaan muiden säätyjen kannatukseen⁵⁶.

Kuninkaan hyökkäys kirkkoa vastaan uskonpuhdistuksen nimissä sekä lopulta neuvoston lakkauttaminen ja hallitusasioiden siirtäminen kuninkaan uuden asiantuntijahallinnon miehittämälle hovineuvostolle ilmensi Kustaa Vaasan hallituskauden loppuosalle luonteenomaista hallitsijanvallan kasvua aatelin tappioksi. Kuninkaan ylin keskushallinto ja paikallisesti hänen asiamiehinään toimivat käskynhaltijat ja voudit kavensivat erityisesti ylimmän feodaaliaatelin aiempia toimintamahdollisuuksia. Silti perinnöllinen kuninkuus Ruotsi-Suomessa säilyi koko Kustaa Vaasan hallituskauden ja vuosikymmeniä sen jälkeenkin keskiaikaisena hallitsijan ja feodaaliaatelin välisenä sopimuksena ilman täyden itsevaltiuden suvereeniuden tunnusmerkkejä⁵⁷.

Kuten itsevaltiuden kehityshistoriassa tyypillistä, hallitsijan vaihdos saattoi tarjota sukuaatelille mahdollisuuden vastaiskuun taistelussa kruunun ylimmästä vallasta. Hallitsijan aseman heikennyttyä Kustaa Vaasan jälkeisessä tämän perillisten taistelussa kruunun haltijasta ylin aateli pyrki palauttamaan hallitusvaltaansa saamalla kuninkaan lujittamaan hallitsijanvakuutuksin neuvoston asemaa. 1594 annetussa ohjelmakirjassa (*Postulata nobilem*) aateli ilmaisi tavoitteensa uudesta hallitusmallista: maan hallinto tuli järjestää neuvoston neuvojen mukaisesti, eikä lakeja saanut säätää ilman säätyjen ja neuvoston suostumusta. Lisäksi aateli määritteli yksityiskohtaisesti vaatimuksensa etuoikeuksistaan keskushallinnon (erityisesti kuninkaankanslian), tuomioistuinten ja paikallishallinnon ylimpiin virkoihin. Tämä aatelin valta-aseman uudelleenmäärittely oli ratkaiseva ylimmän keskushallinnon myöhemmälle kehitykselle⁵⁸.

Keskeistä aatelin ohjelmalle, jonka kuningas joutui hyväksymään, oli

⁵⁵ Esim. Lagerroth 1915, s. 61–78, Tiihonen 1994 II, s. 27 ss.

⁵⁶ Esim. Hildebrand 1896, s. 280–281 ja Lagerroth 1915, s. 79–106.

⁵⁷ Esim. Barudio 1991, s. 25 ja 1982, s. 42–44.

⁵⁸ Esim. Barudio 1982, s. 49–54 sekä Hildebrand 1896, s. 237 ss. Yleisemmin myös Tiihonen 1994 II, s. 34–36.

uudenlainen vallanjako hallitsijan ja aatelin välillä. Aateli hyväksyi perinnöllisen kuninkuuden ja siihen liittyvän valtakunnallisen hallinnon sekä kuninkaan ohjatun ylimmän ratkaisuvallan saadessaan etuoikeuden hallinnon keskeisiin virkoihin. Kuten Tiuhonen (1994 II, s. 36) on todennut, tämä hallitsijan ja alueellisesta feodaalimahdista hallintomahtiin siirtyvän aatelin kompromissi oli poikkeuksellinen koko Euroopassa. Siinä missä esimerkiksi Ranskassa ylin aateli koko itsevaltiuden kehityshistorian ajan vastusti kuninkaan keskushallintoa feodaalijärjestelmän tukirakenteistaan käsin, ruotsalainen aateli pyrki varmistamaan valtansa jatkuvuuden tukemalla uuden keskushallinnon muodostumista ja valtaamalla sen keskeiset kohdat. Tämä oli lähtökohta ruotsalaisen keskushallinnon jatkokehityksen myöhemmille, tutkimustehtävän kannalta merkityksellisille erityispiirteille.

Uusi, kuninkaanvakuutuksin ja aatelisprivilegioin (1612, 1617 ja 1622) vahvistettu vallanjako täsmentyi edelleen vuoden 1634 hallitusmuodossa, johon vuodesta 1612 kuninkaan kanslerina ja varakuninkaana toimineen Axel Oxenstiernan johtaman aatelin keskushallintoajattelu tiivistyi. Hallitusmuodon vallanjakoperiaatteiden mukaan kuningas oli kirkon, yleisen hallinnon ja tuomioistuinlaitoksen sekä sotavoimien johtaja aatelin saadessa etuoikeudet maallisen hallinnon ja lainkäytön keskeisiin virkoihin. Kuningas oli uuden keskushallinnon johtajana majesteetti (majestas realis) ilman itsevaltaista asemaa (dominium absolutum). Aatelin alkava muuntuminen virka-aateliksi tarkoitti samalla neuvoston vallan kasvua siihen yhteydessä olevan hallintokoneiston laajenemisen myötä⁵⁹.

Kustaa II Aadolfin hallituskauden (1611–1632) jälkeen hallitsijan ja aatelin vallanjako, jota Ruotsi-Suomen voimakas laajentumisperitiikka oli osaltaan perustellut, herätti yhä laajempaa vastustusta muiden säätyjen piirissä. Kustaa II Aadolfin kuoleman jälkeen neuvostoaateli nousi käyttämään ylintä valtaa ohi epäitsenäisen hallitsijan ja neuvosto-keskushallinnosta syrjässä olevien muiden säätyjen, valtiopäivien. Yhä voimakkaampi valtakeskittymä ylimmälle aatelille ja sen hallitsemalle virkakoneistolle sisälsi välittömät syyt vuosisadan jälkipuoliskolla toteutuneeseen hallitsijan liittoon muiden säätyjen kanssa ja hallitsijan itsevaltiuden toteutumiseen. Tämän kehityksen myötä syntyivät myös tutkimuksen kohteena olevan instituution välittömät edeltäjät kuninkaan hallinnossa⁶⁰.

⁵⁹ Esim. Barudio 1982, s. 109–115, 119–122 ja 124–128, Runeby, s. 79–109, Kulla, s. 8–24 sekä Ylikangas 1986, s. 63–74.

⁶⁰ Esim. Fähræus, s. 175–188 ja 215–257, Barudio 1976, s. 229, Runeby, s. 513–533 sekä Tiuhonen 1994 II, s. 50.

Aatelin aseman heikkeneminen, joka alkoi Kaarle X Kustaan hallituskaudella (1654–1660) ns. neljänneksen peruutuksella ja kuninkaan ohi neuvoston tekemillä virkanimityksillä, huipentui 1680-luvulla Kaarle XI:n hallituskaudella (1660–1697) suoritettuun reduktioon, aatelille lahjoitettujen tilojen ja maaverojen palauttamiseen kruunulle. Valtiopäivät oli jo vuonna 1660 vaahtanut neuvoston asettamista vastuuseen valtiopäiville, vuonna 1680 valtiopäivät vapautti samassa tarkoituksessa ja uuden valta-asetelman mukaisesti kuninkaan hallitusmuodon velvoitteista, mikä merkitsi kuninkaan oikeutta hallita ilman neuvoston mielipidettä. Vuonna 1693 kuningas huipensi valtansa sotatilaan nojautuen lopullisesti itsevaltiudeksi. Neuvosto oli valtiopäivien suostumuksella muutettu kuninkaan epäitsenäiseksi avustajaksi⁶¹.

Uusi itsevaltius ei kuitenkaan edellä tarkastellun historian vuoksi voinut olla vakaalla pohjalla. Hallitsijan ja aatelin aiemman liiton seurauksena muodostunut aatelin poikkeuksellisen vahva asema virkakoneistossa oli tehokas vastavoima itsevaltiuden toteuttamiselle ja hallinnoinnille. Juuri tästä syystä itsevaltiutta vahvistava hallitsija tarvitsi erityisesti Ruotsi-Suomessa tukseen perinteiseen keskushallintoon sitoutumattomia avustajia ja asiantuntijoita, joiden avulla hän saattoi sivuuttaa valtaansa jarruttavan hallintojärjestelmän eurooppalaisten itsevaltioiden esikuvien mukaisesti.

Kuninkaallinen asiamiesjärjestelmä sekä neuvostohallinnon jakaminen aiempia kollegioita pienempiin, kuninkaan tahdon mukaisesti toimiviin yksiköihin ilmeni varsinaisesti vuodesta 1681, josta lähtien kuningas lakkasi täyttämästä aatelille perinteisesti kuuluneita ylimmän keskushallinnon virkoja (drotsi, marski, kansleri). Vuonna 1686 virat korvattiin kollegioiden presidenttien viroilla, joihin kuningas nimitti suosimiaan asiantuntijoita lähinnä alemmasta aatelistosta, papistosta ja porvaristosta. Uudet keskushallinnon virkojen perustamis- ja täyttämiskäytännöt johtivat 1700-luvun alkuun mennessä ylimmän aatelin syrjäytymiseen hallitusvallasta, joka ohjautui kuninkaan hallitukseen, uusien asiantuntijoiden muodostamaan neuvostoon ja sen osiin⁶².

Kaarle XII:n hallituskaudella (1697–1718) tämä kehitys täydentyi kuninkaan itsevaltaisten menettelymuotojen myötä. Kuningas, jonka hallinto sotien yhteydessä siirtyi osaksi hänen mukanaan, sivuutti valtiopäivät ja neuvostohallinnon kokonaan ja hallitsi maata luotettujen avustajiensa kabinet-

⁶¹ Esim. Carlson 1856, s. 395–410 ja 1874, s. 331–373, Carlsson-Rosén 1969, s. 483–488 sekä 505–519, Hildebrand 1896, s. 359–363 ja 423–428 ja Fåhræus, s. 215–249.

⁶² Esim. Roberts 1965, s. 214–217, Asker, s. 37, Jyränki 1963, s. 30–45 ja Tiuhonen 1994 II, s. 53–54 sekä yleisemmin Lövgren 1980.

tien johtajana tavalla, joka monilta osin vastaa edellä tarkasteltuja ranskalaisen itsevaltiuden kehityspiirteitä Ludvig XIV:n hallituskaudella⁶³.

Nämä kuninkaan hallinnon erityispiirteet karoliinisena aikana, varsinkin Kaarle XII:n hallituskauden jälkipuoliskolla, olivat omiaan korostamaan kuninkaallisten (oikeus)asiamiesten merkitystä hallitsijan välineenä keskitetyn vallan välittömään käyttöön ja syrjäytettyjen tahojen valvontaan. Juuri tätä taustaa sekä keskushallinnon juridisoitumista vasten selittyy myös kuninkaan korkeimman asiamiehen viran (konungens högsta ombudsman) perustaminen vuoden 1713 kansliajärjestyksessä, jolla kuningas pyrki sääntelemään ylimmän hallinnon muotoja hallitustapansa mukaiseksi⁶⁴.

Säädännäisoikeuden korostuva merkitys juridisoituvan hallintokoneiston järjestämisessä ja toiminnassa oli tällöin välitön syy hallitsijan ylimmän oikeudellisen asiantuntijan tarpeellisuudelle itsevaltiuden toteuttamisessa⁶⁵. Kuninkaan korkeimman asiamiehen tehtävät olivat eurooppalaisen itseval-

⁶³ Esim. Carlson 1881, s. 113–129 ja 1885, s. 298–327, Carlsson-Rosén 1969, s. 553–559, Fähræus, s. 301–316 ja 451–491, Lagerroth 1945, s. 56–57, Lövgren 1983, s. 86–87 ja 1984, s. 75, Wedberg, s. 22–27 sekä Lagerroth 1972, s. 113–118. Kaarle XII:n ulkopoliittisten toimenpiteiden osalta vrt. Jonasson, esim. s. 75–100. Jyräni (1963, s. 30–53) on tarkastellut ruotsalaisen keskushallinnon ministerimyötävaikutuksen historiallisia kehityspiirteitä, jotka selvästi liittyvät ranskalaisiin esikuviin mm. valtiosuhteijärjestelmän osalta. Ks. myös edellä s. 26–27.

⁶⁴ Esim. Fähræus, s. 456–461. Ks. myös jäljempänä s. 33 ss. Kuninkaallisten oikeusasiamiesten käyttö oli yleistynyt kuninkaan toiminnassa erityisesti 1600-luvun jälkipuoliskon reduktio-oikeudenkäyntien myötä. Erityisesti Ylikangas on selvittänyt, että kuninkaan taistelu ylhäisaatelien vastaan reduktiotoimenpiteiden kautta synnytti suuren määrän oikeudenkäyntejä, joissa kruunua edustivat erityiset kuninkaalliset asiamiehet (ombudsman) avulla. Oikeudenkäyntien välittömänä syynä olivat aatelin yritykset erilaisin oikeudellisin järjestelyin, omaisuudensiirroin, välttää omaisuuden palauttaminen. Tällöin kuninkaallisten asiamiesten päätehtävänä oli osoittaa ao. oikeustoimet pätemättömiksi. Aatelilla säilyi kuitenkin mahdollisuus vedota oikeudenkäynneissä roomalaiseen oikeuteen ja tapaoikeuden tulkinnanvaraisuuteen. Tämä tilanne tuotti keskeisen syyn kuninkaalle pyrkiä säädännäisoikeuden uudistamiseen ja kokoamiseen. Kuninkaan tahto ilmeni vuoden 1686 suuren lakikomission asettamisessa sekä myöhemmin komission työn keskittymisessä laajan kodifioinnin sijasta ensisijaisesti reduktio-oikeudenkäynneissä kuninkaalle tarpeellisten oikeudenalojen, erityisesti perhe- ja perintöoikeuden uudistamiseen. Ylikangas 1984, s. 1338–1340 ja 1975, s. 1–14 (roomalaisen oikeuden omaksumisen yleisemmästä taustasta Ruotsissa). Vrt. myös esim. Inger 1984. – Oikeudenkäyntiasiamiesten yleisemmästä kehityshistoriasta ks. Letto-Vanamo, esim. s. 81–102.

⁶⁵ Tämä kehitys vastaa hyvin Max Weberin analysoimaa herruusjärjestelmän juridisoitumista säädännäisoikeuden muodostuessa järjestelmän tukirakenteeksi ja synnyttäessä laajenevia tarpeita järjestelmän uuden luonteen hallitsemiseksi ja ohjaamiseksi. Esim. Weber 1972, s. 482–503 sekä Tihiönen – Ylikangas, s. 33–40 ja 119 ss.

tiuden edellä tarkasteltujen perinteiden mukainen muunnelma ruotsalaiseen valtajärjestelmään. Korkein asiamies sai tehtävikseen lujittaa itsevaltaa asemaa lähinnä kahdella tavalla: hän oli tarvittaessa kuninkaan lainoppineena avustajana tämän päätöksenteossa, mikä johti vähitellen hänen läsnäolonsa vakiintumiseen erilaisissa kuninkaallisissa esittelymenettelyissä. Lisäksi asiamies toimi kuninkaan silmänä keskushallinnossa, tämän nimessä ja puolesta hallinnon ja lainkäytön valvojana. Tämä toimivalta liittyi selvästi aiempaan kuninkaan asiamiesten käyttöperinteeseen aina Kustaa Vaasan hallituskaudelta asti ja ilmeni säädännäisoikeuden osalta asiamiehen ylimpänä valtana valvoa säädösten oikeaa eli kuninkaan tahdon mukaista soveltamista.

* * * *

Mihin keisarillisen senaatin prokuraattori-instituution juuret siis juontavat? Yhteydet eurooppalaiseen vallankäytön historiaan, erityisesti hallitsijan aseman muutoksiin ovat ilmeiset. Edellä oleva yleispiirteinen kansainvälinen vertailu osoittaa, että nimenomaan hallitsijan ja hallitsevan ylimmän säädyn välinen taistelu vallasta loi keskiajalla kehityspiirteitä, jotka uuden ajan alussa tiivistyivät kiistoiksi hallitsijan itsevaltiuden toteuttamismahdollisuuksista ja sittemmin synnyttivät instituution esikuvat.

Englannissa hallitsijan itsevaltaisten pyrkimysten tappio johti muista vertailumaista poikkeavaan lopputulokseen ylimmän valtiollisen vallankäytön ja siihen liittyvän keskushallinnon järjestämisessä. Hallitsijan sitominen edustukselliseen vallankäyttöön hallituksessa ja parlamentissa sekä omintakeisen, anglosaksiseen tapaoikeuteen laajalti perustuvan oikeusjärjestelmän vahva, roomalaisen oikeuden omaksumista rajoittava asema suuntasivat kehitystä Englannissa muusta Euroopasta poikkeavaan suuntaan. Englantilainen järjestelmä ei voinut muodostua esikuvaksi Ruotsi-Suomen nousevalle itsevaltiudelle.

Venäjällä itsevaltius kasvoi keskiajalta lähtien bysantin jumal-keisari perinteiden mukaan. Aatelin johtavan yhteiskunnallisen aseman perustana oli keisarin suosiosta riippuvainen suku, ei läntiseen tapaan feodaalisääty. Tämä aiheutti lähtökohtaista sitoutumista hallitsijaan ja painotti valta-asetelmaa keisarin itsevaltiuden hyväksi. Yhteiskunnallisten sääntelyjärjestelmien jäsentymättömyys, oikeusjärjestyksen eriytymättömyys sekä säädännäisoikeuden eurooppalaisittain hyvin myöhäinen omaksuminen korostivat Venäjän kehityksen poikkeavuutta muusta Euroopasta.

Venäjä oli siten myös keskushallinnon rakentumisen osalta myöhässä läntiseen kehitykseen nähden. 1600-luvun lopulla ja 1700-luvulla, siis jo Ruotsi-Suomen ylimmän keskushallinnon muodostuttua kollegiorakenteiseksi, Venäjän hallinnossa tapahtui muutoksia läntisen Euroopan esikuvien mukaisesti, mutta monilta osin vain pinnallisesti. Muutokset mukautettiin vanhaan

valtaperinteeseen, jonka mukaan keisari oli riippumaton sekä hallintojärjestelmistä että niiden säädännäisperusteista. Tässä tilanteessa itsevaltiaan käyttötarkoitukset käskyläisjärjestelmälleen olivat toiset kuin läntisten itsevaltiuksien valtataisteluissa.

Läntisen manner-Euroopan, erityisesti Ranskan hallitsijanvallan kehitys on selvästi esikuvana Ruotsi-Suomessa 1600-luvun lopulla toteutuneelle ja Kustaa III:n hallituskaudella uudistuneelle itsevaltiudelle. Ranskan hovin asemalla läntisen maailman keskipisteenä Ludvig XIV:n aikana oli tunnetut heijastusvaikutuksensa. Ranskalaisen itsevaltiuden lujittamisessa ilmenneet piirteet omaksuttiin Ruotsi-Suomeen kuitenkin soveltuvin kohdin: Ruotsi-Suomessa toteutettuun perinnölliseen kuninkuuteen liittynyt hallitsijan ja aateilin sopimus ylimmän keskushallinnon rakentamisesta ja varaamisesta aateilin etuoikeudeksi tuotti vahvan keskushallinnon ja loi sen sisälle laajenevan säädännäisoikeudenkin menetelmin käytävän valtataistelun, joka selitti hallitsijan asiamiesjärjestelmän tarpeellisuuden, luonteen ja sijoittumisen taistelun osapuoliin nähden⁶⁶.

Seuraavassa tarkastellaan tätä kehitystä edellä esitetyn vertailun ajallisesti päätekohtasta, Kaarle XII:n korkeimman asiamiehen asettamisesta lähtien. Tarkastelu muodostaa alussa todetuin tavoin yhdessä autonomian aikaa käsittelevän jakson kanssa yleispiirteisen johdannon tutkimuksen pääosalle.

1. Ruotsi-Suomen aika

1.1 Itsevaltiuden aika (1672–1719): kuninkaan korkein asiamies

Valtioneuvoston oikeuskansleri-instituution sekä sen välittömän edeltäjän, keisarillisen senaatin prokuraattorin viran vaiherikas historia juontuu edellä

⁶⁶ Weber (esim. 1972, s. 124 ss.) on jaotellut valtajärjestelmät (Herrschaft, herruus) rationaalisiin, traditionaalisiin ja karismaattisiin päälajeihin niiden oikeuttamisperusteiden mukaan. Tämän jaotellun perusteella Ruotsi-Suomi on 1600-luvun lopussa luonnehdittavissa rationaalistuvaksi, laajenevasti säädösperusteiseksi järjestelmäksi Venäjän edustaessa bysanttilaiseen absolutismiin rakentunutta traditionaalista herruusjärjestelmää, jossa oikeuttamisperusteina ovat hallitsijadynastian perinteiden lisäksi uskonnollisväritteiset, karismaattiset piirteet. Rationaalisen, juridisoituvan valtajärjestelmän oikeuttaminen lainsäädännöllä sisältää Weberin mukaan lähtökohdat myös järjestelmää toteuttavan asiantuntijahallinnon kehitykselle. Tähän asetelmaan sopii hyvin myös säädösteitse legitimoidun itsevaltiaan asiamiesjärjestelmän kehitys Ruotsi-Suomessa 1600-luvun jälkipuoliskolta lähtien.

johdanto-osassa tarkastelluin tavoin Ruotsi-Suomen keskushallinnon muutoksiin 1600-luvulla. Kuten havaittiin, instituution varsinainen alku on paikannettavissa kuninkaan korkeimman asiamiehen (Konungens högsta ombudsman)⁶⁷virkaan, joka perustettiin Ruotsin vuoden 1713 kansliajärjestyksessä ja jota varten vahvistettiin 26.10.1713 erityinen ohjesääntö⁶⁸. Tätä ennen oli jo vuonna 1605 perustettu kruunun erityisen syyttäjän virka (Riksens fiskal såsom kronans åklagare), joka Svean hovioikeuden perustamisen yhteydessä liittyi uuteen oikeusasteeseen ja mainittiin vuoden 1634 hallitusmuodossa. Vuoden 1634 keskushallinnollisiin uudistuksiin liittyen perustettiin myös uusi sota-oikeuksien syyttäjävirka (Riksgevaldiger)⁶⁹.

Vuonna 1638⁷⁰ laajennettiin todetun syyttäjäviran (Riksgevaldiger) tehtäviä sen nimen muuttamisen yhteydessä syyttäjätehtävistä yleisen oikeushallinnon valvonnan suuntaan, jolloin uuteen virkaan (Generalriksschultz) kuuluva valvonta säädettiin ulottumaan koko valtakuntaan sekä siviili- että sotilasasioissa. Viran tehtäviin kuului valvoa, että kaikkia voimassa olevia säännöksiä ja määräyksiä noudatettiin.

Kuten aiemmassa viran historiaa korkeassa arvioinnissa on esitetty⁷¹, viran perustamista ei ilmeisesti seuraavina vuosikymmeninä kuitenkaan pidetty riittävänä viran tehtäviin asetettujen odotusten toteutumiseksi, sillä jo vuonna 1665 perustettiin erityinen säädösten noudattamisen valvontaa suorittava virka (Generalinspektorsämbete), jolloin Generalriksschultzin virkatehtävät ilmeisesti aiempaa tosiasiallista kehitystä seuraten kohdentuivat erityisesti syyttäjätehtäviin ja -valvontaan.

Kuninkaan itsevaltiuden vahvistuessa Kaarle XII:n hallituskauden myötä valvontatehtävät keskittyivät kuitenkin edellä tarkastelluin tavoin vuoden 1713 kansliajärjestyksellä perustettuun uuteen kuninkaan asiamiehen virkaan.

Vuoden 1713 kansliajärjestyksen mukaan kuninkaan korkein asiamies, joka samalla toimi oikeusrevision päällikkönä, valvoi lakien ja asetusten noudattamista ja virkavelvollisuuksien täyttämistä. Tätä kuninkaan tahdosta ja hänen edustajanaan toteutettavan valvontatehtävän perussisältöä täydensi korkeimman asiamiehen velvollisuus olla, siinä laajuudessa kuin hänen muut virkatehtävänsä sallivat, läsnä oikeudellisten asioiden käsittelyssä kuninkaan

⁶⁷ Cantzlie-Ordningen den 26. Okt. 1713. Tässä luvussa (1. Ruotsi-Suomen aika) tarkasteltuja säädöksiä on koottu esim. teoksiin Schmedeman 1706, Stiermann 1728, 1729, 1733 ja 1747–75, Ståhlhammar 1749, af Ugglas 1776–1794 ja Norell 1800 sekä teokseen Utdrag utur alla... Publique Handlingar, Placater, Förordningar, Resolutioner och Publicationer som Riksens styrsel... angå (1719–1808).

⁶⁸ Instruction för Konungens högsta ombudsman den 26. Okt. 1713.

⁶⁹ Ks. myös Charpentier, s. 206.

⁷⁰ Instructionen den 28. April 1638.

⁷¹ Charpentier, s. 206.

neuvostossa ja muussa kuninkaallisessa päätöksenteossa sekä tällöin tehdä huomautukset asian käsittelyssä havaitsemiensa mahdollisten lainvastaisuuksien johdosta ja lausua, miten tällöin olisi laillisesti toimittava⁷².

Kuninkaan korkeimman asiamiehen ohjesääntö, joka annettiin yhtä aikaa kansliajärjestyksen kanssa täsmensi kuninkaan korkeimmaksi oikeudeksi neuvonantajaksi asetetun valvojan tehtävät edellä todetun tehtäväkonaisuuden mukaisesti yksityiskohdittain, jolloin ohjesäännön kohdat täsmensivät korkeimman asiamiehen valvontatehtävien sisältöä, hänen oikeuttaan syytteiden nostamiseen ja muuhun virkavelvollisuuksien vastaisen toiminnan arvosteluun sekä aloitteiden tekemiseen uusien säädösten aikaansaamiseksi⁷³.

Itsevaltiuden valtiollis-yhteiskunnallisessa tilanteessa kuninkaan korkeimman asiamiehen säännöspäätökset, kuninkaan tahdosta muodostetut tehtävät ilmenivät edellä (s. 30 ss.) kuvailluin tavoin kuninkaan tosiasiallisia toimintamuotoja seuraten. Kuninkaan syrjäytettyä valtiopäivät ja korkeimman valtiollisen vallankäytön keskittyttyä neuvostoltakin kuninkaalle sekä sotatilan jatkuessa korkeimman asiamiehen toimenpiteet liittyivät karoliinisella ajalla lähinnä erilaisiin kuninkaan antamiin valvontatehtäviin sekä osallistumiseen kuninkaan tahdon mukaisesti tämän päätöksentekoon. Siten virka sai olosuhteiden johdosta muodollisia tehtäviään jossain määrin vähäisemmän käytännöllisen merkityksen⁷⁴.

1.2 Säätyvallan aika (1719–1772): oikeuskansleri säätyjen luottamusmiehenä

Kaarle XII:n kuoleman jälkeen alkanut kehitys kuninkaan itsevaltiuden pois-tamiseksi synnytti tarpeen valtiollisen vallanjaon määrittelemiseksi uudelleen. Erityisesti aatelille tarjoutui mahdollisuus itsevaltiuden myötä menetettyjen oikeuksien palauttamiseen. Vuosina 1719 ja 1720 säädetyt hallitusmuodot sekä vuoden 1723 valtiopäiväjärjestys heikensivätkin olennaisesti kuninkaan asemaa aatelin valtarakenteisiin, säätyvaltiopäiviin, hallintoon ja armeijaan nähden muun muassa lakien säätämisen, asetusten vahvistamisen, sodan aloittamisen ja valtiovarainhoidon suhteen. Myös kuninkaan ulkopoliittista suvereniteettia rajoitettiin tämän nimenomaisella velvoitteella selostaa ulkopoliittisia toimenpiteitään säädyille⁷⁵.

⁷² Kansliajärjestys, järjestyssäännökset.

⁷³ Instructionen den 26. Okt. 1713, erit. kohdat 1.–5.

⁷⁴ Esim. Naumann, s. 2–4 sekä yleisemmin viitteet edellä s. 30 ss.

⁷⁵ Esim. Stavenow 1922, s. 3–51, Lagerroth 1945, s. 58–74, Lagerroth 1947, s. 5–15, Roberts 1986, s. 59 ss. ja Tiihonen 1994 II, s. 57–61.

Uuden vallanjaon myötä kumottiin vuoden 1719 kansliajärjestyksellä vuoden 1713 kansliajärjestys sekä sen perusteella annettu kuninkaan korkeimman asiamiehen ohjesääntö⁷⁶. Vuoden 1719 kansliajärjestys sisälsi myös säännökset oikeuskanslerin (justitiae cantzleren) viran asemasta ja tehtävistä. Ne säätivät oikeuskanslerille suurelta osin samansisältöisen virka-aseman kuin kuninkaan korkeimmalla asiamiehellä oli ollut, joskin kuninkaan itsevaltiuden rajoittamiseen liittyvät muutokset heijastuivat myös oikeuskanslerin toimivaltaan. Samalla kun oikeuskanslerin tehtävät lakien ja asetusten noudattamisen sekä virkavelvollisuuksien täyttämisen valvonnassa säilyivät ennallaan oikeuskansleri irroitettiin itsevaltiuden tuottamasta ensisijaisesta yhteydestä kuninkaaseen.

Tämä ilmeni erityisesti vuonna 1719 oikeuskanslerille annetun ohjesäännön⁷⁷ määräyksistä, jotka suurelta osin olivat sisällöllisesti yhtenevät kuninkaan korkeimman asiamiehen vuoden 1713 ohjesäännön kanssa kuitenkin siten, että oikeuskansleri ei enää saanut suorittaa valvontatehtäviinsä kuuluvia tarkastuksia (expeditioner) kuninkaan nimissä eikä tällöin erottaa (suspendera) virkamiehiä ja asettaa kuninkaan nimissä toisia heidän tilalleen⁷⁸.

Säätyjen aseman korostuttua karoliinisen itsevaltiuden päättymisen myötä uuden laillisuusvalvojan, oikeuskanslerin virka-asema painottui siten uuden vallanjaon mukaiseksi. Kuninkaan korkeimman asiamiehen toimittua kuninkaan avustajana ja oikeudellisenä asiantuntijana ja vain tälle vastuunalaisena tämän päätösten kanavoituessa valtakunnan hallintoon oikeuskanslerin tehtävänä oli säätyvallan alkuvuosien lainsäädäntöön kirjattujen ylimpien valtiollisten valtaoikeuksien soveltamisen seuraaminen erityisesti säätyjen luottamusmiehenä.

Tämä merkitsi vuosien 1719 ja 1720 hallitusmuotojen sekä vuoden 1723 valtiopäiväjärjestyksen säätyjen, varsinkin aatelin merkitystä korostavien säännösten sekä vallitsevan valtiollisen tilanteen valossa tosiasiallisesti kuninkaan ohjaamista muuttuneiden valtasuhteiden mukaiseen hallintoon aatelin tahdosta sen ohjaamien säätyvaltiopäivien ja keskushallinnon käyttäessä monilta osin ylintä valtiollista päätösvaltaa.

Siten viran tehtävät ja virka-asema sitoutuivat sen aiemman perinteen vaikutuksesta keskeisesti paitsi siihen oikeudelliseen aineistoon, joka säänteli

⁷⁶ Cantzlie-Ordningen den 25. Junii 1719.

⁷⁷ Instructionen för Justitiae-Cancelleren/Cantzleren, den 25. Junii 1719. Esim. teoksessa Utdrag Utur alle ifrån den 7. Decemb. 1718 utkomne Publique Handlingar, Placater, Förordningar, Resolutioner och Publicationer I 1718–1730, s. 109–110.

⁷⁸ Ks. myös esim. Charpentier, s. 207.

ylimmän valtiollisen vallan käyttämistä, myös niihin instituutioihin, jotka tuon aineiston sekä muiden vaikutuksellisten tekijöiden perusteella ylintä valtaa käyttivät. Nimenomaisten valvontatehtäviensä ohella oikeuskansleri oli säätyjen valitsema luottamusmies ja niiden lainopillinen neuvonantaja.

Muutokset säätyjen ja kuninkaan välisessä vallanjaossa heijastuivat oikeuskanslerin asemaan koko 1700-luvun säätyvallan ajan. Säätyvallan ajan alun keskeisimmät muutokset oikeuskanslerin virka-asemassa liittyivät lähinnä vuoden 1720 hallitusmuodosta johtuviin tehtäviin hovioikeuksiin nähden. Oikeuskanslerin velvollisuutta hovioikeuksien syyttäjien valvontaan painotettiin toteamalla oikeuskanslerin virka-asema hallitusmuodossa nimenomaan hovioikeuksien toimintaa koskevan sääntelyn yhteydessä⁷⁹.

Säätyvallan ajalle tyypillisiä säätyjen asemaa kuninkaaseen nähden oikeuskanslerin toiminnassa kuvastavina ovat myös vuoden 1720 hallitusmuodon säännökset oikeuskanslerin velvollisuudesta antaa säätyvaltiopäiville kertomus lakien ja asetusten noudattamisesta⁸⁰.

1720-luvulta lähtien aina kustavilaisen ajan alkuun säätyvaltiopäivät käsitelivät useita suunnitelmia ja lainsäädäntöhankkeita, jotka suoraan tai välillisesti koskivat myös oikeuskanslerin virka-asemaa. Myöhemmän kehityksen ja tutkimustehtävän kannalta merkityksellisiä näistä ovat erityisesti vuosien 1766 ja 1770 säädökset oikeuskanslerin virka-aseman muuttamisesta. Niillä toteutetut muutokset täydensivät muodollisestikin Kaarle XII:n hallituskauden päätyttyä alkaneen kehityksen oikeuskanslerin muuttumisesta itsevaltiaan kuninkaan asiamiehestä säätyjen luottamusmieheksi sekä merkitsivät oikeuskanslerin ja säätyjen keskinäisen aseman lähentymistä entisestään ennen Kustaa III:n valtakauden tuottamia täysin vastakkaisia kehityspiirteitä. Samalla nämä muutokset ilmensivät sitä säätyvallan loppuajan valtiopäivillä vallinnutta ajattelua säätyvallan perustuslakien ja niiden mukaisen hallitusjärjestelmän noudattamisen valvonnasta, jota on yksityiskohtaisesti käsitelty aiemmassa tutkimuksessa⁸¹.

Säätyjen aloitteesta säädettiin 12.11.1766 annetulla asetuksella⁸², että oikeuskanslerin valitsivat säädyt valintaa seuraaviin valtiopäiviin päätyväksi virkakaudeksi kerrallaan. Kuninkaan menetettyä näin oikeutensa oikeuskanslerin nimittämiseen määrättiin 9.3.1770 annetussa oikeuskanslerin ohjesään-

⁷⁹ 2.5.1720 annetun HM:n kohta 23.

⁸⁰ Vrt. edellinen alaviite.

⁸¹ Erityisesti Jyräki 1989, s. 64–72. Ks. yleisemmin Brusewitz 1916.

⁸² Förordningen den 12. Nov. 1766. Säätyjen aloitteen taustahistorian osalta ks. lähemmin esim. Hidén 1967, s. 346 ss.

nössä⁸³ oikeuskanslerin velvollisuudesta olla läsnä oikeudellisten asioiden käsittelyssä revisio-, sota- ja kamariekspeditioissa sekä nimenomaisesti myös valvoa hallitusmuodon, perustuslakien (fundamentallagarna)⁸⁴, privilegioiden sekä muiden säännösten ja määräysten noudattamista⁸⁵.

Muodollisestikin säätyjen asettamaksi tullut oikeuskansleri toimi uuden ohjesäännön mukaan erityisesti sen valvojana, että säätyjen valta-asemalle keskeinen, varsinkin vuoden 1720 hallitusmuodossa, vuoden 1723 valtiopäiväjärjestyksessä sekä vuoden 1723 säätyprivilegioissa vahvistettu hallitusjärjestelmän säätyvaltaa korostava ydin, fundamentaalilakien muuttamaton sisältö, ilmeni sellaisena myös kuninkaan ja ylimmän keskushallinnon toiminnassa⁸⁶.

1.3 Kustavilainen aika (1772–1808): oikeuskansleri kuninkaalle yksin vastuu- ja tilivelvollinen

Kustaa III:n aikana toteutetut lainsäädännön muutokset, keskeisimmin ns. kustavilaisten perustuslakien⁸⁷ säätäminen merkitsivät kuninkaan aseman korostumista hallintotoiminnan yhtenäisyyden ylläpitäjänä ja keskuksena⁸⁸. Uusien perustuslakien säännöksiä kuninkaan valtaoikeuksista ilmensi kustavilaiselle hallinnolle tyypillinen kuninkaan luottamusmiesjärjestelmä, jolla kuningas kanavoi ja kohdensi vallankäyttöään säätyihin ja neuvostoon sekä keskushallintoon nähden⁸⁹.

⁸³ Instruction för Justitiae-Cancellaren/Cantzleren, den 9. Mars 1770.

⁸⁴ Perustuslakikäsitteen sisällön osalta ks. tarkemmin mm. Jussila 1969, s. 51–67 ja Jyräki 1989, s. 55–72.

⁸⁵ Ylimmän keskushallinnon rakenteellisista muutoksista säätyvallan aikana ks. tarkemmin esim. Stavenow 1922, s. 157–225, 254–280 ja 407–429, Kulla, s. 24–45 sekä Malmström, esim. VI, s. 98–155.

⁸⁶ Ks. myös Jyräki 1989, s. 63.

⁸⁷ Vuoden 1772 hallitusmuoto (HM) ja vuoden 1789 Yhdistys- ja vakuuskirja (YVK).

⁸⁸ Ks. esim. Carlsson-Rosén 1970, s. 161–174 ja 193–198, Stavenow 1925, s. 3–29, Lagerroth 1917, s. 3–16, Lagerroth 1945, s. 75–79, Kulla, s. 45–48 sekä Malmström VI, s. 344–404.

⁸⁹ Neuvoston yhteys hallintoon pysyi kustavilaisena aikana vähäisenä. Kaarle XII:n hallituskaudella vakiintunut kollegioiden ja kuninkaan neuvoston eriytyminen toisistaan jatkui hänen hallituskautensa jälkeen (neuvoston aseman kuitenkin korostuessa) varsinkin neuvoston virkamiesedustusta koskevien vuoden 1719 ja 1720 säännösten perusteella. Kuninkaan aseman korostuttua Kustaa III:n hallituskaudella kollegiot tulivat vastuullisiksi vain kuninkaalle ja niiden yhteys neuvostoon jätettiin lainsäädännössä avoimeksi. Ks. tarkemmin viitteet edellisessä alaviitteessä.

Tässä tilanteessa oikeuskansleri palautettiin suoraan ja yksinomaan kuninkaalle vastuulliseksi ja säätyvallan aikana toteutettu oikeuskanslerin asema säätyvaltiopäivien nimittämänä niiden luottamusmiehenä ja hallinnon laillisuuden valvojana kumottiin. Oikeuskanslerin virka-aseman keskeiset muodolliset ulottuvuudet pysyivät aiempaan verrattuna suurelta osin ennallaan, mutta niiden tosiasiallinen kohdentuminen muuttui Kustaa III:n hallitustapaa ja mukaista kuninkaan ja oikeuskanslerin uutta yhteyttä ilmentävin tavoin.

Kustaa III:n hallituskaudella oikeuskanslerin virka-asemaa uudelleen muotoavista säädöksistä keskeisin oli vuoden 1772 hallitusmuoto. Sen 22 §:n mukaan, joka kumosi edellä mainitun, marraskuussa 1766 annetun asetuksen (oikeuskanslerin nimittämisestä), kuningas nimitti oikeuskanslerin neuvoston istunnossa. Hallitusmuodon 15 §:ssä säädettiin oikeuskanslerin velvollisuuksista seurata lakien ja asetusten noudattamista sekä antaa tästä kertomus kuninkaalle. 15 §:n mukaan oikeuskanslerin oli myös valvottava, etteivät kuninkaan asiamiehet ja syyttäjät hoitaneet virkatehtäviään »tylysti ja omaa voittoa pyytäen⁹⁰» (med förolämpande och egennytt). Hallitusmuodon 16 §:ssä säädettiin oikeuskanslerin tehtävistä syyttäjänä erityisessä, kuninkaan johdolla toimivassa oikeusasteessa, Valtakunnan Oikeudessa (Rikets Rätt).

Vuoden 1772 hallitusmuodon säännösten perusteella seuraavana vuonna annettu kansliajärjestys sekä 16.10.1779 vahvistettu ohjesääntö⁹¹ määrittelivät oikeuskanslerin aseman ja tehtävät kokonaisuudeksi, joka oli olennaisilta osiltaan muuttamattomana voimassa Suomen siirtyessä vuosien 1808–1809 sodan seurauksena Venäjän alaisuuteen ja johon siten sittemmin oikeuskanslerin valtaoikeuksia 1800-luvun alkuvuosikymmeninä arvioitaessa monilta osin viitattiin. Varsinainen vuoden 1772 hallitusmuodon oikeuskansleria koskevia säännöksiä yksityiskohdittain tarkentava sääntely sijoittui vuoden 1779 oikeuskanslerin ohjesääntöön.

Ohjesäännön 1 § sisälsi yleiset säännökset oikeuskanslerin asemasta ja tehtävistä laillisuuden valvojana. Sen mukaan oikeuskansleri oli kuninkaalle yksin vastuu- ja tilivelvollinen ja hänen oli yleensä valvottava, että hallitusmuotoa, yleistä lakia, asetuksia, säännöksiä, ohjesääntöjä ja privilegioita noudatetaan sekä että jokainen täyttää virassa velvollisuutensa ja ettei kukaan ylhäinen tai alhainen, köyhä tai rikas, tulisi sorretuksi⁹².

⁹⁰ Käännös teoksesta Hakkila 1939 (liitteet).

⁹¹ Instruction för Justitiae-Cantzleren, den 16. Okt. 1779.

⁹² Suomennos J.I:n.

Ohjesäännön 3 §:ssä säädettiin oikeuskanslerin tehtävistä oikeusasioiden esittelyssä kuninkaalle⁹³. Sen mukaan oikeuskanslerin oli, mikäli muut tehtävät eivät estäneet, oltava saapuvilla oikeusasioita kuninkaalle esiteltäessä ja tällöin tehdä pöytäkirjaan huomautukset, joihin hänen virkansa antoi aihetta sekä valvoa, että asioiden käsittelystä laaditut pöytäkirjat tarkastettiin ajoissa.

Lisäksi oikeuskanslerin tehtäviin kuuluivat ohjesäännön mukaan vankiluetteloiden sekä muiden viranomaisten tehtävistään pitämien ja kuninkaalle lähettämien luetteloiden tarkastaminen sekä mahdollisuuksien mukaan myös perehtyminen lain ja oikeuden soveltamiseen kollegioissa, yli- ja alioikeuksissa ja täytäntöönpanosta huolehtivissa virastoissa sekä siihen, että asiat käsiteltiin nopeasti. Oikeuskanslerin oli, havaittuaan tällöin tai hänelle tehtyjen kanteluiden johdosta menetellyn virheellisesti, eikä asia ollut tavanomaisin muutoksenhakekeinoin oikaistavissa, ryhdyttävä asian edellyttämiin toimenpiteisiin.

Oikeuskanslerin asema syyttäjien virkatoiminnan valvonnassa perustui ohjesäännön määräyksiin, joiden mukaan kaikkien asiamiesten ja syyttäjien oli noudatettava oikeuskanslerin viran puolesta antamia määräyksiä. Oikeuskanslerin oli valvottava, että syyttäjät hoitivat huolellisesti tehtävänsä eivätkä jättäneet syyttämättä syyllistä tai nostaneet aiheettomia syytteitä. Oikeuskanslerin mahdollisuudet tehostaa syyttäjiin kohdistuvaa valvontaansa pakottein olivat kuitenkin alkuperäisen ohjesäännön mukaan hyvin rajoitetut, sillä oikeuskanslerilla ei ollut syyttäjiin nähden nimittämis-, erottamis- tai kurinpitovaltaa, ainoastaan oikeus antaa lausunto syyttäjien virkoihin nimitettävistä.

Tämä tilanne kuitenkin poistettiin vuonna 1780 tehdyllä ohjesäännön muutoksella⁹⁴, jolla oikeuskanslerille annettiin oikeus nimittää ja erottaa maa- ja kaupunginviskaalit sekä käyttää heihin nähden kurinpitovaltaa. Samalla säädettiin, että kaikkien virkamiesten oli annettava oikeuskanslerille virka-

⁹³ Vuoden 1772 hallitusmuodon säännökset (esim. 12 §) antoivat kuninkaalle mahdollisuudet järjestää ylin hallintomenettely monilta osin haluamallaan tavalla, koska mm. neuvoston sekä kollegioiden ja muiden erityisten valmisteluelinten keskinäinen toimivaltajako pääosin jäi kuninkaan ratkaistavaksi. Tämä johti siihen, että mm. oikeusasioiden esittely kuninkaalle tapahtui yleensä tämän tapauskohtaisesti vahvistaman aikataulun mukaisesti esim. ekspedition johtajan, valtiosihteerin ja neuvoston edustajien sekä oikeuskanslerin läsnäollessa. Vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjan säännösten myötä tämä kehitys täydentyi, sillä esim. YVK:n 1. kohdan mukaan kaikki valtakunnan hoitoon liittyvät asiat oli (vuoden 1772 hallitusmuodon säännöksistä riippumatta) ratkaistava tavalla, jonka kuningas näki hyödyllisimmäksi. Ks. tarkemmin esim. Stavenow 1925, s. 11–48.

⁹⁴ Det Kungliga Brevet den 7. April 1780.

apua sekä että oikeuskanslerilla oli oikeus asettaa uhkasakko hänen pyytämänsä selvityksen antamisen laiminlyönnin varalta⁹⁵.

Kustavilaisen hallinnon kehityksen myötä oikeuskansleri tuli vähitellen hoitamaan myös oikeushallinnon johtajan tehtäviä varsinkin alemman oikeusrevision päällikkönä⁹⁶. Tämä muutos johtui erityisesti oikeuskanslerin ja valtakunnandrotsin tehtävien yhdistämisestä 1700-luvun loppuvuosina toteutetuissa hallintojärjestelyissä. Oikeuskanslerin tultua nimitetyksi valtakunnandrotsiksi hän tuli tässä tehtävässään koko oikeushallinnon kuninkaalle alamaiseksi johtajaksi.

Vuonna 1793 valtakunnandrotsin ja oikeuskanslerin virat erotettiin toisistaan ja vuonna 1796 jälleen yhdistettiin. 17.2.1800 alemmalle oikeusrevisionille annettussa ohjesäännössä⁹⁷ valtakunnandrotsin todettiin hoitavan oikeuskanslerin virkaa, kuitenkin siten, että viran hoidossa avusti apulainen. Vuonna 1809 toteuteussa perustuslain (hallitusmuodon) uudistuksessa oikeuskanslerin virka sitten selkeästi erotettiin oikeushallinnon johtajan, lähinnä oikeusministerin (justitiestatsminister) tehtävistä neuvoston seuraajassa, uudessa valtioneuvostossa (statsråd)⁹⁸.

1.4 Johtopäätöksiä

Ruotsi-Suomen aikana ylimmän valvojaviran synty liittyi välittömästi ylintä valtiollista, lähinnä kuninkaan ja aatelin (säätymävaltiopäivien) välistä valanjakoa määrittävään kehitykseen. Tämän kehityksen pääsyy oli hallinnon juridisoitumista seurannut itsevaltiaan tarve valvoa hallintoa ja lainkäyttöä käyttöö erityisen nimissään toimivan asiantuntijanjärjestelmän avulla⁹⁹. Itsevaltiuden aikana varsinaisesti hahmottunut kuninkaan korkeimman asiamiehen virka-asema kuninkaan lainopillisena avustajana ja edustajana valtakunnan ylimmässä hallinnon valvonnassa sisälsi samoista syistä eri muotoja: kuninkaan korkein asiamies toimi kuninkaan neuvonantajana ja laillisten menettelymuotojen tarkkailijana kuninkaallisessa hallinnossa, syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen valvojana sekä eräissä ylimmissä syyttäjätehtävissä.

⁹⁵ Ks. myös esim. Honka, s. 10.

⁹⁶ Oikeushallinnon kehityspiirteistä ja alemman oikeusrevision muodostumisesta erityisesti kansliakollegion organisatoristen muutosten seurauksena ks. tarkemmin esim. Almén, s. 108–115, yleisemmin Herlitz, s. 119–120 ja 170–173.

⁹⁷ Instruction för Nedre Justitiae-Revision, den 17. Feb. 1800.

⁹⁸ Ks. tarkemmin esim. Hidén 1967, s. 348–352 ja Tiihonen 1994 II, s. 89–97 sekä yleisemmin Kulla, s. 147 ss, Lagerroth 1945, s. 80–90, Lagerroth 1970, esim. s. 155–159, Carlsson-Rosén 1970, s. 243–252, Herlitz, s. 200–211, Naumann, s. 26–27 ja Häthén – Kjellström (Kuninkaan asemaa erityisesti muuttaneet HM:n säännökset), s. 109–111 sekä Brusewitz 1917.

⁹⁹ Ks. myös edellä s. 31–33.

Kaikille näille tehtäville oli ominaista niiden suorittaminen itsevaltiuden hallintokulttuurissa kuninkaan puolesta ja hänen tahtonsa mukaisesti. Kuninkaan korkein asiamies oli yksiselitteisesti kuninkaan, kruunun juristi.

Karoliinisen ajan valtiollisten instituutioiden suuri murros tapahtui Kaarle XII:n kuoleman jälkeen 1710-luvun lopun ja 1720-luvun lainsäädäntöprosessien sekä niitä seuranneen säätyvallan myötä. Nimikkeeltään muuttuneen, mutta muodollisilta virkatehtäviltään suurelta osin ennallaan pysynyt ylimmän valvojan, oikeuskanslerin virka hahmottui vähitellen osaksi uutta valtiollista vallanjakoa. Vuosien 1720 ja 1723 perustuslakien mukainen hallitusjärjestelmä kohdensi oikeuskanslerin valvontatehtäviä ylimpään keskuhallintoon nimenomaan säätyvaltiopäivien korostuneen aseman mukaisesti. Vuodesta 1766 oikeuskansleri valvoi uuden vallanjaon käytännöllistä toteutumista nimenomaisestikin säätyjen asettamana niiden luottamusmiehenä.

Kustavilaisen ajan, erityisesti Kustaa III:n hallituskauden jyrkät muutokset säätyvallan ajan lainsäädäntöön ja hallintomenettelyihin palauttivat oikeuskanslerin kuninkaan yhteyteen, tämän nimittämäksi ja tämän avustajana ja edustajana toimivaksi. Kustavilaisten perustuslakien ja niiden perusteella annetun alemmanasteisen yksityiskohtaisen sääntelyn myötä oikeuskanslerin virka-asema täsmennettiin. Tällöin oikeuskanslerin tehtävät, paljolti aiempaa tilannetta seuraten jakautuivat osakokonaisuuksiin: 1) oikeuskanslerin yleisiin tehtäviin lakien ja asetusten sekä virkavelvollisuuksien noudattamisen valvonnassa, johon liittyi erityinen velvollisuus antaa valvonnasta kertomus kuninkaalle, 2) oikeuskanslerin läsnäolo- ja valvontavelvollisuuksien oikeusasioita kuninkaalle esiteltäessä, johon liittyi myös erityinen pöytäkirjojen tarkastusvelvollisuus, 3) erityisiin syyttäjätehtäviin ja alempien syyttäjien virkatointien valvontatehtäviin sekä 4) muihin mm. viranomaisten kuninkaalle lähettämien asiakirjojen tarkastustehtäviin.

Valistuneen itsevaltiuden kustavilaisessa valtajärjestelmässä oikeuskansleri oli kuninkaan nimittämä ja yksinomaan hänelle vastuu- ja tilivelvollinen. Oikeuskanslerin perustehtävä hallinnon valvonnassa oli siten lähtökohteisesti kuninkaan tahdon varainen ja hänen toimenpiteisiinsä ulottumaton, jolloin oikeuskanslerin kuninkaan esittelyjä koskevat valvontatehtävät (edellä osakokonaisuus 2)) ilmenivät kuninkaan lainopillisen neuvonantajan toimenpiteinä. Tätä kehityspiirrettä korosti myös ylimmän hallintomenettelyn muodostuminen kuninkaan tapauskohtaisesta tahdosta riippuvaiseksi¹⁰⁰. Kustavilainen oikeuskansleri oli siten tehtäviltään täsmennetty muunnos karoliinisen itsevaltiuden kuninkaan korkeimmasta asiamiehestä.

¹⁰⁰ Ks. myös edellä alaviite 89.

Kustavilaisen ajan lopulla oikeuskansleri sai ajoittain myös oikeushallinnollisia erityistehtäviä oikeuskanslerin ja valtakunnandrotsin virkojen yhdistyessä. Tämä kehitys, joka vaikutti olennaisesti ylimmän oikeushallinnon järjestämiseen Ruotsin vuoden 1809 hallitusmuodossa, ei kuitenkaan muuttanut edellä todettua oikeuskanslerin virka-asemaa siltä osin kuin se vaikutti sääntelyyn, jota valmisteltiin Ruotsi-Suomen vuosien 1808–1809 valtiollisen murrosvaiheen jälkeen Porvoon vuoden 1809 valtiopäiviltä lähtien. Kustavilaisen oikeuskanslerin virka-aseman säännöstausta sekä sen edellä kuvailtu, kuningaskeskeinen soveltamiskäytäntö muodostuivat autonomian ajan uuden sääntelyn olennaiseksi vertailupohjaksi.

2. Autonomian aika

2.1 Keisarillisen hallituskonseljin prokuraattorin viran muotoutuminen

Suomen jouduttua Ruotsin ja Venäjän välisen vuosien 1808–1809 sodan seurauksena osaksi Venäjän keisarikuntaa käynnistyi Suomen sisäisen hallinnon järjestäminen uutta valtiollista asemaa varten¹⁰¹. Myös oikeuskanslerin virka-aseman määrittely tuli ajankohtaiseksi varsinaisesti maaliskuussa 1809 Porvoon valtiopäivillä tapahtuneen Suomen hallinnollisen aseman määrittelyn myötä¹⁰². Säätyjen kokoonnuttua keisari Aleksanteri I:n kutsusta valtiopäiville asetettiin, säädyille valtiopäivien avajaisissa jätetyn, hallituskonseljin perustamista koskeneen esityksen¹⁰³ johdosta erityinen komitea papissäädyn puhemies, piispa Jacob Tengströmin johdolla valmistelemaan ehdotusta Suomen keskushallinnon järjestämisestä¹⁰⁴.

¹⁰¹ Esim. Jussila 1969, s. 18–21, Torvinen, s. 12–14 ja Halila, s. 451 ss.

¹⁰² Ks. valtiopäiviä välittömästi edeltäneiden vaiheiden osalta myös esim. Rauhala 1915 I, s. 15–21 sekä Tyynilä 1992, mm. s. 11–23.

¹⁰³ Ks. Rauhala 1910 I, s. 143–144 sekä Torvinen, s. 14–17.

¹⁰⁴ Tyynilä (1992, s. 24 ss.) on selostanut komitean luonnetta »keisarin komiteana säätykomitean vaatteissa». Ennen Porvoon valtiopäiviä tapahtuneen valmistelun tuottama luonnos Suomen keskushallinnon järjestämiseksi, jonka muotoutumiseen olivat vaikuttaneet mm. kenraali G.M. Sprengtportenin esitykset Aleksanteri I:lle (ks. tarkemmin esim. Tyynilä 1992, s. 17–23 sekä Rauhala 1910 I, s. 143–145), haluttiin keisarin ja hänen Suomen asiain neuvonantajien (lähinnä Mihail Speranski) taholta käsittelettäviä säätyjen komiteaksi naamioidussa komiteassa paitsi luonnoksen sisällön viimeistelemiseksi myös sen hyväksymisen varmistamiseksi suomalaisten »omana» ehdotuksena.

Komitean ensimmäinen ehdotus sisälsi luonnoksen Suomen hallituskonseljin ohjesäännöksi sekä sen osana säännökset oikeuskanslerista. Tämä luonnos täsmentyi, kun Turun yliopiston lainopin professori Matthias Calonius kutsuttiin ottamaan osaa komitean työhön¹⁰⁵. Komitean luonnosehdotuksen saatuaan Calonius antoi ehdotuksensa Suomen hallituskonseljin järjestysmuodoksi (organisation) komitealle 18.4.1809¹⁰⁶. Ehdotuksen IV lukuun (26 §–28 §) sisältyivät säännökset hallituskonseljin oikeuskanslerista (Justitie-Canceller).

Ehdotuksen mukaan (26 §) hallituskonseljin toiminnan valvonta kuului kenraalikuvernööriille, jonka apuna kuitenkin oli keisarin määräämä oikeuskansleri. Tämän tehtävänä oli keisarin vahvistaman ohjesäännön (Instruction) mukaisesti kaikella tarkkaavaisuudella valvoa lainkäytön ja taloudellisen hallinnon tarkkaa lainmukaisuutta siten, että maan perustuslait¹⁰⁷ (Constitution) sekä säätyjen oikeudet säilyivät loukkaamattomina ja että kaikissa asioissa noudatettiin oikeudenmukaisuutta ja järjestystä sekä että oikeutta hakevia kohdeltiin lempeästi ja hyväntahtoisesti.

Ehdotuksen 27 § asetti oikeuskanslerin velvollisuudeksi valvoa erityisesti hovioikeuksien kanneviskaalien virkatoimia sekä nimittää maa- ja kaupunginviskaalit tehtäviinsä. 28 §:ssä säädettiin oikeuskanslerin hovioikeuksien toimintaan kohdistuvaan valvontaan liittyvänä hänelle määräajoin tiedoksi lähetettävistä vankiluetteloista, istuntodiaareista sekä eräistä muista lähinnä hovioikeuksien syyttäjien toimenpiteissä syntyneistä asiakirjoista.

Saatuaan Caloniuksen ehdotuksen komitea viimeisteli oman ehdotuksensa¹⁰⁸. Tämän komitean lopullisen ehdotuksen mukaan hallituskonseljissa olisi ollut oikeuskansleri sekä kaikkia konseljin toimituskuntia varten kanneviskaali. Oikeuskanslerin ja kanneviskaalin keskinäisestä toimivaltajaosta ei säädetty nimenomaisesti mitään, mutta ehdotuskokonaisuus viittaa siihen, että kanneviskaalin toimivaltaan kuuluvaksi ajateltiin hallituskonseljin oikeusasi-

¹⁰⁵ Valtiosihteeri Mihail Speranskin kirje Caloniukselle 3.4.1809, Pappissäädyn pöytäkirjat 1809 vp, s. 494. Ks. tarkemmin myös esim. Tyynilä 1992, s. 16–18 ja 24–25.

¹⁰⁶ Allerunderdånigaste förslag till organisation af en Regerings-Conseil för nya Finland, esim. teoksessa Matthias Calonii, Svenska arbeten (Supplementband), s. 1–22. Käännös J.I:n.

¹⁰⁷ Suomalaisen ja venäläisten perustuslakikäsitteistön luonteesta ja eroavuuksista sekä niiden vaikutuksista kustavilaisten perustuslakien sovellettavuudelle autonomian alussa ks. tarkemmin Jussila 1969, mm. s. 73–92 ja 129–134 sekä Jyräni 1989, s. 403–413.

¹⁰⁸ Allekirjoitettu ehdotusasiakirja on päiväämätön, mutta Pehr Törnqvistin jäljennöskokoelmaan kopioituun tekstiin on merkitty päiväykseksi 25.4.1809. Ks. tarkemmin Tyynilä 1992, s. 30, viite 75.

oihin liittyviä syyttäjätehtäviä ja syyttäjälaitoksen valvontaa sekä mahdollisesti konseljin toimituskuntien menettelyjen valvontatehtäviä¹⁰⁹.

Komitean ehdotuksen valmistuttua valtiosihteeri Speranski hovioikeuden-
asessori Rob. H. Rehbinderin avustamana¹¹⁰ laati sen perusteella ehdotuk-
sen valtiopäiville säätyjen lausunnon saamista varten. Mm. oikeuskansleria
koskeva sääntely kuitenkin puuttui Speranskin ehdotuksesta, jonka mukaan
kanneviskaali vastasi mm. Caloniuksen ehdotuksessa oikeuskanslerille kuu-
luneista tehtävistä laillisuuden valvonnassa.

Speranskin ehdotuksen syntytausta Pietarissa sekä hänen tekemänsä, kei-
sarin nimenomaista ylintä toimivaltaa konseljiin nähden korostavat lisäyk-
set¹¹¹ ilmentävät Pietarin varovaisuutta, jopa haluttomuutta sitoutua Suomen
keskushallinnon järjestämisessä siinä määrin yksityiskohtaiseen ja sitovaan
sääntelyyn, jota Tengströmin komitea Caloniuksen avustamana oli esittänyt¹¹².
Tässä tilanteessa eivät komitean ja Caloniuksen ehdottamat säännökset lain-
käytön ja hallinnon lainmukaisuutta sekä maan perustustuslakien noudatta-
mista valvovasta oikeuskanslerista sopineet Speranskin ehdotukseen konseljin
ohjesäännöksi¹¹³.

Käsitellessään Speranskin ehdotusta säätyvaltiopäivät eivät kuitenkaan
ottaneet kantaa oikeuskanslerin viran tarpeellisuuteen, sillä viran perustamista
koskeva anomusehdotus oli tehty aatelissäädyssä jo 30.6.1809¹¹⁴, jolloin osa
säädyistä vastusti sitä. Muut säädyn eivät yhtyneet anomukseen, minkä joh-
dosta anomus jätettiin keisarille aatelissäädyn yksityisanomuksiin sisälty-
vänä¹¹⁵.

Siten, säätyjen pääosin myönteisen lausunnon tultua jätetyksi keisarille

¹⁰⁹ Hidén (1967, s. 353–354) on komitean ehdotuksen 4 ja 9 §:ään viitaten arvioinut
kanneviskaalin toimivaltaan ajatellun erityisesti konseljin virkamiesten valvontaa. Täl-
löin kanneviskaali olisi toiminut konseljin hallinnon ylimpänä valvojana ja oikeuskans-
lerin tehtävät olisivat kohdentuneet syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen valvontaan.

¹¹⁰ Valmistelun tarkemmista vaiheista ks. Tyynilä 1992, s. 27–32.

¹¹¹ Tarkemmin esim. Tyynilä 1992, s. 30–31.

¹¹² Venäläisten hallintoajattelun vaikutuksista Porvoon valtiopäiviä seuranneeseen sää-
dösvalmisteluprosessiin, mm. Speranskin toimenpiteisiin ks. esim. Jussila 1969, s. 89–
92.

¹¹³ Ks. myös edellä alaviite 104.

¹¹⁴ Speranskin ehdotus jaettiin säädyille vasta anomusehdotuksen jälkeen. Ks. esim.
pappissäädyn pöytäkirjat v. 1809 vp, s. 418.

¹¹⁵ Valtiopäiviä varten asetettuna väliaikaisena oikeuskanslerina toimi aatelissäädyn
edustaja, Turun hovioikeuden presidentti A. Tandefelt. Ks. edellinen alaviite sekä tar-
kemmin esim. Tyynilä 1992, s. 31.

Porvoon valtiopäivien päättäjäsissä 19.7.1809, keisarille esiteltyyn ja hänen 18.8.1809¹¹⁶ allekirjoittamaansa hallituskonseljin ohjesääntöön sisältyivät nimenomaisen laillisuusvalvojaviran osalta vain säännökset konseljin toimituskuntien kanneviskaalista sellaisina kuin edellä (s. 44–45) on viitattu. Syksyn 1809 tapahtumilla, kuten mm. Tyynilä (1992, s. 32–33, 44–45 ja 48–50) on selvittänyt, erityisesti kenraalikuvernööri Mihail Barclay de Tollyn toiminnalla, oli kuitenkin huomattava merkitys toimituskuntien kanneviskaalin muuttumiselle prokuraattoriksi, konseljin oikeudelliseksi asiantuntijaksi ja kenraalikuvernöörin lainopilliseksi neuvonantajaksi.

Mihail Barclay de Tolly oli jo kesäkuussa 1809 antanut Tengströmin komitean ja Speranskin ehdotuksesta mietinnön, joka käsitteli kenraalikuvernöörin ja Suomen muun keskushallinnon keskinäistä asemaa. Säätysten annettua Speranskin ohjesääntöehdotuksesta lausuntonsa Barclay de Tolly oli huomautuksissaan asian johdosta Speranskille käsitellyt mm. konseljin jäsenten nimittämismenettelyä sekä esittelymenettelyn järjestämistä¹¹⁷.

Keisarin vahvistettua hallituskonseljin ohjesäännön sen kääntäminen ruotsiksi tuli ajankohtaiseksi¹¹⁸. Käännös, jonka Tyynilä (1992, s. 33) lähinnä Speranskin Barclay de Tollylle lähettämään suosituskirjeeseen viitaten on arvellut olevan Jacob Tengströmin ja Matthias Caloniuksen laatima, tarkastettiin ja hyväksyttiin uuden hallituskonseljin täysistunnossa (plenum) 3.10.1809¹¹⁹. Käännöksessä aiempi Tengströmin komitean ja Rehbinderin (vrt. edellä alaviite 110) kääntämän Speranskin ehdotuksen kanneviskaalivirkanimike, josta Speranski oli ranskankielisessä ehdotuksessaan käyttänyt nimitystä »Procureur» käännetty virkanimikkeeksi »Conseillens Procuretor»¹²⁰.

Kuten Tyynilä (1992, s. 50) toteaa, nimikkeiden muutos ilmentää ohjesäännön kanneviskaalia koskevan sääntelyn tosiasiallista muutosta viran merkityksen kasvaessa. Prokuraattori-nimikkeen myötä konseljin toimituskuntien kanneviskaali oli rinnastettavissa venäläiseen keskushallintoperinteeseen,

¹¹⁶ Päivämäärämerkinnät noudattavat suomalaisten käyttämää, ns. gregoriaanista ajanlaskua ellei toisin nimenomaisesti ole mainittu.

¹¹⁷ Tarkemmin esim. Tyynilä 1992, s. 32.

¹¹⁸ Rob. H. Rehbinderin valtiopäiville tekemästä käännöksestä ks. Tyynilä 1992, s. 32.

¹¹⁹ Hallituskonseljin plenumpöytäkirja 3.10.1809.

¹²⁰ Speranskin lainsäädäntöajattelun yhteyttä ranskalaiseen valtio-oppiin, erityisesti Montesquieun näkemyksiin ovat mm. hallituskonseljin rakenteen ja tehtäväjaon osalta tarkemmin käsitelleet mm. Rauhala 1910 I, s. 214, Danielson-Kalmari, s. 487–492, Jussila 1969, mm. s. 31–33 ja 36–49 sekä Tyynilä 1992, s. 37–40.

jossa pääprokuraattori oli keisarikunnan oikeushallinnon johdossa, hallitsevan senaatin puheenjohtajana ja vuodesta 1802 myös oikeusministeriön päällikkönä¹²¹.

Keisarin vahvistaman hallituskonseljin ohjesäännön sääntely prokuraattorista oli edellä käsitellyn taustahistoriansakin valossa varsin yleispiirteinen. Ohjesäännön 31. kohdan mukaan keisari itse nimitti välittömästi prokuraattorin, joka oli suorastaan kenraalikuvernöörin alainen ja jonka asiana oli valvoa, että 1) järjestystä ja taitoa oikeudenkäynneissä ja asioiden käsittelyssä noudatettiin ja 2) että konseljin virkamiehet tarkoin täyttivät velvollisuutensa, ja että heidän virkavirheensä tulivat, lakien ankaruuden mukaan syytteenalaisiksi¹²².

Siten hallituskonseljin prokuraattorin säännöspäristeinen virka-asema oli vahvistettu kustavilaisen ajan oikeuskanslerin asemaa heikommaksi. Prokuraattorin korostettu alaisuus sekä keisarille että tämän edustajana hallituskonseljissa toimivalle kenraalikuvernöörille kohdensi prokuraattorin toimivallan konseljin toiminnan ja sen virkamiesten menettelyjen laillisuuden valvontaan sekä toisaalta muiden oikeudenkäyntimenettelyjen seurantaan.

Erityisesti kenraalikuvernööri Barclay de Tollin toimenpiteet Matthias Caloniuksen nimittämiseksi ensimmäiseksi prokuraattoriksi 25.8.1809 sekä sen myötä prokuraattorin palkkauksen ja muun virka-aseman olennainen parantaminen¹²³ kanneviskaalin muodolliseen asemaan nähden vahvistivat käytännössä huomattavasti hallituskonseljin valvojaviran merkitystä. Caloniuksen tullessa heti konseljin toiminnan alkaessa sen arvovaltaiseksi asiantuntijaksi ja Barclay de Tollin halutessa saattaa tämän virka-aseman omana lainopillisena neuvonantajanaan konseljin jäsenten asemaa vastaavaksi keisarin antamassa ohjesäännössä perustettu kanneviskaali-instituutio muodostui prokuraattorin virkana toteutuessaan käytännössä muodollista säännöspäristänsä vahvemmaksi, mutta saman kehityksen seurauksena kenraalikuvernööristä vahvasti riippuvaiseksi. Hallituskonseljin ohjesäännön 31. kohta, joka asetti prokuraattorin »suorastaan kenraalikuvernöörin käskynalaiseksi», asetti kenraalikuvernöörin myös ylimmäksi hallinnon valvojaksi ja muutti siten Ruotsin vallan aikaista käytäntöä oikeuskanslerista ylimpänä ja ainoana, suoraan kuninkaalle tai säädyille vastuullisena hallinnon ja lainkäytön valvojana¹²⁴.

¹²¹ Ks. myös edellä s. 21 ss.

¹²² Käännös J.I:n. Ks. myös Honka, s. 11–12 ja Tyynilä 1992, s. 13.

¹²³ Yksityiskohtien osalta ks. esim. Tyynilä 1992, s. 43–44 ja 50–51.

¹²⁴ Ks. myös Honka, s. 12 ja Kalleinen, s. 73–74.

2.2 Prokuraattorin vuosien 1811 ja 1812 johtosäännöt

Prokuraattorin virka-aseman määrittely tuli uudelleen ajankohtaiseksi kenraalikuvernöörin ja prokuraattorin johtosääntöjen antamisprosessin yhteydessä vuonna 1811¹²⁵. Keisari Aleksanteri I:n helmikuussa 1811 vahvistamien johtosääntöjen tultua huhtikuussa 1811 saatetuiksi hallituskonseljin tietoon niiden erityisesti kenraalikuvernöörin toimivaltaa konseljiin nähden laajentavat määräykset herättivät konseljissa hämmennystä ja vastustusta.

Vastustuksen kulminoiduttua konseljin suomalaisten jäsenten näkemykseen siitä, että johtosääntöjen määräykset olivat ristiriidassa keisarin vahvistamien Suomen lakien ja hallituskonseljin ohjesäännön kanssa keisari suostui, erityisesti kenraalikuvernööri Fabian Steinheilin asian johdosta suorittamien toimenpiteiden jälkeen¹²⁶, johtosääntöjen tarkastamiseen ja niiden soveltamisen keskeyttämiseen. Tämä puolestaan johti erityisen johtosääntöjen tarkistuskomitean¹²⁷ asettamiseen, jolloin – kenraalikuvernööri Steinheilin annettua konseljiin valita komiteaan tulevat konseljin jäsenet – konselji pääsi vaikuttamaan johtosääntöjen muuttamiseksi¹²⁸. Suomen asiain komitean puollettua tarkistuskomitean ehdotuksia keisari vahvisti 12.2.1812 uudet johtosäännöt, jotka esiteltiin hallituskonseljille 22.2.1812¹²⁹.

Uusi prokuraattorin johtosääntö tuli muodostamaan keskeisen osan autonomian aikana toteutettua prokuraattorin virkatoiminnan sääntelyä. Johtosääntö jakaantui yleiseen johdantoon (1–2 §) prokuraattorin virka-asemasta sekä pääjaksoihin prokuraattorin velvollisuuksista hallituskonseljissa (Pääjakso 1, 3–9 §) sekä prokuraattorin muista velvollisuuksista lainkäytön ja maassa vallitsevan yleisen järjestyksen suhteen (Pääjakso 2, 10–19 §).

Johtosäännön 1 § sisälsi yleiset säännökset prokuraattorin asemasta ja valvontatehtävistä. Sen mukaan prokuraattori, (jonka keisari välittömästi

¹²⁵ Johtosääntöjen valmistelun vaiheista ks. tarkemmin esim. Rauhala 1910 I, s. 384–421, Jussila 1969, s. 134–138, Torvinen, s. 25–27 ja Tyynilä 1992, s. 70–78.

¹²⁶ Ks. tarkemmin esim. Jussila 1969, s. 134–135 sekä Tyynilä 1992, s. 71–74.

¹²⁷ Ks. tarkemmin esim. Tyynilä 1992, s. 71–75.

¹²⁸ Prokuraattori Calonius laati toukokuussa 1811 huomautuksia kenraalikuvernöörin johtosäännöstä ja prokuraattorin sijainen Rob. H. Rehnbinder prokuraattorin johtosäännöstä. Ks. esim. Rauhala 1910 I, s. 393 sekä Matthias Calonii, Svenska Arbeten (Supplementband) s. 68–75.

¹²⁹ Hallituskonseljin plenumpöytäkirja 22.2.1812. Johtosäännöt mm. teoksessa Storfurstendömet Finlands Grundlagar jemte Ståndsprivilegierna och gällande Förfatningar angående Styrelseverket, s. 211–232. Käännös J.I:n.

nimitti), avusti kenraalikuvernööriä valvottaessa, että lakeja, asetuksia, sääntöjä, johtosääntöjä ja vahvistettuja etuoikeuksia kaikissa virkapai-koissa noudatettiin ja että virkamiehet täyttivät velvollisuutensa niin, ettei kukaan, ylhäinen tai alhainen, rikas tai köyhä tullut laillisessa oi-keudessaan sorretuksi. Prokuraattori oli 1 §:n mukaan tässä tehtäväs-sään ainoastaan kenraalikuvernöörin alainen.

Johtosäännön 3 §:ssä säädettiin prokuraattorin tehtävistä hallitus-konseljin hallintotoiminnassa. Prokuraattorin oli sen mukaan valvot-tava, että konseljissa käsiteltävät asiat merkittiin oikein diaareihin sekä valmisteltiin kunnolla ja esiteltiin konseljissa niin joutuisasti kuin mah-dollista ja kunkin asian tärkeys vaati.

Johtosäännön 4 §:n mukaan prokuraattorin oli oltava ahkerasti ja niin usein kuin hänen muut virkatoimensa sen sallivat läsnä hallitus-konseljin molempien osastojen yhteisissä ja erityisissä kokouksissa ja valvoa sitä, että kaikki asiat käsiteltiin laillisessa järjestyksessä ja oi-kein. Tämän lisäksi prokuraattorin tuli olla läsnä konseljissa tämän pöy-täkirjoja tarkistettaessa, tai, esteen sattuessa, saada pöytäkirjat luetta-vakseen ja viikoittain allekirjoitettavakseen. Prokuraattorilla oli myös oikeus ilmoittaa konseljissa sen pöytäkirjaan muistutukset ja huomau-tukset, joihin hän lain ja asioiden luonteen vuoksi saattoi katsoa ole-van aihetta, kuitenkin siten, ettei tämä voinut estää konseljin päätös-ten täytäntöönpanoa.

Johtosäännön 5 §:ssä säädettiin prokuraattorin velvollisuuksista seu-rata, että konseljin pöytäkirjat laadittiin oikein ja tarkistettiin oikeassa ajassa sekä että toimituskirjat tehtiin päätösten mukaisesti ja annettiin joutuisasti. Mikäli prokuraattori tällöin havaitsi tämän tai muun virkaan kuuluvan toiminnan yhteydessä olisi havainnut huolimattomuutta ja leväperäisyyttä, hänen tuli tehdä siitä muistutus toimituskunnan pääl-likölle tai, virkamiehen toimiessa oikeusosastossa, sen puheenjohtajalle sekä, ellei ojennusta seurannut, saattaa asia konseljin tutkittavaksi.

Johtosäännön 6 §:n mukaan prokuraattorin tuli ajaa tai ajattaa asian-omaisessa paikassa kanteita, jotka hallituskonselji tai kenraalikuver-nööri jättivät hänelle sekä niitä kanteita virkamiehiä ja yksityisiä hen-kilöitä vastaan, joiden nostamista hallituskonselji, kenraalikuvernööri tai hän itse kenraalikuvernöörille asiasta ilmoitettuaan pitivät tarpeel-lisena.

Johtosäännön 7 §:ssä säädettiin myöhemmän kehityksen kannalta erityisen merkityksellisestä prokuraattorin toimivallasta. Sen mukaan prokuraattorin tuli siinä tapauksessa, että kenraalikuvernööri tai halli-tuskonselji poikkesivat laista ja asetuksista, tehdä tästä muistutus ja samalla ilmoittaa lainvastaisuuden sisältö. Mikäli tämä muistutus kui-tenkin olisi jäänyt huomiotta, prokuraattorilla oli oikeus saattaa asia alamaisesti keisarin tiedoksi.

Johtosäännön 8 §:ssä säädettiin prokuraattorin avustajina olevasta henkilöstöstä ja 9 §:ssä prokuraattorin puolivuositain kenraalikuver-nöörille toimittamasta asiakirja-aineistosta.

Siten vuoden 1812 sääntelyn mukainen prokuraattorin virka-asema vastasi monilta osin kustavilaisen oikeuskanslerin tehtäviä toisaalta ylimmän hallitusvallan toiminnan laillisten menettelymuotojen, toisaalta maan yleisen hallinnon ja lainkäytön valvojana. Prokuraattorin suhde ylimmän valtiollisen vallan käyttöön keisarin ja hänen edustajanaan hallituskonseljissa toimivan kenraalikuvernöörin kautta oli uuden valtiollisen asetelman myötä kuitenkin myös muuttunut.

Prokuraattorin ja kenraalikuvernöörin keskinäinen asema aiheutti kaksijakoisuutta, jota Mihail Barclay de Tollyn ja Matthias Caloniuksen toiminnassa jo on havaittu: keisarillisessa autonomian hallintojärjestelmässä oli venäläisen, hallituskonseljin suunnittelua vallinneen ajattelun mukaan prokuraattori asetettava kenraalikuvernöörin alaiseksi sen virka-aseman perusteella, joka kenraalikuvernöörillä venäläisenä virkamiehenä konseljin johdossa keisarin edustajana oli. Samalla prokuraattori oli kuitenkin myös autonomian ja sen suomalaisen keskushallinnon valvontaviranomainen, joka oli periaatteessa toimivaltainen myös kenraalikuvernöörin toimenpiteiden lainmukaisuuden valvontaan. Tämä ilmeni selkeästi uusissa prokuraattorin tehtäviä määrittävissä säännöksissä.

Prokuraattorin uudessa säännösperusteisessa asemassa on siten havaittavissa kansainvälistä vertailua sisältävässä johdanto-osassa (s. 18 ss.) tarkastellun venäläisen oikeushallintoperinteen ja Ruotsi-Suomen keskushallintojärjestelmän piirteiden yhteensulautuminen autonomian erityisluonteen mukaisesti. Hallituskonseljin ja sen prokuraattorin toiminnan järjestäminen ilmensi kuitenkin samalla selvästi ruotsalaisten perinteiden jatkuvuutta ja niihin tukeutuvan autonomian Suomelle tuottamaa erityisasemaa. Prokuraattorille säädetyt tehtävät hallinnon lainmukaisuuden valvojana kohdentuivat nimenomaan kustavilaisten, autonomian perustuslaeiksi miellettyjen säädösten mukaisen järjestelmän valvontaan. Samalla lähtökohtana olivat ruotsalaisen hallinnon käsitteet laillisuusvalvonnan sisällöstä ja merkityksestä. Ilman tätä yhteyttä prokuraattorin asema olisi samaistunut venäläiseen hallintoperinteseen ja ollut ulottuvuuksiltaan hyvin toisenlainen.

Vuoden 1811 johtosäännön mukaan prokuraattori saattoi estää hallituskonseljin päätösten täytäntöönpanon esittämällä niiden johdosta vastalauseen ja ilmoittamalla asiasta kenraalikuvernöörille sekä, mikäli tämä olisi nähnyt ilmoituksen aiheettomaksi, edelleen keisarille. Vuoden 1812 johtosäännön 4 §:n mukaan prokuraattorin toimivalta oli tältä osin edellä havaituin tavoin suppeampi.

Toisaalta prokuraattorin oli mahdollista vuoden 1812 johtosäännön mukaan (7 §) erityisesti valvoa myös sekä kenraalikuvernöörin että hallituskonseljin toi-

minnan laillisuutta pakotteenaan ilmoitusoikeus keisarille. Erityisesti tämä säännös vuoden 1809 hallituskonseljin ohjesäännön sisältöön verrattuna paitsi merkittävästi korosti prokuraattorin asemaa myös tosiasiallisesti asetti prokuraattorin keisariin, kenraalikuvernööriin ja hallituskonseljiin nähden asemaan, jossa myöhemmät, varsinkin sortokausina ilmenneet vastakkaisuudet kenraalikuvernöörin ja senaatin sekä sen prokuraattorin välillä saattoivat kärjistyä.

2.3 Keisarillisen senaatin vuoden 1892 ohjesääntö ja prokuraattorin virka-asema

Prokuraattorin vuoden 1812 johtosääntö oli keskeisiltä osiltaan¹³⁰ voimassa 13. syyskuuta 1892 saakka, jolloin annettiin uusi Keisarillisen Senaatin ohjesääntö¹³¹, joka sisälsi prokuraattorin ja prokuraattorinapulaisen virkoja koskevat määräykset. Muutoksen myötä prokuraattoria ja prokuraattorinapulaisista¹³² koskevat määräykset siirtyivät vuoden 1809 hallituskonseljin ohjesäännön mallin mukaisesti senaattia koskevien uuden ohjesäännön määräysten yhteyteen¹³³.

Määräykset olivat senaatin täsmennyttä hallinnollista rakennetta ja hallintotoiminnallisia menettelymuotoja seuraten huomattavan yksityiskohtaiset, mutteivat merkittävästi muuttaneet prokuraattorin aiempaa toimivaltaa¹³⁴.

¹³⁰ Mm. kenraalikuvernöörin ja prokuraattorin keskinäistä asemaa koskien oli 8.12.1851 annettulla käskykirjeellä määrätty, että kuvernööriä oli mahdollista syyttää laiminlyönnistä tai virkavirheestä ainoastaan kenraalikuvernöörin aloitteesta. Käskykirje kumottiin kuitenkin 20.12.1862 annettulla määräyksellä prokuraattorin kuvernöörihinkin nähden rajoittamattomasta syyteoikeudesta. Ks. myös Honka, s. 15. Prokuraattorin valtiopäiville antamasta kertomuksesta ks. tarkemmin jäljempänä s. 54 ja 155 ss.

¹³¹ Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus sisältävä ohjesäännön Keisarilliselle Suomen Senaatille, annettu Helsingissä 13 päivänä syyskuuta 1892, Suomen Suuriruhtinaanmaan Asetus-kokoelma n:o 30, 1892. Ks. liite 1.

¹³² Jo vuoden 1812 johtosäännön mukaan (18 §) prokuraattorille voitiin määrätä sijainen (substitut), joka prokuraattorin ollessa esteellinen tai sairaana hoiti prokuraattorin virkaa ja jolle prokuraattori saattoi jättää ne virka-asiat, joita hän ei itse ehtinyt suorittaa. 25.6.1861 prokuraattorin sijaisen virka muutettiin 4.2.1861 prokuraattori Carl Edvard Gaddin tekemän esityksen mukaisesti vakinaiseksi prokuraattorinapulaisen viraksi (prokurators adjoint), jonka tehtäväksi tuli ilman erillistä määräystä hoitaa kaikkia prokuraattorin tehtäviä tämän ollessa estyneenä. Ks. myös Honka, s. 126.

¹³³ Ohjesäännön syhtyvaiheista ja rakenteesta ks. tarkemmin esim. Tyynilä 1992, s. 273–285.

¹³⁴ Muutoksista ja täsmennyksistä tutkimustehtävän piiriin kuulumattomissa prokuraattorin valtaoikeuksissa mm. tuomioistuinten ja virastojen toiminnan sekä syyttäjien ja vankilalaitoksen valvonnassa ks. yleispiirteisesti Honka, s. 15–16.

Organisatorisesti prokuraattorin asema senaatissa muuttui siten, että senaatin osastojen tehtäväjakoa järjestettäessä ja mm. oikeustoimituskunnan tulua perustetuksi prokuraattorinvirastosta muodostettiin erillinen toimituskunta, sittemmin syntyneen oikeuskanslerinviraston edeltäjä (vrt. edempänä s. 186)¹³⁵.

Prokuraattorista ja prokuraattorinapulaisesta säädettiin uuden ohjesäännön V luvussa. Perussäännös prokuraattorin asemasta ja tehtävistä senaatissa sisältyi ohjesäännön V luvun 46 §:ään, jonka mukaan senaatin prokuraattori oli suorastaan kenraalikuvernöörin alaisena ja hänelle avullisena valvomassa sitä, että niin hyvin maan yleistä lakia, kuin myös muita asetuksia, sääntöjä, johtosääntöjä ja erioikeuksia kaikissa virkapaikoissa noudatettiin ja varteen otettiin sekä että jokainen virkamies rehellisesti täytti velvollisuutensa, niin, ettei kukaan, ylhäinen eikä alhainen, ei rikas eikä köyhä, tullut laillisessa oikeudessaan mitään kärsimään.

46 §:n perussäännös prokuraattorin asemasta senaatissa oli siis sisällöltään hyvin suuresti yhtenevä 1800-luvun alun säännösten kanssa ja muodosti lähtökohdan niille prokuraattorin yksityiskohtaisesti määritellyille tehtäville, jotka ilmenivät ohjesäännön V luvun muista säännöksistä. 46 § säilytti ja totesi myös sen edellä (s. 50) kuvaillun, jo kenraalikuvernööri Barclay de Tollyn aikana hahmottuneen prokuraattorin kaksijakoisen virka-aseman kenraalikuvernöörin alaisena ja hänen lainopillisena neuvonantajanaan sekä muun hallinnon ja virkatoiminnan valvojana.

Tutkimustehtävän kannalta merkittävät, prokuraattorin virka-asemaa suhteessa korkeimman vallan käyttöön täsmentävät säännökset sisältyivät ohjesäännön 47–49 §:iin, jotka koskivat prokuraattorin toimintaa senaatissa, sekä 50, 51, 55, 56 ja 57 §:iin.

Ohjesäännön 47 §:ssä säädettiin prokuraattorin valvontatehtävistä senaatin ja sen virkamiesten menettelyjen suhteen. 47 §:n mukaan prokuraattorin tuli tarkasti valvoa, 1) että järjestystä ja kuntoa oikeudenkäynnissä ja asiain käyttelemisessä senaatissa noudatettiin; 2) että senaatin virkamiehet tarkasti täyttivät velvollisuutensa ja että heidän virkavirheensä lakien ankaruutta myöten tutkittiin ja rangaistiin; 3) että kaikki senaattiin tulevat asiat asianomaisten virkamiesten toimesta oikein pantiin asianmukaisiin diaareihin, sitten kunnollisesti valmisteltiin sekä sen jälkeen, niin joutuisasti kuin mahdollista oli ja kunkin asian tärkeys vaati, senaatissa esiteltiin.

Ohjesäännön 48 §:ssä säädettiin prokuraattorin velvollisuudesta olla läsnä senaatin istunnoissa valvomassa, että kaikki asiat käsiteltiin laillisesti ja oikein, valvoa senaatin pöytäkirjojen tarkastamista sekä tarvittaessa ilmoittaa istunnoissa pöytäkirjaan tarpeelliseksi katsomansa

¹³⁵ Ks. esim. Tyynilä 1992, s. 282.

huomautukset, näiden kuitenkin estämättä senaatin päätösten täytännönpanoa.

Ohjesäännön 49 § sisälsi edelleen säännökset prokuraattorin velvollisuudesta valvoa senaatin pöytäkirjojen laatimista ja tarkastamista.

Ohjesäännön 50 §:ssä säädettiin prokuraattorin velvollisuudesta ajaa tai ajattaa kannetta virkamiehiä ja yksityisiä henkilöitä vastaan kun kenraalikuvernööri, senaatti tai hän itse harkitsi sen tarpeelliseksi. Kuten 47–49 §, tämäkin säännös noudatti vuoden 1812 sääntelyä, jota on selostettu edellä (s. 49).

Senaatin prokuraattorin suorittaman valvonnan kannalta myös myöhemmän kehityksen, erityisesti ns. sortokausien suhteen oli merkittävä ohjesäännön 51 §:n säännös prokuraattorin velvollisuudesta huomauttaa kenraalikuvernööriin tai senaatin lainvastaisesta menettelystä ja sen sisällöstä. 51 §:n 1 momentin mukaan prokuraattorin velvollisuutena oli, jos kenraalikuvernööri tai senaatti poikkesi laista ja asetuksista, tehdä muistutus ja samalla ilmoittaa, mikä asiassa oli vastoin lakia. Mikäli muistutusta ei olisi otettu huomioon, prokuraattorilla oli 2 momentin perusteella prokuraattorilla oli oikeus antaa keisarille tarkka kertomus asiasta.

Ohjesäännön 51 §:n, joka sisällöllisesti vastasi vuoden 1812 prokuraattorin johtosäännön 7 §:ää, merkitys prokuraattorin tehtäville korkeimman hallitusvallan käyttämisen suhteen ilmeni sortokausina erityisesti prokuraattorin ja kenraalikuvernööriin keskinäisessä asemassa. Sortokausien venäläistämistoimenpiteiden vastustus suomalaisessa senaatissa kulminoitui useaan otteeseen prokuraattoreiden esittämiin huomautuksiin lähinnä kenraalikuvernööriin toimenpiteiden (perustus)lainvastaisuudesta.

Koska venäläistäminen lähtökohtaisesti toteutettiin keisarin nimenomaisesta tahdosta, ohjesäännön 51 §:n mukainen prokuraattorin ilmoitusoikeus keisarille ei voinut muodostua merkittäväksi valvonnan käytännöksi. Sortokausien venäläistämistoimenpiteitä vastustaneiden prokuraattorien reaktiot suomalaisen autonomian oikeusjärjestyksen vastaisina pitämiään toimia vastaan johtivat tällöin aiemmassa autonomian historiaa käsittelevässä tutkimuksessa laajalti käsiteltyyn vastakkainasetteluun erityisesti kenraalikuvernööriin, sittemmin venäläistetyyn, ns. amiraalisenaatin kanssa sekä prokuraattorin ja hänen apulaisensa viran täyttämiseen venäläisillä tai venäläismielisillä henkilöillä¹³⁶.

¹³⁶ Ks. tarkemmin esim. Torvinen, s. 88–99, Apunen, s. 149–152, Luntinen – Manninen, s. 113–118 ja prokuraattorien ja prokuraattorinapulaisten »venäläistymisen» osalta Honka, mm. s. 172–202. (Yleisesityksen kenraalikuvernöörin toiminnasta Suomen keskushallinnossa on laatinut Ketola (1992).)

Senaatin prokuraattorin aseman senaatin neuvonantajana totesi nimenomaisesti ohjesäännön 55 §, jonka mukaan prokuraattori oli velvollinen senaatin käskystä antamaan alamaisten lausunnon niistä asioista, joissa senaatti katsoi sen tarpeelliseksi. Tämä säännös oli edellä (s. 47 ss.) tarkastellun Caloniuksen ja Barclay de Tollyn luoman käytännön jatke senaatin osalta; kenraalikuvernöörihän saattoi Barclay de Tollyn ajan perinnettä vastaavasti käyttää prokuraattoria neuvonantajanaan jo ohjesäännön 46 §:ssä ilmaistun, edellä todetun alisteisuus- ja alamaisuussuhteen perusteella.

Prokuraattorin kertomusinstituutio, jonka synnyn syitä tarkastellaan lähemmin jäljempänä (s. 155 ss.) ja joka oli autonomian aikana varsinaisesti¹³⁷ perustettu 8.5.1876 annetulla asetuksella, todettiin ohjesäännön 56 §:ssä, jonka mukaan prokuraattorin tuli jokaisilla valtiopäivillä antaa Suomenmaan valtiosäädylle kertomus lainkäytännöstä maassa ja lakien voimassa pitämisestä muuten sinä aikana, joka oli kulunut edellisestä säätykokouksesta.

Ohjesäännön 57 §:ään sisältyi lisäksi säännös prokuraattorin velvollisuudesta pitää silmällä sitä, että tuomioistuimissa ja virastoissa noudatettiin ja seurattiin lakeja ja asetuksia sekä että kukin virassaan täytti velvollisuutensa, jota varten prokuraattori oli oikeutettu olemaan saapuvilla kaikkien oikeuksien ja virastojen istunnoissa sekä saamaan niiden pöytä- ja asiakirjat. Sisältönsä mukaisesti 57 § oli siten muodostettu prokuraattorin muuta kuin senaatissa tapahtuvaa valvontaa ja sen keinoja varten, kun taas 46 § oli prokuraattorin virka-aseman perussäännös, josta haarautuivat toisaalta senaatissa tapahtuvaa valvontaa ja sen toimintoja koskevat säännökset sekä toisaalta muuta valvontaa koskevat säännökset, joista yhtenä oli 57 §:n sääntely. Tämä jako kuvasti senaatin prokuraattorin viran jo karoliinis-kustavilaiselta ajalta periytyvää kaksijakoista luonnetta, joka oli oleva merkittävä myös valtioneuvoston oikeuskanslerin virka-aseman muodostumiselle (ks. myöh. mm. s. 60–62).

¹³⁷ Oikeusoloista annettujen prokuraattorin kertomusten, jotka käsittelevät lähinnä syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen toimintaa, sarjat alkavat kuitenkin jo 1840-luvun alussa. 20.12.1841 senaatti määräsi prokuraattori Carl Johan Walleenin aloitteesta prokuraattorin antamaan puolivuositain kertomuksen oikeusoloista maassa. Walleenin aloitteen taustalla oli prokuraattorin tyytymättömyys mahdollisuuksiinsa antaa tuomioistuimilta ja kuvernööreiltä saamiensa tietojen perusteella kenraalikuvernöörille tämän ohjesäännön 16 §:n mukaisia tietoja. Senaatin määräyksen myötä prokuraattori saikin valtuudet edellyttää mm. tuomioistuimilta ja kuvernööreiltä aiempaa yksityiskohtaisempia tietoja riita- ja rikosasioiden käsittelystä. 6.3.1844 menettely muutettiin vuosittain tapahtuvaksi. Senaatin plenum-pöytäkirjat 20.12.1841 ja 6.3.1844, kertomusaineisto sarjoina prokuraattorin toimituskunnan arkistossa, KA. Kertomusten myöhemmistä vaiheista ks. tarkemmin Honka, s. 91–92.

2.4 Pääpiirteitä hallintokäytännöistä

Vaikka tämän tutkimuksen puitteissa ei sen rajauksen vuoksi ole mahdollista tarkastella yksityiskohtaisesti autonomian ajan prokuraattorien toimintaa, luodaan seuraavassa yleissilmäys siihen, miten edellä tarkastellut säännöspohjaiset toimivaltuudet käytännössä eri aikoina ilmenivät. Tämä katsaus on samalla taustana myöhemmille arvioille prokuraattorin virkaan liittyneiden hallintokäytäntöjen jatkuvuudesta.

Tutkimustehtävän kannalta merkittävät hallintokäytännöt näkyvät liittyvän erityisesti kahteen prokuraattorin tehtäväkokonaisuuteen, hänen asemaansa senaatin neuvonantajana (prokuraattorilta pyydetty lausunnot) sekä hänen tehtäviinsä senaatin hallintomenettelyjen valvojana.

Jo hallituskonseljin ensimmäisen prokuraattorin Matthias Caloniuksen virkakaudella (1809–1816) muodostui käytäntö, jonka mukaan prokuraattori oli yleensä läsnä konseljin istunnoissa ja valvoi konseljin toimintaa lausuen istunnoissa näkemyksiään menettelyjen lainmukaisuudesta. Prokuraattorin vuoden 1812 ohjesäännön 7 §:n mukaista huomautusoikeuttaan Calonius käytti varsin usein tilanteissa, joissa konselji oli jättänyt prokuraattorin istunnoissa tekemät huomautukset toimenpiteittä¹³⁸. Lisäksi näkyvät Caloniuksen virkakaudelle olleen tyypillisiä hänen oma-aloitteiset lausuntonsa prokuraattorin ohjesäännön 5 §:n mukaisessa hallintomenettelyjen valvonnassa¹³⁹.

Prokuraattori Caloniuksen vahva asema hallituskonseljin, erityisesti kenraalikuvernöörin neuvonantajana ja keskeisenä oikeudellisenä asiantuntijana ilmeni hänen virkakautensa alusta lähtien¹⁴⁰. Autonomian hallintojärjestelmän uutuus ja vakiintumattomuus korostivat prokuraattorilta pyydettyjen lausuntojen tarpeellisuutta erityisesti hallituskonseljin toiminnalle. Kun au-

¹³⁸ Esim. prokuraattorin mielipide hallituskonseljin istunnossa 18.4.1810 konseljin päätöksen perusteista. Hallituskonseljin plenumpöytäkirja 18.4.1810. Konseljin poikettua päätöksessään prokuraattorin ilmaisehasta kannasta prokuraattori jätti konseljille sen pöytäkirjaan liitettäväksi asiasta kirjallisen lausuntonsa. Konselji katsoi kuitenkin istunnossaan 15.5.1810, ettei lausuntoa liitetä konseljin pöytäkirjaan, koska prokuraattorilla ei katsottu olevan oikeutta arvostella konseljin näkemyksiä. Hallituskonseljin plenumpöytäkirja 15.5.1810. Vuoden 1812 prokuraattorin ohjesäännön 7 § poisti tämän esteen prokuraattorin toimenpiteille ja Calonius näkyy sen voimaantultua pyrkineen vakiinnuttamaan uuden säännöksen tehokkaan soveltamisen osana prokuraattorin aseman vahvistamista konseljissa. Ks. esim. hallituskonseljin pöytäkirjat lokakuu-joulukuu 1814.

¹³⁹ Ks. esim. prokuraattorin huomautukset eräiden asioiden käsittelyn viivästymisestä konseljin toimituskunnissa, hallituskonseljin plenumpöytäkirjaan tehdyt merkinnät 15.2.1814.

¹⁴⁰ Ks. myös edellä s. 47 ss.

tonomian lainsäädäntö ei varsinkaan kenraalikuvernööreille ollut lähtökohdaisesti tunnettua, prokuraattorin keskeiseksi tehtäväksi korkeimman hallitusvallan yhteydessä alkoi vakiintua lausuntojen antaminen kenraalikuvernöörin tai hallituskonseljin pyynnöstä lainsäädännön soveltamista koskevis-
sa asioissa.

Matthias Caloniuksen aikana perustettu ja laajalti hänen henkilöönsä perustunut prokuraattorin näkyvä asema hallituskonseljissa säilytti Caloniuksen aikana syntyneet hallintokäytäntönsä hänen seuraajiensa virkakausina. Prokuraattorin toimituskunnan arkistoaineisto osoittaa, että prokuraattorin läsnäolo ainakin senaatin täysistunnoissa muodostui jatkuvaksi käytännöksi. Tällöin prokuraattori valvoi istunnoissa senaatin ratkaisujen lainmukaisuutta ja – erillisessä virastomenettelyssä – niiden oikeaa kirjaamista. Hänen tehtäviään neuvonantajana ilmensivät sekä istunnoissa esitetyt mielipiteet että erityiset, yleensä kenraalikuvernöörin kirjallisesta pyynnöstä hänelle kirjallisesti annetut lausunnot, joiden määrä näkyy lisääntyneen varsinkin prokuraattori C. J. Walleenin virkakaudella (1822–1854)¹⁴¹.

Lausuntomenettelyssä ilmeni kuitenkin vähitellen myös autonomian hallintojärjestelmälle ominainen prokuraattorin aseman riippuvuus senaatin valtasuhteista. Senaatin ja kenraalikuvernööri A. Zakrevskin keskinäisen valtaistelun yhteydessä vuodesta 1824 senaatti oli yhä voimakkaammin tukeutunut prokuraattorilta pyytämiinsä lausuntoihin. Tämän seurauksena keisari määräsi vuonna 1827 kenraalikuvernöörin aloitteesta, ettei senaatti saanut ilman keisarin käskyä etukäteen vaatia prokuraattorilta lausuntoa käsiteltävästä asiasta¹⁴².

Autonomian loppuvuosikymmeninä prokuraattorin viran hoitamiseen vaikuttivat yhä voimakkaammin piirteet, joista oireita on nähtävissä jo 1820-luvun kiistoissa senaatin valtasuhteista. Venäläistämisyhtymysten voimistuttua prokuraattorien toimenpiteet, jotka ovat tutkimustehtävän kannalta

¹⁴¹ Ks. esim. prokuraattorin toimituskunnan arkisto, kirjetaltiöt 1830–1832.

¹⁴² Tämän kehityksen taustasta ja yksityiskohdista ks. lähemmin esim. Tyynilä 1992, s. 135–139. Käskykirjeen mukaan senaatti ei saanut ilman keisarin nimenomaista käskyä vaatia prokuraattorilta lausuntoa, mutta saattoi pyytää tältä asian laadun mukaan vähäisempiä selityksiä. Tämä muutos, joka kumottiin poliittisen tilanteen muututtua kenraalikuvernöörin määräyksellä 31.1.1861, katkaisi senaattiin muodostuneen käytännön pyytää prokuraattorilta ennakollisesti lausuntoja käsiteltävistä ja alistettavista asioista. Tämä käytäntö, joka muodosti taustaa valtioneuvoston oikeuskanslerin enakkovalvontatehtäville, jatkui 1860-luvulta autonomian loppuun, joskin viime vaiheessaan ns. venäläistyneiden prokuraattorien virkatoiminnan sävyttämänä. Ks. myös Honka, s. 18 ja 192 ss.

merkittäviä, liittyivät yhä useammin ristiriitoihin autonomian suomalaisen lainsäädännön soveltamisen ja venäläistämistoimenpiteiden välillä¹⁴³. Varsinaisia poikkeumia ns. sortokausiin saakka muotoutuneista hallintokäytännöistä tuotti kuitenkin lähinnä vain venäläistetyt senaatin ja sen senaatin prokuraattoreiden aika, jolloin prokuraattoreiden asema supistui kenraalikuvernöörin ja senaatin avustamiseen venäläistämistoimenpiteiden oikeuttamisessa¹⁴⁴.

Autonomian ylintä keskushallintoa käsittelevässä tutkimuksessa¹⁴⁵ on kenraalikuvernöörille ja senaatille keskittyneen korkeimman hallitusvallan kehityshistoria jaettu kausiin, jotka ovat luonteeltaan myös prokuraattorin virka-aseman kehitykselle. Ensimmäisessä vaiheessa, kenraalikuvernöörin ja hallituskonseljin kaksoisvallan aikana (1809–1824) prokuraattorin virka-asema alkoi edellä tarkastelluin tavoin, kaksoishallintojärjestelmän mukaisesti, kohdentua täsmentyviin hallintokäytäntöihin, joiden säännöstausta oli luotu autonomiaa perustettaessa. Virkamiessenaatin »politisoitumista» 1880-luvulla¹⁴⁶ seuranneiden vaiheiden myötä prokuraattorin viran hoidossa on nähtävissä puoluepoliittisiakin sävyjä¹⁴⁷, mutta hallintokäytäntöjen osalta – lukuisen senaatin toimintaa koskeneiden muutosehdotusten¹⁴⁸ jäätyä 1860–1890-luvuilla toteutumatta – ei tapahtunut merkittäviä muutoksia.

Siten, tultaessa autonomian keskushallinnon viimeiseen kehitysvaiheeseen, yleisvaltakunnallisen keskushallinnon aikaan (1897–1917), prokuraattorin ohjesäännössä vuonna 1812 määritelty ja senaatin vuoden 1892 ohjesäännössä täsmennetty prokuraattorin virka-asema oli käytännössä selkeästi vakiintunut tiettyihin muotoihin. Prokuraattorin tehtävät kenraalikuvernöörin ja senaatin neuvonantajana ilmenivät senaatin istunnoissa sekä erillisesti

¹⁴³ 1860-luvulta lähtien kotimaisina kiistakysymyksinä olivat erityisesti riidat suomen asemasta virkakielenä. Näitä koskevia näkemyksiä prokuraattori Robert Montgomeryn virkakaudella (1882–1886) on tarkasteltu aiemmassa tutkimuksessa. Ks. esim. Ylikangas 1990, s. 144 ss.

¹⁴⁴ Ks. jäljempänä mm. s. 158 ja 174. Kenraalikuvernööri N. I. Bobrikovin aikana hahmotellut suunnitelmat prokuraattorin aseman kaventamisesta suhteessa kenraalikuvernööriin enteivät tätä kehitystä. Polvinen (1985, s. 185) on tarkastellut Bobrikovin suunnitelmaa prokuraattorin viran lakkauttamisesta ja korvaamisesta kenraalikuvernöörinkansliaan perustettavalla juridisella osastolla. Hanke liittyi ajatukseen senaatin varapuheenjohtajan ja kenraalikuvernöörinkanslian päällikön virkojen yhdistämisestä venäläiselle henkilölle.

¹⁴⁵ Jussila 1996. Vrt. myös Jussila 1979, s. 105–127.

¹⁴⁶ Ks. Jussila 1996, s. 175 ss. ja Tyynilä 1992, s. 234–239.

¹⁴⁷ Erityisesti liberaalien johtomiehenä tunnetun professori Robert Montgomeryn virkakaudella. Ks. myös edellä s. 53.

¹⁴⁸ Ks. tarkemmin esim. Tyynilä 1992, s. 183–258.

annettuina lausuntoina. Senaatin ratkaisujen ja muun toiminnan laillisuutta prokuraattori valvoi senaatin istunnoissa sekä erillisenä, senaatin asiakirja-aineistoa koskevana virkатыönä. Senaatin päätöksentekoa edeltävä lausuntomenettely ja ennakolliset tarkastustoimenpiteet olivat senaatin toiminnan laajentuessa ja yksityiskohtaistuessa muodostuneet käytännöksi, josta myöhempi valtioneuvoston oikeuskanslerin ns. ennakkovalvonta juontui.

2.5 Johtopäätöksiä

Verrattaessa senaatin prokuraattorin virka-asemaa senaatin vuoden 1892 ohjesäännön perusteella vuoden 1812 säännösten mukaisiin hallituskonseljin prokuraattorin tehtäviin havaitaan, että vuoden 1892 säännökset hyvin suurelta osin noudattivat aiempaa sääntelyä ja siihen liittyneitä käytäntöjä nämä kuitenkin täsmentäen ja senaatin uudistuneeseen rakenteeseen yhdistäen. Tämä ilmensi osaltaan sitä senaatin hallinnon kehitymisprosessia, jota aiemmassa erityistutkimuksessa on yksityiskohtaisesti käsitelty¹⁴⁹, osaltaan kuvasti prokuraattorin virka-aseman vakiintumista autonomian vuosikymmeninä: prokuraattori toimi maan ylimpänä (kenraalikuvernööriä lukuunottamatta) hallinnon valvojana, kuitenkin käytännössä senaattikeskeisesti ja etäällä säätyvaltiopäivistä.

Prokuraattorin asema oli autonomian venäläis-suomalaisen hallitusjärjestelmän mukainen muunnelma kustavilaisen oikeuskanslerin tehtävistä: prokuraattori oli yksittäisten toimivaltasäännöstensä mukaisesti erityisesti suomalaisen ja useimmiten autonomian perustaksi mielletyn lainsäädännön noudattamisen ylin valvoja sekä keisarin ja tämän edustajana toimivan maan korkeimman venäläisen hallintoviranomaisen välitön alamainen, jonka keisari asetti tai vapautti tehtävästään.

Tässä asetelmassa prokuraattorin tosiasiallinen toiminta oli riippuvainen paitsi hänen henkilöstään erityisesti keisarin ja kenraalikuvernöörin tahdosta. Juuri tämä keskeinen piirre senaatin prokuraattori-instituutiossa, autonomian kaksoishallintojärjestelmän tuottama muunnos kustavilaisen ajan majesteetista riippuvaisesta kruunun juristista, johti – muodollisten toimivaltasäännösten pysyessä valtaosin ennallaan – autonomian lopun venäläistämisenä vuosina ristiriitoihin sekä prokuraattorien erottamiseen ja viran »venäläistämiseen» (ks. myös edellä s. 53). Prokuraattorin mahdollisuudet toimia perustuslaillisen autonomian laillisuusvalvojana rajoituivat keisari-suuriruhti-

¹⁴⁹ Erityisesti Tyynilä 1992 ja Jussila 1996.

naan absolutistisen venäläisen valtajärjestelmän näkemyksiin perustuslaillisuuden luonteesta.

1800-luvun viimeisenä vuosikymmenenä sekä Nikolai II:n hallituskautena prokuraattorin muodollisessa virka-asemassa ei tapahtunut vuoden 1892 Keisarillisen Senaatin ohjesäännön antamisen jälkeen tutkimustehtävän kannalta laajoja muutoksia¹⁵⁰. Myöskään viran hoitoon perinteisesti liittyneet käytännöt eivät merkittävästi muuttuneet, vaikka sortokaudet vaikuttivatkin olennaisesti prokuraattoreiden yhteyteen korkeimman vallan käyttöön. Siten edellä kuvailtu säännöstausta ja sen soveltamiseen liittyneet perinteet siirtyivät tutkimuksen kohteena olevalle ajanjaksolle moniulotteisena vertailukokonaisuutena, johon seuraavassa, tutkimuksen ensimmäisessä varsinaisessa käsittelyjaksossa tutkimustehtävän mukaisesti valtaoikeuskokonaisuuksittain vertaillen paneudutaan.

¹⁵⁰ Mm. prokuraattorin valtiopäiville antamien kertomusten osalta ks. kuitenkin s. 158.

II VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN VIRKA-ASEMAN MUOTOUTUMINEN

3. Tutkimuksen piiriin kuuluvat valtaoikeuskokonaisuudet

17.7.1919 annettuun hallitusmuotoon¹⁵¹ sisältyvät, valtioneuvoston oikeuskansleria koskevat säännökset muodostavat tutkittavan ajanjakson loppuvaiheessa tämän virka-aseman kokonaisuudeksi laillisuusvalvontatehtäviä, jotka kohdentuvat HM 46 §:n 1 momentissa ilmaistusta yleisestä laillisuuden valvontatehtävästä toisaalta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston eduskunnan toimintaan (tutkimustehtävän piiriin otettu virka-asema) ja toisaalta syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen toimintaan sekä mm. kansalaisvalitusten käsittelyyn (tutkimustehtävän ulkopuolinen kokonaisuus; ks. kuitenkin toimivallan vaikutusten määrittely, s. 5–6).

Tutkittaessa tässä säännöskokonaisuudessa tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan toimintaan liittyviä oikeuskanslerin valtaoikeuksia ja hahmotettaessa niiden kautta tutkimustehtävän mukaisesti oikeuskanslerin virka-asemaa tätä koskeva vuoden 1919 HM:n sääntely voidaan syventävää jatkokäsittelyä varten jakaa seuraaviin osakokonaisuuksiin:

- 1) oikeuskanslerin nimittäminen (HM 87 §);
- 2) oikeuskanslerin yleinen laillisuusvalvontatehtävä (HM 46 § 1 mom.);
- 3) oikeuskanslerin asema tasavallan presidenttiin nähden
 - oikeuskanslerin nimittäminen (vrt. kohta 1),
 - oikeuskanslerin yleinen laillisuusvalvontatehtävä tasavallan presidenttiin nähden (vrt. kohta 2),
 - oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus valtioneuvoston istunnoissa (HM 46 § 3 mom.),

¹⁵¹ Ks. liite 1.

- oikeuskanslerin tasavallan presidentille antamat tiedot ja lausunnot (HM 48 § 2 mom.),
 - oikeuskanslerin vuosittainen kertomus toiminnastaan tasavallan presidentille (HM 48 § 1 mom.),
 - oikeuskansleri ja tasavallan presidentin lainvastaisen päätöksen täytäntöönpano (HM 45 §),
 - oikeuskanslerin toimenpiteet valtioneuvoston tai sen jäsenen virkatoimen lainvastaisuuden johdosta (HM 47 § 1 mom.),
 - oikeuskanslerin toimenpiteet tasavallan presidentin virkatoimen lainvastaisuuden johdosta (HM 47 § 2 mom.),
 - virkasyyte oikeuskansleria vastaan (HM 47 § 1 mom.);
- 4) oikeuskanslerin asema valtioneuvostoon nähden
- oikeuskanslerin yleinen laillisuusvalvontatehtävä valtioneuvostoon nähden (vrt. kohta 2),
 - oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus valtioneuvoston istunnoissa (HM 46 § 3 mom; vrt. edellä kohdassa 3),
 - oikeuskanslerin valtioneuvostolle antamat tiedot ja lausunnot (HM 48 § 2 mom; vrt. edellä kohdassa 3),
 - oikeuskansleri ja tasavallan presidentin lainvastaisen päätöksen täytäntöönpano (HM 45 §; vrt. edellä kohdassa 3),
 - oikeuskanslerin toimenpiteet tasavallan presidentin virkatoimen lainvastaisuuden johdosta (HM 47 § 2 mom; vrt. edellä kohdassa 3),
 - oikeuskanslerin toimenpiteet valtioneuvoston tai sen jäsenen virkatoimen lainvastaisuuden johdosta (HM 47 § 1 mom; vrt. edellä kohdassa 3);
- 5) oikeuskanslerin asema eduskuntaan nähden
- oikeuskanslerin yleinen laillisuusvalvontatehtävä eduskuntaan nähden (HM 46 § 1 mom.),
 - oikeuskanslerin vuosittainen kertomus toiminnastaan eduskunnalle (HM 48 § 1 mom.),
 - virkasyytteiden nostamista koskevat ilmoitukset eduskunnalle (HM 47 §),
 - oikeuskanslerin asema suhteessa eduskunnan oikeusasiamieheen (HM 49 § 2 mom, HM 59 § 2 mom.),
 - eduskunnan nostaman virkasyytteen ajaminen oikeuskansleria vastaan (HM 59 § 2 mom.).

Tutkimustehtävän joustavaa toteuttamista varten osakokonaisuudet on jatkokäsittelyssä tarkoituksenmukaista yhdistää mm. siten, että oikeuskanslerin yleistä laillisuusvalvontatehtävää (HM 46 § 1 mom.) tarkastellaan yh-

dessä siihen perustuvien yksityiskohtaisten, tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan toimintaa koskevien oikeuskanslerin tehtävien kanssa sekä siten, että tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asemaa suhteessa oikeuskanslerin toimivaltaan selvitetään soveltuvien kohdin esim. virkasyytesäännöstöä tutkittaessa yhdistettyinä kokonaisuuksina.

Oikeuskanslerin virka-aseman muotoutumista koskeva tarkastelu aloitetaan kuitenkin oikeuskanslerin nimittämisoikeuden käsittelystä, koska siihen liittyvät vaiheet ilmensivät tutkimustehtävän piiriin ensisijaisesti kuuluvana ajanjaksona laajemminkin käsityksiä prokuraattori-oikeuskanslerin asemasta suhteessa korkeimman valtiollisen vallan käyttöön sekä johtivat vuoden 1919 hallitusmuodossa lopputulokseen, jolla oli merkittävä yhteys viran edeltäjien historiaan sekä ilmeinen vaikutus oikeuskansleri-instituution myöhemmälle kehitykselle.

4. Valtioneuvoston oikeuskanslerin nimittäminen: valtaoikeussiirtymä keisarilta tasavallan presidentille

4.1 Johdanto

Valtioneuvoston oikeuskanslerin nimittämistä koskeva säännös sisältyi vuoden 1919 hallitusmuodon 87 §:ään. Sen mukaan tasavallan presidentti nimitti oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin. Presidentin nimittämistä oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri olivat virkamiesoikeudellisesti ns. luottamusmiehiä, jotka nimitettiin avoimella kirjeellä ja jotka (sittemmin vuoden 1926 virkamieslain nimenomaisen säännöksen, 2 §:n perusteella) presidentti saattoi vapauttaa virasta yleisen edun sitä vaatiessa¹⁵².

Oikeuskanslerin ja hänen apulaisensa asema luottamusmiehinä juontui virkamiesoikeudellisesti kustavilaisten perustuslakien (1772 HM; 10 ja 22 §, 1789 YVK; 1. ja 4. kohta) säännöksistä, jotka säilyivät voimassa tältä osin aina vuoden 1919 hallitusmuodon voimaantuloon asti¹⁵³. Tämän sääntelyn perusteella prokuraattori-oikeuskansleri ja hänen apulaisensa kuuluivat niihin ylim-

¹⁵² Ks. esim. Ståhlberg 1913, s. 158–162 ja Hakkila, s. 329–330 sekä 338.

¹⁵³ Keisarillisella asetuksella 23.7.1896 siirrettiin useita virkoja, joihin hallitsija oli aiemmin nimittänyt, senaatin täytettäväksi. Nämä olivat senaatin alaisia oikeus- ja hallintovirkoja, joihin hallitsija oli nimittänyt virkaehdotuksen perusteella, sekä senaatin alaisia hallintovirkoja, joihin hallitsija oli nimittänyt ilman virkaehdotusta. Suomen Suuriruhtinaanmaan Asetus-Kokoelma 23.7.1896, n:o 21. Ks. myös Ståhlberg 1913, s. 159.

piin virkamiehiin, jotka hallitsija nimitti ilman hakemusta ja virkaehdotusta¹⁵⁴. Sääntelyn syntyhistoria palautuu edellä tarkasteltuun itsevaltiuden historiaan.

Ylimpien virkamiesten aseman yhteys hallitsijan tahtoon kuvasti kustavilaisten perustuslakien luonnetta kuninkaan itsevaltiuden määrittelemisessä ylimmän keskushallinnon suhteen. Tällöin virkamiesten toiminnan riippuvuus hallitsijan luottamuksesta oli itsevaltiuden yksi ilmenemismuoto ja toteuttamiskeino¹⁵⁵. Autonomian aikana tämän sääntelyn jatkuvuus perustui sen yhteensovitettavuuteen keisarillisen absolutismin peruspiirteisiin, virkahallinnon toiminnan riippuvuuteen keisarin tahdosta¹⁵⁶. Siten ylimpien virkojen luottamusmiesasema säilyi – huolimatta edellä (s. 57) viitattujen autonomian loppuajan hallintouudistusten virittämistä muutospyrkimyksistä – aina maaliskuuhun 1917, jolloin keisari-insituution katoaminen käynnisti

¹⁵⁴ Vuoden 1896 asetuksen voimaantulon jälkeen muut tähän ryhmään kuuluneet virrat olivat a) kenraalikuvernööri ja ministerivaltiosihteeri sekä tämän apulainen, senaatin jäsenet sekä ylimmät virkamiehet valtiosihteerinvirastoon ja kenraalikuvernöörinkansliaan; b) senaatin alaisista oikeusviroista hovioikeuksien presidentit ja hovioikeudenneuvokset sekä c) senaatin alaisista hallintoviroista keskusvirastojen eli ylihallitusten päälliköt, kuvernöörit, senaatin esittelijäsihteerit ja kamreerit sekä piispat. – Kyseiset luottamusmiesvirat olivat myös niistä erottamisen suhteen erityisasemassa. 1772 HM:n 2 § sekä 1789 YVK:n 1. kohta takasivat pääsääntöisesti kaikille virkamiehille erottamattomuuden. Hallitsijan ilman hakemusta ja virkaehdotusta nimittämät luottamusmiehet muodostivat kuitenkin yhden poikkeuksen tästä säännöstä ja olivat hallitsijan tahdon mukaisesti tämän erotettavissa maan edun niin vaatiessa. Vaikka tuomarit kuuluivatkin edellä todetun sääntelyn mukaan erottamattomuuden piiriin, tämä ei koskenut senaatin oikeusosaston jäseniä, jotka nimitettiin virkaansa määräajaksi, kolmeksi vuodeksi. Senaatin ohjesääntö 1892, 6 § sekä 5 ja 7 §. Ks. myös Ståhlberg 1913, s. 232–233. – Erottamattomuus ja virkojen määräaikaisuus nousivat poliittisina kiistakysymyksinä esiin jo senaatti- ja hallitusmuotouudistuksia koskeneiden ehdotusten yhteydessä 1906–1907, uudelleen vuonna 1917, jolloin hallituksen esitykset korkeimpien oikeuksien perustamisesta (HE:t n:o 6 ja 7, 1917 vp) nostattivat kiistan niiden jäsenten virkakauden pituudesta. Sosiaalidemokraattien ja osittain maalaisliiton kannattama virkojen määräaikaisuus sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan vaikutusvalta virkoihin nimittämiseen ilmeni eduskunnan kesällä 1917 hyväksyminä muutoksina hallituksen esityksiin. Eduskunnan tultua hajoitetuksi nämä eivät kuitenkaan toteutuneet. Svinhufvudin senaatin syksyllä 1917 antamat uudet esitykset (HE:t n:o 10 ja 11, 1917 II vp) perustuivat virkaan nimittämiseen eliniäksi, mutta saivat enemmistön tuekseen vasta sisällissodan jälkeisessä eduskunnassa. Tämän poliittisen kiistan aikana esitetyt näkemykset olivat taustana myös prokuraattorin nimittämisoikeutta koskevan sääntelyn muodostamisessa jäljempänä havaittavin tavoin. – Vuosien 1906–1907 ehdotuksista ja senaatin nimitysmenettelyistä ks. esim. Tyynilä 1992, s. 320–324, 364–376 ja 382–384. Korkeimpien oikeuksien jäsenten nimittämistä koskevan historian osalta ks. esim. Tyynilä 1983, s. 60–64.

¹⁵⁵ Ks. myös edellä s. 30–33.

¹⁵⁶ Ks. edellä esim. s. 50 ss.

muutosten valmistelun. Tämä erityinen virkamiesoikeudellinen perinne on taustana myös seuraavassa käsitellyille vaiheille prokuraattori-oikeuskanslerin nimittämisoikeuden historiassa.

Vuoden 1919 HM:n 87 § antoi presidentille yksinomaisen oikeuden oikeuskanslerin ja hänen apulaisansa henkilöstä päättämiseen sekä tulkintaan edellytyksistä näiden virasta vapauttamiseen. Vahvin kustavilaista oikeuskansleria koskenut kuninkaan valtaoikeus, joka oli liittynyt oikeuskanslerin sekä muodollisesti että tosiasiallisesti kuninkaan yhteyteen ja alamaisuuteen ja joka autonomian aikana oli keisarillisenä prokuraattorin nimitysoikeutena keskeisesti vaikuttanut prokuraattorin alisteiseen asemaan kenraalikuvernööriin nähden, oli siirtynyt tasavallan presidentille muodoiltaankin samanlaisena kuin kustavilaisena ja autonomian aikana.

Miten vuoden 1892 senaatin ohjesäännön 8 §:ssä ilmaistu keisarillinen toimivalta sitten oli siirtynyt uuden tasavallan presidentille? Tapahtuiko oikeuskanslerin aseman määrittely tältä osin hallitusmuotovalmistelussa suuremmista erimielisyyksistä, kuten esim. Honka¹⁵⁷ on esittänyt. Valtaoikeussiirtymän taustaa ja vaiheita tarkastellaan seuraavassa maaliskuun 1917 tapahtumista käynnistynyttä kehitystä seuraten. Tämä tarkastelu on samalla viitteistönä jäljempänä suoritettulle oikeuskanslerin virka-aseman muiden osakokonaisuuksien selvittämiseksi myös niiden yhteiskunnallis-poliittisissa yhteyksissä.

4.2 Maaliskuun vallankumouksesta hallitusmuotovalmisteluun

Keisari Nikolai II:n luopuminen kruunusta 15.3.1917 asetti välittömästi sekä Venäjällä että Suomessa ratkaistavaksi kysymyksen korkeimman valtiollisen vallan käytöstä. Suomessa ylimpien valtaoikeuksien väliaikainen soveltaminen sekä muuttuneen tilanteen edellyttämän lainsäädännön valmistelu käynnistyi poliittisessa tilanteessa sekä sen heijastamana senaatin kokoonpanossa tapahtuneen jyrkän muutoksen myötä¹⁵⁸.

Maaliskuun vallankumouksen seurauksena Suomen venäläistynyt senaatti, ns. amiraalisenaatti¹⁵⁹ ei käytännössä enää pystynyt käyttämään aiempaa toimivaltaansa¹⁶⁰. Koska eduskunta ei ollut koolla, reagointi syntyneeseen ti-

¹⁵⁷ Honka, s. 217.

¹⁵⁸ Ks. esim. Torvinen, s. 118–136, Jussila 1996, s. 276 ss., Apunen, s. 181 ss. ja Luntinen – Manninen, s. 146 ss.

¹⁵⁹ Amiraalisenaatin muodostamisesta ja kokoonpanosta tarkemmin Tyynilä 1992, s. 328–335.

¹⁶⁰ Ks. tarkemmin esim. Torvinen, s. 118–121 sekä Polvinen 1967, s. 9–27 ja Luntinen – Manninen, s. 149 ss.

lanteeseen tapahtui eduskuntapuolueiden keskinäisissä neuvotteluissa. Näiden muodostama yhteisvaltuuskunta¹⁶¹ sekä sosialidemokraattisen puolueen johto pyrkivät ohjaamaan maan asioiden järjestämistä, ensisijaisesti uuden hallituksen muodostamista sekä korkeimman vallan käyttöä koskevan lainsäädännön uudistamista neuvotteluissa Venäjällä hallitusvaltaa käyttävien tahojen edustajien kanssa¹⁶².

Neuvottelut johtivat nopeasti siihen, että Suomen porvarillisten puolueiden ja sosiaalidemokraattien hahmoteltu kompromissiehdotus¹⁶³ väliaikaisen hallituksen antamaksi julistukseksi Suomen asemasta sekä korkeimpien valtaoikeuksien uudelleenjärjestämisestä oli, suuriruhtinaskunnan »väliaikaisen komissariaatin» (lähinnä kadettipuolueen johtoon kuulunut F.I. Roditsev sekä hänen apulaisinaan duuman jäsenet D.D. Protopopov ja J.M. Raamot) kanssa käytyjen tunnustelujen jälkeen saatettavissa väliaikaisen hallituksen käsiteltäväksi. 20.3.1917 pidetyssä istunnossaan väliaikainen hallitus päätyikin lopulta antamaan Suomea koskevan manifestin suomalaisen kompromissiehdotuksen mukaisena. Seuraavana päivänä manifesti luettiin senaatin tiedoksi¹⁶⁴.

¹⁶¹ Yhteisvaltuuskunta oli muodostettu heinäkuussa 1916 valituista porvarillisista kansanedustajista ja sitä vahvistettiin 16.3.1917 puoluehallitusten valitsemilla henkilöillä. Ks. esim. Torvinen, s. 131, Salokorpi, s. 126–127 sekä Hallstenin 18.3.1917 laatima kertomus valtuuskunnan toiminnasta, KA.

¹⁶² Porvarillisten puolueiden ja sosiaalidemokraattien osittain erilaisista näkemyksistä uudistusten suhteen ks. esim. Torvinen, s. 132 sekä Polvinen 1989, s. 279–282. Ks. myös Estlander 1921.

¹⁶³ Porvarillisten puolueiden luonnoksissa keskeisinä asiakohtina olivat kenraalikuvernöörin ja senaatin vaihtaminen, valtakunnanlainsäädännön peruuttaminen, eduskunnan koollekutsuminen sekä poliittisten vankien ja maastakarkoitettujen amnestia ja ministerivaltiosuhteen henkilön »suomalaistaminen». Lähinnä suuriruhtinaskunnan »väliaikaisen komissaarin» F.I. Roditsevin kanssa käytyjen neuvottelujen seurauksena päätettiin lisäksi edellyttää uuden hallitusmuodon säätämistä ja senaatin oikeusosaston muuttamista korkeimmaksi oikeudeksi. Sosiaalidemokraatit puolestaan vaativat edellä todetun lisäksi eräiden yhteiskunnallisten uudistusten kuten kieltolain, torpparilain, kunnallisen äänioikeuden ja verotuksen muutosten sekä työsuojelun toteuttamista. Porvareiden pitäessä sosiaalidemokraattien vaatimuksia väliaikaisen hallituksen julistuksen piiriin kuulumattomina Suomen sisäisinä kysymyksinä kompromissiehdotus, johon sisältyi eräitä viitteitä yhteiskunnallisten reformien toteuttamiseen, oli vaivoin laadittavissa. Ks. esim. Polvinen 1989, s. 279–285.

¹⁶⁴ Venäjän väliaikaisen hallituksen julistuskirja Suomen Suuriruhtinaanmaan valtiosäännön vakuuttamisesta sekä jälleen saattamisesta täysin toteutetuksi, Senaatin talousosaston pöytäkirja 21.3.1917, s. 336–341.

Maaliskuun manifestin keskeinen sisältö avasi tien sekä tosiasialliselle vallanvaihdokselle että vallanjakoa määrittelevien säännösten uudistamiselle. Ns. valtakunnanlainsäädännön kumoamista, eduskunnan koollekutsumista ja poliittista amnestiaa koskevat kohdat mahdollistivat senaatin suomalaistamisen ja valtiopäivätyön aloittamisen manifestissa todettujen lainsäädännön uudistusten toteuttamiseksi. Korkeimman vallan käytön järjestämisen osalta manifesti käynnisti Suomessa kevään 1917 hallitusmuoto- ja perustuslakivalmistelun mutta lausui samalla julki myöhemmälle kehitykselle hyvin enteellisen periaatteen väliaikaisesta hallituksesta »täyden valtiovallan haltijana»¹⁶⁵.

Maaliskuun manifestia seurasivat nopeasti suomalaisten puolueiden neuvottelut uuden hallituksen muodostamisesta. Yhteisvaltuuskunnan ja sosiaalidemokraattien monivaiheisten neuvottelujen tuloksena hyväksytty sosiaalidemokraatti Oskari Tokoin laatima senaattorikokoonpano senaatin talousosastoa varten annettiin kenraalikuvernöörin apulaiselle paroni Sergei Korffille 24.3.1917 ja kaksi päivää myöhemmin Venäjän väliaikainen hallitus nimitti kokoonpanon kulumassa olleen senaatin kolmivuotisen toimikauden loppuun 30.9.1918 saakka¹⁶⁶. Amiraalisenaatissa 29.3.1917 pidetyssä viimeisessä istunnossa luettiin Venäjän väliaikaisen hallituksen pääministeri Georgi Jevgenevits Lvovin kirje eron myöntämisestä istuvalle senaatille sekä esitettiin kirjelmä Oskari Tokoin suomalaisen senaatin nimittämisestä. Uusi senaatti aloitti työnsä samana päivänä¹⁶⁷.

Suomen ja Venäjän välisen aseman määrittely ja kysymykset korkeimman vallan käytöstä muodostui alusta alkaen keskeiseksi Tokoin senaatin toiminnassa. Uuden hallitusmuodon sekä siihen mahdollisesti liittyvien perustuslakien valmistelua varten senaatti asetti 31.3.1917 oikeustoimituskunnan päällikkö Antti Tulenheimon esityksestä erityisen komitean, jonka tuli kiireesti valmistaa ehdotukset hallitusmuodoksi ja muiksi valtiosääntöä kehittäviksi laeiksi. Tämän ns. perustuslakikomitean kokoonpano muodostettiin senaatin poliittista koostumusta vastaavasti. Puheenjohtajaksi määrättiin nuorsuomalainen K.J. Ståhlberg¹⁶⁸ ja jäseniksi nuorsuomalainen F.O. Lilius, vanhasuomalaiset J.R. Danielson-Kalmari ja J.K. Paasikivi, ruotsalaiset Julius Grotenfelt ja R.A. Wrede, maa-

¹⁶⁵ Ks. alaviite 164 sekä esim. Polvinen 1989, s. 283, Torvinen, s. 119–121 ja 134, Luntinen – Manninen, s. 150 ss. ja Apunen, s. 185–186.

¹⁶⁶ Tarkemmin esim. Torvinen, s. 131–134 ja Apunen, s. 185–186.

¹⁶⁷ Uuden senaatin oikeusosasto nimitettiin 3.4.1917 yhteisvaltuuskunnan laatiman ehdokaskokoonpanon perusteella. Senaatin pöytäkirjat 3.4.1917.

¹⁶⁸ K. J. Ståhlberg (1865–1952), mol. oik. tri 1893, fil. kand. 1887. Toimi hallinto-oikeuden ja kansantalouden apulaisena Helsingin yliopistossa 1894–1898 ja protokollasihteerinä senaatin siviilitoimituskunnassa 1898–1903, jolloin erotettiin vuoden 1901 asevelvollisuusasetuksen soveltamatta jättämisen vuoksi. Nimitettiin senaatin talousosaston

laisliittolaiset Santeri Alkio ja August Raatikainen sekä sosiaalidemokraatit Anton Kotonen, O.W. Kuusinen, Einari Laaksovirta ja Yrjö Sirola¹⁶⁹.

4.2.1 Valtaoikeusnäkemykset perustuslakikomiteassa

Poliittisen koostumuksensa myötä perustuslakikomiteassa olivat edustettuna valtiosääntöideologiset näkemykset, joiden vaikutus on keskeisenä havaittavissa vuosien 1917–1919 hallitusmuotovalmistelun eri vaiheissa ja jotka merkittävästi selittävät komitean työn tuloksia ja myöhempää kehitystä. Aiemmassa tutkimuksessa¹⁷⁰ nämä näkemykset on luokiteltu vanhoillis-oikeistolaisiin, keskustaliberaalisiin, agraarisiin ja sosialistisiin. Ennen paneutumista komitean työn yksityiskohtiin on perusteltua luoda jatkokäsittelyn taustaksi yleissilmäys tähän kokonaisuuteen.

Vanhoillis-oikeistolainen suuntaus, joka oli ilmennyt mm. vuosien 1905–1907 hallitusmuotovalmistelun yhteydessä, korosti itsenäisen, vahvan ja riippumattoman ylimmän hallitus(toimeenpano)vallan asemaa hallitusmuodossa. Tällöin takeena ylimmän hallitusvallan jatkuvuudelle ja riippumattomuudelle varsinkin poliittisten voimasuhteiden muutoksista nähtiin monarkistinen valtiomuoto sekä hallituksen ja valtiopäivien antiparlamentaarinen yhteys. Kuten jo vuosina 1905–1907, monarkialla tarkoitettiin ns. perustuslailista, konstitutionaalista monarkiaa, jossa hallitsijan, hallituksen ja valtiopäi-

jäseneksi sekä kauppa- ja teollisuustoimituskunnan päälliköksi 1905, josta virasta erosi 1907. Nimitettiin Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden professoriksi 1908 ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentiksi 1918. Valittiin Suomen tasavallan ensimmäiseksi presidentiksi virkakaudelle 1919–1925. Toimi lainvalmistelukunnan vanhempana jäsenenä 1926–1946. Toimi porvarissäädyn edustajana valtiopäivillä 1904–1905, kansanedustajana (nuorsuomalaiset, edistyspuolue) 1908, 1909, 1914, 1917 ja 1930–1932, eduskunnan perustuslakivaliokunnan puheenjohtajana 1909 II vp ja 1917 vp sekä eduskunnan puhemiehenä 1914. Bergholm, s. 397–398 ja Lammin-Koskinen – Erikson – Tirkkonen, s. 754–757.

¹⁶⁹ Senaatin talousosaston pöytäkirja 31.3.1917. Komitean tuli »kiireellisesti laatia ehdotukset esityksiksi Eduskunnan esitysoikeuden laajentamisesta, tulliverotuksen ja valtion koko rahasăännön saattamisesta Eduskunnan päättävävallan alaisiksi, Eduskunnan päättämien lakien voimaansaattamisen turvaamisesta, Hallituksen saattamisesta Eduskunnalle vastuunalaiseksi sekä asianhaaran ehkä vaatimista muista säännöksistä, joiden kautta maan valtiosääntöä kehitetään.» Tämän ohessa komitean tuli »ryhtyä valmistamaan ehdotusta uudeksi Hallitusmuodoksi Suomen Suuriruhtinaanmaalle», johon ehdotukseen oli koottava »sekä em. esitysten sisällitys että myöskin kaikki säännökset, jotka määrittelevät kansan ja hallituksen oikeudet ja velvollisuudet.» Ks. myös komitean asettamispäätös perustuslakikomitean arkiston yleisaineistossa, kansio I, KA.

¹⁷⁰ Nousiainen, s. 49–63 ja Tiihonen 1990, s. 46–47.

vien valtajärjestelmä on määritelty perustuslaissa¹⁷¹. Siten vanha monarkistinen periaate hallitsijasta valtiovalan »kantajana», jakamattoman valtajärjestelmän keskuksena, oli muuttunut näkemyksiksi monarkista yhtenä valtiolimenä perustuslain mukaisessa vallanjaossa¹⁷².

Parlamentarismien yleiseksi sisällöksi nähtiin ylimmän toimeenpanovalan, hallituksen riippuvuus valtiopäivien luottamuksesta, ts. valtiopäivien poliittinen vaikutus- ja valvontavalta hallituksen – ja välillisesti valtionpäämiehen – toimintaan nähden. Kuten mm. Jyräni (1981, s. 15 ss.) on selvittänyt, näkemykset parlamentarismien tarkemmasta luonteesta ja toteuttamistavoista vaihtelivat kuitenkin huomattavasti.

Vanhoillis-oikeistolainen suuntaus sai kannatusta erityisesti ruotsalaisen puolueen ja vanhasuomalaisen, sittemmin kokoomuspuolueen keskuudessa, ja suuntauksen keskeisiä edustajia autonomian ajan valtiosääntöajattelussa olivat R.A. Wrede¹⁷³, Ernst Estlander, Robert Hermanson, Rafael Erich, Ernst Nevanlinna, J.K. Paasikivi¹⁷⁴ ja E.N. Setälä¹⁷⁵.

¹⁷¹ Perustuslaillisen monarkian kannattajat tukivat kuitenkin hallituksen jäsenten oikeudellisen, laillisuusperusteisen vastuun toteuttamista. Tämä näkemys juontui autonomian loppukauden poliittisista oloista ja hankkeista senaatin toiminnan uudistamiseksi, ks. lähemmin edellä s. 57. sekä esim. Tyynilä 1992, s. 319–324. Konstitutionalismi suomalaisen aatesisällön ja historian osalta ks. lähemmin myös Jyräni 1981, s. 12 ss. ja 1974, esim. s. 4 ss.

¹⁷² Ks. myös esim. Erich 1924 b, s. 79 ja 1924 a, s. 348–352 sekä Jyräni 1981, s. 43–44 ja Pohjolainen, s. 60–62.

¹⁷³ R. A. Wrede (1851–1838), vapaaherra, mol. oik. tri 1884, fil. kand. 1875. Siviilioikeuden ja roomalaisen oikeuden professori (Aleksanterin) Helsingin yliopistossa 1885–1905 (professuuri jaettu 1898 siviiliprosessioikeuteen ja roomalaiseen oikeuteen kohdistuvaksi). Karkoitettiin poliittisista syistä maasta viideksi vuodeksi 1904, karkoitusaika lyhennettiin vuoteen ja palasi Suomeen 1904 keisarikunnan määräyksen perusteella. Nimitettiin Helsingin yliopiston rehtoriksi 1905. Kutsuttiin senaattoriksi ja senaatin oikeusosaston varapuheenjohtajaksi 1905, joista tehtävistä erosi 1909. Toimi Åbo Akademin kanslerina 1918–1930. Toimi aatelissäädyn edustajana säätyvaltiopäivillä 1877–1906, kansanedustajana (ruotsalainen puolue) 1910–1913 ja 1917–1918, eduskunnan perustuslakivaliokunnan puheenjohtajana 1911–1912 vp ja jäsenenä 1917–1918 vp. Bergholm, s. 430–431 ja Holmberg, s. 15–17.

¹⁷⁴ J. K. Paasikivi (1870–1956), mol. oik. tri 1897, fil. kand. 1892. Toimi Helsingin yliopiston lainoillisen tiedekunnan suomenkielen ylimääräisenä lehtorina 1899–1902 ja hallinto-oikeuden apulaisena 1902. Toimi Suomen Valtiovaltion ylimääräisenä 1903–1914 ja Kansallis-Osake-Pankin hallintoneuvoston ja johtokunnan jäsenenä 1914 sekä pääjohtajana 1914–1934. Nimitettiin senaattoriksi ja valtiovaraintoimituskunnan päälliköksi 1908, joista tehtävistä erosi 1909. Toimi senaatin talousosaston varapuheenjohtajana 1918 sekä lähettiläänä Tukholmassa 1936–1939 ja Moskovassa 1940–1941. Valtioneuvoston salkuttomana jäsenenä 1939–1940 ja pääministerinä 1944–1946. Tasavallan presidentiksi valittuna 1946–1956. Kansanedustajana (vanhasuomalaiset) 1907–1913. Lammin-Koskinen – Erikson – Tirkkonen, s. 573–574.

¹⁷⁵ Tiihonen 1990, s. 47.

Keskustaliberaalisen suuntauksen ytimenä oli Locken ja Montesquieun vallanjako-opillinen erottelu toimeenpanovallan, lainsäädäntövallan ja tuomiovallan välillä sekä vahvan toimeenpanovallan korostaminen suppeasti määritellyn parlamentarismmin kautta. Tällöin suuntaus painotti erityisesti valtiopäämiehen suhteellisen riippumattomuutta asemaa sekä valtiopäivien toimivallan rajoituksia. Suuntauksen piirissä kannatettiin valtaosin tasavaltalaista valtiomuotoa ja suuntaus sai kannatusta erityisesti nuorsuomalaisen, sittemmin edistyspuolueen piirissä. Suuntauksen keskeinen vaikuttaja oli K.J. Ståhlberg¹⁷⁶.

Lähinnä maalaisliiton edustaman agraarisen suuntauksen valtiosääntöideologia nojautui erityisesti ennen loppuvuoden 1917 tapahtumia vahvasti kansansuvereniteettiajatuksiin sekä näkemyksiin eduskunnan asemasta keskeisenä valtioelimenä. Suuntauksella oli tällöin yhtymäkohtia vasemmiston edustamaan eduskuntakeskeiseen valtiosääntöajatteluun, mutta suuntaus oli osittain jäsentymätön ja muuntui vuoden 1917 jäljempänä tarkasteltujen poliittisten tapahtumien myötä keskustaliberaaliin suuntaan. Suuntauksen keskeisen vaikuttajan oli Santeri Alkio¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Ståhlbergin valtiosääntöajattelun muotoutumista »muunnelmanaan vallanjakoideologiasta», jota mm. ranskalainen valtiosääntöoppi (erit. Benjamin Constant (1767–1830)) oli lähinnä John Locken ja Charles Louis de Secondat'n (Montesquieu) ajatusten perusteella kehitellyt, on tarkemmin käsitelty mm. Jyräki (1981, s. 24–29). Jyräkin mukaan Ståhlbergin ajattelun kotimainen tausta on J. W. Snellmanin (1806–1881) valtiofilosofiassa, joka puolestaan nojautui G. F. W. Hegelin (1770–1831) valtiolliseen monismiin. Tämä suuntaus erotti valtion (objektiivinen yleistähtö) ja kansalaisyhteiskunnan (subjektiiviset erityistähdot) toisistaan ja korosti tällöin valtionpäämiehen ja hallituksen asemaa valtion yhtenäisyyden ja johdonmukaisten toimintojen takaajana (objektiivisen yleistähdön toteuttaminen). Ståhlbergin valtiosääntöajattelun keskeiseksi sisällöksi muodostui tätä taustaa vasten lujan toimeenpanovallan »puolipresidiaalinen» järjestelmä, jossa eduskunnan (kansalaisyhteiskunnan subjektiivisten erityistähtojen) yhteys hallitukseen toteutui ministeristön poliittisena vastuuna eduskunnalle. Tämä parlamentarismmin sovellutus oli ståhlbergiläisessä valtajärjestelmässä kuitenkin myöhemmin vuoden 1919 hallitusmuodon 36 §:ssä toteutuessaan suppea, sillä se perustui ns. luottamuksen olettamiseen: jokaisella presidentin nimittämällä hallituksella oli katsottava olevan eduskunnan luottamus, kunnes toisin osoitettiin. Ks. lähemmin esim. Jyräki 1981, s. 83–90, 147–148 ja Ståhlberg 1927, s. 73 ss. sekä Lindman 1954, s. 126–133.

¹⁷⁷ Santeri Alkio (1862–1930), kirjailija ja poliitikko, nuorisoseuraliikkeen johtaja. Perusti 1890 nuorisoseuraliikkeen äänenkannattajan Pyrkijä-lehden sekä 1906 Ilkka-lehden, jonka päätoimittajana toimi vuoteen 1929. Julkaisu useita romaaneja, mm. Puukkojunkkarit (1894), Murtavia voimia (1896) ja Keisari rikos (1923). Toimi kansanedustajana (maalaisliitto) 1907–1922, eduskunnan varapuhemiehenä 1917 ja 1918 sekä sosiaaliministerinä 1919–1920. Suomen kansanedustajat, s. 27–28.

Sosiaalidemokraattien näkemykset, Nousiaisen jaottelun mukainen sosialistinen suuntaus, pohjautuivat puolueen vuonna 1906 hyväksymään eduskuntakeskeiseen valtiosääntöideologiaan. Aiemmassa tutkimuksessa¹⁷⁸ on todettu sosiaalidemokraattien valtaoikeusnäkemysten juontavan toisaalta Jean-Jacques Rousseau'n kansansuverenisuusoppiin, toisaalta lähinnä Ranskan III tasavallan valtiosäännön ideologiseen ympäristöön, erityisesti ns. ranskalaiseen tai mannermaiseen parlamentarismiin. Näkemysten keskeisinä kehittäjinä olivat O. W. Kuusinen¹⁷⁹ ja Yrjö Sirola, 1920-luvulla mm. Väinö Voionmaa ja Hannes Ryömä¹⁸⁰.

Rousseau'n kansansuverenisuusopin pääajatukset, vain kansalle valtiossa kuuluva suverenisuus, jota ilmentää valtion hallitseminen kansan enemmistön yleistahdon (*volonté générale*) mukaisesti, olivat sosiaalidemokraattien eduskuntakeskeisyyden ideologinen perusta. Tätä täydensivät vasemmiston valtiosääntöajattelun keskieuropalaisesta vallankumousajattelusta, erityisesti Karl Kautskyltä saamat vaikutteet parlamentin keskeisestä ja suvereenista asemasta yhteiskunnan taloudellisten valtasuhteiden muuttamiseen tähtäävän valtionsisäisen vallankumouksen toteuttamisessa. Ranskalainen parlamentarismi puolestaan sisälsi esimerkin hallituksen toiminnasta parlamentille oikeudellisesti ja poliittisesti vastuunalaisena¹⁸¹.

– Jyräki (1981, s. 19) on nimittänyt agraarista suuntausta maalaisliiton populistisesta ideologiasta nousevaksi puolueen omaksi valtiosääntölinjaksi. Linja muotoutui laajalti maalaisliiton johtajan Santeri Alkion ajattelun myötä ja muuntui kohti keskustaliberaalia suuntausta maalaisliiton ja sosiaalidemokraattien poliittisen yhteistyön katkettua loppuvuonna 1917. Maalaisliiton siirtyminen kesän 1917 valtalaki-ideologiasta porvarillisten puolueiden rintamaan senaattiratkaisuihin marraskuussa 1917 sekä sisällissodan vaikutukset vahvistivat tätä kehitystä, jolla sittemmin oli ratkaiseva merkitys keskustaliberaalien johtaman hallitusmuotovalmistelun voitolle, joskin maalaisliiton toiminnassa sodan jälkeisessäkin tilanteessa on havaittavissa piirteitä aiemmasta eduskuntakeskeisestä ajattelusta. Ks. esim. s. 131 sekä Tiihonen 1990, s. 47, Alanen, s. 439–460 ja Jyräki 1981, s. 30–41 sekä yleisemmin Hakalehto 1986.

¹⁷⁸ Esim. Soikkanen, s. 340–344 ja Jyräki 1981, s. 14 ss.

¹⁷⁹ O. W. Kuusinen (1881–1964), fil. kand. Suomalaisen puolueen jäsen vuoteen 1905, jolloin siirtyi sosiaalidemokraatteihin. Työmies-lehden toimittaja 1907–1916. Toimi kansanedustajana (sosiaalidemokraatit) 1909–1918, sisällissodan aikana kansanvaltuuskunnan sivistysasiain valtuutettuna. Siirtyi 1918 Neuvostoliittoon, jossa osallistui Suomen kommunistisen puolueen perustamiseen 1918. Toimi neuvostohallituksen eri tehtävissä 1921–1939, asetettiin 1939 ns. Terijoen hallituksen pääministeriksi. Toimi Karjalais-suomalaisen neuvostotasavallan päämiehenä 1940–1956, Neuvostoliiton korkeimman neuvoston varapuhemiehenä 1940–1953 sekä Neuvostoliiton kommunistisen puolueen keskuskomitean puhemiehistön jäsenenä ja sihteerinä 1957–1964. Suomen kansanedustajat, s. 294–295.

¹⁸⁰ Tiihonen 1990, s. 47.

¹⁸¹ Esim. Jyräki 1981, s. 11 ss.

Kansansuvereniteettia ilmentävät, eduskunnan ylintä institutionaalista asemaa korostavat sosiaalidemokraattien valtaoikeusnäkemykset edellyttivät valtiovallan jakamattomuutta. Parlamentarismiin laaja soveltaminen tuotti toimeenpanovallan ja tuomiovallan riippuvuuden eduskunnasta. Suuntaus oli siten jo lähtökohdiltaan voimakkaasti sekä antiparlamentaaristen että parlamentaaristen porvarillisten valtaoikeusnäkemyksen vastainen, mikä oli ratkaisevaa porvarillisten ryhmien ja sosiaalidemokraattien jyrkentyvälle eriytymiselle toisistaan hallitusmuotovalmistelun aikana jo perustuslakikomiteassa.

* * * *

Siten perustuslakikomiteassa vallitsi väistämättä jo sen työn alkaessa valtiosääntöideologinen kahtiajako porvarillisten ryhmien ja sosiaalidemokraattien välillä¹⁸². Eduskunnan suvereniteettia ja sen toteuttamiskeinona laajaa parlamentarismia kannattanut sosiaalidemokraattien ryhmä, jota maalaisliitto osittain saattoi oman valtiosääntöajattelunsa puitteissa tukea, oli vähemmistönä itsenäistä ja jatkuvaa hallitusvaltaa erilaisista valtiosääntöideologisista näkemyksistä käsin kannattaviin komitean jäseniin nähden.

Komitean porvarillisen enemmistön näkemyserojen kohdistuessa tapaan turvata voimakas hallitusvalta uudessa valtiosäännössä keskeiseksi kiistakysymykseksi nousi valinta valtiomuodosta. Keisari-itsevaltiaan valtaoikeudet haluttiin ylimmän hallitusvallan osalta siirtää uudessa hallitusmuodossa perustuslailliselle monarkille (vanhoillis-oikeistolainen näkemys) tai tasavallan presidentille (keskustaliberaalit). Tällöin – kuten korostuvassa määrin myöhemmin sisällissodan jälkeisessä hallitusmuotovalmistelussa – monarkistien antiparlamentaariset, hallitsijan jakamatonta ylintä hallitusvaltaa tukevat näkemykset saivat vastaansa keskustaliberaalien »puolipresidiaalisen» vallanjako-opin vahvaa, mutta tasavallan presidentin ja hallituksen kesken jaettua, suppean parlamentarismiin rajoittamaa toimeenpanovaltaa kannattavan valtaoikeusajattelun¹⁸³.

¹⁸² Jyräki (1981, s. 20) on kiinnittänyt huomiota myös siihen, ettei komitean kokoonpano sen työn alkuvaiheessakaan vastannut parlamentaarisia voimasuhteita eduskunnassa.

¹⁸³ Erona monarkistisen ja tasavaltalaisen suuntauksen välillä olivat siten erilaiset käsitykset perustuslaissa määritellyn ylimmän hallitusvallan jakamisesta ja institutionaalista ilmenemisestä tavalla, johon aiempi, mm. vuoden 1919 hallitusmuodon monarkistisia piirteitä tarkastellut tutkimus on yksityiskohtaisemmin kiinnittänyt huomiota. Myöhemmässä esityksessä nojaututaan, ellei toisin ole mainittu, hallitusmuotovalmistelun pääsuuntausten suhteen juuri tähän taustaan. Ks. lähemmin esim. Jyräki 1967, s. 832–838 ja 1981, s. 43–44 sekä Erich 1924 b, s. 79.

4.3 Perustuslakikomitea ja jatkuvuuden ongelma: prokuraattorin nimittämisoikeus keisarilta kenraalikuvernöörille

Perustuslakikomitean tehtävänä oli paitsi laatia senaatin käyttöön ehdotuksia perustuslakien uudistamiseksi myös toimia senaatin asiantuntijakokoonpanona lähinnä valtio-oikeudellisissa kysymyksissä. Näiden kahden roolin yhdistyminen näkyi selvästi jo komitean ensimmäisessä kiireellisessä työssä, ehdotusten laatimisessa siitä, miten keisari-suuriruhtinaan valtaoikeudet, jotka koskivat korkeimman vallan käyttöä Suomessa oli eri ulottuvuuksien osalta järjestettävä kunnes uusi hallitusmuoto ja muu mahdollisesti siihen liittyvä lainsäädäntö on sovellettavissa.

Komitean asian johdosta laatima ehdotus, jonka perusteella senaatissa laadittiin ja esiteltiin 7.4.1917 pidetyssä istunnossa¹⁸⁴ ehdotus väliaikaiseksi laiksi eräiden asiain siirtämisestä senaatin ja kenraalikuvernöörin ratkaistavaksi, sisälsi ensimmäiset maaliskuun vallankumouksen jälkeen muuttuneessa valtiollisessa tilanteessa esitetyt näkemykset prokuraattorin virka-asemasta ja siten prokuraattorin nimittämisoikeudesta. Senaatin ehdotuksen taustalla vaikutti pääosin kaksi erillistä tulkintaa keisarin korkeimman vallan jatkuvuudesta. Tulkinat poikkesivat olennaisesti toisistaan tarkastellessaan keisarin valtaoikeuksien jatkuvuutta Venäjällä ja tehdessään siitä johtopäätöksiä senaatin ja eduskunnan toimivallan suhteen Suomessa.

Lähinnä professorien Robert Hermanson ja R.A. Wrede esittämän tulkinnan mukaan Suomen autonomisen aseman ytimenä oli näkemys siitä, että Venäjän korkeimman vallan haltija oli samalla korkeimman vallan haltija Suomessa. Lähtiessään tulkinnassaan siitä, ettei Venäjällä ollut keisarin kruunusta luopumisen myötä ja hänen korkeimman valtansa siirrettyä väliaikaiselle hallitukselle tapahtunut sellaista jatkuvuuden murrosta – jota Hermansonin mukaan Venäjän muuttuminen nimenomaisesti tasavallaksi olisi merkinnyt –, joka olisi edellyttänyt korkeimman vallan ulottuvuuksien uudelleenarviointia, Hermanson ja Wrede katsoivat, että väliaikainen hallitus oli paitsi de facto jo maaliskuun manifestin seuraustenkin myötä myös de jure oikeutettu käyttämään keisarin korkeinta valtaa Suomessa¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Senaatin talousosaston pöytäkirja 7.4.1917.

¹⁸⁵ Prof. Hermansonin lausunto 2.8.1917 sisältyy E.N. Setälän arkistoaineistoon, kansio 7, KA. Hermansonin tulkinnan jatkuvuutta myöhempien monarkististen hallitusmuotoehdotusten laadintavaiheisiin ilmentävät mm. J.K. Paasikiven arkistoon (»1918, R. Hermansonin papereja (Suomen kuningasta koskevia muistioita)«, kansio III:11, KA) kuuluvat Hermansonin muistiot ja niiden käsittelyaineisto. Prof. Wreden tulkinta ilmenee mm.

Toisen päänäkemyksen mukaan, jonka esitti mm. professori Rafael Erich¹⁸⁶, väliaikainen hallitus ei – ilman keisari-suuriruhtinaan jo Porvoon valtiopäivillä 1809 toteutunutta kaksoisroolia Venäjän ja Suomen korkeimman valtan käyttäjänä – yksinomaan venäläisenä instituutiona voinut perustella jatkuvuuttaan Suomen suuriruhtinaan valtaoikeuksiin. Tämän, korkeimman valtakäytön epäjatkuvuutta suuriruhtinaan valtaoikeuksistaan luopumisen myötä korostavan tulkinnan johtopäätöksenä Suomen oli omien perustuslakiansa perusteella ryhdyttävä epäjatkuvuuden edellyttämiin toimenpiteisiin. Tällöin Kustaa III:n vuoden 1772 hallitusmuodon kruununperimyksen katkeamista käsittelevä 38 § oli sovellettavissa ja antoi säätyvaltiopäiville sekä niiden seuraajalle, eduskunnalle oikeuden ja velvollisuuden järjestää korkeimman valtan käyttö maassa¹⁸⁷.

Jo tosiasiallinen poliittinen tilanne johti ensin selostetun tulkinnan vahvaan asemaan. Senaatin muodostuminen sekä sen aloittama lainsäädännön valmistelu perustui väliaikaisen hallituksen keisarin valtaoikeuksien nojalla annettuun manifestiin sekä sen johdannaistoimenpiteisiin. Nimenomaisesti senaatin prokuraattorin nimittämisoikeutta koskevana väliaikainen hallitus oli osoittanut käytännössä toimivaltansa antamalla 26.3.1917 eron prokuraattori Konstantin Kasanskijlle ja nimittämällä 3.4.1917 prokuraattorin virkaan P.E. Svinhufvudin¹⁸⁸. Senaatti oli saanut valtansa »väliaikaisen hallituksen kädestä» ja maailmansodan aiheuttamat taloudelliset ja sotilaalliset olosuhteet korostivat lisäksi riippuvuutta korkeimmasta vallasta Venäjällä.

Tässä tilanteessa senaatin kuten perustuslakikomiteankin toiminnassa ilmeni väistämättä väliaikaisen hallituksen tosiasiallisen suvereniteetin huomioon ottaminen. Arvioinnit siitä, miten kauan ja millaisena valtasuhde säilyisi, sitoutuivat kuitenkin lähinnä poliittisista vaikuttimista johtuen erilai-

perustuslakikomitean pöytäkirja-aineistosta sekä liitteinä olevista Wreden laatimista muistioista. Perustuslakikomitean arkisto, kansiot I–II, KA. Ks. myös esim. Torvinen, s. 136–137.

¹⁸⁶ Rafael Erich (1879–1946), mol. oik. tri 1907, fil. kand. 1900. Valtio-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden professori Helsingin yliopistossa 1910–1928. Saksassa Suomen itsenäisyysjärjestön edustajana 1915–1918. Pääministeri 1920–1921 (kokoomus). Neuvotteleva virkamies ulkoasiainministeriössä 1918–1920, lähettiläs ja täysivaltainen ministeri Bernissä ja Kansainliitossa 1926–1927, Tukholmassa 1928–1936 ja Roomassa 1936–1938. Suomen kansanedustajat, s. 70–71.

¹⁸⁷ Rafael Erich, *Finlands landtdag. Dess sammankallande och dess kompetens under rådande interregnum*. Stockholms Dagblad 24.3.1917. Ks. myös Erich 1924 b, s. 78–85 sekä viitteet Erichin näkemyksen muodostumisesta hänen arkistossaan (»Suomen valtio-oikeellinen asema 1890–1920-luvulla», kansio 24, KA). Vrt. myös yleisemmin Erich 1938.

¹⁸⁸ Senaatin talousosaston pöytäkirjat 26.3. ja 3.4.1917. Svinhufvudin nimittämiprosessista ks. tarkemmin myös jäljempänä s. 165–169.

siin yhteiskunnallisiin ja valtiollisiin tavoitteisiin sekä niiden motivoimiin näkemyksiin keisarin valtaoikeuksien jatkuvuudesta.

Perustuslakikomitea laati ensimmäisen ehdotuksensa, jonka perusteella senaatti siis sittemmin antoi esityksensä väliaikaiseksi laiksi eräiden asiain siirtämisestä senaatin ja kenraalikuvernöörin ratkaistavaksi, käyttäen pohjana Yrjö Sirolan laatimaa luonnosta¹⁸⁹.

Komitean ollessa varsin yksimielinen siitä, että uudessa valtiollisessa tilanteessa keisarin eräiden valtaoikeuksien siirtäminen suomalaisille orgaaneille, ensi vaiheessa – ennen kuin uusi hallitusmuoto ja siihen liittyvä lainsäädäntö olivat sovellettavissa – erityisesti senaatille, oli toteutettavissa, komitea ehdotti eräiden keisari-suuriruhtinaalle kuuluneiden valtaoikeuksien siirtämistä eduskunnan päätöksellä senaatin talousosaston käytettäviksi kunnes Suomen oikeudelliset suhteet Venäjään olisi lopullisesti järjestetty¹⁹⁰. Näihin valtaoikeuksiin kuuluivat mm. valtiopäivien koollekutsuminen, hajoittaminen ja lopettaminen, esitysten antaminen eduskunnalle, tulo- ja menoarvion vahvistaminen, hallinnollisten asetusten antaminen, muuttaminen ja kumoaminen, armahdusoikeuden käyttäminen sekä virkanimitysoikeudet.

Komitean ehdotuksen mukaan kenraalikuvernööri olisi nimittänyt senaatin talousosaston jäsenet ja prokuraattorin eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä. Kenraalikuvernöörin ratkaisuvaltaan olisi kuulunut myös tulkit, mitkä senaatin talousosaston käsittelemät asiat koskivat Suomen ja Venäjän välisiä oikeussuhteita tai Venäjän kansalaisia ja laitoksia Suomessa ja siten olisivat hänen alistettavissaan väliaikaisen hallituksen ratkaistaviksi. Väliaikainen hallitus olisi ehdotuksen mukaan käyttänyt keisari-suuriruhtinaan valtaa kenraalikuvernöörin ja hänen apulaisensa nimittämisessä¹⁹¹.

Vaikka komitean edellä käsitelty ehdotus muodostuikin melko yksimielisesti siltä osin kuin siinä pyrittiin siirtämään keisarin valtaoikeuksia suo-

¹⁸⁹ Perustuslakikomitean pöytäkirjat, huhtikuu 1917, erityisesti 3.4.1917, komitean arkisto, kansio I, KA.

¹⁹⁰ Sosiaalidemokraatit korostivat kuitenkin muista poiketen sekä edellä että jäljempänä (s. 70–71 ja 75) selostetun ajattelunsa mukaisesti eduskunnan oikeutta valvoa keisarin valtaoikeuksia väliaikaisesti käyttävän kotimaisen hallituksen toimenpiteitä ns. luottamussuhteen kautta. Ks. esim. perustuslakikomitean kokouspöytäkirja 3.4.1917, Kotosen ja Kuusisen huomautukset, komitean arkisto, kansio I, KA.

¹⁹¹ Perustuslakikomitean ehdotus sekä sen valmisteluaineisto, lähinnä keskustelupöytäkirjat huhtikuulta 1917 sekä puheenjohtajan muistiinpanot samalta ajalta. Komitean arkisto, kansio I, KA. J.K. Paasikiven arkistoon (»Perustuslakikomitea 1917, memoaareja, aineksia», kansio III:9, KA) sisältyy myös viitteitä Sirolan luonnoksen kehittelyyn komiteassa. Ks. myös Torvinen, s. 137, Polvinen 1989, s. 297–298 ja Blomstedt, s. 316–317.

malaisille valtaorgaaneille, komitea oli kuitenkin alusta alkaen jakautunut niiden käsitysten suhteen, jotka koskivat siirtyneen vallan jakoa Suomessa. Sosiaalidemokraattien ehdotukset nojautuivat tällöin heidän vahvaan enemmistöasemaansa eduskunnassa sekä sen motivoimaan eduskuntakeskeiseen toimivalta-ajatteluun suurelta osin keinona heidän korostamiensa yhteiskunnallisten uudistusten toteuttamiseen. Sosiaalidemokraattien, erityisesti Yrjö Sirolan, Anton Kotosen ja O.W. Kuusisen komiteassa esittämät perustelut komitean ehdotuksen hyväksymiseen väliaikaisratkaisuna ovatkin ymmärrettävissä juuri tätä taustaa vasten.

Sosiaalidemokraattien mukaan oli toissijaista, kuka prokuraattorin nimitysoikeutta hallitusmuodon valmistelun aikana käytti, kunhan eduskunnalla tämänkin valtaoikeuden käytön suhteen oli riittävät valvontamahdollisuudet, mikä tarkoitti käytännössä eduskunnan vahvaa oikeutta esittää prokuraattorin virkaan nimitettävät henkilöt sekä valvoa prokuraattorin toimenpiteitä virassaan tarvittaessa mahdollisuuksin saada hänet eromaan. Tätä ajattelua ilmensi myös sosiaalidemokraattien toteutumatta jäänyt ehdotus kenraalikuvernöörin nimittämisestä eduskunnan ehdotuksesta¹⁹².

Aiemman tutkimuksen analysoima sosiaalidemokraattien toimivalta-ajattelu tulevan hallitusmuodon suhteen, joka kulminoitui myöhemmin ns. valtalain syntyvaiheissa sekä sittemmin sisällissodan aikana annetussa valtiosääntöehdotuksessa, ilmeni siten jo perustuslakikomiteassa eduskuntakeskeisyytenä, joka poikkesi osiltaan hyvinkin voimakkaasti komitean porvarillisten jäsenten näkemyksistä korkeimpien valtiollisten valtaoikeuksien jaosta¹⁹³.

Komitean porvarillisten jäsenten näkemykset, jotka, kuten myöhemmin tarkemmin havaitaan, ilmenivät selkeämmin hallitusmuodon varsinaisessa valmistelussa, perustuivat sosiaalidemokraateista poiketen tavoitteisiin toi-

¹⁹² Perustuslakikomitean kokouspöytäkirja 3.4.1917, varsinkin 2 § sekä puheenjohtajan muistiinpanot (erillinen muistikirja), komitean arkisto, kansio I, KA.

¹⁹³ Kuten edellä on todettu, sosiaalidemokraattien kevätkesällä 1917 esittämät eduskuntakeskeiset ajatukset nojautuivat suurelta osin ranskalaiseen valtiosääntöajatteluun, toisaalta Rousseau'n kansansuvereenisuusoppiin, toisaalta ns. ranskalaiseen parlamentarismiin, joka oli kehittynyt Ranskan III tasavallan valtiosäännön vallanjako-opin osaksi erityisesti vuoden 1875 jälkeen. Kansansuvereenisuusajatukset sävyttivätkin kansanvaltuuskunnan helmikuussa 1918 antaman valtiosääntöehdotuksen sisältöä; prokuraattorin osalta kevään ja kesän 1917 esitykset olivat pelkistyneet valtiosääntöehdotuksen 70 §:ään, jonka mukaan prokuraattorin valitsi kansaneduskunta joka kolmas vuosi. Suomen Kansanvaltuuskunnan Ehdotus Suomen valtiosäännöksi 25.2.1918. Sosiaalidemokraattien valtiosääntöajattelun muodostumisesta ks. tarkemmin esim. Jyräki 1981, s. 14–24 sekä Soikkanen, s. 198–220 ja (erityisesti kansanvaltuuskunnan valtiosääntöehdotuksen osalta) Rinta-Tassi, s. 321–330.

saalta vahvan kotimaisen hallitusvallan luomisesta takeena autonomian tehokkaalle laajentamiselle, jopa itsenäisyyden toteuttamiselle¹⁹⁴, toisaalta lailisuuden jatkuvuuden turvaamisesta, mikä monilta osin merkitsi epäilevää tai torjuvaa asennoitumista kärjekkäinä pidettyihin sosiaalidemokraattien yhteiskunnallisiin uudistusvaatimuksiin¹⁹⁵.

Tällöin komitean porvarilliset jäsenet olivat (osittain Alkiota lukuunottamatta¹⁹⁶) suurelta osin yhtä mieltä siitä, että korkeimman keisarillisen vallan siirtäminen tuli tehdä (väliaikaisen hallituksen hyväksymässä laajuudessa) senaatille ja kenraalikuvernöörille, jolloin vahvan hallitusvallan jatkuvuus oli yhdistettävissä aiempiin hallintokäytäntöihin ja säännöstöön sitä kuitenkin autonomian laajentamiseksi uuden valtiollisen tilanteen mukaisesti muokaten.

Moniulotteisesti vaikuttavat näkemyserot vallitsivat tällöin myös komitean porvarillisten jäsenten välillä. Nämä olivat sosiaalidemokraatteihin verrattuna kuitenkin yleensä enemmänkin aste-eroja, jotka pohjautuivat edellä tarkasteltuihin valtaoikeusnäkemyskiin: vahvan hallitusvallan toteuttamista koskevat näkemykset vaihtelivat jäljempänä yksityiskohtaisesti havaittavain tavoin antiparlamentaarisesta perustuslaillisesta monarkismista (Wrede) stählbergilaiseen vallanjako-oppiin sekä edelleen lähinnä Alkion edustamaan valtiosääntöajatteluun, maalaisliiton omaan valtiosääntölinjaan.

4.4 Kompromissi väliaikaisen hallituksen kanssa

Perustuslakikomitean ehdotuksen tultua edelleen valmistelluksi ja esitellyksi senaatissa 7.4.1917¹⁹⁷ ehdotuksena väliaikaiseksi laiksi eräiden asiain siirtämisestä senaatin ja kenraalikuvernöörin ratkaistavaksi se kohtasi seuraavissa vaiheissaan¹⁹⁸ väliaikaisen hallituksen huomattavan vastustuksen.

Väliaikaisen hallituksen katsottua, että senaatin ehdotus olisi laajentanut maaliskuun manifestin sisältöä ja toteutuessaan muuttanut Suomen ja Venäjän keskinäisen aseman oikeudellisia perusteita, se oli suomalaisten kanssa

¹⁹⁴ Itsenäistymisajatukset ilmenevät komitean työn alkuvaiheissa hyvin satunnaisesti ja täsmentymättöminä. Vasta syksyn 1917 tapahtumat, väliaikaisen hallituksen aseman heikkeneminen ja varsinkin vallankumous Venäjällä siirsivät mielipiteitä autonomian laajentamisesta itsenäistymiseen. Ks. myös edellä s. 73–74 sekä jäljempänä esim. s. 107 ja 177.

¹⁹⁵ Ks. edellä s. 71 sekä jäljempänä s. 79 ss.

¹⁹⁶ Alkion näkemyksistä senaatin ja eduskunnan toimivallan suhteen ks. myös jäljempänä s. 85–86 sekä esim. Alanen, s. 439–460.

¹⁹⁷ Senaatin talousosaston pöytäkirja 7.4.1917.

¹⁹⁸ Ks. tarkemmin esim. Torvinen, s. 137–142 ja Polvinen 1989, s. 298–303.

käymissään neuvotteluissa pitänyt välttämättömänä, että sille keisarilta siirtyneet keskeiset lainsäädäntötyötä Suomessa sekä eduskunnan toimintaa koskevat valtaoikeudet kuten lakien vahvistaminen sekä eduskunnan kutsuminen (ylimääräisille) valtiopäiville ja hajoittaminen pysyivät ennallaan kunnes keisarin valtaoikeuksien siirtyminen oli Venäjällä järjestetty. Tässä tilanteessa senaatti joutui harkitsemaan ehdotuksensa muuttamista ja poistamista.

Väliaikaisen hallituksen pohjan laajennuttua 18.5.1917 neuvottelut asian järjestämisestä käynnistyivät uudelleen. Neuvottelujen lopputuloksena syntynyt väliaikaisen hallituksen kompromissiehdotus, jonka tausta-aineiston oli laatinut senaatin oikeustoimituskunnan päällikkö Antti Tulenheimo, jätti väliaikaisen hallituksen ratkaistavaksi myös valtiopäivien koollekutsumisen, avaamisen, lopettamisen ja hajottamisen. Eduskunnan hyväksymien lakien vahvistamisoikeudestaan väliaikainen hallitus sen sijaan ehdotuksessa luopui senaatin hyväksi. Kuten jo perustuslakikomitean ehdotuksessa, senaatin talousosaston jäsenet ja prokuraattorin olisi nimittänyt kenraalikuvernööri eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä¹⁹⁹.

4.5 Kohti valtalakia: prokuraattorin nimittäminen eduskunnan esityksestä

Ehdotus laiksi erinäisten asiain siirtämisestä Suomen senaatin ja kenraalikuvernöörin ratkaistavaksi jätettiin eduskunnalle poliittisesti ristiriitaisten olosuhteiden vallitessa. Erityisesti sosiaalidemokraattien eduskuntaryhmässä esiintynyt näkemys eduskunnan valtaoikeuksien ensisijaisuudesta väliaikaiseen hallitukseen nähden oli korostunut loppukevään kuluessa varsinkin venäläisten vallankumousvoimien kanssa käytyjen neuvottelujen myötä. Myös porvarillisten ryhmittymien piirissä oltiin eräiltä osin taipuvaisia näkemään eduskunnan ylimmän vallan toteamiselle kasvavia mahdollisuuksia. Toisaalta herätti sosiaalidemokraattien enemmistöasema eduskunnassa sekä siitä heijastuva parlamenttikeskeisyys näkemyksissä ylimpien valtasuhteiden järjestämisestä epäluuloja porvarillisten ryhmittymien enemmistön piirissä varsinkin kun oikeiston ja vasemmiston mielipiteet mm. sosiaalidemokraattien ajamista yhteiskuntapoliittisista uudistuksista poikkesivat jyrkästikin toisistaan²⁰⁰.

¹⁹⁹ Neuvottelujen vaiheista ja ns. Tulenheimon ehdotuksen synnystä ks. tarkemmin esim. Torvinen, s. 140–141 ja Apunen, s. 187 ja 189.

²⁰⁰ 1917 I vp pöytäkirjat I–II. Ks. myös esim. Torvinen, s. 142–144, Apunen, s. 189 ja Luntinen – Manninen, s. 176.

Senaattori Tokoin tuettua esityksen sisältämää lakiehdotusta eduskunnalle 12.6.1917 pidetyssä lähetekeskustelussa kuitenkin viittauksin mahdollisuuksiin nähdä eduskunnan tulevat valtaoikeudet myös laajempina kuin esityksessä asia siirtyi perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi²⁰¹. Valiokuntatyön myötä esitys muuttui keskeisiltä osiltaan.

Perustuslakivaliokunta antoi hyvin vastakkaisten mielipiteiden vallitessa ehdotuksesta mietintönsä 29.6.1917. Sosiaalidemokraattien ja nuorsuomalaisen Tekla Hultinin äänin valiokunta esitti ehdotuksen muuttamista siten, että keisari-suuriruhtinaalle kuuluneet valtaoikeudet Suomen sisäisissä asioissa siirrettäisiin, kunnes Suomen ja Venäjän välinen asema olisi lopullisesti järjestetty, erityisesti suomalaisille valtiotelimille ja ainoastaan eräiltä osin väliaikaisen hallituksen käytettäväksi²⁰².

Suomalaisten orgaanien kesken valiokunta painotti eduskunnan toimivaltaa. Siten valiokunnan esityksen (muutetun lakiehdotuksen 3 §) mukaan eduskunta olisi itse päättänyt kokoontumisestaan varsinaisille valtiopäiville, valtiopäivien lopettamisesta sekä valtiopäiväjärjestyksen 18 §:n mukaisesti myös eduskunnan hajoittamisesta ja uusien vaalien toimittamisesta. Myös eduskunnan toimivaltaa senaatin jäsenten nimittämisen ja eroamisen suhteen ehdotettiin korostettavaksi säännöslisäyksellä, joka toteutuessaan olisi vaikuttanut myös prokuraattorin nimittämiseen aiemmasta perinteestä huomattavasti poikkeavalla tavalla.

Valiokunta esitti nimittäin lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin säännöstä, jonka mukaan kenraalikuvernööri olisi nimittänyt senaatin talousosaston jäsenet ja prokuraattorin Suomen eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä, täydennettäväksi siten, että näiden henkilöiden tuli olla eduskunnan tai valtiopäivien väliaikana eduskunnan valtuuttaman valiokunnan esittämiä. Senaatin jäsenten tuli säännösehdotuksen mukaan erota, jos eduskunta lausui senaatille epäluottamuksensa. (Asian johdosta käydyssä keskustelussa eduskunnassa mm. 2. ja 10.7. kiinnitettiin sosiaalidemokraattien taholta²⁰³ huomiota siihen, että eduskunta oli jo aiemmin hyväksynyt senaatin talousosaston jäsenten ja prokuraattorin vastuunalaisuuden ao. lain hyväksyessään. Kuten myöhemmin tarkemmin havaitaan, ao. lain tarkoittama vastuunalaisuus muodostui kuitenkin monilta osin tulkinnanvaraiseksi ja muuntui syyskuun 1917 lainvalmisteluvaiheissa.)

Siten valiokunnan ehdottamat muutokset ilmensivät selkeästi sosiaali-

²⁰¹ 1917 I vp pöytäkirjat I, s. 504–520.

²⁰² Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 9, 1917 I vp.

²⁰³ Erityisesti Yrjö Mäkelinin puheenvuorot, 1917 I vp pöytäkirjat 2. ja 10.7.1917.

mokraattien jo perustuslakikomitean työn alkuvaiheissa esittämiä käsityksiä eduskunnan asemasta korkeimman vallan haltijana sekä tästä asemasta johduttavasta parlamentaarisen vastuunalaisuuden ulottamisesta senaatin jäseniin ja – nimenomaisesti lausumattomana – senaatin prokuraattoriin (ks. myös edellä s. 75 ja jäljempänä s. 138).

Muut valiokunnan porvarilliset jäsenet edellyttivät vastalauseissaan senaatin esityksen hyväksymistä alkuperäisessä muodossaan. Tällöin erityisesti K.J. Ståhlberg, joka osallistui valiokunnan toimintaan sen varajäsenenä, piti epärealistisena eduskunnan valtaa valiokunnan enemmistön kannan mukaisesti laajentavan esityksen toteutumismahdollisuuksia²⁰⁴. Tämä poliittinen vastakkainasettelu korostui entisestään Venäjän sisäpoliittisen liikehännän Suomessa aiheuttamien reaktioiden myötä.

Jo perustuslakivaliokunnan käsitellessä senaatin esitystä sosiaalidemokraatit olivat 15.–18.6. pidetyssä puoluekokouksessaan katsoneet mahdottomaksi myöntää Venäjän hallitukselle oikeutta toimia Suomen korkeimpana hallitusvaltana mm. lakien vahvistamisoikeuden ja eduskunnan hajottamisoikeuden suhteen. Samalla puoluekokous oli – eduskunnan asemaa Suomen korkeimman vallan käyttäjänä korostaessaan – nimenomaisesti todennut, ettei Tokoin senaatin nimittäminen ollut tapahtunut (väliaikaisen hallituksen asettamana) laillisesti. Nämä poliittisesti jyrkentyvät näkemykset saivat keskeisesti tukea Venäjän työläis- ja sotilasneuvostojen yleisvenäläiseltä edustajakokoukselta, johon sosiaalidemokraatit osallistuivat 28.6.1917²⁰⁵.

Perustuslakivaliokunnan annettua mietintönsä asia lähetettiin 2.7. suureen valiokuntaan, jossa asian käsittely muovautui yhä korostetummin sosiaali-

²⁰⁴ Vastalause I, perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 9, 1917 I vp. Ståhlbergin ajatukset kuvastivat hyvin näkemyksiä Suomen valtiollisen aseman kehittämisestä Venäjän hallituksen kulloinkin vaikutusvalta huomioon ottaen. Eduskunnan vaikutusvallan kasvattamispyrkimysten suhteen Ståhlbergin näkemykset ottivat huomioon mm. senaattori Antti Tulenheimon 30.4.1917 perustuslakikomiteassa lausuman siitä, että »jos saataisiin aikaan lainsäädös eduskunnan luottamuksen nauttimisesta, venäläiset eivät voisi koskaan saada Suomeen senaattia, joka panisi toimeen vastenmielisiä vaatimuksia». Kuten Tiihonen (1990, s. 60) on todennut, parlamentarismien etenemisen ponttimena ei ollut suinkaan puolueiden yksimielinen tahto vahvistaa eduskunnan asemaa tai muuttaa senaatti poliittiseksi hallitukseksi ja saattaa parlamentarismi voimaan vaan halu pyrkimys estää venäläinen vaikutusvalta senaattorinimityksissä. Ks. tarkemmin myös Alkion muistiinpanot ao. päiväältä, Santeri Alkion paperit, Poliittiset erityiskysymykset III Ad, kansio 15, KA sekä esim. Torvinen, s. 149, lähdeviite 61.

²⁰⁵ Sosiaalidemokraattisen puolueen yhdeksännen puoluekokouksen pöytäkirja 15.–18.6.1917, s. 99–107. Ks. tarkemmin myös esim. Soikkanen, s. 207–211, Torvinen, s. 141–142 ja Paasivirta 1947, s. 185.

demokraattien näkemysten mukaisesti eduskunnan asemaa Suomen korkeimman vallan käyttäjänä korostavaan suuntaan. Suuren valiokunnan lähetettyä asian uudelleen perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi näkemyksin, että lakiehdotus olisi entistä enemmän rakennettava Suomen sisäistä itsemääräämisoikeutta turvaaville perusteille perustuslakivaliokunta sisällytti vastauskirjelmäänsä ehdotuksen laiksi Suomen korkeimman valtiovallan käyttämisestä²⁰⁶.

Ehdotus, jonka eduskunta sittemmin 18.7. julkisti kiireelliseksi ja hyväksyi ns. valtalakina, sisälsi säännökset eduskunnan yksinomaisesta toimivallasta lainsäädäntövallan (ei ulkopoliittikan tai sotilaslainsäädännön tai -hallinnon) osalta. Ehdotuksen 3 §:ssä säädettiin eduskunnan määräävän Suomen toimeenpanevan vallan. Säännöksen mukaan ylintä toimeenpanovaltaa käytti toistaiseksi Suomen senaatin talousosasto, jonka jäsenet eduskunta asetti ja erotti.

Siten, kuten eduskunnan vastauksessa asian johdosta 25.7. todettiin, senaatin toimivallan sekä sen ja eduskunnan keskinäisten toimivaltarajojen määrittelemine jätettiin myöhemmän, valtalakia sovellettaessa toteutettavan lainsäädännön tehtäväksi. Tällöin myös prokuraattorin nimittämis-oikeutta ja vastuunalaisuutta koskeva sääntely niiltä osin kuin perustuslakikomitea ja senaatti olivat ehdottaneet jäi valtalain tulevaisuudesta riippuvaiseksi²⁰⁷.

4.6 Väliaikaisen hallituksen vastareaktio ja perustuslakikomitea: nimittämis-oikeus kenraalikuvernööriltä tasavallan presidentille

Valtalain kaaduttua väliaikaisen hallituksen antamaan eduskunnan hajoitusmanifestiin²⁰⁸, jonka julkaisemista koskevassa senaatin ratkaisussa²⁰⁹ prokuraattori P.E. Svinhufvud esitti jäljempänä tarkastellun lausunnon (s. 171 ss.), prokuraattorin nimittämis-oikeutta koskevan sääntelyn suunnittelu jäi vajaa-lukuisena työtään jatkavan perustuslakikomitean hallitusmuotovalmistelun

²⁰⁶ Perustuslakivaliokunnan vastauskirjelmä 9.7.1917, 1917 I vp, suuren valiokunnan mietinnön n:o 19 liitteenä.

²⁰⁷ Eduskunnan vastaus HE:een n:o 9, 1917 I vp, s. 1–5. Ks. myös Apunen, s. 189–190 ja Luntinen – Manninen, s. 179–181.

²⁰⁸ Tarkemmin esim. Torvinen, s. 144–148, Apunen, s. 192–194, Luntinen – Manninen, s. 182 ss. sekä erityisesti manifestin aiheuttamien poliittisten reaktioiden osalta Paasivirta 1949, s. 19–44.

²⁰⁹ Senaatin talousosaston pöytäkirja 2.8.1917.

yhteydessä²¹⁰ sekä 17.8.1917 Tokoin senaatin hajottua ns. tynkäsenaattina toimintaansa jatkaneiden porvarillisten senaattoreiden tehtäväksi.

Jo toukokuussa kokoonpanoltaan kaventunut perustuslakikomitea aloitti uutta hallitusmuotoa koskevan valmistelutyönsä varsinaisesti 4.6.1917 käyttäen säännöksittään viiteaineistonaan vuonna 1907 Leo Mechelinin johdolla laadittua esitysehdotusta Suomen suuriruhtinaanmaan hallitusmuodoksi. Tämä ehdotus, jonka tarkoituksena oli ensimmäisen sortokauden päättymistä seuranneessa valtiollisessa tilanteessa toisaalta koota Suomen asemaa määrittävät perustuslainsäännökset lähinnä kustavilaisista perustuslaeista uuteen yhtenäiseen säädökseen ja siten varmistaa niiden voimassaolo ja sovellettavuus, toisaalta osittain uudistaa ja Suomen autonomisen aseman säilyttämiseksi legalisoida mm. keisari-suuriruhtinaan ja suomalaisten valtio-organien toimivaltasuhteita, ei perustelujensa mukaan muuttanut senaatin prokuraattorin virka-asemaa sen keskeisiltä osin²¹¹.

Sortokauden venäläistämistoimenpiteistä saatujen kokemusten perusteella ja tiedostettaessa prokuraattorin merkitys autonomian lainsäädännön voimassa pitämiseksi ja tulkitsemiseksi ehdotus kuitenkin hiljaisesti pyrki vahvistamaan prokuraattorin virka-aseman puolueettomuutta ja itsenäisyyttä. Tämä ilmeni erityisesti suhteessa kenraalikuvernööriin, kuten myöhemmin prokuraattorin asemaa laillisuusvalvojana koskevien säännösten tarkastelussa havaitaan (s. 96 ss.). Prokuraattorin nimittämisoikeus sen sijaan kuului ehdotuksen 79 §:n 1. kohdan mukaan osana korkeimpien virkamiesten nimittämistoimivaltaa aiemman perinteen ja vuoden 1892 ohjesäännönkin kanssa yhtenevästi keisari-suuriruhtinaalle.

Käsitellessään prokuraattorin nimittämisoikeutta kokouksissaan 7.6. ja 13.6.1917 komitea päättyi – komitean enemmistön²¹² kannatettua tasavalta-

²¹⁰ O.W. Kuusinen ja Yrjö Sirola jättäytyivät pois komitean työstä 3.5.1917 jälkeen, Einari Laaksovirta toukokuun 1917 jälkeen. Santeri Alkio ja Julius Grotenfelt päättivät toimintansa komiteassa valtalain hyväksymistä koskevien kiistojen yhteydessä. Myöhemmin komitean toimintaa jatkoivat säännöllisesti lähinnä K.J. Ståhlberg, R.A. Wrede, J.K. Paasikivi, F.O. Lilius sekä Anton Kotonen.

²¹¹ Esitysehdotuksen s. 6, yleisten säännösten perustelut. Vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen taustasta, erityisesti sen orastavista oikeusvaltiollisista, konstitutionaalista monarkiaa lähenevistä piirteistä ja valmisteluvaiheista tarkemmin esim. Tyynilä 1992, s. 319–324.

²¹² Perustuslakikomitean pöytäkirjat 7.6. ja 13.6.1917 sekä puheenjohtajan muistiinpanot kokouksista, komitean arkisto, kansio I, KA. Ks. myös esim. Blomstedt, s. 323. Komitean työhön edelleen säännöllisesti osallistuneista jäsenistä Ståhlberg, Alkio ja Kotonen kannattivat tasavaltalaisen ehdotuksen laatimista, Paasikivi ja Wrede monarkistista ehdotusta.

laista valtiomuotoa – asettamaan nimittämisoikeuden tasavallan päämiehelle, tasavallan presidentille. Tällöin komitea 7.6. käydyn keskustelun perusteella, jossa periaatteellisesti katsottiin nimittämisoikeuden kuuluvan presidentille, 13.6. pidetyssä kokouksessa hyväksyi vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen 79 §:ssä todettujen nimittämisoikeuksien, joista kohta 1. a) koski prokuraattoria ja 1. e) prokuraattorinapulaista, siirtämisen tasavallan presidentille.

Sosiaalidemokraattien jätettyä Anton Kotosta lukuunottamatta komitean katsoen, että heidän korostuvan eduskuntakeskeiset valtaoikeuskäsityksensä voitaisiin toteuttaa suoraan komitean ja senaatin ehdotusten eduskuntakäsittelyssä puolueen enemmistöasemaan luottaen (ks. myös edellä s. 75), komitean toimintaa jatkaneiden porvarillisten jäsenten valinta nimittämisoikeuden käyttäjästä saattoi – komitean päättäessä valmistella uutta hallitusmuotoa vuoden 1907 ehdotus esikuvanaan – edellä (s. 67–71) tarkasteltujen, komiteassa edustettuina olleiden valtiomuotonäkemyksen puitteissa kohdentua vain monarkkiin tai tasavallan päämieheen, kummassakin vaihtoehdossa vanhan kustavilais-keisarillisen perinteen jatkeena, sen konstitutionalisoituna muotona.

Saatuun hallitusmuotoehdotuksensa pääperiaatteiden alustavan, lähinnä vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen säännösten vertailussa edenneen käsittelyn päätökseen kesäkuun puolivälissä valmistelua päätettiin jatkaa siten, että puheenjohtaja ja komitean sihteerinä toiminut esittelijäsihteeri Grönvall²¹³ laativat käytyjen keskustelujen perusteella ensimmäisen luonnoksen komitean ehdotukseksi, jota oli tarkoitus käsitellä edelleen komitean kokoonnuttua uudelleen elokuun lopulla. Samalla todettiin puheenjohtajan olevan mahdollista parannella luonnosta jo elokuun alussa keskusteluissa eräiden komitean jäsenten kanssa²¹⁴.

Ståhlbergin ja Grönvallin luonnoksessa, jota Ståhlberg käsiteli edelleen lähinnä R.A. Wreden ja Anton Kotosen kanssa Wredebyssä²¹⁵ elokuussa 1917

²¹³ Filip Grönvall (1864–1936), mol. oik. kand. 1891, varat. 1894, fil. kand. 1888. Senaatin oikeustoimituskunnan kanslisti 1897, esittelijäsihteeri 1905. Siirrettiin esittelijäsihteeriksi senaatin oikeusosastoon 1910. Korkeimman hallinto-oikeuden jäsen, hallintoneuvos 1918. Lainvalmistelukunnan nuorempi jäsen 1912–1914, vanhempi jäsen 1917–1933, toimistopäällikkönä 1933–1936. Grönvallin suorittamasta lainvalmistelutyöstä ks. tarkemmin Tyynilä 1984, s. 206–207, 209–212, 222 sekä 236 ja 241. Ks. myös Holmberg, s. 92–93.

²¹⁴ Perustuslakikomitean pöytäkirjat 13.–15.6.1917 sekä puheenjohtajan muistuinpanot, komitean arkisto, kansio I, KA.

²¹⁵ Ks. esim. Blomstedt, s. 329 sekä Ståhlbergin merkinnät muistikirjassaan, perustuslakikomitean arkisto, kansio I, KA.

ennen komitean varsinaisen toiminnan jatkumista, prokuraattorin nimittämisoikeutta koskeva sääntely ei muuttunut kesäkuun alussa hahmotellusta. Komitean jatkaessa työtään syyskuussa ensimmäiseen luonnokseen tehtiin prokuraattoria koskevilta osin muutoksia mm. prokuraattorin valvontatehtäviä koskevaan sääntelyyn, ei kuitenkaan prokuraattorin nimittämisoikeutta koskevaan säännöstöön. Syistä, jotka edellä on kuvailtu, komitea päätyi ehdottamaan korkeimpia valtiollisia virkoja koskevien keisari-suuriruhtinaan virkanimitysoikeuksien siirtämistä uudessa tasavaltalaisessa hallitusmuodossa tasavallan presidentille.

Perustuslakikomitean valmisteltua esitystään senaatille uudeksi hallitusmuodoksi kesän ja alkusyksyn 1917 ajan jätettiin komitean lopulliset ehdotukset Suomen hallitusmuodoksi ja valtakunnansäännöksi senaatille 5.10.1917²¹⁶.

Jo tätä ennen väliaikainen hallitus oli oman asemansa heikennyttyä antanut senaatille sen toivomuksesta oikeudet sellaisen korkeimman vallan käyttöön, jonka delegoimiseen ei tarvittu perustuslain muutosta tai eduskunnan myötävaikutusta.

Aleksander Kerenskin kanssa käytyjen neuvottelujen seurauksena senaatti oli laatinut ehdotuksen senaatin vallan laajentamiseksi²¹⁷. Tämän Kerenski allekirjoitti 12.9.1917 avoimena kirjeenä »eräiden asian siirtämisestä Suomen senaatille lopullisesti ratkaistavaksi.» Siinä senaatin ratkaistavaksi siirrettiin asiat, jotka aiemmin oli voitu ratkaista ilman eduskunnan myötävaikutusta. Väliaikaiselle hallitukselle jäivät kuitenkin edelleen oikeudet valtiopäivien koollekutsumiseen, lykkäämiseen, lopettamiseen ja hajottamiseen, uusien vaalien määräämiseen, esitysten ja muiden ehdotusten antamiseen eduskunnalle, sellaisten eduskunnan päätösten vahvistaminen, jotka voimaan tullakseen edellyttävät korkeimman vallan vahvistamisen, rahasäännön tutkiminen ja vahvistaminen, armahdusoikeus, kenraalikuvernöörin ja hänen apulaisensa, ministerivaltiosihteerin ja hänen apulaisensa, senaatin varapuheenjohtajien, jäsenten ja prokuraattorin sekä kenraalikuvernöörin kanslian virkamiesten nimittäminen. Edelleen väliaikaisen hallituksen toimivaltaan kuului Venäjän ja Suomen välisiä oikeussuhteita sekä Suomessa olevia Venäjän kansalaisia ja laitoksia koskevien asioiden ratkaiseminen. Kirjeen lo-

²¹⁶ Valtakunnansäännön ja hallitusmuodon valmisteluvaiheiden ja yksityiskohtien osalta ks. tarkemmin perustuslakikomitean valmisteluaineisto, mietinnöt 6,7 ja 7a.

²¹⁷ Aiemmassa tutkimuksessa (Torvinen, s. 161, alaviite 94 viittauksena Puhakan 1919, s. 111, esittämään) on viitattu siihen, että luonnoksen avoimeksi kirjeeksi olisi senaatille laatinut prof. Robert Hermanson.

pussa väliaikainen hallitus viittasi lisäksi siihen, että jo hajoitusmanifestin yhteydessä mainittu esitys Suomen eduskunnalle Suomen sisäisten asiain ratkaisemisjärjestyksestä tultaisiin antamaan²¹⁸.

Keskeisten keisarillisten valtaoikeuksien ja niiden osana prokuraattorin nimittämisoikeuden jäätyä väliaikaisen hallituksen vallansiirron jälkeenkin sen käytettäväksi muodostuivat seuraavien viikkojen tapahtumat ratkaiseviksi kysymyksille korkeimman vallan käytöstä ja sen myötä nimittämisoikeuden tulevaisuudesta. Suomen ja Venäjän välisen valtiollisen suhteen määrittely, jota perustuslakikomitea oli valmistellut ns. valtakunnansääntönä, muodostui vallankumoussyösyn tapahtumissa ratkaisevaksi nimittämisoikeuden siirtymiselle.

Perustuslakikomitean, erityisesti K.J. Ståhlbergin mukaan valtakunnan-sääntö oli sekä Suomen eduskunnan että Venäjän perustuslakia säätävän kansalliskokouksen hyväksyttävä, minkä jälkeen tuolloinen korkeimman vallan haltija vahvistaisi sen. Hallitusmuoto esitettäisiin eduskunnalle hallituksen esityksenä, jonka jälkeen korkeimman vallan käyttäjä Suomessa ja Venäjällä vahvistaisi sen siten, että suhteita ulkovaltoihin sekä sotilasasioita lukuunottamatta korkein valta siirrettäisiin Suomen korkeimman vallan haltijalle, josta komitea harkitsi käytettäväksi nimikettä valtionhoitaja tai presidentti²¹⁹.

Venäläisten kanssa käytyjen neuvottelujen tuloksena valtakunnansääntöön lisättiin nimenomainen säännös Suomen tulevasta tasavaltalaisesta valtiomuodosta ja Suomen korkeimman vallan haltijasta päädyttiin käyttämään nimikettä valtionhoitaja. Lokakuun 5. päivänä Venäjän väliaikainen hallitus hyväksyi periaatteessa uuden hallitusmuodon sisällön, jota ei kuitenkaan välittömästi annettu esityksenä eduskunnalle²²⁰.

Ennen eduskunnan kokoontumista lokakuun 1. ja 2. päivinä pidettyjen eduskuntavaalien jälkeen senaatti käsitteli kuitenkin edelleen kysymystä korkeimman vallan käytöstä Suomessa. Uuden hallitusmuodon antamisen esityksenä eduskunnalle ja voimaan saattamisen viedessä nopeimmillaankin paljon aikaa senaatti, ennen muuta senaattorit Setälä²²¹ ja Tulenheimo hah-

²¹⁸ Senaatin ratkaisuvallan laajentamisesta ja tämän vaikutuksista ks. tarkemmin esim. Torvinen, s. 161–164, Luntinen – Manninen, s. 186–191 sekä Paasivirta 1949, s. 62–70.

²¹⁹ Perustuslakikomitean mietintö n:o 6 tausta-aineistoinen, erityisesti puheenjohtajan muistikirjaan sisältyvine huomautuksineen. Perustuslakikomitean arkisto, kansio I, KA.

²²⁰ Ks. edellinen alaviite sekä esim. Blomstedt, s. 329–332 ja Torvinen, 164–165.

²²¹ E. N. Setälä (1864–1935), kielentutkija ja poliitikko. Suomen kielen ja kirjallisuuden professori Helsingin yliopistossa 1893–1929, Turun yliopiston kansleri 1926–1935. Senaattori ja kirkollisasiain toimituskunnan päällikkö 1917–1918, senaatin talousosaston v.t. varapuheenjohtaja 1917. Opetusministeri 1925, ulkoasiainministeri 1926. Lähettiläs

mottelivat luonnosta manifestiksi korkeimman vallan käyttämiseksi Suomessa ennen uuden perustuslain voimaantuloa voimassaolevan perustuslain nojalla. Luonnosten lopullisen sisällön mukaan väliaikainen hallitus olisi siirtänyt, ulkovaltoja, Venäjän ja Suomen välistä oikeussuhdetta, sotilasasioita sekä Venäjän kansalaisia ja laitoksia Suomessa koskevia asioita lukuunottamatta, keisari-suuriruhtinaan Suomea koskevat valtaoikeudet eduskunnan valitsemalle henkilölle, valtionhoitajalle²²².

Eduskuntavaalien lopputuloksen ja varsinkin 14.11.1917 alkaneen suurlakon myötä jyrkentynyt poliittinen vastakkainasettelu porvarillisten puolueiden ja sosiaalidemokraattien välillä heijastui samalla yhä voimakkaammin korkeimman vallan käyttöä koskevaan valmistelutyöhön. Sosiaalidemokraattien ja porvarillisten puolueiden näkemykset Suomen ja Venäjän välisten oikeussuhteiden järjestämisestä molempien sisäistä itsenäisyyttä korostavalla sopimuksella olivat olennaisilta osin yhteensovitettavissa, kun taas kysymys korkeimman vallan käytöstä Suomessa aiheutti jyrkän vastakkainasettelun: sosiaalidemokraattien (ja suurelta osin myös maalaisliiton) korostaessa eduskunnan ensisijaista asemaa korkeimman vallan haltijana ja valtalain merkitystä muut porvarilliset puolueet ja niiden muodstama Setälän senaatti asettuivat tukemaan väliaikaiselta hallitukselta saatavien valtaoikeuksien siirtämistä senaatille kunnes uusi hallitusmuoto olisi sovellettavissa²²³.

Ennen uuden eduskunnan kokoontumista porvarillisten puolueiden valitsema yhteinen valtuuskunta²²⁴ tarkasteli edelleen kysymystä korkeimman vallan käyttämisestä Suomessa. Ns. itsenäisyysmiesten ja maalaisliiton (erityisesti Alkio) katsottua, ettei väliaikaisen hallituksen oikeutta käyttää korkeinta valtaa Suomessa tulisi tunnustaa hyväksymällä sen antaman manifestin toteuttama väliaikainen vallansiirto suomalaiselle orgaanille manifestin

Kööpenhaminassa ja Budapestissa 1927–1930. Valtioneuvos 1934. Pappissäädyn edustajana säätyvaltiopäivillä 1904–1906, kansanedustajana 1907–1910 ja 1917–1926 (nuor-suomalaiset, vuodesta 1918 kokoomus). Suomen kansanedustajat, s. 584.

²²² Ks. luonnokset Setälän asiakirjakokoelmassa, syyskuu–marraskuu 1917, kansio 7 sekä yleisemmin esim. Torvinen, s. 165–169.

²²³ Ks. esim. Torvinen, 168–169 ja 171–175, Luntinen – Manninen, s. 205–222 ja Apunen, s. 202–212.

²²⁴ Valtuuskuntaan kuuluivat vanhasuomalaisista Juhani Arajärvi, Lauri Ingman ja Ernst Nevanlinna, nuorsuomalaisista Johannes Lundson, Onni Talas ja K. J. Ståhlberg, joka valittiin puheenjohtajaksi, maalaisliitosta Lauri Kr. Relander, J. P. Kokko ja Santeri Haapanen, joka marraskuun alussa vaihdettiin Santeri Alkioon, sekä ruotsalaisista Ernst Estlander, Eirik Hornborg ja R. A. Wrede. Kansanpuolueen edustajana mukaan tuli myöhemmin E. Pullinen. Ks. myös Paasivirta 1949, s. 81 ss.

hyväksymään valmiit valtuuskunnan jäsenet puolestaan kiistelivät siitä, mikä orgaani olisi perusteltu vallan vastaanottajaksi.

Tällöin lähinnä Ståhlbergin näkemykset valtionhoitajan (presidentin) ja Talaan näkemykset senaatin talousosaston ensisijaisuudesta olivat arvioitavina. Kun valtuuskunta ei saavuttanut yksimielisyyttä, kenraalikuvernöörille esitettiin 5.11.1917 vain manifestiluonnos väliaikaisen hallituksen luopumiseksi hallitusvallasta Suomessa. Luonnoksen mukaan väliaikainen hallitus luopuisi keisari-suuriruhtinaan valtaoikeuksien käytöstä ulkopoliittikkaa ja sotilaslainsäädäntöä lukuunottamatta²²⁵.

Lähinnä Setälän ajatuksen mukaisesti senaatti lähti siitä, että saatettaessa manifesti tiedoksi eduskunnalle todettaisiin (eduskunnan puhemies), senaatin talousosaston käyttävän manifestin perusteella keisari-suuriruhtinaan suomalaisia valtaoikeuksia manifestissa mainituin poikkeuksin. Väliaikaisen hallituksen asettama lakimieskomitea ehti puheenjohtajansa B. Nolden merkinnöin ilmoittaa myöntövytytensä luonnokseen juuri ennen väliaikaisen hallituksen kukistumista lokakuun vallankumouksen tieltä²²⁶.

4.7 Eduskunta korkeimman vallan käyttäjäksi: prokuraattorin nimittämisoikeus itsenäisyssenaatille

Eduskunnan kokoontuessa 15.11.1917 sen valittavana oli korkeimman vallan järjestämisen suhteen siten kaksi vaihtoehtoa: senaatin talousosaston väliaikaisen toimivallan toteaminen porvarillisten puolueiden valtuuskunnan ja senaatin suunnitelman mukaisesti tai eduskunnan katsominen toistaiseksi korkeimman vallan haltijaksi. Ensiksi mainitun vaihtoehdon tultua puhemiehistön ehdotuksena asetetuksi Alkion ehdotusta vastaan, jonka mukaan eduskunta päättäisi toistaiseksi käyttää keisari-suuriruhtinaalle kuulunutta valtaa, eduskunta ratkaisi asian 15.11.1917 pidetyssä kuuluisassa äänestyksessä sosiaalidemokraattien, maalaisliiton ja eräiden itsenäisyysmiesten äänin oman toimivaltansa hyväksi²²⁷.

²²⁵ Torvinen, s. 166–167, Paasivirta 1949, s. 85–86 ja Apunen, s. 194–195.

²²⁶ Ks. tarkemmin esim. Blomstedt, s. 335–338, Torvinen, s. 167, Paasivirta 1949, s. 85–88, Polvinen 1967 I, s. 99–100 ja 110–111 sekä Setälän asiakirjakokoelmaan sisältyvät luonnokset marraskuulta 1917, kansio 7, KA.

²²⁷ Maalaisliitto ja sosiaalidemokraatit olivat hyväksyneet yhteisen näkemyksen valansiirrosta eduskunnalle 14.11.1917 käymissään neuvotteluissa, jolloin maalaisliiton kanta oli myös ilmaistu porvarillisten puolueiden valtuuskunnalle kansanedustaja K.A.Lohen ehdotuksena, ks. tarkemmin esim. Torvinen, s. 168, Luntinen – Manninen, s. 216 ss. ja Paasivirta 1949, s. 140–147.

Siten eduskunta näkyi saaneen valtaoikeudet, jotka olivat – Suomen ja Venäjän oikeudellisen yhteyden päättäessään – olennaisesti laajemmat kuin valtaissa tarkoitettu toimivalta. Eduskunnan julistauduttua käyttämään jakamatonta korkeinta valtaa maassa se samalla tosiasiallisesti asetti senaatin itselleen vastuunalaiseksi ja siirsi käytettäväkseen mm. keisari-suuriruhtinaan virkanimitysoikeudet.

Senaatin ja eduskunnan tosiasialliset toimivaltarajat ennen uuden hallitusmuodon soveltamista alkoivat kuitenkin määrittäytyä toisin välittömästi eduskunnan päätöstä seuranneen, uuden senaatin asettamista koskeneen prosessin yhteydessä. Tällöin tarkasteltiin virkanimityskysymyksiä myös prokuraattorin virka-asemaa koskevin tavoin.

16.11.1917 eduskunnalle eronpyyntönsä jättäneen senaatin seuraajan muodostaminen tuli ratkaisevaksi tälle kehitykselle. Suurlakon hajoitettua sosiaalidemokraattien, maalaisliiton ja itsenäisyysmiesten yhteistoimintaa, joka oli ilmennyt eduskunnan suvereniteettiratkaisussa, maalaisliitto ja itsenäisyysmiehet suhtautuivat 20.11. kielteisesti sosiaalidemokraattien ehdotukseen yhteissenaatiksi ja asettuivat, maalaisliiton kuitenkin edellyttäessä korkeimman vallan säilyttämistä eduskunnalla uuden hallitusmuodon säätämiseen asti, kannattamaan eduskunnalle 24.11. jätettyä P.E.Svinhufvudin senaattorikokoonpanoa²²⁸.

Eduskunnan 27.11. asettaman uuden senaatin puheenjohtajaksi ja siten kenraalikuvernöörin aiempaan tehtävään tullut P.E. Svinhufvud ilmoitti senaatin prokuraattorina toimiessaan eduskunnalle jo 23.11. allekirjoittamassaan kirjelmässä, ettei eduskunnan 15.11. tekemä päätös käyttää itse korkeinta valtaa merkinnyt suoraan sitä, että eduskunta olisi nimenomaisesti päättänyt ryhtyä käyttämään korkeinta hallitusvaltaa. Svinhufvud katsoi eduskunnan jättäneen hallituksen käytettäväksi oikeudet, jotka olivat senaatin talousosastolle välttämättömiä sen toimiessa maan hallituksena. Hän edellytti, että senaatin talousosasto saattoi valmistella ja antaa hallituksen esityksiä eduskunnalle sekä katsoi, että senaatin oikeusosaston jäsenet, senaatin prokuraattori sekä muut korkeat virkamiehet, joiden nimittäminen aiemmin oli kuulunut keisari-suuriruhtinaan valtaoikeuksiin, nimitti senaatin talousosasto²²⁹.

²²⁸ Svinhufvudin senaattorikokoonpanon vaihtoehtoina olivat muodostamisprosessin aikana lähinnä ns. kokoomussenaatti (sosiaalidemokraatit, maalaisliitto ja itsenäisyysmiehet) sekä sosiaalidemokraattien muodostama kokoonpano. Svinhufvudin senaattorikokoonpanon, ns. itsenäisyysseenaatin muodostumista ja ohjelmaa on laajalti käsitelty aiemmassa tutkimuksessa. Ks. esim. Torvinen, s. 171–176, Lindman 1968, s. 189–194, Paasivirta 1949, s. 156–164, Räikkönen 1935, s. 7–56 ja Juva 1961, s. 60–78.

²²⁹ 1917 II vp pöytäkirjat I, s. 182–183, 24.11.1917, kirjelmä porvarillisen senaattorilistan yhteydessä. Ks. myös esim. Torvinen, s. 173–174 ja Apunen, s. 214.

Lakien vahvistamisesta ja senaatin talousosaston jäsenten nimittämisestä Svinhufvud ei maininnut mitään, vaikkakin asiaa oli nimenomaisesti käsitelty porvarillisten puolueiden edustajien kokoontumisessa 20.11. Tuolloin Svinhufvud oli katsonut, että valtiopäivät nimittävät senaatin puheenjohtajan ja tämä määrää sen muut jäsenet. Eduskunnan oikeudesta korkeimman vallan käyttöön Svinhufvud oli lausunut, että eduskunta säilyttää toistaiseksi nimellisesti korkeimman vallan, mutta on tehtävä hiljainen sopimus siitä, että senaatti, eivät valtiopäivät, käyttää korkeinta valtaa²³⁰.

Siten, Svinhufvudin senaatin saatua taakseen eduskunnan porvarillisen enemmistön, senaatin käytettävissä olivat mahdollisuudet toimia hänen esittämiensä toimivaltatulkintojen mukaisesti, jotka ilmensivät porvarillisten puolueiden enemmistön (paitsi maalaisliiton) näkemyksiä senaatin ensisijaisesta toimivallasta keisari-suuriruhtinaalta ja väliaikaiselta hallitukselta siirtyneiden valtaoikeuksien käyttöön. Keisarin virkanimitysoikeudet, jotka väliaikainen hallitus oli kukistumiseensa saakka pitänyt käytettävissään, oli mahdollista, eduskunnan senaattia tukevan enemmistön siirron hiljaisesti hyväksyessä, pidättää senaatille kunnes hallitusmuodon säätämisprosessin lopputulos - joka puolestaan perustuslakikomiteassa oli edellä (s. 81–83) tarkastelluin tavoin muodostunut samanlaiseksi kuin Svinhufvudin itsenäisyys-senaatin tavoitteet: korkeimmat virkanimitysoikeudet säädettiin korkeimman toimeenpanovallan käyttäjälle kuuluviksi – oli todettavissa.

Tämän kehityksen myötä myös oikeus senaatin prokuraattorin nimittämiseen, jonka hetkellisesti voitiin nähdä siirtyneen eduskunnalle, olikin osana uuden senaatin toimivaltaa sen tosiasiallisten toimenpiteiden tuloksena. Uuden senaatin asettamista seuranneiden viikkojen aikana tämä tosiasiallinen valtasiirtymä ja sitä ilmentäneet senaatin toimenpiteet, joita aiemmassa tutkimuksessa²³¹ on selostettu, ja toisaalta eduskunnassakin ilmennyt jyrkentyvä yhteiskunnallinen ja poliittinen vastakkainasettelu heikensivät eduskunnan toimintamahdollisuuksia ja asemaa korkeimman vallan käyttöön. Senaatin edustaman valtiollisen toimeenpanovallan merkitys korostui yhteiskunnalli-

²³⁰ Ernst Estlanderin muistiinpanot 20.11. ja 22.11.1917. Vrt. myös itsenäisyyskysymystä ja sosiaalidemokraattien suhdetta senaattiin koskevista Svinhufvudin lausumista tehdyt merkinnät 29.11. ja 1.12. 1917, jotka ilmentävät Svinhufvudin näkemyksiä senaatin ensisijaisesta asemasta korkeimman vallan käyttäjänä. Estlanderin kokoelma, kansiot I ja XX, D:2, ÅAK. Ks. myös Torvinen, s. 172, Luntinen – Manninen, s. 222 ss. sekä Apunen, s. 207–208 ja 213–214.

²³¹ Esim. Torvinen, s. 189–192, Polvinen 1989, s. 326 ss, Blomstedt, s. 340 ss, Paasivirta 1949, s. 178–200, Luntinen – Manninen, s. 224–228 ja 362–370 sekä Apunen, 214–222.

sen levottomuuden ja poliittisten epäluulojen kärjistyessä kohti sisällissotaa.

Ennen poliittisen tilanteen kärjistymistä eduskunta ehti kuitenkin vuoden vaihteessa 1917–18 aloittaa uuden hallitusmuodon säätämisen prosessin. Svinhufvudin senaatti jätti 4.12.1917 eduskunnalle esityksen Suomen hallitusmuodoksi. Esitys perustui perustuslakikomitean valmistelemaan ehdotukseen tasavaltalaiseksi hallitusmuodoksi ja siihen liittyi K.J. Ståhlbergin ja R.A. Wredén Svinhufvudin toimeksiannosta²³² laatima esitys laiksi Suomen hallitusmuodon perusteista, joka oli tarkoitettu käsiteltäväksi kiireellisenä ja saatavaksi voimaan kunnes hallitusmuoto olisi sovellettavissa. Hallitusmuotoesityksen 84 § sääti prokuraattorin ja hänen apulaisensa nimittämisoikeuden tasavallan presidentille ja oli sellaisena yhtenevä perustuslakikomitean mietintöön n:o 7, ehdotukseen Suomen hallitusmuodoksi sisältyneen säännösehdotuksen kanssa²³³.

Eduskunnan ryhdyttyä käsittelemään esitystä perustuslakivaliokunta ehti päättää näkemyksistään lähinnä presidentin valtaoikeuksien rajoittamiseen ja valintamenettelyyn, ei kuitenkaan nimenomaisesti presidentin virkanimitysoikeuksia koskeviin yksityiskohtiin²³⁴.

4.8 Sisällissodan jälkeen: nimittämisoikeus kuninkaalle tai tasavallan presidentille

Sisällissodan puhjettua hallitusmuodon valmistelutyö ja sen myötä prokuraattorin virka-asemaa koskevan sääntelyn uudistaminen pääosin keskeytyivät (prokuraattorin toimintaan ns. Vaasan senaatin yhteydessä viitataan myöhemmin tutkimuksen pääjaksossa III). Valmistelu jatkui varsinaisesti²³⁵ jälleen toukokuussa 1918 sodan lopputuloksen ilmentämässä, monilta osin muuttu-

²³² Tarkemmin esim. Blomstedt, s. 344–345.

²³³ HE n:o 1, 1917 II vp. Ks. myös perustuslakikomitean mietintö n:o 7, esim. perustuslakikomitean arkisto, kansio I, KA.

²³⁴ Perustuslakivaliokunta aloitti hallitusmuotoehdotuksen käsittelyn 11.12.1917 ja jatkoi työtään aina sisällissodan puhkeamista välittömästi edeltäneisiin päiviin. Tasavallan presidentin, hallituksen ja eduskunnan valtasuhteita koskeneiden keskustelujen ja valiokunnan päätösten osalta ks. tarkemmin esim. valiokunnan pöytäkirjat 11.12.1917 ja 11.1.1918, 1917 II vp, mikrofilmirulla (mf) 3, EK.

²³⁵ Sodan aikanakin lähinnä yksittäiset henkilöt hahmottelivat tulevan hallitusmuodon suuntaviivoja, ks. tältä osin aiemmassa tutkimuksessa esim. Blomstedt, s. 351–354, Polvinen 1989, s. 345–350, Paasivirta 1957, s. 243–267, Haapala – Pietiäinen – Piilonen, s. 148–156 ja Pietiäinen, s. 45–48.

neessa yhteiskunnallisessa tilanteessa. Keskeisin muutos aiempaan nähden oli tällöin eduskunnan aseman heikentyminen sodan seurauksena. Keväällä 1918 vaihtoehtoina keisarilta siirtyneiden nimitysoikeuksien vastaanottajiksi eivät enää olleet senaatti sekä sen puheenjohtaja ja eduskunta vaan kuningas ja tasavallan presidentti.

4.8.1 Monarkistiset hallitusmuotoehdotukset: prokuraattori-oikeuskanslerin nimittämisoikeus kuninkaalle

Kuten hallitusmuotovalmistelun vaiheita käsittelevässä tutkimuksessa yksityiskohtaisesti on selvitetty²³⁶, Svinhufvudin johtaman senaatin piirissä hahmoteltiin jo sodan aikana ajatuksia keisarilta siirtyneiden valtaoikeuksien siirtämiseksi monarkistisen hallitusmuodon perusteella toimivalle kuninkaalle²³⁷. Sodan lopputuloksen myötä nämä ajatukset konkretisoituivat pian uusiksi hallitusmuotoehdotuksiksi. Eduskunta tosin jatkoi kokoonnuttuaan 15.5.1918 lähinnä perustuslakivaliokuntansa toimesta joulukuussa 1917 aloitetun tasavaltalaisen esityksen käsittelyä, jota senaatti porvarillisten puolueiden valtuuskunnalle esittämänsä mukaan tuki²³⁸, mutta tilanne muuttui nopeasti.

Sosiaalidemokraattien ollessa sodan lopputuloksen seurauksena pääosin poissa valtiopäivätyöstä porvarillisten puolueiden enemmistö, joka syksyllä 1917 oli vastustanut näkemyksiä korkeimman valtiollisen vallan kuulumisesta eduskunnan käytettäväksi, piti uudessa tilanteessa mahdollisena sekä korkeimman vallan keskittämistä hallitusmuodon säätämisprosessin ns. odotusaikana senaatille ja erityisesti sen johdossa olevalle valtionhoitajalle että monarkistisen hallitusmuodon säätämistä.

Senaatin edellytettyä nk. tynkäeduskunnalta heti sen kokoonnuttua korkeimman vallan keskittämistä valtionhoitajalle hallitusmuotovalmistelun ajaksi eduskunta valtuutti 18.5.1918 P.E. Svinhufvudin »korkeimman vallan käyttäjäksi»²³⁹. Kolme päivää myöhemmin eduskunnan perustuslakivaliokunnan monarkistinen enemmistö päätti muuttuneen yhteiskunnallisen tilanteen pe-

²³⁶ Esim. Lindman 1968, s. 355–369, Blomstedt, s. 354–368, Paasivirta 1957, s. 243 ss. ja Polvinen 1989, s. 360–408.

²³⁷ Tasavaltalaisten suunnitelmien osalta ks. erityisesti Blomstedt, s. 352–360, Paasivirta 1957, s. 268–272 ja Haapala – Pietiäinen – Piilonen, s. 150–152.

²³⁸ Lindman 1968, s. 251–252 ja Torvinen, s. 213–214.

²³⁹ Suomen Asetuskokoelma n:o 27, 18.5.1918, s. 1. Ratkaisun vaiheista ks. tarkemmin esim. Lindman 1968, s. 251–256, Blomstedt, s. 357–358, Polvinen 1989, s. 352–353, Apunen, s. 266 ja Haapala – Pietiäinen – Piilonen, s. 165–166.

rusteella pyytää senaatilta uutta esitystä hallitusmuodoksi, jolloin senaatin oli mahdollista antaa eduskunnan käsiteltäväksi 6.6.1918 hallitusmuotoesitys, joka perustui suurelta osin syksyllä 1917 laadittuun perustuslakikomitean esitykseen, mutta asetti perinnöllisen kuninkuuden tasavallan presidentti-instituution sijaan. Muiden tässä esityksessä kuninkaalle säädettyjen entisten keisarillisten valtaoikeuksien ohella oikeuskanslerin (jota nimikettä käytettiin tasavaltalaisessa ehdotuksessa vielä esiintyneen prokuraattorin sijasta) nimittämisoikeus kuului esitykseen sisältyneen lakiehdotuksen 82 §:n mukaan kuninkaalle ehdotuksen 24 §:ssä ilmaistuin tavoin²⁴⁰.

Perustuslakiehdotuksen 82 §:n mukaan kuningas nimitti oikeuskanslerin ja hänen apulaisensa. 24 §:n 1 momentin mukaan kuningas nimitti oikeuskansleriksi, joka oli kuninkaan korkein asiamies, oikeudentuntoisen ja puolueettoman miehen, jolla tuli olla erinomaiset tiedot oikeusoloista. Siten oikeuskansleri oli asetettu korostetusti kuninkaan juristiksi, mitä seikkaa korosti paitsi oikeuskanslerin irroittaminen toiminnastaan nimenomaisena osana valtioneuvostoa, joka oli ehdotettu säädettäväksi syksyn 1917 hallitusmuotoehdotuksen 32 §:ssä, myös oikeuskanslerin aiempaa (prokuraattorille syksyn 1917 hallitusmuotoehdotuksessa säädettyjä valtaoikeuksia) rajoitetummat mahdollisuudet reagoida valtioneuvoston tai sen jäsenen virkatoimen lainvastaisuuden johdosta (syksyn 1917 ehdotuksen 42 §:n 1 momentissa säädetyt oikeuskanslerin ilmoitusoikeuden eduskunnalle puuttuminen ehdotuksesta, ks. tarkemmin s. 111) ja kuninkaan toimenpiteiden valvontaa koskevien säännösten puuttuminen. Oikeuskanslerin nimitysoikeus oli monarkistisessa hallitusmuotoesityksessä saanut sisällön, joka edusti keisarin valtaoikeuksien jatkuvuutta perustuslailliselle monarkille.

Kuten jäljempänä yksityiskohtaisessa valtaoikeusanalyysissä tarkemmin havaitaan, syyt oikeuskanslerin aseman ja nimittämisoikeuden sääntelyyn ensimmäisessä monarkistisessa hallitusmuotoehdotuksessa perustuivat pyrkimykseen muodostaa valtiosäännön uusi kotimainen monarkistinen valtajärjestelmä suurelta osin kustavilaisten perustuslakien ja niiden myöhempien tulkintojen ja Ruotsissa sittemmin toteutetun sääntelyn johdannaiseksi. Tällöin oikeuskanslerin asema oli selkeästi kuninkaan yhteydessä osana valtakokonaisuutta, jossa kuninkaan vahvojen itsenäisten, valtiollista jatkuvuutta edustamaan miellettyjen valtaoikeuksien toteutuminen erityisesti eduskuntaan nähden oli vaikeasti yhteensovitettavissa mm. parlamentarismin valtiosääntöoikeudellisten ulottuvuuksien kanssa.

²⁴⁰ HE n:o 62, 1917 II vp.

Ensimmäisen monarkistisen hallitusmuotoesityksen tultua eduskunnan tasavaltalaisten ryhmittymien vaikutuksesta²⁴¹ jätetyksi lepäämään ensimmäisille uusien vaalien jälkeisille valtiopäiville senaatti jätti eduskunnan käsiteltäväksi vuoden 1918 ylimääräisillä valtiopäivillä uuden monarkistisen hallitusmuotoesityksen²⁴², joka ei oikeuskansleria koskevilta osiltaan poikennut ensimmäisestä ehdotuksesta.

Alkusyksyn 1918 poliittisessa tilanteessa senaatti ja eduskunnan monarkistinen enemmistö kiirehtivät uuden hallitusmuodon säätämistä ja siihen liittyvää kuninkaanvaalia. Toisenkin monarkistisen hallitusmuotoesityksen tultua jätetyksi lepäämään yli eduskuntavaalien ja myöhäissyksyn 1918 poliittisen tilanteen muututtua Saksan maailmansodassa kärsimän tappion myötä hallitusmuotovalmistelun ratkaisut siirtyivät kevääseen 1919, jolloin eduskunnan voimasuhteiden muutos vaikutti ratkaisevasti asian jatkovalmisteluun²⁴³.

4.8.2 Tasavaltalaisen hallitusmuotovalmistelun voitto: nimittämisoikeus tasavallan presidentille

Tasavaltalaisten saatua kevään 1919 eduskuntavaalien seurauksena enemmistöaseman eduskunnassa monarkististen hallitusmuotoesitysten käsittely lopetettiin eduskunnan hylkäävällä päätöksellä 25.4.1919. Valtionhoitaja Manterheimin annettua 13.5.1919 eduskunnalle valtioneuvoston uuden esityksen hallitusmuodoksi, joka perustui suurelta osin vuoden 1918 ylimääräisille valtiopäiville annettuun esitykseen, kuitenkin siten, että perinnöllinen kuninkuus oli korvattu tasavallan presidentti-instituutiolla, sekä eduskunta että valtioneuvosto olivat monilta kohdin erimielisiä mm. presidentin vaalitavasta ja valtaoikeuksista eduskuntaan nähden lainsäädäntövaltaa käytettäessä²⁴⁴.

Oikeuskanslerin nimittämisoikeus ja hänen asemansa valtioneuvostossa eivät kuitenkaan tässä esityksessä eikä sen tultua jätetyksi lepäämään sitä seuranneessa eduskuntaesityksenä n:o 1 eduskunnan käsiteltäväksi saatetussa

²⁴¹ Tasavaltalaisten K. J. Ståhlbergin johdolla ensimmäisen hallitusmuotoehdotuksen käsittelyssä laatimaa kuuluisaa vastaehdotusta (Vastalause V, perustuslakivaliokunnan mietinnön n:o 14, 1917 II vp. liite, s. 60–97), toista tasavaltalaista hallitusmuotoehdotusta käsitellään jäljempänä yksityiskohtaisesti.

²⁴² HE n:o 1, 1918 ylim. vp.

²⁴³ Tarkemmin esim. Lindman 1968, s. 271–320, Torvinen, s. 222–228, Haapala – Pietiäinen – Piilonen, s. 234–237 ja Apunen, s. 286–287.

²⁴⁴ HE n:o 17, 1919 vp. Ks. tarkemmin esim. Lindman 1968, s. 379–416 ja Haapala – Pietiäinen – Piilonen, s. 235–236 sekä Jägerskiöld, s. 236–256.

ehdotuksessa hallitusmuodoksi, jonka eduskunta 21.6.1919 kiireellisenä hyväksyi uudeksi hallitusmuodoksi (ns. Ritavuoren ehdotus), enää muuttuneet²⁴⁵. Oikeuskanslerin nimittämisoikeus tuli kuulumaan tasavallan presidentille ja oikeuskanslerin virka-asema valtioneuvostossa muodostumaan sellaiseksi kuin seuraavassa tarkemmin selvitetään.

4.9 Johtopäätöksiä

Valtioneuvoston oikeuskanslerin nimittämisoikeutta koskeva sääntely muodostui vuoden 1919 hallitusmuotoon vuosien 1917–1919 pääosiltaan kaksi-vaiheisen kehitysprosessin myötä. Ensimmäisessä vaiheessa senaatin prokuraattorin nimittämistä koskevaa sääntelyä käsiteltiin keisari-suuriruhtinaan valtaoikeutena, jonka siirtyminen muille ylintä valtiollista valtaa käyttäville tahoille kohdentui sen mukaan, millaiseksi autonomian sisältö ja tulevaisuus sekä sen valtainstituutioiden, lähinnä senaatin ja eduskunnan keskinäinen asema ja toimivaltajako tulkittiin. Tällöin autonomian sisältö ja tulevaisuus puolestaan riippuivat keskeisesti Suomen ja Venäjän välisen oikeussuhteen uudelleenjärjestymisestä eli keisari-suuriruhtinaan valtaoikeuksien siirtymisestä kevään ja syksyn 1917 Venäjän vallankumousten myötä uusille tahoille.

Venäjän maaliskuun vallankumouksen siirrettyä keisari-suuriruhtinaan valtaoikeudet väliaikaisesti väliaikaiselle hallitukselle maaliskuun manifestin vaikutukset Suomessa ilmensivät valtasiirtymän tosiasiallista hyväksymistä. Senaatin prokuraattorin nimittämisoikeuden siirrettyä siten väliaikaiselle hallitukselle tarkasteltiin maaliskuun manifestin käynnistämässä hallitusmuotovalmistelussa autonomian vanhan valtasuhdejärjestelmän tätä yksityiskohtaa erityisesti senaatin ja eduskunnan valtaoikeuksia lisäävistä, autonomiaa laajentavista näkökulmista, kuitenkin eri poliittisten ryhmittymien erilaisten yhteiskunnallisten tavoitteiden valossa.

Tällöin mm. perustuslakikomiteassa eri poliittisten ryhmittymien näkemykset siitä, miten väliaikaisen hallituksen ja kenraalikuvernöörin sekä senaatin ja eduskunnan valtasuhteet olisi järjestettävä, erosivat huomattavasti toisistaan. Komitean porvarilliset jäsenet päätyivät ehdottamaan nimittämisoikeuden siirtämistä hallitusmuodon valmisteluvaiheen ajaksi kenraalikuver-

²⁴⁵ Kansanedustaja Heikki Ritavuoren aloitteesta käsitelty eduskuntaesitys n:o 1, 1919 vp oli keskeisiltä osiltaan yhtenevä kesällä 1918 laaditun toisen tasavaltalaisen hallitusmuotoehdotuksen kanssa ja noudatti prokuraattori-oikeuskanslerin nimittämisoikeuden osalta jo perustuslakikomiteassa muotoutuneita käsityksiä. Ks. tarkemmin jäljempänä s. 120–121 sekä eduskuntaesityksen käsittelyn yksityiskohtien osalta esim. Lindman 1968, s. 416–426 ja Haapala – Pietiäinen – Piilonen, s. 236–237.

nöörille, jota ratkaisua – haluttaessa siirtää nimittämisoikeus Pietarista Helsinkiin – pidettiin keisarin valtaoikeusiirtymän kannalta laillisimpana ja väliaikaisen hallituksenkin hyväksyttävissä olevana.

Sosiaalidemokraatit – suurelta osin eduskuntaenemmistönsä vuoksi – korostivat puolestaan eduskunnan ensisijaista asemaa korkeimman vallan käyttäjänä ja katsoivat nimittämisoikeutta koskevan toimivallan olevan toissijainen kysymys, mikäli eduskunta muutoin voi vaikuttaa ja valvoa nimittämisoikeuden käyttämistä. Juuri tämän vuoksi sosiaalidemokraatit kannattivat jo perustuslakikomiteassa samalla voimakkaasti mm. hallituksen jäsenten ja prokuraattorin vastuunalaisuutta eduskunnalle koskevien säännösten laajaa muotoa ja sovellettavuutta.

Näiden eduskunnan asemaa korostavien näkemysten huipennuttua kesällä 1917 valtalain säätämiseen perustuslakikomitean enemmistön ehdotukset nimittämisoikeuden siirtämisestä vaikuttivat kärsineen tappion. Valtalain perusteella prokuraattorin nimittämisoikeus oli eduskunnan korkeimmasta valtiollisesta vallasta johtuva ja sen tahdon mukaisesti valtalakia seuraavassa lainsäädäntötyössä järjestettävä asia.

Väliaikaisen hallituksen vastareaktio valtalakiin ja sitä seurannut muutos eduskunnan voimasuhteissa palauttivat nimittämisoikeutta koskevan sääntelyn kuitenkin perustuslakikomitean ja porvarillisten puolueiden enemmistön kannattamalle linjalle, senaatille ja korkeimman vallan käyttäjälle senaattissa. Tämä merkitsi alkusyksystä 1917 erityisesti senaatin ja sitä tukevien eduskunnan porvarillisten ryhmittymien neuvotteluja väliaikaisen hallituksen kanssa eräiden keisarillisten valtaoikeuksien siirtämisestä senaatin käytettäväksi ja sittemmin, väliaikaisen hallituksen menettäessä valtansa, valtaoikeuksien siirtämistä osittain sen toimesta, osittain itsenäistymiskehityksen ja itsenäisyysseenaatin vaikutuksesta tosiasiallisesti senaatille ja sen puheenjohtajalle. Tämä vallansiirto jyrkensi samalla porvarillisten ryhmittymien ja sosiaalidemokraattien poliittista vastakkainasettelua.

Venäjän lokakuun vallankumouksen seurauksena tapahtunut eduskunnan julistautuminen korkeimman vallan käyttäjäksi vaikutti hetkellisesti muut-tavan tätä kehitystä, mutta itsenäisyysseenaatin tosiasialliset toimenpiteet piti-vät väliaikaisen hallituksen senaatille siirtämät valtaoikeudet, kuten prokuraattorin nimittämisoikeuden senaatin käytettävissä. Tämä eduskunnan aseman heikentyminen suvereenisuusjulistuksesta huolimatta johtui olennaisesti kesän 1917 jälkeisestä kehityksestä keskeisten eduskuntapuolueiden voimasuhteissa ja yhteistyöasetelmissa.

Valtalain syntyedellytyksenä ollut sosiaalidemokraattien enemmistöase-ma eduskunnassa sekä varsinkin sosiaalidemokraattien, maalaisliiton ja eräi-

den itsenäisyysmiesten yhteistyö muuttui selvästi syksyn 1917 eduskunta-vaalien ja yhteiskunnallisten tapahtumien myötä. Sosiaalidemokraattien vaalitappio ja enemmistöaseman menetykset eduskunnassa lietsoi yhdessä väliaikaisen hallituksen edellä todettujen toimenpiteiden kanssa näiden keskuudessa tyytymättömyyttä ja katkeruutta porvarillisia ryhmittymiä kohtaan, mikä ilmeni sosiaalidemokraattien jyrkentyvinä yhteiskunnallisina vaatimuksina ja niihin liittyvänä lakkoliikehdintänä ja rauhattomuuksina sekä yhteyksinä Venäjän vallankumouksellisiin.

Tämä kehitys, joka toisaalta kasvatti porvarillisten puolueiden epäluuloja sosiaalidemokraattien tavoitteiden suhteen ja lopulta syveni sisällissodan yhteiskunnalliseksi kahtiajaoksi, huipentui marraskuun 1917 suurlakkoon, jonka myötä maalaisliitto ja muut sosiaalidemokraattien kanssa mm. valtalain säätämisen yhteydessä yhteistyössä olleet eduskuntaryhmittymät luopuivat yhteistyöstä sosiaalidemokraattien kanssa uutta senaattia muodostettaessa ja siirtyivät lopullisesti tukemaan (joskin maalaisliitto edelleen eräin varauksin) Svinhufvudin senaatin muodostamista ja porvarillisten puolueiden ns. yhteisvaltuuskunnan piirissä esitettyjä näkemyksiä sen toimivallasta eduskuntaan nähden.

Tämä eduskunnan poliittisen tasapainon muutos oli ratkaiseva Svinhufvudin senaatin toimivaltuuksien tosiasialliselle korostumiselle ja mm. prokuraattorin nimittämis-oikeuden siirtymiselle senaatin ja sen puheenjohtajan, sekä edelleen sisällissodan jälkeen korkeimman vallan haltijan (kuninkaan tai tasavallan presidentin) käytettäväksi.

Siten eduskunnan asema korkeimman vallan käyttäjänä oli muodostunut ainoastaan näennäiseksi. P.E. Svinhufvud oli tullut senaatin puheenjohtajaksi, bolševikkien valtaantuloa Venäjällä seuranneen poliittisen tilanteen myötä kadonneen kenraalikuvernööri-instituution seuraajaksi²⁴⁶. Samalla Svinhufvud kuitenkin jatkoi virassaan senaatin prokuraattorina. Senaatti ja korkeimman valtiollisen vallan käyttäjä saivat väliaikaisen hallituksen valtuudet oman toimintansa ja vallinneen poliittisen tilanteen yhteisvaikutuksena. Vallansiirto senaatille eduskunnan suvereenisuusratkaisusta huolimatta vastasi toisaalta

²⁴⁶ Myöhemmin (s. 179) viitataan senaatin kielteiseen reaktioon bolševikkien ehdottamaa kenraalikuvernööriä kohtaan. Kuten edellä viitatuissa aiemmissä tutkimuksissa on selvitetty, porvarillisten puolueiden näkemykset autonomian hallintojärjestelmän jatkuvuudesta mm. uutta hallitusmuotoa laadittaessa muuttuivat jyrkästi Venäjän vallanvaihdon myötä. Väliaikaisen hallituksen kanssa suunniteltu vallanjako autonomian laajentamiseksi mm. perustuslakikomitean syksyn 1917 ehdotuksissa nähtiin poliittisesti mahdolliseksi bolševikkien kanssa, jolloin itsenäistymistä pidettiin hyvin tavoiteltavana sekä samalla Venäjän valtiolliseen tilanteeseen nähden mahdollisena.

myös niitä senaatin ja eduskunnan vallanjakonäkemyksiä, joka oli omaksuttu syksyn 1917 hallitusmuotoehdotuksessa, jonka Svinhufvudin senaatti ensi töikseen esitti eduskunnalle.

Lähinnä sosiaalidemokraattien kannattaman eduskuntakeskeisen hallitusmuodon valtajärjestelmän menetettyä poliittiset toteutumismahdollisuutensa sisällissodan myötä, hallitusmuotosuunnittelussa ja siten mm. korkeimpien virkanimitysoikeuksien käyttämisen järjestämisessä kilpailivat enää porvarillisten ryhmittymien näkemykset valtiomuodosta ja korkeimman vallan käyttäjästä. Tässä keväällä 1918 alkaneessa monarkistien ja tasavaltalaisten taistelussa, jonka loppuvaiheessa – lähinnä kevään 1919 eduskuntavaalien jälkeen – sosiaalidemokraatitkin jälleen osallistuivat eduskuntatyöhön, kuten jo aiemmin perustuslakikomiteassa ja syksyn 1917 vallansiirtosuunnitelmissa, monarkistit ja tasavaltalaiset²⁴⁷ olivat keskeisiltä osin yhtä mieltä korkeimpien virkanimitysoikeuksien kuulumisesta korkeimman valtiollisen vallan käyttäjänä olevalle instituutiolle, kuninkaalle tai tasavallan presidentille, minkä johdosta nimittämisoikeudet olikin kaikissa hallitusmuotoehdotuksissa muuttamattomasti ehdotettu näin järjestettäväksi. Tämän kehityksen mukaisesti myös prokuraattori-oikeuskanslerin nimittämisoikeus siirtyi tasavaltalaisten voiton seurauksena lopulta – monista edellä tarkastelluista vuoden 1917 vaihtoehdoista huolimatta – muodoiltaan ja sisällöltään keisari-suuriruhtinaalta tasavallan presidentille.

5. Perusta prokuraattori-oikeuskanslerin asemalle laillisuusvalvojana

5.1 Johdanto

Vuoden 1892 senaatin ohjesäännön 46 §:n mukaan senaatin prokuraattori oli suorastaan kenraalikuvernöörin alaisena ja hänelle avullisena

²⁴⁷ Sosiaalidemokraatit pyrkivät ajamaan eduskunnassa omaa Ståhlbergin johtamien porvarillisten tasavaltalaisten näkemyksiin verrattuna eduskuntakeskeisempää linjaansa. Maalaisliiton vahvistaessa porvarillisten tasavaltalaisten hallitusmuotoehdotusten kannatusta sosiaalidemokraatit olivat sisällissodan jälkeisessä tilanteessa kuitenkin selvästi vähemmistönä ja toisaalta puolueen oma valtiosääntöideologia kuten poliittinen linja yleisemminkin oli muuttumassa. Ks. tarkemmin esim. Soikkanen, s. 338–344 ja Jyränki 1981, s. 33–37 ja 46–47.

valvomassa sitä, että niin hyvin maan yleistä lakia, kuin myös muita asetuksia, sääntöjä, johtosääntöjä ja erioikeuksia kaikissa virkapaikoissa noudatetaan ja varteen otetaan sekä että jokainen virkamies rehellisesti täyttää velvollisuutensa niin, ettei kukaan, ylhäinen eikä alhainen, ei rikas eikä köyhä, tule laillisessa oikeudessaan mitään kärsimään.

Ohjesäännön 47, 48 ja 49 §:ssä säädettiin lisäksi tarkemmin prokuraattorin suorittaman valvonnan ilmenemisestä senaatin toiminnassa. Ohjesäännön 51 §:ään sisältyivät säännökset prokuraattorin oikeudesta tehdä muistutus kenraalikuvernöörin tai senaatin lainvastaisen menettelyn johdosta sekä tarvittaessa antaa keisarille kertomus asiasta. Ohjesäännön 55 §:ssä säädettiin prokuraattorin velvollisuudesta antaa senaatin käskystä alamaisten lausunnon niistä asioista, joissa senaatti katsoi sen tarpeen vaatimaksi.

Kuten edellä tutkimuksen johdanto-osassa on lähinnä senaatin toimintaa koskevaan aiempaan tutkimukseen viitaten todettu, prokuraattorin asema korkeimman vallankäytön yhteydessä oli jo autonomian aiempien vuosikymmenten aikana muodostunut kaksitahoiseksi tavalla, joka säilyi vuoden 1892 senaatin ohjesäännön toteutumisenkin myötä. Prokuraattori oli tarkkojen toimivaltasäännösten puitteissa toimiva senaatin toimintamuotojen valvoja sekä suoraan kenraalikuvernöörin alainen ja hänelle avullinen lainopillinen neuvonantaja, »kruununjuristi», joka jo kenraalikuvernööri Barclay de Tollyn luoman käytännön mukaan tarvittaessa oli korkeimman vallan käyttäjän edustajalle – tai sittemmin mm. sortovuosien poliittisessa tilanteessa venäläistämistoimenpiteitä vastustavalle senaatille tai sen virkamiehille²⁴⁸ – tietoja ja lausuntoja antava oikeudellinen asiantuntija.

Näissä rooleissaan prokuraattorin harjoittama laillisuuden valvonta oli ensisijaisesti hallinnon valvontaa, ei modernin oikeusvaltion käsitteeseen yhdistynyttä laillisuusvalvontaa, jonka puolueettomuuden edellytyksenä on perinteisesti nähty riippumattomuus valtaorgaaneista. Prokuraattorin tehtävien taustalla oli selvästi havaittavissa vanha perinne valvonnasta hallitsijan hyväksi tämän tahdosta, itsevaltaisen säädösten perimmäisen tarkoituksen mukaisesti. Vasta ylimmän valtiollisen vallan konstitutionalisointia ja valtajärjestelmän täsmentämistä tarkoittaneiden ehdotusten myötä, noin vuodesta

²⁴⁸ Senaattorit käsitettiin virkamiehiksi aina 1880-luvulle asti, jolloin senaatin hallitusluonne ja senaattoreiden poliittinen rooli alkaa olla havaittavissa. Senaatin hallitusluonteen kollegiaalisuus puolestaan säilyi koko autonomian ajan, jolloin poliittisen vastuunalaisuuden, ministerihallinnon ja parlamentarismien idut ilmenivät ensimmäistä kertaa 1800-luvun lopun ehdotuksissa uudistuksiksi, sittemmin mm. perustuslakikomiteassa. Ks. tästä ja ensimmäisten senaatin poliittisten kokoonpanojen (fennomaanit ja liberaalit, 1882) osalta lähemmin edellä s. 57 viitteet.

1905 prokuraattorin laillisuusvalvontatehtävät alkavat saada oikeusvaltiollisia piirteitä ja perusteluja²⁴⁹.

Vuoden 1919 hallitusmuodossa valtioneuvoston oikeuskanslerin asemasta laillisuusvalvojana korkeimman valtiollisen vallankäytön yhteydessä säädettiin hallitusmuodon 46 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tuli valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa, niin ettei ketään laillisessa oikeudessaan sorreta. 2 momentissa säädettiin oikeuskanslerin asemasta ylimpänä syyttäjänä ja 3 momentissa hänen oikeudestaan olla saapuvilla valtioneuvoston ja kaikkien tuomioistuinten ja virastojen istunnoissa sekä saada tieto näiden pöytäkirjoista.

HM 46 §:n 1 momentissa ilmaistu oikeuskanslerin asemaa laillisuusvalvojana koskeva perussäännös, josta johtuvat HM 45 §:ssä ja 47 §:ssä olevat säännökset oikeuskanslerin toimivallasta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston tai sen jäsenen virkatoimen lainvastaisuuden ilmetessä²⁵⁰, vaikuttaa siten sisältävän hyvin yhteneviä piirteitä vuoden 1892 ohjesäännön 46 §:n kanssa. Lähdettäessä tarkastelemaan oikeuskanslerin laillisuusvalvoja-asemaa koskevien säännösehdoitusten ja niiden taustalla olevien näkemysten historiaa tutkimuksen ajanjaksona yhtenä kokoavana kysymyksenasetteluna onkin, millainen yhteys senaatin prokuraattorin edellä todettujen tehtävien ja valtioneuvoston oikeuskanslerin aseman välillä on.

Seurattaessa tätä kehitystä kiinnitetään samalla huomiota oikeuskanslerin virkatoimintaa selvittävään tutkimuksen pääjaksoon III, jossa tarkastellaan, millaiseksi oikeuskanslerin asema laillisuusvalvojana korkeimman valtiollisen vallankäytön yhteydessä hänen tosiasiallisten toimenpiteidensä myötä muodostui.

5.2 Perustuslakikomitea ja vuoden 1907 ehdotukset

Senaatin prokuraattorin virka-aseman yksityiskohdat tulivat Venäjän maa-liskuun vallankumouksen jälkeen käynnistyneessä suomalaisessa lainvalmis-telussa ensimmäisen kerran esiin perustuslakikomitean aloittamassa uuden hallitusmuodon suunnittelussa. Kysymyksen korkeimman vallan käytön jär-jestämisestä keisari-instituution katoamista seuranneessa valtiosääntöoikeu-dellisessa tyhjiössä muodostuttua olennaisimmaksi jäi prokuraattorin virka-asemaa koskevien säännösten valmistelu poliittisesti kiistanalaisen vallan-jaon varjoon (ks. myös edellä s. 72 ss.).

²⁴⁹ Ks. myös edellä s. 81 ss.

²⁵⁰ Ks. myös esim. Erich 1925, s. 61.

Aloitettuaan kesäkuun alussa 1917 hallitusmuotoehdotuksensa valmistelun perustuslakikomitea käytti taustaviitteistönään erityisesti Leo Mechelinin johdolla vuonna 1907 valmistunutta hallitusmuotoehdotusta. Tämä ehdotus, joka oli laadittu vuoden 1905 Venäjän tapahtumien seurauksena käynnistyneen suomalaisen lainsäädännön uudistamishdotusten yhteydessä Suomea koskevien perustuslakien uudistamiseksi ja niiden sovellettavuutta koskevien epäselvyyksien poistamiseksi (ks. edellä s. 81, erityisesti alaviite 211), säilytti senaatin prokuraattoria koskevan sääntelyn vuoden 1892 ohjesääntöön verrattuna keskeisiltä osiltaan ennallaan.

Ehdotuksen 31 §:ään sisältyivät säännökset prokuraattorin asemasta laillisuuden valvojana. Sen 1. kohdan mukaan prokuraattorin oli pidettävä silmällä, että maan viranomaiset noudattivat lakeja sekä yleiset syyttäjät ja muut virkamiehet rehellisesti täyttivät velvollisuutensa, niin ettei kukaan, ei ylhäinen eikä alhainen, ei rikas eikä köyhä tullut oikeudessaan sorretuksi. Oikeuksien ja virastojen pöytäkirjojen tuli lisäksi olla prokuraattorin saatavissa. Edelleen oli prokuraattorin 1. kohdan mukaan katsottava, että virkamies pannaan syytteeseen virkavirheestä, johon prokuraattori havaitsee hänen saattaneen itsensä syypääksi.

Ehdotuksen 31 §:n 2. kohdassa säädettiin prokuraattorin asiasta tehdä tai teettää syyte, kun se havaitaan tarpeelliseksi jossakin asiassa, jonka senaatti, korkein oikeus tai hallinto-oikeus sitä varten jättää hänen virkatoimensa varaan taikka jossa hän itse katsoo sellaista toimenpidettä tarvittavan.

Ehdotuksen 31 §:n 3. kohdassa säädettiin prokuraattorin nimenomaisista valvontatehtävistä senaattiin ja kenraalikuvernööriin nähden. Sen mukaan, jos senaatti tai kenraalikuvernööri taikka senaatin jäsen virantoimituksessaan poikkeaisi laista, tuli prokuraattorin siitä tehdä muistutus ja samalla ilmoittaa mikä siinä on lainvastaista; mutta jos muistutus jätettiin vartenottamatta, prokuraattorilla oli valta lähettää keisarille ja suuriruhtinaalle seikkaperäinen kertomus asiasta. Jos tästä aiheutui syyte senaatin jäsentä vastaan, teki sen prokuraattori siinä erityisessä oikeudessa, mikä ehdotuksen 49 §:ssä mainittiin.

Ehdotuksen 31 §:n 4. kohdassa säädettiin prokuraattorin velvollisuudesta antaa virkatoimistansa sekä lakien noudattamisesta vuosittain kertomus sekä keisarille ja suuriruhtinaalle että kansaneduskunnalle sekä eduskunnan oikeudesta tehdä keisarille ja suuriruhtinaalle sellainen esitys, johon katsoo olevan aihetta.

Ehdotuksen 31 §:n 5 kohdan mukaan prokuraattorin oli pyynnöstä annettava kenraalikuvernöörille tietoja ja lausuntoita.

Vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen prokuraattorin laillisuusvalvoja-asemaa koskevat säännökset poikkesivat siten vuoden 1892 ohjesäännön vastaavasta sääntelystä olennaisemmin vain kahdessa kohdin: 1. kohdassa esitetystä prokuraattorin aseman laillisuusvalvojana toteavasta perussäännök-

sestä oli poistettu määrittely prokuraattorista suoranaisesti kenraalikuvernöörille alaisena ja avullisena ja 3. kohdassa säädettiin senaatin jäsenen syyttämistä virantoimituksessaan ilmenneen lainvastaisuuden johdosta erityisessä oikeudessa. Molemmat muutokset heijastivat sitä valtiollista ja poliittista tilannetta, jonka perusteella niitä ehdotettiin.

Ns. ensimmäisen sortokauden tapahtumien seurauksena prokuraattorin asema autonomian perustaksi mielletyn (perustus)lainsäädännön noudattamisen valvojana oli korostunut ja kärjistynyt erityisesti suhteessa kenraalikuvernööriin. Jäljempänä viitattujen (s. 174) kenraalikuvernöörin toimenpiteiden johdosta prokuraattorin nimenomainen alaisuus kenraalikuvernöörille oli johtanut hänen toteuttamansa itsenäisen valvonnan kannalta ristiriitaiseen tilanteeseen. Prokuraattorin itsenäisyyden ja riippumattomuuden korostaminen oli tämän seurauksena osa suomalaisen senaatin piirissä valmistelujen säädösuodistusten sisältöä²⁵¹.

5.3 Prokuraattorin asema laillisuusvalvojana pääkohdittain

Prokuraattorin asemaa laillisuusvalvojana koskevien säännösten käsittely aloitettiin perustuslakikomiteassa varsinaisesti 9.6.1917, jolloin komitea keskusteli alustavasti vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen 31 §:n sisällöstä suhteessa valmisteltaviin säännöksiin²⁵².

Puheenjohtajan komitean keskustelusta tekemien muistiinpanojen mukaan²⁵³ komitea päätyi yksimielisenä alustavasti ottamaan 31 §:n 1. kohdan perussäännöksen prokuraattorin asemasta uuteen hallitusmuotoehdotukseen, kuitenkin tyyliillisesti eräiltä kohdin lyhennettynä ja siten, että 1. kohdan lisänä olleet säännökset prokuraattorin oikeudesta oikeuksien ja virastojen asiakirjojen saamiseen sekä syytevalvontaan siirrettäisiin pois laillisuusvalvontaa koskevan perussäännöksen yhteydestä.

31 §:n 2. kohdan säännökset prokuraattorin erityisistä syyttäjätehtävistä jätettiin osittain avoimiksi erityisesti senaatin ja korkeimpien oikeuksien

²⁵¹ Ks. esim. Tyynilä 1992, s. 299–324, ministerivastuun osalta erityisesti s. 319–320. Edellä on jo viitattu orastavan oikeusvaltioajattelun piirteisiin autonomian loppuajan hallintouudistuksia koskevissa ehdotuksissa, mm. vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksessa. Pyrkimys siirtyä itsevaltiudesta kohti perustuslaillisen monarkian valtajärjestelmää voidaan havaita myös prokuraattorin asemaa koskevien säännösehdoitusten taustalla.

²⁵² Perustuslakikomitean pöytäkirja 9.6.1917 sekä puheenjohtajan muistiinpanot ao. päivältä, komitean arkisto, kansio I, KA. Poissa käsittelystä olivat komitean jäsenet Grotenfelt, Kuusinen, Liljus ja Sirola.

²⁵³ K. J. Ståhlbergin muistikirjamerkinnot komitean arkistossa, kansio I, KA.

syytemääräysten osalta. Komitean asiakirjat osoittavat²⁵⁴, että säännöksiä päätettiin järjestää edelleen puheenjohtajan ja sihteerin laatiman ensimmäisen ehdotusluonnoksen perusteella (ks. myös s. 82).

Senaatin, sen jäsenen ja kenraalikuvernöörin virantoimituksessa ilmenneen lainvastaisuuden johdosta ilmenevät prokuraattorin laillisuusvalvonta-tehtävät sen sijaan herättivät komiteassa huomattavaa keskustelua. Käsitellessään vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen 31 §:n 3. kohtaa komitean jäsenten erilaiset näkemykset erityisesti tasavallan presidentin tulevasta asemasta ja prokuraattorin toimivallasta suhteessa tähän johtivat mielipide-eroihin 3. kohdan perusteella laadittavan uuden säännöksen sisällöstä.

Oletukset siitä, että kenraalikuvernöörin virka katoaisi Suomen ja Venäjän välisen oikeussuhteen tultua järjestetyksi – ehdotetun valtakunnansäännön ja hallitusmuodon muodostaman perustuslakikokonaisuuden (ks. edellä s. 83) vähintäänkin vahvistaessa Suomen sisäistä itsenäisyyttä – kohdensivat säännöksen muutostarpeet senaatin ja keisari-suuriruhtinaan valtasuhteiden uudelleenmäärittelyyn. Valtioneuvoston tai sen jäsenenä olevan ministerin virantoimituksen²⁵⁵ lainmukaisuuden valvonta hyväksyttiin prokuraattorin toimivaltaan kuuluvaksi yhdenmukaisesti vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen 31 §:n 3. kohdan kanssa, mutta tasavallan presidentin toimivalta päättää prokuraattorin antaman seikkaperäisen kertomuksen perusteella prokuraattorin asian johdosta suorittamien syytetoimenpiteiden aloittamisesta ja koi komitean mielipiteet.

Tulkinta siitä, että keisari-suuriruhtinaan 3. kohtaan liittyvät valtaoikeudet oli perusteltua siirtää uuden hallitusmuotoehdotuksen mukaan korkeinta valtiollista valtaa valtionpäämiehenä käyttävälle instituutiolle, valtiomuotovalinnan johdosta joko monarkille tai tasavallan päämiehelle, oli johdonmukainen seuraus komitean toimintaan edelleen osallistuvien enemmistön niistä näkemyksistä keisarin valtaoikeuksien siirtymisestä ja sen perusteella toteutuneesta oikeudesta korkeimman vallan käyttämiseen, jotka ilmenivät edellä kuvailluissa mm. valtalain syntyä koskevista kehityspiirteissä. Komitean enemmistön kannatettua tasavaltalaisen hallitusmuotoehdotuksen valmistelusta tämä tulkinta johti 3. kohdassa todettujen keisarin valtaoikeuksien siirtymiseen tasavallan presidentille.

²⁵⁴ Komitean pöytäkirjat 9.6.1917 sekä Ståhlbergin muistikirjamerkinnot ao. päivästä, komitean arkisto, kansio I, KA.

²⁵⁵ Komitean jo aiemmin kesäkuussa tekemien nimikevalintojen mukaisesti senaattia kutsuttiin komitean hallitusmuotoehdotuksessa valtioneuvostoksi ja tämän jäsentä ministeriksi.

Kiistanalaisempaa komiteassa kuitenkin oli, tuliko presidentin oikeutta päättää prokuraattorin suorittamien, 3. kohdassa tarkoitettujen syytetoimenpiteiden aloittamisesta rajoittaa prokuraattorin itsenäisen aseman korostamiseksi. Monarkistista valtiomuotoa ja sittemmin monilta osin samoin perustein korostetun vahvaa tasavallan presidentin asemaa kannattaneet komitean jäsenet, lähinnä Wrede ja Paasikivi²⁵⁶ lähtivät tällöin siitä, että presidentillä tuli olla ehdoton oikeus päättää valtioneuvostoa tai sen jäsentä koskevan syyteen nostamisesta myös prokuraattorin vastakkaisen mielipiteen ilmetessä.

Komitean enemmistö²⁵⁷ päätyi kuitenkin alustavassa käsittelyssä kannattamaan prokuraattorin itsenäistä toimenpideoikeutta myös niissä tapauksissa, joissa presidentti oli katsonut perustelluksi pidettyä syytetoimenpiteistä. Kuten myöhemmin havaitaan, tämä erimielisyys johti sittemmin mielenkiintoiseen lopputulokseen eduskunnan asiaan liittyvän toimivallan osalta (ks. s. 104 ss.).

Johdonmukaisena lisänä vuoden 1892 ohjesäännön sääntelyyn sekä vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen säännöksiin komitea joutui käsittelemään kysymystä tasavallan presidentin virkatoiminnassa ilmenneen lainvastaisuuden sääntelystä uudessa hallitusmuodossa. Keisari-suuriruhtinaan oltua asemansa perusteella jo lähtökohtaisesti oikeudellisen arvostelun ulottumattomissa tasavallan päämiehen oikeudellinen vastuu määräytyi hänen toimivaltansa lähinnä valtioneuvoston ja eduskunnan suhteen koskevan kokonaisarvioinnin perusteella. Tällöin näkemykset presidentin aseman vahvuudesta vaikuttivat olennaisesti näkemyksiin hänen oikeudellisesta vastuunalaisuudesta²⁵⁸.

Komitea käsiteli kysymystä jo kokouksessaan 9.6.1917, jolloin päädyttiin alustavasti lisäämään valtioneuvoston ja sen jäsenen vastuuta koskevaan säännösluonnokseen (vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen 31 §:n 3. kohdan muunnokseen) jatko-osana säännökset presidentin lainvastaisen virkatoimen aiheuttamasta menettelystä.

Säännösten mukaan prokuraattorin toimivalta presidentin lainvastaisesta virkatoimesta muistuttamiseen oli sama kuin valtioneuvoston tai sen jäsenen osalta. Syyteoikeutta koskevin osin päädyttiin alustavasti lähinnä puheenjohtajan ehdottamaan säännökseen, jonka mukaan prokuraattorin tuli ajaa

²⁵⁶ Paasikiven arkistoon (kansio III:9: »Perustuslakikomitea 1917, memoareja, aineksia», kesäkuu 1917) sisältyy luonnosviitteitä hänen näkemyksistään tässä kysymyksessä.

²⁵⁷ Ståhlberg, Alkio, Kotonen, Laaksovirta, Lilius ja Raatikainen.

²⁵⁸ Ks. tältä osin myös Jyräki 1981, s. 121 ss.

syytettä presidenttiä vastaan korkeimmassa oikeudessa, jos hän katsoi presidentin tehneen valtiokavalluksen tai maanpetoksen, hän oli ilmoittanut asian eduskunnalle ja eduskunta oli 3/4:lla²⁵⁹ päättänyt syytteen nostettavaksi. Presidentin oikeudellisen vastuun tarkentava määrittely jätettiin komitean ensimmäisen ehdotusluonnoksen käsittelyssä tarkennettavaksi²⁶⁰.

Lisäksi komitea hahmotteli vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen 39 §:n 2. kohtaa osaksi silmällä pitäen säännöksen prokuraattorin toimenpiteistä tasavallan presidentin lainvastaisen päätöksen täytäntöönpanon suhteen. 39 §:n 2. kohdan mukaan prokuraattorin oli tilanteessa, jossa ministerivaltiosihteerin mielestä se päätös, jonka keisari oli ilmoittanut aikovansa tehdä, ei ollut lain mukainen, ja jossa ministerivaltiosihteerin asian johdosta esittämää mielipidettä ei ollut hyväksytty ja hän esitti asiaan vaadittavaksi lausuntoa neuvottelevalta komitealta, vahvistettava kyseinen lausunto.

Komitea lähti alustavissa ehdotuksissaan siitä, että valtioneuvoston tai sen jäsenen havaittua tasavallan presidentin päätöksen lainvastaiseksi prokuraattorin tuli ennen asiassa suoritettavia jatkotoimenpiteitä antaa lausuntonsa siitä. Tämä näkemys ilmaistiinkin ilman myöhempiä muutoksia komitean hallitusmuotoehdotuksen 39 §:ssä²⁶¹.

5.4 Jatkovalmistelu perustuslakikomiteassa

Perustuslakikomitean jatkettua hallitusmuotovalmisteluaan puheenjohtajan ja sihteerin laatiman säännöskoonnoksen perusteella (ks. edellä s. 83) syyskuussa 1917 prokuraattorin asemaa laillisuusvalvojana suhteessa tasavallan presidenttiin ja valtioneuvostoon koskevat säännökset herättivät eräiltä osin komiteassa merkittävää keskustelua.

²⁵⁹ Todettu määräänemistötä täsmennettiin hiukan myöhemmin koskevaksi äänestyksessä annettuja ääniä, ks. jäljempänä s. 105.

²⁶⁰ Prokuraattorin vuosittain sekä keisarille että eduskunnalle antaman, virkatoimiaan sekä lakien noudattamisesta tekemiään havaintoja koskevan kertomuksen osalta komitea hyväksyi vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen 31 §:n 4 kohdan sisällön muutettuna siten, että keisarin oikeus siirtyi tasavallan presidentille ja että kohdan loppuosan sääntelyä eduskunnan oikeudesta antaa kertomuksen perusteella keisarille aiheellisenä pitämänsä esitys ei otettu komitean säännösluonnokseen. – Kenraalikuvernööreille annettavia tietoja ja lausuntoja koskeva säännös (vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen 31 §:n 5. kohdan perusteella muotoiltuna) hyväksyttiin sellaisenaan tasavallan presidentin tullessa kenraalikuvernöörin sijaan. Komitean pöytäkirja 9.6.1917 sekä puheenjohtajan muistiinpanot ao. päivältä, komitean arkisto, kansio I, KA.

²⁶¹ Perustuslakikomitean mietintö n:o 7 sekä sen valmisteluaineisto, komitean arkisto, kansiot I–II, KA.

Prokuraattorin asemaa laillisuusvalvojana koskeva perussäännös (komitean hallitusmuotoehdotuksen 40 §) ei muuttunut sisällöltään kesäkuun alkupäivinä hahmotellusta kuin siten, että sen yhteyteen (2 momentti) lisättiin säännös prokuraattorin oikeudesta ajaa tai ajattaa syyte asiassa, jossa hän katsoi sellaista toimenpidettä tarvittavan. Tämä ratkaisu perustui komitean arkiston viitteiden mukaan osittain K.J. Ståhlbergin ja R.A. Wreden elokuussa 1917 käymiin keskusteluihin (ks. myös edellä s. 82) ja sittemmin komitean enemmistön näkemykseen siitä, että 40 §:ssä todettuun prokuraattorin laillisuusvalvontatehtäviä luonnehtivaan perussäännökseen oli johdonmukaista liittää myös hänen niitä syyttäjätehtäviään koskeva yleissäännös, jotka yksilöidään hallitusmuotoehdotuksen muissa, lähinnä valtioneuvoston tai sen jäsenen sekä tasavallan presidentin virkatointien lainvastaisuutta koskevista säännöksissä. Tällöin yleissäännöksen katsottiin kattavan myös vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen 31 §:n 1. ja 2. kohdassa tarkoitetut prokuraattorin syyttäjätehtävät²⁶².

Valtioneuvoston tai sen jäsenen virantoimituksen lainmukaisuuden valvontaa koskevien säännösten osalta komitean puheenjohtajan ja sihteerin laatima luonnos hallitusmuodoksi oli yhtenevä komitean kesäkuussa 1917 alustavasti hyväksymien näkemysten kanssa lukuunottamatta jo edellä mainittua (s. 102) kysymystä prokuraattorin itsenäisestä toimenpideoikeudesta tasavallan presidentin syyteharkintaan nähden.

Kuten aiemmin todettiin, komitean enemmistö oli 9.6. päätenyt kannattamaan prokuraattorin itsenäistä oikeutta syytteen nostamiseen myös niissä tapauksissa, joissa presidentti oli katsonut perustelluksi pidettyä syytetoimenpiteistä. Ståhlbergin ja Grönvallin kokoamassa luonnoksessa ehdotettiin kuitenkin prokuraattorin toimenpideoikeutta tältä osin muutettavaksi siten, että prokuraattorilla olisi syytteen nostamisen sijasta oikeus tehdä asiasta ilmoitus eduskunnalle.

Tämä muutos, joka hyväksyttiin komiteassa 8.9.1917 ja sisältyi myöhemmin komitean hallitusmuotoehdotuksen 41 §:n 1 momenttiin, perustuu komitean arkiston keskustelupöytäkirjojen ja K.J. Ståhlbergin aineiston viitteiden²⁶³ mukaan Ståhlbergin laatimiin luonnoksiin, jotka syntyivät Wredebyssä R.A. Wreden ja Anton Kotosen kanssa elokuussa 1917 käytyjen keskustelujen yhteydessä.

²⁶² K. J. Ståhlbergin muistiinpanot (reunamerkinnot hallitusmuotoluonnoksiin sekä muistikirjamerkinnot elo-syyskuulta 1917 ja komitean kokouksen 8.9.1917 yhteydessä) komitean arkistossa, kansio I, KA.

²⁶³ Perustuslakikomitean pöytäkirja 8.9.1917, Ståhlbergin muistikirjamerkinnot ao. päivältä sekä merkinnot mm. hallitusmuotoehdotuksen korehtuurikonseptissa (mietinnön n:o 6 valmisteluaineisto), komitean arkisto, kansiot I–II, KA.

Viitteiden sekä hallitusmuotovalmistelua käsitelleen aiemman tutkimuksen mukaan muutoksen taustana oli ensisijassa kaksi vaikutinta: tasavallan presidentin vahva, valtiollista jatkuvuutta edustava asema uudessa valtiosäännössä pyrittiin järjestämään johdonmukaisesti varsinkin Ståhlbergin ja Wreden edustamien, Jyrängin analyysin (Jyräki 1981, s. 24 ss. ja 37–39 sekä Jyräki 1989, s. 488 ss.) mukaan osittain vain aste-eroisesti toisistaan poikkeavien vallanjako-opillisten näkemysten mukaisesti, jolloin presidentin suvereeni syyteharkinta turvattiin muuntamalla prokuraattorin itsenäinen syyte-oikeus ilmoitus-oikeudeksi eduskunnalle.

Toisaalta muutos liittyi pyrkimykseen säätää hallituksen jäsenten vastuunalaisuuden sisällöstä yhdenmukaisesti kaikissa uuden hallitusmuodon säännöksissä, mihin Ståhlberg nimenomaisesti kiinnittikin huomiota komitean kokouksesta 8.9.1917 tekemissään muistiinpanoissa. Tätä hallituksen jäsenten vastuunalaisuuden yhdenmukaisuutta sekä prokuraattori-oikeuskanslerin ja eduskunnan keskinäisen aseman vaihteita tutkittavana ajanjaksona käsiteltiin tarkemmin jäljempänä.

Tasavallan presidentin virkatoiminnassa ilmenneen lainvastaisuuden sääntelystä käymässä keskustelussa komitea palasi kesäkuussa osittain avoimeksi jätettyyn presidentin oikeudellisen vastuun määrittelyyn ja tässä yhteydessä prokuraattorin asemaan presidentin toimenpiteiden valvonnassa. Samassa kokouksessa (8.9.1917), jossa komitea käsitteli valtioneuvoston ja sen jäsenen vastuunalaisuutta, käytiin laaja keskustelu presidentin tulevasta asemasta valtioneuvostossa, joka ilmensi komitean jäsenten erilaisia näkemyksiä presidentin aseman vahvuudesta ja siten hänen oikeudellisesta vastuustaan²⁶⁴.

Ståhlbergin ja Grönvallin ehdotuksen, jota Ståhlbergin, Wreden ja Kotosen keskusteluissa Wredebyssä oli käsitelty, mukaan prokuraattorin toimivalta presidentin lainvastaisesta virkatoimesta muistuttamiseen oli, kuten kesäkuussa komiteassa oli alustavasti todettu, sama kuin valtioneuvoston tai sen jäsenen osalta. Syyte-oikeuden osalta ehdotus (alustava 35 §) sisälsi Ståhlbergin kesäkuussa luonnosteleman säännöksen prokuraattorin toimivallasta ajaa syytettä presidenttiä vastaan korkeimmassa oikeudessa, jos hän katsoi presidentin tehneen valtiokavalluksen tai maanpetoksen, hän oli ilmoittanut asian eduskunnalle ja eduskunta oli 3/4:lla annetuista äänistä (Ståhlbergin valmisteluaineistoon komitean arkistossa sisältyvä täsmennys, vrt. edellä s. 103) päättänyt syytteen nostettavaksi.

²⁶⁴ Komitean kokouksessa läsnä olivat Ståhlberg, Danielson-Kalmari, Kotonen, Paasikivi, Raatikainen ja Wrede.

Erityisesti Anton Kotonen ja J.R. Danielson-Kalmari ehdottivat käydys-
sä keskustelussa presidentin oikeudellisen vastuun laajentamista ehdotetus-
ta. Kotosen mukaan oikeus arvioida presidentin lainvastaisen menettelyn (lah-
justen otto nimenomaisesti mainittuna) ilmenemistä ja ilmoittaa siitä edus-
kunnalle tuli prokuraattorin ohella säätää myös valtioneuvostolle. Edelleen
Kotonen katsoi, että eduskunnalle tuli tällöin säätää oikeus tuomita presi-
denti viralta, jonka jälkeen tämä olisi asetettavissa syyteeseen.

Eduskunnan toimivallan laajentamisen suhteen Danielson-Kalmari kiin-
nitti huomiota mahdollisuuteen säätää eduskunnalle aloiteoikeus menettelyistä
presidentin lainvastaisen virkatoimen (valtiokavallus ja maanpetos) ilmetessä.
Lopputuloksena keskustelusta komitean enemmistö päätyi ehdottamaan Ståhl-
bergin ja Grönnvallin laatiman luonnoksen mukaista säätelyä presidentin oi-
keudellisen vastuunalaisuuden suhteen kuitenkin siten, että valtioneuvostolle
ehdotettiin prokuraattorin ohella säädettäväksi oikeus arvioida presidentin
lainvastaisen virkatoimen ilmenemistä ja ilmoittaa siitä eduskunnalle.

Presidentin vastuunalaisuuden rajoittaminen valtiokavallukseen (nimike
muutettiin valtiopetokseksi komitean ehdotuksen myöhemmän tarkastamisen
aikana) ja maanpetokseen ilmaistiin lisäämällä komitean ehdotuksen lopul-
liseen 41 §:ään Ståhlbergin laatima lisäys, jonka mukaan muissa kuin ky-
seisessä säännöksessä tarkoitetuissa tapauksissa älköön presidentin virkatoi-
mesta syytetä nostettako.

Eduskunnan aloiteoikeutta syytetoimenpiteisiin ryhtymiseksi koskeneen
keskustelun tuloksena komitea päätyi myös lisäämään presidenttiä koskevan
syytteen nostamis- ja ajamismenettelyä koskevaan komitean lopullisen eh-
dotuksen 41 §:n 2 momenttiin säännöksen presidentin velvollisuudesta pi-
dättäytyä prosessin aikana toimestaan²⁶⁵.

Syyskuun loppupuolella ja lokakuun alussa 1917 perustuslakikomitea tar-
kasteli vielä kokoavasti hallitusmuotoehdotuksensa ja siihen liittyvän toisen
perustuslakiehdotuksen, valtakunnansäännön järjestelmää ja keskusteli ko-
mitean työn taustalla vaikuttaneesta keskeisimmästä yhteiskunnallisesta kiis-
takysymyksestä, Suomen ja Venäjän oikeussuhteen tulevan järjestymisen
perusteella määräytyvästä korkeimman vallan käytöstä Suomessa²⁶⁶.

Keisarillisten valtaoikeuksien siirtymiseen suomalaisille valtio-orgaaneille
liittyivät johdannaiskysymykset hallitusmuodon rakenteesta, vallanjaon ta-

²⁶⁵ Perustuslakikomitean pöytäkirjat ja puheenjohtajan muistiinpanot syyskuu (erityi-
sesti 7. ja 8.9.) ja lokakuu (erityisesti 5.10.) 1917, komitean arkisto, kansio I, KA.

²⁶⁶ Ks. tarkemmin mm. K. J. Ståhlbergin kokoelmaan (kansio 96, KA) sisältyvä ko-
mitean asiakirja-aineisto merkintöineen: ehdotus laiksi Suomen ja Venäjän välisestä oi-
keussuhteesta 3.10.1917 sekä prof. Hermansonin lausunto komitean ehdotuksesta ao. laiksi.
Ks. myös edellisessä alaviitteessä mainittu aineisto.

sapainosta ja tulevista vaikutuksista. Tasavallan presidentti-instituution tavoiteltava tulevaisuus voitiin nähdä tässä kokonaisuudessa ja käytäntöjen seurauksena vahvana valtionpäämiehenä korkeimman vallan käyttöön perinteisesti kuulunein muodoin, uuden hallitusmuodon edustaman hallitusajattelun toteuttamana orgaanina vallanjako-opin moniulotteisessa järjestelmässä tai eduskuntakeskeisen, kansansuvereniteetilla hallitsijasuvereniteetin nimenomaisesti korvaavan hallitusjärjestelmän toimeenpanevana instituutiona. Vaikka nämä keskustelut ilmensivätkin mielipiteitä, jotka myöhemmin hallitusmuotovalmistelun eri vaiheissa vaikuttivat tehtyihin ratkaisuihin, prokuraattorin asemaa laillisuusvalvojana koskevat hallitusmuotoehdotuksen säännökset eivät enää muuttuneet.

5.5 Ensimmäinen tasavaltalainen hallitusmuotoehdotus

P.E. Svinhufvudin senaatin²⁶⁷ valmisteltua ja annettua perustuslakikomitean hallitusmuotoehdotuksen perusteella esityksensä eduskunnalle Suomen uudeksi hallitusmuodoksi joulukuussa 1917 esitys ei prokuraattorin asemaa laillisuusvalvojana koskevilta kohdiltaan poikennut perustuslakikomitean ehdotuksesta. Olennaisena syynä tähän oli esityksen kiireellinen antaminen tilanteessa, jossa senaatin toimenpiteet keskittyivät Suomen itsenäistymiskehityksen ohjaamiseen Venäjän väliaikaisen hallituksen kukistumisen ja lokakuun vallankumouksen alkamisen aiheuttamassa täysin muuttuneessa valtiollisessa tilanteessa. Hallitusmuodon saaminen nopeasti eduskunnan käsiteltäväksi oli osa maan itsenäistymiseen tähdännyttä prosessia, jolloin perustuslakikomitean valmisteleman ehdotuksen muuttaminen oli ajallisesti tarkoituksenmukaista vain välttämättömiltä eli Suomen ja Venäjän välistä valtiollista yhteyttä koskevin osin (ks. edellä s. 89 sekä HE n:o 1, 1917 II vp, perustelut s. 1 ss.²⁶⁸).

²⁶⁷ Setälän ns. tynkäsenaatin toimenpiteistä perustuslakikomitean laatiman hallitusmuotoehdotuksen perusteella valmisteltavaksi hallituksen esitykseksi ks. edellä s. 83 ss.

²⁶⁸ Ks. myös Lindman 1968, s. 345–346; näkemys siitä, että Svinhufvudin senaatti vain rajoitetusti kannatti antamansa hallitusmuotoesityksen sisältöä, on ainakin osittain johdonmukainen Svinhufvudin ja eräiden porvarillisten puolueiden edustajien korkeimman vallan käyttämisestä Svinhufvudin senaatin muodostamisen yhteydessä esittämiin näkemyksiin verrattuna, ks. edellä s. 88 sekä jäljempänä s. 177. Ernst Estlanderin merkintöjen mukaan Svinhufvud oli 1.12.1917 pidetyssä porvarillisten puolueiden valtuuskunnan kokouksessa nimenomaisesti viitannut siihen, ettei senaatti ehdi muuttaa perustuslakikomitean hallitusmuotoehdotusta. Samalla Svinhufvud oli todennut »itsenäisyyden, ei tasavallan,» ja »vahvan presidentinvallan» olevan asian jatkovalmistelussa keskeistä. Estlanderin muistiinpanot, 1.12.1917, s. 250. Estlanderin kokoelma, kansio XX, D:2, ÅAK.

Hallitusmuodon käsittelyn alettua eduskunnan perustuslakivaliokunnassa joulukuun puolivälissä 1917 valiokunta ehti edellä (§. 89) todetuin tavoin käsitellä mm. presidentin vaalitapaa ja eräitä valtaoikeuksia. Prokuraattorin virka-aseman käsittely edes nimenomaisesti presidentin vallankäyttöön liittyvin osin ei kuitenkaan ehtinyt ennen sisällissodan puhkeamista alkaa²⁶⁹. Prokuraattorin virka-asemaa laillisuusvalvojana koskevien säännösten jatkovalmistelu siirtyi sisällissodan ja varsinaisesti sen jälkeiseen aikaan.

5.6 Hallitusmuotovalmistelun uudet suuntaukset

Kuten edellä käsiteltäessä prokuraattorin nimittämis-oikeutta koskevan sääntelyn vaiheita on todettu, sosiaalidemokraattien näkemysten eriydyttyä sisällissodan myötä hallitusmuodon jatkovalmistelusta hahmottui jo sodan aikana porvarillisten puolueiden piirissä varsinaisesti kaksi sittemmin yhä jyrkemmin toisistaan eroavaa näkemystä hallitusmuodon sisällöstä, erityisesti korkeimman valtiollisen vallan käyttämisestä.

Toisen näistä näkemyksistä muodosti hallitusmuotovalmistelussa lähinnä K.J. Ståhlbergin ympärille vakiintunut tasavaltalaisten ryhmä, johon puolueittain kuului osa nuorsuomalaisia, sittemmin edistyspuolue²⁷⁰, ja maalaisliitto ja toisen myöhemmin monarkismia kannattaneiden porvarillisten puolueiden ryhmä, johon kuuluivat osa nuorsuomalaisia ja vanhasuomalaisia sekä pääosin ruotsalaiset²⁷¹.

Kuten aiempi hallitusmuotovalmistelun vaiheita käsitellyt tutkimus on todennut, myöhempien monarkistien suuntaus syksyn 1917 vahvaa tasavallan päämiestä kannattavista näkemyksistä sosiaalidemokraattien joulukuussa 1917 – tammikuussa 1918 eduskunnassa esittämien jyrkentyvien kansansuvereniteettivaatimusten vastareaktioksi muodostuneisiin aiempaa vahvempaa valtionpäämiestä ja – suurelta osin sodan lopputuloksen ulkopoliittistenkin vaikutusten myötä – monarkkia kannattaviin mielipiteisiin, oli leimallinen hallitusmuotovalmistelun monarkistisen suuntauksen vaikutukselle keväällä ja kesällä 1918²⁷².

²⁶⁹ Perustuslakivaliokunnan pöytäkirjat, joulukuu 1917–tammikuu 1918, 1917 II vp, mikrofilmirulla (mf) 3, EK. Ks. myös Lindman 1968, s. 345 ss. ja Kahanpää, s. 129–130 sekä Riepula, s. 135 ss.

²⁷⁰ Kansallinen edistyspuolue muodostettiin joulukuussa 1918 nuorsuomalaisen puolueen, kansanpuolueen ja suomalaisen puolueen vasemmiston yhdistyessä. 9.12.1918 pidetyistä yhdistymiskokouksista tarkemmin esim. Blomstedt, s. 371–372 sekä Haapala – Pietiäinen – Piilonen, s. 364 ja Pietiäinen, s. 50.

²⁷¹ Ao. puolueyhmittymien sisäisistä ryhmittymistä ja diffuusiosta ks. tarkemmin aiemmat poliittisen historian erityistutkimukset, esim. Salokorpi, s. 149–275 sekä esim. Torvinen, s. 213 ss. ja Haapala – Pietiäinen – Piilonen, s. 314–317.

²⁷² Esim. Torvinen, s. 222 ss. sekä Lindman 1968, s. 237 ss. ja 355 ss. sekä Paasivirta 1957, s. 265–285.

Sisällissodan lopputuloksen jo häämöttäessä huhtikuussa 1918 oli porvarillisten puolueiden piirissä ryhdytty jatkamaan tammikuussa 1918 katkenutta hallitusmuotovalmistelua. Porvarillisten puolueiden valtuuskunnan 13.4.1918 pidetyssä kokouksessa asetettiin erityinen jaosto²⁷³ tutkimaan eduskunnan tulevaan toimintaan ja siten erityisesti mm. hallitusmuotokysymyseen liittyviä näkökohtia. Jaoston jäseniksi tulivat nuorsuomalaisista K. J. Ståhlberg, ruotsalaisista R. A. Wrede, vanhasuomalaisista Lauri Ingman, maalaisliitosta Santeri Alkio ja kansanpuolueesta E. Pullinen. 14.4.1918 pidetyssä ensimmäisessä kokouksessa jaoston mielipiteet hallitusmuotovalmistelun tulevasta suunnasta jakautuivat kuitenkin jo huomattavasti.

Kokoukseen osallistunut ruotsalaisten Ernst Estlander kannatti selkeästi tasavaltalaisen hallitusmuotovalmistelun keskeyttämistä monarkistisen valmistelun aloittamiseksi. R. A. Wrede, jonka käsitykset perustuslakikomitean valmisteleman ehdotuksen heikkouksista nimenomaan valtionpäämiehen vahvan aseman turvaamisessa olivat kärjistyneet tammikuussa 1918 perustuslakivaliokunnassa tehtyjen, presidentin valtaoikeuksia ja vaalitapaa koskeneiden muutosten sekä sisällissodan myötä, kannatti suurelta osin Estlanderia²⁷⁴. Ståhlberg sekä Alkio suhtautuivat monarkiaan torjuvasti ja pitivät perusteltuna jatkaa tasavaltalaisen hallitusmuotoehdotuksen valmistelua. Tähän päädyttiinkin porvarillisten puolueiden valtuuskunnassa, joka päätti antaa perustuslakivaliokunnan porvarillisten jäsenten valmistella syksyn 1917 hallitusmuotoesitystä edelleen myöhemmin kokoontuvaa eduskuntaa varten.

K. J. Ståhlbergin luona 16.4.1918 aloitettu jatkovalmistelu osoittautui sisällöltään voimakkaasti poikkeavaksi aiemman vuodenvaihteen eduskuntakäsittelystä. Sosiaalidemokraattien puuttuessa maaalaisliitto edusti yksin niitä näkemyksiä, jotka olivat tammikuussa 1918 eduskunnan perustuslakivaliokunnassa johtaneet valiokunnan ehdotuksiin presidentin valtaoikeuksien rajoittamisesta siitä, mitä perustuslakikomitean ehdotukseen ja sen perusteella laadittuun senaatin hallitusmuotoesitykseen sisältyi. Svinhufvudin senaatin piirissäkin lisääntyneen monarkismin kannatuksen vuoksi maalaisliitto kuitenkin osallistui »pienempänä pahana» hallitusmuodon jatkovalmisteluun,

²⁷³ Tarkemmin esim. Blomstedt, s. 354–356.

²⁷⁴ Mm. Lindman on selvittänyt (Lindman 1968, s. 355 ss.) Wreden näkemysten kehitystä syksystä 1917 monarkististen hallitusmuotoehdotusten syntyyn ja jatkovalmisteluun tavalla, joka kuvaa hänen motiivejaan toiminnalle kevään ja kesän 1918 valmistelutyössä mm. jaostossa. Wreden kokoelmaan Åbo Akademiassa sisältyy myös mm. luonnoksia ja muistioita monarkistisen hallitusmuodon perusteista kyseiseltä ajalta. Nämä nojautuvat hänen jo vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen yhteydessä hahmottelemiinsa näkemyksiin. Wreden kokoelma, mm. kansio F:4, 4 ja 12, ÅAK.

jossa suurelta osin poistettiin perustuslakivaliokunnassa tehdyt ehdotukset ja palattiin perustuslakikomitean ehdottamaan säännöskokonaisuuteen²⁷⁵.

Kuten hallitusmuotovalmistelun vaiheita yksityiskohtaisesti selvittänyt aiempi tutkimus²⁷⁶ on osoittanut, tämä valmistelutyö katkesi kuitenkin pian Svinhufvudin senaatin ja kokoontuneen eduskunnan perustuslakivaliokunnan monarkistisen enemmistön toimenpiteisiin uuden monarkistisen hallitusmuotoehdotuksen käsittelyn aloittamiseksi. Tasavaltalaisen hallitusmuodon jatkovalmistelu ja siihen liittyvät, prokuraattorin virka-asemaa koskevat yksityiskohdat jäivät vähemmistöksi muuttuneiden tasavaltalaisten lähinnä K.J. Ståhlbergin johdolla suunniteltaviksi. Näin hallitusmuotovalmistelu oli siirtynyt uuteen vaiheeseen, jossa tasavaltalaisten ja monarkististen näkemysten pääperiaatteellinen vastakkainasettelu erityisesti kysymyksissä valtionpäämiehen asemasta ja korkeimman hallitusvallan ulottuvuuksista asetti hallitusmuodon kehittämisen muiden yksityiskohtien kuten prokuraattori-instituution tarkemman määrittelyn osittain toissijaiseksi asiakokonaisuudeksi.

5.7 Ensimmäinen monarkistinen hallitusmuotoehdotus

Kuten edellä on todettu, senaatin joulukuussa 1917 eduskunnalle antaman tasavaltalaisen hallitusmuotoesityksen jatkovalmistelu siirtyi touko-kesäkuussa 1918 eduskunnassa vähemmistönä olevien tasavaltalaisten tehtäväksi. Eduskunnan valtuutettua P.E. Svinhufvudin korkeimman vallan käyttäjäksi hallitusmuodon valmistelun aikana oli Svinhufvudin täydentämä, J.K. Paasikiven uusi senaatti antanut 11.6.1918 eduskunnalle monarkistisen hallitusmuotoesityksen²⁷⁷. Siihen sisältyivät myös säännökset oikeuskanslerin asemasta laillisuusvalvojana.

Perussäännös oikeuskanslerin asemasta laillisuusvalvojana sisältyi hallitusmuotoehdotuksen 24 §:ään. Sen 1 momentin mukaan kuningas nimitti oikeuskansleriksi, joka oli kuninkaan korkein asiamies, oikeudentuntoisen ja puolueettoman miehen, jolla tuli olla erinomaiset tiedot oikeusoloista. Oikeuskanslerin velvollisuutena oli kuninkaan puolesta valvoa, että viranomaiset

²⁷⁵ Ks. esim. Alkion muistiinmerkinnät kokouspäivältä (kansio 15/PR 102, III Ad 1 ja OS 77–78, KA), Haapala – Pietiäinen – Piilonen, s. 314–315 ja 317–319 sekä laajemmin Alanen, s. 439–464.

²⁷⁶ Esim. Lindman 1968, s. 256–271 ja 355 ss, Paasivirta 1957, 272 ss. ja Haapala – Pietiäinen – Piilonen, s. 320 ss.

²⁷⁷ HE n:o 62, 1917 II vp. J. K. Paasikiven senaatin muodostumisesta ja toimenpiteistä monarkistisen hallitusmuotoehdotuksen antamiseksi ks. tarkemmin esim. Torvinen, s. 218–224, Haapala – Pietiäinen – Piilonen, s. 166–172 ja Ikonen, s. 201–212 ja 229–238.

ja virkamiehet noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa, niin myös ajaa tai ajattaa syyte asiassa, jossa hän katsoi sellaista toimenpidettä tarvittavan. 2 momenttiin sisältyivät säännökset oikeuskanslerin oikeudesta olla saapuvilla kaikkien tuomioistuinten ja virastojen istunnoissa sekä saada tieto valtioneuvoston sekä tuomioistuinten ja virastojen pöytäkirjoista.

Siten säännöksessä, joka oikeuskanslerin suorittamaa laillisuusvalvontaa koskevien tehtävien osalta oli muutoin samansisältöinen ja sanamuodoiltaankin lähes yhtenevä perustuslakikomitean vastaavan säännösehdotuksen kanssa, oikeuskansleri oli asetettu laillisuusvalvojan tehtävässään nimenomaisesti kuninkaan edustajaksi ja hänen asiamiehekseen, »kuninkaan juristiksi». Tätä muutosta hallitusmuodon toiminnallisessa järjestelmässä ilmensi myös, että perustuslakikomitean ehdotusten ja joulukuussa 1917 eduskunnalle annetun hallitusmuotoesityksen mukainen prokuraattorin yhteys valtioneuvostoon, joka oli todettu tasavaltalaisen hallitusmuotoesityksen 32 §:ssä, puuttui monarkistisesta säännöstöstä kokonaan.

Valtioneuvoston tai sen jäsenen lainvastaista menettelyä virkatoimessa koskeva, oikeuskanslerin toimivaltaa määrittävä säännös sisältyi monarkistisen hallitusmuotoehdotuksen 25 §:ään. Sen mukaan oikeuskanslerin tuli, havaitessaan, että valtioneuvosto taikka valtioneuvoston jäsen virkatoimessaan menetteli lainvastaisesti, tehdä huomautus ja samalla ilmoittaa, mikä asiassa oli lainvastaista. Huomautuksen jäätyä vartenottamatta oikeuskanslerilla oli oikeus antaa kuninkaalle kertomus asiasta. Jos lainvastaisuus oli sellainen, että valtioneuvoston jäsen voitiin panna siitä syytteeseen hallitusmuotoehdotuksen 52 §:ssä mainitussa valtakunnanoikeudessa ja kuningas määräsi syytteen nostettavaksi, sitä ajoi oikeuskansleri.

25 §:n säännös vastasi siis perustuslakikomitean ehdotusta sillä poikkeuksella, että komiteassa vähemmistön vastustusta (ks. edellä s. 102) herättänyt prokuraattorin itsenäinen syyteoikeus (joka oli komitean lopullisessa ehdotuksessa muutettu prokuraattorin oikeudeksi tehdä asiasta ilmoitus eduskunnalle) niissä tapauksissa, joissa tasavallan presidentti ei ollut katsonut olevan aihetta syytteen nostamiseen, oli poistettu monarkistisesta säännösehdotuksesta. Tämä muutos oli johdonmukainen monarkistisen ehdotuksen 24 §:ssä ilmenneen, oikeuskanslerin virka-aseman yksinomaista yhteyttä kuninkaaseen korostavan näkemyksen kanssa ja perustui selvästi, kuten myöhemmin havaitaan, niihin jo perustuslakikomitean toiminnan varhaisissa vaiheissa esitettyihin näkemyksiin monarkin asemasta hallitusmuodossa ja suhteessa laillisuusvalvontaan, jotka välillä komitean toiminnassa muuntuivat tasavallan presidentin vahvoja ja itsenäisiä valtaoikeuksia korostaviksi mielipiteiksi.

Lisänä perustuslakikomitean ehdottamaan ja ensimmäiseen tasavaltalaiseen hallitusmuotoehdotukseen sisältyneeseen säännökseen (42 §) oikeuskanslerin toimivallasta valtioneuvoston tai sen jäsenen lainvastaisen virkatoimen johdosta sisälsi monarkistisen hallitusmuotoehdotuksen 25 § myös erityisen säännöksen syytteen nostamisesta oikeuskansleria vastaan. Sen mukaan, jos kuningas määräsi syytteen oikeuskansleria vastaan nostettavaksi, syytettä ajoi kuninkaan määräämä henkilö.

Säännös korosti kuninkaan yksinomaista toimivaltaa oikeuskanslerin oikeudellisen vastuunalaisuuden toteuttamisessa ja poikkesi siten perustuslakikomitean esityksistä ja tasavaltalaisesta hallitusmuotoehdotuksesta. Tämän mukaan ehdotuksen 54 §:ssä säädetty erityinen tuomioistuimien nimenomaisesti toimivaltainen myös prokuraattoria vastaan lainvastaisesta virkatoimesta nostetun syytteen käsittelemiseen tilanteessa, jossa prokuraattori oli saatettu syytteeseen hallituksen jäsenen ja prokuraattorin vastuunalaisuutta koskevan erityislain perusteella²⁷⁸.

Perustuslakikomitean hahmottelemat prokuraattorin valtaoikeudet tasavallan presidentin lainvastaisen päätöksen täytäntöönpanon tai lainvastaisen virkatoimen johdosta eivät saaneet vastineita monarkistisessa hallitusmuotoehdotuksessa. Ehdotuksen lähtökohdat kuninkaasta korkeimman valtiollisen vallan käyttäjänä sekä niiden taustana ja vertailukohtana ollut aiempi monarkistinen perinne eivät sisältäneet aineksia perustuslaillisesta monarkiasta siinä mielessä, että kuninkaan oikeudellista vastuunalaisuutta olisi ollut mahdollista tai tarkoituksenmukaista säännellä. Jäljempänä nähdään, että kevään ja kesän 1918 monarkistiset hallitusmuotoehdotukset seurasivat tältäkin osin aiempia kustavilais-keisarillisia näkemyksiä.

5.7.1 Monarkistisen säännösten tausta

On helposti havaittavissa, kuinka suurelta osin oikeuskanslerin asemaa lailisuusvalvojana koskevat säännökset ensimmäisessä monarkistisessa hallitusmuotoehdotuksessa asiallisesti muistuttivat autonomian ajan sääntelyä, joka puolestaan edellä todetuina tavoin liittyi kustavilaisen ajan hallintojärjestelmään. Säännökset kuvastivat siten selkeästi pyrkimystä sen käytännön jatkamiseen, joka oli ilmennyt jo kustavilaisten perustuslakien säännöksissä oikeuskanslerista kuninkaan neuvonantajana ja asiamiehenä ja joka ta-

²⁷⁸ Vastuunalaisuussäännösten kehityshistorian osalta ks. tarkemmin jäljempänä s. 134–151.

savaltalaisessa hallitusmuotorakenteessa ja sen presidentti-instituutiota suunniteltaessa oli perustuslakikomiteassa eräiltä osin jäänyt toteutumatta.

Paasikiven senaatin ensimmäisen hallitusmuotoesityksen valmistelijoina on aiemmassa tutkimuksessa²⁷⁹ mainittu erityisesti R.A. Wrede, Rafael Erich, Onni Talas ja E.N. Setälä. Svinhufvudin senaatin jäsenten ja professori Erichin aineistossa olevien viitteiden²⁸⁰ mukaan keskeisen valmistelutyön oli suorittanut R.A. Wrede. Wreden olennaiseen vaikutukseen viittaavat myös hänen perustuslakikomiteassa sekä myöhemmin tasavaltalaisen hallitusmuotoesityksen eduskuntakäsittelyssä joulukuussa 1917-tammikuussa 1918 tekemänsä säännösehdotukset²⁸¹ verrattuina Paasikiven senaatin hallitusmuotoesityksen yksityiskohtiin.

Wreden ja muiden vuoden 1918 monarkististen hallitusmuotoehdotusten syntyyn keskeisesti vaikuttaneiden monarkistien näkemykset hallitusmuodon sisällöstä erityisesti korkeimman valtiollisen vallan käytön suhteen ovat ymmärrettävissä Venäjän maaliskuun vallankumouksesta alkanutta, ylimmän vallan käyttöä Suomessa koskeneen kehityksen vaiheita silmällä pitäen. Keisari-suuriruhtinas-instituution katoaminen kevään 1917 tapahtumien myötä oli synnyttänyt Suomessa valtatyhjiön, jonka täyttämistä, keisarin valtaoikeuksien siirtämisestä esitettiin hyvin erilaisia tulkintoja. Venäjän väliaikaisen hallitukset tosiasialliset, hallitusmuotovalmistelun Suomessa käynnistäneet toimenpiteet johtivat käytännölliseen näkemykseen väliaikaisesta hallituksesta keisarin valtaoikeuksien väliaikaisena haltijana.

Toisaalta vaikuttivat porvarillisten puolueiden ja eduskunnassa keväällä 1917 enemmistönä olevien sosiaalidemokraattien jyrkähköt näkemyserot yhteiskunnallisten uudistusten sisällöstä porvarillisten puolueiden, erityisesti vanhasuomalaisen, ruotsalaisten sekä osan nuorsuomalaisia ja maalaisliittoa epäluuloihin ja vastustukseen sosiaalidemokraattien ajamaa eduskunnan aseman korostamista kohtaan. Tämä vastakkainasettelu heijastui alusta alkaen myös perustuslakikomitean suorittamaan hallitusmuotovalmisteluun.

Toisaalta perustuslakikomitea valmisteli hallitusmuotoehdotuksensa lähtien siitä, että Suomen ja Venäjän välisen oikeussuhteen järjestäminen ni-

²⁷⁹ Esim. Lindman 1968, s. 355.

²⁸⁰ E. N. Setälän asiakirjakokoelma, luonnokset hallitusmuotosäännöksiksi 1918, kansiot 7 ja 4, KA sekä Rafael Erichin arkisto, Suomen valtio-oikeudellista asemaa 1890–1920-luvuilla koskevat asiakirjat, kansio 24, KA. Lindman (1968, s. 355) on arvellut Erichin aineistoon kuuluvan hallitusmuotoluonnoksen syntyneen Erichin, Setälän ja Wreden yhteistyön aikana keväällä 1918 ja olleen todennäköisesti Wreden kirjoittama.

²⁸¹ Perustuslakivaliokunnan pöytäkirjat joulukuun 1917-tammikuun 1918, 1917 II vp, mikrofilmirulla (mf) 3, EK. Ks. myös esim. Lindman 1968, s. 351 ss.

veltyisi erityisessä perustuslaissa (valtakunnansääntö) säädetyin tavoin hallitusmuotokokonaisuuteen, toisin sanoen Suomen ja Venäjän valtiollinen yhteys (Suomen sisäisen itsenäisyyden laajennuttuakin) jatkuisi²⁸². Tätä taustaa vasten komitean vähemmistöksi kesäkuussa 1917 jääneet monarkistisen hallitusmuodon kannattajat, erityisesti Wrede ja Paasikivi, pyrkivät ylimpiä valtiollisia valtaoikeuksia tasavaltalaisessa hallitusmuotorakenteessa (kustavilais-keisarilliseen perinteeseen ja Mechelinin senaatin hallitusmuotoehdotukseen verraten) suunniteltaessa sekä vahvistamaan Suomen sisäistä asemaa Venäjän yhteydessä että varmistamaan keisarilta siirtyneiden valtaoikeuksien keskittämisen eduskunnan vastapainoksi asetetulle valtionpäämiehelle. Kummallakin perusteella monarkistit näkivät tärkeäksi tasavallan presidentin vahvojen ja parlamentaarisesti mahdollisimman riippumattomien valtaoikeuksien toteuttamisen²⁸³.

Kun kompromisseina saavutettu komitean ehdotus sitten Venäjän syksyn 1917 tapahtumien johdosta muuttuneessa valtiollisessa tilanteessa tuli senaatin esityksenä eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsittelyssä olennaisilta presidentin valtaoikeuksia koskevilta osilta sosiaalidemokraattien ja maalaisliiton vaikutuksesta muutetuksi, jyrkentyivät monarkistien näkemykset tämän kehityksen ja sisällissodan myötä. Irtautuminen Venäjästä ja mahdollisuudet jatkaa hallitusmuotovalmistelua siten valtiollisesti riippumattomana uudessa poliittisessa tilanteessa, jossa monarkisteilla oli sodan lopputuloksen aiheuttaman sosiaalidemokraattien syrjäytymisen johdosta enemmistöasema eduskunnassa loivat välittömät lähtökohdat monarkististen hallitusmuotoehdotusten valmistelulle.

Siinä missä perustuslakikomitea oli edellisenä syksynä hallitusmuotoa valmistellessaan joutunut vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen viiteaineistoa tarkastellessaan erityisesti ottamaan huomioon aiemman keisarillisen vallankäytön ja sen tosiasiallisen siirtymisen väliaikaiselle hallitukselle nimenomaan Suomen ja Venäjän keskinäisen oikeussuhteen tulevaa sisältöä silmällä pitäen, saattoivat kevään 1918 monarkistiset valmistelijat rakentaa hallitusmuotoehdotuksensa perustuslakikomitean säännösehdotuksia, vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen sekä aiemman keisarillisen ja kustavilaisen hallitusmuotoperinteen aineksia perustuslaillisen monarkian valtajärjestelmäksi yhdistellen. Juuri tätä taustaa vasten selittyvät myös edellä tarkasteltujen, oikeuskanslerin asemaa laillisuusvalvojana koskevien säännösten sanamuodot ja sisältö.

²⁸² Vrt. edellä esim. s. 83–84 sekä mm. Blomstedt, s. 333.

²⁸³ Wreden ajattelun taustaa tässä suhteessa ovat yksityiskohtaisesti ja varsinkin autonomian loppuvuosikymmenten hallitusmuotovalmistelun yhteydessä tarkastelleet mm. Federley, s. 139–165 ja Tyynilä 1992, s. 320–321. Vrt. yleisemmin myös Wrede, s. 1–76 sekä edellä s. 67–68.

Pyrkinessään toteuttamaan hallitusmuodoksi perinnöllisen monarkian, jossa kuninkaan asema suvereenina valtiollisena vallankäyttäjänä perustui paitsi nimenomaisiin perustuslakiin sisältyviin toimivaltasäännöksiin myös kuninkaan oikeudellista ja parlamentaarista vastuunalaisuutta koskevien säännösten puuttumiseen, hallitusmuodon valmistelijat eivät – perustuslakikomitean ja siten Mechelinin senaatin ehdotuksia muutoin monelta osin käyttäessään – sisällyttäneet oikeuskanslerin asemaa koskeviin säännöksiin oikeuskanslerin toimivaltaa kuninkaan lainvastaisen päätöksen tai menettelyn suhteen. Oikeuskanslerin, johon nimikkeeseen Wrede oli Ruotsin mallin suhteen viittanut jo perustuslakikomiteassa²⁸⁴ ja joka periytyi kustavilaisista perustuslaeista ja niiden edeltäjistä Ruotsi-Suomen hallintohistoriassa (ks. tutkimuksen johdantojakso), lausuttiin olevan kuninkaan korkein asiamies, jonka suorittama laillisuusvalvonta tapahtui kuninkaan puolesta.

Perustuslakikomitean prokuraattori-instituutio oli monarkistisessa hallitusmuotoehdotuksessa muuntunut sekä terminologisesti että sisällöllisesti lähinnä kustavilaisten perustuslakien ja niiden perusteella annettujen ohjesääntöjen perinteen mukaiseksi kuninkaan juristiksi.

5.8 Tasavaltalaisten vastalause: toinen tasavaltalainen hallitusmuotoehdotus

Ensimmäisen monarkistisen hallitusmuotoehdotuksen käsittely kulminoitui eduskunnassa taisteluun monarkistien ja tasavaltalaisten välillä. Kuten aiemmassa tutkimuksessa²⁸⁵ on todettu, seurasi 12.6.1918 pidettyä hallituksen esityksen lähetekeskustelua eri tahoilla käyty periaatteellinen kiistely valtiomuotojen paremmuudesta.

Hallitusmuotoehdotuksen käsittelyn alettua eduskunnan perustuslakivaliokunnassa jättivät tasavaltalaiset, jonka ydinryhmänä olivat K.J. Ståhlbergin johdolla toimiva osa nuorsuomalaisia sekä maalaisliitto, Ståhlbergin laatiman vastaehdotuksen hallituksen esitykselle²⁸⁶.

Tasavaltalainen vastaehdotus perustui suurelta osin perustuslakikomite-

²⁸⁴ Perustuslakikomitean pöytäkirja 3.5.1917, vastuunalaisuussäännösten valmistelu (komitean mietinnön n:o 3 valmistelu), komitean arkisto, kansio I, KA.

²⁸⁵ Esim. Lindman 1968, s. 256–271, Torvinen, s. 224–225, Haapala – Pietiäinen – Piilonen, s. 320–323, Paasivirta 1957, s. 274–285 ja Ikonen, s. 230–238.

²⁸⁶ Maalaisliiton senaattorit Kyösti Kallio ja E.Y. Pehkonen olivat hallituksen vähemmistönä vastustaneet monarkistisen esityksen antamista eduskunnalle. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 14, Vastalause V (s. 60–97), 1917 II vp. Ks. myös Blomstedt, s. 364 ss.

an ehdotukseen ja edellisen syksyn hallitusmuotoehdotukseen sekä Ståhlbergin johdolla huhti-toukokuussa 1918 tehtyyn jatkovalmisteluun. Oikeuskanslerin (jonka virkanimike oli muutettu monarkistisen ehdotuksen kanssa yhteneväksi) virka-asemaa koskevien säännösten muutoksia ei, lukuunottamatta eräitä Ståhlbergin aineistosta²⁸⁷ ilmeneviä teknisiä ja sanamuodollisia täsmennyksiä sekä oikeuskanslerin syyttämistä tasavallan presidentin määräyksensä koskevaa säännöstä (ks. myöhemmin s. 154), kuitenkaan sisältynyt ehdotukseen. Tämä johtui siitä poliittisesta tilanteesta, jossa ehdotus syntyi.

Tasavaltalaisten vastaehdotuksen synnylle ja sisällölle oli leimallista sisällissodan jälkeen jyrkästi muuttunut poliittinen tilanne, jossa sosiaalidemokraattien puututtua sodan lopputuloksen seurauksena hallitusmuodon keväällä 1918 alkaneesta jatkovalmistelusta porvarillisten puolueiden enemmistö maalaisliittoa lukuunottamatta kannatti eduskunnan tammikuussa 1918 tekemisen, lähinnä tasavallan presidentin asemaa heikentäneiden muutosten peruuttamista ja valmistelun jatkamista lähinnä perustuslakikomitean ehdotusten perusteella.

Kun osa porvarillisista puolueista sitten erottautui korkeimman vallan käyttäjän ja J.K. Paasikiven senaatin johdolla kannattamaan monarkian toteuttamista, jatkui tasavaltalaisen hallitusmuodon valmistelu lähinnä K.J. Ståhlbergin johtaman nuorsuomalaisten osan toimesta maalaisliiton osallistuessa siihen monarkismin estämiseksi. Tällöin valmistelutyö ja sen tuloksena syntynyt tasavaltalaisten vastaehdotus rakentuivat selkeästi perustuslakikomitean hahmotteleman, siis paljolti Mechelinin senaatin johdolla laadittuun ehdotukseen perustuneen järjestelmän varaan kuitenkin siten, että pääasian, valtiomuototaistelun, voittamiseksi oltiin valmiita tekemään kompromisseja monarkistien edellyttämän vahvan korkeimman vallan käytön suuntaan²⁸⁸.

Siten tasavaltalaisten vastaehdotus, joka sittemmin pääosiltaan toteutui uutena hallitusmuotona, sisälsi sääntelyn vahvoiksi tasavallan presidentin valtaoikeuksiksi sekä valtiomuototaistelulle toissijaisena asiakohtana esitti oikeuskanslerin virka-aseman sääntelyä perustuslakikomitean ehdottamalla tavalla²⁸⁹.

²⁸⁷ K. J. Ståhlbergin kokoelma, kansio 79 a, KA; Ståhlbergin muistiinpanoja keskusteluista hallitusmuotoasiasta epävirallisissa kokouksissa 18.4, 19.4 ja 20.5.1918 sekä Vähemmistön ehdotus Suomen Hallitusmuodoksi (Ref. HE N:o 62) keväällä 1918.

²⁸⁸ Ks. edellä s. 108–110 sekä erityisesti alaviitteet 271–272 ja 276.

²⁸⁹ Oikeuskanslerin syyttämistä koskeva säännös sisältyi perustuslakikomitean ehdotuksesta poiketen toiseen tasavaltalaiseen hallitusmuotoehdotukseen monarkistisen ehdotuksen mukaisena. Tästä tarkemmin vastuunalaisuussäännösten käsittelyn yhteydessä s. 152–155.

5.9 Toinen monarkistinen hallitusmuotoehdotus ja senaatin muut suunnitelmat

Ensimmäisen monarkistisen hallitusmuotoehdotuksen tultua aiemmassa tutkimuksessa²⁹⁰ yksityiskohtaisesti kuvailluin tavoin jätetyksi eduskunnassa lepäämään seuraavien eduskuntavaalien jälkeisille valtiopäiville korkeimman vallan käyttäjänä toimiva P.E. Svinhufvud, J.K. Paasikiven senaatti sekä eduskunnan monarkistinen enemmistö pitivät erityisesti tulevan kuninkaanvaalin kannalta välttämättömänä kiirehtiä monarkistisen hallitusmuodon aikaansaamista. Tämän johdosta senaatti päätti valmistella eduskunnalle annettavaksi uuden monarkistisen hallitusmuotoehdotuksen, jonka sisällössä olisi osittain otettu huomioon aiemmassa eduskuntakäsittelyssä esitettyjä näkökohtia. Nämä muutokset eivät kuitenkaan, koska asiakokonaisuus oli edellä todetuin tavoin toissijainen valtiomuototaisteluun nähden, koskeneet oikeuskanslerin asemaa²⁹¹.

Paasikiven senaatin toisenkin monarkistisen hallitusmuotoehdotuksen tultua jätetyksi lepäämään seuraavien eduskuntavaalien jälkeisillä valtiopäivillä käsiteltäväksi monarkistinen hallitusmuotovalmistelu sai syyskesällä ja syksyllä 1918 eräitä muotoja, jotka liittyivät myös prokuraattori-oikeuskanslerin virka-asemaan.

Svinhufvudin senaattia koskevan E.N. Setälän aineiston yhteydessä²⁹² on viitteitä siihen, että senaatin, lähinnä Svinhufvudin, Talaan ja Setälän piirissä käytiin toukokuussa 1918 keskusteluja vaihtoehtoista monarkistisen valtiomuodon toteuttamiseksi. Ilmeisesti osittain jo tällöin, mutta varsinkin monarkististen hallitusmuotoehdotusten käsittelyn lykkäännyttyä senaatissa valmisteltiin mahdollisuutta (ks. myös edellä s. 113, erityisesti alaviite 280) toteuttaa kuninkaanvaali vuoden 1772 hallitusmuodon 38 §:n nojalla sekä kuninkaanvaalin jälkeen vahvistuttaa senaatille, josta käytettäisiin nimeä valtioneuvosto, kuninkaan antamalla asetuksella uusi ohjesääntö, joka määrittelisi kuninkaan ja valtioneuvoston toimivaltasuhteet sekä antaisi valtuudet sitä täsmentävien ohjesääntöjen antamiseen.

²⁹⁰ Esim. Lindman 1968, s. 271–278 (erityisesti myös viitteet näkemyksiin kuninkaanvaalin toteuttamismahdollisuuksista v. 1772 hallitusmuodon 38 §:n nojalla), Torvinen, s. 226–228 ja Paasivirta 1957, s. 285–290.

²⁹¹ Toisen monarkistisen hallitusmuotoehdotuksen käsittelyvaiheista eduskunnassa ks. erityisesti perustuslakivaliokunnan pöytäkirjat syyskuu-lokakuu 1918, 1918 ylim. vp, mikrofilmirulla (mf) 4, EK. sekä yleisemmin esim. Lindman 1968, s. 273–276, Haapala – Pietiäinen – Piilonen, s. 342–344 ja Paasivirta 1957, s. 289–290.

²⁹² E. N. Setälän asiakirjakokoelma, kansio 7, KA; senaattia koskevat asetuserinnokset 1918.

Tämän asetuksen, jonka päiväämätön luonnosteksti sisältyy E.N. Setälän arkistomateriaaliin²⁹³ ja johon liittyi erillisenä kokonaisuutena julistus senaatin nimen muuttamisesta, 2 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvostoon asetettiin myös oikeuskansleri, jonka tehtävistä säädettiin erikseen. Kuningas nimitti asetuksen 6 §:n 1. kohdan mukaan valtioneuvoston jäsenet ja 2. kohdan mukaan oikeuskanslerin ja hänen apulaisensa.

Asetusluonnoksen 2 §:n 4 momentin viittauksen mukaisesti säädösluonnosten kokonaisuuteen kuuluu todetussa Setälän aineistossa myös päiväämätön luonnos asetuksella annettavaksi oikeuskanslerin ohjesäännöksi²⁹⁴. Ohjesäännön sisältö noudatti sekä rakenteensa että yksityiskohtiensa suhteen keskeisiltä osiltaan vuoden 1892 senaatin ohjesäännön V luvun sääntelyä prokuraattorin virka-asemasta.

Ohjesäännön 1 §:n 1 momentti sisälsi säännöksen kuninkaan asettamasta hänelle avullisesta oikeuskanslerista, jonka laillisuusvalvojatehtävät olivat samat kuin vuoden 1892 senaatin ohjesäännön 46 §:ssä määritellyt tehtävät. 1 momentin perussäännöstä oikeuskanslerin asemasta laillisuusvalvojana täydensivät oikeuskanslerin tehtäviä yksilöivät 3 §, jonka 1–3 kohdat sisällöllisesti vastasivat vuoden 1892 ohjesäännön 47 §:ää sekä 5 §, joka sisällöllisesti vastasi vuoden 1892 ohjesäännön 51 §:ää ja 6 §, joka sisällöllisesti vastasi ohjesäännön 55 §:ää.

Ohjesääntöön sisältyi valtaosin vuoden 1892 ohjesäännön sisällön kanssa yhdenmukaisten säännösten lisäksi eräitä teknisluonteisia säännöksiä. Näistä oli tutkimustehtävän kannalta merkittävä 21 §:n 1 momentti, jota käsiteltään tarkemmin tutkimusjakson II luvussa 9 (s. 151–155) ja jonka mukaan, jos oikeuskansleri tai hänen apulaisensa teki itsensä syylliseksi virkavirheeseen ja kuningas katsoi, että syyte heitä vastaan oli nostettava, oli syyte korkeimmassa oikeudessa sen henkilön tehtävä, jonka kuningas siihen määräsi.

Säännösvetailussa vuoden 1892 senaatin ohjesääntöön havaitaan, että senaatin luonnokset oikeuskansleria koskeviksi säännöksiksi noudattivat hyvin suurelta osin aiempaa sääntelyä, jonka senaatti oli pyrkinyt kuninkaanvaalia välittömästi edeltäneessä poliittisessa tilanteessa sovittamaan säännöskokonaisuudeksi. Tämä olisi – monarkistisen hallitusmuodon säätämismenettelyn pitkeytyessä – kuninkaanvaalin jälkeen sovellettavissa erityisesti kuninkaan ja valtioneuvoston keskinäistä hallintoa järjestettäessä. Senaatin toiminnan

²⁹³ E. N. Setälän asiakirjakokoelma, kansio 7, KA; Asetus sisältävä ohjesäännön Valtioneuvostolle, Julistus Suomen Senaatin Talous- ja Oikeusosaston sekä Senaatin toimistunkuntien nimen muuttamisesta.

²⁹⁴ Asetus sisältävä ohjesäännön oikeuskanslerille.

ajallisten ja poliittisten muutostekijöiden vuoksi säännösluonnokset eivät saavuttaneet monarkististen hallitusmuotoehdotusten kaltaista suunnitelmallisuutta valtioneuvoston ja valtionpäämiehen välisen vallankäytön määrittelyssä ja monarkistisen valtiomuotosuunnittelun poliittisen jatkuvuuden vähennyttä myöhäisyyksyn 1918 ulkopoliittisten tapahtumien myötä säännösluonnokset jäivät lopullisesti käyttämättömiksi.

5.10 Paluu tasavaltalaisten hallitusmuotoehdotusten käsittelyyn

Monarkististen hallitusmuotoehdotusten jatkokäsittely tuli ajankohtaiseksi kevään 1919 eduskuntavaalien jälkeen kokoontuneilla valtiopäivillä monilta osin muuttuneessa poliittisessa tilanteessa. Kevään 1919 eduskuntavaalien tuloksena eduskuntaan muodostuneen tasavaltalaisen enemmistön hylättyä 25.4.1919 monarkististen hallitusmuotoehdotusten jatkokäsittelyn valtionhoitaja Mannerheim antoi eduskunnalle 13.5.1919 Kaarlo Castrénin hallituksen esityksen tasavaltalaiseksi hallitusmuodoksi. Kuten aiemmassa tutkimuksessa²⁹⁵ ja edellä (s. 92 ss.) on todettu, esityksen kiireelliseen antamiseen vaikuttivat ensisijaisesti hallituksen ja valtionhoitajan pyrkimykset saada hallitusmuoto vahvistettua tilanteessa, jossa maan hallitusjärjestelmä ja valtionhoitaja toimivat tilapäisillä valtuuksilla. Eduskuntahan saattoi kumota nämä yksinkertaisella enemmistöllä²⁹⁶.

Hallituksen esitys oli hahmoteltu osittain jo Lauri Ingmanin hallituksen aikana²⁹⁷, jolloin uuden, monarkistisia sekä eduskunnassa enemmistönä olevia, osittain keskenään ristiriitaisia tasavaltalaisia näkemyksiä yhteensovittavan hallitusmuotoesityksen valmistelu oli annettu K. J. Ståhlbergin, Ernst Nevanlinnan ja Santeri Alkion muodostaman toimikunnan tehtäväksi²⁹⁸. Toimikunnan ehdotukseen, jota oli edelleen käsitelty mm. oikeusministeriössä ja korkeimmassa oikeudessa²⁹⁹, sisältyneet, oikeuskanslerin asemaa laillisuus-

²⁹⁵ Esim. Lindman 1968, s. 373 ss, Apunen, s. 286–287, Haapala – Pietiäinen – Piilonen, s. 234–237 ja 395–400.

²⁹⁶ Ks. myös valtionhoitaja Mannerheimin ja K. J. Ståhlbergin neuvotteluista hallitusmuotokysymyksen ratkaisemiseksi Blomstedt, s. 373–374 ja Jägerskiöld, s. 236–256.

²⁹⁷ Lauri Ingmanin asiakirjakokoelmaan (kansio B 3:1, KA) sisältyy viittausluonnoksia uuteen hallitusmuotoehdotukseen. Ks. myös Lindman 1968, s. 373 ss.

²⁹⁸ Toimikunnan asettamisesta ja toiminnasta ks. tarkemmin esim. Lindman 1968, s. 379 ss. ja Blomstedt, s. 374.

²⁹⁹ KKO:n pöytäkirja 5.5.1919. Mm. Lindman (1968, s. 381–382) on tarkastellut korkeimman oikeuden asettumista lausunnossaan periaatteellisesti monarkistisen valtiomuodon kannalle. Oikeuskanslerin asemaa lausunto ei nimenomaisesti käsitellyt.

valvojana koskevat säännökset olivat keskeisiltä osiltaan yhtenevät perustuslakikomitean ehdotuksen ja syksyn 1917 tasavaltalaisen hallitusmuotoehdotuksen säännösten kanssa.

Toimikunnan ehdotuksen ollessa vielä korkeimman oikeuden käsiteltävänä Castrénin hallitus asetti erityisen ministerivaliokunnan valmistelemaan edelleen uutta hallitusmuotoehdotusta³⁰⁰. Valiokunta, johon kuuluivat K. G. Söderholm, Eero Erkkö ja Santeri Alkio, laati ehdotuksensa oikeuskansleria koskevin osin toimikunnan mallin mukaisesti ja esim. Santeri Alkion aineistosta ilmenee³⁰¹, etteivät oikeuskanslerin asemaa koskevat säännökset aiheutaneet valmistelutyössä erimielisyyttä.

Tasavallan presidentin vaalitavan ja eräiden valtaoikeuksien muodostuttua hallituksen esityksen valmistelun loppuvaiheessa hallituksen sisäiseksi-kin kiistanaiheeksi³⁰² (ja sittemmin eduskuntakäsittelyssä syyksi ehdotuksen lepäämään jättämiseen), esitys annettiin lopulta monilta osin viimeiseen monarkistiseen hallitusmuotoehdotukseen rakenteellisesti perustuvana³⁰³. Oikeuskanslerin asemaa laillisuusvalvojana koskevat säännökset olivat kuitenkin - oikeuskanslerin, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston jo perustuslakikomiteassa hahmoteltua toimivaltayhteyttä noudattaen - keskeisiltä osin yhdenmukaiset aiemmissa tasavaltalaisissa hallitusmuotoehdotuksissa esitettyjen kanssa³⁰⁴.

Hallituksen esityksenä valmisteltu kevään 1919 tasavaltalainen hallitusmuotoehdotus syntyi ja siirtyi eduskunnan käsiteltäväksi siten monilta osin ristiriitaisessa poliittisessa tilanteessa, jolle edelleen oli leimallista valtiomuototaistelu ja sen heijastuminen mielipiteisiin mm. tasavallan presidentin valtaoikeuksia koskevasta sääntelystä. Tällöin oikeuskanslerin aseman määrit-

³⁰⁰ Valtioneuvoston pöytäkirja 25.4.1919. Valiokunnan toiminnasta tarkemmin esim. Lindman 1968, s. 383-384.

³⁰¹ Santeri Alkion paperit (kansio 15/PR 102, III Ad 1 ja OS 77-78, Hallitusmuotokysymys 1917-1918 sekä vuosien 1918-1922 muistiinpanot, KA), merkinnät huhti-toukokuulta 1919.

³⁰² Ks. tarkemmin esim. Torvinen, s. 286 ja Haapala - Pietiäinen - Piilonen, s. 396.

³⁰³ Tarkemmin esim. Lindman 1968, s. 379 ss. ja Jyräki 1981, s. 33 ss.

³⁰⁴ Hallituksen esityksen hallitusmuotoehdotuksen 44 §:n perussäännös oikeuskanslerin asemasta laillisuusvalvojana sisälsi 1 momentissa todetun yleissäännöksen, joka oli sisällöllisesti yhdenmukainen ensimmäisen tasavaltalaisen hallitusmuotoehdotuksen (HE n:o 1, 1917 II vp) 41 §:n 1 momentin kanssa, ohella 2 momentin säännökset oikeuskanslerin syyttäjätehtävistä ja 3 momentin säännökset oikeuskanslerin oikeudesta olla saapuvilla valtioneuvoston, tuomioistuinten ja virastojen istunnoissa sekä saada tieto näiden pöytäkirjoista. Tältä osin 44 § sisälsi siis myös osia viimeisen monarkistisen hallitusmuotoehdotuksen (HE n:o 1, 1918 ylim. vp) 24 §:n 1 ja 2 momentin sääntelystä.

tely valtiosäännössä säilyi valtiomuotokompromissien suuriin kiistakysymyksiin nähden toissijaisina, mikä ilmeni oikeuskansleria koskevien säännösten samankaltaisuutena eri ehdotuksissa.

Eduskunnan oman esityksen³⁰⁵ tultua edellä tarkasteltujen vaiheiden myötä käsiteltäväksi oikeuskanslerin asemaa ja tehtäviä laillisuusvalvojana koskevat säännökset eivät enää muuttuneet³⁰⁶. Eduskuntaesitys, joka perustui suurelta ja myös oikeuskanslerin virka-asemaa koskevilta osin tasavaltalaisten kesällä 1918 lähinnä K.J. Ståhlbergin johdolla tekemään hallitusmuotoehdotukseen, hyväksyttiin lopulta aiemmassa tutkimuksessa laajalti ja yksityiskohtaisesti selostettujen vaiheiden jälkeen Suomen uudeksi hallitusmuodoksi.

6. Prokuraattori-oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus senaatin- valtioneuvoston istunnoissa – senaatin-valtioneuvoston laillisuusvalvonnan toiminnallinen kehitys

6.1 Johdanto

Kun edellä on käsitelty oikeuskanslerin laillisuusvalvontatehtävien sisällön muodostumista vuoden 1919 hallitusmuodon 46 §:n 1 momentin perussäännöksen sekä sen johdannaissäännösten mukaiseksi, tarkastellaan seuraavassa laillisuusvalvonnan toiminnallista kehitystä eli niiden toimivaltuuksien vaihteita, jotka mahdollistivat prokuraattori-oikeuskanslerin laillisuusvalvontatehtävien toteuttamisen tutkimustehtävän tarkoittamassa mielessä. Tarkastelun keskeisenä kohteena on prokuraattori-oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus senaatin ja valtioneuvoston sekä muiden virastojen istunnoissa sekä tiedonsaantioikeus näiden aineistosta.

³⁰⁵ Kansanedustaja Heikki Ritavuoren ym. aloite (ks. edellä s. 93).

³⁰⁶ Oikeuskanslerin virka-asemaa sivuttiin käsittelyssä kiistelemällä tasavallan presidentin oikeudellisen vastuunalaisuuden määrittelystä eli niistä edellytyksistä, joiden valitessa oikeuskanslerin ilmoitusvelvollisuus eduskunnalle presidentin rikollisesta menettelystä sekä syyteoikeus presidenttiä kohtaan toteutuvat. Tällöin esitettiin lisäyksenä jo perustuslakikomiteassa ehdotettuun, että valtiopetoksen ja maanpetoksen lisäksi myös muu törkeä rikos olisi edellytyksenä syytetoimenpiteisiin presidenttiä vastaan sekä että presidentti, toisin kuin esim. perustuslakikomitean ehdotuksessa, tällöin voitaisiin eduskunnassa tuomita virkansa menettäneeksi. Ks. perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 2, 1919 vp, s. 6 ja 21 sekä suuren valiokunnan mietintö n:o 12, 1919 vp, s. 1 ja 14.

Vuoden 1919 hallitusmuodon 46 §:n 3 momentissa säädettiin oikeuskanslerin oikeudesta olla saapuvilla valtioneuvoston ja kaikkien tuomioistuinten ja virastojen istunnoissa sekä saada tieto valtioneuvoston ja ministeriöiden, tuomioistuinten ynnä muiden viranomaisten pöytäkirjoista. 46 §:n 1 momentissa määriteltiin laillisuusvalvojatehtäväänsä liittyen oikeuskansleri sai siten laajan käytännöllisen toimivallan viranomaisten toiminnan seuraamiseen.

Kuten tutkimuksen johdanto-osassa on todettu, oikeuskansleri-prokuraattorin oikeus valvoa viranomaisten toiminnan laillisuutta vastaanottamalla tarkastettavaksi näiden pöytäkirjoja ja muuta aineistoa sekä olemalla tarvittaessa läsnä näiden, varsinkin korkeimpien valtiollisten valtaorganien istunnoissa ilmenee jo instituution varhaishistoriassa Kaarle XII:n aikana, säätyvallan aikana sekä kustavilaisten perustuslakien myötä. Ollessaan kuninkaan tai säätyjen asiamiehenä ja lainopillisena neuvonantajana oikeuskanslerin virkatehtävien toteuttamiselle oli luonteenomaista läsnäolo kuninkaallisissa esitelyissä ja mm. valtiopäivien valiokuntatyössä. Erityisesti oikeuskanslerin syyttäjä- ja syyttäjälvalvontatehtäviin liittyi viranomaisten kertomusten, pöytäkirjojen ja muun aineiston vastaanottaminen ja tarkastaminen.

Keisarillisen hallituskonseljin, sittemmin senaatin toimintamuotoja järjestettäessä senaatin prokuraattorin aiempaa ruotsalaista käytäntöä vastaava toiminnallinen rooli hahmottui erityisesti kenraalikuvernööri Barclay de Tollyn ja prokuraattori Matthias Caloniuksen toiminnan myötä sen prokuraattorin kaksitahoisen tehtäväkokonaisuuden mukaiseksi, jota on käsitelty edellä tutkimusjakson I luvussa 2 ja joka perustui prokuraattorin virka-aseman määrittelyihin säännöksiin.

Siten prokuraattorin virka-asemaa senaatin toimintamuotojen valvojana vastasivat vuoden 1812 prokuraattorin johtosäännön 4 §:n säännös prokuraattorin velvollisuudesta olla niin ahkerasti kuin hänen muut virkatoimensa sallivat saapuvilla hallituskonseljin molempien osastojen sekä yleisissä että erityisissä istunnoissa ja valvoa että asiat laillisessa järjestyksessä ja oikein käsiteltiin. Erityisesti hänellä oli oikeus seurata konseljin pöytäkirjojen tarkastamista. Muiden viranomaisten toiminnan valvonnan osalta johtosääntöön sisältyivät myös yksityiskohtaiset säännökset (ks. edellä s. 48–49).

6.2 Vuoden 1892 senaatin ohjesääntö, vuoden 1907 hallitusmuotoehdotus ja vuoden 1917 perustuslakikomitea: vallitsevan tilanteen toteaminen

Edellä todettu prokuraattorin toimivalta täsmennettiin erityisesti vuoden 1892 senaatin ohjesäännön 48 §:ssä, jonka mukaan prokuraattorin tuli olla senaa-

tin ja sen osastojen yleisissä kokouksissa saapuvilla ahkerasti ja niin usein kuin hänen muut virkatoimensa sen myöntävät ja pitää vaaria siitä, että kaikki asiat laillisessa järjestyksessä ja oikein käsitellään. Lisäksi 48 § sisälsi säännökset prokuraattorin toimivallasta olla läsnä senaatin pöytäkirjoja tarkistettaessa. 49 §:ssä säädettiin tähän liittyen prokuraattorin velvollisuudesta valvoa, että senaatin pöytäkirjat laadittiin oikein ja tarkastettiin oikeassa ajassa sekä että toimituskirjat tehtiin senaatin päätösten mukaisesti ja joutuisasti annettiin. 57 §:ssä puolestaan säädettiin prokuraattorin velvollisuudesta pitää silmällä sitä, että tuomioistuimissa ja virastoissa lakeja ja asetuksia noudatettiin ja seurattiin sekä että kukin virassaan täytti velvollisuutensa, jota varten prokuraattori oli oikeutettu olemaan saapuvilla kaikkien oikeuksien ja virastojen istunnoissa sekä saamaan käsiinsä niiden pöytä- ja asiakirjat.

Kun prokuraattorin toimivalta senaatissa oli autonomian vuosikymmenten aikana muodostunut nimenomaan senaatin yksiköiden toiminnan ja niiden aineiston valvontatehtäviksi, joista suuri osa toteutui asiakirja-aineiston oikeellisuuden jopa teknisluonteisina tarkastustehtävinä, vuoden 1892 ohjesääntö oli prokuraattorin senaatissa suorittaman laillisuusvalvonnan toiminnallisten muotojen ja käytäntöjen osalta vakiintuneita menettelyjä toteava ja vuoden 1812 johtosääntöön nähden (lähinnä senaatin organisatorista kehitystä seuraten) täsmentävä.

Siten vuoden 1892 ohjesääntö täsmensi säännöksittäin prokuraattorin jo vakiintuneen toimivallan olla läsnä senaatin eri kokoonpanojen istunnoissa sekä niissä valvoa toimenpiteiden laillisuutta ja tarkensi prokuraattorin asemasta johtuvia käytännön velvollisuuksia senaatin pöytäkirjojen ja muun aineiston lainmukaisuuden sekä muun oikeellisuuden tarkastamiseen ja muiden viranomaisten toiminnan valvontaan. Prokuraattorin virka-asemaan liittyivät tältä osin selkeästi vakiintuneet, monilta osin senaattikeskeiset tehtävät, joiden toteuttamista ilmensivät ohjesäännön yksityiskohtaiset määräykset.

Vuoden 1907 hallitusmuotoehdotukseen ei sisältynyt nimenomaista säännöstä prokuraattorin läsnäolo-oikeudesta senaatin istunnoissa, mikä selittyi ehdotuksen perusteluissa todetusta seikasta, ettei ehdotus muuttanut prokuraattorin virka-asemaa aiemmasta ja siten kaikilta osin kumonnut vuoden 1892 ohjesäännön sisältöä³⁰⁷. Vaikkei tämä, kuten edellä (s. 98–100) on havaittu, erältä osin pitänyt paikkaansa, ehdotus perustui selvästi siihen, että prokuraattorin

³⁰⁷ Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys Suomen Kansaneduskunnalle uudesta Suomen Suuriruhtinaanmaan Hallitusmuodosta (vuoden 1907 hallitusmuotoehdotus), I Yleiset säännökset, s. 6.

valvojatehtäviin liittyvä läsnäolo-oikeus senaatin istunnoissa sekä muut vi-
ranomaisten valvontaa mahdollistavat vuoden 1892 senaatin ohjesäännön mu-
kaiset prokuraattorin oikeudet ja velvollisuudet säilyivät siltä osin kuin hal-
litusmuotoehdotuksessa ei nimenomaisesti toisin säädetty. (Mahdollisuudet
säättää alemmanasteisesti niistä tarkemmin hallitusmuodon voimaantulon jäl-
keen voidaan olettaa huomioon otetuiksi hallitusmuotoehdotusta laadittaes-
sa.) Hallitusmuotoehdotuksen 31 §:n 1. kohtaan sisältyi kuitenkin säännös,
jonka mukaan oikeuksien ja virastojen asiakirjojen tuli olla prokuraattorin
saatavissa³⁰⁸.

Perustuslakikomitean vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen perusteella
valmistelemaan prokuraattorin asemaa laillisuusvalvojana koskevaan perus-
säännökseen, joka oli muuttamattomana ensimmäisen tasavaltalaisen halli-
tusmuotoehdotuksen 41 §:n 1 momentissa, ei liittynyt komitean hallitusmuo-
toehdotuksessa säännöksiä prokuraattorin toimivallan ilmenemismuodoista
kuten läsnäolo-oikeudesta valtioneuvoston istunnoissa.

Tämä johtui komitean aineiston viitteiden ja K.J. Ståhlbergin muistiin-
panojen³⁰⁹ mukaan siitä, että komitea laati ehdotuksensa vuoden 1907 ehdo-
tuksen järjestelmää seuraten siten, että prokuraattorin toimintaa koskevia tar-
kentavia säännöksiä, joiden luonteva säädöshierarkinen sijainti oli prokuraat-
torin virka-asemaa tarkemmin määrittävässä alemmanasteisessa säädökses-
sä, otettiin komitean hallitusmuotoehdotukseen vain siltä osin kuin proku-
raattorin virka-asemaa muutettiin vuoden 1892 senaatin ohjesäännössä ilmen-
neestä kokonaisuudesta. Siten komitean ehdotuksen 41 §:n 1 momentin pe-
russäännös tuli komitean ehdotuksen mukaisesti sovellettavaksi soveltuvien
osin vielä voimassa olevan senaatin ohjesäännön kanssa kunnes uusi alem-
manasteinen sääntely olisi käytettävissä.

6.3 Hallitusmuotoehdotukset

Ensimmäinen monarkistinen hallitusmuotoehdotus poikkesi käsiteltävän asia-
kokonaisuuden suhteen eräiltä osin ensimmäisestä tasavaltalaisesta ehdotuk-
sesta. Monarkistisen ehdotuksen oikeuskanslerin asemaa laillisuusvalvojana
koskeva perussäännös, joka oli ehdotuksen 24 §:n 1 momentissa, täydentyi
2 momentin säännöksellä oikeuskanslerin oikeudesta olla saapuvilla kaikkien
tuomioistuinten istunnoissa sekä saada tietoonsa valtioneuvoston, tuomiois-

³⁰⁸ Hallitusmuotoehdotuksen säännösosa, s. 26.

³⁰⁹ Perustuslakikomitean pöytäkirjat 4.6.1917 sekä puheenjohtajan muistiinpanot ao.
päivältä, komitean arkisto, kansio I, KA.

tuinten ja virastojen pöytäkirjat. Syynä tähän täydennykseen oli ilmeisesti pyrkimys keskittää hallitusmuotoon, jossa oikeuskansleri toimi kustavilaisen mallin mukaisesti valvontaa suorittaessaan kuninkaan asiamiehenä (vrt. myös s. 110–115), säännökset myös kuninkaan nimessä suoritettujen tehtävien käytännöllisistä ilmenemismuodoista.

Käsitellessään ehdotusta kokouksissaan eduskunnan perustuslakivaliokunta täydensi 24 §:n 2 momentin säännöstä siten, että siihen lisättiin nimenomainen maininta oikeuskanslerin läsnäolo-oikeudesta myös virastojen istunnoissa, koska tämä oikeus valiokunnan mukaan saattoi käydä tarpeelliseksi laillisuusvalvontaa suoritettaessa. Oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus valtioneuvoston istunnoissa katsottiin voimassaolevaksi jo edelleen soveltuvin kohdin voimassa olevan vuoden 1892 senaatin ohjesäännön nojalla³¹⁰.

Kesän 1918 tasavaltalaisessa vastaehdotuksessa prokuraattorin läsnäolo-oikeutta koskeva säännös oli lisätty ehdotuksen 43 §:n 3 momentiksi sisällöllisesti yhtenevänä monarkistisen ehdotuksen 24 §:n 2 momentin kanssa. Syyt tähän muutokseen ovat mitä ilmeisimmin samat kuin esim. edellä tarkasteltuun, oikeuskanslerin syyttämistä koskevan säännöksen osalta: lisäksi oli sinänsä perusteltu eikä poikkeuttanut tasavaltalaisen ehdotuksen perusteita ja lisäsi toisaalta ehdotuksen hyväksyttävyyttä tasavaltalaisten ja monarkistien poliittisella »rajavyöhykkeellä»³¹¹.

Toinen monarkistinen hallitusmuotoehdotus oli oikeuskanslerin läsnäolo-oikeutta koskevan sääntelyn osalta yhtenevä ensimmäisen monarkistisen ehdotuksen kanssa. Siinä kyseiset säännökset sisältyivät ehdotuksen 24 §:n 2 momenttiin, jota ei edes ehdotettu muutettavaksi eduskuntakäsittelyssä³¹².

J. K. Paasikiven senaatin piirissä valmisteltuun, edellä (s. 117 ss.) käsiteltyyn asetulusuunnokseen oikeuskanslerin ohjesäännöksi sisältyneet säännökset oikeuskanslerin läsnäolo-oikeudesta ja oikeudesta tietojen saantiin poikkesi-

³¹⁰ Perustuslakivaliokunnan pöytäkirjat touko-kesäkuu 1918, mikrofilmirulla (mf) 3, EK. sekä perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 14, 1917 vp, s. 12 ja 22. Syyt muutokseen ovat valiokunnan pöytäkirjojen viitteiden perusteella lähinnä teknisiä ja vuoden 1892 senaatin ohjesäännön vertailuun perustuvia: kun monarkistiseen hallitusmuotoehdotukseen sisältyi sääntely oikeuskanslerin suorittaman laillisuusvalvonnan ilmenemisestä, tämä sääntely oli kokonaisuudessaan johdonmukaista ottaa ehdotukseen sellaisena kuin vuoden 1892 ohjesäännössä, jonka 57 § oli nimenomaisesti sisältänyt myös oikeuskanslerin läsnäolo-oikeuden virastojen istunnoissa.

³¹¹ Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 14, 1917 II vp, s. 69 ja 82 (Vastalause V) sekä K. J. Ståhlbergin aineisto Vähemmistön ehdotuksesta Suomen Hallitusmuodoksi (Ref. HE N:o 62) keväällä 1918 sekä Ehdotuksia Hallitusmuodon ja Valtiopäiväjärjestyksen muuttamiseksi v. 1918, K. J. Ståhlbergin kokoelma, kansio 79 a), KA.

³¹² 1918 ylim. vp, asiakirjat ja pöytäkirjat.

vat puolestaan eräiltä osin lähinnä normihierarkisista ja teknisistä syistä monarkististen hallitusmuotoehdotusten edellä selostetusta sääntelystä.

Ohjesäännön 1 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerilla oli toimensa toteuttamiseksi valta olla saapuvilla valtioneuvoston ja kaikkien tuomioistuinten istunnoissa sekä saada tietoonsa valtioneuvoston, tuomioistuinten ja virastojen pöytäkirjat. Siten ohjesääntö asetti oikeuskanslerille nimenomaisen oikeuden läsnäoloon myös valtioneuvoston istunnoissa, kun taas monarkististen hallitusmuotoehdotusten sisällössä viitattiin tältä osin hiljaisesti vuoden 1892 senaatin ohjesäännön voimassaoloon soveltuvin osin.

Tämä ohjesäännön sisältö oli luonteva erityisesti siitä syystä, että ohjesääntö suunniteltiin annettavaksi kuninkaan päätöksellä sen jälkeen kun kuninkaanvaali oli – hallitusmuotosääntelyn lykkääntyessä – suoritettu ja asetusteitse määritelty mm. kuninkaan ja valtioneuvoston keskinäinen asema. Kun tällöin ohjesääntöluonnoksen perussäännöksen (1 §:n momentti) mukaan kuningas asetti oikeuskanslerin valtioneuvostoon, oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus sen istunnoissa oli vuoden 1892 senaatin ohjesäännön rakenteeseenkin verraten johdonmukaista todeta perussäännöksen johdannaisena, 1 §:n 2 momentissa.

Hallitusmuotovalmistelun jatkuttua keväällä 1919 tasavaltalaisten ehdotusten pohjalta niihin sisältyvät säännökset oikeuskanslerin läsnäolo-oikeudesta oli täsmennetty aiempaan verrattuna. Sekä hallituksen esitys n:o 17 että sitä seuranneet ehdotukset ja lopulta eduskunnan hyväksymä uusi hallitusmuoto sisälsivät oikeuskanslerin asemaa laillisuusvalvojana toiminnallisesti tukevat säännökset läsnäolo-oikeudesta ja oikeudesta tietojen saantiin muodossa, joka oli aiempien, erityisesti tasavaltalaisten ehdotusten mukainen ja nimenomaisesti oikeutti oikeuskanslerin olemaan läsnä valtioneuvoston ja kaikkien tuomioistuinten ja virastojen istunnoissa sekä saamaan tiedon valtioneuvoston, sen ministeriöiden, tuomioistuinten ynnä muiden viranomaisten pöytäkirjoista³¹³.

Prokuraattori-oikeuskanslerin asema laillisuusvalvojana kehittyi sitä perustavien säännösten valossa siis hyvin suurelta osin seuraten autonomian ajan säännöstaustaa, jolla puolestaan oli edellä käsiteltyjä merkittäviä yhteyksiä varsinkin kustavilaisen ajan menettelyihin. Vuoden 1919 hallitusmuotoon vahvistetut säännökset oikeuskanslerin toiminnallisista oikeuksista lail-

³¹³ HE n:o 17, 1919 vp, 44 §:n 3 momentti, jota ei edes ehdotettu muutettavaksi eduskuntakäsittelyssä, sekä eduskuntaesitysmietintö n:o 9, 1919 vp, 46 §:n 3 momentti ja muutettu 46 §:n 3 momentti. Ks. myös 1919 vp pöytäkirjat touko-kesäkuu 1919.

lisuusvalvontaa suorittaessaan muistuttavat valtioneuvoston ja sen yksiköiden sekä tuomioistuinten ja muiden viranomaisten valvonnan osalta suuresti mm. vuoden 1892 senaatin ohjesäännön ja sen edeltäjän, vuoden 1812 prokuraattorin johtosäännön sisältöä.

Sitä, miten tämä ilmeinen autonomian ajan jatkuvuus sääntelyssä ja virka-aseman muodollisissa ulottuvuuksissa heijastui oikeuskanslerin suorittaman laillisuusvalvonnan tosiasialliseen sisältöön ja kohdentumiseen, tarkastellaan jäljempänä sekä oikeuskanslerin erityistehtävien sääntelyhistorian että virkatehtävien tosiasiallisen luonteen analyysistä käsin.

7. Prokuraattori-oikeuskansleri neuvonantajana: tiedot ja lausunnot

7.1 Johdanto

Lähdettäessä tarkastelemaan prokuraattori-oikeuskanslerin virka-aseman kehitysvaiheita on edellä esitetty kysymys siitä, säilyikö tutkimuksen johdanto-osassa kuvailtu, varsinkin autonomian aikana muodostunut prokuraattorin kaksitahoinen tehtäväkokonaisuus hallinnon valvojana ja lainopillisena neuvonantajana vuosien 1917–1919 prosesseissa ilmeten vuoden 1919 hallitusmuodossa. Tutkimusjakson II luvuissa 5 ja 6 käsitellyn, prokuraattori-oikeuskanslerin laillisuusvalvontatehtäviä koskeneen sääntelyn kehityksen lisäksi tähän kysymykseen vastaamiseksi on selvitettävä prokuraattori-oikeuskanslerin asemaa neuvonantajana, lainopillisten tietojen ja lausuntojen antajana koskeneet muutokset.

Vuoden 1919 hallitusmuodon 48 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin oli vaadittaessa annettava tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle tietoja ja lausuntoja. Tämä oikeuskanslerin tehtävät presidentin ja valtioneuvoston neuvonantajana nimenomaisesti³¹⁴ määrittelevä säännös, jolla oli myöhemmin huomattava merkitys oikeuskansleri-instituution kehitykselle, muistuttaa osittain vuoden 1892 senaatin ohjesäännön 55 §:n säännöstä prokuraattorin velvollisuudesta antaa senaatin käskystä alamaisten lausunnon niis-

³¹⁴ Vuoden 1919 hallitusmuodon 45 §:ään sisältyvän, oikeuskanslerin toimivaltaa lausunnonantajana tasavallan presidentin lainvastaisen päätöksen täytäntöönpanon yhteydessä koskevan säännöksen muodostumista on käsitelty edellä tutkimusjakson II luvussa 5, s. 102 ss.

tä asioista, joissa senaatti katsoo sen tarpeen vaatimaksi. Säännösten välinen kehityshistoria on kuitenkin monivaiheinen.

7.2 Autonomian ajan perinteet

Tutkimuksen johdanto-osassa kuvailtu prokuraattorin asema kenraalikuvernöörin ja senaatin lainopillisena neuvonantajana perustui autonomian alkuvuosikymmeninä osittain nimenomaisiin säännöksiin mm. vuoden 1812 prokuraattorin johtosäännössä, osittain niihin tosiasiallisiin toimivaltasuhteisiin, jotka ilmenivät lähinnä kenraalikuvernöörin, senaatin ja prokuraattorin välillä. Kenraalikuvernööri Barclay de Tollyn toimenpiteet prokuraattorin virka-aseman korostamiseksi erityisesti kenraalikuvernöörin käytettävissä olevana neuvonantajana perustivat osaltaan myöhemmän käytännön, jonka mukaan prokuraattori oli kenraalikuvernöörin ja senaatin käytettävissä lainopillisena neuvonantajana.

Tämä tilanne, joka ilmeni selvästi mm. prokuraattorin toimenpiteissä lausunnonantajana ns. sortokausien synnyttämässä kiistoissa ylimmän valtiollisen vallan käytön laillisuudesta, todettiin vuoden 1892 senaatin ohjesäännön 55 §:ssä. Säännös ei maininnut kenraalikuvernööriä toimivaltaiseksi lausunnon vaatimiseen, sillä ohjesäännön 46 §:ssä ilmaistu prokuraattorin nimenomainen alaisuus ja avullisuus kenraalikuvernöörille sekä ohjesäännön III luvussa, erityisesti sen 22 §:ssä säädetty kenraalikuvernöörin asema senaatin puheenjohtajana keisarillisen majesteetin valtuuttamana johtivat suoraan prokuraattorin alisteisuuteen kenraalikuvernöörille myös neuvonantajana ja vahvistivat siten Barclay de Tollyn aloittaman käytännön jatkuvuuden.

Vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen, joka edellä kuvailluin tavoin oli keväällä 1917 käynnistyneen hallitusmuotovalmistelun viiteaineistona, sisältämä sääntely prokuraattorin asemasta lausuntojen antajana oli kuitenkin toisenlainen. Hallitusmuotoehdotuksen 31 §:n 5. kohdan mukaan prokuraattorin oli pyynnöstä annettava kenraalikuvernöörille tietoja ja lausunnoita. Senaatin oikeutta tietojen tai lausuntojen saamiseen ei säännelty.

Todettu muutos selittyy vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen syntytaustan vaikutuksista prokuraattorin virka-aseman sääntelyyn. Ensimmäisen sortokauden jälkeen tapahtuneessa suomalaisessa hallitusmuotovalmistelussa oli keskeistä turvata Suomen autonomista asemaa takaavien vanhojen perustuslakien ja niihin rinnastettavan oikeudellisen aineiston soveltamisen jatkuvuus kokoamalla niiden sisältö uuteen, keisarin vahvistamaan hallitusmuotoon (ks. myös edellä s. 81).

Kun vuoden 1892 senaatin ohjesääntö erityisesti myös nähtiin, varsin-

kin korkeimman toimeenpano- ja lainkäyttövallan toimivaltasuhteita määrittäessään, uudelleen muotoiltuna olennaiseksi osaksi uutta hallitusmuotoa, laadittiin prokuraattoria koskevat toimivaltasäännökset hallitusmuotoon. Tällöin, vaikka säännösten muuttumattomuutta hallitusmuodon perusteluissa poliittisista syistä korostettinkin³¹⁵, muutettiin prokuraattorin ja kenraalikuvernöörin välisen toimivaltasuhteen määrittelyä selvästi eräiltä osin.

Hallitusmuotoehdotuksen 31 §:n 1. kohta, joka sisälsi prokuraattorin laillisuusvalvoja-aseman perussäännöksen, ei säättänyt mitään prokuraattorin alisteisuudesta kenraalikuvernöörille. Tämä muutos, joka selvästi ilmensi ensimmäisen sortokauden vaikutuksista johtuvaa halua korostaa prokuraattorin itsenäisyyttä laillisuuden valvojana, edellytti toisaalta prokuraattorin neuvonantajatehtävien järjestämistä erityisin säännöksin. Tämä toteutui 31 §:n 5. kohdassa, jonka mukaan prokuraattorin oli pyynnöstä annettava kenraalikuvernöörille tietoja ja lausunnoita.

Siten hallitusmuotoehdotus pyrki muuttamaan kenraalikuvernöörin ja prokuraattorin toimivaltasuhdetta painottaen prokuraattorin itsenäisyyttä mutta samalla säilyttäen vanhasta toimivallan kaksijakoisuudesta neuvonantajaroolin välttämättömän piirteen, tietojen ja lausuntojen antamisen senaatin puheenjohtajalle.

7.3 Perustuslakikomitean ratkaisu: prokuraattori tasavallan presidentin neuvonantajana

Vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen säännökset prokuraattorin asemasta tietojen ja lausuntojen antajana muodostuivat vuoden 1917 hallitusmuotovalmistelussa keskeiseksi tausta-aineistoksi. Hahmotellessaan prokuraattorin virka-asemaa tältä osin ensimmäistä kertaa kokouksessaan 9.6.1917 perustuslakikomitea hyväksyi alustavana säännösluonnoksena vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen 31 §:n 5. kohdan sellaisenaan koskemaan tasavallan päämiehelle annettavia tietoja ja lausuntoja³¹⁶.

Käsitellessään asiaa edelleen 8.9.1917 komitea hyväksyi muutoksitta pu-

³¹⁵ Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys Suomen Kansaneduskunnalle uudesta Suomen Suuriruhtinaanmaan Hallitusmuodosta, I Yleiset säännökset s. 6. Kuten Tyynilä (1992, s. 319 ss.) on todennut, esitettiin ehdotukseen sisältyneet muutoksetkin ainoastaan aiemman koonnoksena ehdotuksen saamiseksi venäläisten hyväksymäksi.

³¹⁶ Perustuslakikomitean pöytäkirjat 9.6.1917, kansio I, KA. Poissa käsittelystä olivat Grotenfelt, Kuusinen ja Sirola. Pöytäkirjamuistiinpanoihin sisältyy myös selostus kenraalikuvernöörin tulevasta asemasta käydystä keskustelusta, joka osittain liittyi kysymykseen prokuraattorin neuvonantajatehtävistä.

heenjohtajan ja sihteerin laatiman ehdotusluonnoksen. Tässä vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen 31 §:n 5. kohtaan sisältynyt sääntely oli muotoiltu säännökseksi, jota komitean arkistoaineiston ja K. J. Ståhlbergin muistiinpanojen viitteiden perusteella oli käsitelty Ståhlbergin, Kotosen ja Wreden suorittamassa valmistelutyössä Wredebyssä ja jonka mukaan prokuraattorin oli vaadittaessa annettava tasavallan presidentille tietoja ja lausuntoja. Säännös oli sijoitettu prokuraattorin toiminnastaan antamia kertomuksia koskevan säännöksen yhteyteen ja se jäi komitean lopulliseksi ehdotukseksi asiassa³¹⁷.

Perustuslakikomitean aineisto sekä K.J. Ståhlbergin erilliset muistiinpanot sisältävät viitteitä siitä, että prokuraattorin virka-asemaa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston neuvonantajana käsiteltiin komiteassa varsinkin kahden asiakokonaisuuden yhteydessä. Toisaalta komitea käsitteli asiaa, kuten koko korkeimman vallan järjestämistä koskevaa säännöstöä, erityisesti hallitusmuodon sekä Suomen ja Venäjän valtiollisen suhteen määrittävän perustuslain keskinäisen toiminnallisen yhteyden näkökulmista, toisaalta tällöin oli ratkaisevana komitean enemmistön näkemys kotimaisen hallitusvallan luonteesta tässä järjestelmässä. Komitean ratkaisu prokuraattorin neuvonantaja-aseman ulottuvuuksista ilmensi sekin komitean enemmistön tavoitteita »lainalaisen mutta lujan ja tehokkaan hallitusvallan» luomisesta³¹⁸.

7.4 Hallitusmuotoehdotusten vaikutukset: »myös valtioneuvostolle»

Senaatin joulukuussa 1917 eduskunnalle antaman hallitusmuotoehdotuksen poikettua perustuslakikomitean ehdotuksesta vain Suomen ja Venäjän valtiollista yhteyttä koskevin osin sisältyi prokuraattorin lausunto- ja tietojenantovelvollisuutta koskeva sääntely siihen komitean ehdottamassa muodossa. Hallitusmuotoehdotuksen eduskuntakäsittelyn keskeydyttyä sisällissodan vuoksi siirtyi sääntelyn jatkovalmistelu kevääseen 1918.

Huhtikuussa 1918 varsinaisesti jatkunut tasavaltalaisen hallitusmuotoehdotuksen käsittely ei alkuvaiheessaan muuttanut oikeuskanslerin asemaa neu-

³¹⁷ Perustuslakikomitean pöytäkirjat 8.9.1917 sekä puheenjohtajan muistiinpanot ao. päivältä ja hallitusmuotoehdotuksen valmistelun osalta, komitean arkisto, kansio I, KA. Ks. myös edellä s. 82–83.

³¹⁸ Jyräki 1989, s. 488–489; Jyrängin mukaan komitean enemmistön ratkaisut olivat tältä osin tasavaltalaisiin puitteisiin tehtyjä muunnelmia perustuslaillisen monarkian traditioista, joita ei kuitenkaan varsinaisesti perusteltu esim. Benjamin Constantin »pouvoir neutre» -doktriinilla, vaan mm. Ståhlbergin keväällä-kesällä 1918 eduskunnassa toteamalla lujan hallitusvallan käytännöllisellä välttämättömyydellä. Komitean valtiosääntöajattelun taustoista ks. myös edellä s. 67–71.

vonantajana koskevia säännöksiä. Monarkistien erottauduttua oman uuden ehdotuksensa valmisteluun tehtiin tasavaltalaiseen ehdotukseen, joka edellä kuvailluin tavoin (ks. s. 109 ss.) oli eduskuntakäsittelyssä tammikuussa 1918 tehdyistä muutoksista palautunut syksyn 1917 sisältöönsä ja jota täsmennettiin lähinnä K.J. Ståhlbergin johdolla, oikeuskanslerin neuvonantajatehtävien kannalta olennainen lisäys. Kuten Ståhlbergin aineistosta³¹⁹ ilmenee, lisättiin touko-kesäkuussa tehdyn valmistelun yhteydessä oikeuskanslerin antamien tietojen ja lausuntojen vaatimiseen toimivaltaiseksi tasavallan presidentin lisäksi myös valtioneuvosto. Tämän lisäyksen, joka sisältyi tasavaltalaisten kesäkuussa 1918 tekemään monarkistisen hallitusmuotoehdotuksen vastaehdotukseen (ks. myös edellä s. 115–116) taustana ovat suurelta osin monarkistisen hallitusmuotoehdotuksen eduskuntakäsittelyn aikana tasavaltalaisten keskuudessa esitetyt mielipiteet.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsitellessä kesäkuussa 1918 monarkistista hallitusmuotoehdotusta esittivät valiokunnassa vähemmistönä olleet tasavaltalaiset, lähinnä osa nuorsuomalaisia ja maalaisliitto, ajoittain käsittelyn edetessä hallituksen esityksen periaatteille vastakkaisia linjauksia ja kyseenalaistivat monarkistisen ehdotuksen lähtökohtia³²⁰. Tällöin tasavaltalaisten keskinäiset näkemykset muovautuivat perustuslakikomitean ehdotusten perustalle mutta osittain muutettuina esim. presidentin valtaoikeuksia lähinnä maalaisliiton vaatimuksista eduskunnan ja valtioneuvoston hyväksi kaventaen. Kuten aiemmassa tutkimuksessa ja edellä on todettu, tasavaltalaiset pyrkivät toisaalta varmistamaan tasavaltalaisen valtiomuodon toteutumisen, toisaalta säilyttämään mahdollisuudet kompromisseihin monarkistien kanssa lähinnä niihin vaatimuksiin nähden, joita näiden piirissä esitettiin vahvan hallitusvallan luomisesta hallitusmuodossa.

Valtioneuvoston oikeuttaminen edellyttämään oikeuskanslerilta tietoja ja lausuntoja liittyy tähän tilanteeseen. Lähinnä maalaisliiton taholta esitettiin tasavaltalaisten kannanmuodostusta perustuslakivaliokunnassa varten kesäkuussa 1918, että oikeuskansleri olisi käytettävissä myös valtioneuvoston neuvonantajana muissakin kuin oikeuskanslerin laillisuusvalvoja-asemaa nimenomaisesti koskevissa säännöksissä määritetyissä erityistapauksissa³²¹.

³¹⁹ K. J. Ståhlbergin kokoelma, muistiinpanot hallitusmuotoasiasta 1917 II vp, erityisesti muistiinpanot huhti-kesäkuulta 1918 sekä toisen tasavaltalaisen hallitusmuotoehdotuksen valmisteluaineisto, kansio 79 a, KA.

³²⁰ Perustuslakivaliokunnan pöytäkirjat, kesäkuu 1918, 1917 II vp, mikrofilmirulla (mf) 3, EK.

³²¹ Perustuslakivaliokunnan pöytäkirjat, kesäkuu 1918, 1917 II vp, mikrofilmirulla (mf) 3, EK.

K.J. Ståhlbergin samaan aikaan tekemät muistiinpanot viittaavat siihen, että asiaa tarkasteltiin myös prokuraattorin voimassa olevaan toimivaltaan ja sen aiempaan historiaan nähden³²². Tällöin Ståhlberg kiinnitti huomiota siihen, että perustuslakikomitean hyväksymä säännös tasavallan presidentin yksinomaisesta oikeudesta tietojen ja lausuntojen saamiseen perustui vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksessa nimenomaisesti kenraalikuvernööriin ja prokuraattorin keskinäisen aseman määrittelyyn ja että edelleen voimassa ollut vuoden 1892 senaatin ohjesäännön 55 § asetti prokuraattorin erityisen velvollisuuden lausuntojen antamiseen vaadittaessa senaatille. Onkin oletettavissa, että toisen tasavaltalaisen hallitusmuotoehdotuksen valmistelu kesällä 1918 vastaehdotuksena ensimmäiseen monarkistiseen hallitusmuotoehdotukseen täydentyi prokuraattorin valtioneuvostoa koskevien neuvonantajatehtävien osalta juuri toisaalta senaatin vuoden 1892 ohjesäännön 55 §:n sisällön jatkuvuuden vuoksi, toisaalta osaltaan tasavaltalaisten yhdenmukaisuutta monarkiaa vastustettaessa turvaten.

Ensimmäisen monarkistisen hallitusmuotoehdotuksen syntytaustaa käsiteltäessä on edellä (s. 112–115) kiinnitetty huomiota ehdotuksen valmistelussa vaikuttaneiden monarkististen näkemysten kehitykseen perustuslakikomitean ajasta loppukevääseen 1918 motiivihistoriana hallitusmuotoehdotuksen rakenteelle ja sisällölle. Samat, vuoden tammikuun 1918 eduskuntakäsittelyn ja sittemmin sisällissodan jyrkentämät vaatimukset vahvan monarkian luomisesta, joita aiemman, hallitusmuotovalmistelun vaiheita yksityiskohtaisesti selvittäneen tutkimuksen piirissä on ajallisesti ja henkilöllisesti yksilöity (ks. esim. alaviitteet s. 108–115), heijastuivat hallitusmuotoehdotuksen oikeuskansleria koskeviin säännöksiin myös oikeuskanslerin neuvonantajatehtävien osalta.

Oikeuskanslerin tultua ehdotuksen 24 §:n mukaan asetetuksi kuninkaan korkeimmaksi asiamieheksi ja hänen valtuutetukseen lain noudattamisen valvonnassa ilman tasavaltalaisessa ehdotuksessa (32 §) todettua yhteyttä valtioneuvostoon oikeuskanslerin velvollisuus antaa kuninkaalle tietoja ja lausuntoja oli ilman erillistä säännöstäkin ilmeinen. Tämä periaate sisältyi samanlaisena myös toiseen monarkistiseen hallitusmuotoehdotukseen. Varsinkin kustavilaisten perustuslakien soveltamisessa vakiintunut käytäntö oikeuskanslerista kuninkaan lainopillisena neuvonantajana ja myöhemmin prokuraattorista kenraalikuvernööriin avustajana ilmenivät syistä, joita on edellä tarkasteltu käsiteltäessä ensimmäi-

³²² K. J. Ståhlbergin kokoelma, muistiinpanot hallitusmuotoasiasta 1917 II vp, kansio 79 a, KA.

sen monarkistisen hallitusmuotoehdotuksen valmistelua, selvästi monarkististen säännösehdotusten sisällössä³²³.

Hallitusmuotovalmistelun siirryttyä keväällä 1919 tasavaltalaiseen vaiheeseen perustui Kaarlo Castrénin hallituksen eduskunnalle antama uusi hallitusmuotoesitys valmisteluun, jota on käsitelty edellä (s. 119 ss.). Monilta osin perustuslakikomitean ehdotuksiin nojautuva esitys sisälsi oikeuskanslerin neuvonantajatehtäviä koskevin osin saman sääntelyn kuin kesän 1918 tasavaltalainen hallitusmuotoehdotus. Tämä selittyy samoista syistä kuin oikeuskanslerin asemaa laillisuusvalvojana koskevien säännösten samankaltaisuus aiempien tasavaltalaisten ehdotusten kanssa (ks. edellä esim. s. 120–121).

Myöhemmässä kevään ja kesän 1919 hallitusmuotovalmistelussa oikeuskanslerin neuvonantaja-aseman ulottuvuuksia tasavallan presidenttiin ja valtioneuvostoon nähden ei enää esitetty muutettavaksi eikä se enää muuttunut³²⁴. Hallitusmuotovalmistelun monien poliittisesti kiistanalaisten kysymysten keskellä oikeuskanslerin asemaa tietojen ja lausuntojen antajana sekä tasavallan presidentille että eduskunnalle koskeneet säännökset siirtyivät kesän 1918 tasavaltalaisen hallitusmuotoehdotukseen sisältyneen sääntelyn mukaisina osaksi vuoden 1919 hallitusmuotoa. Tämän prosessin seurauksena uuden hallitusmuodon 48 §:n 2 momentin säännöksessä yhdistyivät lopullisesti perustuslakikomitean enemmistön valtiosääntöajattelun johdattamana vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksesta komitean ehdotuksiin siirtyneet säännökset prokuraattorin asemasta korkeimman vallan käyttäjän (keisarin edustajana toimivan kenraalikuvernöörin, sittemmin itsenäisen valtion tasavallan presidentin) neuvonantajana sekä senaatin vuoden 1892 ohjesäännön 55 §:ssä senaatille säädetty oikeus saada lausuntoja prokuraattorilta. Kumpikin kokonaisuus periytyi prokuraattorin kiinteästä institutionaalisesta ja toiminnallisesta yhteydestä hallitsijaan ja korkeimman hallitusvallan käyttöön.

³²³ P. E. Svinhufvudin ja sittemmin J. K. Paasikiven senaatin piirissä erityisesti lopukesällä 1918 valmisteltuun luonnokseen kuninkaan asetuksella annettavaksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännöksi, jota on tarkemmin käsitelty edellä (s. 117–119), sisältyi myös erityinen säännös oikeuskanslerin neuvonantajatehtävistä. Ohjesäännön 6 §:n mukaan oikeuskansleri oli velvollinen antamaan lausunnon niistä asioista, joissa valtioneuvosto katsoi sen tarpeen vaatimaksi. Kuten havaitaan, säännös oli – syistä, joita on tarkasteltu edellä ohjesäännön ja senaatin vuoden 1892 ohjesäännön välistä yhteyttä selvitettäessä – samansisältöinen senaatin vuoden 1892 ohjesäännön 55 §:n kanssa. Kuninkaaseen nähden oikeuskanslerin neuvonantajatehtävät määrittyivät ohjesäännön alun perussäännösten mukaan (oikeuskanslerin alisteisuudesta kuninkaalle ks. edellä s. 110 ss.).

³²⁴ Ns. Ritavuoren ehdotuksen käsittelyvaiheita ja niiden yhteyksiä kesän 1918 tasavaltalaiseen hallitusmuotoehdotukseen on käsitelty edellä s. 93 ja 121.

8. Prokuraattori-oikeuskanslerin vastuunalaisuus virkatoimistaan: laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperusteinen vastuu

8.1 Johdanto

Perustuslakikomitean aloitettua ylimpien valtiollisten valtasuhteiden uudelleen järjestämistä koskevan lainsäädännön valmistelun keväällä 1917 yhtenä komitean tehtävänä oli valmistella ehdotus hallituksen jäsenten vastuunalaisuutta koskeviksi säännöksiksi. Tämä asiakokonaisuus, joka tuli tutkimustehtävän kannalta merkittävällä tavalla liittymään myös oikeuskanslerin virka-aseman muodostumiseen, oli noussut käsiteltäväksi jo ensimmäisen sortokauden jälkeisessä poliittisessa tilanteessa osana sortokauden tapahtumien herättämiä vaatimuksia hallitusvallan käytön valvonnasta³²⁵.

8.2 Vuosien 1905–1906 ehdotukset

Ensimmäisen sortokauden päätyttyä annettuun manifestiin marraskuulta 1905 sisältyi mm. keisari-suuriruhtinaan käsky senaatille laatia ehdotus perustuslainsäädännöksiksi, joissa eduskunnalle annettaisiin oikeus tarkastaa hallituksen jäsenten virkatoimien laillisuutta. Samalla julistuskirjassa viitattiin asiaa koskevan vastaavan sääntelyn toteuttamiseen säädettävässä valtiopäiväjärjestyksessä³²⁶. Käskyn mukaisesti senaatti valmisteli ja antoiakin vuosien 1905–1906 ylimääräisillä (väliaikaisilla) valtiopäivillä eduskunnan käsiteltäväksi lakiehdotuksen, jonka eduskunta eräiden muutosten jälkeen hyväksyi.

Keisari jätti kuitenkin hyväksytyn ehdotuksen vahvistamatta, jolloin asia raukesi ja heinäkuun 20 päivänä 1906 annetun uuden valtiopäiväjärjestyksen 33 §:ssä tarkoitetun erityisen, hallituksen jäsenten vastuunalaisuutta koskevan säädöksen antaminen jäi toteutumatta³²⁷. Siten, asian tullessa seuraavan kerran eduskunnassa käsiteltäväksi, vuonna 1917 hallituksen jäsenten

³²⁵ Ks. tarkemmin esim. Tyynilä 1992, s. 316–324.

³²⁶ Armollinen julistuskirja 4.11.1905. Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys Suomen Valtiosäädylle Laista Suomen Suuriruhtinaanmaan eduskunnan oikeudesta tarkastaa hallituksenjäsenten virkatoimien laillisuutta, esitys n:o 16, väliaikaiset valtiopäivät 1905–1906, s. 1 ss.

³²⁷ Lakiehdotuksen kariutumisen taustasta ks. tarkemmin esim. Tyynilä 1992, s. 319 ss.

vastuunalaisuutta virkatoimistaan sääntelivät soveltuvin kohdin edelleen vuoden 1772 hallitusmuodon 4 § ja 32 §, joiden mukaan vastuunalaisuus toteutui ainoastaan hallitsijaa kohtaan.

Marraskuun 1905 keisarillisen manifestin seurauksena valmisteltu esitys laiksi eduskunnan oikeudesta tarkastaa hallituksenjäsenten virkatoimien lainmukaisuutta koski senaatin varapuheenjohtajaa ja jäseniä (lakiehdotuksen 9 §). Senaatin prokuraattori ei kuulunut lakiehdotuksessa ehdotetun sääntelyn piiriin.

Esitys rakentui kolmen pääperiaatteen varaan³²⁸: 1) eduskunta sai esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen perusteella oikeuden tarkastaa hallituksen jäsenten virkatoimien laillisuutta ja tehdä sen johdosta aiheutuvia päätöksiä, 2) eduskunta saattoi vaatia hallituksen jäseneltä selityksen muistutuksesta, joka sisälsi viittauksen virkatoimen lainvastaisuudesta ja 3) eduskunta oli oikeutettu ryhtymään niihin toimenpiteisiin, joihin virkatoimen laillisuuden tarkastaminen saattoi antaa aihetta ja tätä varten joko tekemään keisarille esityksen niistä hallituksen jäsenistä, jotka olivat syyllistyneet lainvastaiseen menettelyyn, tai muutamista lainrikkomuksista päättämään heitä syyttäväksi erityisessä tuomioistuimessa. Esityksen mukaan (2–5 §, 8 §) eduskunnan perustuslakivaliokunta sai keskeisen aseman eduskunnalle esityksellä ehdotettua toimivaltaa käytettäessä. Esitykseen sisältyivät myös säännökset erityisesti, hallituksen jäsenen lainvastaista menettelyä arvioivasta tuomioistuksesta (7 §).

Valtiopäiväsäätöjen lähettettyä esityksen perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi valiokunta lausui mietinnössään sekä sen yhteydessä olevassa muutetussa lakiehdotuksessa lisäyksistä, jotka sen mukaan oli otettava ehdotukseen. Valiokunnan ehdottamista muutoksista keskeisimmät³²⁹ koskivat lainvastaisen toiminnan määrittelyä lakiehdotuksessa, lakiehdotuksessa tarkoitettua erityisen tuomioistuimen kokoonpanoa sekä lakiehdotuksen soveltamis-

³²⁸ 1905–1906 väliaikaiset valtiopäivät, esitys n:o 16, s. 1–2.

³²⁹ Muutetun lakiehdotuksen 11 §:n 2 momenttiin valiokunta teki prokuraattorin toimivaltaa ylimpänä syyttäjänä koskevan lisäyksen, jonka mukaan, niissä tapauksissa, joissa keisari katsoo tarpeelliseksi määrätä hallituksen jäsenen pantavaksi syytteen lakiehdotuksessa (6 §) tarkoitetusta lainvastaisesta menettelystä, syyttäjänä voi olla prokuraattorille vaihtoehtoisesti myös muu keisarin hänen sijaansa määräämä henkilö. Lisäyksellä pyrittiin korostamaan vuoden 1772 HM:n 32 §:n mukaisen hallitsijatoimivallan eräänlaisen jatkuvuutta siitä huolimatta, että hallitsijan aiempi toimivalta lakiehdotuksen kokonaisuuden ja ehdotuksen 6 §:ään kohdistuvan 11 §:n 2 momentin viittaussäännöksen johdosta huomattavasti rajoittui. 1905–1906 vp, es. n:o 16, perustuslakivaliokunnan mietintö, s. 24.

alan uudelleenmäärittelyä käsitteen hallituksen jäsen osalta. Viimeksi mainittu muutos koski nimenomaisesti myös senaatin prokuraattoria.

Mietinnössään perustuslakivaliokunta nimittäin lausui (s. 18–19), olleen valiokunnan mielestä sängen tärkeää, että se laki, jonka säätämistä esityksessä ehdotettiin, sovellettiin kaikkiin niihin virkamiehiin, joiden toiminnasta laillisuuden ja hallituksen hoidon ylläpitäminen riippuu, jolloin näihin oli luettava keisarillisen senaatin prokuraattori. Valiokunnan mukaan siitä tavasta, jolla prokuraattori virkaansa hoiti riippui suuresta määrin yhteiskunnan oikeusturvallisuuden tunne. Tällöin valiokunta katsoi yksimielisesti lakiehdotuksen olevan suuresti puutteellinen, ellei sen määräyksiä ulotettu prokuraattorin virkatoimintaan. Tämän näkemyksen perusteella muutetun lakiehdotuksen 9 §:ssä mainittiin myös prokuraattori³³⁰.

Hallituksen jäsenten vastuunalaisuutta koskevan lain jäätyä vahvistamatta vuosien 1905–1906 lakiehdotusten perusteella asia tuli uudelleen ajankohitaiseksi Venäjän maaliskuun 1917 vallankumouksen Suomessa käynnistämien lainsäädäntötoimenpiteiden myötä. Maaliskuun manifestilla Suomen uudelle senaatille annetut valtuudet lainsäädäntövalmistelun aloittamiseen johtivat myös hallituksen jäsenten vastuunalaisuutta koskevan asiakokonaisuuden tuloon senaatin perustuslakikomitean käsiteltäväksi. Senaatin 31.3.1917 tekemässä komitean asettamispäätöksessä mainittiin muun ohella nimenomaisesti komitean tehtävän olevan kiireellisesti laatia ehdotus hallituksen saatamisesta eduskunnalle vastuunalaiseksi³³¹.

³³⁰ Myös ministerivaltiosihteeri ja hänen apulaisensa lisättiin muutetun lakiehdotuksen soveltamisalaan. Tämä muutos poistettiin kuitenkin asian jatkokäsittelyssä ja säädyt ehdottivat nimenomaisen esityksen antamista ministerivaltiosihteeriä ja hänen apulaistaan koskevana. Perustuslakivaliokunnan mietintö, s. 19, 23, vastalause I, s. 25, valiokunnan ehdotus säätyjen eriävien päätösten yhteensovittamiseksi, s. 3, valiokunnan toinen ehdotus säätyjen eriävien päätösten yhteensovittamiseksi sekä Suomen Valtiosäätyjen alamainen vastaus, s. 11.

Mm. Tyynilä (1992, s. 316 ss.) on tarkastellut esityksen syntytaustaa myös »parlamentarismin ensioireita senaatissa» havaiten. Tyynilän ja Blomstedtin (s. 211 ss. ja 253 ss.) mukaan K. J. Ståhlbergin johtama parlamentaarinen ja R. A. Wreden johtama antiparlamentaarinen linja näyttäytyivät senaatin toiminnassa erityisesti vuoden 1906 eduskuntavaalien jälkeen ja vaikuttivat myös laillisuusperusteisen vastuunalaisuuden rajauksiin. Parlamentarismin johdonmukaiselle toteuttamiselle ei kuitenkaan toista sortokautta edeltävässä poliittisessa ilmastossa ollut – kuten myös perustuslakivaliokunta mietinnössään vastuunalaisuutta koskevasta esityksestä totesi (s. 3) – mahdollisuuksia, minkä johdosta hallituksen jäsenten vastuunalaisuutta koskevat ehdotukset saivat edellä todetun siällön.

³³¹ Senaatin talousosaston pöytäkirja 31.3.1917, s. 400.

8.3 Perustuslakikomitea ja prokuraattorin vastuunalaisuuden ulottuvuudet: laillisuusperusteisen vastuun ensisijaisuus

Perustuslakikomitea aloitti hallituksen jäsenten vastuunalaisuutta koskevan lakiehdotuksen, joka sittemmin sisältyi komitean mietintöön n:o 2³³², valmistelun huhtikuun alussa 1917. Kokouksessaan 11.4.1917 komitea keskusteli alustavasti hallituksen vastuunalaisuuden toteuttamisvaihtoehtoista, jolloin käsiteltiin lähinnä kahta jo vuoden 1905–1906 valmistelussa esitettyä³³³ vastuunalaisuuden kohdentumiskohtaa, toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta ja lainmukaisuutta. Komitean enemmistö³³⁴ katsoi tällöin, että virkatoiminnan lainmukaisuutta koskeva säännöstö tuli eriyttää omaan säädökseensä, minkä johdosta tarkoituksenmukaisuuden arviointia koskevat säännökset, siltä osin kuin nähtiin tarpeelliseksi, voitaisiin sisällyttää valtiopäiväjärjestykseen ottaen niissä kantaa mm. hallituksen parlamentaariseen valvontaan³³⁵.

Komitean enemmistön tukiessa siten perustuslakivaliokunnan vuonna 1906 ilmaisemaa näkemystä siitä, että oikeudellinen syyte voi aiheutua ainoastaan toimenpiteistä, jotka eivät ole lainmukaisia, jolloin tarkoituksenmukaisuusperusteinen tai parlamentaarinen vastuu³³⁶ eivät voi kuulua oikeudellisten syytetoimenpiteiden toteuttamismahdollisuuksia määrittelevän sääntelyn, siis lainvastaista menettelyä nimenomaisesti koskevan säädöksen piiri-

³³² Ehdotus laiksi Suomen eduskunnan oikeudesta tarkastaa hallituksenjäsenten virkatoimien lainmukaisuutta (perustuslakikomitean mietintö n:o 2, annettu 24.4.1917, sisältyy komitean arkistomateriaaliin kansiossa I, KA).

³³³ Esim. 1905–1906 väliaikaiset valtiopäivät, esitys n:o 16, perustuslakivaliokunnan mietintö s. 3.

³³⁴ Erityisesti Wrede, Paasikivi ja Danielson-Kalmari, sosiaalidemokraatit toisin.

³³⁵ Ajatuksen esitti painokkaimmin R. A. Wrede, jonka näkemykset parlamentarismien ja tarkoituksenmukaisuusperusteisen vastuunalaisuuden toissijaisuudesta ja ainakin osittaisesta tarpeettomuudesta hallituksen ja eduskunnan välisessä suhteessa osoittautuvat johdonmukaiseksi jatkoksi hänen aiemmalle ajattelulleen ja toiminnalleen mm. vuosien 1905–1906 lainsäädäntöhankkeissa. Wreden antiparlamentaaristen näkemysten vaikutuksia on sivuttu jo edellä monarkististen hallitusmuotoehdotusten käsittelyssä, s. 109 ja 114. Ks. myös esim. Tynnilä 1992, s. 316 ss. ja yleisemmin esim. Federley, s. 139–165.

³³⁶ Vastuun muotojen sekä tarkoituksenmukaisuusperusteisen ja parlamentaarisen vastuun eroavuuksien suhteen on tässä tutkimuksessa omaksuttu mm. Erichin (1925, s. 67 ss. ja 81 ss.) tekemä erittely, jonka mukaan poliittinen vastuunalaisuus tarkoittaa vastuuta toimenpiteiden (virkatoimien) tarkoituksenmukaisuudesta, jolloin tämä tarkoituksenmukaisuus on vastuunalaisuuden objektiivinen arvosteluperuste. Parlamentaarisen vastuun ytimenä puolestaan on eduskunnan luottamus ja sen ilmaiseminen, mikä johtaa vastuunalaisuuden riippuvuuteen subjektiivisesta arvosteluperusteesta, eduskunnan (enemmistön)

riin, komitean sosiaalidemokraatit, erityisesti O.W. Kuusinen esittivät osittain eriäviä mielipiteitä.

Sosiaalidemokraattien eduskunnan asemaa korkeimman vallan käyttäjänä voimakkaasti korostava, puolueen enemmistöasemaan eduskunnassa nojautuva näkemys lähti – kuten edellä on prokuraattorin nimittämisoikeutta koskevan komiteatyön käsittelyn yhteydessä todettu – siitä, että hallituksen jäsenten (käsitteen laajaa tulkintaa noudattaen, ks. jäljempänä s. 142) vastuunalaisuuden tuli toteutua paitsi laillisuusperustein myös eduskunnan oikeutena valvoa hallituksen jäsenten toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta. Viimeksi mainittu asiointi tuli tällöin toteuttaa eduskunnan vahvana vaikuttamisena hallituksen jäsenten nimittämiseen (ensivaiheessa, venäläisen kenraalikuvernöörin ja väliaikaisen hallituksen vielä ollessa tosiasiallisina keisarin vallan käyttäjinä eduskunnan virkaesitysoikeutta perustamalla ja laajentamalla sekä myöhemmin, eduskunnan nimenomaisten valtaoikeuksien tultua toteutuksi (valtalaki), eduskunnalle siirtyvän nimittämisoikeuden kautta) ja heidän virassa toimimisensa jatkuvuuteen (luottamuksen toteaminen ja eduskunnan mahdollisuudet päättää hallituksen jatkuvuudesta myös tarkoituksenmukaisuusperusteella). Tämän perusteella sosiaalidemokraatit viittasivat siten paitsi parlamentarismien toteuttamisen tarpeellisuuteen myös mahdollisuuteen säätää eduskunta-aloitteisesta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta valtiopäiväjärjestyksen muutosten lisäksi myös hallituksen jäsenten vastuunalaisuutta koskevassa erityislaissa³³⁷.

Komitean enemmistön jo työn alkuvaiheessa ilmennyt kanta vahvistui kuitenkin komitean näkemykseksi laadittaessa säännöskohdittain ehdotusta hallituksen jäsenten vastuunalaisuudesta. Huhtikuun loppupuolella komitean aiempien keskustelujen perusteella lopullisesti valmisteltu ehdotusluonnos sisälsikin vastuunalaisuuden sisällön määriteltynä suurelta osin samoin kuin vuosien 1905–1906 ylimääräisillä valtiopäivillä käsitellyssä ehdotuksessa, kuitenkin siten, että keisarille kuuluneet valtaoikeudet hallituksen jä-

tahdosta. Tarkoituksenmukaisuusperusteinen ja parlamentaarinen vastuu yhdentyvät kuitenkin käytännössä luottamuksen toteamismenettelyssä: samalla kun eduskunta ilmaisee luottamuksensa tai epäluottamuksensa hallitukselle se ainakin hiljaisesti ottaa kantaa hallituksen toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen, joskaan ei yleensä hallituksen yksittäisten jäsenten virkatoimien suhteen eli tarkoituksenmukaisuusperusteita yksilöiden. – Parlamentarismien sisältöä ja toteuttamistapoja koskevista näkemyksistä perustuslakikomiteassa ks. myös edellä s. 67 ss.

³³⁷ Perustuslakikomitean pöytäkirja ja puheenjohtajan muistiinpanot kokouksesta 11.4.1917, komitean arkisto, kansio I, KA. – Parlamentarismien välinearvosta sosiaalidemokraattien kansansuvereenisuusnäkemysiin nojautuneelle valtiosääntöideologialle ks. edellä s. 70 ss.

senen lainvastaisesta menettelystä aiheutuvien syytetoimenpiteiden yhteydessä olivat eduskunnan käytettävissä. Olennaisimmat muutokset aiempaan nähden olivat komitean ehdotuksen 6 §:ssä määritellyn lainvastaisen menettelyn tunnusmerkistön laajentaminen koskemaan myös virkatoimintaa, johon on tahallisesti ryhdytty maan ilmeiseksi vahingoksi sekä ehdotuksen 7 §:ssä säännellyn tuomioistuimen kokoonpanon määrittely.

Komitean enemmistö lähti siis siitä, että hallituksen jäsenen, jollaiseksi vuosien 1905–1906 eduskuntakäsittelyssä esitettyjen perustelujen mukaisesti katsottiin myös prokuraattori (ks. edellä s. 136, perustuslakivaliokunnan mietinnön perustelmat), vastuunalaisuus oli ensisijaisesti luonteeltaan vastuuta lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa, jolloin sitä koskeva sääntely sijoitettiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä annettavaan erityislakiin. Tähän säädökseen viitattiin vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen 33 §:ssä. Tarkoituksenmukaisuusperusteella arvioitavaa vastuunalaisuutta määrittävät säännökset oli tällöin mahdollista ottaa osaksi valtiopäiväjärjestystä ja niitä laadittaessa arvioida parlamentarismin periaatteiden ulottuvuutta vastuunalaisuutta koskevaan asiakokonaisuuteen.

Sosiaalidemokraatit vastustivat komitean lopullisessa ehdotuksessa erityisesti lakiehdotuksen antamista perustuslain säätämisyjärjestyksessä³³⁸, 6 §:ssä todetun lainvastaisen menettelyn määrittelyä³³⁹ sekä senaatin oikeusosaston jäsenten jättämistä lakiehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle ja erityisen tuomioistuimen kokoonpanoa³⁴⁰.

Komitean enemmistön näkemysten mukaisesti annettuna komitean ehdotus (6 §) asetti prokuraattorin hallituksen jäsenenä siten eduskunnalle vastuunalaiseksi lainvastaisesta menettelystä, jollaisena pidettiin sitä, että 1) hän virkatoimessaan oli ollut avullisena ilmeiseen laittomuuteen tai sitä edistänyt, 2) hän maan ilmeiseksi vahingoksi oli tahallansa väärinkäyttänyt virka-asemaansa, mikä menettely oli katsottava virkarikokseksi, tai 3) hän oli muuten jossakin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti menetellyt. Mikäli edus-

³³⁸ Erityisesti Anton Kotosen vastalause komitean mietintöön n:o 2, 24.4.1917, komitean arkisto, kansio I, KA.

³³⁹ Sosiaalidemokraatit ehdottivat kompromissina tarkoituksenmukaisuusharkinnan puuttumiselle säännöslisäystä, jonka mukaan vastuu olisi syntynyt, »jos hän [hallituksen jäsen] muulla tavalla on tahallansa selvästi vahingoittanut maan todellista etua.» Vastalauseet komitean mietintöön n:o 2, ks. myös edellinen alaviite.

³⁴⁰ Laaksovirran, Kuusisen ja Sirolan vastalause, jossa vastustettiin erityisesti virkanimitettyjen korkeimpien oikeuksien presidenttien jäsenyyttä tuomioistuimessa. Sosiaalidemokraattien näkemys oli johdonmukainen heidän edellä (s. 70 ss.) tarkastellulle valtiosääntöideologialleen, jonka mukaan myös tuomiovallan käyttäminen oli eduskunnasta riippuvainen.

kunta, ehdotuksen 2–4 §:issä säänneltyjen, perustuslakivaliokunnan suorittamien toimenpiteiden seurauksena päätti syytteen nostamisesta prokuraattoria vastaan, perustuslakivaliokunta oli ehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan toimivaltainen määräämään syyttäjän. 8 §:n 2 momentin mukaan tuomioistuimen antamasta tuomiosta voitiin myöntää armahdus ainoastaan sen esityksestä³⁴¹.

8.4 Hallituksen jäsenen ja prokuraattorin tarkoituksenmukaisuusperusteinen ja parlamentaarinen vastuu: lisäykset valtiopäiväjärjestykseen

Hallituksen jäsenten toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuuden valvontaa ja hallituksen parlamentaarista suhdetta eduskuntaan nähden koskevien säännösten valmistelu käynnistyi perustuslakikomiteassa heti laillisuusperusteisen vastuunalaisuuden arvioinnin jälkeen. Kokouksessaan 20.4.1917 komitea otti alustavasti kantaa tarkoituksenmukaisuusperustein toteutuvan vastuunalaisuuden toteuttamiseen Suomessa valmisteltavassa perustuslakikokonaisuudessa.

Erityisesti pitäessään uuden hallitusmuodon, johon hallituksen jäsenten tarkoituksenmukaisuusperusteista ja parlamentaarista vastuunalaisuutta koskevat säännökset johdonmukaisemmin olisivat kuuluneet³⁴², voimaantuloa Suomen ja Venäjän väliseen asemaan liittyvistä poliittisista syistä vaikeasti ennakoitavana, komitean jäsenet, jotka pitivät sääntelyä tarpeellisenä (enemmistö, lähinnä sosiaalidemokraatit, maalaisliittolaiset ja Ståhlberg) arvioivat, että sääntely tulisi nopeamman ratkaisun saamiseksi liittää voimassaolevaan valtiopäiväjärjestykseen³⁴³.

³⁴¹ Komitean sosiaalidemokraattisten jäsenten eduskunnan toimivaltaa korostava näkemys ilmeni myös vastalauseena 8 §:n 2 momentin säännöstä kohtaan. Komitean ehdotuksen liitteenä olevissa vastalauseissa he ehdottivat, että armahduksen myöntämisen edellytyksenä olisi lisäksi eduskunnan suostumus. On helposti oletettavissa, että sosiaalidemokraatit pelkäsivät armahdusoikeuden eduskunnasta riippumattoman käyttämisen vähentävän eduskunnan tosiasiallista toimivaltaa vastuunalaisuuden toteuttamisessa. Perustuslakikomitean mietintö n:o 2 vastalauseineen, komitean arkisto, kansio I, KA.

³⁴² Myöhemmistä säännöksistä hallitusmuotovalmistelussa ks. jäljempänä tutkimusjakson II luku 8.6 ja tutkimusjakson V luku 3 sekä esim. Jyräki 1981, s. 83 ss.

³⁴³ Perustuslakikomitean pöytäkirja 20.4.1917 sekä puheenjohtajan muistiinpanot, komitean arkisto, kansio I, KA. Enemmistön näkemyseroista parlamentarismien luonteen suhteen ks. edellä s. 67 ss. – Aiemmin on jo kiinnitetty huomiota siihen, että parlamentarismien kannatettavuutta lisäsivät ennen itsenäistymistä pyrkimykset estää venäläinen vaikutusvalta hallituksen asettamiseen. Ks. edellä s. 79.

Tällöin sosiaalidemokraatit, joiden näkemykset tarkoituksenmukaisuusvalvonnan ja parlamentarismien periaatteen tarpeellisuudesta hallituksen toimienpiteiden seurannassa perustuivat edellä todettuihin näkökohtiin eduskunnan vahvasta asemasta, esittivät nimenomaisen, tarkoituksenmukaisuusvastuun ja parlamentarismien periaatteen yhdistävän säännöksen ottamista perustuslakiin. Anton Kotosen komitealle antamassa ehdotuksessa valtiopäiväjärjestyksen 3 luvun 32 §:n, johon sisältyivät säännökset kansanedustajan senaatin jäsenelle esittämästä kirjallisesta kysymyksestä, täydentämistä ehdotettiin siten, että 32 §:n uudessa 1 momentissa säädettäisiin hallituksen jäsenen virkatoiminnan riippuvuudesta eduskunnan luottamuksesta. Lisäksi ehdotukseen sisältyivät säännökset välikysymysmenettelystä³⁴⁴.

Kotosen ehdotuksen perusteella 20.4.1917 käydyssä keskustelussa komitean enemmistö³⁴⁵ alustavasti piti välikysymysmenettelyn täsmentämistä valtiopäiväjärjestyksessä mahdollisena, jolloin käsiteltiin eräitä Kotosen ehdotuksen yksityiskohtia. Komitean kokouksessa 25.4.1917 asiaa käsiteltiin edelleen lähinnä R. A. Wreden esittämän, muiden valtioiden oikeusjärjestysten sisältöä asian osalta koskevan selvityksen perusteella³⁴⁶. Siirryttäessä 28.4.1917 käsittelemään nimenomaista, hallituksen jäsenen tarkoituksenmukaisuusperusteista ja parlamentaarista vastuunalaisuutta koskevaa säännöstä komitean jäsenten näkemykset poikkesivat huomattavasti toisistaan³⁴⁷.

Komitean enemmistön mielipiteen mukaisesti säännös sijoitettiin komitean ehdottamaksi valtiopäiväjärjestyksen 32 §:n uudeksi 1 momentiksi. Sen mukaan senaatin jäsenet, jotka nimitettiin Suomen eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä, olivat virkatoimistaan eduskunnalle vastuunalaiset,

³⁴⁴ Kotosen ehdotus perustuslakikomitean asiakirjoissa, komitean arkisto, kansio I, KA.

³⁴⁵ Vastustavalla kannalla lähinnä Wrede ja Paasikivi, poissa Kuusinen.

³⁴⁶ Wreden esityksestä välittyy kuva mm. komitean pöytäkirja-aineiston ja Ståhlbergin muistiinpanojen perusteella. Nämä viittaavat siihen, että Wrede korosti vertailukohdaksi varsinkin Ruotsin järjestelmää, jonka piirteitä hän myöhemmin eritteli varsinkin prokuraattori-oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen keskinäisen aseman osalta. Ks. jäljempänä s. 206 ss. Perustuslakikomitean pöytäkirja 25.4.1917, komitean arkisto, kansio I, KA.

³⁴⁷ Kotosen ehdotettua säännöksen ottamista valtiopäiväjärjestyksen 32 §:n uudeksi 1 momentiksi Wrede vastusti ehdotusta ja katsoi säännöksen tarpeettomaksi koristeeksi, joka mahdollisesti voitaisiin ottaa uuteen hallitusmuotoon, ei kuitenkaan valtiopäiväjärjestykseen, joka säänteli asioiden käsittelyä valtiopäivillä. Paasikivi ja Danielson-Kalmari yhtyivät Wreden näkemyksiin. Alkio puolestaan katsoi säännöksen velvoittavan kansanvaltaista hallitusta ja Ståhlberg, vaikkakin katsoi säännöksen sopivan paremmin hallitusmuotoon, piti mahdollisena sen ottamista VJ 32 §:n uudeksi 1 momentiksi, joka toimisi selventävänä johdantona 32 §:n muille momenteille (välikysymysmenettely). Kuusinen katsoi perustelluksi sijoittaa säännös VJ 33 §:n 1 momentiksi. Perustuslakikomitean pöytäkirja 28.4.1917, komitean arkisto, kansio I, KA.

kaikki yhteisesti hallituksen toiminnan yleisestä suunnasta ja kukin erikseen omista virkatoimistaan³⁴⁸.

Komitean enemmistön siten kannatettua tarkoituksenmukaisuusperusteista vastuunalaisuutta ja parlamentarismia ilmentävän säännöksen ottamista perustuslakiin (hallitusmuotovalmistelun oletetun keston vuoksi valtiopäiväjärjestykseen) komitea siirtyi keskustelemaan siitä, tulisiko vastuunalaisuuden kohdetta nimittää säännöksessä hallituksen vai senaatin jäseneksi. Tämän kysymyksen ratkaisun yhteydessä määriteltiin myös prokuraattorin vastuunalaisuuden ulottuvuudet.

Lähinnä ministerivaltiosihteerin asemaa tarkastellen³⁴⁹ komitea päätyi ensin lähinnä sosiaalidemokraattien aloitteesta (ks. myös edellä s. 138) kannattamaan nimitystä senaatin jäsenet, jolloin kuitenkin käytiin keskustelua nimityksen kattavuudesta. Sosiaalidemokraattien enemmistön (Kuusinen, Laaksovirta ja Sirola) jättäydyttyä edellä todetuin (s. 81) tavoin pois komitean työstä toukokuun alussa komitea tuli kuitenkin toiseen lopputulokseen. 5.5.1917 pidetyssä kokouksessaan komitea päätti käyttää lopullisessa säännöshedotuksessaan nimitystä hallituksen jäsenet. Syy muutokseen liittyy komitean enemmistöksi sosiaalidemokraattien poistuttua muodostuneiden näkemysten vastustukseen tarkoituksenmukaisuusperusteisen ja parlamentaarisen vastuunalaisuuden laajaa tulkintaa kohtaan.

Sosiaalidemokraattien edellytettyä jo laillisuusperusteisen vastuunalaisuuden käsittelyn yhteydessä sen ulottamista koskemaan myös senaatin oikeusosaston jäseniä he olivat esittäneet saman vaatimuksen myös uuden VJ 32 §:n 1 momentin soveltamisalan osalta. Komitean voimasuhteiden muuttua katsoivat muuhun kuin laillisuusperusteiseen vastuunalaisuuteen epäilevästi suhtautuvat ja sen suppeaa sovellettavuutta kannattavat komitean jäsenet (lähinnä Wrede, Paasikivi ja Danielson-Kalmari, ettei vastuunalaisuutta tullut ulottaa koskemaan senaatin oikeusosaston jäseniä, mikä tulkinta oli vakiinnutettavissa käyttämällä vastuunalaisuuden kohteesta uudessa säännöksessä nimitystä hallituksen jäsen³⁵⁰.

Tämä eduskunnan valvontatoimivaltaa senaattiin – erityisesti sen tuomiovaltaa käyttävään osaan – nähden rajoittava, parlamentarismien laajaan sovel-

³⁴⁸ Perustuslakikomitean mietintö n:o 3, ehdotus vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen 32 §:n muuttamiseksi.

³⁴⁹ Ks. myös ministerivaltiosihteerin asemaa koskeneet huomautukset edellä vuosien 1905–1906 lainsäädäntöprosessin tarkastelun yhteydessä, s. 136.

³⁵⁰ Myöhemmässä hallituksen esityksessä senaatin talousosaston jäsen, ks. jäljempänä s. 145 ss. Komitean muut kuin sosiaalidemokraattiset jäsenet kannattivat tuomiovaltan riippumattomuutta eduskunnan valvonnasta.

tamiseen epäilevästi suhtautuva näkemys oli vaikuttanut prokuraattorin vastuunlaisuutta koskeviin tulkintoihin komiteassa jo hiukan aiemmin.

J.K. Paasikivi esitti 3.5.1917 pidetyssä komitean kokouksessa, jossa valtiopäiväjärjestyksen 32 §:n uutta 1 momenttia tarkastettiin, ettei säännöstä tullut soveltaa prokuraattoriin. Samassa yhteydessä R.A. Wrede katsoi, ettei prokuraattorin pitänyt olla valittava eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä siten kuin säännös edellytti. J.R. Danielson-Kalmari yhtyi Wreden näkemykseen. Katsoessaan, ettei eduskunnalla tullut olla mahdollisuutta prokuraattorin toiminnan tarkoituksenmukaisuuden arvosteluun VJ 32 §:n 1 momentista johtuvassa epäluottamusmenettelyssä Wrede huomautti lisäksi myös mahdollisuudesta tarvittaessa ottaa tulevaan hallitusmuotoon säännös eduskunnan omasta laillisuusvalvojasta, joka voisi instituutiona vastata Ruotsin valtiopäivien oikeusasiamiestä (riksdagens ombudsman)³⁵¹. Tällöin K. J. Ståhlberg ehdotti VJ 32 §:ään lisättäväksi erillisen säännöksen, jonka mukaan prokuraattoriin oli soveltuvin kohdin sovellettavissa mitä 32 §:ssä säädetään.

Ståhlbergin ehdotus hyväksyttiin komitean lopullisen ehdotuksen VJ 32 §:n uudeksi 5 momentiksi. Sen hyväksyttävyyteen tarkoituksenmukaisuusperusteiseen ja parlamentaariseen vastuuseen varauksin suhtautuvien komitean jäsenten piirissä vaikutti mitä ilmeisimmin keskeisesti se, että ehdotukseen ei liittynyt 32 §:n 1 momentin muuttamista nimenomaisesti myös prokuraattoria koskevaksi, minkä johdosta prokuraattorin tarkoituksenmukaisuusperusteinen ja parlamentaarinen vastuu oli päinvastoin mahdollista nähdä korostetusti erilaisena kuin 1 momentin soveltamisalaan kuuluvan hallituksen (siis senaatin talousosaston) jäsenen, jolloin se sisälsi, kuten komitean ehdotuksen perusteella laaditussa hallituksen esityksessä sittemmin mainittiinkin (ks. s. 145), lähinnä vain velvollisuuden vastata eduskunnan VJ 32 §:n nojalla tekemiin kysymyksiin ja välikysymyksiin.

Siten prokuraattorin laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperusteinen sekä parlamentaarinen vastuunalaisuus sekä riippuvuus eduskunnan luottamuksesta toteutuivat perustuslakikomitean ehdotuksissa huomattavassa määrin aiemman, mm. vuosien 1905–1906 säädösvalmistelussa ilmenneen, hallituksen jäsenten ja prokuraattorin laillisuusperusteista vastuuta ensisijaistaneen suuntauksen mukaisesti. Tämä näkyi toisaalta siinä, että prokuraattorin laillisuusperusteinen vastuu määriteltiin komitean ehdotuksissa suurelta osin vuosien 1905–1906 ehdotusten tunnusmerkistöjä vastaavalla tavalla ilman sosiaalidemokraattien kannattamaa sääntelyä yleisemmästä vastuusta tarkoituksen-

³⁵¹ Wreden näkemyksiä oikeusasiamiehen merkityksestä valtiopäivien omana laillisuusvalvojana tarkastellaan lähemmin tutkimuksen pääjaksossa IV.

mukaisuuden ja maan edun arvioinnin suuntaan, toisaalta siinä, että prokuraattorin tarkoituksenmukaisuusperusteinen ja parlamentaarinen vastuu rajoittui komitean ehdotuksissa vähäiseksi: prokuraattorin oli vastattava eduskunnan hänelle esittämiin kysymyksiin ja välikysymyksiin, mutta muut valtiopäiväjärjestyksen 32 §:n luottamussäännöksen vaikutukset eivät kohdentuneet prokuraattoriin kuten hallituksen jäseniin.

Kun perustuslakikomitean prokuraattorin vastuunalaisuutta koskevien ehdotusten taustalla siten on selvästi havaittavissa prokuraattorin virkatointien valvontaa koskevien eduskunnan toimivaltuuksien rajautuminen ainoastaan laillisuusperusteista, tunnusmerkistökohtaista valvontaa tarkoittavaksi, voidaan komitean ehdotukset luontevasti nähdä osana pyrkimyksiä prokuraattori-instituution säilyttämiseen nimenomaan korkeimman hallitusvallan yhteydessä, valtiopäivien toiminnasta mahdollisimman riippumattomana. Prokuraattorin vastuunalaisuuden sääntely asettuu tällöin osaksi perustuslakikomitean enemmistön kannattamaa vallanjakoa hallituksen ja eduskunnan välillä tavalla, joka ilmeni komitean hallitusmuotovalmistelussa monin edellä ja jäljempänä tarkastelluin yksityiskohdin³⁵².

8.5 Kesän 1917 eduskuntakäsittely: vastuunalaisuuden laajentuminen

Senaatin annettua perustuslakikomitean ehdotuksiin perustuvat esityksensä hallituksen jäsenten virkatointien lainmukaisuuden tarkastamisesta sekä vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen muuttamiseksi eduskunnalle toukokuussa 1917 eduskunnan perustuslakivaliokunta, jossa sosiaalidemokraatit olivat enemmistönä, muutti hallituksen jäsenten virkatointien lainmukaisuuden tarkastamista koskevaa esitystä sosiaalidemokraattien jo perustuslakikomiteassa ehdottamalla tavalla. (Siten hallituksen jäsenten virkatointien lainmukaisuuden tarkastaminen ulotettiin koskemaan myös senaatin oikeusosaston jäseniä ja lainvastaisen virkatoinen määrittelyä lakiehdotuksen 6 §:ssä muutettiin.) Myöhemmässä eduskuntakäsittelyssä nämä muutokset pysytettiin (ks. kuitenkin jäljempänä erityistuomioistuimen kokoonpanoa koskevat säännökset, s. 147 ss.)³⁵³.

Hallituksen jäsenen tarkoituksenmukaisuusperusteista ja parlamentaarista vastuuta koskeva esitys puolestaan ei prokuraattoria koskevin osin muuttanut eduskuntakäsittelyn aikana. Perustuslakikomiteassa hahmoteltu prokuraat-

³⁵² Perustuslakikomitean enemmistön (pl. sosiaalidemokraatit ja osittain maalaisliitto) valtiosääntöajattelun taustasta ja kehityksestä ks. tältä osin tarkemmin esim. Jyräki (1989, s. 488), joka analysoi lujan hallitusvallan periaatteen korostumista ja eduskuntaa kohtaan tunnettujen poliittisten epäluulojen kasvua komitean toiminnassa syksyyn 1917.

³⁵³ 1917 I vp, pöytäkirjat touko-kesäkuu 1917.

torin soveltuvien kohdoin toteutuva vastuunalaisuus ilmensi eduskunnan hyväksymässä muodossakin sen osittain tulkinnanvaraisen, jo hallituksen esityksen perusteluissa lausutun³⁵⁴ sisällön, jonka mukaan prokuraattorillekin oli mahdollista tehdä VJ 32 §:ssä tarkoitettuja kysymyksiä ja välikysymyksiä. Eduskuntakäsittelyssä, joka valtaosaltaan keskittyi senaatin talousosaston jäsenten eli varsinaisen hallituksen parlamentaarisen vastuun toteutumis-
muotojen, kysymys- ja välikysymysmenettelyjen vaikutuksiin ja yksityiskoh-
tiin, ei tehty varsinaisia arvioita tai johtopäätöksiä siitä, millaisena proku-
raattorin parlamentaarinen vastuunalaisuus voisi eduskunnan ja hallituksen
sekä vielä järjestymättä olevan Suomen ja Venäjän oikeussuhteen valtakö-
naisuuksissa toteutua.

Kesän 1917 poliittinen tilanne, joka eduskunnan toimivaltaa koskevine
arvioineineen kulminoitui valtalain syntyyn, heijastui voimakkaasti myös
sekä hallituksen jäsenten vastuunalaisuutta koskeneiden esitysten käsittelyyn
eduskunnassa että niiden myöhempään tulevaisuuteen. Eduskunta nimittäin
hyväksyi esityksiin sisältyneet, osittain muutetut lakiehdotukset »Eduskun-
nan myötävaikutuksella määrättävällä tavalla vahvistettavaksi ja voimaan saa-
tettavaksi»³⁵⁵.

8.6 Svinhufvudin senaatin uudet esitykset

Eduskunnan toimivaltaa korkeimman vallan käyttäjänä Suomessa korosta-
neiden näkemysten jäätyä eduskunnan hajoitusmanifestin ja sitä seurannei-
den tapahtumien seurauksena vähemmistöön eduskunnan hyväksymät vas-
tuunalaisuussäännökset tulivat kuitenkin pian uudelleen käsiteltäviksi.

Eduskunnan hyväksymien lakiehdotusten jäätyä eduskunnan hajoittami-
sen jälkeen väliaikaisen hallituksen vahvistamatta Svinhufvudin vastanimi-
tetty senaatti antoi joulukuun 3. päivänä 1917 eduskunnalle uudet esitykset
hallituksen jäsenten virkatoimien laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden tar-
kastamisesta. Nämä esitykset annettiin eduskunnan aiemmin hyväksymistä
lakiehdotuksista poikkeavina kahdesta syystä, jotka mainittiin esitysten pe-
rusteluissa³⁵⁶.

³⁵⁴ 1917 I vp, HE n:o 5, s. 4.

³⁵⁵ Ks. myös s. 77–80.

³⁵⁶ Hallituksen esitys Suomen Eduskunnalle laiksi oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston
jäsenten ja prokuraattorin virkatoimien lainmukaisuutta, HE n:o 6, 1917 II vp, ingressi s.
1; Hallituksen esitys Suomen Eduskunnalle laiksi 20 päivänä heinäkuuta 1906 annetun
valtiopäiväjärjestyksen 32, 46 ja 51 §:n muuttamisesta toisin kuuluviksi, HE n:o 7, 1917
II vp, ingressi s. 1.

Esityksillä haluttiin sekä johdonmukaistaa eduskunnan aiemmin hyväksymää ehdotusta uuden, eduskunnan käsiteltävänä olevan hallitusmuotoehdotuksen kanssa että saattaa uudelleen eduskunnassa ratkaistaviksi eräät aiemmassa eduskuntakäsittelyssä tehdyt muutosehdotukset. Erityisesti viimeksi mainittu syy merkitsi kesän 1917 poliittisesti kiistanalaisten ja suurelta osin sosiaalidemokraattien vaatimusten mukaisesti hyväksytyjen säännöskohtien käsittelemistä uudelleen syksyn eduskuntavaalien ja Venäjän tapahtumien seurauksena muuttuneessa poliittisessa asetelmassa.

8.6.1 Hallituksen jäsenen ja prokuraattorin laillisuusperusteinen vastuu

Hallituksen jäsenten virkatointen lainmukaisuuden tarkastamista koskevan esityksen osalta merkitsi ensin mainittu syy paitsi lakiehdotuksen nimikkeistön muuttamista hallitusmuotoehdotuksessa käytetyn nimikkeistön mukaiseksi³⁵⁷ myös erityisen, lakiehdotuksen mukaista vastuuta arvioivan tuomioistuimen kokoonpanosäännöksen muuttamista viittaussäännöksi hallitusmuotoon.

Aiemman lakiehdotuksen käsittelyssä esitettyjen muutosehdotusten osalta senaatin uusi esitys pyrki palauttamaan lakiehdotuksen perustuslakikomiteassa valmisteltuun muotoonsa ja siten peruuttamaan lähinnä sosiaalidemokraattien ehdotuksesta tehdyt, eduskunnan toimivaltaa laajentavat ja eduskunnan hyväksymät muutokset. Tämä senaatin pyrkimys selittyy johdonmukaisesti porvarillisten puolueiden (lukuunottamatta suurelta osin maalaisliittoa) piirissä varsinkin syksyn 1917 eduskuntavaalien jälkeen voimistuneeseen näkemykseen senaatin ensisijaisesta asemasta tosiasiallisesti korkeimman vallan käyttäjänä, joka oli erityisesti ilmennyt aiemmassa tutkimuksessa³⁵⁸ laajalti analysoidussa P.E. Svinhufvudin senaatin asettamisprosessissa (Svinhufvudin näkemyksistä senaatin ja eduskunnan toimivaltasuhteista maras-joulukuussa 1917 ks. edellä s. 87–88).

Siten senaatin uudessa esityksessä ehdotettiin valtioneuvoston jäsenen ja prokuraattorin lainvastaisen menettelyn tunnusmerkistöjen säätämistä perustuslakikomitean ehdottamassa muodossa ilman sosiaalidemokraattien ehdottamaa sääntelyä virka-aseman väärinkäyttämistä maan ilmeiseksi vahingoksi

³⁵⁷ Hallituksen jäsenet olivat uudessa ehdotuksessa hallitusmuotoehdotuksen mukaisesti valtioneuvoston jäseniä ja ministerivaltiosihteeri sekä hänen apulaisensa oli poistettu sääntelyn piiristä.

³⁵⁸ Ks. viitteet s. 86–89.

tilanteessa, jossa menettely ei ole rikkonut yleistä lakia, vaan muuten koitunut maan ilmeiseksi vahingoksi³⁵⁹.

Senaatin esitykseen ei myöskään sisältynyt eduskunnan aiemmin hyväksymän ehdotuksen 9 §:n tavoin vastuunalaisuuden ulottamista myös lainkäyttöä koskeviin hallituksen jäsenten toimenpiteisiin, minkä johdosta esityksen mukainen lakiehdotus ei ollut sovellettavissa senaatin oikeusosaston jäseniin tai senaatin talousosaston hallinto-oikeuden lainkäyttäjinä toimiviin jäseniin. Lisäksi senaatin esityksestä puuttui eduskunnan aiemmin hyväksymä säännös (8 §:n 4 momentti) eduskunnan toimivallasta antaa suostumuksensa armahduksen myöntämiseen lain perusteella annettuun tuomioon.

Senaatin uuden esityksen käsittely eduskunnassa vuodenvaihteessa 1917–1918 ilmensi muuttuneita poliittisia voimasuhteita. Sosiaalidemokraattien jäätyä syksyn 1917 eduskuntavaalien jälkeen asetetussa perustuslakivaliokunnassa vähemmistöön ja maalaisliiton sekä ns. itsenäisyysmiesten etäännyttyä varsinkin suurlakon tapahtumien seurauksena yhteistyöstä sosiaalidemokraattien kanssa³⁶⁰ perustuslakivaliokunnan enemmistö hyväksyi senaatin uuden esityksen, kuitenkin siten, että lakiehdotuksen viittaussäännöstä hallitusmuotoon erityisen tuomioistuimen osalta pidettiin lakiehdotuksen epäsuotavana riippuvuutena hallitusmuodosta ja sen säätämisaikahkohdasta, minkä johdosta perustuslakivaliokunta ehdotti nimenomaisen tuomioistuimen kokoonpanoa koskevan säännöksen ottamista lakiehdotuksen 7 §:ään³⁶¹.

Säännöksessä eduskunnan vaikutusmahdollisuudet tuomioistuimen kokoonpanoon olivat olennaisesti perustuslakikomitean ja eduskunnan aiemmin hyväksymää säännöstä vähäisemmät, sillä kokoonpanon muodostivat (perustuslakikomitean hallitusmuotoehdotuksen mukaan tasavallan presidentin nimittämät) korkeimman oikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden³⁶² sekä hovioikeuksien presidentit ja yliopiston lainopillisen tiedekunnan kolmeksi vuodeksi valitsema professori sekä kuusi muuta jäsentä, jotka eduskunnan valitsijamiehet valitsivat kolmeksi vuodeksi.

Sosiaalidemokraattien jätettyä 26.1.1918 perustuslakivaliokunnan enem-

³⁵⁹ Ks. myös perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä n:o 4, s. 3 ja eduskunnan vastaus esityksen johdosta, s. 2, 1917 I vp.

³⁶⁰ Ks. edellä s. 87.

³⁶¹ Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 8 hallituksen esityksestä n:o 6, s. 1–8, 1917 II vp, asiakirjat I.

³⁶² Lakiesitykset korkeimpien oikeuksien perustamisesta ja siten korkeimman lainkäytön eriyttämisestä senaatista oli esitelty senaatille toukokuussa 1917 ja annettu eduskunnalle saman vuoden kesäkuun alussa. Senaatin talousosaston pöytäkirja 7.5.1917, s. 106. Ks. tarkemmin myös esim. Tyynilä 1992, s. 350–355 ja Kastari 1964, s. 915–916.

mistön hylkäämän esityksensä³⁶³ senaatin esityksen hylkäämisestä ja eduskunnan vuoden 1917 ensimmäisillä valtiopäivillä hyväksymän lakiehdotuksen vahvistamisesta valtioneuvoston jäsenten ja prokuraattorin virkatointen lainmukaisuutta koskevan sääntelyn jatkokäsittely eduskunnassa keskeytyi sisällissotaan.

Jatkettaessa valtioneuvoston jäsenten ja prokuraattorin laillisuusperusteisen vastuunalaisuuden käsittelyä sisällissodan jälkeen kokoontuneessa eduskunnassa vaikutti monelta osin muuttunut poliittinen tilanne tammikuussa 1918 esitettyjen perustuslakivaliokunnan enemmistön sekä senaatin näkemysten toteutumiseen asian jatkokäsittelyssä. Uudessa tilanteessa eduskunta hyväksyi 28.5.1918 lain eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta keskeiseltä sisällöltään sellaisena kuin perustuslakivaliokunnan enemmistö oli tammikuussa 1918 esittänyt³⁶⁴. P.E. Svinhufvud vahvisti senaatin puheenjohtajana ja korkeimman vallan käyttäjänä lain 17.6.1918³⁶⁵.

8.6.2 Hallituksen jäsenen ja prokuraattorin tarkoituksenmukaisuusperusteinen ja parlamentaarinen vastuu

Hallituksen jäsenten, joihin myös senaatin prokuraattori asian aiemmassa käsittelyssä oli soveltuvin kohdin rinnastettu, parlamentaarista ja tarkoituksenmukaisuusperusteista vastuunalaisuutta koskevan, Svinhufvudin senaatin antaman uuden esityksen käsittely eduskunnassa liittyi laillisuusperusteista vastuuta sääntelevän esityksen tavoin perustuslakikomitean valmisteleman hallitusmuotoehdotuksen valmisteluun eduskuntavaalien jälkeen muuttuneessa poliittisessa ja valtiollisessa tilanteessa.

Syistä, joita on käsitelty edellä luvussa 8.6.1, senaatin uusi esitys valtiopäiväjärjestyksen 32, 46 ja 51 §:n muuttamisesta poikkesi eduskunnan ke-

³⁶³ Vastalause II perustuslakivaliokunnan mietintöön hallituksen esityksestä n:o 6, 1917 II vp, s. 8.

³⁶⁴ Ainoa muutos perustuslakivaliokunnan mietinnössä tammikuussa 1918 ehdotettuun oli lakiehdotuksen 9 §:n 2 momenttiin suuressa valiokunnassa lisättäväksi ehdotettu, lain soveltamisalaa lainkäyttöön nähdessä koskeva täsmennys, jonka mukaan, senaatin talousosastoon oli, kunnes valtioneuvosto oli asetettu, sovellettava, mitä tästä oli säädetty, ei kuitenkaan sen lainkäyttöön hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa. Täsmennys perustui Ernst Estlanderin johdolla 26.1. 1918 perustuslakivaliokunnan mietintöön vastalauseena liitettyyn täsmennysehdotukseen. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä n:o 6, 1917 II vp, s. 7.

³⁶⁵ Senaatin talousosaston pöytäkirja 17.6.1918.

sällä 1917 hyväksymästä lakiehdotuksesta eräiltä myös prokuraattorin vastuuta keskeisesti koskevilta osiltaan. Paitsi että esitys oli nimikkeellisesti johdonmukaistettu (ks. myös s. 146) uuden hallitusmuotoehdotuksen kanssa siitä puuttui eduskunnan aiemmin hyväksymän ehdotuksen 32 §:n 1 momentin perussäännös senaatin talousosaston jäsenten (valtioneuvoston jäsenten), jotka nimitetään eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä, virkatoimien vastuunalaisuudesta eduskunnalle.

Tämä johtui siitä, että myöhäisyyksyllä 1917 eduskunnalle annetun hallitusmuotoehdotuksen 31 §:ään ja 38 §:ään sisältyivät tarkoituksenmukaisuusperusteista ja parlamentaarista vastaavat säännökset³⁶⁶, minkä johdosta niiden sijaintia valtiopäiväjärjestyksessä pidettiin senaatin esityksessä epätaroituksenmukaisena ja epäjohdonmukaisena. Tältä osin myös perustuslakivaliokunnan asian johdosta mietinnössään esittämät näkökohdat olivat yhtenevät mm. K.J. Ståhlbergin ja R.A. Wreden jo perustuslakikomiteassa esittämien näkemysten kanssa³⁶⁷.

Prokuraattorin vastuunalaisuuden kannalta erityisen olennainen oli kuitenkin eduskunnan aiemmin hyväksymän VJ 32 §:n 5 momentin säännöksen, jonka mukaan 32 §:n perusteella hallituksen jäsenen sovellettava sääntely oli soveltuvin kohdin voimassa myös prokuraattoriin nähden, puuttuminen senaatin uudesta esityksestä. Tämä muutos, johon perustuslakivaliokunta asiaa käsitellessään kiinnitti erityisesti huomiota³⁶⁸, johtui niistä prokuraattorin vastuunalaisuutta eduskunnalle rajoittamaan pyrkivistä näkemyksistä, jotka olivat osittain ilmenneet perustuslakikomitean valmistelutyössä (ks. edellä s. 140 ss.) ja jotka olivat vallitsevia etenkin vanhasuomalaisten ja ruotsalaisten, osittain myös nuorsuomalaisten piirissä ylimpiä valtiollisia valtasuhteita uudelleen järjestettäessä. Näiden näkemysten mukaan prokuraattorin toiminnan jatkuvuudelle senaatin ja muun virkatoiminnan laillisuuden valvojana oli tarkoituksenmukaista prokuraattorin institutionaalinen ja toiminnallinen yhteys korkeimman hallitusvallan käyttöön ja riippumattomuus poliittisten voimasuhteidensa motivoimana toimivasta eduskunnasta ja sen har-

³⁶⁶ Hallitusmuotoehdotuksen 31 §:n mukaan presidentti kutsui valtioneuvoston jäseniksi, joiden tuli nauttia eduskunnan luottamusta, rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia. Ehdotuksen 38 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston jäsenet olivat virkatoiminnastaan eduskunnalle vastuunalaiset.

³⁶⁷ Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 5 hallituksen esitykseen n:o 7, 1917 II vp, s. 2, asiakirjat I.

³⁶⁸ Perustuslakivaliokunnan pöytäkirjat joulukuu 1917–tammikuu 1918, 1917 II vp, mikrofilmirulla (mf) 3, EK; erityisesti sosiaalidemokraatit vastustivat säännöksen poistamista.

joittamasta, varsinkin parlamentarismien kautta toteutuvasta hallituksen valvonnasta³⁶⁹.

Siten prokuraattorin tarkoituksenmukaisuusperusteinen ja parlamentaarinen vastuunalaisuus oli senaatin uudessa esityksessä jätetty toteuttamatta siinäkin muodossa, eduskunnassa prokuraattorille tehtyihin kysymyksiin ja välikysymyksiin vastaamisvelvoitteena, johon perustuslakikomitean enemmistö oli päätenyt. Eduskunnan mahdollisuudet valvoa prokuraattorin virkatoimia oli rajoitettu virkatointien lainmukaisuuden tarkastamiseen niitä tunnusmerkistöjä vertailukohtana pitäen, joiden edellä on todettu muuttuneen eduskunnan kesällä 1917 hyväksymästä kokonaisuudesta. Näitä muutoksia perustuslakikomitean enemmistönä olevat jäsenet olivat keväällä 1917 vuosien 1905–1906 lakiehdotusten perusteella kannattaneet. Vuodenvaihteen 1917–1918 epävakaassa poliittisessa tilanteessa senaatin uusi esitys ei kuitenkaan ehtinyt toteutua.

Perustuslakivaliokunnan antaessa 11.1.1918 mietintönsä asiasta eduskunta oli jo 21.12.1917 ehtinyt vahvistaa 15.11.1917 korkeimman vallan käyttämisestä tekemänsä päätöksen nojalla kesällä hyväksymänsä lakiehdotuksen ja senaatti päätti 31.12. 1917 julkaista lain³⁷⁰. Tämän johdosta perustuslakivaliokunta päätyi mietinnössään ehdottamaan, kiinnitettyään huomiota tarkoituksenmukaisuusperusteista vastuuta ja parlamentarismia koskevien säännösten kuulumiseen hallitusmuotoon, jota kuitenkin ei valiokunnan näkemyksen mukaan aivan pian saatu säädetyksi, että eduskunta antaisi senaatin esityksen raueta. Tähän ehdotukseen yhtyi myös suuri valiokunta ja eduskunta päätti 22.1.1918 antaa esityksen raueta³⁷¹.

Näin hallituksen jäsenten, joihin myös prokuraattori soveltuvin kohdin siis oli rinnastettavissa, tarkoituksenmukaisuusperusteinen ja parlamentaarinen vastuu tuli eduskunnan myöhäisyyksyllä toteuttamin toimenpitein voimaan kesällä 1917 eduskunnassa hyväksytyn mukaisena eli merkitsi valtiopäiväjärjestyksen 32 §:n soveltamista perustuslakikomitean ratkaisun mukai-

³⁶⁹ Jäljempänä tarkastellaan näiden näkemysten nimenomaista ilmenemistä P. E. Svinhufvudin toiminnassa senaatin puheenjohtajana ja prokuraattorina aikana, jolloin tarkasteltavat lakiesitykset olivat eduskunnan käsiteltävinä. Ks. tutkimuksen pääjakso III.

³⁷⁰ Poliittisen tilanteen vaikutuksista eduskunnan tekemiin ratkaisuihin ks. tarkemmin esim. Torvinen, s. 176 ss. ja 189, Lindman 1968, s. 194 ss. ja 211 ss. sekä Luntinen – Manninen, s. 364–365. Senaatin päätös julkaista eduskunnan vahvistama laki ilmenee senaatin talousosaston pöytäkirjasta 31.12.1917, s. 663, 668.

³⁷¹ Perustuslakivaliokunnan ja suuren valiokunnan mietinnöt hallituksen esityksen n:o 7 johdosta, 1917 II vp.

sesti soveltuvien, tulkinnallisesti lähinnä kysymys- ja välikysymysmenettelyä koskevin osin prokuraattorin virkatoimiin.

Eduskunnan ratkaisu oli viimeisiä sen 15.11.1917 tekemän päätöksen mukaisesti korkeimman valtiollisen vallan käyttäjänä toteuttamia lainsäädäntötoimia ennen sisällissodan puhkeamista ja sotaa seurannutta, eduskunnan tosiasiallista toimivaltaa huomattavasti vähentänyttä kehitystä. Kuten jäljempänä havaitaan, tämän kehityksen seurauksena prokuraattorin vasta säädetty laillisuusperusteisuudesta poikkeava vastuunalaisuus eduskuntaa kohtaan ulottuvuukseen, jotka poikkesivat selvästi viran luonteeseen liittyneistä aiemmista menettelyistä, määrittyi käytännössä senaatin (valtioneuvoston) ja eduskunnan tosiasiallisia toimivaltasuhteita seuraten. Tämä puolestaan vaikutti keskeisesti valtioneuvoston oikeuskanslerin vastuunalaisuutta koskevien myöhempien säännösten valmisteluun ja sisältöön sisällissodan jälkeisessä lainsäädäntötyössä³⁷².

9. Virkasyyte prokuraattori-oikeuskansleria vastaan: erityinen toimivalta kuninkaalle tai tasavallan presidentille

9.1 Johdanto

Senaatin prokuraattoria vastaan nostettavaa virkasyytettä koskeva sääntely sisältyi tutkimuksen kohteena olevan ajanjakson alkaessa edelleen autonomian ajan perustuslakeihin, lähinnä soveltuvien osin voimassa oleviin kustavilaisiin perustuslakeihin, joiden mukaan hallitsija yksinomaisesti päätti korkeimpien virkamiesten syyttämisestä. Hallituksen jäsenten vastuunalaisuutta koskevien vuosien 1905–1906 lakiehdotusten jäätyä toteutumatta eduskunnan oikeus syytteen nostamisesta päättämiseen oli vuoden 1917 lainsäädäntöprosessien alkaessa toteuttamatta. Perustuslakikomitean aloittaessa uutta hallitusmuotoa koskevan valmistelutyönsä sen käytettävissä olivat kuitenkin sekä vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen että vuosien 1905–1906 vastuunalaisuussäännösten vertailukohdat syyteoikeuden toteuttamisesta.

³⁷² Valtioneuvoston oikeuskanslerin vastuunalaisuutta koskevan lainsäädännön syntyä käsitellään tutkimuksen pääjaksossa V edellä tarkasteltuun kehitykseen nähden.

9.2 Erityinen toimivalta kuninkaalle tai tasavallan presidentille

Perustuslakikomitean hallitusmuotoehdotusta laadittaessa prokuraattoria koskevan virkasyytteen nostamiseen liittyvä sääntely sijoittui ehdotuksen säännökseen erityisestä tuomioistuimesta, joka oli toimivaltainen käsittelemään valtioneuvoston jäsentä ja prokuraattoria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa nostetut syytteet. Tämä säännös, joka oli ensimmäisen tasavaltalaisen hallitusmuotoehdotuksen 54 §:ssä, oli viittaussäännös erityiseen, eduskunnan oikeutta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja prokuraattorin virkatoimien lainmukaisuutta, koskevaan lakiin, jonka syntyvaiheita on käsitelty edellä. Siten perustuslakikomitean hallitusmuotoehdotus säati toimivallan prokuraattoria koskevan virkasyytteen nostamiseen ainoastaan eduskunnalle. Tämä ratkaisu, jossa hallitsijan perinteinen ja ensisijainen syyteoikeus jätettiin säätämättä, johtui komitean arkistoaineiston viitteiden³⁷³ mukaan siitä valtiollisesta tilanteesta, jossa Suomen ja Venäjän välistä oikeussuhdetta ja uutta hallitusmuotoa syksyllä 1917 valmisteltiin.

Kun komitea oli rakentanut ehdotuksensa Suomen ja Venäjän välistä oikeussuhdetta koskevaksi lainsäädännöksi (lähinnä valtakunnansääntö) sekä Suomen uudeksi hallitusmuodoksi olettaen Suomen ja Venäjän valtiollisen yhteyden jatkuvan, oli luontevaa omaksua uuteen hallitusmuotoon ne vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen syyteoikeutta koskevat säännökset, joilla eduskunnan toimivalta syyteoikeudesta päättämiseen perustettiin, kun taas hallitsijan perinteisen ensisijaisen syyteoikeuden jatkuvuus venäläiselle instituutiolle oli tilanteessa, jossa autonomian oletettiin jatkuvan mutta sitä haluttiin laajentaa, poliittisestikin epätarkoituksenmukaista.

Tältä osin, vaikka komitean tai sen jäsenten arkistoaineisto ei selkeästi ilmaisekaan syyteoikeutta koskevan säännöstön omaksumisen motiivitautaa, vaikuttaa ilmeiseltä, että komitea ei laajemmin – huolimatta sen enemmistön pyrkimyksistä kotimaisen hallitusvallan lujittamiseen – harkinnut syyteoikeuden perustamista korkeimman vallan käyttäjälle, tasavallan presidentille. Myöhäissyksyn 1917 valtiollinen itsenäistymiskehitys sekä senaatin ja eduskunnan institutionaalinen ja poliittinen vastakkainasettelu muuttivat kuitenkin tätä asetelmaa merkittävästi.

³⁷³ K.J. Ståhlbergin merkinnät Suomen tulevaa valtiollista asemaa koskevista keskusteluista komiteassa viittaavat siihen, että hallitsijan syyteoikeus jäi pois väliaikaisen hallituksen aseman ja autonomian laajentamisen epävarmuustekijöiden vuoksi. Perustuslakikomitean pöytäkirjat ja puheenjohtajan muistiinpanot sekä merkinnät hallitusmuoto-luonnoksiin (mietintöjen n:o 6, 7 ja 7a aineistossa), kesäkuu ja syys-lokakuu 1917, komitean arkisto, kansiot I–II, KA.

Perustuslakikomitean ehdotukseen perustuvan ensimmäisen tasavaltalaisen hallitusmuotoehdotuksen eduskuntakäsittelyn keskeydyttyä ennen virkasyytmenettelyjä koskevien säännösten nimenomaista tarkastelua³⁷⁴ prokuraattoria koskevan virkasyytteen sääntely tuli kevätkesällä 1918 käsiteltäväksi (ensimmäisen) monarkistisen hallitusmuotoehdotuksen perusteella. Kuten edellä jo on todettu (s. 111), ehdotus sisälsi (25 §) erillisen säännöksen kuninkaan oikeudesta määrätä virkasyytte oikeuskansleria vastaan nostettavaksi, jolloin syytettä ajoi kuninkaan määräämä henkilö. Tämä perustuslakikomitean ehdotuksesta poikkeava, kuninkaan toimivaltaa oikeuskansleriin nähden laajentava muutos liittyi paitsi monarkistisen ehdotuksen perustana oleviin näkemyksiin kuninkaan vahvasta asemasta korkeimman valtiollisen vallan käyttäjänä erityisesti sisällissodan jälkeisessä tilanteessa myös valtioneuvoston jäsenten ja prokuraattorin laillisuusperusteista vastuuta koskeneen lain syntyvaiheisiin.

Valmisteltaessa hallituksen jäsenten vastuunalaisuutta koskevia lakiehdotuksia perustuslakikomiteassa olivat erityisesti komitean jäsenet, jotka sittemmin kannattivat monarkistista hallitusmuotoehdotusta (varsinkin Wrede ja Paasikivi), pitäneet eduskunnalle lakiehdotusten myötä säädettäväksi ehdotettua toimivaltaa valtioneuvoston ja prokuraattorin toiminnan valvonnassa osittain liiallisena ja hallituksen jatkuvuutta vaarantavana. Kuten edellä on todettu, nämä näkemykset johtivat laillisuusperusteisen vastuunalaisuuden rajoittamiseen siitä, mitä eduskunta kesällä 1917 oli päättänyt. Sisällissodan vaikutusten myötä näkemykset korostuivat ja yhdistyivät monarkistisessa hallitusmuotoehdotuksessa ajatuksiin prokuraattori-oikeuskanslerista kuninkaan asiamiehenä ja valtuutettuna.

Samalla kun oikeuskansleri muutettiin tasavaltalaisen hallitusmuotoehdotuksen valtioneuvoston eduskunnalle erityisesti vastuunalaisesta prokuraattorista kuninkaan korkeimmaksi asiamieheksi säädettiin kuninkaalle erityinen toimivalta päättää sekä virkasyytteen nostamisesta oikeuskansleria vastaan että syytettä ajavasta henkilöstä eli kuningas sai eduskunnalle erityisessä valtioneuvoston jäsenten ja prokuraattorin laillisuusperusteista vastuunalaisuutta koskevassa laissa säädettyä toimivaltaa vastaavat valtaoikeudet³⁷⁵.

³⁷⁴ Perustuslakivaliokunnan pöytäkirjat joulukuu 1917–tammikuu 1918, 1917 II vp, mikrofilmirulla (mf) 3, EK. Ks. myös esim. Lindman 1968, s. 345–354 sekä edellä s. 107–108.

³⁷⁵ Kuninkaan toimivaltaa vastasivat yleissäännökset valtioneuvoston jäsenistä kuninkaalle ja eduskunnalle vastuunalaisina sekä valtioneuvostosta kuninkaan apuna maan hallinnossa; HE n:o 62, 1917 II vp, 8 § (vastuunalaisuus 23 §:n mukaan vain eduskunnalle, perustuslakivaliokunta lisäsi sen nimenomaisesti myös kuninkaalle, valiokunnan mietintö n:o 14, 1917 II vp, s. 11 ja 21) sekä HE n:o 1, 1918 ylim. vp, 9 § ja 23 §.

Tämä kuninkaan valtaoikeuksia oikeuskansleriin nähden korostava sääntely omaksuttiin mitä ilmeisemmin samoista syistä kuin monarkistisissa hallitusmuotoehdotuksissa myös niiden voimaantulon lykkääntymisen varalta luonnostellussa, edellä (s. 117–119) käsitellyssä asetuksessa oikeuskanslerin ohjesäännöksi, jonka 21 §:n 1 momentin mukaan, jos oikeuskansleri tai hänen apulaisensa teki itsensä syylliseksi virkavirheeseen ja kuningas katsoi että syyte heitä vastaan oli nostettava, oli syyte korkeimmassa oikeudessa sen henkilön tehtävä, jonka kuningas siihen määräsi.

Tasavaltalaisten kesällä 1918 K.J. Ståhlbergin johdolla monarkistiseen hallitusmuotoehdotukseen tekemään vastaehdotukseen sisältyi myös – siis aiemmasta perustuslakikomitean ehdotuksesta poiketen – erityinen säännös (44 §:n 1 momentissa), jonka mukaan, kun presidentti määräsi syytteen prokuraattoria vastaan nostettavaksi, sitä ajoi presidentin määräämä henkilö.

Perustuslakivaliokunnan aineisto sekä Ståhlbergin muistiinpanot viittaavat siihen, että säännös oli suoraan omaksuttu monarkistisen ehdotuksen 25 §:ssä ehdotetusta sääntelystä ja sellaisena osa tasavaltalaisten kompromissiehdotuksista monarkisteille, joilla pyrittiin tasavallan presidentin valtaoikeuksia osittain vahventamalla lisäämään tasavaltalaisen hallitusmuotoehdotuksen kannatusta monarkistien piirissä³⁷⁶. Samalla tasavaltalaiset kuitenkin määrittelivät selkeästi kompromissien rajat: tasavaltalaisen vastaehdotuksen perusteluissa katsottiin nimenomaisesti, »että monarkistisen ehdotuksen säännökset oikeuskanslerin toiminnasta kuninkaan puolesta (24 §) sekä valtioneuvoston toiminnasta kuninkaan apuna (8 §) ja hänelle vastuunalaisena (23 §) eivät sopineet käsitykseen, jonka mukaan itsenäisellä toimivallalla varustetut viranomaiset ovat valtion eivätkä hallitsijan palveluksessa ja lailla järjestettyjen julkisten tehtävien hoitajina.³⁷⁷»

Tasavaltalaisten hallitusmuotoehdotusten jatkokäsittelyssä keväällä 1919 tasavallan presidentin oikeus päättää syytteen nostamisesta prokuraattori-oikeuskansleria vastaan ja henkilön määräämisestä syytettä ajamaan sisältyi kaikkiin tasavaltalaisiin hallitusmuotoehdotuksiin³⁷⁸, eikä hallitusmuodon eduskuntakäsittelyssä esitetty asiaa koskevia muutoksia. Tämä johtui aiem-

³⁷⁶ Perustuslakivaliokunnan pöytäkirjat kesäkuu 1918, 1917 II vp, mikrofilmirulla (mf) 3, EK. K. J. Ståhlbergin muistiinpanot hallitusmuotoasiasta, erityisesti merkinnät luonnoksiin vastalauseeksi V perustuslakivaliokunnan mietintöön n:o 9, 1917 II vp (»Vastalauseita ja Muutoksia»), Ståhlbergin kokoelma, kansio 79 a), KA. Ståhlbergin ja muiden tasavaltalaisten ajattelusta tältä osin kesällä 1918 ks. myös esim. Blomstedt, s. 360–368.

³⁷⁷ Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 14, 1917 II vp, vastalause V, s. 66.

³⁷⁸ HE n:o 17, 45 §:n 1 momentti; eduskuntaesitysmietintö n:o 9, 47 §:n 1 momentti ja eduskunnan päättämä hallitusmuoto, 47 §:n 1 momentti, 1919 vp.

massa tutkimuksessa³⁷⁹ ja edellä todetusta hallitusmuotovalmistelun keskitymisestä monarkistien ja tasavaltalaisten välisiin kiistakysymyksiin mm. tasavallan presidentin ja eduskunnan keskinäisistä valtasuhteista, jolloin keskeisimpinä asiakohtina nähtiin lähinnä tasavallan presidentin vaalitapaa, presidentin lainsäädäntövaltaa ja eduskunnan hajoittamisoikeutta koskevien säännösten muotoileminen.

Siten tasavallan presidentin oikeus päättää syytteen nostamisesta valtioneuvoston oikeuskansleria vastaan ja määrätä henkilö syytettä ajamaan toutui vuoden 1919 hallitusmuodossa presidentin itsenäisenä, aluksi perustuslailliselle monarkille suunniteltuna valtaoikeutena, joka laajuudeltaan vastasi autonomian ajan hallitsijan jo kustavilaisissa perustuslaeissa määritellyä hallitsijan oikeutta. Presidentin toimivalta oli samalla vastine hallituksen jäsenten vastuunalaisuuslainsäädännön toteuttamisen myötä eduskunnalle säädetyistä syyteoikeudesta ja liittyi siten osaksi presidentin vahvoja itsenäisiä valtaoikeuksia uudessa hallitusmuodossa. Rajoittamattoman nimittämis- ja erottamisoikeuden soveltamisen lisäksi presidentti saattoi itsenäisesti päättää oikeuskanslerin syyttämisestä, mikä paitsi merkitsi muodollista jatkuvuutta perinteille hallitsijan sekä hänen edustajanaan toimineen kenraalikuvernöörin ja prokuraattorin keskinäisestä asemasta myös mahdollisti – presidentin niin halutessa – presidentin tosiasiallisesti vahvan vallankäytön oikeuskanslerin henkilön suhteen tulevaisuudessa.

10. Prokuraattori-oikeuskanslerin antamat kertomukset

10.1 Johdanto

Vuoden 1919 hallitusmuodon 48 §:n 1 momentissa säädettiin oikeuskanslerin velvollisuudesta antaa joka vuodelta sekä presidentille että eduskunnalle kertomus virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan. Säännös liittyi samaan pykälään oikeuskanslerin neuvonantajatehtäviä koskevan säännöksen kanssa, jota on käsitelty edellä (s. 127–133), mutta oli kehityshistorialtaan huomattavasti erilainen. Seuraavassa tarkastellaan, miten ja mistä syistä prokuraattori-oikeuskanslerin todettu velvollisuus muodostui ja kohdentui nimenomaan tasavallan presidenttiä ja eduskuntaa koskevaksi. Samalla kiinnitetään huomiota kertomusinstituution merkitykseen ja yhteyk-

³⁷⁹ Esim. Lindman 1968, s. 373–426.

siin edellä käsitellyille prokuraattori-oikeuskanslerin virka-aseman vastuunalaisuusulottuvuuksille.

10.2 Prokuraattorin kertomukset valtiopäiville: korvike valtiopäivien omalle laillisuusvalvojaviralle

Käsiteltäessä edellä tutkimuksen johdanto-osassa oikeuskansleri-prokuraattorin yhteyttä korkeimman valtiollisen vallan käyttöön Ruotsi-Suomessa ja autonomian aikana on kiinnitetty huomiota oikeuskanslerin asemaan Ruotsi-Suomessa korostetusti joko kuninkaan tai säätyjen asiamiehenä ja neuvonantajana. Tarkasteltaessa keisarillisen senaatin prokuraattorin viran syntyä autonomian suomalaista hallintoa järjestettäessä on todettu prokuraattorin virka-aseman muodostuneen monista tosiasiallisistakin syistä korostetusti senaattiin ja kenraalikuvernööriin liittyväksi. Tämä piirre loi jo autonomian alkuvuosikymmeninä toiminnallista etäisyyttä prokuraattorin ja säätyvaltiopäivien välille ja liittyi siten edellä kuvailluin (s. 58–59) tavoin osaksi mm. kustavilaisten perustuslakien luomaa asetelmaa oikeuskanslerista osana hallitsijan kautta ja hänen yhteydessään toteutuvaa laillisuusvalvontaa. Tähän tilanteeseen liittyy myös prokuraattorin, sittemmin oikeuskanslerin antamien kertomusten historia³⁸⁰.

Havaittuaan hallituskonseljin, sittemmin senaatin prokuraattorin institutionaaliset ja toiminnalliset liittymäkohdat korkeimman hallitusvallan käyttöön säädetyt pyrkivät saamaan yhteyteensä »oman» laillisuusvalvojan. Kuten aiemmassa tutkimuksessa on todettu³⁸¹, säätyjen anomusehdotuksiin senaatin uudistamiseksi oli jo autonomian alkuvuosikymmeninä sekä täsmennyneemmin 1860-luvulla sisältynyt nimenomaisia senaatin prokuraattorin ja valtiopäivien keskinäistä asemaa koskeneita muutoksia.

Jo vuonna 1819 esitetty ajatus³⁸² säätyjen asiamiehen, »yleisen prokuraattorin» viran perustamisesta valtiopäivien vastineeksi senaatin laillisuusvalvojalle kulminoitui vuosina 1872–76 käsiteltyyn säätyjen anomusehdotukseen säätyjen oikeusasiamiehen viran perustamisesta³⁸³. Ehdotuksessa tarkoitettu oikeusasiamies olisi valvonut säätyjen nimissä lakien käyttöä saman-

³⁸⁰ Ruotsi-Suomen säätyvallan ajan oikeuskanslerin kertomuksista ks. edellä s. 37.

³⁸¹ Esim. Tyynilä 1992, s. 185–186 ja 224–227.

³⁸² C. J. Walleenin muistio vuodelta 1819, jota mm. Tyynilä (1992, s. 185–186) ja Hidén (1967, s. 355–357) ovat arvioineet.

³⁸³ Säädetyt olivat jo vuonna 1864 tehneet yhteisen anomusehdotuksen säätyjen oikeusasiamiehen asettamisesta. Tällöin ehdotus oli liittynyt säätyjen anomuksiin korkeimman oikeuden perustamisesta, kollegioiden asettamisesta senaattihallintoon, senaatin toimin-

laisin oikeuksin kuin senaatin prokuraattori. Hän ei olisi ollut hallituksen valvonnan alainen, muttei myöskään olisi ollut toimivaltainen valvomaan kenraalikuvernöörin tai prokuraattorin virkatoimia. Senaatin muiden jäsenten ja virkamiesten virkatointen valvonnan osalta oikeusasiamiehen toimivalta jätettiin keisarin mahdollisesti rajattavaksi³⁸⁴.

Jo asian valtiopäiväkäsittelyssä lakivaliokunta kuitenkin varautui ehdotuksen kohtaamaan vastarintaan ehdottamalla vaihtoehtoisesti senaatin prokuraattorin ja valtiopäivien keskinäisen yhteyden lisäämistä siten, että prokuraattori olisi velvollinen antamaan virkatoiminnastaan kertomuksen jokaisilla valtiopäivillä. Oikeusasiamiehen viran perustamisen kariuduttua muiden säätyjen anomukseen sisältyneiden ehdotusten³⁸⁵ myötä tämä vaihtoehtoinen, joskin säätyvaltiopäivien aseman kannalta olennaisesti vähäisempi³⁸⁶ uudistus johtikin Suomen asiain komitean sitä puollettua tulokseen.

Keisarin nimenomaisen määräyksen mukaisesti senaatin prokuraattorin tuli jokaisilla valtiopäivillä antaa säädyille tiedoksi kertomus lainkäytöstä ja lakien ylläpitämisestä edellisen säätykokouksen jälkeisenä aikana³⁸⁷. Koska kertomuksen käsittely säätyvaltiopäivillä ei sinänsä voinut – senaatin ja sen prokuraattorin ollessa virkatoimistaan vastuullisia ainoastaan keisarille – johtaa valtiopäivien taholta senaatin asemaa tai toimintaa muuttavaan reaktioon ja koska valtiopäivien toiminta muutoinkin oli keisari-suuriruhtinaan valta-oikeuksille alisteista, kertomusinstituutio ei alkuvaiheessaan aiheuttanut merkittäviä vaikutuksia³⁸⁸.

Edellä (s. 51 ss.) on jo todettu, ettei vuoden 1892 senaatin ohjesääntö olennaisilta osiltaan muuttanut senaatin prokuraattorin virka-asemaa. Prokuraattorin valtiopäiville antamaa kertomusta koskeva sääntely sisältyi siten oh-

nan tehostamisesta sekä senaatin jäsenten vastuunalaisuudesta virkatoimistaan säädyille. Keisarin ratkaisulla joulukuussa 1864 anomus kuitenkin jätettiin vastuunalaisuuskysymyksen ja oikeusasiamiehen asettamisen osalta toimenpiteitä huomauteksin, että ministeri-valtiosihteeri ja senaatin jäsenet sekä muut virkamiehet olivat vastuussa yksin keisarille. Ks. tarkemmin esim. Tyynilä 1992, s. 189–192. Hidén (1967, s. 348–352) on tarkastellut anomuksen yhteyksiä Ruotsin vuoden 1809 hallitusmuodossa toteutettuun järjestelmään.

³⁸⁴ Anomustekstin on referoinut Tyynilä 1992, s. 225, anomukset sisältyvät mm. valtiosihteerinviraston arkistoon (1876:137).

³⁸⁵ Tyynilä 1992, s. 226–227.

³⁸⁶ Senaatin ja sen virkamiesten vastuunalaisuudesta yksinomaan keisarille ks. edellä s. 62–63 sekä s. 97, alaviite 248.

³⁸⁷ Suomen Suuriruhtinaanmaan Asetus-Kokous N:o 14, 8.5.1876, s. 1.

³⁸⁸ Kuten Tyynilä (1992, s. 227) toteaa, ensimmäinen prokuraattorin kertomus annettiin kenraalikuvernöörin kautta vuosien 1877–78 valtiopäiville, joilla kertomuksesta ei keskusteltu. Ks. myös edellä s. 54.

jesäännön 56 §:ssä vuoden 1876 asetuksen mukaisesti määriteltiin prokuraattorin velvollisuuteen antaa jokaisilla valtiopäivillä valtiosäädyille tiedoksi kertomus lainkäytännöstä maassa ja lakien voimassa pitämisestä muuten sinä aikana, joka oli kulunut edellisestä säätykokouksesta³⁸⁹. Ns. ensimmäisen sortokauden myötä alkaneet venäläistämistoimenpiteet aiheuttivat kuitenkin muutoksen tähän sääntelyyn.

8.9.1902 annettu asetus, jonka keskeisenä sisältönä oli poistaa prokuraattorilta oikeus tehdä ilmoitus keisarille kenraalikuvernöörin laittomasta toimenpiteestä (ks. edellä s. 53) kumosi myös vuoden 1876 keisarillisen määräyksen prokuraattorin velvollisuudesta kertomuksen antamiseen valtiopäiville. Tämä muutos, joka liittyi venäläistämistoimenpiteiden yhteydessä syntyneisiin ristiriitoihin lähinnä kenraalikuvernöörin ja senaatin sekä prokuraattorin välillä, kumottiin kuitenkin vuoden 1905 ns. marraskuun manifestilla, jolla aiemmat kumotut säännökset palautettiin voimaan ja jonka vaikutuksia mm. senaatin jäsenten vastuunalaisuussäännösten kehittämiseen on käsitelty edellä (s. 134 ss.).

Ns. toisen sortokauden vaikutuksesta senaatin ohjesäännön 56 § kumottiin ja kertomusinstituutio lakkautettiin 24.12.1915 annetulla keisarillisella asetuksella. Kuten mm. Honka (s. 200–202) on arvioinut, prokuraattorien kertomukset vuosilta 1907–1914 olivat selvästi sortokauden venäläistämistoimenpiteiden aiheuttamien poikkeuksellisten olosuhteiden värittämiä. Tämä näkyi erityisesti vuosia 1912–1914 käsittelevissä kertomuksissa, jotka olivat venäläistetyin prokuraattorin viran haltijoiden antamia³⁹⁰. Valtiopäivien mahdollisuudet saada tietoja lain noudattamista koskevista havainnoista olivat siten jo ennen niiden antamisen

³⁸⁹ Säännöksen merkitys valtiopäivien kannalta oli lähinnä sen mahdollistamassa tietojen saannissa senaatin ja muiden toimeenpanovaltaa käyttävien viranomaisten toiminnasta erityisesti aikana, jolloin valtiopäiviä ei kutsuttu koolle. Ks. myös Tyynilä 1992, s. 190–230; valtiopäivien ja senaattihallinnon kehityspiirteet 1800-luvun viimeisinä vuosikymmeninä.

³⁹⁰ Esim. Keisarillisen Suomen Senaatin Prokuraattorin Kertomus lainkäytöstä ja lakien voimassa pitämisestä maassa, annettu vuonna 1914, 1914 vp. asiakirjat IV. Kertomus, joka oli vuodelta 1912, sisälsi tietoja syyttäjiin toiminnasta, eräitä oikeustapauksia ja lähinnä tuomioistuinten toimintaa koskevia tilastotietoja. Kertomuksen antoi eduskunnalle – kenraalikuvernöörin ohjeiden perusteella – prokuraattorin virkaa 1.5.1913–31.7.1914 hoitanut prokuraattorin apulainen Samuel Koski. Eduskunta ilmaisi tyytymättömyytensä kertomuksen sisältöön keisarille esitetyssä kirjelmässä, joka ei venäläisen hallinnon taholta antanut aihetta toimenpiteisiin. Yhdenvertaisuuslainsäädännön vaikutuksista prokuraattorin viran hoitajiin ja asemaan sekä prokuraattorin kertomusmenettelyyn ks. lähemmin esim. Honka, s. 131–202.

lakkauttamista vähentyneet sortokausien poliittisia olosuhteita kuvaavalla tavalla.

10.3 Vuoden 1907 hallitusmuotoehdotus: kertomus keisarille ja eduskunnalle

Vuosien 1907 hallitusmuotoehdotuksessa prokuraattorin antamaa kertomusta valtiopäiville säänteli ehdotuksen 31 §:n 4. kohta, jonka mukaan prokuraattorin tuli joka vuodelta sekä keisarille ja suuriruhtinaalle että kansaneduskunnalle antaa kertomus virkatoimistansa sekä lakien noudattamisesta tekemistään havainnoista. Eduskunnalla oli säännösehdotuksen mukaan oikeus tehdä keisarille kertomuksen johdosta esitys, johon eduskunta katsoi olevan aihetta (ks. myös edellä s. 99).

Siten vuoden 1907 hallitusmuotoehdotus, joka ei sisältänyt säännöksiä eduskunnan omasta laillisuusvalvojavirasta, paitsi vuoden 1892 senaatin ohjesäännön 56 §:ään nähden täsmensi prokuraattorin antaman kertomuksen kohdentumista myös erityisesti hänen virkatoimiinsa antoi samalla eduskunnalle nimenomaisen oikeuden reagoida keisariin nähden kertomuksen johdosta. Uutta aiempaan verrattuna oli lisäksi prokuraattorin kertomuksen antaminen myös keisarille. Muutosten syyt selittyvät ehdotuksen syntytaustasta.

Kuten jo edellä on todettu, vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen välittömänä yhteiskunnallis-valtiollisena taustana ja motiivihistoriana olivat ns. ensimmäisen sortokauden tapahtumat. Suomen autonomista asemaa säilyttävien ja venäläistämistoimenpiteitä ehkäisevien suomalaisten perustuslakien kokoamista ylimmän vallan käyttämistä Suomessa määrittäväksi säädöskokonaisuudeksi pidettiin tarpeellisenä ja mahdollisena nimenomaan ensimmäisen sortokauden ja sen päättäneen keisarillisen julistuksen myötä.

Senaatin toiminnassa sekä kenraalikuvernöörin ja prokuraattorin välillä venäläistämistoimenpiteiden myötä ilmenneiden ristiriitojen³⁹¹ vuoksi pidettiin uutta hallitusmuotoa hahmoteltaessa tärkeänä, että myös prokuraattorin kertomusta koskevat säännökset saatettiin muotoon, joka parhaiten takasi autonomian perustaksi nähdylle (perustus)laillisuudelle jatkuvuuden³⁹². Tällöin oli luontevaa korostaa eduskunnan tiedonsaantioikeutta paitsi prokuraattorin havainnoista lakien yleisestä noudattamisesta myös hänen virkatoimistaan senaatin, syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen sekä muun virkahallinnon laillisuuden valvojana.

³⁹¹ Ks. tarkemmin edellä s. 53 ja 99–100 sekä esim. Honka, s. 131–165.

³⁹² Autonomian jatkuvuutta ja laajentamista koskeneiden perustuslakikäsitysten osalta ks. yksityiskohtaisemmin esim. Jyräki 1989, s. 403–473.

Keisarin oikeus kertomuksen saamiseen liittyi tähän kokonaisuuteen lähinnä kahdesta syystä: toisaalta pidettiin jo hallitusmuodon toteutumisedellytyksille ja sen hyväksyttävyydelle keisarin ja kenraalikuvernöörin taholta välttämättömänä, että keisarin oikeus kertomuksen osalta olisi yhtä vahva kuin eduskunnan, joka kokoontui keisarin aloitteesta, toisaalta pyrittiin eräänlaisena autonomian ylimääräisenä oikeusturvakeinona – eduskunnan esitysoikeuteen keisarille kertomuksen johdosta liittyen – toteuttamaan eduskunnan mahdollisuus kiinnittää suoraan keisarin huomiota prokuraattorin kertomuksesta mahdollisesti ilmeneviin epäkohtiin lakien noudattamisessa³⁹³.

10.4 Vuoden 1917 perustuslakikomitean ehdotus: kertomus tasavallan presidentille ja eduskunnalle

Vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen jäätyä toteutumatta tulivat sen säännökset prokuraattorin kertomuksesta keisarille ja eduskunnalle ajankohtaiseksi vuoden 1917 senaatin perustuslakikomitean aloittaessa uuden hallitusmuodon valmistelun niiden pohjalta (ks. tarkemmin edellä esim. s. 99). Komitean arkistosta sekä mm. K.J. Ståhlbergin aineistosta ilmenee, että komitea piti prokuraattorin antamaa kertomusta koskevaa säännöstöä valmistellessaan lähtökohtana vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen 31 §:n 4. kohtaa ja hyväksyi sen 9.6.1917 pidetyssä kokouksessaan jatkokäsittelyn pohjaksi muutettuna siten, että keisarin oikeus kertomuksen saamiseen tuli tasavallan presidentille ja että säännöksen loppuosa eduskunnan esitysoikeudesta poistettiin³⁹⁴.

Tämä ratkaisu säilyi muutoksitta ja muutosvaatimuksitta komitean myöhemmässä valmistelutyössä ja ilmeni sittemmin komitean hallitusmuotoehdotuksen 34 §:n 1 momentissa ja ehdotuksen perusteella annetun ensimmäisen tasavaltalaisen hallitusmuotoehdotuksen 43 §:n 1 momentissa. Se perustui komitean aineiston viitteiden mukaan siihen, että komitean enemmistö³⁹⁵ kat-

³⁹³ Vuoden 1892 senaatin ohjesäännön 51 §:n 2 momentissa säädetty prokuraattorin oikeus antaa keisarille kertomus kenraalikuvernöörin tai senaatin lainvastaisesta menettelystä antoi teoriassa prokuraattorille vastaavanlaisen mahdollisuuden kiinnittää keisarin huomiota lainvastaisiin toimenpiteisiin. Prokuraattorin virka-asema ohjesäännön mukaisesti nimenomaan kenraalikuvernöörin alaisena ja hänelle avullisena (46 §) sekä prokuraattorien ajoittain (ks. esim. Honka, s. 192–202) ilmennyt myöntävyys venäläistämistoimenpiteitä kohtaan korostivat kuitenkin eduskunnan esitysoikeuden merkitystä. Ks. myös edellä s. 53.

³⁹⁴ Perustuslakikomitean pöytäkirja sekä puheenjohtajan muistiinpanot 9.6.1917, komitean arkisto, kansio I, KA.

³⁹⁵ Komitean kokoonpanon muutoksiin touko-kesäkuussa 1917 on viitattu edellä s. 81.

soi prokuraattorin antamaa kertomusta koskevan säännöksen olevan eduskunnan osalta suoraan perusteltu ja johdonmukainen jatke jo mm. vuoden 1892 senaatin ohjesäännössä olleelle sääntelylle.

Lisäksi haluttiin tasavallan presidentille annettavan kertomuksen suhteen presidentin saavan keisarille vuonna 1907 ehdotetun oikeuden, jotta komitean enemmistön edustaman valtiosääntöajattelun (ks. edellä s. 75–76) mukainen tasapaino hallitusmuodossa kaavaillun ylimmän valtiollisen vallankäytön kesken saavutettaisiin. Tällöin osana tätä ajattelua ovat voineet olla myös näkemykset kertomusinstituution seurausvaikutuksista: eduskunnan oikeudella kertomuksen saantiin ja reagointiin sen johdosta saattoi olla yhtäläisyyksiä erityisesti prokuraattoria koskevan tarkoituksenmukaisuusperusteisen ja parlamentaarisen vastuun toteuttamiseen, jolloin kertomusinstituutio saattoi muodostua kysymys- ja välikysymysmenettelyn eräänlaiseksi vastinkohdaksi eduskunnan valtaoikeuksissa prokuraattorin toiminnan suhteen. Komitean pöytäkirja-aineiston viitteiden mukaan on mahdollista katsoa komitean enemmistön nähneen presidentille tulevan oikeuden prokuraattorin kertomusten saantiin osana presidentin itsenäistä ja vahvaa asemaa sekä suhteessa eduskuntaan ja valtioneuvostoon että nimenomaisesti prokuraattoriin nähden³⁹⁶.

Eduskunnan esitysoikeuden, joka edellä todetuin tavoin oli ollut olennainen osa vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen 31 §:n 4. kohdan sääntelyä, poistaminen perustuslakikomitean ehdotuksesta perustui komitean aineiston viitteiden³⁹⁷ mukaan näkemykseen esitysoikeuden tarpeettomuudesta kesän ja loppuvuoden 1917 uudessa valtiollisessa tilanteessa, jossa vähintäänkin autonomian varmentumiseen ja laajenemiseen johtava kehitys näytti mahdolliselta. Tähän näkemykseen vaikuttivat mitä ilmeisimmin valmisteltavan hallitusmuodon uusi valtaoikeusjärjestelmä sekä komitean valmistelemat ne muut säännökset, joita on käsitelty edellä tutkimusjakson II luvuissa 5–9 ja jotka muuttivat eduskunnan ja senaatin valtasuhteita ja liittyivät mm. hallituksen jäsenten vastuunalaisuuden toteuttamiseen.

10.5 Kertomus kuninkaalle

Ensimmäisen tasavaltalaisen hallitusmuotoehdotuksen eduskuntakäsittelyn keskeydyttyä sisällissodan myötä prokuraattori-oikeuskanslerin antamaa ker-

³⁹⁶ Tätä olettaa tukee osittain komitean hallitusmuotoehdotuksessa ilmenevä tasavallan presidentin muiltakin osin keskeinen asema mm. prokuraattorin toteuttamaan lailisuusvalvontaan sekä hänen neuvonantajatehtäviinsä nähden. Ks. edellä mm. s. 103–107.

³⁹⁷ Perustuslakikomitean pöytäkirjat, erityisesti kokouspöytäkirja 9.6.1917, touko-kesäkuu sekä syys-lokakuu 1917, komitean arkisto, kansio I, KA.

tomusta koskeva sääntely nousi uudessa muodossaan esiin ensimmäisen ja toisen monarkistisen hallitusmuotoehdotuksen 26 §:ssä. Sen mukaan oikeuskanslerin tuli joka vuodelta antaa kuninkaalle kertomus virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan. Säännöksen synty liittyy keskeisesti niihin monarkististen hallitusmuotoehdotusten taustana olleisiin näkömyksiin kuninkaan ja oikeuskanslerin keskinäisestä asemasta, joita on käsitelty edellä (s. 110–115)³⁹⁸.

Kuten käsiteltäessä monarkististen hallitusmuotoehdotusten syntyä on todettu, ehdotukset lähtivät siitä, että oikeuskanslerin virka-asema kuninkaan korkeimpana asiamiehenä ja laillisuusvalvojana oli korostetusti irrallinen sekä valtioneuvostosta että eduskunnasta. Tämän periaatteellisen lähtökohdan sekä sitä ilmentävien, kuninkaan ylimpiä valtiollisia valtaoikeuksia määrittävien hallitusmuodon säännösten myötä katosivat kaikki perusteet säätää oikeuskanslerin velvollisuudesta antaa virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan tietoja muille kuin kuninkaalle.

Ensimmäisen monarkistisen hallitusmuotoehdotuksen eduskuntakäsittelyssä kesällä 1918 prokuraattori-oikeuskanslerin antamaa kertomusta koskevat säännökset eivät muuttuneet, eikä eduskunnassa esitetty hyväksyttäväksi muita säännösehdoituksia kuin edellä todettu, kuninkaan yksinomaista oikeutta koskeva säännös sekä tasavaltalaisten vastaehdotukseen sisältyvä, perustuslakikomitean ehdotuksen kanssa yhtenevä 45 §:n 1 momentti.

Monarkistien piirissä valmisteltu, oikeuskanslerin toimintaa sääntelemään tarkoitettu ja kuninkaanvaalin jälkeen kuninkaan antamaksi suunniteltu asetusuunnos oikeuskanslerin ohjesäännöksi (ks. tarkemmin edellä s. 117–119) sisälsi kuitenkin myös säännöksen oikeuskanslerin antamasta kertomuksesta.

Ohjesäännön 7 §:n mukaan oikeuskanslerin tuli jokaisilla valtiopäivillä eduskunnan tiedoksi antaa kertomus lainkäytännöstä maassa ja lakien voimassa pitämisestä muuten sinä aikana, joka oli kulunut edellisistä valtiopäivistä. Siten säännös oli samansisältöinen vuoden 1892 senaatin ohjesäännön 56 §:n kanssa ja poikkesi monarkististen hallitusmuotoehdotusten järjestelmästä huolimatta siitä, että ohjesäännön 1 §:n 1 momentti asettikin oikeuskanslerin korostetusti kuninkaalle avulliseksi. Tämä ero selittyi tarkasteltaessa tilannetta, jossa asetusuunnos laadittiin³⁹⁹.

³⁹⁸ Myös perustuslakikomiteassa erityisesti R. A. Wreden esittämät näkemykset eduskunnan oikeusasiamiehen viran perustamisesta ovat tässä yhteydessä merkityksellisiä, ks. jäljempänä s. 206 ss.

³⁹⁹ Ks. myös esim. Torvinen, s. 226–227 ja Paasivirta 1957, s. 285 ss. sekä edellä s. 117 ss.

Ensimmäisen monarkistisen hallitusmuotoehdotuksen tultua eduskunnassa lepäämään jätetyksi Paasikiven senaatin piirissä ryhdyttiin varsinaisesti varautumaan muihin mahdollisuuksiin edetä kohti monarkiaa. Valmistauduttaessa ehdottamaan eduskunnalle kuninkaanvaalin toimittamista vuoden 1772 hallitusmuodon 38 §:n kruununperimyksen katkeamista koskevan säännösten nojalla jo ennen hallitusmuodon lopullista käsittelyä senaatissa laadittiin kiireellisesti lähinnä senaattoreiden Talas ja Setälä toimesta luonnoksia oikeuskansleria koskevaksi ohjesäännöksi, jonka kuningas antaisi lainsäädäntövaltansa nojalla asetuksena vaalin tapahduttua.

Tällöin, kuten varsinkin Setälän aineisto osoittaa, oikeuskansleria koskeva ohjesääntö perustettiin hyvin suurelta osin vuoden 1892 senaatin ohjesäännön prokuraattoria koskevan V luvun säännöksiin siten, että kenraalikuvernöörin toimivalta säädettiin kuninkaalle⁴⁰⁰. Siten ohjesääntöluonnoksesta puuttui se laajempaan vallanjako-opilliseen ajatteluun perustuva järjestelmä, jota R. A. Wreden ja Rafael Erichin suurelta osin suunnittelemat monarkistiset hallitusmuotoehdotukset ilmensivät⁴⁰¹.

10.6 Paluu tasavaltalaisiin ehdotuksiin

Monarkististen ehdotusten tultua lepäämään jätetyksi ja hallitusmuotovalmistelun saatua edellä tarkemmin käsitellyn käänteen tasavaltalaisen valmistelun eduksi palattiin keväällä 1919 oikeuskanslerin antamia kertomuksia koskevan säännösten osalta siihen kokonaisuuteen, joka oli hahmottunut jo perustuslakikomiteassa. Kuten kevään ja kesän 1919 hallitusmuotovalmistelun aineisto mm. eduskuntakäsittelyn osalta osoittaa⁴⁰², oikeuskanslerin velvollisuutta antaa sekä tasavallan presidentille että eduskunnalle joka vuodelta kertomus virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan ei enää ehdotettu muutettavaksi. Niinkuin eräiden muidenkin valtaoikeuksien suhteen, tasavaltalaisen suuntauksen voitto oli tältä osin johtanut oikeuskans-

⁴⁰⁰ E. N. Setälän asiakirjakokoelma, luonnokset otsikoin »Asetus sisältävä ohjesäännön oikeuskanslerille» sekä muu senaatin järjestysmuotoa koskeva valmisteluaineisto, kansio 7, KA. – Erilaisia senaatin vuoden 1892 ohjesääntöön verrattuna olivat ohjesääntöehdotuksen ilmeisesti monarkististen hallitusmuotoehdotusten mukaan värityneet 1 §:n 2–3 momentit sekä 2 §. Ks. myös edellä s. 118.

⁴⁰¹ Ks. myös esim. Lindman 1968, s. 355 ss.

⁴⁰² Erityisesti perustuslakivaliokunnan mietinnöt n:o 2 ja 4 sekä suuren valiokunnan mietintö n:o 12, 1919 vp. Kertomusta koskevat säännökset sisältyivät vuoden 1919 hallitusmuotoehdotuksiin seuraavasti: HE n:o 17: 46 §:n 1 momentti; Eduskuntaesitys n:o 1: 48 §:n 1 momentti. Ks. myös perustuslakivaliokunnan pöytäkirjat touko-kesäkuu 1919, 1919 vp, mikrofilmirulla (mf) 4, EK.

lerin virka-aseman järjestämiseen uudessa hallitusmuodossa niiden perusteiden mukaisesti, jotka olivat syntyneet jo perustuslakikomiteassa.

Siten valtioneuvoston oikeuskanslerille uudessa hallitusmuodossa säädetty velvollisuus kertomusten antamiseen toteutui suurelta osin vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen säännösten perustuslakikomiteassa laadittuna muunnelmana, joka sijoittui osaksi komitean valmisteleman hallitusmuodon valanjakojärjestelmää. Vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen keisarillinen oikeus siirtyi näin tasavallan presidentille ja eduskunnalle aiemmin autonomian aikana ja senaatin vuoden 1892 ohjesäännössäkin säädetty oikeus kertomuksen saantiin palautettiin voimaan.

Kertomusinstituution merkitys jäi kuitenkin tulevaisuuden kannalta ratkaisevasti riippumaan siitä valtaoikeuskokonaisuudesta, jossa sitä toteutettiin. Presidentin oikeus kertomukseen saattoi lisätä presidentin ja oikeuskanslerin toiminnallista yhteyttä, joka muutoin muodostui presidentin toimivaltajärjestelmää ja oikeuskanslerin asemaa koskevien muodollisten ja tosiasiallisten olosuhteiden myötä. Eduskunnan oikeuden sisältö puolestaan jäi ratkaisevasti riippuvaiseksi sen käytettävissä olevista reagointikeinoista kertomuksen sisältöön: lähinnä oikeuskanslerin toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta koskevan vastuun laajuus ja eduskunnan käytettävissä olevat sen todentamiskeinot olivat ratkaisevia siihen nähden, muodostuiko oikeuskanslerin kertomus eduskunnalle osaksi eduskunnan keinoja valvoa oikeuskanslerin virkatoimia myös niiden tarkoituksenmukaisuuden osalta vai oliko kertomuksella ainoastaan yksipuolinen tiedottamistehtävä. Tarkasteltaessa tutkimuksen seuraavassa pääjaksossa prokuraattori-oikeuskanslerin viran hoitoa tutkimuksen kohteena olevana ajanjaksona kiinnitetään huomiota myös siihen, miten kertomusinstituutio käytännössä toimi ja miten vastuunalaisuussäännöstö ja kertomusinstituutio sekä niitä koskevat myöhemmät säännösmuutokset liittyivät toisiinsa.

III KEISARILLISEN SENAATIN PROKURAATTORISTA VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIKSI

Prokuraattori-oikeuskanslerin viran hoito tutkimuksen kohteena olevana ajanjaksona

1. Johdanto

Edellä tutkimuksen pääjaksossa II on tarkasteltu vuoden 1919 hallitusmuodossa säännösasunsa saaneiden valtioneuvoston oikeuskanslerin valtaoikeuksien ja niiden kokonaisuutena muodostuneen virka-aseman muotoumista tutkimuksen varsinaisena ajanjaksona sitä edeltänyttä taustaa vertailukohtana pitäen. Tutkimustehtävän kokonaisvaltaiseksi toteuttamiseksi on kuitenkin välttämätöntä selvittää todetun kokonaisuuden ja sen ilmestymismuotojen lisäksi, miten ja millaisessa yhteiskunnallis-poliittisessa tilanteessa prokuraattorin ja sittemmin oikeuskanslerin virkaa hoidettiin.

Tutkimuksen kohteena varsinaisesti olevana ajanjaksona (1917–1919) prokuraattorin virkaa, joka 27.11.1918 oli muutettu oikeuskanslerin viraksi, hoitivat K.I. Kasanskij (26.6.1914–26.3.1917)⁴⁰³, P.E. Svinhufvud⁴⁰⁴ (3.4.1917–

⁴⁰³ Kasanskijn viran hoito liittyy viimeisenä vaiheena ennen Venäjän maaliskuun 1917 vallankumousta ns. venäläisten prokuraattorien kauteen, jota on aiemmassa tutkimuksessa tarkemmin käsitellyt mm. Honka (s. 192–202), minkä johdosta ja koska Kasanskijn virkakausi ei olennaisesti liity tutkimuksen kohteena varsinaisesti olevaan ajanjaksoon, hänen toimenpiteitään prokuraattorina ei käsitellä tässä tutkimuksessa nimenomaisesti tarkemmin.

⁴⁰⁴ P. E. Svinhufvud (1861–1944), mol. oik. kand. 1886, varat. 1888, fil. kand. 1881. Toimi suomenkielen kielenkääntäjänä Turun hovioikeudessa 1889–1892, hovioikeuden kanslistina 1891–1892 ja reistraattorina 1892–1893, ylimääräisenä viskaalina 1893–1896, notaarina 1896–1898, varakanneviskaalina 1898–1900 ja hovioikeuden sihteerinä 1900–1901. Nimitettiin Turun hovioikeuden asessoriksi 1901, johon virkaan siirtyi 1902 ja josta

17.12.1918) ja Axel Charpentier⁴⁰⁵ (17.12.1918–20.7.1928).

P.E. Svinhufvud hoiti virkaa ensin väliaikaisen hallituksen vuoden 1892 senaatin ohjesäännön 8 §:n perusteella nimittämänä senaatin prokuraattorina, 27.11.1917 alkaen ollessaan samalla senaatin puheenjohtajana, 18.5.1918 alkaen ollessaan eduskunnan nimittämänä korkeimman vallan käyttäjänä ja tässä ominaisuudessaan 27.11.1918 alkaen valtioneuvoston oikeuskanslerina (ks. asetus viran nimikkeen muuttamisesta jäljempänä s. 185–186) eroonsa 17.12.1918 saakka luopuen kuitenkin korkeimman vallan käyttäjän tehtävästä 12.12.1918.

Axel Charpentier hoiti virkaa valtioneuvoston nimittämänä ja määräämänä 17.12.1918 alkaen eroonsa 20.7.1928 saakka.

Lähdettäessä tarkastelemaan senaatin prokuraattorin ja valtioneuvoston oikeuskanslerin viran hoitoa edellä käsiteltyihin virka-aseman säännösperustei-

virasta erotettiin hallinnollisessa menettelyssä 1903. Toimi lainvalmistelukunnan nuorempana jäsenenä 1893–1902. Harjoitti Helsingissä asianajoa 1903–1904. Nimitettiin Heinolan tuomiokunnan tuomariksi 1906 ja Lappeen tuomiokunnan tuomariksi 1908. Vangittiin kenraalikuvernööri F. A. Seynin määräyksestä 1914 ns. yhdenvertaisuuslain soveltamatta jättämisen vuoksi ja erotettiin hallinnollisessa menettelyssä tuomarinvirastaan sekä karkoitettiin Siperiaan. Vapautettiin karkoituksesta maaliskuussa 1917 ja nimitettiin 3.4.1917 senaatin prokuraattoriksi. Asetettiin 27.11.1917 senaatin puheenjohtajaksi ja 18.5.1918 korkeimman vallan käyttäjäksi. Luopui korkeimman vallan käyttäjän tehtävistä 12.12.1918 ja erosi valtioneuvoston oikeuskanslerin virasta 17.12.1918. Valittiin tasavallan presidentiksi virkakaudelle 1931–1937. Toimi aatelissäädyn edustajana säätyvaltiopäivillä 1894 ja 1899–1906 sekä kansanedustajana (nuorsuomalaiset) 1907–1914 ja 1917, eduskunnan puhemiehenä 1907–1912. Bergholm, s. 399–400 ja Holmberg, s. 41–42.

⁴⁰⁵ Axel Charpentier (1865–1949), mol. oik. tri 1898, varat. 1893, fil. kand. 1885. Nimitettiin senaatin oikeustoimituskunnan ylimääräiseksi kopistiksi 1894, kanslistiksi 1896 ja protokollasihteeriksi 1899. Nimitettiin senaatin oikeusosaston päätöksellä Hauhon tuomiokunnan tuomarin virkaan 1901, mutta keisari kumosi kenraalikuvernööri Bobrikovin aloitteesta nimityksen, koska kenraalikuvernööri oli vedonnut Charpentierin hallituksen vastaiseen toimintaan ns. virkamiesadressiasiaassa. Nimitettiin senaatin oikeusosaston esittelijäsihteeriksi 1906. Toimi lainvalmistelukunnan nuorempana jäsenenä 1905–1911 sekä senaatin v.t. prokuraattorinapulaisena 1908–1909 ja v.t. prokuraattorina 1909–1910, jolloin erotettiin kenraalikuvernööri F. A. Seynin aloitteesta hallitukselle vihamielisen toiminnan johdosta esittelijäsihteerin virasta ja sen myötä v.t. prokuraattorin tehtävistä. Toimi asianajajana Helsingissä 1912–1917. Nimitettiin väliaikaisen hallituksen päätöksellä senaattoriksi ja senaatin oikeusosaston jäseneksi 1917. Nimitettiin korkeimman oikeuden jäseneksi 2.8.1918 ja valtioneuvoston oikeuskansleriksi 17.12.1918, josta virasta erosi 1928. Nimitettiin Helsingin yliopiston siviilioikeuden ja roomalaisen oikeuden dosentiksi 1898, josta tehtävästä luopui 1900. Suoritti oikeustieteellisiä jatko-opintoja Ruotsissa 1894–95 sekä Saksassa 1893–94 ja 1903–1904. Bergholm, s. 182 ja Lammin-Koskinen – Erikson – Tirkkonen, s. 97–98.

siin yksityiskohtiin ja muuhun yhteiskunnallis-poliittiseen ympäristöön vertail-
len luontevaksi lähtökohdaksi asettuu jälleen vuoden 1917 Venäjän maaliskuun
vallankumouksen aiheuttama murros suomalaisen autonomian kehityshistoriassa.
Keisari-suuriruhtinas -instituution katoaminen ja sitä seuranneet Venäjän väli-
aikaisen hallituksen toimenpiteet johtivat Suomessakin jyrkkään muutokseen
valtiollisten virkojen täyttämässä ja hoitamisessa. Tämä näkyi myös senaatin
prokuraattorin viranhaltijan vaihdoksessa sekä virkaan liittyneiden tehtävien
kohdentumisessa uuden valtiollisen tilanteen mukaisesti.

2. P. E. Svinhufvud senaatin prokuraattorina

P.E. Svinhufvud, Lappeen tuomiokunnan tuomari⁴⁰⁶, joka oli ilman tutkimusta
ja tuomiota vangittu kenraalikuvernööri F.A. Seynin määräyksestä 25.11.1914
ns. yhdenvertaisuuslain vastustamisen johdosta ja erotettu virastaan sekä kar-
koitettu Siperiaan, nimitettiin Venäjän väliaikaisen hallituksen päätöksellä
3.4.1917 väliaikaisesti senaatin prokuraattoriksi. Svinhufvud, joka oli vasta maa-
liskuun vallankumouksen myötä vapautettu karkoituksesta, ryhtyi heti Suomeen
palattuaan hoitamaan virkaa senaatin istunnossa 4.4.1917 esitellyn kenraaliku-
vernööri Mihail Stahovitsin 31.3.1917 päivätyn, väliaikaisen hallituksen pää-
töstä koskevan ilmoituksen perusteella⁴⁰⁷. Svinhufvudin nimitys vahvisti siten
käytännössä sen perustuslakikomitean enemmistönkin keväällä 1917 omaksu-
man (ks. edellä s. 72–76) valtaoikeustulkinnan, jonka mukaan keisarilliset vir-
kanimitysoikeudet olivat sekä sisältönsä että muotojensa (esim. prokuraattorin
nimittämisessä käytetty avoin kirje) osalta siirtyneet väliaikaiselle hallitukselle.

Muutos senaatin laillisuusvalvojaviran henkilössä ja toiminnallisissa motii-
veissa oli maaliskuun 1917 jyrkkä. Prokuraattori K. I. Kasanskijn tul-
tua virkaansa ns. toisen sortokauden aikana yhdenvertaisuuslain nojalla ja toi-
mittuaan prokuraattorina monilta osin venäläistämistoimenpiteiden puolesta
Svinhufvud tuli maaliskuun manifestin perusteella tapahtuneen vallanvaihdok-
sen myötä virkaan tunnettuna ja aktiivisena venäläistämislainsäädännön ja -po-
litiikan vastustajana, joka itse oli joutunut erotetuksi tuomarinvirastaan ja kar-
koitetuksi osittain aiemman prokuraattorin toimenpiteiden seurauksena⁴⁰⁸.

⁴⁰⁶ Svinhufvudin aiemmasta yhteiskunnallisesta ja poliittisesta toiminnasta mm. edus-
kunnan pitkäaikaisena puhemiehenä ks. tarkemmin esim. Juva 1957.

⁴⁰⁷ Väliaikaisen hallituksen nimityspäätös esiteltiin virallisesti senaatissa vasta
7.4.1917. Senaatin talousosaston pöytäkirjat 4. ja 7.4.1917.

⁴⁰⁸ Honka, s. 192–195.

Kuten tutkimuksen johdanto-osassa on todettu, prokuraattori oli autonomian vuosikymmeninä vakiintunut maan ylimmäksi (kenraalikuvernöörin virka-asemaa lukuunottamatta) laillisuuden valvojaksi, jonka virka-asema kuitenkin oli korostetun senaattikeskeinen ja etäällä säätyvaltiopäivien toiminnasta. Samalla prokuraattorin asemaa leimasi autonomian venäläis-suomalaisen hallintojärjestelmän aiheuttama kaksijakoisuus: toisaalta prokuraattori oli yksittäisten toimivaltasäännöstensä nojalla erityisesti suomalaisen ja useimmiten autonomian perustaksi mielletyn lainsäädännön noudattamisen ylin valvoja, toisaalta keisarin edustajana toimivan maan korkeimman venäläisen hallintoviranomaisen välitön alamainen, jonka keisari asetti tai vapautti tehtävästään.

Tässä asetelmassa prokuraattorin tosiasialliset toimintamahdollisuudet jäivät riippuvaisiksi paitsi hänen henkilöstään erityisesti keisarin ja kenraalikuvernöörin tahdosta. Juuri tämä keskeinen piirre senaatin prokuraattorinstituutiossa, autonomian kaksoishallintojärjestelmän tuottama muunnos kustavilaisen ajan hallitsijasta riippuvaisesta kruunun ylimmästä lainopillisesta asiantuntijasta, johti - muodollisten toimivaltasäännösten pysyessä valtaosin ennallaan - autonomian loppuajan venäläistämisvuosina prokuraattorien erottamiseen ja viran »venäläistämiseen.» Erityisesti tätä taustaa vasten myös maaliskuuhuhtikuussa 1917 tapahtunut murros prokuraattorin viran hoitamisessa on hyvin ilmeinen.

Maaliskuun vallankumouksen Suomessakin synnyttämät ja vauhdittamat yhteiskunnalliset muutosprosessit vaikuttivat luonnollisestikin alusta alkaen voimakkaasti niihin olosuhteisiin, joissa suomalaistuneen senaatin uusi prokuraattori toimi, vaikka hänen virka-asemansa muodollisesti määräytyikin edelleen keisariajan sääntelyn, lähinnä autonomian perustuslakien ja senaatin vuoden 1892 ohjesäännön perusteella. Keisariajan hallinnolle Suomessa erityisesti sen viimeisinä vuosina ominaiset, varsinkin sortokausina ilmenneet jännitteet kenraalikuvernöörin ja prokuraattorin välillä olivat suurelta osin poistuneet maaliskuun manifestia seuranneiden muutosten myötä, mutta levottomat yhteiskunnalliset olot sekä Suomen ja Venäjän välisen oikeussuhteen jatkuvuuden epävarmuustekijät maailmansodan aikana kohdensivat viran tehtäviä moniin yhteiskunnallisen käymistilan tuottamiin uusiin ilmiöihin ja ongelmiin⁴⁰⁹.

Prokuraattorin toiminta laillisuuden valvojana suuntautui tällöin tilanteen

⁴⁰⁹ Näistä tyypillisenä esimerkkinä on aiemmassa tutkimuksessa tarkasteltu, huhtikuussa 1917 Suomessa puhjennut lakkoliikehdintä. Ks. esim. Juva 1961, s. 14–16, Polvinen 1967, s. 47 ss sekä Luntinen – Manninen, s. 166–168.

mukaisesti sekä aiempien venäläistämistoimenpiteiden peruuttamiseen että uusien, yhteiskunnallisesta käymistilasta aiheutuneiden laittomuuksien ehkäisemiseen ja vastuunalaistamiseen.

Kuten aiemmassa, P.E. Svinhufvudin elämäntyötä koskevassa tutkimuksessa⁴¹⁰ on hahmoteltu, Svinhufvudin prokuraattorikausi alkoi selkeästi hänen toimenpiteillään, jotka tähtäsivät sortokausien aikana syntyneen, autonomian kaventamiseen suuntautuneen venäläistämislainsäädännön ja hallinnon sekä siitä johtuneiden menettelyjen ja vaikutusten peruuttamiseen ja joilla samalla oli vahva henkilökohtainen motiivitausta. Tästä taustasta ja maaliskuun manifestin myötä muuttuneen poliittisen tilanteen vaikutuksesta uuden prokuraattorin virkatoimet kanavoituivat tehtäviksi, joita mainitussa aiemmassa tutkimuksessa on laajalti nimitetty laillisuuden palauttamiseksi.

Seuraavassa tarkastellaan prokuraattori Svinhufvudin toimintaa niissä hänen virka-asemaansa kuuluneissa toimivaltakokonaisuuksissa, joiden säännösperusteista kehitystä on selvitetty edellä tutkimuksen pääjaksossa II. Ensimmäiseksi käsitellään pääjakson II jaottelua silmällä pitäen prokuraattorin toimintaa väliaikaiseen hallitukseen ja kenraalikuvernööriin sekä senaattiin ja eduskuntaan nähden.

2.1 Prokuraattori Svinhufvud korkeimman vallan käytön laillisuuden valvojana: maaliskuun vallankumouksesta itsenäisyysseenaattiin

2.1.1 Asema kenraalikuvernööriin ja senaattiin nähden, toiminta senaatin istunnoissa

P. E. Svinhufvudin aloittaessa toimintansa senaatin prokuraattorina siihen liittyvät laillisuusvalvojatehtävät korkeimman vallan käytön suhteen perustuvat lähinnä vuoden 1892 senaatin ohjesäännön 46–51 ja 55–56 §:iin, joiden sisältöä on tarkasteltu yksityiskohdittain edellä (s. 51–54). Tutkimuksen johdanto-osassa todettujen, Svinhufvudin virkakauden alkaessa voimassa olleiden käytäntöjen mukaisesti prokuraattori hoiti mainittuihin säännöksiin perustuvia laillisuusvalvojatehtäviään paitsi tarkastamalla yksityiskohtaisesti senaatin aineiston lainmukaisuutta ja oikeellisuutta myös olemalla läsnä senaatin istunnoissa tarvittaessa tällöin kiinnittäen huomautuksin tai lausunoin huomiota senaatin, myös erityisesti kenraalikuvernöörin toimenpiteiden laillisuuteen sekä antaen pyydettyä vastaavanlaisia lausuntoja. Tällöin

⁴¹⁰ Esim. Juva 1961, s. 11 ss, Räikkönen 1937, s. 142 ss. ja Luntinen – Manninen, s. 258–260.

viimeksi mainittu tehtäväryhmä saattoi muodostua myös prokuraattorin tosiasialliseksi lainopilliseksi neuvonantajarooliksi varsinkin kenraalikuvernööriin nähden ja muutoinkin prokuraattorin tosiasiallinen virka-asema senaatissa riippui ratkaisevasti hänen toiminnallisesta yhteydestään kenraalikuvernööriin.

Svinhufvud oli kuitenkin virkakautensa alusta alkaen hyvin harvoin läsnä Tokoin ja sittemmin Setälän senaatin istunnoissa. Senaatin osastojen pöytäkirjat⁴¹¹ osoittavat, että Svinhufvud niissäkin tapauksissa, että hän osallistui senaatin istuntoihin, harvoin lausui mitään senaatin menettelyjen johdosta. Tämä toimintatapa selittyy sekä siitä yhteiskunnallis-poliittisesta tilanteesta, jossa Tokoin ja Setälän senaatit toimivat että edellä todetusta Svinhufvudin pyrkimyksestä keskittyä prokuraattorin virkaa hoitaessaan venäläistämistoimenpiteiden kumoamiseen.

Sortokausien ja venäläistämistoimenpiteiden aiheuttaman vastakkainasettelun poistuttua suurelta osin maaliskuun manifestin johdosta suomalaistunut senaatti ja sen kenraalikuvernööri⁴¹² toimivat tilanteessa, jossa autonomiaa säilyttävän ja sitä mahdollisesti laajentavan lainsäädännön ja toimenpiteiden jatkuvuus vaikutti turvatulta ilman prokuraattorin jatkuvaa sortokausille ominaista laillisuuden tarkkailutehtävää senaatissa. Toisaalta prokuraattorin virka-ajan täyttivät ne mm. hänen virastonsa arkistosta ilmenevät lukuisat lähinnä juuri sortokausien venäläistämistoimenpiteiden kumoamiseen liittyneet tehtävät, jotka eivät sinänsä keskeisesti koskeneet korkeimman valtan käyttöä maassa ja joissa Svinhufvud halusi aktiivisesti ja henkilökohtaisesti toimia⁴¹³.

Siten prokuraattorin laillisuusvalvojatehtävät aina P.E. Svinhufvudin senaatin muodostamiseen asti kohdentuivat keskeisesti vuoden 1892 senaatin ohjesäännön 46 §:n laillisuusvalvontaa koskevan perussäännöksen mukaiseen tarkastukseen siitä, että lakia ja sen perusteella annettuja säännöksiä ja määräyksiä noudatettiin. Istuvan senaatin jäsenten ja kenraalikuvernöörin virkainten lainmukaisuuden arviointi senaatin ohjesäännön 51 §:n tarkoittamassa mielessä ei kertaakaan tullut prokuraattorin tehtäväksi. Kuuluisassa, ns. valtalain hyväksymistä ja eduskunnan hajoittamista koskevassa asiassa lähes tyhtiin kuitenkin tätä tilannetta tavalla, joka samalla on tutkimustehtävän kan-

⁴¹¹ Senaatin talous- ja oikeusosaston pöytäkirjat huhti-marraskuu 1917.

⁴¹² Maaliskuun 1917 manifestin seurauksena virkaansa asetettu kenraalikuvernööri Mihail Stahovits oli edeltäjänsä F. A. Seyniin verrattuna autonomiaa koskevilta mielenpiteiltään vapaamielisempi ja myös Suomen ystävänä tunnettu. Ks. esim. Torvinen, s. 133 ja Polvinen 1967, s. 17.

⁴¹³ Juva 1961, s. 16–37.

nalta merkittävin Svinhufvudin lausunnoista prokuraattorina senaatin istunnoissa vuonna 1917.

Väliaikaisen hallituksen annettua 31.7.1917 Suomen eduskunnan 18.7. hyväksymän ns. valtalain johdosta manifestilla määräyksen eduskunnan hajoittamisesta senaatin talousosasto joutui istunnossaan 1.8. käsittelemään manifestin luonnetta ja vaikutuksia. Sosiaalidemokraattien ja senaatin porvarillisten ryhmien vastakkaisten näkemysten vuoksi manifestin julkaisemista koskeva ratkaisu muodostui aiemmassa tutkimuksessa laajalti selostetuin tavoin vaikeaksi⁴¹⁴.

Prokuraattorin ilmoitettua asiaa koskevan esittelyn lopuksi senaatin tiedustelun johdosta, ettei hänellä ollut toistaiseksi asiaan mitään huomautettavaa, senaatti päätti lykätä asian ratkaisun seuraavana päivänä pidettävään istuntoon. Jatkettaessa asian käsittelyä 2.8. prokuraattori ilmoitti kenraalikuvernöörin pyynnöstä lausuntonaan katsovansa, että manifestin perustelut siltä osin kun niissä lausuttiin keisari-suuriruhtinaan valtaoikeuksien siirtyneen Suomen perustuslakien mukaan väliaikaiselle hallitukselle eivät olleet oikeita. Svinhufvudin mukaan valtaoikeudet olivat ainoastaan tosiasiallisesti joutuneet väliaikaiselle hallitukselle, mikä johtui siitä, että Suomen kansa, erityisesti viranomaiset ja myös eduskunta tämän tunnustivat.

Svinhufvud viittasi lausunnossaan edelleen siihen, että suuriruhtinaan oikeuksien käyttäminen oli lainsäädäntöteitse vielä järjestämättä, minkä johdosta Suomen eduskunnalla oli edelleen toimivaltaa asian suhteen. Johtopäätöksenään manifestin julkaisemisen suhteen Svinhufvud katsoi, ettei manifestia olisi julkaistava, koska »hallitus ei lain mukaan voinut vaatia, että sen puolesta virallisesti ja noudatettavaksi julkaistaisiin asiakirjaa, jossa, vaikkapa perusteena, esitetään lainvastaisia periaatteita». Hän kuitenkin myös lisäsi »tasapuolisuuden vaativan myöntämään, että sen laintulkinnan, joka manifestissa esitettiin Suomen ja Venäjän välisistä suhteista useat lainoppineet maassamme hyväksyvät ja että ne syyt, jotka eräät senaattorit olivat manifestin julkaisemisen puolesta esiintuoneet, monella taholla lakimiesten piirissä pidetään sitovina.⁴¹⁵»

Senaatin asiassa tekemän ratkaisun, manifestin julkaisemisen ja eduskunnan hajoittamisen, syntyvaiheita käsittelevissä lähteissä on esitetty useita toisistaan eroavia kuvauksia prokuraattorin toimenpiteistä ratkaisuun päädyt-

⁴¹⁴ Manifestin käsittelystä senaatissa ks. senaatin talousosaston pöytäkirjat 1. ja 2.8.1917. Ks. myös jäljempänä alaviite 416. – Manifestin sisällöstä ks. tarkemmin esim. Torvinen, s. 146 ss, Paasivirta 1947, s. 66–71 ja Enckell, s. 93–94. Ks. myös Rudolf Holsin kokoelmaan sisältyvät muistiinpanot, kansio 39, KA.

⁴¹⁵ Senaatin talousosaston pöytäkirja 2.8.1917, s. 22–24.

täessä lähinnä siltä osin, miten vahvasti Svinhufvud itse kannatti manifestin julkaisemista ja pyrki vaikuttamaan senaatin niihin porvarillisiin jäseniin, varsinkin Rudolf Holstiin, jotka empivät ratkaisun suhteen⁴¹⁶.

Svinhufvudin kielteinen suhtautuminen valtalakiin⁴¹⁷ sekä se, ettei hän esittänyt – senaatin päädyttyä kenraalikuvernöörin ratkaisevalla äänellä julkaisemaan manifestin – lausuntonsa jatkeeksi senaatin istunnossa tai sen pöytäkirjassa huomautusta tai muistutusta senaatin ratkaisun johdosta, joka hänen lausuntonsa mukaan oli senaatin ohjesäännön 51 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla laista poikkeava, viittaa siihen, että senaatin ratkaisun poliittisilla vaikutuksilla oli merkitystä myös Svinhufvudin menettelylle asiassa⁴¹⁸.

Muut tutkimustehtävän kannalta merkitykselliset prokuraattori Svinhufvudin suorittamaan laillisuusvalvontaan liittyvät lausunnot senaatin istunnoissa ennen hänen siirtymistään senaatin puheenjohtajaksi koskevat sortokausina toimineiden senaatin jäsenten eläkeoikeutta ja ilmentävät myös suurelta osin hänen virka-asemaansa senaatin neuvonantajana. Lausunnoista ensimmäinen ja seikkaperäisin on Svinhufvudin senaatin oikeusosaston istunnossa 21.5.1917 antama lausunto eräiden entisten senaattorien eläkeasiaan, jossa oli kyse ns. venäläistämistoimenpiteisiin myötävaikuttaneiden senaatin

⁴¹⁶ Esim. Tanner, s. 148, Tokoi, s. 189, Talas, s. 21–23 ja Juva 1961, 46–48.

⁴¹⁷ Ks. esim. Juva 1961, s. 40–41.

⁴¹⁸ Hajoitusmanifestin julkaisemisesta ja eduskunnan hajottamisesta seurasi aiemmasakin tutkimuksessa tarkasteltu kiista hajoitetun eduskunnan omatoimisesta kokoontumisesta puhemies Kullervo Mannerin kutsusta 29.8. ja 28.9.1917. 17.9.1917 nimitetyn uuden kenraalikuvernööri Nikolai Nekrasovin lähetettyä Svinhufvudille asian johdosta kirjelmän, jossa hän pyysi prokuraattoria ryhtymään eduskunnan laittoman kokoontumisen ja sen yhteydessä ilmenneiden laittomuuksien johdosta yhteiskunnallisen rauhan ja järjestyksen suojelemiseksi maassa tarpeellisiin toimenpiteisiin oikeudellisen syytteen nostamiseksi syyllisiä vastaan. Svinhufvud ei ehtinyt antaa asian johdosta ratkaisua mm. syytteiden nostamisesta Manneria ja muita eduskuntaan kokoontuneita sosiaalidemokraatteja vastaan ennen sisällissodan puhkeamista, minkä johdosta asia 21.8.1918 poistettiin prokuraattorinapulainen I. Savoniuksen määräyksestä prokuraattorin toimituskunnan käsiteltävien asioiden joukosta sillä perusteella, että sen tutkiminen oli lähinnä sodan myötä muuttuneiden olosuhteiden vuoksi tullut tarpeettomaksi. Siten prokuraattori ei ehtinyt laillisuusvalvojana ottaa asiaan kantaa tavalla, joka samalla olisi ilmentänyt hänen näkemyksiään senaatin julkaistavaksi hyväksymän eduskunnan hajoitusmanifestin laillisuudesta ja sovellettavuudesta. Kenraalikuvernöörinkanslian kirjekonseptit syys-lokakuu 1917, Prokuraattorin toimituskunnan kirjediaario 1917, kirje n:o 782 sekä kirje- ja päätöstaltiot, 21.8.1918 (Missiivikirja vuodelta 1918), KA.

jäsenten oikeudesta senaatin vuoden 1892 ohjesäännön 45 §:n mukaisen virkaeläkkeen saamiseen.

Senaatin oikeusosaston keskusteltua entisten senaattorien nuhteettomuudesta prokuraattori lausui oikeusosaston pöytäkirjaan merkityn mukaisesti, että »ehdoksi eläkkeen saamiselle asettavat asianomaiset asetukset sen, että virkamies on palvellut nuhteettomasti; ja vaikka ei vielä ole ollut aikaa tarkastaa senaatin entisten jäsenten virkatoimia, on kuitenkin tunnettua, että äsken eronnut Suomen senaatti otti osaa kukistuneen hallituksen pyrkimyksiin syrjäyttää maamme hallitusmuotoa; onpa tiedossa yksi senaatin oikeusosaston päätös, jossa tuollaista pyrkimystä kannatetaan.» Virkatoimintaa, joka oli kerrottua laatua, ei prokuraattorin mielestä voitu pitää nuhteettomana, minä johdosta eläkeanomuksen ratkaisu olisi ollut jätettävä toistaiseksi ja annettava prokuraattorille tilaisuus tarkastaa senaatin entisten jäsenten virkatoimia sekä tarkastuksen johdosta asettaa jäsenet syytteeseen, mikäli syytä siihen on, jolloin oli todettavissa, voitiinko heidän palvelustaan pitää nuhteettomana⁴¹⁹.

Prokuraattorin lausuman johdosta asian jatkokäsittely jätettiin prokuraattorin suorittaman tarkemman tutkimuksen varaan. Tämä tutkimus päättyi prokuraattorinapulainen K. I. Savoniuksen prokuraattorin toimituskunnan puolesta antamaan lausuntoon 12.6.1918, jonka mukaan entisille senaatin oikeusosaston jäsenille ei ollut suoritettava eläkettä, koska heidän virkapalveluksensa ei ollut ollut eläkeoikeutta koskevien säännösten tarkoittamassa mielessä nuhteetonta. Heitä ei lausunnon mukaan ollut toisaalta asetettava toiminnastaan virkasyytteeseen, koska 29.5.1917 annettua julistuskirjaa⁴²⁰ rangaistusseuraamuksista vapauttamisesta oli sovellettava heihin⁴²¹.

2.1.2 Kirjeet ja huomautukset kenraalikuvernöörille

P. E. Svinhufvudin keskittyminen prokuraattorin virassaan maaliskuun valankumousta edeltäneiden venäläistämistoimenpiteiden ja niiden tuottamien,

⁴¹⁹ Senaatin oikeusosaston pöytäkirja 21.5.1917. Ks. myös Juva 1961, s. 19–21.

⁴²⁰ Väliaikaisen hallituksen antama julistuskirja 29.5.1917 eräistä rangaistusseuraamuksista vapauttamisesta. Suomen Suuriruhtinaanmaan Asetuskokoelma 29.5.1917, n:o 33.

⁴²¹ Prokuraattorin toimituskunnan kirje- ja päätöstaltiot 12.6.1918 (Missiivikirja vuodelta 1918, Db 107), KA. – Prokuraattorin tutkittavaksi tuli vastaavalla tavalla myös eräitä muita senaatin jäsenten sekä ministerivaltiosihteerin ja hänen apulaisensa eläkeoikeutta koskevia asioita, joiden käsittelyä on tarkasteltu aiemmassa tutkimuksessa. Ks. tarkemmin esim. senaatin talousosaston pöytäkirjat 16. ja 23.8.1917 sekä Juva 1961, s. 20–21.

autonomian lainsäädännöstä poikkeavien ilmiöiden kumoamiseen ja lainmuokausten menettelyjen valvontaan johti hänet monessa yhteydessä kiinnittämään kenraalikuvernöörin huomiota asioihin, jotka Svinhufvudin mukaan edellyttivät kenraalikuvernöörin toimenpiteitä Suomessa voimassa olevan lainsäädännön toteuttamiseksi. Tältä osin kenraalikuvernöörin ja prokuraattorin keskinäinen asema oli tosiasiallisesti muuttunut huomattavasti maaliskuun vallankumousta edeltäneestä ajasta.

Sortokausien myötä sekä varsinkin ns. yhdenvertaisuuslainsäädännön ja kenraalikuvernööri F.A. Seynin toiminnan seurauksena senaatin vuoden 1892 ohjesäännön 46 §:n säännös prokuraattorista kenraalikuvernöörille alaisena ja hänelle avullisena laillisuuden valvojana oli useissa yhteyksissä ilmennyt prokuraattorin huomattavan alisteisena ja epäitsenäisenä virka-asemana kenraalikuvernööriin nähden. Tämä johtui ensi vaiheessa eräiden suomalaisten prokuraattorien⁴²² myöntövyysasenteesta osana suhtautumista autonomian säilyttämiskeinoihin, myöhemmin prokuraattorin viran nimenomaisesta venäläistymisestä yhdenvertaisuuslainsäädännön soveltamisen myötä erityisesti prokuraattorien Aleksei Hosiainoff ja K. I. Kasanskij aikana. Tämän kehityksen myötä prokuraattorin huomautukset ja ilmoitukset kenraalikuvernöörille mm. lakien noudattamisesta maassa tehdyistä havainnoista ja tarvittavista toimenpiteistä olivat jääneet vähäisiksi tai kohdentuneet venäläistämistavoitteiden mukaisiksi⁴²³.

Kuten edellä on viitattu, vuoden 1917 maaliskuun manifestin seurauksena nämä olosuhteet muuttuivat jyrkästi. M. Stahovitsin nimittäminen kenraalikuvernööriksi sekä senaatin suomalaistuminen johtivat yhdessä Suomessa käynnistyneen autonomiaa laajentavan ja sen lainsäädäntöä uudistavan valmistelutyön kanssa siihen, että prokuraattori, jonka henkilökohtaisten syiden yhteyttä ja asennoitumista virkansa laillisuusvalvontatehtävien hoitamiseen on käsitelty edellä, saattoi kenraalikuvernööristä aiempaa riippumattomammin ja itsenäisemmin soveltaa senaatin vuoden 1892 ohjesäännön 46 ja 66 §:ää⁴²⁴ ja kiinnittää kenraalikuvernöörin huomiota asioihin, joissa lain noudattaminen edellytti tämän toimenpiteitä.

⁴²² Aiempi tutkimus mainitsee tässä yhteydessä erityisesti prokuraattorina 1901–1905 toimineen J. M. E. Johnssonin (Soisalon-Soinin) sekä prokuraattorin virkaa 1913–1914 hoitaneen ja prokuraattorinapulaisena 1911–1913 toimineen Samuel Kosken. Ks. esim. Honka, s. 142 ss. sekä s. 177–202 ja Apunen, s. 100–101.

⁴²³ Honka, s. 192–202.

⁴²⁴ 66 §:n mukaan prokuraattori oli yleensä velvollinen viipymättä kenraalikuvernöörille ilmoittamaan siitä toimenpiteestä, jonka hän väestön oikeuksien turvaamiseen ja epäjärjestysten ehkäisemiseen hyödylliseksi harkitsi.

Prokuraattorin toimituskunnan arkistoaineisto, erityisesti prokuraattorin kirje- ja päätöskokoelma osoittaa, että Svinhufvud lähestyi kenraalikuvernööriä kirjeillä hyvin usein varsinkin kevään ja kesän 1917 aikana. Aiemmassa, Svinhufvudia käsittelevässä tutkimuksessa on yksityiskohtaisesti tarkasteltu näistä toimenpiteistä kuuluisimpia⁴²⁵. Arkistoaineistoa tutkittaessa on havaittavissa, että suurin osa prokuraattorin kirjeistä kenraalikuvernöörille liittyi joko sortokausina venäläistämislainsäädännön perusteella autonomian lainsäädännön vastaisesti kohdeltujen, lähinnä virasta erotettujen ja karkoitettujen aiempien oikeuksien palauttamiseen tai järjestysvallan ylläpitämiseen vuoden 1917 levottomassa yhteiskunnallisessa tilanteessa⁴²⁶.

Kaiken kaikkiaan prokuraattorin aiempaa itsenäisempi asema suhteessa kenraalikuvernööriin ilmeni nimenomaan prokuraattorin kirjeissä esitettyjen, laillisuusvalvontaan liittyvien toimenpidepyyntöjen ja selvitysten myötä. Vuoden 1917 yhteiskunnallisessa tilanteessa lukuisten paitsi venäläistämistoimenpiteiden kumoamiseen myös maan sisäisten levottomuuksien ja järjestysvallan heikkouksien hallitsemiseen pyrkivien tehtävien kokonaisuus muodosti valtaosan prokuraattorin päivittäisistä virkatoimista. Siten Svinhufvudin itsenäisen, autonomian venäläisestä hallinnosta aiempaa riippumattomamman virka-aseman synnyttivät ne tosiasialliset poliittiset olosuhteet, joissa valtiollinen kehitys kohti itsenäistymistä vuonna 1917 tapahtui. Prokuraattori etääntyi kenraalikuvernöörin edustaman korkeimman hallitusvallan alaisuudesta Suomen ja Venäjän välisessä asemassa tapahtuneiden voimasuhteiden muutosten myötä.

Koska prokuraattorin virka-asemaa koskevat säännösmuutokset olivat vasta valmisteilla, prokuraattorin muodollinen ja – muuttuneen valtiollisen tilanteen myöhemmin mahdollistaessa tosiasiallinen – yhteys korkeimman hallitusvallan käyttöön säilyi kuitenkin muuttumattomana. Tällä seikalla oli, kuten jäljempänä havaitaan keskeinen merkitys prokuraattori-oikeuskanslerin valtaoikeuksia itsenäistyneessä valtiossa hahmotettaessa ja uudessa poliittisessa tilanteessa sovellettaessa.

2.1.3 Prokuraattorin neuvonantajatehtävien kehitys vuonna 1917

Prokuraattori Svinhufvudin toimintaa senaatin neuvonantajana on jo sivuttu edellä käsiteltäessä hänen eräitä lausuntojaan senaatin laillisuusvalvojana sen

⁴²⁵ Ks. esim. Juva 1961, s. 24–25 ss.

⁴²⁶ Prokuraattorin toimituskunnan arkisto, kirje- ja päätöstaltiot huhtikuu-marraskuu 1917 (Missiivikirja vuodelta 1917, Db 106), KA. Ks. kuuluisimpien esimerkkien osalta myös esim. Honka, s. 205–211.

istunnoissa. Senaatin vuoden 1892 ohjesäännön 55 §:ään ja sen aiempaan soveltamiseen perustunut (ks. edellä s. 54 ja 127 ss.) prokuraattorin virka-asema senaatin neuvonantajana ilmeni kuitenkin keskeisimmin Svinhufvudin senaatille kenraalikuvernöörin tai senaatin pyynnöstä muutoin antamien lausuntojen yhteydessä.

Kuten prokuraattorin toimituskunnan arkistoaineisto osoittaa, käsittelivät tyypillisesti senaatin virkamiesten kelpoisuusvaatimuksia erityisesti ns. yhdenvertaisuuslain soveltamiseen nähden, senaatin toimituskuntien virkojen täyttämismenettelyjä sekä senaatin yksiköiden toiminnan järjestämistä koskevia yksityiskohtia. Lausuntojen kohteena olivat siten lähinnä kysymykset, joissa senaatin virkajärjestelyjä tai sisäistä hallintoa tarkastettiin sortokausien, varsinkin edellisen senaatin aikana tehtyjen, suomalaisesta lainsäädännöstä poikkeavien päätösten ja järjestelyjen kumoamiseksi⁴²⁷.

Huomattavaa ja kuvaavaa prokuraattorin virka-aseman kohdentumiselle voimassa olevan lainsäädännön noudattamisen valvontaan P.E. Svinhufvudin virkakaudella vuonna 1917 sen sijaan on, etteivät prokuraattorin lausunnot miltei osin vuoden 1917 lainsäädäntöprosessien yhteydessä käsittelee esim. perustuslakikomiteassa valmisteltuja ja senaatissa esiteltyjä suunnitelmia korkeimman vallan käyttöä Suomessa koskevan säännösten uudistamiseksi.

2.1.4 Prokuraattori Svinhufvud eduskunnassa

P.E. Svinhufvudin suhde eduskuntaan muodostui hänen prokuraattorikauteen varsin etäiseksi. Vaikka Svinhufvud oli vuoden 1916 eduskuntavaaleissa valittu edelleen nuorsuomalaisen puolueen kansanedustajaksi, jossa tehtävässä hän oli syksyn 1917 eduskuntavaaleihin saakka, hänen osallistumisensa eduskunnan toimintaan oli Suomen itsenäistymisvuonna vähäistä⁴²⁸. Tämä selittyy suurelta osin siitä, että Svinhufvudin näkemys prokuraattorin viran tehtävien ensisijaisuusjärjestyksestä kohdensi hänen aikansa ja toimintansa edellä todetuin tavoin sortokausien monimuotoisten vaikutusten ja venäläistämistoimenpiteiden kumoamiseen sekä järjestysvallan ylläpitämiseen levottomissa yhteiskunnallisissa oloissa. Osaksi Svinhufvudin ajoittain esimerkiksi eduskunta-aineistoon nähden suorastaan silmiinpistävä poissaolo monien maalis-kuun manifestin myötä käynnistyneiden lainsäädäntöhankkeiden käsittelys-

⁴²⁷ Prokuraattorin toimituskunnan kirje- ja lausuntokonseptit sekä kirje- ja päätösluonnokset huhtikuun-marraskuun 1917 (Missiivikirja vuodelta 1917, Db 106), KA. Ks. myös esim. Juva 1961, s. 27 ss.

⁴²⁸ Juva 1961, s. 36–37 ss.

tä eduskunnassa viittaa kuitenkin myös siihen asennoitumiseen, joka Svinhufvudilla oli eduskunnan asemasta autonomiaa edelleen kehitettäessä.

Kuten aiemmat tutkimukset sekä mm. Svinhufvudin omat myöhemmät kertomukset osoittavat, hän piti varsinkin sosiaalidemokraattien enemmistöllä toimivaa kevään ja kesän 1917 eduskuntaa monilta osin kyvyttömänä toteuttamaan Suomen valtiollista asemaa vahvistavia toimenpiteitä sekä käyttämään varsinkin sosiaalidemokraattien vaatimusten mukaisesti uuden hallitusmuodon voimaantumoon asti korkeinta valtaa maassa⁴²⁹.

Tämä näkemys toteutui myöhemmin Svinhufvudin senaatin toimenpiteissä sen sivuuttaessa toiminnassaan monilta osin eduskunnan 15.11.1917 tekemän päätöksen korkeimman vallan käyttämisestä, ja johti hänen toiminnassaan prokuraattorina ja kansanedustajana eduskuntatyön toissijaiseen merkitykseen.

2.1.5 Prokuraattorin vastuunalaisuus eduskunnalle: Svinhufvudin senaatin esitysten yhteys Svinhufvudin toimintaan prokuraattorina

Edellä esitetyn mukaisesti Svinhufvudin virkatoimet eduskuntaan nähden rajoittuivat hänen läsnäoloonsa eräissä eduskunnan istunnoissa sekä hänen edellä käsiteltyihin, eduskunnan toiminnan jatkuvuutta koskeviin lausuntoihinsa senaatissa⁴³⁰. Prokuraattorin ja eduskunnan välinen erityinen yhteys, prokuraattorin vastuunalaisuutta eduskunnalle koskevan sääntelyn teoreettinen ja tosiasiallinen kehitys liittyi tähän taustaan ajallisesti ja asiallisesti mielenkiintoisella tavalla.

Edellä tutkimuksen pääjaksossa II on todettu, että eduskunnan kesällä

⁴²⁹ Esim. Juva (1961, s. 49–53 ja 56–60) viittaa siihen, että Svinhufvudin aiempi, sortokausina vallinnut yhteistyöasenne sosiaalidemokraatteja kohtaan oli elokuuhun 1917 tultaessa muuttunut epäluuloiksi sosiaalidemokraattien valtiollisia itsenäistymismotiiveja kohtaan mm. näiden lakkoliikehännän ja venäläisten vallankumousvoimien kanssa toteutuneen yhteistoiminnan myötä. Itsenäisyysseenaatin muodostumisen yhteydessä Svinhufvud, kuten eduskunnan porvarilliset ryhmittymät laajemminkin, suhtautui Venäjällä 7.11.1917 alkaneen bolševikkivallankumouksen vuoksi selkeän torjuvasti yhteistyöhön sosiaalidemokraattien kanssa. Ks. esim. Ernst Estlanderin muistiinpanot porvarillisten puolueiden yhteisvaltuuskunnan kokouksista 29.11. (s. 239–244) ja 1.12.1917 (s. 250–252), joissa Svinhufvud Estlanderin merkintöjen mukaan arvioi sosiaalidemokraattien suhtautuvan viileästi riippumattomuuteen bolševikkien johtamasta Venäjästä. Estlanderin koelma, kansio XX D:2, ÅAK. Ks. myös edellä s. 107 ss.

⁴³⁰ Kuten edellä on todettu, prokuraattorin (senaatin vuoden 1892 ohjesäännön 56 §:n mukainen) velvollisuus antaa valtiopäiville kertomus lainkäytännöstä maassa ja lakien voimassa pitämisestä oli lakkautettu vuoden 1915 keisarillisella asetuksella. Ks. s. 158.

1917 lähinnä sosiaalidemokraattien aloitteesta hyväksymät lakiehdotukset hallituksen jäsenten laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperusteisesta ja parlamentaarisesta vastuusta palautuivat lokakuussa 1917 kokoontuneen uuden eduskunnan käsiteltäviksi Svinhufvudin senaatin antamina, osittain muutettuina lakiehdotuksina joulukuussa 1917.

Hallituksen jäsenten, joihin prokuraattori valmisteltavissa säännöksissä samaistettiin, laillisuus- ja tarkoituksperusteista ja parlamentaarista vastuunalaisuutta eduskunnalle perustuslakikomiteassa ja sittemmin kesällä ja syksyllä 1917 eduskunnassa valmisteltaessa Svinhufvud ei käytettävissä olevan lähdeaineiston perusteella ollut ennen senaattinsa muodostamisvaiheita esittänyt näkemyksiä prokuraattorin vastuunalaisuuden sisällöstä.

Svinhufvudin senaatin esitysten mukaan prokuraattorin vastuunalaisuutta kavennettiin edellä (s. 145–151) tarkasteltujen yksityiskohtien mukaisesti kuitenkin selvästi: laillisuusperusteisen vastuun tunnusmerkistöä supistettiin perustuslakikomitean ehdotuksen mukaisesti ja tarkoituksenmukaisuusperusteinen (ja parlamentaarinen) vastuu poistettiin kokonaan. Näin prokuraattorin vastuunalaisuus eduskunnalle ehdotettiin toteutettavaksi korostetusti ainoastaan prokuraattorin virkatoimien nimenomaisen lainmukaisuuden osalta.

Tämä, eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia prokuraattorin virkatoimien valvontaan vähentävä muutos perustui selvästi paluuseen perustuslakikomitean enemmistön ja sittemmin itsenäisyysseminaatin syntyyn keskeisesti vaikuttaneiden porvarillisten ryhmittymien (ks. edellä s. 137 ss.) jo keväällä 1917 kannattamaan vastuunalaisuuden suppeaan sääntelyyn. Samalla se liittyi myös Svinhufvudin erityisesti syksyllä 1917 monessa yhteydessä julkilausumiin näkemyksiin eduskunnan vähäisistä mahdollisuuksista käyttää korkeinta valtaa maassa tavalla, jota mm. prokuraattorin virkatoimien tarkoituksenmukaisuuden arviointi olisi edellyttänyt⁴³¹. Svinhufvudin näkemykset tältä ilmensivät myös hänen toimintaansa prokuraattorina sen muodollisen säännöstaustan ja tätä koskevan perinteen mukaan, jossa prokuraattori aina sisällissotaan asti toimi virkatoimistaan ainoastaan nimittäjälleen sekä kenraalikuvernöörille vastuunalaisena, mikä vastuunalaisuus ilmeni erityisesti nimittäjän oikeutena tarpeelliseksi katsoessaan vapauttaa avoimella kirjeellä nimittämässä prokuraattori virastaan.

Prokuraattorin laillisuusperusteista vastuunalaisuutta koskeva sääntely muuttuikin eduskunnassa juuri ennen sisällissodan syttymistä ja P.E. Svinhufvud vahvisti sitä koskevan säädöksen korkeimman vallan käyttäjänä sodan jälkeen. Prokuraattorin tarkoituksenmukaisuusperusteista ja parlamen-

⁴³¹ Esim. Juva 1961, s. 38–42 ja 49–74. Ks. myös edellä s. 88 ja 107.

taarista vastuuta koskevat valtiopäiväjärjestyksen säännökset sen sijaan tulivat voimaan kesällä 1917 hyväksytyssä muodossaan. Niiden jatkokehitys suuntautui kuitenkin sotaa seuranneiden muutosten mukaisesti.

2.2 Itsenäistyneen valtion interregnumin aika: P.E. Svinhufvud prokuraattorina ja senaatin puheenjohtajana

Kahden tehtävän yhdistyminen P. E. Svinhufvudin toiminnassa oli osittain leimallista prokuraattorin viran hoitamiselle itsenäisyssenaatin muodostamista seuranneiden kuukausien aikana. Svinhufvudin tultua nimitetyksi senaatin puheenjohtajaksi, kenraalikuvernöörin aiemmin hoitamaan tehtävään, hän säilytti virkansa senaatin prokuraattorina. Suomen ja Venäjän valtiollisen yhteyden heikennettyä ja lopulta katkettua lokakuun vallankumousta seuranneiden tapahtumien vuoksi Suomen uuden hallitusmuodon ja sen valtajärjestelmän säätäminen oli vasta siirtymässä eduskunnan käsiteltäväksi. Tämän vuoksi jouduttiin tilanteessa, jossa valtiollinen itsenäisyys oli toteutettavissa, sen hallinnointi aloittamaan suurelta osin suoraan autonomian ajan rakentein. Tämä äkkinäisyys näkyi myös kenraalikuvernööri-instituution kaotamisessa senaatista itsenäistymiskehityksen myötä⁴³².

Merkittävin valtiollis-yhteiskunnallinen murros, joka väritti viran tehtävien ja sen säännöstaustan tulevaa kohdentumista, oli kuitenkin sisällissota. Ennenkuin Svinhufvudin toiminta senaatin johdossa ja sen prokuraattorina ehti saada muotoja, jotka tutkimuksen käytettävissä olevan lähdeaineiston perusteella olisivat voineet kuvata prokuraattorin viran hoitoa ja tehtävien luonnetta, sota aiheutti senaatin toiminnan poikkeutumisen aiemmissä tutkimuksissa laajalti kuvaillulla tavoin.

Sota ja sitä seurannut korkeimman valtiollisen vallan väliaikainen käyttäminen asettivat prokuraattorin viran hoidon henkilöllisestikin monilta osin väliaikaisten menettelyjen varaan. Tämän johdosta tarkastellaan seuraavassa prokuraattorin viran hoitoon liittyneitä tutkimustehtävän kannalta merkittävyyksiä piirteitä ja kehityslinjoja sodan aikana ja sitä seuranneena Svin-

⁴³² Kenraalikuvernööri N. Nekrasovin menetettyä virkansa väliaikaisen hallituksen kukistumisen myötä 7.11.1917 Venäjän uusi kansankomissaarien hallitus (bolševikit) tekivät 10.11.1917 ehdotuksen Suomen uudeksi kenraalikuvernööriksi. Senaatin edustajana toiminut senaattori E. N. Setälä ja hänen kutsumansa senaatin prokuraattori Svinhufvud kuitenkin katsoivat Suomen hallituksen puolesta Suomen ja Venäjän välisen oikeussuhteen muuttuneen tavalla, joka ei mahdollistanut uuden kenraalikuvernöörin asettamista ehdotetun mukaisesti. Ks. tarkemmin esim. Räikkönen 1935, s. 11–13, Juva 1961, s. 63 ja Polvinen 1967, s. 120–122.

hufvudin prokuraattorikauden loppujaksona tutkimuksen aiemmasta, lähinnä toimivaltakokonaisuuksittain jäsennellystä käsittelystä poiketen aikajärjestyksessä.

Prokuraattorin toimituskunnan arkistoaineisto osoittaa yhdessä senaatin aineiston kanssa, että Svinhufvudin nimenomaisesti prokuraattorina suorittama viran hoito itsenäisyssenaatissa keskittyi lähinnä senaatin toiminnan ulkopuolisiin tehtäviin. Tämä oli jo Svinhufvudin kaksoisvirka-aseman perusteella luonnollista. Hänen toimiessaan senaatin istunnoissa puheenjohtajana suurelta osin kenraalikuvernöörin aiempia menettelymuotoja senaatin vuoden 1892 ohjesäännön mukaisesti noudattaen⁴³³ prokuraattorinapulainen ei yleensä ollut istunnoissa läsnä. Tämän johdosta senaatin toimintaa koskeva laillisuusvalvonta sekä neuvonantajatehtävät toteutuivat Svinhufvudin senaatin puheenjohtajana suorittamien toimenpiteiden ja prokuraattorinapulaishalle siirtämien tehtävien myötä.

Itsenäistymiseen ja sisällissotaan liittyneet tapahtumat johtivat toisaalta siihen, että Svinhufvud siirsi prokuraattorinapulaisen suoritettavaksi hyvin suuren osan prokuraattorin muista kuin korkeimman valtiollisen vallan käytön laillisuusvalvontaan liittyvistä tehtävistä. Valtaosa prokuraattorin virkatoimista, jotka ilmenevät prokuraattorin toimituskunnan arkistoaineistosta, kohdentui prokuraattorinapulaisen tekeminä syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen valvontaan sekä muihin ns. juokseviin asioihin⁴³⁴.

2.2.1 Vaasan senaatin aika

Sisällissodan synnyttämässä poikkeustilanteessa prokuraattorin toimituskunnan tavanomainen toiminta oli keskeytynyt Helsingissä 26.1.1918, jolloin punakaartilaiset olivat miehittäneet viraston. Tällöin myös prokuraattorin virkatoiminta keskeytyi tutkimustehtävän tarkoittamassa mielessä aina toukokuuhun 1918 saakka. P. E. Svinhufvudin senaatin siirrttyä Vaasaan ja kaupungin muodostuttua sen toimipaikaksi senaatti asetti tosin 6.3.1918 alkaen hovioikeudenneuvos Gösta Stenbäckin hoitamaan väliaikaisesti prokuraattorin lähinnä syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen valvontaan ja järjestämiseen liittyviä jatkuvia tehtäviä⁴³⁵, mutta tutkimustehtävän kannalta merkityksellinen

⁴³³ Senaatin pöytäkirjat 1917–1918. Ks. myös esim. Torvinen, s. 161–164 ja 176–194.

⁴³⁴ Prokuraattorin toimituskunnan arkisto, erityisesti kirje- ja päätöstaltiot sekä diaarit, marraskuu 1917–marraskuu 1918, KA.

⁴³⁵ Vaasan senaatin arkisto, pöytäkirjat maaliskuulta 1918, KA.

viran hoito jatkui vasta senaatin palattua Helsinkiin. Tästä syystä Vaasan senaatin ajan suhteen viitataan tässä tutkimuksessa ainoastaan viitataan aiempiin selvityksiin⁴³⁶.

2.2.2 Sisällissodan jälkeisen tilanteen vaikutukset: prokuraattorin tehtävien kohdentuminen syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen valvontaan ja siirtyminen prokuraattorinapulaisen hoidettaviksi

Sisällissodan ja sen synnyttämien poliittisten ja yhteiskunnallisten muutosten vaikutuksesta prokuraattorin virkatehtävät kohdentuivat olennaisesti jo itsenäisyysseenaatin aikana alkaneen tehtäväjaon mukaisesti. Eduskunnan asettua P.E. Svinhufvudin korkeimman valtiollisen vallan väliaikaiseksi haltijaksi tilanteessa, jossa monarkistiset näkemykset olivat enemmistönä sekä senaatissa että sodan myötä kokoonpanoltaan voimakkaasti muuttuneessa eduskunnassa, Svinhufvud säilytti edelleen virkansa senaatin prokuraattorina. Ryhtyessään käyttämään korkeinta valtaa senaatissa menettelymuodoin, jotka eivät olleet hänen ja senaatin toimivaltajakoa koskevin osin oikeudellisesti selkeät ja vakiintuneet⁴³⁷, Svinhufvud jätti lähes kaikki senaatin vuoden 1892 ohjesäännössä määritellyt prokuraattorin tehtävät – senaatin istunnoissa ilmenevää hänen kaksijakoiseen virka-asemaansa liittyvää korkeimman vallan käytön laillisuuden tosiasiallista valvontaa lukuunottamatta – prokuraattorinapulaisen johdolla prokuraattorin toimituskunnassa valmistettaviksi ja useimmiten prokuraattorinapulainen K. I. Savoniuksen ratkaistaviksi.

Tämä tehtäväjako, joka suurelta osin seurasi Svinhufvudin asemasta ja tehtävistä korkeimman vallan käyttäjinä oli johdonmukainen jatke jo itsenäisyysseenaatissa toteutetuneelle prokuraattorin tehtävien kohdentumiselle ja perustui muodollisesti senaatin vuoden 1892 ohjesäännön 52 §:ään, jonka mukaan prokuraattorinapulaisen tuli käsitellä kaikkia niitä prokuraattorinviraston tehtäviä, jotka prokuraattori hänen toimekseen jättää.

Prokuraattorin nimenomaisen virkatoiminnan siirrettyä siten suurelta osin prokuraattorinapulaisen ja prokuraattorin toimituskunnan suoritettavaksi P.E. Svinhufvudin prokuraattorikauden loppupuolella toiminnassa korostuivat

⁴³⁶ Esim. Paasivirta 1957, s. 98–117, Haapala – Pietiäinen – Piilonen, s. 156 ss. ja 262–264, Torvinen, s. 195–207 sekä lukuisat henkilöhistoriat, mm. Juva 1961, s. 167–186 ja Räikkönen 1935, s. 332–462.

⁴³⁷ Ks. tarkemmin esim. Torvinen, s. 214 sekä Björkstén, s. 121–122; P. E. Svinhufvudin ja C. G. Mannerheimin toimintaa korkeimman vallan käyttäjänä koskevien menettelymuotojen vertailua.

syyttäjä- ja tuomioistuinlaitokseen kohdistuvat tehtävät sisällissodan jälkeisten olojen luomine erityispiirteineen. Prokuraattorin toimituskunnan arkistoaineisto osoittaa, että toukokuun 1918 jälkeen prokuraattorinapulainen Savoniuksen virkatehtävien olennaisen osan muodostivat kiertokirjeet ja muut ohjeet sekä virkamääräykset syyttäjille erityisesti valtiorikosoikeudenkäyntien osalta⁴³⁸.

Tutkimustehtävää sivuavina on tällöin kiinnitettävä huomiota K. I. Savoniuksen prokuraattorin viran puolesta antamiin lausuntoihin, joista senaatin toiminnan lainmukaisuutta arvioitaessa merkittävimpiä ovat jo edellä käsitellyt lausunnot eräiden entisten senaattorien eläkeoikeudesta⁴³⁹ sekä Heikki Ritavuoren kirjelmän, joka koski aseisiin valtiovaltaa vastaan tarttuneihin kohdistuneita väkivallantekoja, johdosta senaatille lähetetty kirje.

Ritavuoren kirjelmässä ilmoitettiin senaatin prokuraattorille tiedoista, joiden mukaan useita Suomen kansanvaltuuskunnan puolesta toimineita ja sisällissotaan osallistuneita johtohenkilöitä oli sodan päätyttyä viety vankeudesta surmattavaksi ja surmattu. Erityisesti tultuaan pyydettyksi ja ryhdyttyään eräiden Helsingissä vangittuina olleiden henkilöiden oikeudenkäyntiavustajaksi Ritavuori oli katsonut perustelluksi kiinnittää prokuraattorin huomiota asiaan, jotta asianomaisia vangittuja ja syytettyjä rangaistaisiin vasta laillisen tuomioistuimen suorittaman tutkinnan jälkeen ja sen lopputulosten mukaisesti.

Prokuraattorinapulainen Savonius, joka siis Svinhufvudin toimiessa väliaikaisena korkeimman vallan käyttäjänä tosiasiallisesti hoiti prokuraattorin tehtäviä senaatin vuoden 1892 ohjesäännön 52 §:n nojalla, katsoi Ritavuoren kirjelmän johdosta aiheelliseksi saattaa asia senaatin tietoon ja pyytää 24.5.1918 päivätyssä kirjeessään⁴⁴⁰ senaattia antamaan siviili- ja sotilasviranomaisille määräyksen, jolla laillisen edesvastuun uhalla kielletään viranomaisia ja yksityisiä virkamiehiä ja toimihenkilöitä ryhtymästä toimenpiteisiin, joihin heillä lakien mukaan ei ollut oikeutta, taikka muutoin puutumasta asioihin, jotka olivat heidän toimivaltansa ulkopuolella. Pyyntönsä perusteluissa prokuraattorinapulainen viittasi erityisesti siihen, että omavaltaiset rankaisutoimenpiteet vaikeuttivat suuresti yhteiskunnallisten olojen

⁴³⁸ Prokuraattorin toimituskunnan arkisto, kirje- ja päätöstaltiot vuodelta 1918 (Missiivikirja vuodelta 1918, Db 107), KA.

⁴³⁹ Huomattavimpana näistä mm. Honka (s. 212–213) on käsitellyt entisen prokuraattorinapulaisen, ajoittain prokuraattorin virkaa hoitaneen Samuel Kosken eläkeoikeutta koskevaa lausuntoa.

⁴⁴⁰ Prokuraattorin toimituskunnan arkisto, kirje- ja päätöstaltiot, 24.5.1918 (Missiivikirja vuodelta 1918, Db 107), KA.

vakauttamista sodan jälkeen ja että prokuraattorinviraston tietoon tulleet sosiaalis- ja siviilivirkamiesten omavaltaisuudet olivat tässä suhteessa häiritseviä.

Savoniuksen perustelut ja hänen toivomuksensa senaatin toimenpiteiksi asiassa ovat ymmärrettävissä erityisesti sitä taustaa vasten, että prokuraattorinvirasto joutui toukokuusta 1918 alkaen varsinkin syksyyn 1918 asti käsittelemään lukuisia kirjelmiä sisällissodan seurauksena vangittujen kohtelusta sekä valtiorikosoikeudenkäyntien toteuttamisesta.⁴⁴¹

2.3 Johtopäätöksiä

P. E. Svinhufvudin prokuraattorikauden muodostavat edellä tarkastellun valossa selvästi kaksi vaihetta: hänen toimintansa väliaikaisen hallituksen nimittämänä, autonomian loppuajan prokuraattorina sekä itsenäistyneen valtion tosiasiallisesti korkeinta valtaa käyttävän senaatin puheenjohtajana, sittemmin eduskunnan nimenomaisesti valtuuttamana korkeimman vallan käyttäjänä ja senaatin prokuraattorina.

Ensimmäisessä vaiheessa hän keskittyi senaatin vuoden 1892 ohjesäännön mukaan määräytyneen toimivaltansa perusteella henkilökohtaisten motiiviansakin vuoksi nimenomaan sortokausina toteutettujen venäläistämistoimenpiteiden kumoamiseen ja autonomian sekä sen tueksi käsitetyn lainsäädännön mukaisuuden korostamiseen prokuraattorin harjoittamassa laillisuusvalvonnassa. Tämä kohdensi prokuraattorin toimenpiteet mm. ns. yhdenvertaisuuslainsäädännön perusteella annettujen säännösten ja määräysten kumoamiseen, toteutettujen virkajärjestelyjen ja kansalaisuusratkaisujen muuttamiseen sekä toisaalta yhteiskunnallisten levottomuuksien, erityisesti suomalaisten ja maassa olevan venäläisen järjestysvallan ristiriitojen ja lakkoliikheidinnän tuottamien laittomuuksien torjumiseen. Myös prokuraattorin antamat lausunnot sekä hänen kirjelmänsä kenraalikuvernöörille ja senaatille liittyvät selkeästi näihin toimenpiteisiin.

Omasta henkilöhistoriallisesta taustastaan selittyen Svinhufvud oli siten prokuraattorina sekä laillisuusmies, itsenäisyysmies että poliitikko, siltä osin

⁴⁴¹ Ks. myös esim. Honka, s. 211–212 sekä erityisesti Svinhufvudin antamien armahuspäätösten osalta Torvinen, s. 232–233. Senaatin reaktioista ja menettelymuodoista ks. lähemmin esim. Jyräki (1989) ja Kekkonen (1991), jotka ovat käsitelleet yksityiskohtaisesti sisällissodan jälkeisiä olosuhteita, poikkeustilasäännösten soveltamiskäytäntöjä sekä mm. valtiorikosprosessien toteuttamista. Tämän tutkimuksen piirissä ei tutkimus-tehtävän kohdentamisen vuoksi syvemmin tarkastella näitä asiakokonaisuuksia.

kuin nämä ominaisuudet yhdistyivät nimenomaan siinä venäläistämisperinteitä poistavassa, autonomiaa aktiivisesti laajentavassa roolissa, jonka hän prokuraattorina autonomian loppukuukausina toimiessaan omaksui ja joka myös vaikutti hänen poliittisiin näkemyksiinsä mm. eduskunnan asemasta Suomen ja Venäjän välistä oikeussuhdetta uudelleen järjestettäessä.

Keskittyessään laillisuusvalvontatehtäviinsä nimenomaan itsenäisyysmiehenä Svinhufvud esiintyi senaatin istunnoissa niiden menettelyjen laillisuuden valvojana huomattavan harvoin, mikä johtui maaliskuun manifestin tuotamasta muutoksesta korkeimman vallan käyttöön sekä sen uudelleen järjestämisen mahdollisuuksiin Suomessa. Senaatin suomalaistuttua ja uuden hallitusmuotovalmistelun käynnistyttyä prokuraattorin autonomiaa säilyttävän laillisuuden valvontatehtävä senaatissa erityisesti kenraalikuvernöörin toimenpiteisiin nähden oli suurelta osin muuttunut toissijaiseksi hallinnon suomalaistamiseen ja autonomian käytännölliseen laajentamiseen liittyviin tehtäviin nähden.

Selostetuihin syihin liittyy myös prokuraattori Svinhufvudin etäinen yhteys eduskuntaan. Paitsi vanha, prokuraattorin virka-asemaan sen perustamisesta lähtien liittynyt, edellä käsitelty senaattikeskeisyys, joka ilmeni myös senaatin vuoden 1892 ohjesäännön prokuraattoria koskeissa säännöksissä, myös Svinhufvudin henkilökohtaiset näkemykset eduskunnan mahdollisuuksista vaikuttaa autonomian laajentamiseen ja sittemmin käyttää korkeinta valtaa maassa olivat perusteina prokuraattorin etäisyydelle eduskunnan toiminnasta Svinhufvudin virkakaudella.

Svinhufvudin käsitykset eduskunnan kyvyttömyydestä käyttää korkeinta valtaa ja ohjata itsenäistymisprosessia, jotka ilmenivät itsenäisyysseenaattia muodostettaessa ja joiden yhtenä olennaisena syynä oli Svinhufvudin epäluulo eduskunnassa aktiivisesti esiintyvien sosiaalidemokraattien toiminnan motiiveista ja tavoitteista, ilmenivät myös hänen näkemyksissään prokuraattorin asemasta eduskuntaan nähden. Svinhufvudin vähäinen osallistuminen eduskunnan toimintaan sekä hänen toimenpiteensä prokuraattorina ja myöhemmin senaatin puheenjohtajana ja korkeimman vallan käyttäjänä korostivat prokuraattorin virka-asemaa aiemman perinteen mukaisesti senaatin prokuraattorina, jonka vastuullisuus virkatoimistaan eduskunnalle oli toteutettava suppeana, tarkoituksenmukaisuusperusteisuus poissulkien.

Virkakautensa toisessa vaiheessa Svinhufvud toimi itsenäistyneen valtion tosiasiallisesti korkeinta valtaa käyttävän senaatin puheenjohtajana, sittemmin eduskunnan nimenomaisesti valtuuttamana väliaikaisena maan korkeimman vallan käyttäjänä ja senaatin prokuraattorina, jonka virkatehtävät prokuraattorina keskeytyivät sisällissodan vuoksi ja käynnistyivät uudelleen lä-

hinnä sodan seurausten vuoksi syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen, erityisesti valtiorikostuomioistuinten toiminnan valvontaan kohdentuneina siten, että prokuraattorinapulainen käytännössä hoiti koko ajan prokuraattorin virkatehtäviä. Tälle Svinhufvudin prokuraattorikauden jälkiosalle oli ominaista prokuraattorin virka-aseman yhdistyminen senaatin puheenjohtajan ja korkeimman vallan käyttäjän virka-asemaan siltä osin kuin oli kyse korkeimman vallan käyttöön tutkimustehtävän tarkoittamassa mielessä liittyvistä tehtävistä.

Itsenäistymisen, sisällissodan ja korkeimman vallan järjestämistä koskevan hallitusmuotovalmistelun aiheuttaman väliaikaisen ja tosiasiallisen valtakeskittymän muodostuminen senaattiin asetti prokuraattorin virka-aseman, joka vastoin aiempaa tilannetta muodollisesti oli korkeimman vallan käyttäjällä mutta aineellisesti suurelta osin toteutui käytännössä prokuraattorin toimituskunnan, erityisesti prokuraattorinapulainen Savoniuksen toiminnan kautta, myöhemmän kehityksen riippuvaiseksi siitä vuorovaikutussuhteesta, jolla senaatin ja Svinhufvudin toimenpiteet sekä hallitusmuotovalmistelussa hahmotellut prokuraattori-oikeuskanslerin valtaoikeudet vaikuttivat toisiinsa.

Koska monarkistiset hallitusmuotoehdotukset ja niiden oikeuskansleri-instituutio myöhäissyksyn 1918 ulkopoliittisten tapahtumien, lähinnä Saksan sotatappion myötä jäivät toteutumatta, Svinhufvudin prokuraattorikausi ei muodostunut johdannoksi aiemmasta poikkeavalle, vahvemmin ylimmän valtiollisen vallan käyttäjään sitoutuneelle, monarkististen hallitusmuotoehdotusten oikeuskanslerin virka-asemalle, vaan Svinhufvudin seuraaja laillisuusvalvojavirassa aloitti toimintansa asemassa, joka perustui muodollisesti edelleen pääosin senaatin vuoden 1892 ohjesääntöön ja joka kohdentui uudelleen poliittisen tilanteen muutosten perusteella hallitusmuotovalmistelun jatkuessa.

2.4 Suomen senaatin prokuraattorin virasta valtioneuvoston oikeuskanslerin virkaan

Aiemmassa tutkimuksessa⁴⁴² laajalti tarkastellut, J. K. Paasikiven senaatin eroon ja P. E. Svinhufvudin luopumiseen korkeimman vallan käyttäjän tehtävästään loppuvuonna 1918 johtaneet poliittiset muutokset heijastuivat myös prokuraattorin viran hoitoon ja tulevaisuuteen. 27.11.1918, päivänä, jolloin Svinhufvud myönsi sille eron, Paasikiven senaatti julkaisi Svinhufvudin vah-

⁴⁴² Esim. Torvinen, s. 222–232 ja 240–244, Polvinen 1989, s. 425–447 sekä Haapala – Pietiäinen – Piilonen, s. 360 ss.

vistaman asetuksen senaatin ja sen toimituskuntien nimien muuttamisesta⁴⁴³. Asetuksen mukaan senaatin nimi muutettiin valtioneuvostoksi ja senaatin prokuraattorin virkanimike valtioneuvoston oikeuskansleriksi, jolloin prokuraattorinapulainen muuttui vastaavasti nimikkeeltään oikeuskanslerin apulaiseksi ja prokuraattorin toimituskunta oikeuskanslerinvirastoksi. Muutos ei kuitenkaan vaikuttanut senaatin vuoden 1892 ohjesäännön eräiden osien voima-saoloon, joka jatkui prokuraattoria ja oikeuskansleria koskevinkin osin aina vuoteen 1922 saakka (ks. myös s. 228–229).

P.E. Svinhufvudin ilmoitettua luopuvansa 10.12.1918 korkeimman val-lan käyttäjän tehtävistä hän sai 17.12.1918 valtioneuvostolta pyynnöstään eron myös oikeuskanslerin virasta. Svinhufvudin seuraajaksi uudessa valtioneu-voston oikeuskanslerin virassa valtioneuvosto nimitti ja määräsi 17.12.1918 alkaen oikeusneuvos Axel Charpentierin⁴⁴⁴. Hänen virkakautensa, joka päättyi vuonna 1928, muodostaa loppuosan tutkimustehtävän piiriin kuuluvasta, pro-kuraattori-oikeuskanslerin viran hoitoa sen muodostumisvaiheessa tarkaste-levasta tutkimusjaksosta.

3. Axel Charpentier valtioneuvoston ensimmäisenä oikeuskanslerina: aiempien käytäntöjen jatkuvuus ja uusien hallintomuotojen vakiintuminen

3.1 Johdanto

Axel Fredrik Charpentier tuli nimitetyksi valtioneuvoston ensimmäiseksi oi-keuskansleriksi henkilönä, joka oli aiemmin toiminut senaatin oikeusosas-ton eri virkatehtävissä sekä senaatin v.t. prokuraattorinapulaisena 1.11.1908–15.1.1909 ja prokuraattorin viran hoitajana 15.6.1909–1.7.1910, jolloin hä-nen määräyksensä viran hoitoon peruutettiin sen johdosta, että hänet oli hal-lituksenvastaisen toimintansa vuoksi hallinnollisessa menettelyssä erotettu oikeusosaston esittelijäsihteerin virastaan⁴⁴⁵. Siten Charpentier oli valtioneu-voston oikeuskanslerin virkaan siirtyessään paitsi perehtynyt viran edeltä-

⁴⁴³ Senaatin talousosaston pöytäkirja 27.11.1918, s. 967.

⁴⁴⁴ Valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirja 13.12.1918.

⁴⁴⁵ Charpentierin erottamisen syyt liittyivät ns. toisen sortokauden aikana ilmennei-siin pitkäaikaisiin ristiriitoihin kenraalikuvernööri F. A. Seynin kanssa. Seyn oli jo pian Charpentierin virkamääräyksen antamisen jälkeen katsonut hänen laillisuusnäkemys-

jän tehtäviin ja niiden yhteyteen tutkimustehtävän tarkoittamaan korkeimman valtiollisen vallan käyttöön myös omakohtaisesti kokenut tämän yhteyden kiistanalaisuuden erityisesti suhteessa kenraalikuvernööriin.

Kuten P.E. Svinhufvudin, Axel Charpentierinkin paluu senaattiin perustui maaliskuun 1917 manifestin Suomessa aiheuttamaan jyrkkään vallanvaihdokseen. Toimittuaan senaatin oikeusosaston esittelijäsihteerin ja prokuraattorin virasta erottamisen jälkeen vuosina 1912–1917 asianajajana Helsingissä Charpentier kutsuttiin 3.4.1917 Tokoin senaatin oikeusosaston jäseneksi⁴⁴⁶ ja nimitettiin vastaperustetun korkeimman oikeuden jäseneksi 2.8.1918, josta virasta hän siirtyi valtioneuvoston oikeuskansleriksi.

Axel Charpentierin nimitti oikeuskanslerin virkaan valtioneuvosto. Itse nimittämismenettely oli siten samanlainen kuin väliaikaisen hallituksen keisarin valtuuksin keväällä 1917 suorittama⁴⁴⁷.

Kuten edellä tutkimuksen pääjaksossa II on selvitetty, prokuraattorin nimitysmisoikeuden siirryttyä erityisesti Svinhufvudin senaatin tosiasiallisten toimenpiteiden seurauksena väliaikaiselta hallitukselta senaatille vahvasti eduskunnan loppukeväällä 1918 tekemä nimenomainen korkeimman vallan siirto senaatin puheenjohtajalle prokuraattorin nimitysmisoikeuden tähän valtakokonaisuuteen kuuluvaksi. Svinhufvudin luovuttua tehtävästään korkeimman vallankäyttäjänä ja eduskunnan valtuutettua Mannerheimin valtionhoitajana vastaavia valtaoikeuksia käyttämään oikeuskanslerin nimitysmisoikeus kuului valtiohoitajalle sisällöltään ja muodoiltaan samanlaisena kuin aiemmin keisarille ja hiukan myöhemmin uuden tasavallan presidentille.

3.2 Oikeuskansleri Charpentier laillisuusvalvojana valtioneuvostossa

Axel Charpentierin virkakausi alkoi aikana, jolloin ylimpien valtiollisten valtasuhteiden järjestäminen oli lainsäädännöllisestikin vielä kesken ja yhteis-

sä viran hoidosta erityisesti valtiollisten kysymysten yhteydessä sopimattomiksi ja esittänyt mm. ministerivaltiosihteerille hänen erottamistaan. Seynin kirjeessä ministerivaltiosihteerille Langhoffille 26.3.1910 esitettyjä syitä erottamiselle on tarkastellut lähemmin mm. Honka (s. 189–190). Ks. myös kenraalikuvernöörinkanslian arkisto, kirje- ja päätöstaltiot, maaliskuu 1910, KA. Charpentierin erottamista seuranneen, hänen eläkehakemuksensa käsittelyn ja hylkäämisen osalta ks. senaatin oikeusosaston päätöspöytäkirja 13.10.1914 sekä Honka, s. 190–191. Ks. myös edellä s. 166.

⁴⁴⁶ Senaatin oikeusosasto oli 4.10.1901 tekemällään päätöksellä esittänyt Charpentierin nimitysmistä Hauhon tuomiokunnan tuomarin virkaan, mutta kenraalikuvernööriin ilmoitettua asiassa eriävän mielipiteensä keisari ei vahvistanut nimitystä. Senaatin oikeusosaston pöytäkirja 4.10.1901. Kenraalikuvernöörinkanslian arkisto, kirje- ja päätöstaltiot, loka-kuu 1901, KA. Ks. myös Honka, s. 257–258.

⁴⁴⁷ Valtioneuvoston pöytäkirja 17.12.1918.

kunta oli itsenäistymistä ja sisällissotaa seuranneiden moniulotteisten ongelmien ja kehityslinjoiden vaikutuspiirissä. Suomen ulkopoliittisen suuntautumisen muutokset myöhäisyyksyllä 1918 sekä niitä seuranneet sisäpoliittiset reaktiot heijastuivat voimakkaasti ylimmän hallinnon henkilövaihdoksiin ja hallitusmuotovalmisteluun (ks. myös edellä s. 92–93 ja 119 ss.).

P.E. Svinhufvudin luovuttua korkeimman vallan käyttäjän tehtävästä ja oikeuskanslerin virasta ylimmän valtiollisen vallan käytön ja oikeuskanslerin virka-aseman henkilöllinen yhdistyminen tavalla, joka edellä käsitellyin tavoin oli ollut tyypillistä itsenäisyysseenaatin muodostamisesta myöhäisyyksyn 1918 kestäneelle ajanjaksolle, oli päättynyt. C.G. Mannerheimin tultua asetetuksi valtionhoitajaksi ja Lauri Ingmanin ministeristön seurattua valtioneuvostona Paasikiven senaattia uuden oikeuskanslerin virka-asema erosi henkilöllisesti selkeästi ylimmästä hallitusvallasta.

Tämä muutos asetti oikeuskanslerin virka-aseman ja Axel Charpentierin toiminnan kautta ilmenneet sen eri muodot tarkasteltaviksi yhteiskunnallispoliittisesti jo osittain normalisoituneessa, joskin vielä uusin säännöksiin järjestämättömässä tilanteessa, jossa aiemmat, senaatin prokuraattorin toimivaltaan liittyvät tulkinnat ja menettelymuodot olivat vuosien 1917–1918 poikkeusaikaa helpommin käyttöön otettavissa ja sovellettavissa.

Oikeuskanslerin valtioneuvostossa suorittaman laillisuusvalvonnan käytännöllisen toteuttamisen suhteen tämä vallankäytön muotojen eriytyminen näkyi siten, että oikeuskansleri saattoi soveltaa toimivaltasäännöksiään sekä olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa nimenomaisesti ja ensisijaisesti oikeuskanslerina. Seuraavassa tarkastellaan tutkimuksen edellä omaksumaa toimivaltaryhmittelyä noudattaen, miten oikeuskansleri todetussa uudessa tilanteessa virka-asemansa eri tehtävissä toimi erityisesti silmällä pitäen näiden toimintojen jatkuvuutta Charpentierin virkakauden alusta vuoden 1919 hallitusmuodon voimaantuloa seuranneeseen aikaan.

3.2.1 Asema valtionhoitajaan ja valtioneuvostoon nähden; toiminta valtioneuvoston istunnoissa

Axel Charpentierin aloittaessa virkakautensa oikeuskanslerina hänen toimivaltansa määrittyi varsinaisesti senaatin vuoden 1892 ohjesäännön soveltuvilta osiltaan uudessa valtiollisessa tilanteessa edelleen voimassa olevien säännösten mukaisesti. Vanha, osittain kustavilaisten perustuslakien toteuttama ja autonomian ajan sääntelyssä jatkunut perinne oikeuskansleri-prokuraattorin läsnäolo-oikeudesta ja -velvollisuudesta hallitusvallan kokouksissa, joka ilmeni myös senaatin ohjesäännön 48 §:ssä, oli siirtynyt valtio-

neuvoston ja sen oikeuskanslerin yhteisiä toimintamuotoja ohjaavaksi. Oikeuskansleri Charpentierin läsnäolo valtioneuvostossa noudatti valtioneuvoston pöytäkirja-aineiston ilmentämin tavoin tähän jatkuvuuteen perustuen aiempia, senaatin prokuraattorin tehtävään liittyneitä käytäntöjä. Samalla kuitenkin uusi valtiollinen tilanne ja sen myötä toteutuneet valtarakenteiden muutokset heijastuivat jo ennen uuden hallitusmuodon voimaantuloa valtionhoitajan, valtioneuvoston ja sen oikeuskanslerin valtaoikeuskokonaisuuteen⁴⁴⁸.

Oikeuskanslerin toiminta valtioneuvoston istunnoissa vakiintui pian Charpentierin virkakauden alussa seuraamaan tiettyjä muotoja. Oikeuskansleri oli yleensä läsnä valtioneuvoston viikottaisissa istunnoissa⁴⁴⁹ lausuen niissä tarvittaessa pöytäkirjaan huomaautuksia käsittelymenettelyjen lainmukaisuudesta sekä esittäen oma-aloitteisesti tai pyynnöstä muita lausuntoja. Koska valtionhoitajan päätöksenteko tapahtui osittain vakiintumattomien menettelymuotojen mukaisesti sekä valtioneuvostossa että sen ulkopuolella, koska Mannerheim tehtävässään monilta osin nojautui oikeuskanslerin lainopilliseen asiantuntemukseen⁴⁵⁰ ja koska mm. valtionhoitajan ja valtioneuvoston toimivaltasuhteet erityisesti valtionhoitajan ja pääministerin välillä olivat tulkinanvaraiset (ks. myös s. 190 ss.), tällä oikeuskanslerin tehtävällä oli huomattava merkitys valtioneuvoston toiminnan vakiintumiselle.

Kuten valtioneuvoston arkistoaineisto⁴⁵¹ osoittaa ja kuten oikeuskansleri Charpentier myöhemmin on todennut, oikeuskanslerin asema valtioneuvoston istunnoissa muodostui jo Ingmanin ensimmäisen ministeristön aikana juuri menettelymuotojen oikeellisuuden tarkkailijan tehtäväksi, joka käsitti toisaalta puhtaasti teknisluonteisten, esimerkiksi valtioneuvoston pöytäkirjojen ja esittelyaineiston rakenteeseen liittyvien yksityiskohtien arviointia, toisaalta laajajakoja, joskin tutkimustehtävän piirissä olevana ajanjaksona harvinaisia lausuntoja valtioneuvostossa käsiteltävän asian oikeudellisesta sisällöstä suhteessa esimerkiksi valtioneuvoston tai valtionhoitajan ratkaisuvaltaan asiassa⁴⁵².

Valtioneuvoston istunnoissa tapahtunut laillisuusvalvonta sai lisäksi pian ennakoivia ulottuvuuksia istuntojen ulkopuolelle: oikeuskansleri tarkasti virran puolesta valtioneuvoston esittelyihin liittyvää aineistoa ennen istuntoja ja antoi mm. esitteleville ministeriöille ja niiden edustajille lausuntoja aineis-

⁴⁴⁸ Todettu, oikeuskanslerin ja valtioneuvoston yhteinen, senaatissa vakiintunut toimintakäytäntö ilmenee valtioneuvoston istuntojen pöytäkirjoista keväältä 1919.

⁴⁴⁹ Senaatin oikeusosaston eriyttämiseen korkeimmiksi oikeuksiksi on viitattu edellä s. 147.

⁴⁵⁰ Ks. lähemmin esim. Björkstén, s. 121–122 sekä jäljempänä s. 195.

⁴⁵¹ Valtioneuvoston pöytäkirjat tammikuu–heinäkuu 1919.

⁴⁵² Charpentier, s. 221 ss.

ton rakenteesta ja sisällöstä. Tämä ennakollisen valvontatehtävän laajentuminen vähensi luonnollisestikin tarvetta oikeuskanslerin nimenomaisesti toimenpiteisiin valtioneuvoston istunnoissa⁴⁵³. Valtioneuvoston pöytäkirjat vuodelta 1919 osoittavatkin selvästi, kuinka oikeuskanslerin puuttuminen istunnoissa tapahtuneiden esittely- ja ratkaisumenettelyjen muodolliseen luonteeseen muodostui pikemminkin poikkeukseksi kuin säännöksi. Nämä käytännöt olivat selvästi jatkoa autonomian aikana orastaneille prokuraattorin ennakollisille valvontatehtäville⁴⁵⁴.

Charpentierin virkakauden alkuajalta tutkimuksen ajanjaksona on havaittavissa muutama oikeuskanslerin asemaa suhteessa korkeimman vallan käyttöön kuvaava kannanotto, joista tutkimustehtävän kannalta havainnollinen on valtionhoitajan, valtioneuvoston ja eduskunnan toimivaltasuhteita juuri uuden hallitusmuodon vahvistamisen jälkeen arvioinut lausunto ns. Muurmannin legioonan asiassa.

Muurmannin legioonan asia: kysymys valtionhoitajan, valtioneuvoston ja eduskunnan toimivaltasuhteista

Pääministeri Kaarlo Castrénin hallituksen käsiteltäväksi lopullisesti heinäkuussa 1919 tullut ns. Muurmannin legioonan asian käsittelyn yhteydessä oikeuskansleri Charpentier joutui arvioimaan valtioneuvostossa valtionhoitajan ja pääministerin toimivaltasuhteita tavalla, joka sittemmin herätti eduskunnassa huomattavan kiistelyn oikeuskanslerin toimenpiteiden laillisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta.

Iso-Britannian hallitus oli niiden toimenpiteiden yhteydessä, joilla se oli osallistunut Venäjän lokakuun vallankumousta seuranneisiin sotatoimiin Pohjois-Venäjällä, asettanut siellä olevista Suomen kansalaisista, joista osa oli ottanut osaa tai myötävaikuttanut Suomen sisällissotaan P.E. Svinhufvudin johtamaa senaattia vastaan, joukko-osaston, joka sittemmin tuli tunnetuksi ns. Muurmannin legioonan nimellä. Iso-Britannian ja Yhdysvaltojen tunnustaessa Suomen itsenäisyyden ne kehottivat Suomen hallitusta suhtautumaan legioonaan kuuluneita kohtaan vapaamielisesti myöntämällä heille jonkinasteisen armahduksen.

Valtionhoitaja Mannerheimin vastustettua armahduksen myöntämistä valtioneuvosto päätti istunnossaan 30.5.1919 asettaa valtuuskunnan käymään neuvotteluja Iso-Britannian hallituksen kanssa legioonalaisten palauttamisesta Suomeen. Neuvottelujen seurauksena pääministeri Castrén valtuutti valtio-

⁴⁵³ Charpentier, s. 226 ss.

⁴⁵⁴ Ks. edellä s. 57–58.

neuvoston istunnossa 19.7.1919 ulkoministeri Rudolf Holstin allekirjoittamaan Iso-Britannian kanssa sopimuksen, jonka mukaan legioonalaiset oli Suomessa tutkittava voimassa olevan lainsäädännön mukaisin menettelyin⁴⁵⁵.

Kenraali C.G. Mannerheim, joka oltuaan poissa Helsingistä 19.7.1919 ei ollut osallistunut Holstin valtuuttamiseen, kiinnitti kirjelmässään oikeuskansleri Charpentierille 23.8.1919 tämän huomiota siihen, että pääministeri Castrenin valtuutuksella allekirjoitettu sopimus olisi ollut alistettava hänen tarkastettavakseen ja vahvistettavakseen. Tämän johdosta Mannerheim katsoi, että pääministerin menettely oli ollut lainvastainen ja että asian johdosta olisi nostettava virkasyyte⁴⁵⁶.

Oikeuskansleri, joka sopimuksen allekirjoittamisvaltuutusta valtioneuvostossa käsiteltäessä ei ollut esittänyt asian johdosta huomautuksia⁴⁵⁷, katsoi 7.11.1919 Mannerheimin kirjelmään antamassaan vastauksessa, ettei valtioneuvostossa toteutettu menettely ollut ollut lainvastainen, minkä johdosta virkasyytteen nostamiseen ei ollut aihetta. Perusteluina tähän kantaansa oikeuskansleri viittasi laajassa lausunnossaan tulkitsevansa silloisen valtionhoitaja Mannerheimin poissaoloa Helsingistä sellaiseksi hallitusmuodon 25 §:ssä⁴⁵⁸ tarkoitetuksi esteeksi, jonka toteutuessa pääministeri on oikeutettu hoitamaan korkeimman vallan käyttäjän tehtäviä⁴⁵⁹, vaikka valtionhoitajan esteestä ei ollutkaan saapunut virallista tiedonantoa valtioneuvoston pöytäkirjaan merkittäväksi. Tällöin oikeuskansleri, viitaten laajasti asiaan liittyviin poliittisiin yhteyksiin, kiinnitti huomiota hallitusmuodon 25 §:n sanamuodon niukkuuteen kyseessä olevassa tulkintatilanteessa ja piti perusteltuna esteellisyyssäännösten täsmentämistä uudessa valtioneuvoston ohjesäännössä, mutta ei katsonut asian antavan aihetta muihin toimenpiteisiin⁴⁶⁰.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan, joka ensimmäistä kertaa prokuraattori-oikeuskansleri -instituution historiassa antoi uuden hallitusmuodon 48 §:n 1 momentin johdosta mietintönsä eduskunnalle annetun oikeuskans-

⁴⁵⁵ Sopimus Muurmannin legioonalaisten palauttamisesta Suomeen sisältyy mm. Rudolf Holstin kokoelmaan, kansio 19, KA. Sopimuksen vaiheista ks. tarkemmin esim. Nevakivi, s. 257–285 ja Jääskeläinen, s. 285–286. Ks. myös valtioneuvoston pöytäkirjat 30.5.1919 ja 19.7.1919.

⁴⁵⁶ Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan vuodelta 1919, 1920 vp, s. 14–15, asiakirjat 4.

⁴⁵⁷ Valtioneuvoston pöytäkirja 19.7.1919.

⁴⁵⁸ Hallitusmuodon 25 §:n mukaan presidentin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoiti pääministeri; jos este oli pysyväinen, oli niin pian kuin mahdollista valittava uusi presidentti, joka astui toimeensa heti vaalin jälkeen.

⁴⁵⁹ Charpentier käyttää edellä alaviitteessä 456 mainitussa kertomuksessa referoidussa lausunnossaan presidentti-nimikettä.

⁴⁶⁰ Oikeuskanslerin em. kertomus, s. 15.

lerin kertomuksen johdosta, käsittelyssä⁴⁶¹ Muurmannin legioonan asia nousi kuitenkin kahdelta osin uudelleen tarkasteltavaksi.

Valtioneuvoston valtuutuksella Suomen puolesta allekirjoitettuun sopimukseen sisältynyt kohta, jonka mukaan Suomi luovutti ns. Itä-Villingen alueen Iso-Britannian viranomaisten hallintaan siten, että nämä antoivat suomalaisille legioonalaisille siellä turvapaikkaoikeuden ja käyttivät heihin nähden julkista valtaa, joka ei ollut suomalaisten viranomaisten käytettävissä, herätti perustuslakivaliokunnan vähemmistön valiokunnan käsittelyssä ja sittemmin mietinnön liitteenä esittämissä vastalauseissa kysymyksen sopimuksen perustuslainmukaisuudesta sekä eduskunnan suostumuksesta tarpeellisuudesta sopimukseen⁴⁶².

Asiaa valtioneuvostossa käsiteltäessä oikeuskansleri ei ollut lausunut mitään eduskunnan mahdollisesta toimivallasta Suomen valtion alueen luovuttamiseen Iso-Britannian viranomaisten hallintaan, eli ne hallitusmuodon 33 §:n tulkintaa koskevat vaihtoehdot, joihin oikeuskansleri myöhemmin vuodelta 1919 eduskunnalle antamassaan kertomuksessa viittasi⁴⁶³, eivät tulleet esiin valtioneuvostossa.

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan sopimuksen tekeminen olisi

⁴⁶¹ Ks. erityisesti perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 10, 1921 vp, asiakirjat 4.

⁴⁶² Vähemmistönä olivat ruotsalaisten Georg Schauman ja Ernst von Born sekä edistyspuolueen E. N. Setälä. Schauman arvosteli oikeuskanslerin ratkaisun perusteita poliittisiksi katsoen, että oikeuskanslerin olisi, itsekkin kertomuksessaan viitaten mahdollisuuteen pitää eduskunnan suostumusta sopimukseen välttämättömänä, tullut tehdä valtioneuvostossa huomautus eduskunnan toimivaltaa koskevasta tulkintamahdollisuudesta. Kun oikeuskansleri oli huomautuksen tekemisen laiminlyönyt, hän oli Schaumanin mukaan jo oman kertomuksensakin mukaan perustanut menettelynsä myös poliittisiin syihin eikä siten valvonut yksinomaan laillisuuden, tässä tapauksessa perustuslain noudattamista valtioneuvostossa. – Setälä totesi samaan viitaten, ettei oikeuskansleri ollut oikein käsittänyt tehtävänsä lakien noudattamisen valvojana, ja kiinnitti huomiota oikeuskanslerin omaan perusteluun sopimuksesta »valtiollisena välttämättömyytenä.» – Sama valiokunnan vähemmistö kiinnitti huomiota myös oikeuskanslerin tulkintaan pääministerin oikeudesta käyttää valtionhoitajan valtaoikeutta. Varsinkin Setälän mukaan oikeuskanslerin olisi tullut kiinnittää valtioneuvoston huomiota epäselvyyteen, joka sopimuksen allekirjoitusvaltuuden antamista koskevan ratkaisuvallan suhteen vallitsi, kun Mannerheimin nimenomaista esteellisyysilmoitusta ei ollut vastaanotettu ja kirjattu valtioneuvoston pöytäkirjaan. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 10, 1921 vp, vastalause III, s. 8–9.

⁴⁶³ Charpentier katsoi kertomuksessaan asian olleen eduskunnan mahdollisen toimivallan osalta tulkinnanvarainen, mutta viittasi tältä osin kuten myös sopimuksen allekirjoitusvaltuutuksen osalta lähteneensä asiaa harkitessaan (ja ollessaan esittämättä asian johdosta valtioneuvostossa huomautuksia, täsm. J.I.) »siitä asianlaidasta, että Muurmannin-sopimus oli poliittinen välttämättömyys.» Em. kertomus, s. 15.

uuden hallitusmuodon 33 §:n perusteella edellyttänyt myös eduskunnan suostumusta. Valiokunnan enemmistö kuitenkin katsoi, että »katsoen silloin vallinneisiin säännöttömiin oloihin ja siihen kiireeseen, jolla asia oli saatava ratkaistuksi, pakottavat ja ylivoimaiset olot olivat aiheuttaneet lainmukaisen menettelyn sivuuttamisen», minkä johdosta valiokunnan enemmistö katsoi, ettei oikeuskanslerin kertomus tältä osin antanut aihetta muistutukseen eduskunnan puolelta⁴⁶⁴.

Perustuslakivaliokunnan ja eduskunnan enemmistön hyväksyttyä oikeuskanslerin menettelyn Muurmannin legioonan asiassa jäi samalla kokematta, miten eduskunta olisi vastakkaiseen mieleipiteeseen päädyttyään reagoida voimassa olevien vastuunalaisuussäännösten perusteella oikeuskanslerin virkatoimiin. Charpentierin virkakauden alkupuolella, joka lyhyeltä osin kuuluu tutkimustehtävän piiriin, ei toisaalta esiintynyt muita tapauksia, joissa eduskunta olisi Muurmannin legioonan asian käsittelyä vastaavassa laajuudessa ottanut kantaa oikeuskanslerin kertomuksesta ilmenneisiin hänen toimenpiteisiinsä valtioneuvostossa. Siten oikeuskansleri Charpentierin toiminta valtioneuvostossa ilmeni tutkimustehtävän piiriin kuuluvana ajanjaksona eduskuntaan nähden suurelta osin senaatin prokuraattorin toiminnan kaltaisena. Kuten edellä on havaittu, aiemmat hallintokäytännöt heijastuivat vahvasti myös valtioneuvoston sisäisiin menettelyihin, joissa oikeuskansleri vaikutti valtioneuvoston toimintaan. Tässä suhteessa erityisen merkityksellisiä olivat oikeuskanslerin ennakkovalvonta- ja lausuntotehtävät, joihin osittain on viitattu jo edellä (s. 189–190) ja joita tarkastellaan lähemmin seuraavassa.

3.2.2 Neuvonantajatehtävät: tietoja ja lausuntoja

Käsiteltäessä edellä prokuraattori Svinhufvudin tehtäviä senaatin ja kenraalikuvernöörin neuvonantajana varsinkin vuoden 1892 senaatin ohjesäännön 55 §:n ja sen soveltamiseen liittyvän perinteen perusteella on todettu prokuraattorin neuvonantajatehtävien olleen suurelta osin lausuntojen ja tietojen antamista oikeudellisista tulkintakysymyksistä, jotka liittyivät senaatin ratkaisuvallan käyttöön. Siten Svinhufvud oli senaatin ja kenraalikuvernöörin pyynnöstä antanut lausuntoja mm. erinäisten virka- ja eläkejärjestelyjen ja niiden laillisuuden johdosta. Senaatin sisäisen toiminnan järjestämistä tai korkeimpien valtiollisten vallankäyttäjien toimivaltasuhteita prokuraattorin lausunnot eivät kuitenkaan vuosien 1917–1918 valtiollisessa muutosprosessissa olleet kosketelleet.

⁴⁶⁴ Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 10, 1921 vp, s. 1.

Suomen itsenäistyminen ja sitä myöhäisyyksyllä 1918 seurannut valtioneuvoston muodostuminen mm. korkeimman lainkäytön eriydyttyä omiksi organisaatioikseen synnytti tarpeen valtioneuvoston yksiköiden osittaiseen uudelleen järjestämiseen ja hallinnolliseen kehittämiseen uutta valtiollista ja yhteiskunnallista tilannetta vastaaviksi. Tämä muutos, joka heijastui myös uuden oikeuskanslerinviraston hallinnolliseen kehitykseen yhtenä valtioneuvoston yksikkönä, johti oikeuskanslerin neuvonantajatehtävien kanavoitumiseen paitsi jo edellä käsiteltyyn valtioneuvoston istuntojen ratkaisutoiminnan ennakovalvontaan myös aiempaa laajemmassa määrin pyydettyihin lausuntoihin valtioneuvoston ministeriöiden sisäisestä ja keskinäisestä toimivaltajaosta lukuissa yksittäisissä kysymyksissä⁴⁶⁵.

Oikeuskanslerinviraston arkistoaineisto osoittaa, että varsinkin loppuvuodesta 1919 eteenpäin eri ministeriöt laajalti pyysivät oikeuskanslerilta lausuntoja valtioneuvoston sisäiseen sekä mm. alaistensa laitosten toimintaan liittyvissä oikeudellisissa kysymyksissä. Nämä ylimmän hallinnon uusien organisaatioiden vakiintumiseen liittyvissä tulkintakysymyksissä annetut lausunnot muodostavat tutkimustehtävän piiriin kuuluvassa asiakokonaisuudessa lukumääräisesti merkittävimmän osan oikeuskanslerin neuvonantajatehtävistä 1920-luvulle siirryttäessä. Ylimpien valtiollisten valtasuhteiden sisällöllisille muutoksille valtionhoitajan – tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan keskinäisessä valta-asetelmassa niillä on kuitenkin vain vähäinen merkitys⁴⁶⁶.

Oikeuskanslerin neuvonantajatehtävien kohdistumisesta nimenomaisesti uuden hallitusmuodon mukaisen ylimmän toimeenpanovallan käyttöön valtionhoitajan – tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välisessä suhteessa on Axel Charpentierin virkakauden alkuvuosilta hyvin vähän näyttöä. Oikeuskanslerinviraston arkistoaineisto ja muu tutkimuksen käytettävissä oleva lähteistö ei vuosilta 1919–1920 sisällä – edellä käsiteltyä ns. Muurmannin legioonan asiaa lukuunottamatta – tallennettuja lausuntoja tai tiedonantoja tältä osin. Myöskään oikeuskanslerin kertomukset eduskunnalle virkatoimistaan

⁴⁶⁵ Valtioneuvoston hallinto-organisaation kehityspiirteistä ks. lähemmin esim. Tiisonen 1990, s. 63–121.

⁴⁶⁶ Oikeuskanslerinviraston kirje- ja päätöskonseptit 1919 I–VI (Db 1) ja VII–XII (Db 2) sekä 1920 I–VI (Db 3) ja VII–XII (Db 4), KA. Tyypillisiä esimerkkejä kyseisistä lausunnoista ovat ulkoasiainministeriölle (ministeri Rudolf Holstille) annetut lausunnot ministeriön esittelypöytäkirjojen sisällöstä, 29.1.1920, DN:o 90/18 1920, N:o 169 ja sotaministeriölle annettu lausunto eräistä menettelymuodoista, 23.8.1920, DN:o 541/111 1920, N:o 1148. Ks. myös Charpentier, s. 229 ss.

ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan, joita käsitellään tarkemmin jäljempänä, eivät viittaa tällaisiin lausuntoihin. Tämä selittyy siitä tosiasiallisesta tilanteesta, jossa ylintä valtiollista toimeenpanovaltaa todettuna ajanjaksona käytettiin.

Oikeuskanslerin ennakollisten, usein vapaamuotoisesti toteutuneiden valvonta- ja neuvontatehtävien muodostuminen edellä todetuin laajenevin tavoin osaksi valtioneuvoston ratkaisutoimintaa ja sen valmistelua⁴⁶⁷ vähensi tarvetta nimenomaisten lausuntojen antamiseen. C.G. Mannerheimin valtiinhoitajakaudella vakiintunut käytäntö⁴⁶⁸ valtionhoitajan valtioneuvostoon kohdentuvien valtaoikeuksien käyttämisestä sekä valtioneuvostossa että sen ulkopuolella oli toisaalta omiaan mahdollistamaan valtioneuvoston päätöksentekomuotoihin ja oikeuskanslerinviraston virallismenettelyihin sitoutumattoman tietojenvaihdon erityisesti valtionhoitajan ja oikeuskanslerin välillä.

Ensimmäiseksi tasavallan presidentiksi valitun K.J. Ståhlbergin asiantuntemus suomalaisen valtiosäännön kehitykseen ja uuden hallitusmuodon toiminnalliseen järjestelmään tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan välillä puolestaan lähtökohtaisesti vähensi oikeuskanslerin tehtäviä presidentin ja valtioneuvoston neuvonantajana tämän valtakokonaisuuden suhteen⁴⁶⁹.

Tehtäessä johtopäätöksiä Axel Charpentierin oikeuskanslerikauden lyhyeltä alkuajalta on siten havaittavissa Charpentierin neuvonantajatehtävien kohdistuneen tutkimustehtävän tarkoittamalta osin hyvin suuressa määrin tekniisin toimivaltakysymyksiin organisatorisesti uudistuneen valtioneuvostohallinnon sisällä sekä ennakkovalvontaan valtioneuvoston esittelyiden suhteen. Senaatin vuoden 1892 ohjesäännön mukaisten laillisuusvalvonan tekniisten muotojen siirryttyä edellä kuvailluin tavoin senaatin prokuraattorilta valtioneuvoston oikeuskanslerille ja oikeuskanslerin jäätyä korkeimman valtiollisen vallanjaon uudelleenmäärittelyssä selkeästi korkeimman hallitusvalan yhteyteen niitä vastaavat tehtävät – muodostaessaan määrällisesti olennaisen osan oikeuskanslerin virkatoiminnasta – kohdensivat samalla oikeuskanslerin viran sisältöä uudessakin valtajärjestelmässä ylimmän hallitusvalan menettelyjen muodolliseen laillisuusvalvontaan, jolloin myöhemmän kruununjuristi -kriitiikin yhtenä lähtökohtana ollut keskeinen toimivaltaominaisuus oli uudessakin valtajärjestelmässä alkanut vakiintua.

⁴⁶⁷ Ks. edellä s. 189–190 sekä Charpentier, s. 226 ss.

⁴⁶⁸ Ks. edellä s. 189 sekä esim. Björkstén, s. 121–122.

⁴⁶⁹ Ks. esim. Blomstedt, s. 390 ss. ja 418 ss.

3.3 Oikeuskansleri Charpentier ja eduskunta

Axel Charpentierin tullessa valtioneuvoston oikeuskansleriksi viran yhteydet eduskuntaan perustuivat toisaalta voimassa olevan oikeuden säännöksiin ja määräyksiin prokuraattori-oikeuskanslerin ja eduskunnan keskinäisestä asemasta, toisaalta viran aiemman hoidon perusteella muodostuneisiin tosiasiallisiin ja prokuraattorin viran viime vaiheessa suurelta osin poikkeuksellisia olosuhteista johtuneisiin kehityspiirteisiin, jotka (edellä tarkastelluin tavoin) osittain sivusivat erityisesti uuden hallitusmuodon valmisteluvaiheita.

Kuten edellä on todettu, maaliskuuhun 1917 mennessä senaatin prokuraattorin tehtävien osalta olivat vakiintuneet olosuhteet, joissa prokuraattorin virkatoimet tosiasiallisesti kohdentuivat korkeimman vallankäytön valvonnan osalta senaattiin ja kenraalikuvernööriin ilman että prokuraattorilla oli muuta toiminnallista yhteyttä eduskuntaan kuin velvollisuus antaa vuosittain sille toiminnastaan kertomus, jonka antaminen mm. venäläistämislainsäädännön toteuttamisen seurauksena oli kuitenkin lakkautettu⁴⁷⁰.

Prokuraattorin vastuunalaisuutta virkatoimistaan eduskunnalle koskeva lainsäädäntö oli myös eräiltä kohdin edelleen toteuttamatta. Vuoden 1917 lainsäädäntöprosesseissa vastuunalaisuutta koskeva sääntely toteutettiin sekä prokuraattorin virkatointen lainmukaisuutta että osittain niiden tarkoituksenmukaisuutta koskevana. Sääntelyn tosiasiallinen merkitys prokuraattori-oikeuskanslerin ja eduskunnan keskinäiselle asemalle jäi kuitenkin riippuvaiseksi varsinkin eduskunnan mahdollisuuksista käyttää toimivaltaansa prokuraattoriin nähden sekä toisaalta prokuraattorin näkemyksistä asemastaan suhteessa eduskuntaan.

Edellä tarkastellut P.E. Svinhufvudin näkemykset prokuraattorin ja eduskunnan suhteesta sekä eduskunnan aseman huomattava vähentyminen sisälissodan seurauksena korostivat Svinhufvudin prokuraattorikaudella eduskunnan ja prokuraattorin vähäistä toiminnallista yhteyttä. Oikeuskanslerin suhde eduskuntaan nähden oli Axel Charpentierin virkakauden alkaessa siten säilynyt suurelta osin autonomian ajan mukaisena.

Seuraavassa tarkastellaan, miten oikeuskanslerin ja eduskunnan välinen, uudessa hallitusmuodon valtajärjestelmässä sekä oikeuskansleria koskevassa muussa sääntelyssä vahvistettu toimivalta-asetelma ilmeni tutkimuksen kohteena olevana ajanjaksona oikeuskansleri Charpentierin virkakauden alkuvuosina. Tutkimuksen pääjakson II säännösanalyysiin ja johtopäätöksiin nojautuen tarkastelu etenee oikeuskanslerin ja eduskunnan uusien nimen-

⁴⁷⁰ Ks. edellä s. 158.

omaisten toimivaltayhteyksien, vastuunalaisuussäännösten ja kertomusinstituution ilmenemismuotojen käsittelyn myötä.

3.3.1 Oikeuskanslerin vastuunalaisuus eduskunnalle; kehityspiirteet vuosina 1919–1920

Oikeuskanslerin vastuunalaisuutta virkatoimistaan eduskunnalle koskevan lainsäädännön yksityiskohdat eivät tarkoituksenmukaisuusperusteista ja parlamentaarista vastuuta koskevilta osiltaan muodollisesti muuttuneet tutkimustehtävän piirissä olevana ajanjaksona Axel Charpentierin virkakauden alkuvuosina. Eduskunnan 28.5.1918 hyväksymä ja P.E. Svinhufvudin 17.6.1918 korkeimman vallan käyttäjänä vahvistama laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta (laillisuusperusteinen vastuu) sekä eduskunnan 21.12.1917 vahvistama ja senaatin 31.12.1917 julkaistavaksi päättämä laki valtiopäiväjärjestyksen 32, 46 ja 51 §:n muuttamisesta (tarkoituksenmukaisuusperusteinen ja parlamentaarinen vastuu) asettivat aina vuonna 1922 annetun lain eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatointien lainmukaisuutta ja vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen voimaantuloon asti muodolliset puitteet oikeuskanslerin vastuunalaisuudelle. Tosiasiallisesti tämä säännöstö oli kuitenkin varsinkin tarkoituksenmukaisuusperusteista vastuuta koskevilta osiltaan muuttumassa jo oikeuskansleri Charpentierin virkakauden alussa.

Kuten edellä on havaittu, valtiopäiväjärjestyksen 32 §:n muutokset vuoden 1917 lainsäädäntöprosesseissa johtivat lopulta siihen, että prokuraattorin tarkoituksenmukaisuusperusteinen ja parlamentaarinen vastuu rajoitettiin hallituksen jäsenen vastaavaa vastuuta suppeammaksi eli eduskunnan oikeudeksi tehdä prokuraattorille kysymyksiä ja välikysymyksiä. Samalla – VJ 32 §:n prokuraattoriin soveltuvien osien jäädessä osaksi tulkinnallisesti epäselviksi – jäi tulevasta soveltamiskäytännöstä riippuvaksi, miten eduskunta voisi prokuraattorille esitettyjen kysymysten tai välikysymysten vastausten johdosta reagoida, jolleivät VJ 32 §:n mukaiset, hallitusta ja sen jäsentä nimenomaisesti koskevat menettelyt olleet sovellettavissa prokuraattoriin. Tämä avoin tulkintakysymys oli eduskunnan prokuraattoriin kohdistuvan valvontatoimivallan kannalta erityisen merkittävä myös siksi, että uuden hallitusmuodon 48 §:n mukainen oikeuskanslerin kertomus antoi eduskunnalle lisämahdollisuuksia VJ 32 §:ssä tarkoitettujen kysymysten ja välikysymysten kohdistamiseen oikeuskanslerille.

P. E. Svinhufvudin tai Axel Charpentierin virkakaudella VJ 32 §:n so-

veltuvuus oikeuskansleriin ei kuitenkaan tullut ratkaistavaksi, vaikka eduskunnassa heti Charpentierin virkakauden alussa esitettiin väitteitä sekä hänen virkatointensa lainvastaisuudesta että niiden epätarkoituksenmukaisuudesta⁴⁷¹. Tämä johtui osittain eduskunnan oikeuskanslerin rajoitettua vastuunalaisuutta perustuslakikomitean tapaan kannattaneen enemmistön omaksumasta näkemyksestä, jonka mukaan oikeuskanslerin vastuunalaisuuden tuli kohdistua hänen virkatoimiensa osalta vain niiden lainmukaisuuteen, osittain siitä, ettei eduskunta sisällissodan jälkeisessä tilanteessa pyrkinytkään vastuunalaisuuden muotojen toteamiseen käytännössä (ks. edellä s. 191–193).

Vuosien 1919–1920 eduskunta poikkesi poliittiselta kokoonpanoltaan, uuden hallitusmuodon mukaisilta toimivaltuuksiltaan sekä yhteiskunnalliselta toimintaympäristöltään monilta osin suurestikin kesän 1917 edeltäjästään, joka oli hyväksynyt VJ 32 §:n muutokset. Käytännössä tämä kehitys ilmeni, kuten jäljempänä kertomusinstituutiota käsiteltäessä tarkemmin havaitaan, myös eduskunnan oikeuskanslerin kertomuksen johdosta omaksumassa menettelyssä: eduskunta siirsi kertomuksen käsiteltäväksi erityisvaliokuntiinsa, joiden mietinnöt saatettiin eduskunnan kirjelmällä valtioneuvostolle tiedoksi ja toimenpiteitä varten.

Menettely oli siten – valiokuntien enemmistön edellyttämättä VJ 32 §:n soveltamista kertomuksen johdosta – yksinomaan eduskunnan käsitysten ilmaisemista valtioneuvostolle, jonka institutionaalisessa yhteydessä oikeuskansleri hallitusmuodon järjestelmän mukaan toimi. Tällöin eduskunnan omaksuma menettely ilmensi todennäköisesti myös valtioneuvoston parlamentaarista vastuuta eduskuntaan nähden koskevan viitteen: nähtäessä oikeuskansleri – kuten mm. jäljempänä tarkasteltu eduskunnan oikeusasiamiehen viran perustamisprosessi osoittaa – korostetusti korkeimman hallitusvallan orgaanina saattoi tätä hallitusvaltaa edustavaan valtioneuvostoon kohdistuva eduskunnan valvonta erityisesti parlamentarismin periaatteen mukaisesti kohdistua välillisesti myös oikeuskansleriin.

Tämä kehitys heijastui myös nopeasti säännösmuutosten valmisteluun. Eduskunnan viitattua vuoden 1919 lopulla⁴⁷² tarpeellisuuteen antaa eduskunnalle esitys uuden hallitusmuodon johdosta muihin perustuslakeihin tehtävistä muutoksista valtioneuvosto antoi asian 29.4.1920 tekemällään päätöksellä⁴⁷³ oikeusministeriön valmisteltavaksi, joka puolestaan asetti 7.5.1920

⁴⁷¹ Ns. Muurmännin legioonan asiasta ks. edellä s. 190–193.

⁴⁷² Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen n:o 18 14.11.1919, 1919 vp, asiakirjat I.

⁴⁷³ Valtioneuvoston pöytäkirja 29.4.1920.

E. N. Setälän johtaman komitean valmistelutyötä suorittamaan⁴⁷⁴. Valmistelutyön tuloksena komitean enemmistö päätyi ehdottamaan vuodelta 1917 ainakin muodollisesti voimassa säilyneiden ja edellä tarkasteltujen, oikeuskanslerin tarkoituksenmukaisuusperusteista ja parlamentaarista vastuunalaisuutta koskevien säännösten poistamista perustuslakikokonaisuudesta.

Setälän komitea, jonka muina jäseninä olivat edistyspuolueen Oskari Mantere, ruotsalaisten Hj. J. Procopé, maalaisliiton Kalle Lohi sekä sosiaalidemokraattien Antton Kotonen ja Hannes Ryömä, sai tehtäväkseen sekä valmistella ehdotukset muodollisiksi muutoksiksi perustuslakeihin että ehdotukset myöskin muiksi näistä muutoksista riippuviksi valtiopäiväjärjestyksen sekä läheisesti siihen liittyviksi lakisäännösten muutoksiksi⁴⁷⁵. Tällöin valmistelu kohdistui erityisesti valtiopäiväjärjestyksen muutoksiin sekä hallituksen jäsenten vastuunalaisuutta koskevan säännösten eriyttämiseen kahteen erilliseen säädökseen, varsinaiseen vastuunalaisuuslakiin ja tuomioistuintasäännökset sisältävään lakiin⁴⁷⁶.

Oikeuskanslerin vastuunalaisuuden kannalta keskeiseksi tulivat valtiopäiväjärjestyksen muutokset. Komitean otettua aiemmassa valmistelutyössään kantaa mm. oikeuskanslerin oikeuteen toimia kansanedustajana⁴⁷⁷ komitea laati ehdotuksensa valtiopäiväjärjestyksen vastuunalaisuussäännösten muutoksiksi. Näiden muutosten mukaan valtiopäiväjärjestyksen 32 §:n 1 momentin säännös hallituksen jäsenten vastuunalaisuudesta poistettiin valtiopäiväjärjestyksestä. Lisäksi poistettiin VJ 32 §:n 5 momentin säännös, johon eduskunnan oikeus tehdä oikeuskanslerille kysymyksiä ja välikysymyksiä oli perustunut ja joka edellä tarkastelluin tavoin muodosti oikeuskanslerin tarkoituksenmukaisuusperusteisen vastuunalaisuuden säännösperustan.

Perusteluinaan todetuille muutoksille komitea lähti VJ 32 §:n 1 momen-

⁴⁷⁴ Komitean mietinnöt 1921 N:o 16–21, mietintö n:o 21, s. 1 ss.

⁴⁷⁵ Komiteanmietintö, s. 1 ss. Komitean asiantuntijoina toimivat erityisesti professori Robert Hermanson, entinen senaatin puheenjohtaja P. E. Svinhufvud sekä tohtori Ernst Nevanlinna.

⁴⁷⁶ Lisätehtäväänään komitealla oli vaalilain muutosten valmistelu; komiteanmietintö, s. 1 ss.

⁴⁷⁷ Komiteanmietintö, s. 4 ss ja 29 ss; komitea päätyi ehdottamaan valtiopäiväjärjestykseen uutta 8 §:ää, jonka nojalla oikeuskansleria sekä korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä ei tullut valita kansanedustajaksi, sekä uutta 10 §:ää, jonka mukaan kansanedustajan tullessa valituksi 8 §:ssä tarkoitettuun virkaan hänen edustajantoimensa lakkasi; Setälä ja Mantere ehdottivat kuitenkin säännöstä henkilön oikeudesta edustajaksi valituksi tullessaan valita ao. viran ja edustajantoimen kesken.

tin osalta siitä, että uuden hallitusmuodon säännökset (erityisesti 36 §) valtioneuvoston jäsenten vastuunalaisuudesta tekivät valtiopäiväjärjestyksen sääntelyn tarpeettomaksi. Tämä näkemys oli palautuma jo perustuslakikomitean valmistelutyössä esiintyneisiin mielipiteisiin (ks. edellä s. 137–144) ja ilmeni sittemmin perusteluna komitean ehdotuksen toteuttamiseen vuoden 1928 uutta valtiopäiväjärjestystä säädettäessä⁴⁷⁸.

Oikeuskansleria merkittävästi koskevan VJ 32 §:n 5 momentin osalta komitean enemmistö⁴⁷⁹ katsoi oikeuskanslerin olevan vakinaisena virkamiehenä aivan toisessa asemassa kuin hallituksen jäsenet. Komitean enemmistön mukaan oikeuskansleri ei myöskään ollut tarkoituksenmukaisuusperusteisesti vastuunalainen eduskunnalle, minkä johdosta komitean enemmistö piti kysymys- ja välikysymysmenettelyn säilyttämistä oikeuskansleria koskevana asiana, jolla ei ollut »sanottavaa merkitystä»⁴⁸⁰. Näin komitean enemmistö itse asiassa perusteli VJ 32 §:n 5 momentin, joka edellä havaituin tavoin oli jääne vuoden 1917 eduskuntakeskeisestä vastuunalaisuusajattelusta, poistamista sillä soveltamiskäytännöllä, jonka sisällissodan jälkeiset vuodet olivat ilmentäneet. Samalla komitean enemmistö totesi selkeästi sen jo perustuslakikomiteassa esitetyn näkemyksen, jonka eri vaiheita on edellä tarkasteltu hallitusmuotovalmistelua käsiteltäessä ja jonka mukaan oikeuskanslerin vastuunalaisuusyhteys eduskuntaan saattoi olla ainoastaan laillisuusperusteista niiden nimenomaisten tunnusmerkistöjen mukaan, jotka todettiin erityislaissa. Tämä toteutuikin komitean ehdotuksia seuranneessa myöhemmässä säädösvalmistelussa kuten tutkimuksen pääjaksossa V havaitaan.

3.3.2 Oikeuskanslerin kertomukset eduskunnalle

Autonomian ajan viimeinen prokuraattorin eduskunnalle virkatoimistaan antama kertomus kohdistui vuoteen 1912 ja annettiin prokuraattorin apulainen Samuel Kosken toimesta eduskunnalle vuoden 1914 valtiopäivillä⁴⁸¹. Senaatin

⁴⁷⁸ Komitean mietintö, s. 9 ss. ja 35 ss. – Mm. Jyräni (1981, s. 83–84) ja Lindman (1968, s. 367–368) ovat tarkastelleet vuosina 1919–1927 voimassa olleiden kahden vastuunalaisuutta koskevan perustuslainsäätönsä (VJ 32 § ja HM 36 §) sisällöllisiä eroja todeten (erit. Jyräni), että HM 36 §:ään sisältyvän sanamuoto oli eduskunnan luottamusvaatimuksen osalta hieman VJ 32 §:n sanamuotoa väljempi. Tällä seikalla on mahdollista nähdä olleen myös poliittista motiiviarvoa suunnitelmille VJ 32 §:n poistamiseksi.

⁴⁷⁹ Hannes Ryömä vastusti VJ 32 §:n 5 momentin poistamista. Komitean mietintö, s. 35–36.

⁴⁸⁰ Komitean mietintö, s. 35–36.

⁴⁸¹ Ks. edellä s. 158.

vuoden 1892 ohjesäännön 56 § kumottiin venäläistämistoimenpiteisiin liittyen 24.12.1915 annetulla keisarillisella asetuksella, minkä johdosta prokuraattorin kertomusta koskevan säännöksen palauttaminen sovellettavaksi käynnistyi vasta vuoden 1917 maaliskuun manifestin aloittamassa lainsäädäntövalmistelussa. Edellä käsiteltyjen (s. 155–164) vaiheiden jälkeen vuoden 1919 hallitusmuodon 48 § toteutti jälleen kertomuksen antovelvoitteen.

Oikeuskansleri Charpentierin ensimmäisessä uuden HM 48 §:n perusteella annetussa kertomuksessaan eduskunnalle vuodelta 1919 noudatettiin pääasiallisesti sitä rakennetta, jolla senaatin prokuraattorit olivat antaneet kertomuksensa eduskunnalle⁴⁸². Kertomus sisälsi siten johdanto-osan, jossa kiinnitettiin huomiota kertomusinstituution aiempaan historiaan sekä sen vaikutuksiin uudelle HM:n 48 §:n perusteella annetulle kertomukselle, yleiskatsauksen oikeuskanslerinvirastossa lopullisesti käsiteltyihin asioihin ja niistä aiheutuneisiin toimenpiteisiin sekä sen yhteydessä selostukset rangaistusten täytäntöönpanon tarkastuksesta, kanteluista oikeudenloukkauksista ja väkivaltaisuuksista kapinaan osallisia vastaan ja valtiollisista rikoksista vangittujen henkilöiden pahoinpitelemisestä sekä edellä käsitellystä Muurmannin legioonan asiasta ja sen esteellisyyksymyksistä⁴⁸³.

Lisäksi kertomuksen osina olivat luvut oikeuskanslerin käsittelemistä virkasyyteasioista sekä eräistä oikeuskanslerinvirastossa syntyneistä asiakirjoista. Virkasyytteitä koskeva luku sisälsi yksinomaan alioikeuksien ja niiden puheenjohtajien virkasyytteitä koskevia selostuksia. Lukuun eräistä oikeuskanslerinvirastossa syntyneistä asiakirjoista puolestaan sisältyi lähinnä syyttäjän ja tuomioistuineläytöksen valvontatehtäviin liittyneitä oikeuskanslerin antamia päätöksiä ja määräyksiä.

Kuten oikeuskansleri kertomuksensa johdannossa edellä todetuin tavoin nimenomaisesti huomautti, kertomuksen rakenne ja muodostuivat asiaryhmittäin suurelta osin senaatin prokuraattorien lähinnä senaatin ohjesäännön 56 §:n nojalla eduskunnalle antamien kertomusten mukaisesti. Siten kertomuksessa ei pääsääntöisesti⁴⁸⁴ käsitelty oikeuskanslerin toimenpiteitä valtioneuvostossa ja valtionhoitajan sekä tasavallan presidentin ratkaisutoiminnan

⁴⁸² Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan vuodelta 1919, 1920 vp, s. 1, asiakirjat 4. Ks. myös Hakkila, s. 229–230.

⁴⁸³ Kertomukseen sisältyi myös erityislukuna viittauksia oikeuskanslerinviraston hallinnollisesta kehityksestä erityisesti virkojen lisääntymisen suhteen, s. 19. Ks. tältä osin tarkemmin liite 2.

⁴⁸⁴ Lähinnä teknisluonteisena poikkeuksena tästä oli apulaisoikeuskansleri K. I. Savoniuksen valtioneuvoston pöytäkirjalle 26.4.1919 lähettämä kirje, jossa kehoitettiin

suhteen. Tämä piirre johtui lähinnä siitä kertomusinstituution sisällön jatkuvuudesta, jota on tarkasteltu edellä (s. 155 ss.) ja jonka mukaan kertomusinstituutio jäi – sittemmin sortokausien vaikutuksesta erityisen korostuneesti – senaatin ja kenraalikuvernöörin toimintaa koskevilta osiltaan suppeaksi.

Eduskunta ehti vuoden 1920 valtiopäivillä lähettää oikeuskanslerin kirjelmän käsiteltäväksi lakivaliokuntaan ja perustuslakivaliokuntaan, mutta näiden käsittely siirtyi vuoden 1921 valtiopäiville⁴⁸⁵. Asian käsittelyssä perustuslakivaliokunnassa keskeiseksi nousutta kysymystä oikeuskanslerin toimenpiteistä ns. Muurmannin legioonan asiassa ja valtionhoitajan esteellisyyskysymyksessä on tarkasteltu jo edellä.

Lakivaliokunnan käsitellessä oikeuskanslerin kertomusta valiokunta arvosteli oikeuskanslerin toimintaa useilta kohdin. Nämä koskivat ennen muuta varsinaisen tutkimustehtävän ulkopuolelle sijoittuvia oikeuskanslerin toimenpiteitä sisällissodan seurauksena toteutettujen syyteprosessien ja rangaistusten täytäntöönpanon valvonnassa⁴⁸⁶.

Mietinnössään, joka rakentui oikeuskanslerin kertomuksen rakennetta noudattaen, lakivaliokunta päätyi mm. rangaistusten johdosta esitettyjen armonanomusten suhteen lausumaan huomautuksen armonanomusten käsitteilyn nopeuttamisesta. Lisäksi valiokunta erityisesti niitä kantelujen arvioidessaan, jotka koskivat valtiollisista rikoksista vangittujen henkilöiden pahoinpitelemistä ja joita oikeuskansleri oli sisällyttänyt kertomukseensa, katsoi, ettei oikeuskansleri ollut sillä tarmolla kuin hänen virka-asemansa olisi vaatinut, huoltanut oikeustilan ylläpitämistä maassa, joskaan valiokunta, ottaen huomioon virallisella syyttäjällä lain mukaan olevan harkintavallan syytteen nostamiseen nähden sekä sen useassa suhteessa vaikean aseman, jossa oikeuskansleri vielä kertomusvuonna on poikkeuksellisten olojen johdosta toiminut, ei katsonut voitavan hänen syykseen panna ilmeistä ja selvää lain rikkomista⁴⁸⁷.

Molempien valiokuntien mietinnöt saatettiin niiden enemmistön kannan mukaisesti eduskunnan kirjelmällä valtioneuvostolle tiedoksi ja (siitä johtu-

senaatin talousosaston pöytäkirjoissa aiemmin ilmenneiden epätarkkuuksien ja -selvyyksien vuoksi pitämään tarkkaa huolta pöytäkirjamerkintöjen selvydestä ja täsmällisestä oikeellisuudesta. Oikeuskanslerinviraston kirjekonseptit, kirje n:o 511, KA.

⁴⁸⁵ Eduskunnan kirjelmä Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksen johdosta, 12.3.1921, 1920 vp, asiakirjat 4.

⁴⁸⁶ Lakivaliokunnan mietintö n:o 7, 1921 vp, s. 2–6.

⁴⁸⁷ Ao. mietintö, s. 5–7. Valiokunnan vähemmistö ehdotti eduskunnan asian johdosta lausuvan, »ettei oikeuskansleri ollut sillä tarmolla kuin hänen virkavelvollisuutensa olisi vaatinut, huoltanut oikeustilan voimassa pitämisestä valtakunnassa.»

via) toimenpiteitä varten sekä oikeuskanslerin tietoon saatettavaksi. Tämä menettely, kuten edellä (s. 191–193) oikeuskanslerin vastuunalaisuuden toteutumista kuvattaessa on havaittu, ei kuitenkaan ilmentänyt eduskunnan pyrkimystä soveltaa valtiopäiväjärjestyksen vastuunalaisuussäännöstöä oikeuskansleriin.

Vuodelta 1920 annettu kertomus noudatti samaa rakennetta ja käsiteltiin eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnassa ja lähetettiin edellisvuoden menettelyn mukaisesti valtioneuvostolle myös oikeuskanslerin tietoon saatettavaksi⁴⁸⁸. Tutkimustehtävän piiriin kuuluva ajanjakso oikeuskansleri Axel Charpentierin virkakaudesta ei siten tuottanut tutkimustehtävän kannalta merkittäviä muutoksia kertomusinstituution sisältöön. Jo autonomian aikana syntynyt ja varsinaisesti senaatin vuoden 1892 ohjesäännössä muodolliset ulottuvuutensa saanut kertomusinstituutio totetui hallitusmuodon uuden sääntelyn myötä sortokausien välivaiheen jälkeen vahvasti aiemman käytännön mukaisena: oikeuskanslerin eduskunnalle antamat kertomukset olivat muodolliselta rakenteeltaan hyvin suurelta osin jo autonomian loppuvuosikymmeninä omaksutun jaottelun kaltaisia ja kertomusten sisältö ja vaikutukset mm. eduskunnan toimintaan ilmensivät prokuraattori-oikeuskanslerin viran aiemman perinteen mukaista etäisyyttä valtiopäiviin. Oikeuskanslerin kertomusten sisältö oli valtionhoitajan ja tasavallan presidentin sekä valtioneuvoston toimintaa koskevin osin suppea ja eduskunnan reagoitimahdollisuudet kertomukseen nähden rajoitetut.

* * *

Oikeuskansleri Charpentierin ja eduskunnan välisen toiminnallisen yhteyden muodostuminen suurelta osin aiempien käytäntöjen mukaiseksi selittyä siten samoista syistä kuin hänen virkakautensa (alkuosan) muiden, edellä tarkasteltujen jatkuvuustekijöiden ilmeneminen. Autonomian ajalta periy-

⁴⁸⁸ Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 16, 1921 vp. – Kertomuksen sisältö oli luonteeltaan sama kuin edellisessä kertomuksessa, valtioneuvostoa koskevat, kertomuksessa mainitut oikeuskanslerin toimenpiteet olivat lähinnä lausuntoja ja esityksiä, esim: oikeuskanslerin kirje valtioneuvostolle 4.2.1920, n:o 197: esitys valtioneuvostolle moitekanteen nostamisesta kaupan johdosta (vastauksena valtioneuvoston 16.1. 1920 tekemän päätöksen mukaisesti pyydettyyn lausuntoon), oikeuskanslerin kirje ulkoasiainministeriölle 12.2.1920, n:o 273: lausunto valtioneuvostolle eräiden kaupp- ja merenkulkusopimusten pätevyyydestä, oikeuskanslerin kirje valtioneuvostolle 14.2.1920, n:o 281: lausunto valtioneuvostolle lakiehdotuksen vahvistamismenettelystä, oikeuskanslerin kirje valtioneuvostolle 16.4.1920, n:o 584: esitys valtioneuvostolle painovapauslain tarkastamisesta. Oikeuskanslerin viraston kirje- ja päätöstaltiot 1920, KA. Valtioneuvoston pöytäkirjat tammikuu-huhtikuu 1920.

tyvä, P. E. Svinhufvudin prokuraattorikaudella säilynyt ja lainvalmisteluprosesseihin voimakkaasti vaikuttanut sekä suurelta osin uusissa oikeuskansleria koskevista säännöksissä toteutunut senaatin prokuraattorin toimivaltakonnaisuus saattoi ilmetä oikeuskanslerin toimenpiteissä aiempien käytäntöjen mukaisena. Charpentierin henkilökohtaiset yhteydet senaatin prokuraattorin viran hoitoon liittyneisiin autonomian ajan käytäntöihin saattoivat korostaa tätä jatkuvuutta.

Eduskunnan menetettyä sisällissodan myötä asemansa korkeimman valtiollisen vallan käyttäjänä ja tämän heijastuttua ratkaisevasti uuden hallitusmuodon syntyprosessiin oikeuskanslerin säädösperusteinen ja käytännöllinen virka-asema hahmottui tutkimustehtävän tarkoittamassa mielessä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston juristiksi, joka jatkoi senaatin prokuraattorin aiempia käytäntöjä hallitusmuodon uudessa valtajärjestelmässä. Tasavallan presidentin vahvalla, monilta osin keisarin valtaoikeuksia sisältävällä asemalla uudessa hallitusmuodossa oli tällöin ratkaiseva merkitys kustavilais-keisarillisen kruununjuristiroolin jatkuvuudelle oikeuskanslerille. Hänen tehtävänsä valtioneuvostossa painoutuivat neuvonantajatehtäviin tasavallan presidenttiin⁴⁸⁹ ja valtioneuvostoon nähden sekä laillisuusvalvontaan, jonka erityiseksi, määrältään kasvavaksi osaksi alkoivat jo Charpentierin virkakauden alkuvuosina muodostua ennakkovalvontatehtävät. Seuraavassa havaitaan, että tämä kehitys oli osaltaan omiaan myös innoittamaan jo autonomian aikana syntyneitä ajatusta eduskunnan oman laillisuusvalvojaviran perustamisesta.

⁴⁸⁹ Edellä on viitattu (s. 194–195) oikeuskansleri Charpentierin neuvonantajatehtäviin valtionhoitaja Mannerheimin aikana. K. J. Ståhlbergia koskeva aiempi tutkimus on puolestaan tarkastellut (esim. Blomstedt, s. 355–389) Charpentierin neuvonantajatehtäviä Ståhlbergin presidenttikaudella.

IV VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI JA EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Laillisuusvalvojavirkojen keskinäinen historia⁴⁹⁰

1. Johdanto

Senaatin prokuraattorista valtioneuvoston oikeuskansleriksi muodostuneen laillisuusvalvojaviran kehitys sivuaa Suomen itsenäistyttyä perustetun eduskunnan oikeusasiamiehen viran taustahistoriaa monilta osin. Prokuraattorin viran muodostuttua jo autonomian alkuvuosikymmeninä korkeinta valtaa koskevilta osiltaan senaattikeskeiseksi säätyvaltiopäivät pyrkivät saamaan käyttöönsä oman laillisuusvalvojaviran.

Tämä ajatus, joka oli tunnettu jo kuninkaan ja säätyjen valtataistelujen ajalta viimeistään Ruotsi-Suomen karoliinisen hallituskauden jälkeen, oli taustana edellä (s. 156 ss.) tarkastelluille autonomian ajan aloitteille säätyvaltiopäivien »oman, yleisen prokuraattorin» viran perustamisesta. Sen tyrehdyttyä kuitenkin erityisesti autonomian keisarillisen hallinnon perusolemuksen valtiopäivistä toiminnallisesti täysin keisari-suuriruhtinaan tahdosta riippuvaisina sekä senaatista ja kenraalikuvernööristä yksinomaan keisarille vastuullisina instituutioina säätyvaltiopäivät saivat oikeuden prokuraattorin vuosittaisten kertomusten vastaanottamiseen.

Tämä korvike oli kuitenkin merkitykseltään vähäinen, koska säätyvaltiopäiviltä puuttuivat valtaoikeudet reagoida kertomusten suhteen. Siten eduskunnan oman laillisuusvalvojaviran tulevaisuus oli vuoden 1917 maaliskuhun tultaessa määrittämätön.

⁴⁹⁰ Eduskunnan oikeusasiamies -instituution nimenomainen kehityshistoria on selvitetty Hidénin erityistutkimuksessa (1970), joten seuraavassa tarkastellaan oikeusasiamiehen viran muodostumista ja alkuvaiheita ainoastaan yleispiirteisesti ja tutkimustehtävälle merkittävissä osin, oikeuskanslerin viran ulottuvuuksien havaitsemiseksi ja selittämiseksi.

1.1. Perustuslakikomitean ehdotukset

Perustuslakikomitean aloitettua kesäkuussa 1917 uuden hallitusmuodon valmistelun eduskunnan laillisuusvalvojaviran sääntely tuli heti hallitusmuodon yleistä rakennetta vuoden 1907 säännösehdotusten perusteella hahmoteltaessa keskusteltavaksi. Jo 3.5.1917 pidetyssä komitean kokouksessa, jossa oli valmisteltu komitean mietintöä n:o 3 hallituksen jäsenten vastuunalaisuudesta, R.A. Wrede sekä J.R. Danielson-Kalmari ja J.K. Paasikivi olivat vastustaneet senaatin prokuraattorin valitsemista eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä⁴⁹¹. Tällöin erityisesti Wrede oli prokuraattorin ja eduskunnan välisen vastuuyhteyden muodostamista vastustaessaan viitannut mahdollisuuteen perustaa uudessa hallitusmuodossa eduskunnalle oma laillisuusvalvojan virka, joka tehtäviltään vastaisi Ruotsin eduskunnan oikeusasiamiestä (riksdagens ombudsman)⁴⁹².

Tämän viittauksen voidaan nähdä liittyneen Wreden vastustukseen parlamentarismien toteuttamista kohtaan. Katsoessaan, ettei parlamentarismien periaatetta eduskunnan ja hallituksen välisissä toimivaltasuhteissa tulisi toteuttaa uuden hallitusmuodon järjestelmässä ja hallituksen vastuunalaisuutta koskevissa säännöksissä, Wrede esitti eduskunnan valvontamahdollisuuksia hallitukseen nähden kohentavaksi vaihtoehdoksi prokuraattorin parlamentaarista vastuunalaisuutta koskevan sääntelyn osalta Ruotsissa toteutetun instituution, joka oli syntynyt valtiollisissa oloissa, joissa parlamentarismi ei ollut sovellettavissa⁴⁹³.

Komitean päädyttyä 3.5.1917 K. J. Ståhlbergin aloitteen mukaisesti ehdottamaan prokuraattorin vastuunalaisuudesta olevan soveltuvien kohdin voimassa, mitä hallituksen jäsenestä ehdotuksessa säädettiin sekä hyväksyttyä parlamentarismien periaatteen ilmaisemisen edellä tarkemmin selostetuilla tavoin hallituksen vastuunalaisuutta koskevissa säännöksissä, eduskunnan oi-

⁴⁹¹ Ks. edellä s. 143.

⁴⁹² Ruotsissa oikeusasiamiehen virka oli perustettu vuoden 1809 perustuslakiuudistuksen yhteydessä, jolloin virkaa koskevat säännökset oli otettu uuteen hallitusmuotoon ja sen nojalla 27.2.1810 annettuun johtosääntöön. Wreden vertailukohtana on ollut 14.5.1915 annettu uusi oikeusasiamiehen johtosääntö. Ks. tarkemmin esim. Hidén 1970, s. 1–15. – Ruotsissa eduskunnan oikeusasiamies ei ollut todettujen säädösten mukaan oikeutettu olemaan saapuvilla valtioneuvoston istunnoissa eikä hänellä ollut oikeutta tehdä huomautusta valtioneuvoston tai sen jäsenen lainvastaisesta toimenpiteestä, mitkä tulivat olemaan huomattavimmat erot Suomessa perustettavan instituution toimivaltaan verrattuna. Ks. myös Hakkila, s. 905 ss.

⁴⁹³ Ks. edellä alaviite 346 sekä jäljempänä viittaukset myöhempään eduskuntakäsiteltyyn, jossa parlamentarismien ja oikeusasiamies-instituution yhteyteen palattiin, s. 212 ss.

keusasiamiestä koskevaan sääntelyyn palattiin komiteassa kesäkuun alussa vuoden 1907 hallitusmuotoehdotuksen yksityiskohtia tarkasteltaessa.

Kokouksessaan 7.6.1917, josta poissa olivat Grotenfelt, Kuusinen ja Sirola, komitea päätti arkistoaineistonsa ja puheenjohtajan muistiinpanojen⁴⁹⁴ mukaan, että »eduskunnan asiamiestä koskeva sääntely sai jäädä tässä yhteydessä». Eduskunnan laillisuusvalvojavirasta ei tämän mukaisesti sisältynyt säännöksiä perustuslakikomitean hallitusmuotoehdotukseen eikä sen perusteella annettuun ensimmäiseen tasavaltalaiseen hallitusmuotoehdotukseen. Syynä tähän on mitä ilmeisimmin se, ettei, (suppean) parlamentarismien periaatteen tultua hallituksen vastuunalaisuutta koskevissa komitean ehdotuksissa toteutetuksi, sen puuttumiselle vastapainoksi ehdotettua instituutiota katsottu olevan tarpeen ainakaan kiireellisesti muodostaa. Lisäsyynä siihen, että komitea ei valmistellut eduskunnan oikeusasiamiestä koskevia säännöksiä ehdotukseensa, ovat selvästi komitean toimintaan liittyneet poliittiset vaikuttimet, erityisesti komitean porvarillisten jäsenten kesän 1917 tapahtumien myötä kasvanut epäluulo sosiaalidemokraattien enemmistöaseman mukaisesti toimivan eduskunnan kohti valtakia kasvavia valtaoikeusvaatimuksia kohtaan.

Kun komitea oli kokouksessaan 4.6. päätnyt valmistelemaan hallitusmuotoehdotuksensa tasavaltalaiseksi, olivat komitean jatkovalmistelussa leimallisina tasavallan presidentin vahvaa asemaa suhteessa hallitukseen ja eduskuntaan korostavat näkemykset, joita aiemmassa tutkimuksessa on yksityiskohdittain tarkasteltu. Tässä tilanteessa, Suomen ja Venäjän välisen oikeussuhteen ollessa vielä eduskunnankin aseman osalta selkeästi järjestymättä, eduskunnan oikeusasiamiehen aseman järjestäminen on selvästikin vaikuttanut komiteassa toissijaiselta tehtävältä tavalla, johon edellä lainattu puheenjohtajan merkintä viittaa⁴⁹⁵.

2. Hallitusmuotoehdotukset: eduskunnan oikeusasiamies - instituution muodostuminen

Eduskunnan ehtimättä ennen sisällissotaa käsitellä ensimmäisen tasavaltalaisen hallitusmuotoehdotuksen säännöksiä senaatin prokuraattorin virka- asemasta suhteessa eduskuntaan eduskunnan »oman» laillisuusvalvojaviran pe-

⁴⁹⁴ Perustuslakikomitean pöytäkirja ja puheenjohtajan muistiinpanot 7.6.1917, komitean arkisto, kansio I, KA.

⁴⁹⁵ Ks. myös Hidén 1967, s. 357–376.

rustamista tarkasteltiin seuraavan kerran kevätkesällä 1918 ensimmäisen monarkistisen hallitusmuotoehdotuksen valmisteluprosessissa. Tähän ehdotukseen, jonka valmistelussa R.A. Wredellä edellä todetuin tavoin oli keskeinen asema, sisältyivät säännökset eduskunnan oikeusasiamiehestä⁴⁹⁶.

Ehdotuksen 42 §:n mukaan jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä oli siinä järjestyksessä kuin eduskunnan puhemiehen vaalista oli säädetty, valittava lainopillisista tiedoistaan ja erinomaisesta rehellisyydestään tunnettu mies valvomaan, sen johtosäännön mukaan, jonka eduskunta hänelle laati, että tuomarit ja muut virkamiehet noudattavat lakia sekä ettei kukaan joutunut laillisessa oikeudessaan poljetuksi. Paitsi tätä eduskunnan oikeusasiamiestä oli eduskunnan samassa järjestyksessä valittava mies, jolla oli yhtäläiset ominaisuudet, eduskunnan oikeusasiamiehen estyneenä ollessa, hoitamaan hänen tointaansa sekä jos hän kuolisi ennenkuin lähinnä kokoontuvat varsinaiset valtiopäivät olivat toimitaneet uuden vaalin, astumaan hänen sijaansa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä säädettiin ehdotuksen 43–44 §:issä sekä 52 §:ssä. 43 §:n mukaan oikeusasiamiehellä oli sama valta kuin oikeuskanslerilla olla saapuvilla tuomioistuinten istunnoissa sekä saada tieto niiden ja virastojen pöytäkirjoista, niin myös nostaa syyte virantoimituksessa tehdyistä virheistä ja laiminlyönneistä. Hän oli sen vastuun alainen, jonka laki yleisistä syyttäjistä sääti.

44 §:n mukaan oikeusasiamiehen oli annettava jokaisille varsinaisille valtiopäiville kertomus⁴⁹⁷ toimensa hoitamisesta sekä selvitys lainkäytön tilasta maassa kuin myös huomautettava lainsäädännössä havaituista puutteista.

52 §:n mukaan oikeusasiamiehen tehtävänä oli ajaa säännöksessä tarkoitettua syytettä lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa valtioneuvoston, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä tai oikeuskansleria vastaan, jos eduskunta oli päättänyt syytteen nostettavaksi.

Eduskunnan oikeusasiamiehen virka-asema ehdotettiin siis muodostettavaksi eduskunnan asettamaksi ja sille toimistaan kertovaksi laillisuuden valvojaksi, jonka toimivalta kohdistui tuomioistuinten ja virastojen sekä niiden virkamiesten toiminnan laillisuuteen. Siten oikeusasiamiehen asema eduskunnan laillisuusvalvojana vastasi sisällöllisesti suurelta osin oikeuskanslerin virka-asemaa kuninkaan korkeimpana asiamiehenä.

⁴⁹⁶ Ks. edellä s. 112–115. Wreden merkittävään vaikutukseen monarkististen hallitusmuotoehdotusten sisältämän, eduskunnan oikeusasiamiestä koskevan sääntelyn syntyyn on viitannut myös Hidén (1970, s. 11–12).

⁴⁹⁷ Selostetussa muodossaan oikeusasiamiehen kertomusta koskeva sääntely oli siis monarkistisessa hallitusmuotoehdotuksessa vastine oikeuskanslerin ainoastaan kuninkaalle antamalle kertomukselle. Ks. myös edellä s. 161–163 ja jäljempänä s. 209–210.

Miksi ensimmäinen monarkistinen hallitusmuotoehdotus sitten ylipäänsä sisälsi eduskunnan oikeusasiamiestä koskevia säännöksiä ja poikkesi siten olennaisesti perustuslakikomitean omaksumista näkemyksistä?

Monarkistien valmistellessa sisällissodan jälkeisessä poliittis-yhteiskunnallisessa tilanteessa uutta hallitusmuotoa olivat perustuslakikomiteassa muodostetut näkemykset tasavallan presidentin asemasta vahvana valtiollisena vallankäyttäjänä jyrkentyneet mielipiteiksi monarkian välttämättömyydestä⁴⁹⁸. Tämän seurauksena, huolimatta siitä, että ensimmäinen monarkistinen hallitusmuotoehdotus sisälsi syistä, joita on käsitelty aiemmassa tutkimuksessa⁴⁹⁹, nimenomaisen säännöksen (23 §:n 1 momentti) valtioneuvoston parlamentaarista vastuunalaisuudesta⁵⁰⁰, kuninkaan asema erityisesti eduskuntaan nähden muodostettiin monilta osin tasavallan presidentin asemaa vahvemmaksi. Tällöin pyrittiin myös oikeuskanslerin virka-asema toteuttamaan – erityisesti Ruotsissa toteutettua⁵⁰¹ toimivaltajakoa seuraten – edellä kuvatuin (s. 91 ja 110–111) yksityiskohdin nimenomaan kuninkaasta riippuvaisena ja hänen puolestaan toimivana hänen korkeimpana asiamiehenään.

Kuten Ruotsissa jo aiemmin säätyvaltiopäivien osalta, oli luontevaa, että valtiopäivät saivat, oikeuskanslerin riippuvuuden kuninkaasta korostuessa, oman laillisuusvalvojansa, jonka oli ainakin teoreettisesti mahdollista toimia valtiopäivien puolesta valvontatehtävissä, jotka oikeuskansleri toteutti kuninkaan puolesta. Siten uusi, edellä kuvailtu oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen monilta osin yhtenevä toimivalta ilmensi monarkististen hallitusmuotoehdotusten valtiomutoajatukseen olleen perustuslaillisen monarkian tasapainoasetelmaa kuninkaan ja valtiopäivien laillisuusvalvonnan välillä⁵⁰².

Perustuslakivaliokunta katsoi käsitellessään hallitusmuotoehdotusta, että eduskunnan oikeusasiamiehellä oli kaikin puolin oleva samat oikeudet kuin

⁴⁹⁸ Ks. myös edellä s. 108 ss.

⁴⁹⁹ Esim. Lindman 1968, s. 355 ss.

⁵⁰⁰ Vastuunalaisuussäännöstä muutettiin monarkistisenemmistöisessä perustuslakivaliokunnassa siten, että vastuunalaisuus todettiin nimenomaisesti myös kuningasta kohtaan, vaikka valiokunnan näkemyksen mukaan tätä ehkä muutenkin voitiin pitää itsestään selvänä. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 14, s. 11 ja 21 (23 §:n täydentäminen), 1917 II vp.

⁵⁰¹ Ks. myös edellä s. 141, alaviite 346.

⁵⁰² Tämä ajatus, joka toisaalta jätti myöhemmin tarkasteltavin tavoin osittain avoimeksi kuninkaan ja valtiopäivien laillisuusvalvojien toimivallan toistensa valvontaan, ilmenee myös ensimmäisen monarkistisen hallitusmuotoehdotuksen perusteluista. HE n:o 62, 1917 II vp, s. 6.

kuninkaan korkeimmalla asiamiehellä, oikeuskanslerilla⁵⁰³. Tällöin valiokunta ehdottaessaan oikeuskansleria koskevia säännöksiä täydennettäviksi edellä (s. 125) tarkastelluin tavoin ehdotti todetulla perusteella samojen täydennysten tekemistä myös oikeusasiamiehen virka-asemaa määrittäviin säännöksiin. Aineellisesti olennaiset näistä muutoksista koskivat oikeusasiamiehen oikeutta olla valvontatehtäviään suorittaessaan saapuvilla myös virastojen istunnoissa sekä saada tieto myös valtioneuvoston pöytäkirjoista⁵⁰⁴.

Tasavaltalaisten kuulusissa K.J. Ståhlbergin johdolla laaditussa vastalauseessa, jonka syntytaustaa ja motiivihistoriaa on käsitelty edellä, otettiin myös nimenomaisesti kantaa eduskunnan oikeusasiamies -instituution perustamiseen⁵⁰⁵. Vastalauseen mukaan näytti olevan syytä, »lisätakeena siitä, että kaikessa virkatoiminnassa noudatetaan lakia, ottaa hallitusmuotoon, pääasiallisesti valiokunnan ehdotuksen 42–44 §:n mukaisesti, säännöksiä erityisen eduskunnan oikeusasiamiehen asettamisesta.» Tämän mukaisesti vastalauseen liitteenä olleessa toisessa tasavaltalaisessa hallitusmuotoehdotuksessa ehdotettiin eduskunnan oikeusasiamiehen asettamisesta ja tehtävistä säädettyväksi 46 §:n kolmessa momentissa sisällöllisesti monarkistisen ehdotuksen kanssa yhtenevällä tavalla⁵⁰⁶.

Siten eduskunnan oikeusasiamiestä koskevat säännökset tulivat lisätyiksi toiseen tasavaltalaiseen hallitusmuotoehdotukseen syistä, jotka liittyivät erityisesti tasavaltalaisten kompromissihalukkuuteen monarkistien kanssa yksityiskohdissa, jotka eivät muuttaneet tasavaltalaisen hallitusmuotoehdotuksen perusteita, vaikka ehdotuksen muu rakenne, mm. valtioneuvoston jäsenen vastuunalaisuus eduskunnalle ehdotuksen 40 §:n mukaan, noudattiin perustuslakikomiteassa hahmoteltuja periaatteita.

⁵⁰³ Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 14, 1917 II vp, s. 13–14 (42–43 §:n muuttaminen).

⁵⁰⁴ Toiseen monarkistiseen hallitusmuotoehdotukseen sisältynyt sääntely oikeusasiamiehestä vastasi ensimmäisen ehdotuksen sisältöä. Eduskuntakäsittelyssä suuri valiokunta hyväksyi ehdotuksen 42 §:n (oikeusasiamiehen perustoimivaltasäännös) täydennykseksi viittauksen oikeusasiamiehen toimivallasta valvoa että viranomaiset ja virkamiehet lain noudattamisen ohella täyttävät velvollisuutensa. Suuren valiokunnan mietintö n:o 2, 1918 ylim. vp, s. 2–3 sekä eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen n:o 1, 1918 ylim. vp, s. 10–11.

⁵⁰⁵ Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 14, 1917 II vp, vastalause V, s. 69 (uusi 46 §).

⁵⁰⁶ Sisällöllinen yhdenmukaisuus ilmeni myös siinä, että vastalauseen sisältämän ehdotuksen 43 §:ään oli lisätty uusi kolmas momentti prokuraattorin oikeudesta olla saapuvilla kaikkien tuomioistuinten ja virastojen istunnoissa sekä saada tieto valtioneuvoston, tuomioistuinten ynnä muiden viranomaisten pöytäkirjoista, mikä vastasi monarkistisessa ehdotuksessa oikeusasiamiehellekin säädettyä toimivaltaa. Ks. myös edellä s. 125.

Kun eduskunnan oikeusasiamiestä koskevaa säätelyä oli komiteassa pidetty toisarvoisena ja jopa tarpeettomana erityisesti sen valtajärjestelmän yhteydessä, jonka tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja eduskunta komitean hallitusmuotoehdotuksen vallanjakoperiaatteiden, vastuunalaisuussäännösten ja oikeuskanslerin virka-aseman toteutumisen myötä muodostaisivat, monarkistisen hallitusmuotoehdotuksen erilaiset, kuninkaan valtaoikeuksia korostavat periaatteet siirsivät valtioneuvoston jäsenet myös ensisijaisesti kuninkaalle vastuunalaisiksi ja oikeuskanslerin hänen puolestaan toimivaksi hänen korkeimmaksi asiamiehekseen. Tällöin eduskunnan mahdollisuudet hallitusvallan käytön valvontaan rajautuivat huomattavasti tavalla, jonka yhdeksi vastineeksi monarkistisessa ehdotuksessa asetettiin osittain Ruotsin mallin mukaisesti eduskunnan oma laillisuusvalvoja.

Kun tasavaltalaista vastaehdotusta sitten valmisteltiin poliittisesti tasavaltalaisille vaikeassa tilanteessa, pidettiin erityisesti ehdotuksen eduskunnassa saaman kannatuksen vuoksi perusteltuna monarkistien ehdottamien, eduskunnan oikeusasiamiestä koskevien säännösten lisäämistä tasavaltalaiseen ehdotukseen, jossa ne eivät liittyneet monarkistisin tavoin vallan uuteen tasapainoasetelmaan vaan ikäänkuin harmittomana kaksinkertaistuksena ehdotuksen jo perustuslakikomiteassa muodostettuun valtajärjestelmään edellä käsiteltyine prokuraattorin valtaoikeuksineen.

Monarkististen hallitusmuotoehdotusten tultua lepäämään jätetyiksi Kaarlo Castrénin hallituksen eduskunnalle keväällä 1919 antamaan uuteen tasavaltalaiseen hallitusmuotoehdotukseen ei sisällynyt säännöksiä eduskunnan oikeusasiamiehestä. Syyt tähän liittyivät perustuslakikomitean ehdotuksen omaksumiseen hallituksen esityksen laadinnan pohjaksi sekä edellä tarkasteltuun tilanteeseen ja tapaan, jossa hallituksen esitys valmisteltiin (ks. s. 119–121).

Uuden hallitusmuotoehdotuksen käsittelyn siirryttyä perustuslakivaliokuntaan valiokunta päätyi kuitenkin kannattamaan eduskunnan oikeusasiamies-instituution perustamista hallitusmuodossa siten kuin vuoden 1917 toisilla valtiopäivillä ja vuoden 1918 ylimääräisillä valtiopäivillä oli ehdotettu⁵⁰⁷. Perustuslakivaliokunnan arkistoaineisto viittaa siihen, että valiokunnan enemmistössä asiaa kannattivat varsinkin Santeri Alkion johdolla toimineet maa-
laisliittolaiset sekä sosiaalidemokraatit⁵⁰⁸.

⁵⁰⁷ Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 2, 1919 vp, s. 6 (48 §:n säännökset).

⁵⁰⁸ Valiokunnan pöytäkirjat kokouksista 5.5 ja 15.5.1919, mikrofilmirulla (mf) 4, EK. Ks. myös Santeri Alkion muistiinpanot hallitusmuotoehdotuksen käsittelystä, vuosien 1918–1922 muistiinpanot (OS 77–78), KA sekä sosiaalidemokraattien näkemyksistä esim. Lindman 1968, s. 385–426.

Maalaisliiton näkemyksissä voidaan nähdä ilmenevän aiemmissa tutkimuksissa⁵⁰⁹ tarkasteltu puolueen valtiosääntöideologian eduskuntakeskeisyys, jota on käsitelty edellä (s. 108 ss.) hallitusmuotovalmistelun ristiriitoja tasavaltalaisten ryhmän sisällä kuvattaessa, sosiaalidemokraattien motiivina puolestaan oli myös korostetusti puolueen eriytyminen hallituksen toiminnasta sisällissodan seurauksena ja tämän myötä pyrkimys voimakkaaseen eduskuntapainotteisuuteen kevätkesän hallitusmuotovalmistelussa. Tällöin eduskunnan »oman» laillisuusvalvojaviran perustaminen oli osana sosiaalidemokraattien hallitusmuotoajattelua siitäkin käytännön syystä, etteivät sosiaalidemokraatit olleet sisällissodan jälkiselvittelyssä tyytyväisiä oikeuskanslerin aktiivisuuteen mm. punavankien oloja ja oikeudenkäyntimenettelyjä koskevien valitusten käsittelyssä⁵¹⁰.

Erityisesti ruotsalaisten piirissä puolestaan koko tasavaltalaiseen hallitusmuotoehdotukseen kohdistunut torjuva kanta ilmeni myös näkemyksissä eduskunnan oikeusasiamiestä koskevien säännösten ottamisesta osaksi tasavaltalaista hallitusmuotoa. Perustuslakivaliokunnan kokouksessa 15.5.1919 ruotsalaisten Ernst Estlander piti oikeusasiamies-instituutiota tarpeettomana viitaten sen syntyyn Ruotsissa aikana, jolloin parlamentarismia ei ollut sovellettavissa. Valiokunnan todettu enemmistö viittasi kuitenkin suurelta osin aiemmillä valtiopäivillä monarkististen hallitusmuotoehdotusten käsittelyssä esitettyihin perusteluihin oikeusasiamiehen viran tarpeellisuudesta nimenomaan eduskunnan kannalta⁵¹¹.

⁵⁰⁹ Ks. alaviite 177.

⁵¹⁰ Sosiaalidemokraattien näkemyksistä hallitusmuotovalmistelussa vuonna 1919 ks. tarkemmin edellä s. 96 sekä esim. Soikkanen, s. 309–350. – Sosiaalidemokraattien valtiopäivätoiminnassa sisällissodan jälkeen ilmenivät ajoittain näkemykset oikeuskanslerista hallituksen juristina sekä tämän myötä epäluulot oikeuskanslerin puolueettomuuteen laillisuusvalvojana sodan seurausten suhteen. Tämä näkyi myös erityisesti suhtautumisessa oikeuskanslerin kertomuksiin. Mm. Kekkonen (1991, s. 102–103) viittaa siihen, että 7.12.1918 annettu punavankeja koskeva ns. toinen armahduspäätös (vangit, joiden tuomio oli enintään kuusi vuotta) koski myös henkilöitä, jotka kapinan kukistamisessa tai sen laajenemisen estämisessä olivat »toissään menneet yli sen, mitä mainittujen tarkoitusten saavuttamiseksi olisi ollut tarpeen.» Tähän armahduspäätökseen nojautuen oikeuskansleri Charpentier hylkäsi hänen kertomuksistaan eduskunnalle ilmenevin tavoin hänelle tehty kantelut, joissa vaadittiin toimenpiteitä valkoisten suorittamien teloitusten sekä muiden kanteluissa laittomiksi väitettyjen toimenpiteiden johdosta. Tämä oikeuskanslerin menettely vaikutti osaltaan sosiaalidemokraattien näkemyksiin. Valtioneuvoston pöytäkirja 7.12.1918. Oikeuskanslerinviraston asiakirjat, 1919. Ks. myös edellä s. 201–203 sekä Kekkonen 1991, s. 73 ss. ja Soikkanen, s. 351–353.

⁵¹¹ Perustuslakivaliokunnan pöytäkirja 15.5.1919, mikrofilmirulla (mf) 4, EK.

Estlanderin torjuvaan näkemykseen yhtyi myöhemmin Ernst von Born yhdessä Estlanderin kanssa perustuslakivaliokunnan mietintöön jättämässään laajassa vastalauseessa, jossa katsottiin, ettei oikeusasiamiehellä olisi ollut mitään todellista tehtävää oikeuskanslerin tehtävien ollessa niin laajat kuin hallitusmuotoehdotuksen 44–47 §:issä säädettiin. Tällöin oikeusasiamiehen virka olisi vastalauseen mukaan ainoastaan rasittanut valtion budjettia ja ollut omansa vallassa olevan eduskuntaenemmistön käytettäväksi puoluepalkintona. Tarpeettomana virkaa pitivät, Ruotsissa saatuihin kokemuksiin viitaten, myös oman vastalauseensa perustuslakivaliokunnan mietintöön jättäneet Rafael Erich, Wilh. Malmivaara ja E. N. Setälä⁵¹².

Miksi monarkistit sitten kevätkesällä 1919, toisin kuin aiemmilla sisälissodan jälkeisillä valtiopäivillä vastustivat oikeusasiamiehen viran perustamista?

Koska poliittiset voimasuhteet eduskunnassa olivat kevään 1919 eduskuntavaalien myötä kääntyneet monarkisteille tappiollisiksi ja monarkististen hallitusmuotoehdotusten hyväksytyksi saaminen oli tämän ja Saksan luhistumista seuranneiden muiden ulko- ja sisäpoliittisten muutosten vuoksi muuttunut yhä epätodennäköisemmäksi. Kun hallituksen uusi tasavaltalainen hallitusmuotoehdotus sisälsi pääosin perustuslakikomitean ehdotukseen ja tasavaltalaisten aiempiin ehdotuksiin sisältäneen valtaoikeusjärjestelmän, joka oli mm. hallituksen vastuunalaisuutta ja parlamentarismia sekä oikeuskanslerin virka-asemaa koskevilta kohdiltaan eduskuntakeskeisempi kuin monarkistiset ehdotukset, olisi vahvan kuninkaanvallan osittain ehkä tietoisena näennäiseksikin vastapainoksi monarkistisissa ehdotuksissa säädetty oikeusasiamies-instituutio näin muuttuneissa oloissa lisännyt eduskunnan mahdollisuuksia ylimmän hallitusvallan käytön valvontaan.

Kevätkesällä 1919 olivat eduskunnassa siten tässäkin kysymyksessä vastakkain ne ylimmän valtiollisen vallan käyttöä koskevat näkemykset, jotka ilmenivät tasavaltalaisten ja monarkistien toiminnassa edellä kuvatuin tavoin hallitusmuototaistelun loppuvaiheessa kevätkesällä 1919. Monarkistien jäätyä olosuhteiden muuttuttua vähemmistöksi eduskunnassa ja sen valiokuntatyössä he pyrkivät ainakin jarruttamaan tasavaltalaisten muutosten toteutumista ja poistamaan tässä merkityksessä myös tasavaltalaisiin hallitusmuotoehdotuksiin sisältyneitä erityisesti eduskunnan toimivaltaa lisääviä yksityiskohtia, jollaiseksi eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaa koskevat säännökset siis todetun tilannemuutoksen vuoksi olivat muuttuneet.

⁵¹² Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 2, 1919 vp, s. 51 ja 81 (48 §:n poistamista koskevat vastalauseet).

Todetun tasavaltalaisen enemmistön, lähinnä maalaisliiton ja sosiaalidemokraattien kannatettua suuressa valiokunnassakin⁵¹³ eduskunnan oikeusasiamiehen viran perustamista syistä, joihin on viitattu edellä, valiokunnan mietinnössä päädyttiin kannattamaan oikeusasiamiestä koskevan sääntelyn ottamista osaksi hallitusmuotoa perustuslakivaliokunnan ehdottamalla tavalla. Eduskunnan lepäämään jätettäväksi hyväksymässä ehdotuksessa uudeksi hallitusmuodoksi oikeusasiamiestä koskevat säännökset olivatkin sen 49 §:ssä sisällöllisesti samanlaisina kuin toisessa tasavaltalaisessa hallitusmuotoehdotuksessa⁵¹⁴.

Eduskunnan hyväksyttyä hallituksen esityksen uudeksi hallitusmuodoksi lepäämään jätettäväksi eduskunta jatkoi tasavaltalaisen hallitusmuodon valmistelua edellä kuvatuin tavoin ns. Ritavuoren eduskuntaesityksen pohjalta. Tähän esitykseen sisältyivät säännösehdotukset eduskunnan oikeusasiamiehen viran perustamisesta sellaisina kuin perustuslakivaliokunta ja suuri valiokunta olivat ne hyväksyneet viimeksi lepäämään jätetyssä ehdotuksessa. Yhdenmukaisuus selittyy niiden aiemmassa tutkimuksessa⁵¹⁵ yksityiskohdittain selostettujen vaiheiden perusteella, jotka liittyivät eduskuntaesityksen käsittelyyn.

Ritavuoren esityksen taustalla ollut tasavaltalaisten pyrkimys saada uusi tasavaltalainen hallitusmuoto kiireellisenä eduskunnassa hyväksytyksi johti siihen, että esitykseen liittynyt hallitusmuotoehdotus, joka – kuten edellä on varsinkin oikeuskanslerin virka-asemaa koskevien säännösten osalta todettu – noudatti valtaosin tasavaltalaisten kesällä 1918 K.J. Ståhlbergin johdolla tekemiä ehdotuksia, oli laadittu muotoon, joka sisälsi tasavaltalaisten jo kesällä 1918 vakiintuneet keskeiset näkemykset hallitusmuodon valtaoikeusjärjestelmästä mutta joka eräin yksityiskohdin oli jo tuolloin kompromissinluonteisesti muuntunut monarkistiseen suuntaan.

Eduskunnan oikeusasiamiestä koskevien säännösten tultua kesällä 1918 tasavaltalaisten vastaehdotukseen syistä, jotka osittain liittyivät tähän kompromissisuuntaukseen (ks. myös edellä s. 115–116), osittain Ståhlbergin⁵¹⁶

⁵¹³ Suuren valiokunnan pöytäkirjat touko-kesäkuu 1919, 1919 vp.

⁵¹⁴ Suuren valiokunnan mietintö n:o 12, 1919 vp, s. 14–15 sekä Eduskunnan vastaus Hallituksen esitykseen Suomen Hallitusmuodoksi, 1919 vp, s. 12–13.

⁵¹⁵ Esim. Lindman 1968, s. 355–426, Haapala – Pietiäinen – Piilonen, s. 234–237, Soikkanen, s. 340–344 ja Jyräki 1981, s. 33–36.

⁵¹⁶ Edellä (s. 67 ss.) on jo viitattu aiemman tutkimuksen yksityiskohdittain tarkastelemiin Ståhlbergin valtiosääntöajattelun pääpiirteisiin, jotka yhdistyivät selkeämmin R. A. Wreden näkemyksiin valtiosäännön valtaoikeusjärjestelmän painotuksista kuin maalaisliiton tai sosiaalidemokraattien valtiosääntöideologiaan. Nämä vallanjako-opilliset

johdolla muodostetuihin käsityksiin oikeusasiamiehen »harmittomuudesta» hallitusmuodon johdonmukaisuudelle, kevätkesällä 1919 oli luontevaa säilyttää oikeusasiamiestä koskevat säännökset tasavaltalaisten uudessa hallitusmuotoehdotuksessa erityisesti sen vuoksi, että kevään 1919 eduskuntavaalien jälkeisen eduskunnan kokoonpanossa enemmistönä olivat ryhmittymät, jotka sittemmin, kuten havaittua, pitivät perustuslakivaliokunnassa ja suuressa valiokunnassa perusteltuna eduskunnan oman laillisuusvalvojan viran perustamista.

Siten eduskunnan oikeusasiamiestä koskeva sääntely tuli eduskunnan kesäkuussa 1919 hyväksymän uuden hallitusmuodon osaksi sen 49 §:ssä ja 59 §:n 2 momentissa (eduskunnan oikeusasiamies syyttäjänä valtakunnanoikeudessa) sen sisältöisenä kuin edellä on tarkasteltu.

Eduskunta aloitti pian uuden hallitusmuodon hyväksymisen jälkeen oikeusasiamiestä koskevan tarkemman alemmanasteisen sääntelyn valmistelun ja oikeusasiamiehen toiminta alkoi tämän säännöskokonaisuuden perusteella vuonna 1920 eduskunnan valittua HM 49 §:n nojalla Erik Alopaeuksen eduskunnan ensimmäiseksi oikeusasiamieheksi, minkä jälkeen alkoi käytännössä muovautua edellä selostetuista, oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtäviä laillisuusvalvojina koskevista säännöksistä sekä niiden soveltamis-ympäristöstä johtuva tosiasiallinen toimivaltajako.

Koska tämän kehityksen seuraaminen ainakin 1920-luvun alkuvuosien tapahtumiin saakka on tutkimustehtävän kannalta perusteltua erityisesti sillä osin kuin sen kautta voidaan selvittää oikeuskanslerin virka-aseman muodostumiseen liittyneitä syitä ja seurauksia tutkittavana ajanjaksona, tarkastellaan seuraavassa eduskunnan oikeusasiamies -instituution kehitystä nimenomaan tästä lähtökohdasta käsin lievästi tutkimuksen varsinaista ajallista ulottuvuutta eteenpäin laajentaen. Oikeuskanslerin virka-aseman yksityiskohtien täsmentämistä erityisessä ohjesäännössä tarkastellaan tähän käsittelyyn liittyen puolestaan tutkimuksen seuraavassa pääjaksossa.

pääpiirteet säilyivät tasavaltalaisissa hallitusmuotoehdotuksissa loppuun asti, vaikka ehdotusten yksityiskohdat vaihtelivatkin tilannekohtaisten poliittisten motiivien sanelemina.

3. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen keskinäisen virka-aseman muodostuminen: eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö ja toiminnalliset tulkinnot

3.1 Johtosäännön synty

Eduskunta antoi 25.7.1919 puhemiesneuvoston ehdotuksesta perustuslakivaliokunnan tehtäväksi laatia ehdotuksen johtosäännöksi eduskunnan oikeusasiamiehelle⁵¹⁷. Näin käynnistyneessä valmistelutyössä lausuttiin myöhemmälle kehitykselle suuntaa-antavia käsityksiä myös oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virka-asemasta toisiinsa nähden. Valmistelutyön tausta-aineistona käytettiin – edellä käsitellyistä syistä – Ruotsin valtiopäivien oikeusasiamiehelle 14.5.1915 hyväksyttyä johtosääntöä, joka nojautui vuoden 1809 hallitusmuodossa perustetun viran aiempaan historiaan.

Ruotsin oikeusasiamiehelle valtiopäivien asettamana instituutiona kuului perustehtävänä viranomaisten ja virkamiesten⁵¹⁸ toiminnan laillisuuden valvonta. Tähän toimivaltaan ei kuitenkaan kuulunut läsnäolo-oikeus valtioneuvoston istunnoissa eikä oikeusasiamiehellä ollut myöskään oikeutta tehdä huomautusta valtioneuvoston tai sen jäsenen toimenpiteen lainvastaisuudesta. Siten Ruotsin oikeusasiamies oli toiminnassaan johtosäännön mukaan selkeästi rajattu korkeimman hallitusvallan ulkopuolelle⁵¹⁹.

Suomalaisessa valmistelussa eduskunnan oikeusasiamiehen läsnäolo- ja reagointioikeus valtioneuvostossa tuli kuitenkin olennaiseksi osaksi oikeusasiamiehen HM 49 §:n perusteella täsmennettyjä tehtäviä. Tämä johtui erityisesti siitä edellä (s. 209) käsitellystä laillisuusvalvonnan tasapainoajatuksesta, jonka perusteella viran perustamista kannatettiin ja sittemmin muotoiltiin. Eduskunnan laillisuusvalvojen haluttiin nähdä ainakin osittain samanlainen oikeus valtioneuvoston tai sen jäsenen toimenpiteiden laillisuuden valvontaan kuin hallituksen oikeuskanslerilla⁵²⁰.

⁵¹⁷ 1919 vp, pöytäkirjat I, s. 1081.

⁵¹⁸ Käsitteellisistä erotteluista ks. tarkemmin esim. Hakkila, s. 905 sekä Ståhlberg 1928, s. 48 ss.

⁵¹⁹ Ks. edellä s. 206 sekä alaviite 492. Huomattavaa vertailulle on myös, ettei oikeuskanslerillakaan Ruotsissa ollut läsnäolo-oikeutta valtioneuvoston istunnoissa, mikä ilmentää Ruotsin 1809 hallitusmuodossa sekä sen nojalla annetuissa myöhemmissä säädöksissä omaksuttua valtiollista laillisuusvalvontajärjestelmää. Ks. lisäksi esim. Herlitz, s. 173 ss.

⁵²⁰ Huomattavaa on, että toiseen tasavaltalaiseen hallitusmuotoehdotukseen sisällynyt sääntely oikeusasiamiehestä ei sisältänyt oikeusasiamiehen oikeutta olla läsnä val-

Perustuslakivaliokunnassa nämä näkemykset laadittiin hallitusmuotoa tämentäväksi säännöstoiksi. Valiokunnan mietinnössä⁵²¹, joka sisälsi eduskunnan toimeksiannon mukaisesti ehdotuksen oikeusasiamiehen johtosäännöksi, lausuttiin nimenomaisesti oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen keskinäisestä asemasta. Valiokunta katsoi, että oikeusasiamiehen uuden hallitusmuodon 49 §:n 2 momentissa säädetty oikeus olla saapuvilla myös valtioneuvoston istunnoissa ja tällöin valvoa lakien noudattamista antoi oikeusasiamiehelle oikeuden, valtioneuvoston tai sen jäsenen menettelyssä lainvastaisuutta havaitessaan, antaa eduskunnalle asiasta kertomus, joka vastasi hallitusmuodon 47 §:n 1 momentissa oikeuskanslerille tasavallan presidentin suhteen säädettyä toimivaltaa. Tällöin valiokunta lausui näkemyksensä, että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen ei ollut valvottava toistensa virkatoimintaa eikä ajettava syytteitä toisiaan vastaan kuin niissä erityistilanteissa, joissa presidentti (HM 47 §:n 1 momentin perusteella) tai eduskunta (HM 59 §:n 2 momentin perusteella) määräävät syytteen nostamisesta ja ajamisesta⁵²².

Todetun näkemyksensä perusteella valiokunta ehdotti (ao. mietintö, s. 3–4) eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 2 §:ssä todettavaksi oikeusasiamiehen oikeus olla saapuvilla valtioneuvoston, tuomioistuinten ja virastojen istunnoissa sekä saada tieto valtioneuvoston ja sen ministeriöiden, tuomioistuinten ynnä muiden viranomaisten pöytäkirjoista.

Johtosäännön 4 §:ään ehdotettiin otettavaksi oikeusasiamiehen laillisuusvalvojatehtävästä ja johtosäännön 2 §:ssä tarkoitettusta läsnäolo-

tioneuvoston istunnoissa. Tämä rajoitus on ymmärrettävissä niiden erityisesti K. J. Ståhlbergin valtiosääntöajattelussa ilmenneiden näkemysten osana, joita on tarkasteltu tutkimuksen pääjaksossa II ja jotka asettivat oikeuskanslerin tasavaltalaisessakin hallitusmuotovalmistelussa korostetusti hallituksen yhteyteen sen yksinomaiseksi laillisuusvalvojaksi. Eduskunnassa kevään 1919 vaalien jälkeen lähinnä maalaisliitto ja sosiaalidemokraatit taas pyrkivät laajentamaan oikeusasiamiehen valtaoikeuksia nimenomaan vastineena oikeuskanslerin asemalle, minkä johdosta oikeusasiamiehen läsnäolo-oikeus valtioneuvostossa nähtiin osaksi paitsi eduskunnan hallitukseen kohdistunutta erityistä valvontatoimivaltaa myös viran yhdenvertaisuutta oikeuskansleriin nähden.

⁵²¹ Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 10, 1919 vp, s. 2 ss.

⁵²² Tällöin oikeusasiamies oli oikeutettu, presidentin tai eduskunnan määrättyä syytteen oikeuskansleria vastaan nostettavaksi, ajamaan syytettä. Oikeuskanslerin syyteoikeus oikeusasiamiestä kohtaan taas perustui, oikeusasiamiehen vastuunalaisuutta koskevan sääntelyn puuttuessa hallitusmuodosta, oikeuskanslerin oikeuteen ylimpänä syyttäväviranomaisena valvoa virallisista syyttäjistä säädetyn vastuun alaisena (sittemmin oikeusasiamiehen johtosäännön 18 §:ssä nimenomaisesti säädetyn tavoitin) olevan oikeusasiamiehen tehtäviä syyttäjänä. Ks. myös Hakkila, s. 254–255 ja 926–927.

oikeudesta seuraava toimivalta valtioneuvoston toimenpiteiden valvon-
nassa. Valiokunnan ehdottaman johtosäännön 4 §:n 1 momentin mu-
kaan oikeusasiamiehellä oli valtioneuvoston taikka valtioneuvoston jä-
senen lainvastaisen menettelyn johdosta virkatoimessa valta tehdä val-
tioneuvostolle huomautus, jolloin hänen oli samalla ilmoitettava, mikä
menettelyssä oli lainvastaista. Jos huomautus tällöin jätettiin varteen-
ottamatta, oli oikeusasiamiehellä valta antaa eduskunnalle kertomus
asiasta.

Johtosääntöehdotuksen 4 §:n 2 momentissa määrättiin edelleen oi-
keusasiamiehen syyte- ja toimenpideoikeudesta oikeuskansleria koh-
taan. Sen mukaan, milloin eduskunta oli päättänyt syytteen nostetta-
vaksi valtioneuvoston jäsentä tai oikeuskansleria vastaan, sitä ajoi oi-
keusasiamies. Muuten oikeusasiamiehellä ei 2 momentin mukaan ol-
lut oikeutta valvoa oikeuskanslerin virkatoimintaa eikä ajaa syytettä
häntä vastaan, ellei tasavallan presidentti hallitusmuodon 47 §:n 1 mo-
mentin mukaan ollut määrännyt häntä sellaista syytettä ajamaan. Oi-
keuskanslerin ja oikeusasiamiehen keskinäisen toimivallan osalta eh-
dotettiin johtosäännön 5 §:ssä vielä määrättäväksi oikeusasiamiehen
samasta oikeudesta kuin oikeuskanslerilla ajaa syytettä virkavirheestä
korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä
vastaan⁵²³.

Suuren valiokunnan käsittelyssä todetut johtosääntökohdat säilyivät en-
nallaan, kuitenkin siten, että 4 §:n 2 momentin määräys siitä, ettei oikeus-
asiamiehellä ollut muuta oikeutta oikeuskanslerin virkatoimien valvontaan
muutettiin muotoon, jonka mukaan oikeusasiamies ei muuten saanut puut-
tua oikeuskanslerin virkatoimiin. Tässä muutoksessa, jonka valiokunta mie-
tintönsä perusteluissa⁵²⁴ totesi muodolliseksi korjaukseksi, on mahdollista
nähdä myöhemmin varsinaisesti ilmenneitä eroavuuksia tätä toimivaltarajaa
koskevissa tulkinnoissa⁵²⁵.

Eduskunta vahvisti 12.12.1919 eduskunnan oikeusasiamiehen johtosään-
nön perustuslakivaliokunnan ja suuren valiokunnan ehdotusten mukaisesti ja
pyysi kirjelmässään 19.12.1919 hallitusta julkaisemaan johtosäännön asetus-
kokoelmassa⁵²⁶. Tämä tapahtuikin 10.1.1920. Hallitusmuodon 49 §:n ja sen
perusteella annetun johtosäännön tulkinta suhteessa tulkintaan oikeuskans-
lerin virka-aseman ulottuvuuksista johti kuitenkin pian toisistaan eriäviin

⁵²³ Ks. myös Hakkila, s. 255.

⁵²⁴ Suuren valiokunnan mietintö n:o 52, 1919 vp, s. 1–2.

⁵²⁵ Esim. Söderhjelm, s. 83–84, Puhakka 1929, s. 122–133 ja Hakkila, s. 654 (oikeus-
kanslerin kertomuksesta vastuunalaisuusinstituution suhteen).

⁵²⁶ Eduskunnan kirjelmä 19.12.1919, 1919 vp.

näkemyksiin kahden laillisuusvalvojan keskinäisestä asemasta ja erityisesti siitä, mitä oikeusasiamiehen johtosääntöön sisältynyt, edellä mainittu kielto puuttua oikeuskanslerin virkatoimiin tarkoitti.

3.2 Tulkinnat oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen keskinäisestä asemasta

Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunnan ja suuren valiokunnan virallisaineisto antaa ainoastaan joitakin viitteitä syistä muutokseen, jonka suuri valiokunta teki ja eduskunta sittemmin hyväksyi johtosäännön 4 §:n 2 momentin sanamuotoon oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivaltasuhteista. Oikeuskirjallisuudessa heti oikeusasiamiehen viran perustamisen jälkeen 1920-luvulla asiasta esitetyt tulkinnat poikkesivat huomattavasti toisistaan.

Hugo Lilius, joka toimi oikeusasiamiehenä 1923–1925, lausui eduskunnalle toiminnastaan vuodelta 1924 antamassaan kertomuksessa katsovansa oikeusasiamiehen johtosäännön 4 §:n 2 momentissa olevan puuttumiskielon tarkoittavan oikeusasiamiehen velvollisuutta olla ryhtymättä toimenpiteisiin asiassa, jota oikeuskansleri parhaillaan käsittelee. Tällöin puuttumiskielto ei Liliuksen mukaan kuitenkaan koskenut oikeuskanslerin jo ratkaisemia asioita, joiden käsittelyyn oikeusasiamies oli toimivaltainen. Perustelunaan tähän tulkintaan Lilius viittasi erityisesti oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen asettamisprosessien erilaisuuteen: oikeuskanslerin asetti korkein hallitusvalta, tasavallan presidentti, kun taas oikeusasiamiehen (asetti) eduskunta toimimaan laillisuusvalvojanaan. Tässä asetelmassa oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen suorittaman laillisuusvalvonnan tasapaino erityisesti eduskunnan itsenäistä asemaa korostavan, oikeusasiamiehen toimenpiteiden kautta toteutuvan valvonnan suhteen perustui oikeusasiamiehen oikeuteen tarvittaessa ottaa käsiteltäväkseen johtosäännön 1 ja 3 §:issä tarkoitettuun toimivaltansa liittyviä, myös oikeuskanslerin jo ratkaisemia asioita⁵²⁷.

Tällöin Liliuksen johtopäätökset toisaalta viittaavat siihen, että hän katsoi oikeusasiamiehen olevan lähtökohtaisesti estetty johtosäännön 4 §:n 2 momentin puuttumiskielion perusteella ryhtymään toimenpiteisiin oikeuskansleria itseään koskevien hänen virkatointensa suhteen.

Samaan lopputulokseen puuttumiskielion sisällön osalta tuli myös Y. W. Puhakka, joka toimi eduskunnan oikeusasiamiehenä 1925–1928. Tällöin Pu-

⁵²⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus eduskunnalle toiminnastaan vuodelta 1924, s. 16–20, 1926 vp, asiakirjat 4. Ks. myös Hakkila, s. 913–914.

hakka totesi myös nimenomaisesti, ettei oikeusasiamiehellä ollut johtosääntönsä 4 §:n 2 momentin perusteella mahdollisuutta tulkita oikeuskanslerin kuuluvan niihin virkamiehiin, joita oikeusasiamiehen suorittama laillisuusvalvonta hallitusmuodon 49 §:ssä ja sen perusteella annetussa johtosäännössä säädetyin tavoin koski, minkä johdosta Puhakka korosti, ettei oikeusasiamies tämän perusteella ollut, oikeuskanslerin jo ratkaiseman asian käsiteltäväksi ottaessaan, toimivaltainen sen käsittelyssä ottamaan kantaa oikeuskanslerin toimenpiteiden lainmukaisuuteen sen käsittelyssä⁵²⁸.

Osittain vastakkaisena näkemyksenä varsinkin oikeusasiamies Liliuksen esittämään Rafael Erich katsoi oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen keskinäistä toimivaltajakoa tarkastellessaan, etteivät nämä olleet toimivaltaisia ottamaan käsiteltäväkseen asiaa, jonka suhteen toinen oli jo ryhtynyt toimenpiteisiin senkään jälkeen kun tämä oli antanut asiassa ratkaisunsa. Siinä tilanteessa, että toinen laillisuusvalvoja oli jättänyt asian tutkittavaksi ottamatta, Erich katsoi toisen oikeuden arvioida mahdollisuuksia asian tutkittavaksi ottamisesta olevan tulkinnanvarainen. Samalla hän – erityisesti korkeimman toimeenpanovallan ja lainsäädäntövallan instituutioiden toimivaltajakoa arvioitaessa – lähti siitä, että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen keskenään yhtäläinen ja kilpaileva toimivalta kohdistuu valtioneuvoston tai sen jäsenen toimenpiteiden valvontaan⁵²⁹.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen keskinäisen toimivallan jäätyä siten 1920-luvun alussa muodostuneen lainsäädännön perusteella osittain tulkinnanvaraiseksi oikeusasiamies Hugo Lilius pyysi eduskuntaa ottamaan nimenomaisesti kantaa oikeusasiamiehen johtosäännön 4 §:n 2 momentin sisältöön⁵³⁰.

Perustuslakivaliokunta, jonka käsiteltäväksi eduskunta asian siirsi, pyysi asiasta 13.11.1924 valtioneuvoston välityksellä oikeuskanslerin lausunnon.

⁵²⁸ Puhakka 1929, s. 104 ss.

⁵²⁹ Erich 1922, s. 122 ss. – Hidén (1970, s. 110–111) on arvioinut oikeusasiamiehen johtosäännön ja HM 49 §:n keskinäistä soveltamisyhteyttä siten, että johtosäännössä lieinee täytynyt konkretisoida HM 49 §:ään sisältyvää viittausta oikeusasiamiehen toimintaan »eduskunnan hänelle laatiman ohjesäännön mukaan» niin, että johtosäännössä veloitetaan noudattamaan yhtä niistä sovellutusvariaatioista, jotka ovat HM 49 §:n mukaan mahdollisia. Tällöin johtosäännössä ei Hidénin mukaan kuitenkaan voitu kaventaa niitä valtuuksia, jotka HM 49 §:n voitiin katsoa takaavan oikeusasiamiehelle, minkä johdosta johtosäännön 4 §:n 2 momentin velvoittavuuden voitiin katsoa riippuvan siitä, miten ehdottomasti HM 49 §:n katsottiin edellyttävän oikeusasiamiehelle toimivaltaa valvoa kaikkia viranomaisia.

⁵³⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen eduskunnalle osoittama kirjelmä 27.10.1924, 1924 vp, s. 1–5.

10.12.1924 päivätyssä lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle oikeuskansleri Axel Charpentier totesi eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 4 §:n 2 momentin sisällön olevan tulkinnanvarainen. Ottamatta nimenomaisesti kantaa jonkin tulkinnan puolesta oikeuskansleri piti suotavana erityisesti kumminkin laillisuusvalvojaviran arvovallan kannalta, etteivät oikeuskansleri ja oikeusasiamies ottaisi tutkittavakseen toistensa ratkaisemia asioita. Tällöin hän piti, lähtiessään siitä, että oikeusasiamiehen eduskunnalle esittämä selvityspyyntö edellytti oikeusasiamiehen toimivaltaa tarkentavia lainsäädäntötoimia, perustellumpana vaihtoehtona kieltää tarkentavassa lainsäädännössä eduskunnan oikeusasiamieheltä oikeus niiden asioiden käsittelemiseen, jotka jo ovat olleet oikeuskanslerin ratkaistavina⁵³¹.

Ehdotuksessaan eduskunnalle asian johdosta perustuslakivaliokunta asettui vastakkaiselle kannalle kuin oikeuskansleri. Valiokunta viittasi mietinnössään siihen, ettei oikeuskanslerin lausunnossa suositellun tulkinnan omaksuminen olisi omiaan mahdollistamaan oikeusasiamiehen suorittamaa hallinnon laillisuusvalvontaa tavalla, jota oli tarkoitettu säädettäessä oikeusasiamiehen virka-asema hallitusmuodossa oikeuskansleria vastaavaksi, sekä katsoi tarvittaessa moninkertaisen ja mahdollisesti eri tuloksiin johtavan laillisuusvalvonnan olevan oikeuden selvittämisen kannalta tärkeämpää kuin viranomaisten arvovallan koskemattomuus⁵³².

Tämän perusteella valiokunta katsoi ehdotuksena eduskunnalle asiasta antamassaan mietinnössä, ettei johtosäännön 4 §:n 2 momentti estänyt oikeusasiamiestä ottamasta tutkittavaksi, omastakaan aloitteestaan tai tehdyn kantelun johdosta, asiaa, joka aikaisemmin on ollut oikeuskanslerin tutkittavana ja josta tämä jo on antanut päätöksensä. Eduskunta hyväksyi perustuslakivaliokunnan ehdotuksen johtosäännön 4 §:n 2 momentin selitykseksi 20.12.1924⁵³³.

3.3 Oikeuskansleri Charpentierin toimivaltanäkemykset

Oikeuskansleri Charpentier sisällytti edellä viitatuin tavoin vuodelta 1924 eduskunnalle antamaansa kertomukseen erityisen jakson oikeusasiamiehen

⁵³¹ Oikeuskanslerinviraston kirje- ja päätöstaltiot 1924, kirje n:o 1380, KA. Oikeuskansleri ilmoitti samalla antavansa seuraavassa kertomuksessaan eduskunnalle tietoja Ruotsista saamistaan kokemuksista Ruotsin oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivaltasuhteista.

⁵³² Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 4, 1924 vp, asiakirjat 4.

⁵³³ Eduskunnan kirjelmä 20.12.1924, 1924 vp.

ja oikeuskanslerin välisestä tehtäväjaosta. Tämä perustui Charpentierin havaintoihin ja johtopäätöksiin Ruotsissa toteutetuista järjestelyistä. Esityksessään Charpentier kuvaili Suomen ja Ruotsin oikeusasiamiehen virkojen tehtävien eroja ja vaikutuksia virkojen yhteyksiin oikeuskanslerin virka-asemaan Suomessa ja Ruotsissa⁵³⁴.

Charpentier viittasi erityisesti Ruotsissa tapahtuneeseen kehitykseen, jonka myötä yksityishenkilöiden virkamiesten toiminnasta tekemät kantelut olivat yhä suuremmassa määrin kohdentuneet oikeusasiamiehen ratkaistaviksi. Tämä oli Charpentierin mukaan ilmeisesti johtunut siitä, että Ruotsin oikeusasiamiehen tehtävät nimenomaisesti kohdistuivat korkeimman hallitusvallan käytön ulkopuolisen virkahallinnon laillisuuden valvontaan. Tarkasteltuaan Ruotsin ja Suomen oikeuskanslerin tehtävien eroja Charpentier päätyi selostuksessaan arvioimaan niitä oikeuskanslerin tehtäviä, joita olisi mahdollista siirtää eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Charpentier piti selvityksessään oikeuskanslerin ylimpiä syyttäjätehtäviä virkaan ensisijaisesti kuuluvina mutta katsoi oikeuskanslerin valtioneuvostossa toteutuvien tehtävien olevan harkinnanvaraisempia. Tällöin Charpentier viittasi oikeuskanslerin valtioneuvoston pöytäkirjojen tarkastamiseen liittyvien toimenpiteiden osalta valtioneuvoston järjestysmuodon, erityisesti valtioneuvoston ohjesäännön kehitykseen, jonka myötä oikeuskanslerin teknisiä tarkastustehtäviä oli mahdollista siirtää mm. ministeriöiden kansliapäälliköille.

Oikeuskanslerin varsinaisen, valtioneuvoston istunnoissa ja niitä edeltävässä ennakkotarkastuksessa ilmenevän laillisuusvalvonnan muotojen ja oikeuskanslerin neuvonantajatoimivallan suhteen Charpentier katsoi, ettei niihin kuuluvia tehtäviä ollut tarkoituksenmukaista siirtää oikeuskanslerilta ennenkuin uuden valtiosäännön ja sen perusteella annetun lainsäädännön vaikiintunut ja johdonmukainen soveltaminen oli havaittavissa.

Päätyessään selvityksessään siten siihen, ettei vallitsevana ajankohtana ollut mahdollista siirtää oikeuskanslerin virkatehtäviä oikeusasiamiehelle, Charpentier ehdotti oikeuskanslerinvirastoon tulevien sotilasasioiden siirtämistä erityiselle, Ruotsin mallin mukaisesti perustetulle sotilasasiamehelle, jolla olisi käytettävissään oma virastonsa. Tältä osin Charpentier viittasi perusteluna erityisesti myös siihen, ettei oikeuskanslerilla ollut mahdollisuutta tarkastaa sotatuomioistuinten antamien päätösten täytäntöönpanoa. Tode-

⁵³⁴ Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan vuodelta 1924, s. 15–19, 1926 vp. asiakirjat 4.

tuilla perusteilla hän ehdotti, että uuden sotilasasiamiehen tehtävät annettaisiin aluksi eduskunnan oikeusasiamiehelle⁵³⁵.

Selvityksensä lopuksi oikeuskansleri Charpentier lausui näkemyksensä siitä, mitä tehtäviä eduskunnan oikeusasiamiehen tulisi vastaisuudessa ensisijaisesti hoitaa. Charpentier katsoi, että oikeusasiamies voisi Ruotsin esimerkin mukaisesti tarkastaa tuomioistuinten ja virastojen arkistoja sekä tarpeellisella valinnalla ottaa huomioon sanomalehdissä esiintyviä tietoja virheistä ja laiminlyönneistä, joihin virkamiehet olivat syyllistyneet ja joihin oikeuskansleri ei töidensä paljouden vuoksi voinut puuttua. Tällöin Charpentier piti tärkeänä, että oikeusasiamies saisi näin laajenevien tehtäviensä hoitamista varten paitsi lisättyä henkilökuntaa myös työtään vastaavan palkkauksen sekä yhdeksi valtiopäiväkaudeksi kerrallaan laajennetun toimikauden.

Oikeuskansleri Charpentierin näkemykset oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen keskinäisestä toimivaltajaosta korostivat siis selvästi oikeuskanslerin ensisijaista asemaa sekä valtioneuvoston että muun hallinnon laillisuusvalvojana oikeusasiamiehen toimivallan kohdistuessa tehtäviin, joita oikeuskanslerinvirasto ei ehtinyt tai pitänyt tarkoituksenmukaisena käsitellä. Charpentierin näkemykset viittaavat samalla tosiasiallisen toimivaltajaon hahmotumiseen 1920-luvun alkuvuosina, jolloin oikeusasiamiehen säännöspersonteinen asema oli edellä selvitetyn tavoin oikeuskansleriin nähden tulkinnanvarainen. Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti ja samalla vertailua kokoavasti tämän tosiasiallisen vallanjaon historiaa⁵³⁶.

4. Tosiasiallisen toimivaltajaon muodostuminen

Millaiseksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen keskinäinen asema sitten edellä käsitellyn säädösaineiston puitteissa alkoi muodostua?

Tutkimustehtävän piiriin kuuluvan asiakokonaisuuden osalta on ilmeistä, että näiden laillisuusvalvojien keskinäisen toimivalta-aseman jäätyä uuden hallitusmuodon ja sen perusteella annettujen tarkentavien säännösten ja määräysten edellä kuvaillun tulkinnanvaraisuuden vuoksi osittain epäselväksi niiden keskinäisen yhteyden kehityspiirteisiin vaikutti olennaisesti se tosi-

⁵³⁵ Edellisessä alaviitteessä mainittu kertomus, s. 19.

⁵³⁶ 1920-luvulla käydyn keskustelun ja muutosehdotusten osalta ks. edellä s. 218–220 alaviitteet sekä mm. Hidén 1970, s. 16–18 ja Söderhjelm, s. 79–80. Syyttäjätehtäviä koskevaa rajanvetoa on käsitellyt mm. Hakkila, s. 916 ss.

asiallinen tilanne, jossa virkojen tehtävät kulloinkin sivusivat toisiaan uudessa tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan kesken muodostumassa olleessa valtajärjestelmässä.

Tämä tarkoitti myös keskeisesti sitä, että hallitusmuodon ja sitä ajallisesti seuranneiden perustuslakien mukaisen valtajärjestelmän tosiasiallinen toimivaltajako mm. tasavallan presidentin ja eduskunnan välillä heijastui laillisuusvalvojavirkojen tehtäviin juuri sen institutionaalisen yhteyden myötä, joka näillä oli presidenttiin ja eduskuntaan. Näillä kehityspiirteillä, jotka osittain johtuivat oikeuskanslerin lähtökohtaisesti vahvemmassa institutionaalisesta asemasta, oli toteutuessaan oikeuskanslerin virka-asemaa oikeusasiamieheen nähden edelleen korostava vaikutus.

Edellä tutkimuksen pääjaksoissa I-III selvitetyn perusteella on havittavissa, että välittömästi uuden hallitusmuodon vahvistamista seuranneessa 1920-luvun alun yhteiskunnallis-poliittisessa tilanteessa oikeusasiamiehen toimivalta tutkimustehtävän tarkoittamassa mielessä mm. valtioneuvoston ja sen jäsenten toiminnan laillisuuden valvonnassa oli viran uutuudesta johtuen ilmenemismuodoiltaan vakiintumaton, kun taas oikeuskanslerin toimintamuodot edellä tarkastelluin yksityiskohdin noudattivat suurelta osin autonomian ajalta periytyvää jatkuvuutta⁵³⁷.

Tämä asetelma yhdistettynä siihen, että oikeuskansleri korostetusti oli korkeimman hallitusvallan nimittämä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston lainopillinen neuvonantaja muiden laillisuusvalvontatehtäviensä ohella, vaikutti ensiksi näkemyksiin oikeusasiamiehen viran tarpeettomuudesta, sittemmin viran toimivallan kohdentumiseen niihin tehtäviin, jotka eivät olleet perinteisesti oikeuskanslerin toimivallan piirissä.

Ensimmäinen eduskunnan oikeusasiamies Erik Alopaeus esitti jo maaliskuussa 1921 kertomuksessaan eduskunnalle oikeusasiamiehen viran lopet-

⁵³⁷ Tämä epätasapaino ilmeni myös oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen viran hierarkisen aseman, organisaation ja palkkauksen vertailussa. Oikeuskanslerin ulkoinen virka-asema valtioneuvostossa oli aiemman, autonomian aikana muodostuneen käytännön mukaan valtion oikeushallinnon korkeimpia, mitä vastaten hänen virkapalkkauksensa oli huomattavasti oikeusasiamiehen viran palkkausta korkeampi ja hänellä oli alaisenaan organisaationa käytettävissä oma hallintovirasto. Oikeusasiamiehen virasto muodostui useampien lakimiesesittelijöiden organisaatioksi varsinaisesti vasta toisen maailmansodan jälkeen ja oikeusasiamiehen palkkaus yhdenmukaistettiin oikeuskanslerin viran kanssa vuonna 1949. Yhtenä syynä näihin kehityspiirteisiin olivat ajoittain voimakkaatkin pyrkimykset lakkauttaa oikeusasiamiehen virka oikeuskanslerin tehtäville päällekkäisenä ja tarpeettomana. Ks. lähemmin esim. Hidén 1970, s. 16 ja 77–78 sekä 178–181. Todettuun epätasapainoon on viitannut myös Koskinen (s. 18).

tamista tarpeettomana. Alopaeuksen mukaan tilanteessa, jossa oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävät olivat suurelta osin samat, päällekkäisyys virkojen hoitamisessa voitiin ratkaista ainoastaan erityisellä keskinäisellä tehtäväjaolla (joka kuitenkin johtaisi tarpeettomaan hallinnon lisääntymiseen) tai oikeusasiamiehen viran lakkauttamisella. Ehdottaessaan viran lakkauttamista Alopaeus viittasi nimenomaisesti oikeuskanslerin aseman vakiintuneisuuteen sekä mahdollisuuksiin lisätä oikeuskanslerinviraston voimavaroja vapauttamalla apulaisoikeuskansleri velvollisuudesta tarkastaa valtioneuvoston pöytäkirjoja⁵³⁸.

Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin oikeusasiamiehen kertomusta käsitellessään, ettei oikeusasiamiehen viran lakkauttamisen perusteita viran uutuuden vuoksi vielä ollut mahdollista arvioida. Samalla valiokunta piti perusteltuna oikeusasiamiehen virkakauden pidentämistä vuodesta kolmeksi vuodeksi⁵³⁹.

Eduskunnan ryhtymättä toimenpiteisiin oikeusasiamiehen toimikauden pidentämiseksi perustuslakivaliokunnan ehdotuksen mukaisesti vuonna 1921 virkaan valittu oikeusasiamies K. V. Holma katsoi kertomuksessaan eduskunnalle, ettei oikeusasiamiehen virkaa tulisi lakkauttaa, vaan viran toimikautta tulisi pidentää perustuslakivaliokunnan aiemman ehdotuksen mukaisesti⁵⁴⁰.

Perustuslakivaliokunnan todettua oikeusasiamiehen kertomusta käsitellessään jälleen perustelluksi pidentää oikeusasiamiehen virkakautta valiokunta kiinnitti huomiota tarpeeseen selkiinnyttää toimivaltajako oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkojen välillä tavalla, jota on tarkasteltu edellä (s. 219 ss.)⁵⁴¹.

⁵³⁸ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus eduskunnalle toiminnastaan vuonna 1920, s. 30, 1921 vp. asiakirjat 4. On hyvin mahdollista, että yhtenä merkittävänä syynä Alopaeuksen kannanottoon oli kanteluasioiden ohjautuminen oikeusasiamiehen käsiteltäviksi tavalla, joka oli jo toteutunut Ruotsissa. Vuonna 1920 eduskunnan oikeusasiamiehen diariioimia asioita oli vähän, yhteensä 75, joista kanteluja oli 39, oikeusasiamiehen omasta aloitteesta vireille saatettuja asioita 10, lausuntoja 1 ja muita asioita 25. Kanteluista 25 koski laittomia vangitsemisia, mikä viittaa myös sisällissodan jälkivaiheisiin liittyneiden kantelujen ohjautumiseen oikeusasiamiehelle tavalla, jolla voidaan arvioida olleen vaikutuksia Alopaeuksen kannanottoon. Mainittu kertomus s. 1–2. Vrt. edellä Charpentierin kertomus s. 248 sekä edellä s. 212. – Koskinen (s. 18) on katsonut Alopaeuksen aloitteen pääsyyksi oikeusasiamiehen viran aseman vakiintumattomuuden ja vähäisen arvostuksen oikeuskansleriin verrattuna. Ks. myös edellä s. 224.

⁵³⁹ Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 15, 1921 vp.

⁵⁴⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus eduskunnalle toiminnastaan vuonna 1921, s. 38–39, 1922 vp. asiakirjat 4.

⁵⁴¹ Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 13, s. 1, 1922 vp, asiakirjat 4.

Myöhemmätkään oikeusasiamiehen tehtäviä koskeneet muutosehdotusten eivät vaikuttaneet ennen vuoden 1933 lainsäädäntöä⁵⁴² tutkimustehtävän tarkoittamassa mielessä oikeusasiamiehen virka-asemaan. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tosiasiallinen toimivaltajako hahmottui edellä tarkasteltua kehitystaustaa vasten tutkimuksen piiriin kuuluvilta osiltaan erityisesti oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimenpiteissä valtioneuvostoon nähden. Tutkimuksen käytettävissä olevan lähteistön mukaan oikeusasiamiehen toimenpiteet niissä tehtävissä, jotka edellä käsiteltyyn säännöspäerusteisen toimivaltajaon mukaan olivat sekä oikeuskanslerin että oikeusasiamiehen virka-asemaan kuuluvia ja jotka siten ilmentävät tosiasiallista toimivaltajakoa, keskittyivät oikeusasiamiehen osallistumiseen valtioneuvoston toiminnan valvontaan.

1920-luvun alkuvuosina oikeusasiamies oli tutkimuksen käytettävissä olevan aineiston⁵⁴³ mukaan ainoastaan kerran läsnä valtioneuvoston istunnossa ja esitti tällöin aiemmassa erityistutkimuksessa tarkasteltuja huomautuksia valtioneuvoston menettelyn valtiosäännön mukaisuudesta⁵⁴⁴. Koska oikeusasiamiehen virka-asemaan ei kuitenkaan kuulunut kuten oikeuskanslerille tehtäviä hallituksen ja tasavallan presidentin neuvonantajana sekä mm. valtioneuvoston istuntojen asiakirja-aineiston ennakkotarkastuksessa (ks. myös edellä s. 189 ss.) oikeusasiamiehen asema valtioneuvostossa jäi oikeuskansleriin nähden teoreettisena instituutionakin selvästi ulkopuolisen tarkkailijan rooliksi. Tätä korosti luonnollisesti edelleen oikeusasiamiehen instituutionaalinen yhteys korkeimpaan lainsäädäntövaltaan, eduskuntaan, jonka toimivalta valvoa valtioneuvoston ja oikeuskanslerin virkatoimia laillisuus- tai tarkoituksenmukaisuuspäerustein oli aiemmin tarkastelluin tavoin sisällissodan jälkeisessä poliittisessä tilanteessa muodostunut.

⁵⁴² Lait 275/33 ja 276/33 (tehtäväjako oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välillä) sekä 277/33 (toimikauden pidentäminen kolmeksi vuodeksi).

⁵⁴³ Valtioneuvoston pöytäkirjat 1919–1925, oikeusasiamiehen kertomukset eduskunnalle toiminnastaan vuosilta 1920–1925.

⁵⁴⁴ Ns. Lex Pulkisen käsittelyn yhteydessä valtioneuvostossa 16.2.1923 läsnä olleet valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies jättivät kumpikin valtioneuvoston pöytäkirjaan vastalauseensa valtioneuvoston menettelyn johdosta. Valtioneuvoston pöytäkirja 16.2.1923, s. 324–331 sekä oikeusasiamiehen kertomus eduskunnalle toiminnastaan vuonna 1923, s. 33–35. Ks. yksityiskohtaisemmin Hidén 1970, s. 200–202 ja 68–71, joissa viitataan oikeusasiamiehen myöhempään toimintaan sekä myös siihen yksityiskohtaan, että oikeusasiamiehen virasto viran alkuvuosina (uuden eduskuntatalon käyttöönottoon asti) sijaitsi valtioneuvoston linnassa, mikä teknisesti lisäsi yhteyttä valtioneuvoston toimintaan.

Vähitellen, ajanjaksona, joka ei enää kuulu tutkimustehtävän piiriin, tämä kehitys aiemmassa tutkimuksessa⁵⁴⁵ todetuin tavoin vahvistui ja oikeusasiamiehen tehtävät valtioneuvoston tai sen jäsenten toiminnan valvonnassa toteutuivat lähes yksinomaan kirjallisen prosessin kautta: oikeusasiamies saattoi seurata valtioneuvoston menettelyjä hänelle toimitettavan asiakirja-aineiston perusteella sekä kiinnittää johtosääntönsä 8 §:n nojalla annetussa kertomuksessaan huomiota myös valtioneuvoston toimenpiteisiin. Samalla kehitys johti sen piirteiden säännöstmiseen myöhemmässä, 1920-luvun lopulla ja 1930-luvun alussa annetussa lainsäädännössä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jakamisesta⁵⁴⁶.

Oikeusasiamiehestä ei siten tutkimuksen kohteena olevana ajanjaksona tullut eduskunnassa vuosina 1918–1919 edellä tarkastelluista eri syistä hahmotellun laillisuusvalvonnan tasapainoasetelman mukaista eduskunnan vastinetta valtioneuvoston ja tasavallan presidentin oikeuskanslerille ainakaan korkeimman hallitusvallan valvonnan suhteen⁵⁴⁷ eivätkä oikeuskanslerin virka-asemaan uuden hallitusmuodon valtajärjestelmässä liittyneet edellä tarkastellut piirteet ja jatkuvuuskohdat aiempaan hallintoperinteeseen muuttuneet.

Oikeuskansleri säilytti perinteisen yksinomaisen asemansa korkeimman hallitusvallan yhteydessä oikeusasiamiehen viran tarpeellisuudesta ja kohdentamisesta käydyin parlamentaarisen keskustelun jatkuessa 1920-luvun alkuvuosina⁵⁴⁸. Samalla oli jo havaittavissa oikeusasiamiehen tehtävien vähittäistä kohdentumista tavalla, joka vahvistettiin vuoden 1933 lainsäädännössä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen keskinäisestä asemasta ja tehtäväjajosta.

Seuraavassa tarkastellaan tutkimuksen lopuksi, miten tämä oikeuskanslerin virka-asemaa tutkimustehtävän tarkoittamilta osin vakiinnuttanut kehitys – tutkimuksen aiemmissa pääjaksoissa käsiteltyyn liittyen – ilmeni oikeuskansleria koskeneessa myöhemmässä 1920-luvun alkuvuosien lainsäädännössä.

⁵⁴⁵ Erityisesti Hidén 1970.

⁵⁴⁶ Hidén 1970, s. 102–124 sekä 165–181.

⁵⁴⁷ Oikeusasiamiehen toimivallasta tasavallan presidentin toimenpiteiden valvontaan esitettyjen myöhempien tulkintojen osalta ks. erityisesti Hidén 1970, s. 102–109.

⁵⁴⁸ Tämän keskustelun ääripäät ennen vuoden 1933 säännöstöä olivat jo edellä (s. 224–225) tarkasteltu oikeusasiamies Erik Alopauksen ehdotus viran lakkauttamisesta (oikeusasiamiehen kertomus eduskunnalle toiminnastaan vuodelta 1920, s. 28–30) sekä hallituksen esitys n:o 72, 1932 vp, oikeusasiamiehen toimen lakkauttamisesta. Ks. lähemmin myös Hidén 1970, s. 18 viitteineen.

V MYÖHEMPI LAINSÄÄDÄNTÖ

1. Johdanto

Tutkimustehtävän toteuttamisen kannalta on tarkoituksenmukaista vielä tarkastella tutkimuksen viimeisessä varsinaisessa pääjaksossa sen lainsäädännön merkitystä valtioneuvoston oikeuskanslerin virka-aseman muodostumiselle, joka ajallisesti pian vuoden 1919 hallitusmuodon säätämisen jälkeen täydensi oikeuskanslerista hallitusmuodossa olevia säännöksiä sekä korvasi vielä hallitusmuodon voimaantulon jälkeenkin osittain voimassa olleen aiemman sääntelyn.

Tässä tarkastelussa kiinnitetään tutkimuksen metodologisten lähtökohtien mukaisesti huomiota 1920-luvun alussa voimaantulleen oikeuskanslerin virka-asemaa koskevan sääntelyn tutkimustehtävän kannalta merkityksellisiin yksityiskohtiin ja viitataan sen lainsäädäntöhistorialliseen taustaan, erityisesti yhteyksiin edellä käsiteltyihin vuosien 1917–1919 lainsäädäntöprosesseihin ja siihen yhteiskunnallis-poliittiseen ympäristöön, joka vaikutti oikeuskanslerin virka-aseman hahmottumiseen uusien perustuslakien valtaoikeusjärjestelmässä.

2. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntö

Keisarillisen senaatin ohjesääntö siirtyi prokuraattori-oikeuskansleria koskevilta osiltaan (V luku) säädöshistoriaan 1.4.1922 voimaan astuneen, tasavallan presidentin antamalla asetuksella säädetyn valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännön myötä⁵⁴⁹. Ohjesääntö oli käytännössä osa valtioneuvoston toi-

⁵⁴⁹ Asetus sisältävä valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännön 81/22. 30.3.1922 (Asetuskokoelma s. 384–388).

minnan täsmentämiseksi samaan aikaan annettuja säädöksiä⁵⁵⁰ ja täsmensi oikeuskanslerin hallitusmuodossa säädettyjä tehtäviä sekä mm. hänen virastonsa rakennetta ja virkajärjestelyjä.

Siten ohjesääntöön sisältyivät sitä oikeuskanslerin asemaa koskevaa aiempaa, lähinnä senaatin vuoden 1892 ohjesäännössä toteutunutta sääntelyä, vastaavat säännökset, joita ei ollut sisällytetty hallitusmuotoon⁵⁵¹. Kun senaatin vuoden 1892 ohjesääntö oli sisältänyt – silloiselle autonomian lain-säädännölle tyypillisesti – sekä prokuraattorin virka-aseman perusteet että sen yksityiskohtaiset, teknisetkin säännökset senaatin toimintaa koskevassa säännöskokonaisuudessa, vuoden 1907 hallitusmuotoehdotukseen oli otettu prokuraattorin osalta lähinnä vain virka-aseman perusteita koskevia säännöksiä tarkentavan sääntelyn jäädessä perustuslakia alemmalle säädöstasolle. Tämä jaottelu toteutui edellä kuvatuin tavoin vuoden 1919 hallitusmuodossa, minkä johdosta sitä oli oikeuskanslerinkin aseman suhteen tarpeen tämentää alemmanasteisella sääntelyllä.

Tutkimustehtävän kannalta merkityksellisiä ovat ohjesäännön säännökset, jotka koskevat oikeuskanslerin asemaa laillisuusvalvojana valtioneuvostossa. Ne sisältyivät ohjesäännön 2–4 sekä 14 §:ään⁵⁵².

2 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin oli tarkoin katsottava, että järjestys ja kunto asiain käsittelyssä valtioneuvostossa vallitsi. 2 momentin mukaan oikeuskanslerin tuli, elleivät muut virkatöimet häntä estäneet, olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa. Erityisesti hänen velvollisuutenaan oli olla saapuvilla asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa esiteltäessä. 2 §:n 3 momentissa säädettiin oikeuskanslerin velvollisuudesta valvoa, että valtioneuvoston ja sen ministeriöiden pöytäkirjat laadittiin oikein.

Ohjesäännön 3 §:n mukaan oikeuskanslerin oli, jos hän oli havainut olevan syytä huomautukseen valtioneuvoston tai ministerin taikka presidentin päätöstä tai toimenpidettä vastaan, laadittava siitä esitys kirjalliseen muotoon ja siihen otettava ne syyt ja perusteet, joiden vuoksi päätös tai toimenpide oli katsottava lainvastaiseksi.

⁵⁵⁰ Erityisesti Laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta 78/22 (30.3.1922, Asetuskokoelma s. 369–370), Laki asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä 79/22 (30.3.1922, Asetuskokoelma s. 371–372) ja Asetus sisältävä valtioneuvoston ohjesäännön 80/22 (30.3.1922, Asetuskokoelma s. 373–383).

⁵⁵¹ Lailla Suomen Hallitusmuodon täytäntöönpanemisesta (17.7.1919, Asetuskokoelma n:o 94, s. 24–26, erit. 6 §) todettiin aiempien säännösten voimassaolo uuden alemmanasteisen sääntelyn voimaantuloon saakka.

⁵⁵² Ohjesäännön 1 §:ssä oli perussäännös oikeuskanslerin velvollisuudesta valvoa lakien ja asetusten noudattamista ja viranomaisten velvollisuudesta vaadittaessa antaa hänelle tässä tehtävässä virka-apua.

Ohjesäännön 4 §:n mukaan oikeuskanslerin oli, huomattaessaan, että valtioneuvoston virkamies oli tehnyt virheen tai laiminlyönnin, ilmoitettava tästä asianomaiselle ministerille ennenkuin ryhtyi muihin toimiin.

Ohjesäännön edellä kuvaillut säännökset muistuttavat siten huomattavastikin vuoden 1892 senaatin ohjesäännön säännöksiä prokuraattorin valvontatoimenpiteistä senaatin suhteen. Oikeuskanslerin ohjesäännön 2 §:ssä yhdistyi senaatin vuoden 1892 ohjesäännön 47, 48 ja 49 §:n säännöksiä: 2 §:n 1 momentti oli sanamuodoltaankin (»järjestystä ja kuntoa») yhtenevä 47 §:n 1 kohdan kanssa ja oli samalla tämän tapaan yleissäännös muodollisen lailisuusvalvonnan suorittamisesta, 2 momentissa säädetty läsnäolovelvoite oli aiemmin toteutettu 48 §:ssä ja 3 momentissa säädetty pöytäkirjojen laadintaa koskeva valvontatehtävä vastasi 48 §:n ja varsinkin 49 §:n sisältöä⁵⁵³.

Ohjesäännön 3 §:n mukainen huomautus valtioneuvoston tai sen jäsenen tai presidentin päätöksestä tai toimenpiteestä puolestaan johtui uuden hallitusmuodon 47 §:stä, jonka muodostumista ja yhteyttä vuoden 1892 senaatin ohjesäännön sisältöön on käsitelty jo edellä (s. 98–127).

Ohjesäännön 4 §:n valtioneuvoston virkamieheen kohdistuva oikeuskanslerin valvontatehtävä taas periytyi senaatin ohjesäännön 49 §:stä, jonka mukaan prokuraattorin tuli, havaitessaan senaatin virkamiehissä huolimattomuutta tai leväperäisyyttä, tehdä asiasta muistutus toimituskunnan päällikölle⁵⁵⁴.

Oikeuskanslerin ohjesäännön 14 §:ssä säädettiin oikeuskanslerin eduskunnalle ja tasavallan presidentille hallitusmuodon 48 §:n antaman kertomuksen sisällöstä. Sen mukaan oikeuskanslerin antaman kertomuksen tuli sisältää yleiskatsaus oikeuskanslerille tehtyihin kanteluihin ja muihin vuoden kuluessa ratkaistuihin asioihin, tilastollisia tietoja virkasyyteistä ja tietoja rangaistusten täytäntöönpanon tarkastuksesta sekä selonteko muista yleismer-

⁵⁵³ Oikeuskansleri ei kuitenkaan ollut kuten senaatin prokuraattori senaatin vuoden 1892 ohjesäännön 47 §:n 3 kohdan mukaan velvollinen valvomaan senaatissa käsiteltävien asioiden diaariointia, valmistelua ja esittelyä, jotka toimenpiteet edellä viitatuun, valtioneuvostoa koskevan säännösten (lähinnä valtioneuvoston ohjesäännön 24 §:n nojalla) tulivat kuulumaan ministeriöiden kansliapäälliköille. Ks. myös Hakkila, s. 890. Käytännön syyt tähän muutokseen liittyivät erityisesti oikeuskanslerinviraston voimakkaasti kasvaneeseen työmäärään, johon mm. oikeuskansleri Charpentier kertomuksissaan eduskunnalle kiinnitti huomiota. Ks. esim. valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan vuodelta 1924, s. 15–19, 1926 vp, asiakirjat 4.

⁵⁵⁴ Charpentier (s. 224) toteaa säännöksen johtuvan siitä periaatteesta, että esimies on pidettävä tietoisena siitä, miten hänen alaisensa käyttäytyy virassaan. Tähän on viitannut myös Hakkila, s. 891.

kityksellisistä toimenpiteistä, joihin oikeuskansleri oli selontekovuonna ryhtynyt. Lisäksi tuli, jos hän virkaansa toimittaessaan oli havainnut, että oikeudenkäyttö jossakin kohden on antanut aihetta muistutukseen tai että uusi lainsäädäntö jollakin oikeuden alalla olisi tarpeen, lausua näkemyksensä kertomuksessaan näistäkin kysymyksistä.

Tarkasteltaessa hallitusmuotoon siirtynyttä sääntelyä oikeuskanslerin antamasta kertomuksesta edellä on käsitelty kertomusinstituution syntyä osana valtiopäivien pyrkimyksiä valvoa korkeimman hallitusvallan toimintaa. Kertomuksen antamisesta säätyvaltiopäiville säädettiin alunperin keisarin päätöksellä ja korvikkeena valtiopäivien oman laillisuusvalvojaviran toteutumatta jäämisestä. Kertomuksen antovelvoitteen liittyminen hallituksen jäsenten ja prokuraattorin vastuunalaisuutta eduskunnalle koskeneeseen lainsäädäntöön loi siihen asti – eduskunnan reagoitikeinojen puuttuessa – yksipuolisena tiedottamisena toteutuneeseen käytäntöön uusia ulottuvuuksia. Prokuraattori-oikeuskanslerin vastuunalaisuutta eduskunnalle arvioitavissa yhtenä keskeisimpänä perusteena olivat hänen kertomuksensa sisällön yksityiskohdat. Tämän kehityksen seurauksena oikeuskanslerin hallitusmuodon 48 §:n nojalla eduskunnalle antamien kertomusten rakenne ja sisältö muoutuivat.

Edellä on todettu, että oikeuskansleri Charpentierin aloittama hallitusmuodon 48 §:n soveltaminen toteutui hyvin suurelta osin autonomian aikana vaikiintuneiden muotojen puitteissa. Tutkimustehtävän piiriin kuuluvana aikana Charpentierin virkakautta eduskunnalle annetut kertomukset noudattivat autonomian aikana käytettyä, edellä (s. 201–202) selostettua rakennetta⁵⁵⁵. Verrattaessa oikeuskanslerin ohjesäännön 14 §:n sisältöä mm. todettujen kertomusten rakenteeseen ja sisältöön havaitaan, että ohjesäännössä säännelty kertomuskokonaisuus oli jo käytännössä oikeuskansleri Charpentierin antamissa kertomuksissa (ja edellä tarkastelluista syistä siis myös osassa autonomian ajan kertomuksista) toteutuneen kaltainen. Ohjesäännön 14 § vahvisti siten noudatettavaksi jo vallinneen asiointilan.

Huomattavaa kuitenkin on, että ohjesäännön 14 §:n loppuosan sisältämä sääntely oikeuskanslerin velvollisuudesta lausua kertomuksessaan myös lainsäädännön uudistamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä oli osittain uutta se-

⁵⁵⁵ Senaatin vuoden 1892 ohjesääntö säänteli edellä (s. 157 ss.) tarkastelluin tavoin ainoastaan yleisesti kertomuksen antamista, minkä johdosta kertomuksen tarkempi luonne muotoutui prokuraattorin omaksumien menettelymuotojen mukaisesti. Kun uusi vuoden 1919 hallitusmuoto oli kertomusta koskevin osin yhtä yleispiirteinen kuin senaatin ohjesääntö, oli kertomuksen rakennetta tarpeen kuvailla oikeuskanslerin ohjesäännössä.

naatin vuoden 1892 ohjesäännön 56 §:stä johtuneeseen menettelykäytäntöön (kertomus voimassa olevan oikeuden noudattamisesta) verrattuna. Oikeuskanslerin virka-asemasta laillisuusvalvojana johtui jo sisänsä vastaava velvoite valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimintaan nähden: oikeuskanslerin tuli toimenpiteiden laillisuutta esim. neuvonantajatehtävissään arvioidessaan tosiasiallisesti ottaa kantaa myös mahdolliseen lainsäädännön uudistamistarpeeseen⁵⁵⁶.

Eduskuntaan nähden tämä velvollisuus oli uusi ja johtui paitsi aiemmassa valtiosääntötutkimuksessa⁵⁵⁷ tarkastellusta hallituksen sekä tasavallan presidentin ja eduskunnan toimivaltasuhteiden muodostumisesta uusien perustuslakien järjestelmän myötä myös erityisesti tähän liittyen eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön mukaisesti (johtosäännön 8 §, jota täsmennettiin vuonna 1932 8 a §:llä) oikeusasiamiehelle asetetusta vastaavasta velvollisuudesta⁵⁵⁸.

Edellä tarkastellusta havaitaan, että oikeuskanslerin ohjesäännöllä oli tutkimustehtävän tarkoittamin osin selvästi tekninen, hallitusmuodon säännöstöä täydentävä luonne. Tämä oli johdonmukaista autonomian ajan käytäntöjen jatkuvuuden valossa ja ilmeni tosiasiallista tilannetta toteavana sisältönä ohjesäännössä. Varsinainen uutta luova osa ohjesäännössä olivatkin oikeuskanslerin viraston organisointiin ja toimintaan liittyvät säännökset (ohjesäännön 15–27 §), joiden yksityiskohtaisempi tarkastelu ei tutkimustehtävän kannalta ole tässä yhteydessä perusteltua⁵⁵⁹.

3. Vastuunalaisuussäännösten myöhemmät vaiheet

3.1 Laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta

Tutkimuksen pääjaksoissa II ja III on tarkasteltu senaatin prokuraattorin vastuunalaisuuden kehityspiirteitä ensimmäisen sortokauden jälkeen käynnistyneessä lainsäädäntövalmistelussa hahmotelluista säännöksistä aina vuosien

⁵⁵⁶ Ks. myös esim. Hakkila, s. 230.

⁵⁵⁷ Ks. edellä esim. alaviitteet 4–7 ja 243, 244, 303.

⁵⁵⁸ Tältä osin säännös ilmensi selvästi edellä (s. 207 ss.) tarkasteltua oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen säännöspерusteisesti monilta osin yhdenmukaista toimivaltaa laillisuusvalvojina.

⁵⁵⁹ Tutkimuksen liitteessä 2 kuvataan prokuraattorin toimituskunnan (-viraston) organisatorista kehitystä oikeuskanslerinvirastoksi.

1917–1918 lainsäädäntöön, jossa prokuraattorin vastuunalaisuutta eduskunnalle käsiteltiin varsinaisesti kahdessa säädöksessä: P.E. Svinhufvudin korkeimman vallan käyttäjänä kesäkuussa 1918 vahvistamassa laissa Suomen eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja prokuraattorin virkatoimen lainmukaisuutta (laillisuusperusteinen vastuu) ja joulukuussa 1917 eduskunnan julkaistavaksi hyväksymässä laissa valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta (prokuraattoriin tulkinnanvaraisesti sovellettava tarkoituksenmukaisuusperusteinen vastuu).

1920-luvun alussa tehdyn komiteavalmistelun seurauksena syntyivät edellä (s. 197 ss.) tarkastelluin tavoin ehdotukset perustuslakeihin liittyvän vastuunalaisuussääntelyn eriyttämisestä säädösteknisesti kahteen erityislakiin. Näiden ehdotusten, joiden käsittelyvaiheita on tarkemmin käsitelty aiemmassa tutkimuksessa⁵⁶⁰, seurauksena hallituksen jäsenten ja oikeuskanslerin vastuunalaisuutta eduskunnalle virkatointensa lainmukaisuudesta koskeva sääntely kesäkuussa 1918 vahvistetusta laista jaettiin kahteen erilliseen säädökseen: varsinaiseen vastuunalaisuuden sisältöä koskevaan lakiin ja erityislakiin vastuunalaisuutta arvioivasta tuomioistuimesta, valtakunnanoikeudesta.

Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty ja 25.11.1922 tasavallan presidentin vahvistama laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatoimen lainmukaisuutta perustui sekä muotonsa että sisältönsä suhteen hyvin suurelta osin kesällä 1918 vahvistettuun vastuunalaisuuslakiin. Uusi laki poikkesi vanhasta lähinnä vain nimikkeiden ja valtakunnanoikeutta koskevan sääntelyn eriyttämisen kautta sekä uuden lain 2 §:n 4 momentin (uusi säännös) myötä: 4 momentissa säädettiin HM 47 §:n soveltamiseen liittyen, että perustuslakivaliokuntaan oli eduskunnan asiasta keskustelematta lähetettävä oikeuskanslerin HM 47 §:n mukaan eduskunnalle tekemä ilmoitus valtioneuvoston tai sen jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta. Tämä lisäys johtui luonnollisestikin hallitusmuodon järjestelmästä eikä muuttanut oikeuskanslerin virka-asemaa edellä aiemman vastuunalaisuussäädöksen yhtydessä selostetusta.

3.2 Laki valtakunnanoikeudesta

Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty ja tasavallan presidentin 25.11.1922 vahvistama laki valtakunnanoikeudesta korvasi omana säädöksenään kesäkuussa 1918 vahvistetussa vastuunalaisuuslaissa olleet säännökset vastuunalaisuutta arvioivasta erityisestä tuomioistuimesta. Lain 1 §:ään

⁵⁶⁰ Ks. esim. alaviitteet edellä s. 2.

sisältyneet säännökset tuomioistuimen toimivallasta ja kokoonpanosta olivat tutkimustehtävän kannalta merkityksellisin osin yhtenevät aiemman vastuunalaisuuslain 7 §:n säännösten kanssa⁵⁶¹.

Lain 2 §:n säännökset syytteen nostamisesta aiheutuneista toimenpiteistä vastasivat sisällöltään aiemman vastuunalaisuuslain 8 §:ssä ollutta sääntelyä, kuitenkin siten, että 2 §:n 1 momentissa oli täydennetty hallitusmuodon 47 ja 59 §:n syytesäännöksiä vastaavat viittaukset oikeuskanslerin, eduskunnan oikeusasiamiehen tai tasavallan presidentin määräämän henkilön toimenpiteisiin valtakunnanoikeudessa ajettavan syytteen johdosta.

Johtopäätöksenä todetuista lainsäädännön muutoksista on siis paitsi säädöstekstien myös niitä koskevan valmisteluprosessin aineiston⁵⁶² perusteella, etteivät muutokset sisältäneet tutkimustehtävän tarkoittamassa mielessä poikkeamia aiempaan sääntelyyn oikeuskanslerin virka-asemasta. Siten uudetkin säädökset liittyivät osaksi sitä oikeuskanslerin laillisuusperusteisen vastuunalaisuuden sääntelyn kokonaisuutta, joka oli hahmottunut vuosina 1917–1919.

3.3 Valtiopäiväjärjestyksen säännökset

Oikeuskanslerin tarkoituksenmukaisuusperusteista vastuuta koskevan sääntelyn muutokset tapahtuivat vuoden 1928 uuden valtiopäiväjärjestyksen voimaantulon yhteydessä eli ajankohtana, joka ei enää kuulu tutkimustehtävän piiriin. Käsittelemättä tämän johdosta tarkemmin sitä lainsäädäntöhistoriallista prosessia, joka lopulta johti uuden valtiopäiväjärjestyksen sisällön muotoutumiseen, voidaan kuvailevasti todeta, että vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen vuonna 1917 vahvistettuihin muutoksiin, joita on tarkasteltu edellä tutkimusjakson II luvussa 8, sisältynyt prokuraattori-oikeuskanslerin tulokinnanvarainen tarkoituksenmukaisuusperusteinen vastuunalaisuus (velvollisuus eduskunnan esittämiin kysymyksiin ja välikysymyksiin vastaamiseen) poistui lainsäädännöstä uuden valtiopäiväjärjestyksen myötä, joka ei sisältänyt erityisiä säännöksiä hallituksen jäsenten ja oikeuskanslerin parlamentarisesta tai tarkoituksenmukaisuusperusteisesta vastuunalaisuudesta. Tällöin, kuten Jyräki⁵⁶³ on todennut, hallitusmuodon vastuunalaisuussäännös

⁵⁶¹ Kesäkuussa 1918 vahvistetun lain 7 §:ään nähden uuden lain 1 §:ään sisältyi kuitenkin lisänä säännös valtakunnanoikeuden toimivaltaisuudesta myös korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa nostetun syytteen käsittelyyn.

⁵⁶² Ks. edellä s. 233 alaviitteet aiempaan tutkimukseen.

⁵⁶³ Ks. edellä alaviite 478.

jäi ainoaksi parlamentaarista ja tarkoituksenmukaisuusperusteista vastuuta ilmaisevaksi perustuslainsäädännökseksi, joka samalla voitiin hallituksen jäsenten osalta nähdä laajuudeltaan suppeampana kuin aiempi valtiopäiväjärjestyksen sääntely.

Oikeuskanslerin virka-aseman suhteen muutos merkitsi tarkoituksenmukaisuusperusteisen vastuun (sisällöltään tulkinnanvaraisten ja käytännössä toteutumattomien) vuodelta 1917 periytyneiden piirteiden katoamista muodollisestikin oikeuskanslerin ja eduskunnan välisestä yhteydestä tavalla, jota mm. edellä tarkasteltu 1920-luvun alun komiteavalmistelu perustuslakien johdonmukaistamiseksi oli ehdottanut. Tämä kehitys korosti samalla omalta osaltaan oikeuskanslerin erityisesti korkeimman hallitusvallan yhteyteen sekä institutionaalisesti että toiminnallisesti vakiintuneen virka-aseman luonnetta, jonka yhteys eduskunnan toimintaan oli – kuten jo autonomian loppuvuosikymmeninä – pääsääntöisesti oikeuskanslerin eduskunnalle antamien kertomusten kautta toteutuva.

VI JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Seuraavassa tarkastellaan edellä käsittelyjaksoittain tehtyjä johtopäätöksiä kokoavasti, tutkimuksen tuloksiksi tiivistyvinä vastauksina työn alussa esitettyihin, tutkimustehtävää määritteleviin kysymyksiin. Samalla luodaan alustava silmäys niihin uusiin kohteisiin, jotka eivät ole kuuluneet tämän tutkimuksen piiriin mutta jotka odottavat löytämistään akateemisen perustutkimuksen tasolla.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin virka-aseman ja hallintokäytäntöjen juuret – Ruotsi-Suomen ja autonomian aika

Ylimmän laillisuusvalvojan (vaihtelevilla virkanimikkeillä) virka hahmottui 1600-luvun jälkipuoliskolla vähitellen osaksi Ruotsi-Suomen uutta valtiolista vallanjakoa. Viran muodostuminen liittyi kuninkaan ja säätyvaltiopäivien, ylimmän aatelin taisteluun ylimmästä vallasta sekä kuninkaan itsevallan toteutumiseen.

Läntisen manner-Euroopan, erityisesti Ranskan hallitsijavallan kehitys oli selvästi esikuvana Ruotsi-Suomessa 1600-luvun lopulla toteutuneelle itsevaltiudelle. Ranskalaisen itsevaltiuden lujittamisessa ilmenneet piirteet omakuttiin kuitenkin soveltuvin kohdin: Ruotsi-Suomessa toteutettuun perinnölliseen kuninkuuteen liittynyt hallitsijan ja aatelin sopimus ylimmän keskuks-hallinnon rakentamisesta ja varaamisesta aatelin etuoikeudeksi tuotti vahvan keskushallinnon, syyt sen järjestämiseen säädännäisoikeudellisesti ja loi sen sisälle valtataistelun, joka selitti hallitsijan asiamiesjärjestelmän tarpeellisuuden, luonteen ja sijoittumisen taistelun osapuoliin nähden.

Hallinnon juridisoituessa ja säädännäisoikeuden muodostuessa siten keskeiseksi järjestelmän tukirakenteeksi ja ylimmän valtataistelun välineeksi Ruotsi-Suomi oli luokiteltavissa rationaalistuvaksi valtajärjestelmäksi, jolle oli yhä laajemmin ominaista vallan oikeuttaminen säädännäisoikeuden avulla

ja toteuttaminen uusin asiantuntijavoimin. Tässä tilanteessa voimistuva itsevaltiut pyrki saamaan aikaan uutta, tavoitteilleen tarkoituksenmukaista säädännäisöikeutta sekä valvomaan sen soveltamista tahtonsa mukaisesti. Vuonna 1686 käynnistetty lainsäädännön kodifiointi- ja uudistamishanke sekä kuninkaan asiamiesten käyttö ylimmän aatelin asemaa ratkaisevasti heikentäneitten reduktio-oikeudenkäyntien yhteydessä ilmensivät tätä kehitystä, johon kuninkaan korkeimman asiamiehen viran, oikeuskansleri-instituution edeltäjän muodostuminen välittömästi liittyi.

1600-luvun lopun valtataistelun päätyttyä karoliinisen itsevaltiuden voittoon kuninkaan tarve aatelin miehittämän keskushallinnon valvontaan korostui. Itsevaltiuden jatkuvuuden turvaamiseksi oli tarkoituksenmukaista valvoa kuninkaan tahdon toteutumista hallinnossa ja perustaa aiemman asiamiesjärjestelmän jatkona kuninkaan korkeimman asiamiehen virka itsevaltiaan avustajaksi juridisoituneen valtakoneiston hallinnassa.

Karoliinisen korkeimman asiamiehen virka-asema kuninkaan avustajana ja edustajana valtakunnan ylimmässä laillisuuden valvonnassa sisälsi eri muotoja: kuninkaan korkein asiamies toimi kuninkaan neuvonantajana ja laillisten menettelymuotojen noudattamisen tarkkailijana kuninkaallisessa hallinnossa, syyttäjä- ja tuomioistuinelaitoksen valvojana sekä eräissä ylimmissä syyttäjätehtävissä. Kaikille näille tehtäville oli ominaista niiden suorittaminen itsevaltiuden hallintokulttuurin mukaisesti kuninkaan puolesta ja hänen tahtonsa mukaisesti. Kuninkaan korkein asiamies oli yksiselitteisesti kuninkaan, kruunun juristi.

Säätyvallan ajan uusien perustuslakien mukainen hallitusjärjestelmä kohdensi kuninkaan asiamiehen tehtäviä ylimmässä keskushallinnossa säätyvaltiopäivien korostuneen aseman mukaisesti. Tämän kehityksen viime vaiheessa kuninkaan korkein asiamies muuntui säätyjen asettamaksi niiden luottamusmieheksi.

Kustaa III:n hallituskauden jyrkät muutokset säätyvallan ajan lainsäädäntöön ja hallintomenettelyihin palauttivat oikeuskanslerin kuninkaan yhteyteen, tämän nimittämäksi ja tämän avustajana ja edustajana toimivaksi. Kustavilaiset perustuslait ja niiden perusteella annettu yksityiskohtainen alemmanasteinen sääntely täsmensivät karoliinisen hallintoajattelun piirteet kuninkaan asiamiehestä kustavilaisen oikeuskanslerin erityistehtäviksi. Oikeuskanslerin tehtävät ylimpään valtiolliseen valtaan nähden jakautuivat osakokonaisuuksiin, joilla oli keskeinen merkitys myöhemmälle kehitykselle: 1) oikeuskanslerin yleiseen valvontatehtävään lakien ja asetusten sekä virkavelvollisuuksien noudattamisen valvonnassa, johon liittyi erityinen velvollisuus antaa valvonnasta kertomus kuninkaalle, sekä 2) läsnäolo- ja valvontavel-

vollisuuden oikeusasioita kuninkaalle esiteltäessä, johon liittyi erityinen pöytäkirjojen tarkastusvelvollisuus.

Kustavilaisessa valtajärjestelmässä oikeuskansleri toteutti virka-asemaansa kuninkaan nimittämänä ja yksinomaan hänelle vastuu- ja tilivelvollisena. Oikeuskanslerin asema eri valvontatehtävissään oli siten lähtökohtaisesti kuninkaan tahdon varainen, jolloin oikeuskanslerin kuninkaan esittelyjä koskevat valvontatehtävät ilmenivät kuninkaan lainopillisen neuvonantajan toimenpiteinä. Tätä kehityspiirrettä korosti erityisesti ylimmän hallintomenettelyn muodostuminen kuninkaan tapauskohtaisesta tahdosta riippuvaiseksi.

Kustavilaisen oikeuskanslerin virka-aseman säännöstausta ja sen kuningaskeskeiset soveltamiskäytännöt olivat vertailupohjana muotoiltaessa keisarillisen hallituskonseljin prokuraattorin virkaa. Tämä johtui Suomen sodan aiheuttamassa jyrkässä valtiollisessa murroksessa erityisesti siitä, että kustavilaiset perustuslait muodostivat keskeisen suomalaisten käytettävissä olevan välineen Suomen aseman eriyttämiseksi muusta venäläisestä hallinnosta ja valtakunnasta. Ruotsin vuoden 1809 hallitusmuoto ja sen oikeuskansleria koskevat säännökset, jotka eivät ehtineet tulla Ruotsi-Suomessa sovellettaviksi ja jotka poikkesivat huomattavasti kustavilaisen ajan sääntelystä, eivät tällöin voineet edustaa Suomen erityisasemaa perustelevaa hallinnollista jatkuvuutta ja siten olla esikuvina hallituskonseljin prokuraattorin virka-asemaa muodostettaessa.

Hallsijan ja hänen laillisuusvalvojansa suhde ylimmän valtiollisen vallan käyttöön muuntui kuitenkin heti autonomian alussa uuden valtiollisen asetelman pakosta: keisarillisessa autonomian hallintojärjestelmässä prokuraattori oli venäläisen, hallituskonseljin suunnittelua valliinnee ajattelun mukaan asetettava kenraalikuvernöörin alaiseksi sen virka-aseman perusteella, joka kenraalikuvernöörillä (venäläisenä virkamiehenä konseljin johdossa) keisarin edustajana oli. Samalla prokuraattorista luotiin kuitenkin myös autonomian ja sen suomalaisen keskushallinnon valvontaviranomainen, joka oli periaatteessa toimiyaltainen myös kenraalikuvernöörin toimenpiteiden lainmukaisuuden valvontaan.

Tällöin prokuraattorin asemaa leimasi autonomian venäläis-suomalaisen hallitusjärjestelmän mukainen kaksitahoisuus: prokuraattori oli yksittäisten toimivaltasäännöstensä mukaisesti erityisesti suomalaisen ja useimmiten autonomian perustaksi mielletyn lainsäädännön noudattamisen ylin valvoja sekä keisarin edustajana toimivan maan korkeimman venäläisen hallintoviranomaisen välitön alamainen, jonka keisari asetti tai vapautti tehtävästään.

Tässä asetelmassa prokuraattorin toiminta muodostui riippuvaisiksi paitsi hänen henkilöstään erityisesti keisarin ja kenraalikuvernöörin tahdosta. Juu-

ri tämä keskeinen piirre senaatin prokuraattori-instituutiossa, autonomian kaksoishallintojärjestelmän tuottama muunnos kustavilaisen ajan majestee-tista riippuvaisesta kruunun juristista, tuotti – muodollisten toimivaltasään-nösten pysyessä valtaosin ennallaan koko autonomian ajan – ne valvonnan perinteet ja hallintokäytännöt, jotka olivat vuosina 1917–1919 keskeinen ver-tailutausta valtioneuvoston oikeuskanslerin virka-aseman muodostumisessa. Ruotsalaisen keskushallintokulttuurin voimakas säädöstenmukaisuus sekä siitä johtuvat syyt laillisuusvalvonnan järjestämiseen olivat autonomian rakentei-den muovaamina yhdistyneet venäläiseen itsevaltiuden perinteeseen.

Venäjän kevään 1917 vallankumouksen käynnistäessä hallitusmuotoval-mistelun Suomessa nämä perinteet ja hallintokäytännöt ilmenivät siten, että senaatin prokuraattorin virka-asema oli tiukan alisteinen keisarille ja hänen edustajanaan toimivalle kenraalikuvernöörille. Prokuraattorin nimittämisoi-keutta ja vastuunalaisuutta koskevien säännösten korostaessa institutionaa-lista yhteyttä ja riippuvuutta keisarista prokuraattorin tosiasiallisiksi toimin-tamuodoiksi suhteessa ylimmän valtiollisen vallan käyttöön jäivät senaatin istuntojen ja asiakirjahallinnon lainmukaisuuden valvonta sekä – kenraali-kuvernöörin niin halutessa – neuvonantajatehtävät senaatin puheenjohtajal-le. Autonomian viime vaiheessa tätä yhteyttä ilmensi selvimmin venäläistä-mistoimenpiteisiin myöntyvästi suhtautuneiden ja lopulta venäläisten proku-raattorien aika.

Eduskuntaan nähden prokuraattori oli korostetusti keisarin asettama se-naatin toimintojen valvoja, jonka ainoa yhteys eduskuntaan toteutui proku-raattorin antamien (sortokausien vaikutuksesta lakkautettujen) kertomusten kautta.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin virka-aseman muotoutuminen

Maaliskuun 1917 manifestin vaikutuksesta käynnistynyt hallitusmuotovalmis-telu, erityisesti perustuslakikomitean toiminta nojautui siinä enemmistönä olleiden poliittisten tavoitteiden vuoksi voimakkaasti edellä kuvailtuun sään-nös- ja hallintohistoriaan. Hahmoteltaessa uutta hallitusmuotoa ensin auto-nomian laajentamisen, sittemmin itsenäistyvän valtion sääntelyn tavoittein keskeisimmäksi prokuraattori-oikeuskanslerin tulevan virka-aseman kannalta muodostui kuten viran edeltäjienkin osalta sen yhteys valtionpäämiehen ja eduskunnan toimivaltajakoon. Tällöin ratkaisevaa oli prokuraattori-oikeus-kanslerin asettamista ja virasta vapauttamista koskevan säännösten muovaui-tuminen.

Ylimpien valtiollisten valtasuhteiden sääntelyn johdannaisena tässä prosessissa oli kaksi päävaihetta: 1) vuoden 1917 eduskunta-aloitteisen ja -keskeisen valmistelun valtalakiin huipentunut vaihe, joka perustui lähinnä sosiaalidemokraattien ja maalaisliiton enemmistöasemaan eduskunnassa ja joka ilmeni näiden näkemyksinä eduskunnan merkittävästä roolista prokuraattori-oikeuskanslerin nimittämiseen ja vastuunalaisuuteen virkatoimistaan, sekä 2) itsenäistyneen valtion hallitusmuotokilpailu, joka varsinaisesti alkoi sisällissodan jälkeen ja jossa prokuraattori-oikeuskanslerin virka-asema oli selkeästi kytketty vahvaan valtionpäämiehen – kuninkaan tai tasavallan presidentin – asemaan.

Ensimmäisessä vaiheessa prokuraattori-oikeuskanslerin asettamisesta ja vapauttamisesta virastaan vallitsi kaksi tulkintaa, jotka perustuivat toisistaan poikkeaviin näkemyksiin senaatin ja eduskunnan oikeudesta keisarilta vapautuneiden valtaoikeuksien käyttöön. Eduskuntakeskeisen, valtalakiin huipentuneen näkemyksen mukaan eduskunnalla oli toimivalta oman toimivaltansa laajentamiseen myös keisarillisten nimitysoikeuksien omaksumisen osalta. Tällöin – pääosin sosiaalidemokraattien ja maalaisliiton muodostamalla enemmistöllä – prokuraattori-oikeuskanslerin nimittämisestä ja tehtävästään vapauttamisesta suunniteltiin säädettäväksi valtalain perusteella annettavilla erityissäännöksillä.

Senaatti- ja valtionpäämieskeskeinen, perustuslakikomitean ehdotuksissa omaksuttu näkemys lähti siitä, että keisarilliset, väliaikaiselle hallitukselle väliaikaisesti siirtyneet virkanimitysoikeudet kuuluivat hallitusmuodon säätämistä odottaessa senaatille, myöhemmin uuden hallitusmuodon voimaantultua sen valtajärjestelmän mukaisesti tasavallan presidentille. Näkemys ilmensi selkeästi perustuslakikomitean hallitusmuotoehdotuksissa seurattua kustavilais-keisarillista valtaoikeusperinnettä, jossa ylimmät virkanimitysoikeudet ja päätösvalta virasta vapauttamiseen kuuluivat yksinomaisesti valtionpäämiehelle.

Loppuvuoden 1917 poliittisen kehityksen myötä senaatin, erityisesti itsenäisyssenaatin toimivalta laajeni itsenäistymisen ja hallitusmuodon säätämisen odotustilassa tosiasiallisesti käsittämään myös keisarilliset virkanimitysoikeudet. Valinta prokuraattori-oikeuskanslerin asettamista ja vapauttamista virastaan koskevan sääntelyn toteuttamisvaihtoehdoista jäi kuitenkin sisällissodan ja sitä seuranneen hallitusmuotovalmistelun vaikutusten varaan.

Toisessa vaiheessa sisällissodan lopputulos ja sen myötä eduskunnan aseman ja kokoonpanon muutokset merkitsivät prokuraattori-oikeuskanslerin institutionaalista asemaa koskevan päätösvalan keskittymistä yksinomaan valtionpäämiehelle. Perustuslakikomitean ehdotuksissa ilmennyt senaatti- ja

valtionpäämieskeskeinen näkemys oikeudesta prokuraattori-oikeuskanslerin asettamiseen ja vapauttamiseen tehtävistään jakautui sisällissodan jälkeisessä hallitusmuototaistelussa enää kysymyksiin, käyttäisikö ylintä virkanimitysvaltaa kuningas vai tasavallan presidentti.

Kun prokuraattori-oikeuskanslerin virka-aseman yhteys valtionpäämiehen ja eduskunnan toimivaltajakoon oli ratkennut sisällissodan poliittisten vaikutusten myötä, monarkistien ja tasavaltalaisten hallitusmuotokilpailussa ratkaistiin prokuraattori-oikeuskanslerin virka-aseman sisältö. Kun hallitusmuotokilpailussa oli kyse kahden erillisen, mutta vallanjako-opillisesti toisiaan lähellä olevan valtiomuotoajattelun taistelusta, prokuraattori-oikeuskanslerin toimivaltaa koskevan sääntelyn yksityiskohdat muodostuivat kuninkaan ja tasavallan presidentin asemaa koskevien hallitusmuotoehdotusten säännösten johdannaisena osana. Tällöin toimivalta hahmottui sekä monarkistisissa että tasavaltalaisissa ehdotuksissa valtaosin samanlaiseksi, autonomian ajan prokuraattorin tehtävien mukaiseksi juuri sen yhteyden perusteella, joka sekä monarkistisilla että tasavaltalaisilla ehdotuksilla – vivahde-eroin – oli kustavilais-keisarilliseen säännöstöön ja sen soveltamisperinteeseen.

Monarkististen hallitusmuotoehdotusten välitön yhteys kustavilaisten perustuslakien sääntelyyn oikeuskanslerin virka-asemasta ilmeni ehdotusten säännöksissä oikeuskanslerista kuninkaan laillisuusvalvojana ja neuvonantajana. Siinä missä monarkistinen oikeuskansleri oli nimenomaisesti kuninkaan juristi myös laillisuusvalvojatehtäviään valtioneuvostossa suorittaessaan hänen tasavaltalainen vastineensa oli tasavallan presidentin asettama valtioneuvoston oikeuskansleri, jonka toimivalta ulottui myös presidentin toiminnan lainmukaisuuden valvontaan. Tasavaltalainen oikeuskansleri oli hallituksen ja valtionpäämiehen välisessä asetelmassa sijoitettu kummankin yhteyteen kummankin valvontaan toimivaltaisena.

Tämä vallanjako-opillinen ratkaisu edusti tasavaltalaisille hallitusmuotoehdotuksille tyypillistä tasapainoajattelua, muttei muuttanut niitä piirteitä tasavaltalaisen oikeuskanslerin virka-asemassa, jotka osoittivat selkeästi sen jatkuvuutta kustavilais-keisarillisesta perinteestä: yksinomainen ja rajoittamaton toimivalta oikeuskanslerin nimittämiseen ja vapauttamiseen tehtävistään oli valtionpäämiehellä, mikä lähtökohtaisesti loi tosiasiallista riippuvuutta valtionpäämiehen ja oikeuskanslerin välille, valtionpäämies päätti oikeuskansleria koskevan virkasyytteen nostamisesta ja oikeuskansleri oli lähes täysin parlamentaarisen valvonnan ulkopuolella.

Hetkellisenä poikkeuksena sisällissotaa edeltäneiden eduskuntakeskeisempien näkemysten tappiosta prokuraattori-oikeuskanslerin virka-asemaa muo-

dostettaessa oli vastuunalaisuussäännöstön historia. Eduskunnan kesällä 1917 valtalain säätämisen yhteydessä hyväksymät muutokset valtiopäiväjärjestykseen perustivat eduskunnalle oikeuden esittää myös prokuraattorille kysymyksiä ja välikysymyksiä. Se, miten tämä oikeus olisi yhdessä prokuraattorin eduskunnalle antamien kertomusten käsittelyn kanssa voinut luoda prokuraattorille tarkoituksenmukaisuusperusteista, jopa parlamentaarista vastuuta eduskuntaan nähden, jäi valtalain toteuttamisen yhteydessä määritettäväksi.

Syksyn 1917 tapahtumien myötä tämä määrittely ja prokuraattori-oikeuskanslerin toimenpiteiden saattaminen aiempaa läheisemmin eduskunnan valvontaan menetti poliittiset toteutumismahdollisuutensa ja jo toteutetut säännökset jäivät irrallisena osana valtiosääntöön. Hallituksen jäsenten ja prokuraattorin laillisuusperusteisen vastuunalaisuuden tultua säännellyksi erityislaissa prokuraattori-oikeuskanslerin vastuunalaisuus eduskunnalle virkatoimistaan oli sisällissodan jälkeisissä hallitusmuotoehdotuksissa ja sittemmin säädetyssä hallitusmuodossa korostetusti rajattu laillisuusperusteisuuteen.

Tämä merkitsi sekä monarkististen että tasavaltalaisten säännösehdoitusten valtaoikeusjärjestelmän mukaan sitä, että valtionpäämiehen ja eduskunnan oikeudet reagoida prokuraattori-oikeuskanslerin virkatoimiin olivat erilaiset. Kun eduskunnan oli mahdollista soveltaa ainoastaan laillisuusperusteisen vastuunalaisuuden toteuttamisesta annettuja säännöksiä ja vaikuttaa virkasyytteen nostamiseen, valtionpäämies saattoi konkretisoida myös tarkoituksenmukaisuusperusteisen vastuun käyttämällä toimivaltaansa prokuraattori-oikeuskanslerin vapauttamiseen virastaan tai asettamiseen syytteeseen.

Valtiopäiväjärjestyksen juonne prokuraattori-oikeuskanslerin aiempaa laajemmasta vastuusta, eduskunnan oikeus kysymysten ja välikysymysten tekemiseen prokuraattori-oikeuskanslerille jäi muodollisesti voimaan aina 1920-luvun lopulle saakka. Sisällissodan jälkeisten vuosien poliittisessa tilanteessa eduskunta ei kuitenkaan käyttänyt tätä toimivaltaansa, minkä johdosta uuden hallitusmuodon voimaantultua oikeuskanslerin eduskunnalle antamat kertomukset muodostuivat hallitusmuodon valtaoikeusjärjestelmän ja autonomian hallintoperinteen mukaiseksi informaatioksi ilman eduskunnan jatkotoimenpiteitä. Ainoat vuoden 1917 eduskuntakeskeisemmästä valtaoikeusajattelusta johtuneet piirteet oikeuskanslerin ja eduskunnan välisessä asemassa jäivät siten valtiosäännön kuolleeksi kirjaimeksi, joka poistettiin vuoden 1928 uuden valtiopäiväjärjestyksen säätämisen myötä.

Alkavat hallintokäytännöt

Vuoden 1919 uuden hallitusmuodon sisältäessä oikeuskanslerin virka-asmaa koskevan sääntelyn keskeisiltä osin aiemman säännösten uudistettuna, hallitusmuodon presidenttikeskiseen valtajärjestelmään sovitettuna laitoksena uuden viran hoito saattoi helposti nojautua autonomian aikana muotoutuneiden hallintokäytäntöjen jatkuvuuteen. Siirtymä senaatin prokuraattoreiden ajasta valtioneuvoston oikeuskansleri-instituutioon oli siten virkakäytännössä monilta kohdin lähes huomaamaton.

P.E. Svinhufvudin prokuraattorikauden poikkeuksellisissa oloissa ei syntynyt hallintokäytäntöjä, jotka olisivat poikkeuttaneet ylimmän laillisuusvalvojan yhteyttä korkeimman hallitusvallan käyttöön. Tutkimustehtävän piiriin kuuluvana osana Axel Charpentierin virkakautta oikeuskanslerin virka-aseman jatkuvuus senaatin prokuraattorin tehtävistä oli hyvin ilmeinen ja Charpentierin henkilökohtaiset yhteydet prokuraattorin viran hoitoon liittyneisiin autonomian ajan käytäntöihin korostivat sitä.

Oikeuskanslerin tehtävät valtioneuvostossa painoutuivat neuvonantajatehtäviin valtioneuvostoon ja – tasavallan presidentin niin halutessa – presidenttiin nähden sekä valtioneuvoston toiminnan laillisuuden valvontaan. Vuoden 1892 senaatin ohjesäännön mukaisten laillisuusvalvonnan muotojen siirryttyä pääosin ennallaan oikeuskanslerille ja tultua sittemmin vahvistettua 1920-luvun alussa annetuissa oikeuskanslerin toimivaltaa täsmentävissä säännöksissä määrällisesti kasvavan osan oikeuskanslerin virkatoimista muodosti ylimmän hallitusvallan usein muodollisjuridinen, jopa teknisluonteinen laillisuusvalvonta. Tähän kuuluvat tehtävät, mm. valtioneuvoston esittelyjen ennakkovalvonta, ilmensivät oikeuskanslerin toimintaa korostetusti valtioneuvoston juristina.

Summa summarum

Vuoden 1919 hallitusmuodossa perustettu valtioneuvoston oikeuskanslerin virka oli uusi instituutio ainoastaan nimensä osalta. Karoliinis-kustavilaisesta sääntelystä ja hallintoperinteestä juontuva, autonomian erityiseen hallintojärjestelmään muunnettu ja siinä myöhemmät ulottuvuutensa saanut virka siirrettiin keskeisiltä osiltaan itsenäistyneen Suomen uuteen hallitusmuotoon ja sitä seuranneeseen alemmanasteiseen sääntelyyn. Samalla siirrettiin – hallitusmuodon valtajärjestelmään sovellettuna – myös viran institutionaalinen

asema yhteydessä korkeimpaan hallitusvaltaan sekä alisteisessa suhteessa valtionpäämieheen.

Tämä tapahtui vuosien 1917–1919 hallitusmuototaistelun sivujuonteena sen poliittisten ratkaisujen seurauksena. Oikeuskanslerin virka-aseman säännösperusteiden jatkuvuus itsevaltaisesta monarkiasta vuoden 1919 hallitusmuotoon oli mahdollista suunnitella ja vahvistaa niiden poliittisten valtaoikeusnäkemyksen perusteella, jotka pyrkivät hallitusvallan vahvan aseman jatkuvuuteen uudessa valtiomuodossa ja jotka lopulta ilmenivät tasavallan presidentin laajoina toimivaltuuksina vuoden 1919 hallitusmuodossa. Oikeuskanslerin virka-asemaa koskevan sääntelyn sisältö oli siten ensi sijassa seurausta hallitusmuototaistelun ydinkysymyksestä, keisarin valtaoikeuksien jatkuvuudesta vahvalle valtionpäämiehelle.

Kun eduskunnan ja oikeuskanslerin institutionaalinen yhteys ilmeni vuoden 1919 hallitusmuodon valtaoikeusjärjestelmässä pääosin autonomian ajan sääntelyn ja käytäntöjen mukaisena, sisällissodan vaikutukset valtionpäämiehen ja valtioneuvoston tosiasiallisenkin toimivallan laajenemiseen lisäsivät oikeuskanslerin virka-aseman yhteyttä korkeimman hallitusvallan käyttöön ja siten vahvistivat jatkuvuutta senaatin hallintoperinteeseen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen osalta asetelma muodostui samoista syistä päinvastaiseksi: oikeusasiamiehen virka oli uusi instituutio ilman aiemman säännösperustan ja hallintokäytäntöjen jatkuvuutta sekä yhteydessä valtio-orgaaniin, jonka merkitys oli olennaisesti heikentynyt sisällissodan lopputuloksen sekä sen seurauksena syntyneen hallitusmuotosäännösten myötä.

Tässä tilanteessa valtioneuvoston oikeuskanslerin toiminta keskittyi tutkimustehtävän tarkoittamin osin 1920-luvun alkuvuosina senaatin prokuraattorin tehtävien modernisoituihin vastineisiin valtioneuvostossa: ennakkovalvontaan, valtioneuvoston istuntojen valvontaan sekä tehtäviin tasavallan presidentin ja valtioneuvoston neuvonantajana.

Tutkimuksen keskeinen tulos, valtioneuvoston oikeuskanslerin säännösperusteisen virka-aseman ja alkavien hallintokäytäntöjen riippuvuus ja muovautuminen hallitsijakeskeisen valtaoikeusperinteen mukaan sekä aiemmassa hallintohistoriassa että vuoden 1919 hallitusmuodossa, altistaa siten oikeuskansleri-instituution selkeästi myöhemmin esitetylle, alussa viitatulle kruununjuristikritiikille, jonka oikeutusta tosin on mahdollista yksityiskohdaisesti arvioida vain pitkäaikaisemmin instituution tosiasiallista toimintaa tarkastelevan tutkimuksen perusteella.

Keskeiseksi nousevat tällöin kysymykset siitä, missä määrin vuoden 1919 hallitusmuodon oikeuskansleri-instituutio oli etääntynyt historiallisesta syntytästään, säädännäisoikeudellistuvan valtion itsevaltiaan tarpeista laa-

jentaa ja oikeuttaa vallankäyttöään avustajansa, kruununjuristin oikeudellisen asiantuntemuksen keinoin. Kun Ruotsi alkoi vuoden 1809 hallitusmuodon ja sitä seuranneen kehityksen myötä siirtyä itsevaltiuden perinteistä kohti edustuksellista monarkiaa, oikeuskansleri-instituutio muuntui vähitellen osaksi uudistuvaa valtiopäivien ja hallituksen toimivaltajakoa.

Autonomisessa Suomessa itsevaltiaan laillisuusvalvojan perinteet sen sijaan jatkuivat kustavilaisten perustuslakien tarkoituksenmukaisuuden ja hyväksyttävyyden myötä. Rajamaan kaksoishallintojärjestelmässä prokuraattorin tehtävät kohdentuivat autonomian säädännäisoikeuden valvontaan mutta hänen institutionaalinen asemansa oli autonomian loppuun asti yksinomaan keisarin kädessä. Kun autonomian valtioelinten toimivalta-asetelman uudistaminen lähtökohtaisesti kilpistyi venäläisen itsevaltiuden muuttumattomuuteen, vuoden 1919 hallitusmuodon järjestelmään siirryttiin suurelta osin vaila valtiollisen vallanjaon ja laillisuusvalvonnan riippumattomuuden perinteitä.

Tällöin prokuraattorin virka-aseman säännösperustan ja hallintokäytäntöjen sopivuus ja sovittaminen toimeenpanovaltakeskeiseen, presidentiaaliin järjestelmään vuoden 1919 hallitusmuodossa altisti oikeuskansleri-instituution myöhemmän kruununjuristikritiikin ydinkysymykselle oikeuskanslerin suorittaman laillisuusvalvonnan tarkoituksesta ja mahdollisuuksista. Itsevaltiuden laillisuusvalvonnan keskeinen sisältö, itsevaltiaan tahdon juridisointi ja sen toteutumisen valvonta, saattoi modernisoidussa muodossaan ilmetä tasavallan presidentin vahvojen valtaoikeuksien sekä oikeuskanslerin hänelle alisteisen aseman seurauksena.

Siten oikeuskanslerin virka-aseman sinänsä laajoja valtaoikeuksia ylimmän valtiollisen vallankäytön laillisuuden valvojana jäi rajoittamaan riippuvuus keskeisestä valvonnan kohteesta, tasavallan presidentistä, jonka oikeudellinen vastuunalaisuus oli presidentin laajan toimivallan yhteydessä hyvin suppea. Tätä rajoittuneisuutta saattoivat instituution vakiintuessa lisätä muut aiemmalta ajalta periytyvät piirteet, ennen muuta korostettu kiinnittyminen valtioneuvoston yhteyteen sekä parlamentaarisen valvonnan puuttuminen lähes täysin. Valtioneuvoston oikeuskansleri oli virka-asemaltaan hyvin monilta osin yhtä vahva ja heikko kuin keisarillisessa senaatissa toiminut edeltäjänsä.

Uudet tutkimuskohteet

Tutkimuksen edellä esitetyt johtopäätökset suuntaavat mielenkiintoa tutkimustehtävää sekä ajallisesti jatkaviin että asiallisesti laajentaviin kysymyk-

siin. Aiempaan akateemiseen perustutkimukseen mm. valtiosääntöoikeuden ja -historian sekä poliittisen historian alalla voisi tämän tutkimuksen pohjalta mielenkiintoisella tavalla liittyä ainakin sen selvittäminen,

1) miten oikeuskansleri-instituutio säännösperusteisesti ja toiminnallisesti kehittyi vuoden 1919 hallitusmuodon voimaantuloa seuranneina kahtena vuosikymmenenä ja mitkä olivat kehityksen syyt ja yhteydet aiempaan historiaan; tämä tarkastelu tai erillistutkimus voisi sisältää myös oikeuskanslerin virka-aseman syyttäjä- ja tuomioistuinlaitokseen nähden, jolloin mm. 1930-luvun alun poliittisiin prosesseihin ja poikkeuslainsäädäntöön liittyvät aiheet liittyisivät tutkimuksen piiriin,

2) millaiseksi ja mistä syistä oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen keskinäinen asema muodostui esim. kohdassa 1) tarkoitettuna ajanjaksona; tutkimukseen liittyisivät yhteydet oikeusasiamiestä koskevaan erityistutkimukseen sekä muuhun valtiosääntöoikeudelliseen ja oikeushistorialliseen tutkimukseen,

3) millaiseksi ja mistä syistä oikeuskanslerin virka-asema esim. tämän tutkimuksen rajaamin osin on muodostunut myöhempien, nykypäivään ulottuvien valtiosääntöuudistusten yhteydessä ja sovellettujen hallintokäytäntöjen myötä.

Kaikissa esimerkinomaisesti edellä mainituissa tutkimustehtävissä vertailukohtana voisivat olla tämän tutkimuksen tulokset mm. oikeuskanslerin virka-aseman jatkuvuuden luonteen ja syiden suhteen.

SUMMARY

The Scope of the Research

From 1919 to 1922 legislation was adopted in Finland in which the Office of the Chancellor of Justice of the Council of State was defined. According to this legislation the Office had three main groups of duties: 1) the functions of the Chancellor of Justice with regard to the President of the Republic, the Council of State and the Parliament; 2) the functions with regard to the courts and the prosecutors and 3) other functions especially with regard to the legal security of citizens.

The task of the research is to examine the inception and development of the office during the period immediately connected to the process of independence in Finland. The research has been limited to cover the first group of duties mentioned above, i.e. the position of the Chancellor of Justice in relation to the President of the Republic, the Council of State and the Parliament.

Methodology

The methodological approach of the research divides the research into three phases uniting and supporting each other in their conclusions. Firstly, the relevant changes of legislation and administrative practices during the time relevant to the research have been examined according to the order of the duties of the office. Thereafter the motives for the changes as well as the relevant explanatory trends for the changes have been reviewed. Following this section of studying the whole of legislative history, the broader ideological context as well as the political and social motives explanatory

to it have been analysed. Through this method the formation of the Office of the Chancellor of Justice has been researched in a chronological order for each duty of the office, and the research has been further focused by questioning the background of the authority appearing in the regulation of the duties as well as in the application of the regulations themselves.

The Structure of the Research

The research work has been divided into six main parts, the introduction, four main chapters and the conclusions.

The introduction contains international comparisons to facilitate deeper analysis of the origins of the Office of the Chancellor of Justice and describes the history of the predecessors of the office in Sweden-Finland and during the Autonomy era. The introduction concentrates on examining the features from that period which are relevant to the later developments more specifically reviewed in the following main chapters.

The first main chapter forms the nucleus of the research: it contains the analysis of the formation of the duties of the Chancellor of Justice during 1917–1919. The analysis concentrates especially on the development of the regulations for the appointment procedures, advisory duties, legal and political responsibility and impeachment procedures with regard to the office. The examination of historical-ideological perspectives significant to the research is included in the section covering the appointment procedures.

In the second main chapter the development of the *de facto* office, i.e. administrative practices have been examined particularly with regard to analysis of the continuity elements between the office and its predecessors.

In the third main chapter the mutual constellation of the offices of the Chancellor of Justice and the Parliamentary Ombudsman during the years relevant to the research has been reviewed to reach a conclusion on the impact of this constellation on the development of the *de facto* office of the Chancellor of Justice.

The fourth main chapter includes an analysis of the significant further regulation of the office of the Chancellor of Justice developed at the beginning of 1920s with concluding remarks connected to the contents of the previous main chapters.

The final part of the research, the conclusions, presents the concentrated results of the research as well as references for further research.

Summary of Conclusions

The Origins of the Office and the Administrative Functions of the Chancellor of Justice of the Council of State – The Age of Sweden-Finland and the Autonomy

The office of the Chancellor of Justice (with varying titles) was developed gradually during the latter part of 17th century as a part of the new division of the highest powers of the state in Sweden-Finland. The formation of the office was closely linked to the struggle for supreme power between the king and the upper aristocracy as well as to the beginning of absolutism.

The development in western continental Europe, especially in France was clearly a model for the road towards absolutism in late 17th century Sweden-Finland. However, the features significant to the reinforcing of absolutism in France were adopted selectively: in Sweden-Finland the hereditary monarchy concluded an agreement between the monarch and the aristocracy securing the strengthening of the central governmental administration and guaranteeing its main offices to the aristocracy as privileges. This arrangement produced a powerful central administration, generated reasons for constructing it by legislative acts and created within it a struggle for power which help to explain the development, necessity, character and positions of the ombudsmen, monarch's advisers and assistants in this struggle.

As the administration became increasingly juridical and legislative acts formed an essential backbone of the governmental system, as well as an instrument in the struggle for supreme power, Sweden-Finland could be classified by an increasingly rational system of authority in which the system of powers was justified by legislation and carried out by new experts in administration. Under this situation the strengthening absolutism pushed for the creation of new legislation purposeful to its aims. At the same time, the supervision of the application of this legislation, according to the sovereign's wishes, became concrete. The renewal and codification of legislation started by the monarch in 1686, as well as the impact of the king's ombudsmen in the summonses aimed at returning to the crown large parts of the landed property of the upper aristocracy, manifested this development, which weakened the position of the upper aristocracy, and to which the formation of the office of the king's highest ombudsman, the predecessor of the Chancellor of Justice, was directly linked.

As the struggle for supreme power in the late 17th century had ended in victory for the king, his need to control the functions of the central

administration occupied by the aristocracy became increasingly important. For the continuity of absolutism, it was purposeful and necessary to supervise the application of legislation according to the sovereign's wishes. Furthermore, for this purpose and as a logical continuation of the earlier system of ombudsmen, it was reasonable to form a new office of the king's highest ombudsman with specific duties to assist the sovereign in the regulation and supervision of the increasingly juridical administration.

The office of the highest ombudsman as an assistant and representative of Charles XII included various duties: the highest ombudsman acted as king's adviser and supervisor of legal administrative practices, as a supervisor of prosecutors and courts and as the highest prosecutor. In all these functions the highest ombudsman acted explicitly according to the traditions of absolutism, solely on behalf of the king. The highest ombudsman was unambiguously the king's lawyer and his legal supervision was the supervision of the application of the king's wishes.

The new constitution and its governmental system during the Era of the Estates focused the duties of the king's highest ombudsman, now named the Chancellor of Justice, according to the increased powers of the Diet. In the last phase of this development the king's highest ombudsman was transformed into a trustee appointed by the Estates.

The abrupt changes of the Gustavian era on the legislation and administrative practices of the Era of the Estates returned the Chancellor of Justice into commune with the king, as the Chancellor was appointed by the king and acted as his assistant and representative. The Gustavian constitution and further legislation given according to it specified the former position of king's highest ombudsman with the specific duties of the Gustavian Chancellor of Justice. These duties were, in regard to the highest governmental power, divided into two categories: 1) the general supervisory functions of the Chancellor in supervising the application of legislation and official duties, including a specific duty to report on the supervisory activities to the king and 2) a duty of presence and supervision in the presentation of legal affairs to the king, including a specific duty to supervise the protocols of the presentations.

In the Gustavian grouping of governmental powers the Chancellor of Justice carried out his duties, exclusively responsible to the king, and appointed by him. The position of the Chancellor in his different functions was thus totally dependent on the sovereign's wishes, which was manifested in the Chancellor's factual role as king's legal adviser in the presentation of legal affairs. As the governmental administrative practices grew to be totally

dependent on the king's wishes, this state of affairs was further accentuated.

The regulatory framework of the office of the Gustavian Chancellor of Justice and its sovereign-centered administrative practices were the essential reference point in the formation of the office of the Procurator of the imperial Government Council of Finland. During the breaking point caused by the Finnish war of 1808–1809 this was particularly due to the fact that the Gustavian constitution formed a significant tool for Finns for the separation of the position of Finland from the government and administration of Russia. The new Swedish constitution of 1809, with its regulations concerning the Chancellor of Justice that differed considerably from the Gustavian regulation entered into force after it could have been applied in Finland. Thus it could not represent an administrative continuity, supporting the Finnish autonomy, and be a model in the formation of the office of the Procurator.

However, due to the new situation the relation of the sovereign and his legal supervisor as regards the supreme power of the state changed immediately at the beginning of the autonomy: under the imperial administration of the autonomy, the Procurator had to be subordinated to the Governor-General (the leading Russian official of the Government Council) who represented the Emperor. On the other hand the office of the Procurator was – according to the Gustavian model – created for the supervision of the administration of the autonomy and also, in principle, the supervision of the legality of the functions of the Governor-General.

Under this situation the factual position of the Procurator was dominated by the dimensions of the governmental system of the autonomy: according to the regulatory framework of his office the Procurator was the highest supervisor of the application of the Finnish legislation, supporting the separate nature of the autonomy, but also an immediate subordinate of the highest Russian official representing the Emperor, whose continuity in the office was solely dependent on the Emperor's wish.

This essential feature, dominating the factual position of the Procurator of the imperial Government Council (later the Senate), a transformation of the Gustavian king's lawyer produced by the double-governance of the autonomy, created – as the regulative framework of the office remained essentially the same during the whole era of the autonomy – those traditions and practices for supervisory activities that became the reference point for the formation of the office of the Chancellor of Justice of the Council of State during 1917–1919.

When the revolution of spring 1917 in Russia started the drafting of a new constitution for Finland, these traditions and administrative practices

manifested themselves in the constellation in which the actual office of the Procurator was tightly subordinated to the Emperor and the Governor-General. While the regulations concerning the appointment procedures and responsibility of the Procurator accentuated the institutional connections and the dependence of the office on the Emperor, the actual functions of the Procurator, with regard to the highest governmental power, focused on the supervision of the sessions and procedures of the Senate and – according to the wishes of the Governor-General – advisory duties with regard to the Governor-General. In the last phase of the autonomy, the period of Russian Procurators clearly showed these trends in the actual development of the office.

With regard to the Finnish Parliament, the Procurator was explicitly the legal supervisor of the Senate, appointed by the Emperor, and the only link between the office and the Parliament materialized through the reports given by the Procurator to the Parliament. During the periods of Russianisation in the autonomy, this duty was abolished.

The Inception of the Office of the Chancellor of Justice of the Council of State

The drafting of a new constitution, especially the functions of a new committee set up by the Senate for this purpose, the so-called constitutional committee, which started after the Declaration of March 1917, was strongly based on the history described above. In drafting a new constitution for the strengthening of the autonomy, and later for independence, the most essential factor for the future office of the Chancellor of Justice was – as earlier – its connection with the competences of the Head of the State and the Parliament. In this situation the regulation of the appointment procedures played the crucial part in the future development.

As a derivative of the regulations formulating the competences of the highest institutions of the state this process had two main phases: 1) the period of parliament-centered drafting procedures in 1917 based on the parliamentary majority of the social democrats and the Agrarian League and manifesting itself in the views on the essential role of the Parliament in both appointing the Chancellor of Justice and controlling his responsibility in office and 2) the period of the drafting procedures after the independence, starting after the civil war, and connecting the office of the Chancellor of Justice clearly with the strong position of the Head of the State, the Monarch or the President of the Republic.

During the first period there were two constitutional interpretations concerning the appointment procedures of the Chancellor of Justice, based on the differing views on the rights of the Senate and the Parliament to use the authority of the sovereign which had ceased to exist, i.e. the Emperor. The view supporting parliament-centered interpretations saw the Parliament also entitled to use imperial authority in regard to the highest appointment procedures. As part of this view, the parliamentary majority of the mainly social democrats and the agrarians planned to regulate the appointment procedures of the Chancellor of Justice specifically on the basis of the so-called "Act of Powers", an act accepted by the Parliament in the summer of 1917 transferring supreme imperial powers to Parliament.

The second view, adopted by the majority of the constitutional committee supporting the government-centered interpretation, emphasized that the imperial competence, which was temporarily transferred to the so-called temporary government of Russia, belonged during the interregnum – before the entering into force of a new constitution – to the Finnish government, the Senate. In the new constitution the competence should then have belonged to the Head of the State. This view which was also evident in the constitutional proposals made by the constitutional committee was clearly based on the Gustavian-imperial tradition in which the competence to appoint the highest officials was exclusively reserved for the Head of the State.

Due to the political developments during the late autumn of 1917 the competence of the Senate actually grew also to include also the imperial competence to appoint the highest officials. However, the explicit choice concerning the regulation of the appointment procedures of the Chancellor of Justice remained unmade until the end of the civil war, and the new period of drafting the constitution following the impact of the war.

During the second period, the impact of the civil war e.g. on the position and the composition of the Parliament concentrated the authority for deciding the institutional dimensions of the office of the Chancellor of Justice solely onto the Head of the State. The government-centered view on the authority to appoint the Chancellor of Justice was, after the war, divided only on the question as to the king or the President of the Republic would be carrying out the authority.

When the institutional connection of the Chancellor of Justice to the constellation between the Head of the State and the Parliament was thus decided, the struggle between monarchists and republicans about the form of government defined the contents of the office of the Chancellor. As the struggle took place between two different constitutional systems, but still

closely linked together by government-centered views, the details of the position of the Chancellor of Justice were formed as derivatives of the main regulations of the constitutional proposals. In this situation the office of the Chancellor was outlined similarly both in the monarchical and republican proposals precisely because of the connection of the proposals to the Gustavian-imperial regulations and their traditional application.

The immediate connection of monarchical proposals to the Gustavian constitution was evident in the regulations concerning the duties of the Chancellor of Justice as the monarch's legal supervisor and adviser. While the monarchistic Chancellor was explicitly the monarch's lawyer also during his duties in the Council of State (the governmental organ following the Senate) his republican counter-part was the Chancellor of Justice of the Council of State appointed by the President of the Republic, with duties to supervise the functions of the President as well. In the constellation between the government and the Head of the State, the republican Chancellor was connected to both of them with the competence to supervise the functions of both.

This solution represented the ideas of the division of balanced powers typical to republican proposals, but did not change the evident features of continuity from the Gustavian-imperial tradition: the Chancellor was almost completely outside of parliamentary control, the Head of the State decided the possible impeachment procedures against the Chancellor as well as having the sole and unrestricted right to appoint and depose the Chancellor, which created an actual dependence between them.

The history of the regulations covering the legal and parliamentary responsibility of the Chancellor of Justice made a temporary exception of the defeat of the parliament-centered views on the office of the Chancellor. In accepting the "Act of Powers" in the summer of 1917, the Parliament had also accepted changes to the old constitution which gave to Parliament the competence to put questions and interpellations also to the Procurator. The actual method to use these powers was planned to be specified as part of the application of the "Act of Powers".

Due to political developments in the autumn of 1917, this trend, towards a closer connection between the Procurator and the Parliament, lost its opportunities and the constitutional changes already made remained as a dead letter in the constitution. As the legal responsibility of the members of the government and the Procurator was regulated in a specific act, the responsibility of the Procurator for his duties to the Parliament was in the constitutional proposals – and finally in the new constitution of 1919 – after the civil war restricted to a legal dimension.

According to the systematics of both monarchistic and republican constitutional proposals, this meant that the opportunity for the Head of the State and Parliament to react in regard to the functions of the Procurator-Chancellor of Justice were different. While the Parliament could apply only the specific regulation concerning legal responsibility and influence the possible impeachment procedures, the Head of the State could make the responsibility actual by using his competence to depose the Procurator-Chancellor of Justice or to begin the impeachment procedures against him.

The constitutional changes accepted by the Parliament in the summer of 1917 enlarging the responsibility of the Procurator-Chancellor of Justice remained formally valid until the end of the 1920s. After the civil war, the political structure of the Parliament was however very different from the situation in July 1917, and after the entering into force of the new constitution in 1919 the yearly reports given by the Chancellor of Justice to the Parliament became the only actual connection between the Chancellor and the Parliament. The constitutional dead letter about parliamentary questions and interpellations to the Chancellor was formally abolished in 1928.

Administrative Practices

As the new constitution in 1919 contained basically the old regulations of the office of the Procurator of the Senate, fitted into the presidential systematics of the new constitution, there was a strong continuity in administrative practice. The actual transformation from the era of autonomy to the institution of the Chancellor of Justice of the Council of State was in practice therefore in many ways almost invisible.

During the exceptional period in office of P.E. Svinhufvud there were no new practices formed that could have diverted the connections of the office with the highest governmental power. During the period of the other holder of the office relevant to the research, Axel Charpentier, the continuity of the office from the practices of the autonomy era was very evident and was accentuated by Charpentier's personal links to the autonomian practices of the office of the Procurator.

The duties of the Chancellor of Justice focused on advisory functions in the Council of State and – according to the wish of the President – for the President of the Republic. The traditional duties from the autonomy era, detailed specifically at the beginning of the 1920s, consisted in quantity mostly of the formal-technical supervision of governmental functions. These

tasks and the preliminary supervision of the material for the sessions of the Council of State emphasized the duties of the Chancellor mainly as the lawyer of the government.

Summa summarum

The office of the Chancellor of Justice of the Council of State founded as part of the constitution of 1919 was a new institution only with regard to its name. Originating from Gustavian regulation and administrative practices, and having been transformed in the specific central administration of the autonomy, the office of the highest governmental supervisor was transferred with its essential parts to the new constitution and specific regulations of independent Finland. Simultaneously the institutional position of the office, connected to the government and subordinated to the Head of the State, was – fitted to the presidential systematics of the constitution – adopted.

This happened as a secondary feature of the political struggle for a new constitution in 1917–1919. The continuity of the regulation of the office was made possible to plan on the basis of political views which strove for a strong continuity of strong governmental powers in the new constitution and manifested themselves as the wide competence of the President in the constitution of 1919. The contents of the regulation of the office resulted thus primarily from the main issue of the constitutional struggle, the continuity of imperial powers for a strong Head of the State.

As the institutional connection between the Parliament and the Chancellor of Justice appeared in the systematics of the constitution of 1919, mainly according to the autonomian regulation and practices, the impact of the civil war on the factual increase in the powers of the government also reinforced the connection of the office of the Chancellor with the government and thus strengthened the continuity of the administrative practices of the autonomy era.

With regard to the Parliamentary Ombudsman, the constellation became, for the same reasons, the opposite: the office of the Ombudsman was a new institution without previous regulatory framework or administrative practices. Furthermore, the office was connected to an institution significantly weakened by the civil war and the constitution of 1919, the Parliament.

In this situation the (relevant to the research) functions of the Chancellor of Justice of the Council of State in the early 1920s concentrated on the

modernized duties of the Procurator: the preliminary supervision and supervision of sessions of the Council of State as well as the duties as a legal adviser for the President of the Republic and the Council of State.

Thus the, as such, large powers of the office of the Chancellor of Justice remained restricted by the formal and factual dependence on the essential target of his supervisory activities, the President of the Republic, whose legal responsibility according to the new constitution, was very limited. This restrictiveness could be deepened by the earlier history of the predecessors of the office, by all the explicit attachments of the office to the government, and the almost complete lack of parliamentary control. The office of the Chancellor of Justice of the Council of State was in many ways as strong and weak as its predecessor in the imperial Senate.

LIITTEET

LIITE 1) Tutkimukseen liittyvä keskeinen säädösaineisto

A) SUOMEN SUURIRUHTINAANMAAN ASETUS-KOKOELMA 1892

N:o 30

Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus
sisältävä ohjesäännön Keisarilliselle Suomen Senaatille.
Annettu Helsingissä, 13 p:nä Syyskuuta 1892.

Me Aleksander Kolmas, Jumalan Armosta, koko Wenäjänmaan Keisari ja Itsevaltias, Puolanmaan Tsaari, Suomen Suuriruhtinas, y. m., y. m., y. m. Teemme tietäväksi: Koska se Ohjesääntö, jonka Hänen Majesteettinsa Keisari Aleksander Ensimmäinen, muistossa Autuain, 18 (6) p:nä Elokuuta 1809 antoi hallituskonselille, nykyään Suomen Senaatille, vähitellen useampien sittemmin ilmestyneitten asetusten ja armollisten määräysten kautta on erinäisissä osissa muuteltu ja nykyään asiasta voimassa olevain, niin hyvin Senaattia kuin Kenraalikuvernöörin tehtäviä Senaatin puheenjohtajana sekä Prokuraattorin virkatoimintaa koskevain säännösten yhteenasettaminen on katsottu tarpeelliseksi, sen ohessa että maan yhä jatkuva kehitys on vaatinut muutamia muutoksia Senaatin sisällisessä järjestyksessä, olemme Me nähneet hyväksi, säilyttäen mainitun Ohjesäännön pääperusteet, täten armossa vahvistaa seuraavan uudistetun ohjesäännön Suomen Senaatillemme:

Ensimmäinen Osa.

Keisarillisen Suomen Senaatin kokoonpanosta.

I Luku.

Yleisiä sääntöjä.

1 §.

Suomenmaan korkein sisällinen hallitus on uskottu Keisarilliselle Suomen Senaatille, joka sijaitsee maassa. Senaatissa on kaksi Osastoa: Oikeusosasto ja Talousosasto. Talousosastossa on:

1. Oikeus-toimituskunta;
2. Siviili-toimituskunta;
3. Valtiovarain-toimituskunta;
4. Kamari-toimituskunta;
5. Sotaasiain-toimituskunta;
6. Kirkollisasiain-toimituskunta;
7. Maanviljelys-toimituskunta;
8. Kululaitos-toimituskunta;
9. Kauppa- ja Teollisuus-toimituskunta, ja
Talousosaston kanslia.

Senaatin istunnot ovat:

Yhteinen täysi-istunto eli molempain Osastojen yhteinen kokous, yleiset kokoukset kummassakin Osastossa sekä jaostokokoukset Osastoissa.

2 §.

Yhteisessä täysi-istunnossa johtaa Kenraalikuvernööri puhetta. Yhteinen täysi-istunto käsittelee ainoastaan sellaisia juttuja ja asioita, jotka armollisesta käskystä sen käsiteltäväksi jätetään.

Kenraalikuvernööri on myös Puheenjohtajana kummankin Osaston yleisissä kokouksissa, vaan on läsnä istunnoissa ainoastaan silloin kuin hän sen tarpeelliseksi näkee. Kenraalikuvernöörin poissa ollessa johtaa puhetta Varapuheenjohtaja.

3 §.

Kummassakin Osastossa on vähintään kymmenen senaattoria, joista yksi on vara-puheenjohtaja ja muut jäseniä Osastossa. Senaatin virkamiesten luku kuin myös virkoja seuraava palkkaus määrätään armollisesti vahvistetussa vuosirahan-säännössä.

4 §.

Senaatin vara-puheenjohtajain ja jäsenten valitseminen ja nimittäminen kuuluu Hänen Majesteetilleen Keisarille. Ne valitaan maassa syntyneistä suomalaisista miehistä tahi sellaisista henkilöistä, jotka ovat vakinaisesti maassa asuvia ja ovat saaneet Suomen kansalaisoikeuden.

Taloussaston jäsenistä valitsee Keisarillinen Majesteetti päällikön jokaiselle Osaston Toimituskunnista.

Kaikkien Oikeusosaston senaattorien sekä Oikeustoimituskunnan päällikön ja vähintäänkin kahden Taloussaston senaattorin pitää olla lainoppineita sekä kokeneita ja taitavia tuomarintoimissa.

5 §.

Ne virkamiehet, jotka senaattoreiksi määrätään, eroitetaan sen ohessa niistä viroista, mitkä heillä on, jollei heidän, Hänen Majesteettinsa erinäisestä armollisesta määräyksestä, tule näitä virkoja senaattorintoimen ohella edelleen hoitaa.

6 §.

Vara-puheenjohtajat ja jäsenet nimitetään kolmeksi vuodeksi. Jos sillä aikaa virka joutuu avoimeksi, määrää Hänen Majesteettinsa Keisari toisen senaattoriksi poistuneen sijaan.

7 §.

Ennenkuin senaattorien virka-aika päättyy, ilmoittaa Kenraalikuvernööri siitä hyvissä ajoin Hänen Majesteetilleen Keisarille; ja on Hänen Majesteettinsa Keisarin vallassa nimittää aivan uudet senaattorit taikka pysyttää entinen Senaatti, kokonaan tahi joksikin osaksi.

8 §.

Hänen Majesteettinsa Keisari asettaa Senaattiin prokuraattorin ja prokuraattorin-apulaisen, joitten tulee olla lainoppineita.

9 §.

Senaatin esittelijäsihteerit ja kamreerit kuin myös valtionarkiston-hoitajan nimittää Hänen Majesteettinsa Keisari Senaatin esityksestä; ja on se Kirkollisiasiain-toimituskunnan esittelijäsihteereistä, joka on kirkollisiasiain esittelijänä, valittava papistosta. Muut Senaatin virkamiehet asettaa asianomainen Osasto.

10 §.

Senaattorit, Senaatin virka- ja palvelusmiehet sekä kaikki Senaattiin asetettut käskyläiset velvoitetaan rikkomatta salassa pitämään siellä esiintulevat asiat eikä saattamaan äänestyksiä tunnetuiksi tahi liian aikaisin ilmaisemaan tehtyjä päätöksiä.

II Luku.**Senaatin toimivallasta ja asiain käytteystä yleensä.**

11 §.

Senaatin toimivalta käsittää Suomenmaan siviilihallituksen ja taloudenhoidon sekä lainkäyttämisen viimeisessä oikeusasteessa; ne jutut ja asiat eroitettuiina, joitten ratkaiseminen, lain mukaan, suorastaan kuuluu Korkeimmalle vallalle. Semmoisia ovat: kaikkiin ylempiin virkoihin asettaminen, pensioien, armolahjain, kruununtilain ja verojen lahjoittaminen, eräisiin kirkollisiin virkoihin asettaminen, erivapautukset, sikäli kuin niitten antaminen ei ole Senaatille myönnetty, lupa kruununtilojen vaihtamiseen, ja yleensä kaikki, josta, voimassa olevain lakien mukaan, Hallitsijan erittäin ja suorastaan tulee määrätä.

Kaikki Korkeimman vallan tutkittavaksi aiotut alamaiset hakemukset ovat, jos ei erittäin ole toisin säädetty, Senaattiin annettavat.

12 §.

Senaatti ei saa omin luvuin säätää uutta maksua tai mitäkään verotusta, eikä myöskään määrätä minkäänlaisista menoista, joita varten ei ole määrärahoja vahvistetussa vuosirahan-säännössä, koska ei mikään ylimääräinen meno saa tapahtua muutoin kuin Keisarillisen Majesteetin nimenomaisesta käskystä.

13 §.

Yleensä ei Senaatilla ole valtaa mihinkään lainsäätämistoimeen. Sen toimenpiteet rajoittuvat jo annettujen lakien määräyksiin, ilman mitäkään oikeutta niitä muuttaa, selittää, vielä vähemmin kumota.

14 §.

Kuitenkin on Senaatilla valta Hänen Majesteetillensa ilmoittaa tarpeelliseksi katsottuja lainsäätämistoimia ja selityksiä johonkin aikaisemmin annettuun asetukseen tahi lakien määräykseen.

15 §.

Senaatti ottaa käsiteltäväkseen asioita kuvernöörien ja muitten ylhäisempien virkamiesten ilmoituksesta, taikka yksityisten hakemusten ja valitusten johdosta, kuin myös ne asiat, joita Kenraalikuvernööri joko itse taikka Hänen Majesteettinsa käskystä Senaatille jättää.

16 §.

Koska Senaatti ei saa käyttää muuta valtaa kuin minkä Hänen Majesteettinsa Keisari on Senaatille uskonut, niin ovat kaikki sen toimituskirjat ja päätökset Hänen Majesteettinsa Keisarin Korkeassa Nimessä annettavat. Jos toimituskirja perustuu Hänen Majesteettinsa Keisarin omaan päätökseen, on se myöskin mainittava. Senaatin päätösten ja tuomioitten ynnä muitten toimituskirjain kaavat ovat erityisen määräyksen kautta vahvistetut.

17 §.

Kannekirjain ja hakemusten, jotka Senaattiin annetaan, pitää oleman Keisarilliselle Majesteetille asetetut.

18 §.

Asioita Senaatissa käsiteltäessä noudatetaan laillista oikeudenkäynti-järjestystä. Semmoisessa asiassa, joka on valmisteltu jossakin Senaatin Talousosaston Toimituskunnassa, on saman Toimituskunnan päällikön ensin lausuttava mielensä.

19 §.

Senaatin toimituskirjain alle kirjoittavat nimensä kaikki ne senaattorit, jotka asian käsittelyssä ovat läsnä olleet ja päätöksen tekemiseen osaa ottaneet.

20 §.

Karttapaperin käyttämisestä ja Senaatin toimituskirjain maksuista on erittäin säädetty.

21 §.

Senaatin kummankin Osaston asiana on, yksissä neuvoin Kenraalikuvernöörin kanssa, laatia itselleen työjärjestys.

III Luku.

Kenraalikuvernöörin tehtävistä Senaatin puheenjohtajana.

22 §.

Kenraalikuvernöörin tärkein tehtävä Senaatin puheenjohtajana on valvoa joutuisaa oikeuden käyttämistä, lakien ja asetusten noudattamista ja että Keisarikunnan Majesteetin käskyt täytäntöön pannaan.

23 §.

Siviili-riitaasioita tutkittaessa ei Kenraalikuvernööri ota osaa Oikeusosaston päätöksiin eikä myöskään ole läsnä Osaston istunnoissa, paitsi kun hän jonkin asian erinomaisen tärkeyden ja riitelevien siitä riippuvan oikeuden vuoksi sen tarpeelliseksi katsoo. Kuitenkin tulee hänen prokuraattorin kautta alati pitää vaaria siitä, että sellaiset asiat säädetyssä oikeudenkäymis-järjestyksessä käytellään ja joutuisasti ratkaistaan, voimassa olevia lakeja ja asetuksia siinä tarkoin noudattamalla.

24 §.

Rikosasioita esiin tullessa ottakoon Kenraalikuvernööri osaa niitten ratkaisemiseen, niin hyvin mitä pääasiaan kuin oikeudenkäynti-järjestykseen tulee.

25 §.

Kenraalikuvernööri allekirjoittaa kaikki ne päätökset, joihin hän puheenjohtajana on osaa ottanut.

26 §.

Olkoonpa Kenraalikuvernööri Senaatissa ollut osallisena asian käsittelemisessä tahi ei, on hänellä valta Hänen Majesteetilleen Keisarille antaa alamaisia muistutuksia Senaatin päätöstä vastaa, sen kuitenkaan estämättä päätöksen toimeen panemista.

27 §.

Senaatin Yhteisessä täysi-istunnossa tahi sen Osastoissa tehdyt päätökset, jotka ovat alistettavat armollisesti vahvistettaviksi, jätetään sitä varten Kenraalikuvernöörille.

28 §.

Kaikki Keisarillisen Majesteetin käskykirjeet ja määräykset Senaatille vastaanottaa sen puheenjohtaja, Kenraalikuvernööri, joka antaa ne asianomaiseen Osastoon.

29 §.

Ehdotukset sellaisiin avonaisiin virkoihin, joihin Hänen Majesteettinsa Keisari asettaa, annetaan, asianomaisen Osaston ne tarkastettua, Kenraalikuvernöörille, joka ne, ynnä oman lausuntonsa kanssa, alamaisuudessa lähettää Hänen Majesteettinsa ratkaistavaksi.

30 §.

Sellaisista virkanimityksistä, jotka, tämän ohjesäännön ja erityisten asetusten mukaan, ovat Senaatin asiana, hankitaan Kenraalikuvernöörin lausunto, kun hän ei ole ollut läsnä asiata Senaatissa käsiteltäessä. Jos Kenraalikuvernöörillä on toinen mielipide kuin Senaatin enemmistöllä, lykätään asia Hänen Majesteettinsa tutkittavaksi.

31 §.

Kenraalikuvernöörin on katsottava, että Senaattiin tulleet asiat oikein käsitellään, ja tarkastaa hän sitä varten ne luettelot, jotka 54 §:n mukaan prokuraattorin kautta hänelle annetaan.

Nämä luettelot lähettää Kenraalikuvernööri viimeistäänkin kuukauden kuluessa siitä, kuin hän niistä on tiedon saanut, Hänen Majesteetilleen Keisarille.

32 §.

Jos Kenraalikuvernööri näitä luetteloja tarkastaessaan havaitsee jotakin epäjärjestyttä tapahtuneen oikeudenkäymis-asiain käsittelemisessä tahi niitä tarpeettomasti viivytetyiksi, taikka myös että joku vangittu henkilö on saanut syyttömästi kärsiä, niin käskee hän prokuraattoria ryhtymään siihen toimeen, mihin laki ja ilmaantuvat asianhaarat saattavat aiheutta antaa.

33 §.

Kenraalikuvernööri määrää päivät Yhteisen täysi-istunnon kokouksille ja Talousosaston sekä yleisille että jaostokokouksille.

34 §.

Ennen jokaista Yhteisen täysi-istunnon tahi Talousosaston kokousta saapi

Kenraalikuvernööri asianomaisen esittelijän allekirjoittamat listat niistä asioista, jotka ovat esiteltäviksi valmistetut.

IV Luku.

Senaatin vara-puheenjohtajista ja jäsenistä.

35 §.

Vara-puheenjohtajan tulee olla Kenraalikuvernöörille avullisena töitten johtamisessa ja johtaa hän Kenraalikuvernöörin poissa ollessa puhetta Osastossa.

36 §.

Vara-puheenjohtajan tulee valvoa yleistä järjestystä Osastossa ja asiain oikeata käsittelemistä. Vara-puheenjohtajan on määrättävä Osaston kokousten aika, jollei Kenraalikuvernööri sitä tee, sekä järjestettävä asiain esittelemisen.

Vara-puheenjohtajan ollessa poissa tahi jäävinalaisena, astuu ensimmäinen läsnä oleva jäsen hänen sijaansa.

37 §.

Vara-puheenjohtajan tulee määrätä jäsenet virantoimitukseen jaostoihin sekä johtaa puhetta jommassakummassa jaostossa. Toisessa jaostossa johtaa puhetta Osaston ensimmäinen jäsen. Jos jonkin asian valmistamista varten huomataan tarpeelliseksi valiokunnan asettaminen Senaatin jäsenistä, on vara-puheenjohtajan ne valitseminen.

38 §.

Taloussosaston vara-puheenjohtaja ratkaisee virastojen esitykset useampien Suomen asetuskokoelman kappalten saamisesta, määrää Senaatin kirjapainolle tarvittavat varat maksettavaksi sekä pitää päävaaria Taloussosaston kansliasta kuin myös senaatintalosta ja kaikesta mitä siihen kuuluu, jossa hänellä on lähinnä apuna senaatin-taloudenhoitaja; määrää yleisten rakennusten ylihallituksen kautta senaatintalossa pidettävistä vuosikatselmuksista; kirjoittaa luettelon Senaatin molempain Osastojen ja Prokuraattorin-toimituskunnan tarvekaluista; määrää uusien huonekalujen ja kapineitten hankkimisesta ja vanhempain korjaamisesta sekä ostoksista Osastojen ja Prokuraattorin-toimituskunnan tarpeiksi kuin myös vähemmistä rakennusten korjauksista. Jos

tarvitaan isompia korjauksia, joita ei voida toimittaa vuotuisilla määrärahoilla puihin, tarverahoiksi, vähempiin korjauksiin y. m., on, mainitun ylihallituksen annettua kustannusarvio niitten suorittamisesta, asia jätettävä Senaatin ratkaistavaksi.

39 §.

Oikeusosaston vara-puheenjohtajan tahi, hänen poissa ollessaan, Osaston ensimmäisen jäsenen on, ilman edelläkäynyttä ilmoitusta Osastossa, annettava määräys tässä alempana mainituissa asioissa, jotka eivät vaadi mitään enempää tutkimista, vaan ainoastaan ovat seurauksena voimassa olevista aseuksista tahi annetuista ohjeista, nimittäin:

1) kun virastot tahi virkamiehet, viran puolesta, pyytävät osaa asiakirjoista, joita Osastossa säilytetään;

2) kun yksityiset henkilöt pyytävät saadakseen alkuperäisiä talletustodistuksia, sittenkuin asiat ovat päätetyt, tahi myös sitä ennen asettamaansa takausta vastaan, niin myös kun yksityiset asianomistajat tahi muut henkilöt, kopiata ja kuittia vastaan, anovat Osastoon tulleitten asiakirjain saamista tahi myös niitten lähettämistä asianomaisille virastoille sattuvaa tarvetta varten;

3) kun asianomaiset kuvernöörit ovat lähettäneet takaisin Osaston toimituskirjat, ilmoitukselle ettei varoja maksujen ulossaamiseen ole asianomistajilla ollut, jonka vuoksi ne rekistraattorin tileissä laskusta poistetaan ja toimituskirjat ilman maksuita asianomaisille toimitetaan; niin myös kun karttapaperia, erhekirjoituksen tähden tahi muusta pätevästä syystä, on poisluokun pantava.

40 §.

Oikeusosaston vara-puheenjohtajan tahi ensimmäisen jäsenen tulee allekirjoittaa ne päätökset tahi toimituskirjat, joita tarvitaan kaikissa lähinnä edellisessä §:ssä mainituissa asioissa. Jotta Oikeusosasto kuitenkin alati tietäisi näistä, annetaan Osastolle joka kuukausi luettelot siitä, mitä siten ilman edelläkäynyttä ilmoitusta on toimitettu.

41 §.

Oikeus-toimituskunnan päällikkö ottaa osaa Oikeusosaston kokouksiin tavalla kuin alempana mainitaan.

42 §.

Senaatin vara-puheenjohtajat ja jäsenet saavat joka vuosi Kesäkuun 1 päi-

vän ja Lokakuun 1 päivän välisenä aikana itsekukin kahden kuukauden vapauden, Senaatin määräyksen mukaan.

43 §.

Jos senaattori tämän lisäksi tarvitsee virkavapautta yksityisiä asioitaan varten, jotka eivät siedä lykkäystä, on Kenraalikuvernöörin asiana myöntää sellaista vapautta enintään neljäntoista päivän ajaksi. Jos pitemmän ajan vapautta tahdotaan, on hakemus siitä Senaattiin annettava, Senaatin ja Kenraalikuvernöörin lausuntojen kanssa toimitettavaksi Hänen Majesteettinsa Keisarin ratkaistavaksi.

44 §.

Toimituskunnan-päällikön tulee, Senaatissa siitä tapahtuneen ilmoituksen jälkeen, sinä joutoaikana, jota hän kesällä nauttii, taikka, jos Senaatti näkee siihen syytä olevan, muuna aikana vuodesta, käydä tarkastelumatkalla maassa, tullaksensa niissä asioissa, jotka toimituskunnan vaikutuspiiriin kuuluvat, tuntemaan miten käsketyt hallitustoimet on täytäntöön pantu ja mitä vaikutusta niillä on ollut sekä saadaksensa muita tietoja ja siten voidaksensa paremmin arvostella mitä maan edistymiseksi ja hyödyksi olla saattaa. Siitä, mitä toimituskunnan-päällikkö sellaisella matkalla on tietoonsa saanut ja mikä saattaa Hallituksen huomiota ansaita, pitää hänen Kenraalikuvernöörille ja Senaatille antaa kertomus.

Jos Kenraalikuvernööri haluaa, että joku toimituskunnan-päällikköjen matkoista asetetaan yhteyteen Kenraalikuvernöörin omain tarkastelumatkain kanssa, ovat edelliset tämän mukaan sovitettavat. Kenraalikuvernöörillä on myöskin valta määrätä jonkun senaattorin seuraamaan häntä näillä tarkastelumatkoilla.

45 §.

Ellei vara-puheenjohtajaa tahi senaatinjäsentä, loppuun kuluneen virka-ajan jälkeen, uudelleen kutsuta Senaattiin, taikka jos ei hän, kivulloisuuden tahi saavutetun korkeamman iän tähden, voi edelleen valtion palvelukseen jäädä, suodaan hänelle sellainen pensioni, johon hän, ikä- ja virkavuosiensa nojalla, asetusten mukaisesti on oikeutettu.

V Luku.

Prokuraattorista ja prokuraattorinapulaisesta.

46 §.

Senaatin prokuraattori on suorastaan Kenraalikuvernöörin alaisena ja hänelle avullisena valvomassa sitä, että niin hyvin maan yleistä lakia, kuin myös muita asetuksia, sääntöjä, johtosääntöjä ja erioikeuksia kaikissa virkapaikoissa noudatetaan ja varteen otetaan sekä että jokainen virkamies rehellisesti täyttää velvollisuutensa, niin ettei kukaan, ylhäinen eikä alhainen, ei rikas eikä köyhä, tule laillisessa oikeudessaan mitään kärsimään.

47 §.

Prokuraattorin tulee tarkasti valvoa:

1) että järjestystä ja kuntoa oikeudenkäynnissä ja asiain käyttelemisessä Senaatissa noudatetaan;

2) että Senaatin virkamiehet tarkasti täyttävät velvollisuutensa ja että heidän virkavirheensä lakien ankaruutta myöten tutkitaan ja rangaistaan;

3) että kaikki Senaattiin tulevat asiat asianomaisten virkamiesten toimesta oikein pannaan asianmukaisiin diaareihin, sitten kunnollisesti valmistellaan sekä sen jälkeen, niin joutuisasti kuin mahdollista on ja kunkin asian tärkeyden vaatii, Senaatissa esitellään.

48 §.

Senaatin ja sen Osastojen yleisissä kokouksissa tulee prokuraattorin ahkerasti ja niin usein kuin hänen muut virkatoimensa sen myöntävät olla saapuvilla ja pitää vaaria siitä, että kaikki asiat laillisessa järjestyksessä ja oikein käsitellään; niin myös tulee prokuraattorin erittäin olla läsnä Senaatissa pöytäkirjoja tarkistettaessa taikka, jos hän siitä on estetty, saada ne lukeaksensa, jota hänen nimensä allekirjoituksella on todistettava jokaisen viikon pöytäkirjaan; ja on prokuraattorilla valta Senaatin istunnoissa pöytäkirjaan ilmoittaa ne muistutukset ja huomautukset, joihin hän lain ja asiain laadun johdosta nähnee itsellään syytä olevan, sen kuitenkin millään tavalla saamatta estää Senaatin päätösten toimeenpanemista.

49 §.

Prokuraattorin on myös pitäminen vaaria siitä, että pöytäkirjat Senaatissa oikein laaditaan ja oikeassa ajassa tarkistetaan, sekä että toimituskirjat tehdään päätösten mukaisesti ja joutuisasti ulosannetaan. Jos prokuraattori tämän tahi

jonkin muun suhteen, mikä virkaan kuuluu, havaitsisi asianomaisissa virkamiehissä huolimattomuutta ja leväperäisyyttä, tulee hänen siitä tehdä muistutus toimituskunnan päällikölle taikka, jos syyllinen palvelee Oikeusosastossa, sen varapuheenjohtajalle, sekä, jos ei sittenkään ojennusta seuraa, lykätä asia asianomaisen Osaston tutkittavaksi.

50 §.

Prokuraattori ajaa tahi ajattaa asianomaisessa paikassa kannetta virkamiehiä ja yksityisiä henkilöitä vastaan, kun Kenraalikuvernööri, Senaatti tahi hän itse harkitsee semmoisen nostamisen tarpeelliseksi.

51 §.

Jos Kenraalikuvernööri tahi Senaatti poikkeaa laista ja asetuksista, on prokuraattorin velvollisuutena sitä vastaan tehdä muistutus ja sen ohessa ilmoittaa mitä on vastoin lakia.

Jos ei tällöistä muistutusta varten otettaisi, on prokuraattorilla valta alamaisuudessa Hänen Majesteetilleen Keisarille antaa tarkka kertomus asiasta.

52 §.

Prokuraattorinapulaisen tulee käsitellä kaikkia niitä prokuraattorinviraston tehtäviä, jotka prokuraattori hänen toimekseen jättää; ja pitää apulaisen sittemmin prokuraattorille antaa kertomus siitä, mitä hän on toiminut. Prokuraattorin ollessa poissa taikka sairaudesta tahi muusta laillisesta syystä estettynä virkaansa toimittamasta, tulee prokuraattorinapulaisen ilman erinäistä määräystä astua prokuraattorin sijaan ja asemaan sekä toimittaa prokuraattorinvirkaa koko sen laveudessa. Jos apulainenkin olisi laillisesta syystä estetty virkaa toimittamasta, määräävät Kenraalikuvernööri ja Senaatti yhteisesti vanhimman tahi jonkun muun siihen kykenevän esittelijäsihteerin prokuraattorinvirkaa hoitamaan.

53 §.

Prokuraattorin-toimituskunnan sihteerin asettaa Senaatin Oikeusosasto prokuraattoria kuulusteltuaan. Vuosisääntöisellä palkalla olevan kanslistin nimittää Kenraalikuvernööri prokuraattorin ehdotuksesta.

54 §.

Ne työluettelot ja tilinteot, jotka Senaatin Oikeusosasto ja Talousosaston toimituskunnat 90 ja 131 §:n mukaan antavat, tarkastaa prokuraattori, joka sit-

ten Kenraalikuvernöörille lähettää summittaisen luettelon, mikä näyttää Yhteisen täysi-istunnon, Osastojen ja Toimituskuntain virkatoiminnan, sekä alkuperäiset luettelot niistä jutuista ja asioista, jotka alamaisuudessa ovat lykätyt Hänen Majesteettinsa Keisarin tarkastettaviksi, mutta joista vastausta ei ole tullut.

Sitä paitsi lähettää prokuraattori Kenraalikuvernöörille kultakin puolelta vuodelta luettelon niistä jutuista ja asioista, jotka ovat olleet prokuraattorinviraston käsiteltävinä, kuin myös summittaisen otteen niistä vankilistoista, jotka 60 §:n mukaan prokuraattorille tulevat.

55 §.

Prokuraattori on velvollinen, Senaatin käskystä, antamaan alamaisen lausunnon niistä asioista, joissa Senaatti katsoo sen tarpeen vaatimaksi.

56 §.

Prokuraattorin tulee jokaisilla valtiopäivillä, Suomenmaan Valtiosäädylle tiedoksi, antaa kertomus lainkäytännöstä maassa ja lakien voimassa pitämisestä muuten sinä aikana, joka on kulunut edellisestä säätykokouksesta.

57 §.

Prokuraattori pitää silmällä sitä, että tuomioistuimissa ja virastoissa lakeja ja asetuksia noudatetaan ja seurataan sekä että kukin virassaan täyttää velvollisuutensa, jota varten hän on oikeutettu olemaan saapuvilla kaikkien oikeuksien ja virastojen istunnoissa sekä saada käsiinsä niitten pöytä- ja asiakirjat.

58 §.

Presidenttien ja päällikköjen, kunkin virastossaan, tulee kyllä tuon tuostakin läpikatsoa diaarit, voidaksensa pitää huolta siitä, että sinne tulleet asiat oikeassa järjestyksessä loppuun saatetaan; mutta jos asiain päättämistä kuitenkin, hakijain muistutuksesta huolimatta, viivytetään, on näillä valta ilmoittaa siitä prokuraattorille, jonka tulee tiedustella viipymisen syyt ja sen suhteen asian laadun mukaan menetellä. Jos muutoin joku prokuraattorille ilmi antaa luultuja lain rikkomisia virkamiesten tahi muitten puolelta, sitoutuen ne toteen näyttämään, ei prokuraattori saa kieltäytyä sellaisia kirjoituksia vastaan ottamasta, ja lykätköön hän sitten ilmiannot asianomaiseen paikkaan sekä määrätköön samalla, jos siinä virallisen syyttäjän toimenpidettä tarvitaan, kenen niitten ajamisessa tulee ilmiantajaa auttaa. Ja pitää hovi- ja yli-oikeuksien sekä kuvernöörien viipymättä antaman prokuraattorille virka-apua

kaikissa niissä asioissa, joissa hän heiltä sitä virkansa puolesta pyytää.

59 §.

Prokuraattorin tulee pitää vaaria siitä, että järjestystä ja kuntoa niin vankien vartioimisessa kuin heitä muutenkin kohdellaissa noudatetaan. Tehdystä ilmoituksesta ja sen johdosta, mitä hän vankihuoneissa itse käydessään on saatanut huomata, ryhtyy prokuraattori semmoisiin toimiin, jotka pikaisimmin ja varmimmin saattavat järjestyksen palauttamiseen ja pysyttämiseen vastaisuudeksi.

60 §.

Prokuraattorille pitää asianomaisten vankihuoneitten tirehtöörin joka kuukausi hovioikeuksien kanneviskaalien kautta lähettämän säädetyt luettelot vankihuoneissa säilytetyistä vangeista. Nämät luettelot tulee prokuraattorin huolellisesti tarkastaa; ja jos hän huomaa, että niitten asiain tutkimista ja päättämistä, joista ilmiannettu tai rikoksellinen on vangittuna ollut, on viivytetty kauemmin kuin asian laatu on vaatinut, taikka että muutoin epäjärjestyksiä on tapahtunut jonkun laillisen oikeuden loukkaamiseksi, tulee prokuraattorin, asiasta selvitystä hankittuaan, asianomaista vastaan ajaa tahi ajattaa kanne.

61 §.

Kaikkien virallisten syyttäjain pitää totella ja noudattaa mitä prokuraattori virkansa puolesta heille käskee siinä, mikä heidän virkaansa kuuluu; ja tulee prokuraattorin valvoa, että he uutteruudella ja toimella tehtävänsä suorittavat, niin etteivät toiselta puolen jätä siksensä mitäkään, josta syyte on tehtävä, eivätkä toiselta puolen väärin käytä virkojansa syytteeseen panemalla silloin, kuin ei siihen ole kylliksi aihetta.

62 §.

Hovioikeuksien ja tullihallituksen kanneviskaalin-virkoihin tehdyistä ehdotuksista tulee Senaatin, hakijain taitavuuden ja etuoikeuden suhteen virkaylennykseen, vaatia prokuraattorin lausunto.

63 §.

Vara-kanneviskaalin ja ylimääräisen viskaalin virkoihin hovioikeuksissa asetettaissa, pitää näihin virkoihin tulleet hakemukset prokuraattorille tiedoksi annettaman ja hänen lausuntonsa hankittaman. Jos erimielisyyttä syntyisi hovioikeuksien ja prokuraattorin välillä ja kummankin luottamus sattuisi eri

henkilöille, jätetään sellaiset virkaylennys-asiat Oikeusosaston ratkaistaviksi.

64 §.

Prokuraattori asettaa ja valtuuskirjalla varustaa kaikki kaupunginviskaalit, sittenkuin kuitenkin sitä ennen asianomaiset kuvernöörit ja maistraatit hänelle ovat ilmoittaneet ne henkilöt, jotka ovat hakemuksensa näihin virkoihin heille jättäneet, ynnä oman lausuntonsa kanssa siitä, mitä heillä toisen tahi toisen maineesta, taitavuudesta ja ansiosta saattaa olla muistuttamista.

65 §.

Jos kaupunginviskaali havaitaan huolimattomaksi ja omaa voittoa pyytäväksi, tulee prokuraattorin häntä siitä nuhdella tahi asianhaarain mukaan hänet väliaikaisesti virasta erottaa, mutta jos virhe on niin suuri, että siitä pitää seurata erityistä edesvastausta tahi viran menettäminen, on asia lykättävä asianomaiseen tuomioistuimeen laillisesti tutkittavaksi ja päätettäväksi.

66 §.

Prokuraattori on yleensä velvollinen viipymättä Kenraalikuvernöörille ilmoittamaan siitä toimenpiteestä, jonka hän väestön oikeuksien turvaamiseen ja epäjärjestysten ehkäisemiseen hyödylliseksi harkitsee.

(67–137 §)

B) Suomen Hallitusmuoto.

Annettu Helsingissä, heinäkuun 17 päivänä 1919.

Koska, sen jälkeen kuin Suomi on tullut riippumattomaksi, täysivaltaiseksi valtioksi, on käynyt tarpeelliseksi kehittää ja vakaannuttaa sen valtiosääntöä uusilla perustuslain säännöksillä, jotka, samalla kuin ne takaavat valtiollalle tarpeellisen lujuuden, laajentavat kansaneduskunnan oikeuksia ja turvaavat kansalaisten oikeutta ja lainalaista vapautta, vahvistetaan täten, Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty 20 päivänä heinäkuuta 1906 annetun Valtiopäiväjärjestyksen 60 §:ssä määrättyllä tavalla, seuraava hallitusmuoto Suomelle.

— — —
37 §.

Valtioneuvostossa on oleva oikeuskansleri, jolla tulee olla etevät tiedot oikeusoloista. Oikeuskansleria avustaa apulaisoikeuskansleri, joka tarvittaessa astuu hänen sijaansa.

— — —
45 §.

Jos niin kävisi, että jokin presidentin päätös, joka on valtioneuvoston täytäntöön pantavana, huomattaisiin olevan lainvastainen, olkoon valtioneuvosto velvollinen, sittenkun oikeuskansleri siitä on antanut lausuntonsa, presidentille esittämään, että päätös peruutettaisiin tai muutettaisiin, ja, jos presidentti kuitenkin pysyy päätöksessään, ilmoittamaan, että sitä ei voida täytäntöön saattaa.

46 §.

Oikeuskanslerin tulee valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa, niin ettei ketään laillisessa oikeudessaan sorreta.

Oikeuskanslerin asiana on korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa edustaa syyttäjistöä sekä muuten valvoa valtion oikeutta, niin myös muissa tuomioistuimissa ajaa tai ajattaa syytteitä, milloin katsoo sitä tarvittavan. Ylimpänä syyttäjänä tulee oikeuskanslerin myöskin pitää silmällä virallisia syyttäjiä, jotka ovat velvolliset noudattamaan hänen määräyksiään.

Oikeuskanslerilla on oikeus olla saapuvilla valtioneuvoston ja kaikkien tuomioistuinten ja virastojen istunnoissa sekä saada tieto valtioneuvoston ja

sen ministeriöiden, tuomioistuinten ynnä muiden viranomaisten pöytäkirjoista.

47 §.

Jos valtioneuvosto taikka valtioneuvoston jäsen virkatoimessaan menettelee lainvastaisesti, tulee oikeuskanslerin siitä tehdä huomautus ja samalla ilmoittaa, mikä siinä on lainvastaista. Mutta jos huomautus jätetään varteenottamatta, merkityttäköön oikeuskansleri mielensä valtioneuvoston pöytäkirjaan ja olkoon hänellä myös valta antaa presidentille kertomus asiasta. Jos lainvastaisuus on sellainen, että valtioneuvoston jäsen voidaan siitä panna syyteeseen 59 §:ssä mainitussa valtakunnanoikeudessa ja presidentti määrää syytteen nostettavaksi, ajaa sitä oikeuskansleri. Jollei presidentti katso olevan syytä syytteen nostamiseen, saakoon oikeuskansleri tehdä asiasta ilmoituksen eduskunnalle. Jos presidentti määrää syytteen oikeuskansleria vastaan nostettavaksi, ajaa sitä presidentin määräämä henkilö.

Jos presidentti menettelisi lainvastaisesti virkatoimessaan, on oikeuskanslerin tehtävä siitä huomautus, niinkuin yllä on sanottu. Jos oikeuskansleri taikka valtioneuvosto katsoo presidentin tehneen itsensä syyppäksi valtiopetokseen tai maanpetokseen, ilmoittakoon asian eduskunnalle ja, jos tämä kolmella neljäosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, ajakoon oikeuskansleri syytettä korkeimmassa oikeudessa ja pidättäytyköön presidentti sillä aikaa toimestaan. Muissa tapauksissa älköön presidentin virkatoimesta syytettä nostettako.

48 §.

Oikeuskanslerin tulee joka vuodelta sekä presidentille että eduskunnalle antaa kertomus virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan.

Oikeuskanslerin on vaadittaessa annettava presidentille ja valtioneuvostolle tietoja ja lausuntoja.

49 §.

Jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä on, siinä järjestyksessä kuin eduskunnan puhemiehen vaalista on säädetty, valittava eteväksi laintuntijaksi tietty mies eduskunnan oikeusasiamiehenä valvomaan, eduskunnan hänelle laatiman johtosäännön mukaan, lakien noudattamista tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toiminnassa. Samassa järjestyksessä valitaan myöskin varamies oikeusasiamiehen estettynä ollessa hoitamaan hänen tehtäviänsä.

Oikeusasiamiehellä on sama oikeus kuin oikeuskanslerilla olla saapuville valtioneuvoston, tuomioistuinten ja virastojen istunnoissa, saada tieto valtioneuvoston ja sen ministeriöiden, tuomioistuinten ynnä muiden viranomais-

ten pöytäkirjoista sekä, laissa virallisista syyttäjistä säädetyllä vastuunalaisuudella, ajaa tai ajattaa syytettä virheestä tai laiminlyönnistä virkatoimissa.

Toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista tulee oikeusasiamiehen joka vuodelta antaa eduskunnalle kertomus.

— —

59 §.

Jos syyte lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa nostetaan valtioneuvoston, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä taikka oikeuskansleria vastaan, käsittelee asian erityinen tuomioistuin, jota nimitetään valtakunnanoikeudeksi ja josta on voimassa erityiset perustuslainsäädännökset.

Jos eduskunta on päättänyt syytteen nostettavaksi, ajaa sitä eduskunnan oikeusasiamies.

— —

87 §.

Presidentti nimittää:

- 1) oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin;
 - 2) arkkipiispan ja piispat sekä yliopiston kanslerin;
 - 3) korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentit, korkeimman oikeuden esityksestä sen jäsenet ja hovioikeuksien presidentit sekä, korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä sen jäsenet;
 - 4) hovioikeuksien jäsenet sekä yliopiston ja teknillisen korkeakoulun professorit;
 - 5) keskusvirastojen päälliköt ja maaherrat, valtioneuvoston esityksestä, sekä keskusvirastojen jäsenet;
 - 6) presidentin kanslian virkamiehet ja, asianomaisen viranomaisen esityksestä, valtioneuvoston, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijät; sekä
 - 7) lähettiläät ja lähetetyt konsulit, valtioneuvoston esityksestä.
- —

C)

Asetus**sisältävä valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännön.**

Annettu Helsingissä, 30 päivänä maaliskuuta 1922.

Sittenkuin Suomen senaatin prokuraattorinvirka on muutettu valtioneuvoston oikeuskanslerinviraksi, jonka haltijalle kuuluvat yleiset tehtävät ovat säädetyt heinäkuun 17 päivänä 1919 annetussa hallitusmuodossa, vahvistetaan täten, Oikeusministerin esittelystä, seuraava ohjesääntö valtioneuvoston oikeuskanslerille.

1 §.

Oikeuskanslerin asia on valvoa, että lakia ja asetuksia noudatetaan; ja kaikkien viranomaisten on vaadittaessa viipymättä annettava hänelle siihen tarvittavaa virka-apua.

2 §.

Oikeuskanslerin on tarkoin katsottava, että järjestys ja kunto asiain käsitelyssä valtioneuvostossa vallitsee.

Oikeuskanslerin tulee, elleivät muut virkatoimet häntä siitä estä, olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa. Erittäinkin on oikeuskanslerin velvollisuutena olla saapuvilla, kun asioita esitellään tasavallan presidentille valtioneuvostossa.

Oikeuskansleri pitää myös vaaria siitä, että valtioneuvoston ja sen ministeriöiden pöytäkirjat oikein laaditaan.

3 §.

Jos oikeuskansleri on havainnut olevan syytä huomautukseen valtioneuvoston tai ministerin taikka presidentin päätöstä tai toimenpidettä vastaan, on hänen laadittava siitä esitys kirjalliseen muotoon ja siihen otettava ne syyt ja perusteet, joiden vuoksi päätös tai toimenpide on lainvastaiseksi katsottava.

4 §.

Huomatessaan, että valtioneuvoston virkamies on tehnyt virheen tai laiminlyönnin, ilmoittakoon oikeuskansleri tästä asianomaiselle ministerille, ennenkuin muihin toimiin ryhtyy.

5 §.

Jos joku oikeuskanslerille kantelee siitä, että on joutunut laillisessa oikeudessaan kärsimään, on sen johdosta, ellei kantelu ole ilmeisesti aiheeton, sen

virkamiehen tai viraston selitys vaadittava, johon kantelu kohdistuu. Sitten oikeuskansleri päättäköön, vaativatko asianhaarat muuta toimenpidettä.

Jos oikeuskansleri muuten huomaa viranomaisen tai virkamiehen poikenneen laista, on syyllinen, saatuaan tilaisuuden selityksen antamiseen, saatettava laillisen seuraamuksen alaiseksi.

6 §.

Edelleen oikeuskanslerin tulee huolellisesti tarkastaa ne luettelot rangaistuslaitoksissa, tutkimusvankiloissa ja työlaitoksissa olevista vangeista, niin myös ne ilmoitukset vangitsemattomille henkilöille tuomitujen vapausrangaistusten täytäntöönpanosta, jotka siitä voimassa olevien määräysten mukaan hänelle lähetetään. Jos oikeuskansleri tällöin huomaa, että vangittuna olevan henkilön tutkimista ja tuomitsemista on kauan viivytetty, taikka että rangaistuksia on väärin yhdistetty tai muita virheitä tapahtunut, on hänen viipymättä ryhdyttävä tästä aiheutuviin toimenpiteisiin.

Oikeuskanslerin tulee myös vankeuslaitoksissa käymällä ottaa selkoa järjestyksestä niissä ja miten vankeja muuten kohdellaan.

7 §.

Ylimpänä syyttäjänä oikeuskanslerin on valvottava, että syyttäväviranomaiset niin täyttävät tehtävänsä, että rikolliset viivytyksettä saatetaan lailliseen edesvastaukseen, mutta ettei syyttömiä panna syytteeseen eikä rangaistukseen tuomita.

Oikeuskansleri antakoon myös määräyksillä ja kiertokirjeillä syyttäjille ohjeita siitä, mikä heidän virkaansa muuten kuuluu.

8 §.

Jos oikeuskansleri on päättänyt syytteen nostettavaksi, muttei tahdo itse ajaa syytettä, jättäköön sen ajamisen asianomaiselle syyttäjälle taikka määrätköön sellaista tehtävää toimittamaan muun sopivan henkilön.

Oikeuskanslerilla on valta ottaa itse ajaakseen syyte, jonka syyttäjä on nostanut, niin myös jättää raukeamaan ajettavakseen ottamansa syyte, jos katsoo, ettei aihetta syytteeseen ole.

9 §.

Syyttäjien valituskirjat niin myös valtion asiamiesten muutoksenhakemukset jutuissa, jotka alempi oikeus on päätöksellä tai tuomiolla ratkaissut, on oikeuskanslerin joko itse tai määräämänsä virkamiehen välityksellä annettava korkeimpaan oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

10 §.

Jos oikeuskansleri panee vireille jutun korkeimmassa oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa, toimittakoon sinne asiasta virkakirjelmän.

11 §.

Ennenkuin kanneviskaalinvirka hovioikeudessa tai tullihallituksessa täytetään, on oikeuskanslerin annettava lausuntonsa hakijain taidosta ja etuoikeudesta virkaylennykseen, ja olkoon laki sama sotaviskaalin nimittämisestä sotaylioikeuteen.

Kun nyt mainittu syyttäjä määrätään hoitamaan toista virkaa, on oikeuskanslerin mieltä asiasta tiedusteltava.

12 §.

Oikeuskansleri nimittää kaupunginviskaalit kaupunkeihin, sittenkuin asianomainen maistraatti on julistanut viran haettavaksi sekä maaherra on oikeuskanslerille lähettänyt asiassa kertyneet asiakirjat ynnä maistraatin ja oman lausuntonsa hakijoista.

Työjärjestyksen kaupunginviskaaleille antaa oikeuskansleri.

13 §.

Jos kaupunginviskaali havaitaan virassaan huolimattomaksi tahi tehtäviään laiminlyöväksi taikka jollei hän tottele oikeuskansleria, on oikeuskanslerilla valta antaa hänelle varotus taikka erottaa hänet virantoimituksesta enintään kuuden kuukauden ajaksi menettämällä koko palkan tai osan siitä. Jos virhe on törkeänlainen, pantakoon hän tuomioistuimessa syytteeseen ja pidätettäköön hänet samalla virantoimituksesta; oikeuskansleri määrätköön myöskin, kuinka hänen palkkansa maksamiseen nähden on meneteltävä. Sama olkoon laki, kun kaupunginviskaali muuten on törkeästä rikoksesta pantu oikeudessa syytteeseen.

14 §.

Sen kertomuksen, joka oikeuskanslerin on hallitusmuodon 48 §:n mukaan vuosittain annettava tasavallan presidentille ja eduskunnalle, tulee sisältää yleiskatsaus oikeuskanslerille tehtyihin kanteluihin ja muihin vuoden kuluessa ratkaistuihin asioihin, tilastollisia tietoja virkasyytteistä ja tietoja rangaistusten täytäntöönpanon tarkastuksesta, niin myös selonteko niistä muista yleismerkityksellisistä toimenpiteistä, joihin oikeuskansleri selontekovuonna on ryhtynyt. Jos oikeuskansleri virkaansa toimittaessaan on havainnut, että oikeudenkäyttö jossakin kohden on antanut aiheutta muistutukseen taikka että uusi lainsäädäntö jollakin oikeuden alalla olisi tarpeen, lausukoon hän mieltä näistäkin kysymyksistä kertomuksessaan.

15 §.

Työjärjestyksen oikeuskanslerinvirastolle antaa oikeuskansleri.

16 §.

Oikeuskanslerilla on yksinään päätäntövalta kaikissa hänen virkaansa kuuluvissa asioissa.

17 §.

Apulaisoikeuskansleri käsittelee samalla vallalla kuin oikeuskansleri kaikki ne asiat, jotka työjärjestyksessä tai oikeuskanslerin yksityistapauksessa antaman määräyksen mukaan hänelle on jätetty. Hän edustaa myös oikeuskansleria tämän ollessa poissa taikka sairauden tai muun laillisen syyn tähden estettynä virkaansa hoitamasta.

18 §.

Virkavapauden myöntämisestä oikeuskanslerille ja apulaisoikeuskanslerille olkoon voimassa, mitä tänä päivänä annetun valtioneuvoston ohjesäännön sisältävän asetuksen 4 §:ssä on ministeristä säädetty; heidän kesälomastaan olkoon noudatettavana, mitä saman asetuksen 31 §:ssä määrätään.

19 §.

Oikeuskanslerinviraston virkamiehet ovat yksi vanhempi, yksi ylemmän ja yksi alemman palkkaluokan nuorempi oikeuskanslerinsihteeri sekä yksi kirjaaja ja niin monta ylimääräistä virkamiestä, kuin töiden paljous vaatii.

Oikeuskanslerinsihteeri nimittää tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä, vanhemman virkaa haettavaksi julistamatta ja nuoremmat sittenkuin virka on ollut julistettuna haettavaksi oikeuskanslerilta 30 päivän kuluessa.

Ennen yllämainittujen virkojen täyttämistä on oikeuskanslerin lausunto hankittava.

Kirjaajanviran täyttää oikeuskansleri julistettuaan viran sanotussa ajassa haettavaksi.

20 §.

Vanhempi sekä ylemmän palkkaluokan nuorempi oikeuskanslerinsihteeri ovat velvolliset:

työjärjestyksen taikka oikeuskanslerin jaon mukaan valmistamaan ja oikeuskanslerille esittelemään oikeuskanslerinvirastoon tulleet jutut ja asiat, sekä laatimaan ja varmentamaan sieltä menevät toimituskirjat;

oikeuskanslerin osoituksen mukaan ottamaan osaa 14 §:ssä mainitun kertomuksen valmistamiseen, niin myös laatimaan ehdotuksia niiksi lausunnoiksi, joita oikeuskansleri pyynnöstä antaa tasavallan presidentille tai valtioneuvostolle; ja

muuten täyttämään ne tehtävät, mitkä oikeuskansleri virassa heille määrää.

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri on samalla oikeuskanslerinviraston kanslian päällikkö ja tulee hänen siinä toimessa valvoa töiden asianmukaisista suoritusta, noudattaen soveltuvilta kohdin mitä ministeriöiden kansliapäälliköistä tässä suhteessa on säädetty.

21 §.

Alemman palkkaluokan nuoremman oikeuskanslerinsihteerin tulee tarkastaa oikeuskanslerille lähetetyt vankiluettelot, tiedot rangaistusten täytäntöönpanosta sekä otteet vangitsemattomia henkilöitä koskevista rangaistusluetteloista, niin myös ne työluettelot, jotka kaupunginviskaalien velvollisuutena on toiminnastaan oikeuskanslerille toimittaa, sekä, jos tarkastuksessa ilmaantuu aihetta johonkin toimenpiteeseen, esitellä asia oikeuskanslerille ja pitää huolta toimituskirjasta siinä; hänen on sitäpaitsi sen mukaan kuin viraston muilta töiltä ehtii, avustettava toisia oikeuskanslerinsihteerejä näiden tehtävissä, sillä tavoin kuin työjärjestys tarkemmin sisältää tai siitä muuten määrätään.

22 §.

Kirjaaja on velvollinen:

ottamaan vastaan ja diariin merkitsemään kaikki oikeuskanslerinvirastoon saapuvat kirjelmät, kantelukirjoitukset ja muut asiakirjat;

pitämään asianomaisten saatavina oikeuskanslerin päätökset ja resolutioidit, sekä antamaan heille tietoja, millä kannalla saapuneen asian käsittely on;

pyynnöstä antamaan ja oikeaksi todistamaan jäljennöksiä oikeuskanslerinvirastossa olevista asiakirjoista;

lähettämään kaikki menevät toimituskirjat;

vastaamaan arkistossa olevista asiakirjoista;

avustamaan vankiluetteloiden ja muiden sellaisten luetteloiden tarkastuksessa, jotka rangaistusten täytäntöönpanon valvontaa varten on oikeuskanslerille lähetetty; sekä

muuten täyttämään, mitä hänen tehtävänään työjärjestyksen mukaan on.

23 §.

Apulaisoikeuskansleri luetaan voimassaolevan arvojärjestyksen kolmanteen luokkaan.

Oikeuskanslerinviraston virkamiehistä luetaan vanhempi oikeuskanslerinsihteeri arvojärjestyksen viidenteen, ylemmän palkkaluokan nuorempi oikeuskanslerinsihteeri seitsemänteen, alemman palkkaluokan nuorempi oikeus-

kanslerinsihteeri yhdeksänteen ja kirjaaja kymmenenteen sekä ylimääräiset virkamiehet kolmanteentoista arvoluokkaan.

Oikeuskanslerinviraston vakinaisten virkamiesten palkkaus- ynnä muut virkaa seuraavat edut ja oikeudet ovat samat kuin valtioneuvoston vastaavan arvoluokan virkamiesten; ja on muutenkin oikeuskanslerinviraston virkamiesten virka-asemaan nähden soveltuvilta kohdin voimassa mitä valtioneuvoston virkamiehistä edellä mainitussa, valtioneuvoston ohjesäännön sisältävässä asetuksessa on säädetty.

24 §.

Oikeuskanslerilla on sama oikeus myöntää oikeuskanslerinviraston virkamiehille virkavapautta ja määrätä heidän sijaisensa kuin äskensanotun asetuksen 30 §:ssä ministeriöstä säädetään.

25 §.

Esittelyissä oikeuskanslerille ei pidetä pöytäkirjaa, vaan ne toimenpiteet, joihin esittely antaa aihetta, merkitään diaariin. Jos esittelijän mielipide poikkeaa oikeuskanslerin päätöksestä, olkoon esittelijällä oikeus merkitä se asiasta laadittavan toimituskirjan konseptiin.

26 §.

Tarpeelliset puhtaaksikirjoittajattaret ja vahtimestarit ottaa oikeuskansleri.

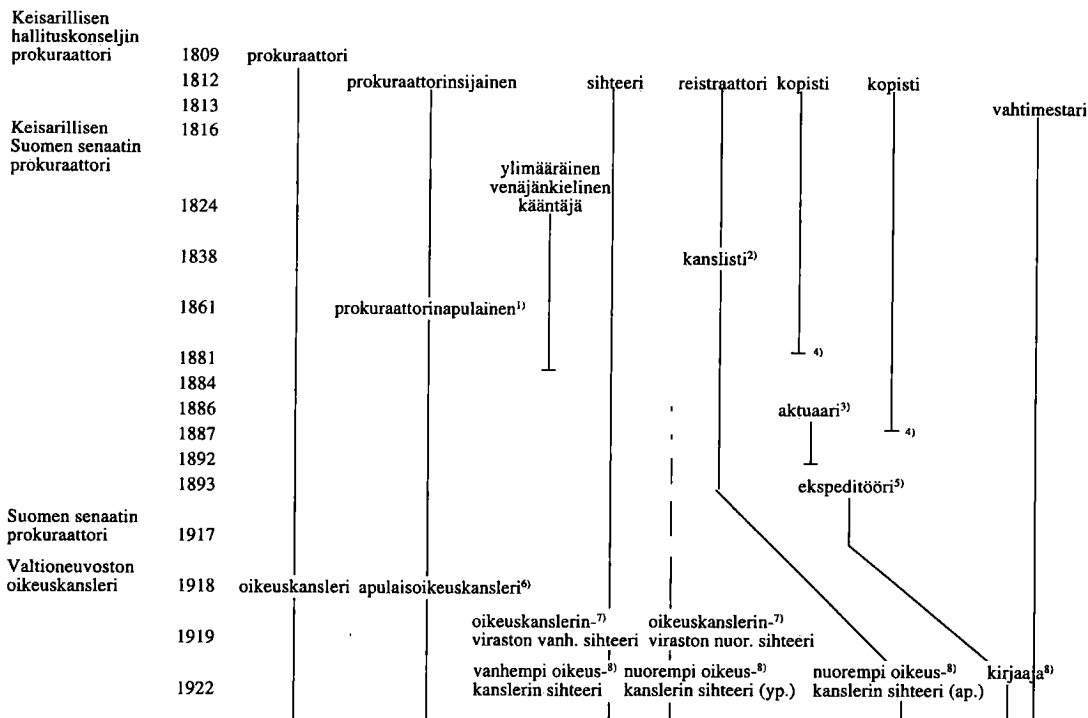
27 §.

Tämän asetuksen voimaan tullessa siirtyvät oikeuskanslerinviraston nykyisistä virkamiehistä ilman muuta vanhempi sihteeri vanhemmaksi oikeuskanslerinsihteeriksi, nuorempi sihteeri ylemmän palkkaluokan nuoremmaksi oikeuskanslerinsihteeriksi, kanslisti alemman palkkaluokan nuoremmaksi oikeuskanslerinsihteeriksi ja ekspeditööri kirjaajaksi.

28 §.

Tämä asetus, jolla kumotaan 13 päivänä syyskuuta 1892 annetun, ohjesäännön Suomen senaatille sisältävän asetuksen V luku ja sitä muuttava asetus 3 päivältä syyskuuta 1912 sekä asetus 17 päivältä huhtikuuta 1919 nuoremman sihteerin viran perustamisesta oikeuskanslerinvirastoon samoin kuin muissa hallinnollisissa asetuksissa olevat tämän asetuksen kanssa ristiriitaiset säännökset, astuu voimaan 1 päivänä huhtikuuta 1922.

LIITE 2) Prokuraattorinviraston ja oikeuskanslerinviraston organisaation ja virkojen kehitys tutkittavana ajanjaksona



(Lähteet: prokuraattorinviraston ja oikeuskanslerinviraston arkistot, KA)

¹⁾ Prokuraattorinsijaisen virka vakinaistettiin prokuraattorinapulaisen viraksi 1861.

²⁾ Kansliatehtäviä hoitavan reistraattorin viran nimi muutettiin kanslistiksi 1838.

³⁾ Aktuaarin virka perustettiin oikeusoloista annettavan prokuraattorin kertomuksen (erit. sen tilasto-osan) laatimista varten 1886. Senaatin vuoden 1892 ohjesäännön määrätessä oikeustilastojen pitämisen senaatin oikeustoimituskunnan tehtäväksi virka siirrettiin oikeustoimituskuntaan 1892.

⁴⁾ Kopistien lakimiesvirat lakkautettiin 1881 ja 1887 epätarkoituksenmukaisina ja niiden tehtävät, lähinnä viraston asiakirjojen puhtaaksikirjoitus siirrettiin kanslistille.

⁵⁾ Ekspeiditöörin virka perustettiin viraston laajentuneiden (ja kopisteilta kanslistille siirtyneiden) kansliatehtävien hoitamista varten 1893.

⁶⁾ Prokuraattorinapulaisen viran nimi muutettiin apulaisoikeuskansleriksi 1918.

⁷⁾ Ajoittain viraston sihteerin avustajana toimineen ylimääräisen sihteerin virka lakkautettiin 1919, jolloin perustettiin oikeuskanslerinviraston nuoremman sihteerin virka. Sihteerin viran nimi muutettiin samalla oikeuskanslerinviraston vanhemmaksi sihteeriksi.

⁸⁾ Oikeuskanslerinviraston vanhemman sihteerin viran nimi muutettiin vanhemmaksi oikeuskanslerinsihteeriksi ja nuoremman sihteerin viran nimi ylemmän palkkaluokan nuoremmaksi oikeuskanslerinsihteeriksi 1922. Samalla kanslistin viran nimi muutettiin alemman palkkaluokan nuoremmaksi oikeuskanslerinsihteeriksi ja ekspeiditöörin viran nimi kirjaajak-si.

(Lähteet: Prokuraattorin toimituskunnan (-viraston) ja oikeuskanslerinviraston arkistot, KA)

Liite 3) Tietoja oikeuskanslerinvirastossa käsitellyistä asioista v. 1919–1922

A) Oikeuskanslerinvirastossa vuonna 1919 käsiteltyjä asioita

Asioiden kokonaismäärä oli		809
Näistä oli:		
I. Oikeuskanslerille tehtyjä kanteluja, jotka		
1) aiheuttivat syyteen	24	
2) » kurinpitotoimen tai muistutuksen vastaisen varalta	10	
3) » alistuksen tai esityksen viranomaiselle	39	
4) eivät aiheuttaneet muita toimia sen vuoksi, että asian- omainen viranomainen oikeuskanslerin vaadittua selityk- sen tai sitä ennen oli ryhtynyt kantelussa tarkoitettuun toimen- piteeseen	68	
5) eivät muusta syystä aiheuttaneet oikeuskanslerin toimen- pidettä	218	
6) jätettiin tutkittavaksi ottamatta	10	369
II. Valtioneuvoston, korkeimman oikeuden, korkeimman hallin- to-oikeuden, valtiorikosylioikeuden, hovioikeuden tahi muun vi- ranomaisen oikeuskanslerille toimenpidettä varten jättämiä tai ilmoittamia asioita, joissa		
1) nostettiin syyte	22	
2) ryhdyttiin kurinpitotoimeen tai annettiin muistutus vastaisen varalta	5	
3) tehtiin alistus tai esitys viranomaiselle	30	
4) ei ryhdytty toimenpiteeseen	52	109
III. Asioita, joissa oikeuskanslerin omasta aloitteesta		
1) nostettiin syyte	4	
2) ryhdyttiin kurinpitotoimeen tai annettiin muistutus vastaisen varalta	4	
3) tehtiin alistus tai esitys viranomaiselle	11	
4) vaadittiin selitys tai hankittiin selvitystä, mutta joista ei aiheutunut muita toimenpiteitä	32	51
IV. Oikeuskanslerin antamia lausuntoja		529
V. Oikeuskanslerin toimenpiteitä syyttäjistön puhevallan valvomi- seksi ylimmissä oikeusasteissa		39
VI. Virkanimityksiä, viransijaisten määräyksiä tai muita määräyk- siä syyttäjän tai tutkintaviranomaisen tehtäviin		92
VII. Muita oikeuskanslerin lopullisesti käsittelemiä asioita		66
		83
Yhteensä		809

B) Oikeuskanslerinvirastossa vuonna 1920 käsiteltyjä asioita

Asioiden kokonaismäärä oli		1 052
Näistä oli:		
vuonna 1919 ja edellisinä vuosina tulleita tai vireillepantuja ...	142	
» 1920 tulleita tai vireillepantuja	910	1 052
Loppuunkäsittelyistä asioista oli:		
I. Oikeuskanslerille tehtyjä kanteluja,		
jotka		
1) aiheuttivat syytteen	23	
2) » kurinpitotoimen tai muistutuksen vastaisen varalta	3	
3) » alistuksen tai esityksen viranomaiselle	59	
4) eivät aiheuttaneet muita toimia sen vuoksi, että asian- omainen viranomainen oikeuskanslerin vaadittua selityksen tai sitä ennen oli ryhtynyt kantelussa tarkoitettuun toimenpi- teeseen	58	
5) eivät muusta syystä aiheuttaneet oikeuskanslerin toimen- pidettä	287	
6) jätettiin tutkittavaksi ottamatta	9	439

II. Valtioneuvoston, korkeimman oikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden, valtiorikosylioikeuden, hovioikeuden tai muun viranomaisen oikeuskanslerille toimenpidettä varten jättämiä tai ilmoittamia asioita,		
joissa,		
1) nostettiin syyte	38	
2) ryhdyttiin kurinpitotoimeen tai annettiin muistutus vastaisen varalta	7	
3) tehtiin alistus tai esitys viranomaiselle	62	
4) ei ryhdytty toimenpiteeseen	35	142
III. Asioita, joissa oikeuskanslerin omasta aloitteesta		
1) nostettiin syyte	22	
2) ryhdyttiin kurinpitotoimeen tai annettiin muistutus vastaisen varalta	7	
3) tehtiin alistus tai esitys viranomaiselle	17	
4) vaadittiin selitys tai hankittiin selvitystä, mutta joista ei aiheutunut muita toimenpiteitä	133	179
IV. Oikeuskanslerin antamia lausuntoja		51
V. Oikeuskanslerin toimenpiteitä syyttäjistön puhevallan valvomiseksi ylimmissä oikeusasteissa		81
VI. Virkanimityksiä, viransijaisten määräyksiä tai muita määräyksiä syyttäjän tai tutkintoviranomaisen tehtäviin		39
VII. Muita oikeuskanslerin lopullisesti käsittelemiä asioita		121
Yhteensä		1 052
Uusien asioiden kokonaismäärä vuonna 1920 oli	998	
Edellisistä vuosista jääneitä	158	1 156
Kun vuonna 1920 ratkaistiin		
1920 vuoden asioita	910	
edellisten vuosien asioita	142	
siirrettiin seuraavaan vuoteen	104	1 156
joista 16 oli tullut vuonna 1919		
ja 88 kuului vuoteen 1920.		

C) Oikeuskanslerinvirastossa vuonna 1921 käsiteltyjä asioita

Asioiden kokonaismäärä oli		864
Näistä oli:		
vuonna 1919 tulleita tai vireillepantuja	15	
» 1920 » » »	86	
» 1921 » » »	763	864
Loppuunkäsittelyistä asioista oli:		
I. Oikeuskanslerille tehtyjä kanteluja, jotka		
1) aiheuttivat syyteen	10	
2) » kurinpitotoimen tai muistutuksen vastaisen varalta	2	
3) » alistuksen tai esityksen viranomaiselle	24	
4) eivät aiheuttaneet muita toimenpiteitä sen vuoksi, että asianomainen viranomainen oikeuskanslerin vaadittua selityksen tai sitä ennen oli ryhtynyt kantelussa tarkoitettuun toimenpiteeseen	35	
5) eivät aiheuttaneet muita toimenpiteitä, koska asia oli ollut vireillä tuomioistuimessa	29	
6) eivät muusta syystä aiheuttaneet oikeuskanslerin toimenpidettä	264	
7) jätettiin tutkittavaksi ottamatta	3	367
II. Valtioneuvoston, korkeimman oikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden, hovioikeuden tai muun viranomaisen oikeuskanslerille toimenpidettä varten jättämiä tai ilmoittamia asioita, joissa		
1) nostettiin syyte	32	
2) ryhdyttiin kurinpitotoimeen tai annettiin muistutus vastaisen varalta	5	
3) tehtiin alistus tai esitys tai annettiin ohje viranomaiselle	58	
4) toimitettiin tutkimus, mutta jotka eivät aiheuttaneet muita toimenpiteitä	17	
5) ei ryhdytty toimenpiteeseen	21	133
III. Asioita, joissa oikeuskanslerin omasta aloitteesta		
1) nostettiin syyte	20	
2) ryhdyttiin kurinpitotoimeen tahi annettiin muistutus vastaisen varalta	10	

3) tehtiin alistus tai esitys viranomaiselle	12	
4) vaadittiin selitys tai hankittiin selvitystä, mutta joista ei aiheutunut muita toimenpiteitä	97	139
IV. Oikeuskanslerin antamia lausuntoja		13
V. Oikeuskanslerin toimenpiteitä syyttäjistön puhevallan valvomiseksi ylimmissä oikeusasteissa		49
VI. Virkanimityksiä, viransijaisten määräyksiä tai muita määräyksiä syyttäjän tai tutkintoviranomaisen tehtäviin		68
VII. Muita oikeuskanslerin lopullisesti käsittelemiä asioita		95
Yhteensä		864
Uusien asioiden kokonaismäärä vuonna 1921 oli	897	
Edellisistä vuosista jääneitä	104	1 001
Kun vuonna 1921 ratkaistiin		
1921 vuoden asioita	763	
edellisten vuosien asioita	101	
siirrettiin seuraavaan vuoteen	137	1 001

D) Oikeuskanslerinvirastossa vuonna 1922 käsiteltyjä asioita

Asioiden kokonaismäärä oli		854
Näistä oli:		
vuonna 1920 tulleita tai vireillepantuja	4	
» 1921 » » »	133	
» 1922 » » »	717	854
Loppuunkäsitellyistä asioista oli:		
I. Oikeuskanslerille tehtyjä kanteluja, jotka		
1) aiheuttivat syytteen	20	
2) » kurinpitotoimen tai muistutuksen vastaisen varalta	1	
3) » alistuksen tai esityksen viranomaisille	30	

4) eivät aiheuttaneet muita toimenpiteitä sen vuoksi, että asianomainen viranomainen oikeuskanslerin vaadittua selityksen tai sitä ennen oli ryhtynyt kantelussa tarkoitettuun toimenpiteeseen	14	336
5) eivät aiheuttaneet muita toimenpiteitä, koska asia oli ollut vireillä tuomioistuimessa	10	
6) eivät muusta syystä aiheuttaneet oikeuskanslerin toimenpidettä	260	
7) jätettiin tutkittavaksi ottamatta	1	
II. Valtioneuvoston, korkeimman oikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden, hovioikeuden tai muun viranomaisen oikeuskanslerille toimenpidettä varten jättämiä tai ilmoittamia asioita, joissa,		152
1) nostettiin syyte	21	
2) ryhdyttiin kurinpitotoimeen tai annettiin muistutus vastaisen varalta	1	
3) tehtiin alistus tai esitys tai annettiin ohje viranomaiselle	41	
4) toimitettiin tutkimus, mutta jotka eivät aiheuttaneet muita toimenpiteitä	71	
5) ei ryhdytty toimenpiteeseen	18	
III. Asioita, joissa oikeuskanslerin omasta aloitteesta		84
1) nostettiin syyte	6	
2) ryhdyttiin kurinpitotoimeen tai annettiin muistutus vastaisen varalta	6	
3) tehtiin alistus tai esitys viranomaiselle	11	
4) vaadittiin selitys tai hankittiin selvitystä, mutta joista ei aiheutunut muita toimenpiteitä	61	
IV. Oikeuskanslerin antamia lausuntoja		29
V. Oikeuskanslerin toimenpiteitä syyttäjistön puhevallan valvomiseksi ylimmissä oikeusasteissa		65
VI. Virkanimityksiä, virkaeroja ja viransijaisten määräyksiä tai muita määräyksiä syyttäjän tai tutkintoviranomaisen tehtäviin		47
VII. Muita oikeuskanslerin lopullisesti käsittelemiä asioita		141
Yhteensä		854
Uusien asioiden kokonaismäärä vuonna 1922 oli	758	895
Edellisistä vuosista jääneitä	137	
Kun vuonna 1922 ratkaistiin		895
1922 vuoden asioita	717	
edellisten vuosien asioita	137	
siirrettiin seuraavaan vuoteen	41	

LÄHTEET JA KIRJALLISUUS

I ARKISTOLÄHTEET

Eduskunnan kirjasto (EK)

Vuoden 1917 I valtiopäivien arkisto
Vuoden 1917 II valtiopäivien arkisto
Vuoden 1918 valtiopäivien arkisto
Vuoden 1918 ylimääräisten valtiopäivien arkisto
Vuoden 1919 valtiopäivien arkisto
Vuoden 1920 valtiopäivien arkisto
Vuoden 1921 valtiopäivien arkisto
Vuoden 1922 valtiopäivien arkisto
Vuoden 1923 valtiopäivien arkisto

Kansallisarkisto (KA)

Kenraalikuvernöörinkanslian arkisto (KKK)
Korkeimman oikeuden pöytäkirjat (KKO)
Perustuslakikomitean 1917 arkisto
– Komitean mietinnöt 1–7a
– Komitean ja sen jaostojen istuntopöytäkirjat
– Puheenjohtajan muistiinpanot
– Komitean muu valmisteluaineisto
– Komitean hallinnollinen aineisto

Senaatin arkisto

- Hallituskonseljin pöytäkirjat
- Oikeusosaston pöytäkirjat
- Prokuraattorin toimituskunnan kirje- ja päätöstaltiot
- Talousosaston kirjediaarit ja -aktit
- Talousosaston pöytäkirjat
- Vaasan senaatin arkisto
- Yhteisten täysistuntojen pöytäkirjat

Santeri Alkion paperit (alkup. VMA:ssa, mikrofilmikopiot KA:ssa)

- Poliittisia erityiskysymyksiä käsittelevä aineisto III Ad, kansio 15 (PR 102) (III Ad 1: Hallitusmuotokysymys 1917–1918, OS 77–78: Vuosien 1918–1922 muistiinpanot)

Rafael Erichin arkisto

- Suomen valtio-oikeudellista asemaa käsittelevä aineisto, kansio 24

Rudolf Holstin kokoelma

- Aineisto toiminnasta senaatissa (muistiinpanoja Holstin poliittisesta toiminnasta vuosina 1901–1922, tämän tutkimuksen kannalta merkityksellisiä erityisesti kesän 1917 eduskunnan hajoitusmanifestiin liittyvän aineiston osalta), kansio 39

Lauri Ingmanin kokoelma

- Asiakirjakokoelma (B), valtiopäiväasiakirjoja (2) 1917–1918 vp, kansio B 2:3, aineistoa pääministerikaudelta (3) 27.11.1918–17.4.1919, kansio B 3:1

J. K. Paasikiven arkisto

- Poliittisia erityiskysymyksiä, varsinkin hallitusmuodon valmistelua ja senaatin toimintaa käsittelevä aineisto vuosilta 1917–1919, kansiot III:9–11

E.N. Setälän kokoelmat

- Asiakirjakokoelma, aineisto vuosilta 1917–1919, kansiot 3, 4 ja 7

K.J. Ståhlbergin kokoelma

- Hallitusmuotovalmisteluun liittyvä aineisto, kansio 79 a)
- Perustuslakikomitean asiakirjat, kansio 96

Valtioneuvoston arkisto

- Oikeuskanslerinviraston kirje- ja päätöskonseptit
- Oikeuskanslerinviraston kirje- ja päätöstaltiot
- Valtioneuvoston pöytäkirjat

Åbo Akademin kirjasto (ÅAK)

Ernst Estlanderin kokoelma

- Aineisto vuosilta 1917–1919, erityisesti senaatin toimintaan ja hallitusmuotovalmisteluun liittyvä aineisto, kansiot VIII, IX, XX D:2 I, XXXIV B:1 ja XXXV B:1

R. A. Wreden kokoelma

- Hallitusmuotovalmisteluun liittyvä aineisto, erityisesti kansiot F:4, 3–4

II PAINETUT LÄHTEET

Alla riksdagars och mötens besluth, samt arfföreningar, regement-former, försäkringar och bewillningar, som på allmänna riksdagar och möten... stadgade och bewiljade äro; med the för hwart och ett stånd utfärdade allmänna resolutioner; I (1521–1632), II (1633–1680),

- III (1682–1732) (julk. von Stiernmann, And. Anton). Stockholm 1728, 1729, 1733.
- Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys Suomen Kansaneduskunnalle uudesta Suomen Suuriruhtinaanmaan Hallitusmuodosta (Mechelinin senaatin vuoden 1907 hallitusmuotoehdotus, perustuslakikomitean 1917 arkistokappale)
- Komiteamietinnöt (KomM) ja toimikuntamietinnöt (ToimM)
- Perustuslakikomitean 1917 mietinnöt 1–7a
- Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean mietintö 1921, komiteamietintö n:o 21
- Kongl. Stadgar, Förordningar och Resolutioner från Åhr 1528 in til 1701 Angående Justitiae och executionsärender (julk. Schmedeman, Joh.). Uppsala 1706.
- Ruotsin valtiopäiväasiakirjat
- Samling utaf. kongl. bref, stadgar och förordningar etc. angående Sweriges rikes commerce, politie och oeconomie uti gemen, ifrån åhr 1523, in til närwarande tid. I–VI (julk. von Stiernmann, And. Anton). Stockholm 1747–1775.
- Samling af Kongl. Maj:ts Bref, Reskripter och Förklaringar, hwilka, til swar på inkomna förfrågningar om lagens rätta förstånd, utfärdade blifwit I–III (1760–1791) (julk. af Ugglas, Samuel). Stockholm 1776–1794.
- Sjette Samlingen af Kongl. Maj:ts Bref, Rescripter och Förklaringar, hwilka, uppå inkomne förfrågningar om lagens rätta förstånd, eller eljest i andre förekomne mål, blifwit utfärdade (1792–1798) (julk. Norell, Carl Johan). Stockholm 1800.
- Suomen asetuskokoelma
- Suomen Kansanvaltuuskunnan Ehdotus Suomen valtiosäännöksi 23.2.1918. Helsinki 1918.
- Suomen Sosialidemokraattisen puolueen 9:nnen puoluekokouksen pöytäkirja 15.–18.6.1917. Turku 1918.
- Suomen suuriruhtinaanmaan asetus-kokoelma (-kokous)
- Storfurstendömet Finlands Grundlagar jemte Ståndsprivilegierna och gällande Författningar angående Styrelseverket. Helsingfors 1891.
- Swenska Justitiae- och Politiae-Wärket, af Riksens allmänna Lag, Regerings-Form, Äldre brukelige och nyare Kongl. Stadgar, Förordningar, Privilegier, Resolutioner och Bref (julk. Ståhlhammar, Otto Fred.). Stockholm 1749.
- Sveriges gamla lagar och andra historiska rättskällor i urval (julk. Häthen, Christian – Kjellström, Anders). Stockholm 1986.
- Sveriges regeringsformer 1634–1809 samt Konungaförsäkringar 1611–1800. (julk. Hildebrand, Emil). Stockholm 1891.
- Utdrag utur alla... Publique Handlingar, Placater, Förordningar, Resolutioner och Publicationer som Riksens styrsel... angå (1719–1808). Stockholm 1742–1829.
- Valtiopäivien asiakirjat
- Valtiopäivien pöytäkirjat

III KIRJALLISUUS

- Alanen, Aulis J. 1976: Santeri Alkio. Porvoo 1976.
- Alef, Gustave 1986: The Origins of Muscovite Autocracy. Berlin 1986.
- Almén, Folke 1940: Gustav III och hans rådgivare 1772–89. Uppsala 1940.
- Amburger, Erik 1966: Geschichte der Behördenorganisation Russlands von Peter dem Grossen bis 1917. Leiden 1966.

- Anners, Erik 1975, 1980: Den europeiska rättens historia: några huvudlinjer 1 (1975)-2 (1980). Stockholm 1975, 1980.
- Apunen, Osmo 1991: Rajamaasta tasavallaksi. 1. osa teossarjasta Suomi 75. Itsenäisen Suomen historia. Jyväskylä 1991.
- von Aretin, K.O. Freiherr 1980: Vom Deutschen Reich zum Deutschen Bund. Göttingen 1980.
- Asker, Björn 1983: Officerarna och det svenska samhället 1650–1700. Uppsala 1983.
- Baker, J.H. 1990: An Introduction to English Legal History. London 1990.
- Barudio, Günter 1976: Absolutismus. Zerstörung der "libertären Verfassung." Studien zur "karolinischen Eingewalt" in Schweden zwischen 1680 und 1693. Wiesbaden 1976.
- Barudio, Günter 1982: Gustav Adolf – der Grosse. Eine politische Biographie. Frankfurt am Main 1982.
- Barudio, Günter 1991: Das Zeitalter des Absolutismus und der Aufklärung 1648–1779. Fischer Weltgeschichte. Frankfurt am Main 1991.
- Bergholm, Axel 1912: Keisariillisen 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.
- Björkstén, S. R. 1929: Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt. Helsingfors 1929.
- Blomstedt, Yrjö 1969: K. J. Ståhlberg. Valtiomieselämäkerta. Keuruu 1969.
- Bonney, Richard 1978: Political Change in France under Richelieu and Mazarin 1624–1661. Oxford 1978.
- Brusewitz, Axel 1916: Frihetstidens Sveriges grundlagar och konstitutionella stadgar. Stockholm 1916.
- Brusewitz, Axel 1917: Studier över 1809 års författningskris. Uppsala 1917.
- Calonii, Matthias 1870: Svenska arbeten (Supplementband). Helsingfors 1870.
- Carlson, Fredrik Ferd. 1856–1885: Sveriges historia under konungarne af pfalziska huset I-VII. Stockholm 1856–1885.
- Carlsson, A.B. 1913: Den svenska centralförvaltningen 1521–1809. En historisk översikt. Stockholm 1913.
- Carlsson, Sten – Rosén, Jerker 1969, 1970: Svensk historia I-II. Stockholm 1969, 1970.
- Charpentier, Axel 1929: Justitiekanslerns i Finland ställning och uppgifter. Nordisk Administrativt Tidsskrift 1929, s. 205–238.
- Colas, Dominique 1994: Textes constitutionnelles français et étrangers. Paris 1994.
- Conrad, Hermann 1954: Deutsche Rechtsgeschichte I. Frühzeit und Mittelalter. Karlsruhe 1954.
- Danielson – Kalmari, J.R. 1920: Suomen valtio- ja yhteiskuntaelämää 18:nella ja 19:nnellä vuosisadalla I. Vv. 1809–1811. Porvoo 1920.
- van Dülmen, Richard 1982: Entstehung des frühneuzeitlichen Europa (1550–1648). Fischer Weltgeschichte 24. Frankfurt am Main 1982.
- Edwards, J.L.I.J. 1964: The law officers of the crown: a study of the offices of Attorney-general and Solicitor-general of England with an account of the office of the director of public prosecutions of England. London 1964.
- Ellul, Jacques 1969: Histoire des Institutions 4. XVI-XVIII siècle. Paris 1969.
- Enckell, Carl 1956: Poliittiset muistelmani I. Porvoo 1956.
- Erich, Rafael 1917: Finlands landtdag. Dess sammankallande och dess kompetens under rådande interregnum. Stockholms Dagblad 24.3.1917.

- Erich, Rafael 1922: Suomen valtio-oikeus I. Porvoo 1922.
- Erich, Rafael 1924 a: Valtiomuoto. Teoksessa Valtiotieteiden käsikirja IV, s. 348–352. Helsinki 1924.
- Erich, Rafael 1924 b: Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll enligt Finlands författningsrätt, Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 1924, s. 72–157.
- Erich, Rafael 1925: Suomen valtio-oikeus II. Porvoo 1925.
- Erich, Rafael 1938: Suomen oikeusasema. Piirteitä sitä koskevien tieteisopillisten kysymysten käsittelystä Venäjän vallan viimeisinä aikoina sekä murroskautena. Suomen lakimiesten yhdistyksen julkaisuja. N:o 13. Vammala 1938.
- Erler, Adalbert – Kaufmann, Ekkehard (toim.) 1971: Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte I. Berlin 1971.
- Estlander, Ernst 1921: Manifestet av den 20 mars 1917 och dess tillkomst. (Från brytningstider. Ny serie) Helsingfors 1921.
- Favier, Jean 1989: Geschichte Frankreichs. Frankreich im Zeitalter der Lehnherrschaft 1000–1515. Stuttgart 1989.
- Favier, Jean 1993: Dictionnaire de la France médiévale. Paris 1993.
- Federley, Berndt 1958: R. A. Wrede. Lantdagsmannen och Rättskampen. Borgå 1958.
- Fähraeus, Rudolf 1921: Karl XI och Karl XII (Teoksessa Sveriges historia till våra dagar VIII. Stockholm 1921).
- Haapala, Pertti – Pietiäinen, Jukka-Pekka – Piilonen, Juhani 1992: Itsenäistymisen vuodelt 1917–1920. 3. Katse tulevaisuuteen. Helsinki 1992.
- Hakalehto, Ilkka 1986: Maalaisliitto-Keskustapuolueen Historia. I. Maalaisliitto autonomian aikana. Tampere 1986.
- Hakkila, Esko 1939: Suomen tasavallan perustuslait. Porvoo 1939.
- Halila, Aimo 1962: Porvoon valtiopäivät ja autonomian ajan alkuaika, Suomen Kansanedustuslaitoksen historia I, s. 451–579. Helsinki 1962.
- Herlitz, Nils 1928 (1967): Grunddragen av det svenska statsskickets historia. Stockholm 1967.
- Hermanson, Robert 1928: Om propositioners överlämnande till riksdagen, tillrika ett bidrag till frågan om förhållandet mellan riksdagen och regeringsmakten. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 1928, s. 8–18.
- Hidén, Mikael 1967: Säätyin asiamiehestä oikeusasiamieheen. Lainvalvoja-idean vaiheita ennen hallitusmuodon säätämistä. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 1967, s. 346–376.
- Hidén, Mikael 1970: Eduskunnan oikeusasiamies. Vammala 1970.
- Hidén, Mikael 1974: Säädosvalvonta Suomessa I Eduskuntalait. Lakimiessarja A N:o 108. Vammala 1974.
- Hildebrand, Emil 1884–1898: Sveriges medeltid. Kulturhistorisk skildring. Stockholm 1884–1898.
- Hildebrand, Emil 1896: Svenska statsförfattningens historiska utveckling från äldsta tid till våra dagar. Stockholm 1896.
- Hill, Christopher 1980: The Century of Revolution 1603–1714. Hong Kong 1980.
- Holmberg, K.G. (toim.) 1926: Suomen lakimiehet. Elämäkerrallisia tietoja – Finlands jurister. Biografiska uppgifter. Helsinki 1926.
- Honka, Olavi 1959: Prokuraattori – Oikeuskansleri 1809–1959. Historiallinen selostus prokuraattorin viran perustamisesta sekä sen ja prokuraattorinviraston kehityksestä ja toiminnasta. Juhlajulkaisu. Helsinki 1959.

- Ikonen, Kimmo 1991: J.K. Paasikiven poliittinen toiminta Suomessa itsenäistymisen murrosvaiheessa. Historiallisia tutkimuksia 158. Jyväskylä 1991.
- Inger, Göran 1984: Den svenska juridikens uppblomstring i 1600-talets politiska, kulturella och religiösa stormaktssamhälle: föreläsningar vid ett svensk-finskt rättshistoriskt tvärvetenskapligt symposium i Uppsala 18–20 april 1983. Stockholm 1984.
- Jonasson, Gustaf: 1960: Karl XII och hans rådgivare. Uppsala 1960.
- Jussila, Osmo 1969: Suomen perustuslait venäläisten ja suomalaisten tulkintojen mukaan 1808–1863. Helsinki 1969.
- Jussila, Osmo 1979: Kejsaren och lantdagen – maktrelationerna, särskilt ur kejsarens synvinkel, *Historisk Tidskrift för Finland* 1979, s. 105–127.
- Jussila, Osmo – Hentilä, Seppo – Nevakivi, Jukka 1995: Suomen poliittinen historia 1809–1995. Juva 1995.
- Jussila, Osmo 1996: Kenraalikuvernööri, ministerivaltiosihtööri ja senaatti. Teoksessa Suomen keskushallinnon historia 1809–1996, s. 51–293. Helsinki 1996.
- Juva, Einar W. 1957: P. E. Svinhufvud I 1861–1917. Porvoo 1957.
- Juva, Einar W. 1961: P. E. Svinhufvud II 1917–1944. Porvoo 1961.
- Jyränki, Antero 1963: Ministerimyötävaikutuksen historiallisesta taustasta ja kehityksestä Ruotsissa ja Suomessa, *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland* 1963, s. 30–53.
- Jyränki, Antero 1967: Monarkkinen aines Ranskan ja Suomen valtiosäännössä. *Lakimies* 1967, s. 832–838.
- Jyränki, Antero 1973: Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos. Helsinki 1973.
- Jyränki, Antero 1974: Kontinuiteetti, legaliteetti, stabiliteetti. Suomalaisen perustuslakikäsityksen ääriviivoja. Oikeustiede-Jurisprudentia. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja V, s. 3–46. Vammala 1974.
- Jyränki, Antero 1976: Oikeuskanslerin harjoittama ennakoivalvonta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteossa. *Oikeus* 1976, s. 179–189.
- Jyränki, Antero 1981: Presidentti. Juva 1981.
- Jyränki, Antero 1989: Lakien laki. Mikkeli 1989.
- Jyränki, Antero – Manninen, Sami (toim.) 1990: Suomalainen oikeusajattelu murroksessa (1905–1925). Tutkimushanke Suomalaisen oikeusajattelun perusteet, Julkaisu n:o 7. Turku 1990.
- Jägerskiöld, Stig 1969: Valtionhoitaja Mannerheim. Helsinki 1969.
- Jääskeläinen, Mauno 1978: Valtioneuvoston historia 1917–1966 I, luku 3, s. 273–378. Helsinki 1978.
- Kahanpää, Hjalmar 1940: Suomen valtiomuodon käsittely vuoden 1917 toisten valtiopäivien perustuslakivaliokunnassa. Teoksessa K.J. Ståhlberg. Juhlajulkaisu. Helsinki 1940.
- Kaiser, Daniel H.: *The Growth of the Law in Medieval Russia*. Princeton 1980.
- Kalleinen, Kristiina 1994: Suomen kenraalikuvernementti. Suomen kenraalikuvernöörin asema ja merkitys 1823–1861. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 12. Helsinki 1994.
- Kastari, Paavo 1962: Oikeuskansleri ja oikeusasiamies. *Lakimies* 1962, s. 351–367.
- Kastari, Paavo 1964: Korkeimpien oikeuksiemme aseman muodostuminen ja kysymys lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta. *Lakimies* 1964, s. 915–916.
- Kastari, Paavo 1969: Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet. Porvoo 1969.
- Kastari, Paavo 1977: Suomen valtiosääntö. Vammala 1977.
- Kekkonen, Jukka 1991: Laillisuuden haaksirikko. Helsinki 1991.

- Kekkonen, Jukka 1996: Kriisit, valta ja oikeus: näkökulmia oikeushistoriaan. Helsinki 1996.
- Ketola, Eino 1992: Ennen Bobrikovia. Kenraalikuvernöörit Suomen keskushallinnossa 1808–1897. Teoksessa Tutkielmia Suomen suuriruhtinaskunnan keskushallinnon historiasta. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 6. Helsinki 1992.
- Klami, Hannu Tapani 1977: Rakenneselityksistä, Oikeus 1977, s. 9–16.
- Koskinen, Pirkko K. 1997: Oikeusasiamies. Helsinki 1997.
- Kulla, Heikki 1980: Hallintolainkäyttö ja hallinto. Vammala 1980.
- Kunisch, Johannes 1986: Absolutismus. Göttingen 1986.
- Lagerroth, Fredrik 1915: Frihetstidens författning. En studie i den svenska konstitutionalismens historia. Stockholm 1915.
- Lagerroth, Fredrik 1917: Konung och adel. Ett bidrag till Sveriges författningshistoria under Gustav III. Stockholm 1917.
- Lagerroth, Fredrik 1945: Nordens frihetsarv. En författningshistorisk översikt. Stockholm 1945.
- Lagerroth, Fredrik 1947: Levande och dött i frihetstidens statsskick. En principutredning. Stockholm 1947.
- Lagerroth, Fredrik 1970: Två svenska regeringsformer. Lund 1970.
- Lagerroth, Fredrik 1972: 1840 års departementalreform. Karolinsk eller frihetstida ursprung? Scandia 1972.
- Lammin-Koskinen, E.I. – Erikson, Karl – Tirkkonen, Tauno (toim.) 1949: Suomen lakimiehet – Finlands jurister. Vammala 1949.
- LeDonne, John P. 1984: Ruling Russia. Politics and Administration in the Age of Absolutism 1762–1796. Princeton 1984.
- LeDonne, John P. 1991: Absolutism and ruling class. The formation of the Russian Political Order 1700–1825. Oxford 1991.
- Letto-Vanamo, Pia 1989: Suomalaisen asianajalaitoksen synty ja varhaiskehitys: oikeushistoriallinen tutkimus. Helsinki 1989.
- Lindman, Sven 1954: Begreppet parlamentarism, Historisk Tidskrift för Finland 1954, s. 126–133.
- Lindman, Sven 1968: Suomen kansanedustuslaitoksen historia VI. Helsinki 1968.
- Luntinen, Pertti – Manninen, Turo 1992: Itsenäistymisen vuodet 1917–1920. 1. Irti Venäjästä. Helsinki 1992.
- Lövgren, Ann-Brita 1980: Handläggning och inflytande. Beredning, föredragning och kontrasignering under Karl XI:s enevälde. Lund 1980.
- Lövgren, Ann-Brita 1983: The King's Council in Sweden and in Europe during the 17th Century. Aspects of the Organization and Division of Business (Teoksessa Europe and Scandinavia. Lund 1983).
- Lövgren, Ann-Brita 1984: Stormaktstidens förvaltning – organisations- förändringar och utvecklingslinjer (Teoksessa Tre Karlar. Karl X Gustav, Karl XI, Karl XII. Stockholm 1984).
- Malmström, Carl Gustaf 1893–1901: Sveriges politiska historia I–VI. Från konung Carl XII:s död till statshälvningen 1772. Stockholm 1893–1901.
- Merikoski, Veli 1974: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I, viides, uusittu painos. Porvoo 1974.
- Moeller, Bernd 1977: Deutschland im Zeitalter der Reformation. Göttingen 1977.
- Moraw, Peter 1983: Die Verwaltung des Königtums und des Reiches und ihre Rahmen-

- bedingungen. Die königliche Verwaltung im einzelnen (Teoksessa *Deutsche Verwaltungsgeschichte I*. Stuttgart 1983).
- Naumann, Erik 1924: Justitiekanslersämbetet. Stockholm 1924.
- Nousiainen, Jaakko 1985: Suomen presidentit valtiollisina johtajina. Juva 1985.
- Paasivirta, Juhani 1947–49: Suomen itsenäisyyskysymys 1917. I-II. Porvoo 1947–49.
- Paasivirta, Juhani 1957: Suomi vuonna 1918. Porvoo 1957.
- Pietiäinen, Jukka-Pekka 1992: Tasavallan presidentit. K.J. Ståhlberg ja Lauri Kr. Relander. 1919–1931. Jyväskylä 1992.
- Pohjolainen, Teuvo 1988: Nykyaian perustuslait ja valtiosäännöt. Jyväskylä 1988.
- Polvinen, Tuomo 1967: Venäjän vallankumous ja Suomi 1917–1920 I. Helmikuu 1917–toukokuu 1918, toinen painos. Porvoo 1967.
- Polvinen, Tuomo 1985: Valtakunta ja rajamaa. N.I. Bobrikov Suomen kenraalikuvernöörinä 1898–1904. Juva 1985.
- Polvinen, Tuomo – Heikkilä, Hannu 1989: J. K. Paasikivi. Valtiomiehen elämäntyö I 1870–1918. Juva 1989.
- Puhakka, Y. W. 1919: Suomalais-venäläisen valtioyhdistyksen viimeiset vaiheet ja purkautuminen. Sortavala 1919.
- Puhakka, Y. W. 1929: Eduskunnan oikeusasiamiehen asema ja tehtävät. Defensor Legis 1929, s. 93–114.
- Radcliffe, Gr. Y. – Cross, Geoffrey 1954: The English Legal System. London 1954.
- Ransel, David 1970: Nikita Panin's Imperial Council Project and the Struggle of Hierarchy Groups at the Court of Catherine II, Canadian Slavic Studies IV/1970.
- Ransel, David 1975: The Politics of Catherinian Russia. The Panin Party. Yale 1975.
- Rasila, Vilho 1977: Suomen poliittisen historian vuodet 1905–1919, Rasila, Vilho – Juttikala, Eino – Kulha, Keijo K.: Suomen poliittinen historia 1809–1975, 2 osa. Vuodet 1905–1975, s. 9–115. Porvoo 1977.
- Rauhala, K. W. 1910: Suomen keskushallinnon järjestämisestä vuosina 1808–1817 I. Helsinki 1910.
- Rauhala, K. W. 1915 ja 1921: Keisarillisen Suomen Senaatti 1809–1909 I ja II. Helsinki 1915 ja 1921.
- Rieppula, Esko 1973: Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja n:o 101. Vammala 1973.
- Rinta-Tassi, Osmo 1975: Kansanvaltuuskunta punaisen Suomen hallituksena. Helsinki 1975.
- Roberts, Michael 1965: Queen Christina and the General Crisis of the Seventeenth Century (Teoksessa *Crisis in Europe 1560–1660*. London 1965).
- Roberts, Michael 1986: The Age of Liberty. Sweden 1719–1772. Cambridge 1986.
- Roberts, Michael 1991: From Oxenstierna to Charles XII. Four Studies. Cambridge 1991.
- Rowat, Donald C.: Finland's defenders of the law: the Chancellor of Justice and the Parliamentary Ombudsman.
- Runeby, Nils 1962: Monarchia mixta. Maktfördelningsdebatt i Sverige under den tidiga stormaktstiden. Uppsala 1962.
- Räikkönen, Erkki 1935: Svinhufvud ja itsenäisyssenaatti. Helsinki 1935.
- Räikkönen, Erkki 1937: Ukko-Pekka, kansanmies. Helsinki 1937.
- Salokorpi, Hannu 1988: Pietarin tie. Suomalainen puolue ja suomettarelainen politiikka helmikuun manifestista 1899 Tarton rauhaan 1920. Mänttä 1988.

- Soikkanen, Hannu 1975: Kohti kansanvaltaa 1. 1899–1937. Suomen Sosialidemokraattien Puolue 75 vuotta. Vaasa 1975.
- Stavenow, Ludvig 1922: Frihetstiden (Teoksessa Sveriges historia till våra dagar IX. Stockholm 1922).
- Stavenow, Ludvig 1925: Den gustavianska tiden 1772–1809 (Teoksessa Sveriges historia till våra dagar X. Stockholm 1925).
- Stolleis, Michael 1988: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Erster Band. Reichspublizistik und Policeywissenschaft 1600–1800. München 1988.
- Stone, Bailey 1986: The French Parlements and the Crisis of the Old Regime. The University of North Carolina 1986.
- Ståhlberg, K. J. 1913: Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Helsinki 1913.
- Ståhlberg, K. J. 1927: Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä Helsinki 1927.
- Ståhlberg, K. J. 1928: Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. 2. painos. Helsinki 1928.
- Stökl, Günther 1966: Russische Geschichte von den Anfängen bis zur Gegenwart. Stuttgart 1966.
- Suomen kansanedustajat 1907–1982. Helsinki 1982.
- Söderhjelm, J.O. 1931: En reformering av stadgandena rörande riksdagens justitieombudsman. Föredrag hållet vid Juridiska Föreningens i Finland årsmöte den 18 december 1930. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 1931, s. 69–86.
- Talas, Onni 1949: Ei se niin tapahtunut. Vastaus Väinö Tannerille. Hämeenlinna 1949.
- Tamm, Ditlev 1993: Romersk rätt och europeisk rättsutveckling (Käänt. Claes Peterson). Stockholm 1993.
- Tanner, Väinö 1948: Kuinka se oikein tapahtui. Helsinki 1948.
- Tiihonen, Seppo – Tiihonen, Paula 1983: Suomen hallintohistoria. 2. korjattu painos. Helsinki 1984.
- Tiihonen, Seppo 1990: Hallitusvalta. Valtioneuvosto itsenäisen Suomen toimeenpanovallan käyttäjänä. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 3. Helsinki 1990.
- Tiihonen, Seppo – Ylikangas, Heikki 1992: Virka, valta, kulttuuri. Helsinki 1992.
- Tiihonen, Seppo 1994 : Herruus I-II. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 10–11. Helsinki 1994.
- Tokoi, Oskari 1959: Maanpakolaisen muistelmia. Helsinki 1959.
- Torke, Hans-Joachim 1989: Administration and Bureaucracy in the 19th Century Russia. The Empire and the Finnish Case (Teoksessa Institutions and Bureaucrats. Helsinki 1989).
- Torvinen, Taimi 1978: Valtioneuvoston historia 1917–1966 I, luvut 1–2, s. 7–272. Helsinki 1978.
- Tyynilä, Markku 1984: Lainvalmistelukunta 1884–1964. Tutkimus lainvalmistelukunnan aseman ja organisaation kehitysvaiheista lainvalmistelukunnan perustamisesta 1884 vuoteen 1964. Vammala 1984.
- Tyynilä, Markku 1992: Senaatti. Helsinki 1992.
- Ullmann, Walter 1960: Principles of Government in the Middle Ages. London 1960.
- Virtanen, Kari S. 1974: Kansakunnan historia 5. Porvoo 1974.
- Weber, Max 1972: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Fünfte Auflage. Tübingen 1972.
- Wedberg, Birger 1944: Karl XII på justitietronen. Stockholm 1944.
- Willoweit, Dietmar 1983: Die Entwicklung der Verwaltung der Spätmittelalterlichen

- Landesherrschaft (Teoksessa *Deutsche Verwaltungsgeschichte I*. Stuttgart 1983).
- Wilson, Charles 1976: *The Transformation of Europe 1558–1648*. Los Angeles 1976.
- Wrede, R. A. 1934: Oikeuskehitys Suomessa jälkeen vuoden 1809, Juhlajulkaisu 1734 vuoden lain muistoksi, s. 1–76. Helsinki 1934.
- Ylikangas, Heikki 1975: Receptionen av romersk rätt i Sverige, *Historisk Tidskrift* 4/1975, s. 1–14.
- Ylikangas, Heikki 1977: Oikeushistorian lähteistä, *Oikeus* 1977, s. 5–8.
- Ylikangas, Heikki 1984: Suuren lakikomission asettaminen 1686, *Lakimies* 1984, s. 1329–1347.
- Ylikangas, Heikki 1986: Käännekohtat Suomen historiassa. Juva 1986.
- Ylikangas, Heikki 1990: Mennyt meissä. Suomalaisen kansanvallan historiallinen analyysi. Porvoo 1990.

IV PAINAMATTOMAT TUTKIMUKSET JA KERTOMUKSET

- Hallsten, Onni 1917: Kertomus porvarillisten eduskuntaryhmien välisen valtuuskunnan toiminnasta maaliskuussa 1917. Kertomus 18.3.1917, KA.
- Pulkka, Heikki 1985: Valtioneuvoston toiminnan laillisuusvalvonta. Tutkielma Helsingin yliopistossa 1985.
- Säilä, Martti 1991: Valtioneuvoston oikeuskanslerin roolista syyttäjien esimiehenä. Tutkielma Helsingin yliopistossa 1991.
- Tyynilä, Markku 1983: Suomen perustuslain säännökset nimittämisoikeudesta tuomarin virkoihin. Valtiosääntöoikeuden laudaturtyö Helsingin yliopistossa 1983.
- Viljanen, Veli-Pekka 1981: Oikeuskansleri lakien säätämisjärjestyksen valvojana. Tutkielma Turun yliopistossa 1981.

HENKILÖHAKEMISTO

- | | |
|---------------------------------|-------------------------------|
| Aleksanteri I 22,43,48 | Fredrik Wilhelm I 12 |
| Alkio, Santeri 67,69– | Gadd, Carl Edvard 51 |
| 70,76,79,81,85–86,102,109– | Grotenfelt, Ju- |
| 110,119–120,141,211 | lius 66,81,100,129,207 |
| Alopaeus, Erik 215,224–225,227 | Grönvall, Filip 82,104,106 |
| Arajärvi, Juhani 85 | Haapanen, Santeri 85 |
| Barclay de Tolly, Mihail 46– | Hegel, G.F.W. 69 |
| 47,50,52,54,97,122,128 | Henrik I 13 |
| Bobrikov, N.I. 57,166 | Henrik II 13 |
| von Born, Ernst 192,213 | Henrik VIII 14 |
| Calonius, Matthias 44–48,50,54– | Hermanson, |
| 56,122 | Robert 68,72,83,106,199 |
| Castrén, Kaarlo 119– | Holma, K.V. 225 |
| 120,133,190,211 | Holsti, Rudolf 172,191 |
| Charpentier, Axel 6,166,186– | Hornborg, Eirik 85 |
| 204,221–223,230–231,243 | Hosiainoff, Aleksei 174 |
| Constant, Benjamin 69,130 | Hultin, Tekla 78 |
| Danielson-Kalmari, J.R. 66,105– | Ingman, Lauri 85,109,119,188– |
| 106,137,141–143,206 | 189 |
| Elisabet I 14 | Jaakko I 14 |
| Elisabet Petrovna 21 | Johnsson (Soisalon-Soininen), |
| Erich, | J.M.E. 174 |
| Rafael 68,73,113,163,213,220 | Kaarle I 14 |
| Erkko, Eero 120 | Kaarle X Kustaa 30 |
| Estlander, | Kaarle XI 12,30 |
| Ernst 68,85,88,109,148,177,212– | |
| 213 | |

- Kaarle XII 30,33–35,37–
38,42,122
- Kallio, Kyösti 115
- Kasanskij,
Konstantin 73,165,167,174
- Katariina II (Suuri) 20–22
- Kautsky, Karl 70
- Kerenski, Aleksander 83
- Kokko, J.P. 85
- Koski, Samuel 174,182,200
- Kotonen, Anton 67,74–75,81–
82,102,104–106,130,139,141,199
- Kustaa II Aadolf 29
- Kustaa III 33,37–39,42,237
- Kustaa Vaasa 12,27–28,32
- Kuusinen, O.W. 67,70,74–
75,81,100,129,138–139,141–
142,207
- Laaksovirta,
Einari 67,102,139,142
- Langhoff, Carl Fredrick
August 187
- Lilius, F.O. 66,81,100,102
- Lilius, Hugo 219–220
- Locke, John 69
- Lohi, K.A. 86,199
- Ludvig XIII 26
- Ludvig XIV 26–27,31,33
- Lundson, Johannes 85
- Lvov, G.I. 66
- Malmivaara, Wilh. 213
- Manner, Kullervo 172
- Mannerheim,
C.G. 92,119,181,187–
192,195,204
- Mantere, Oskari 199
- Mazarin, Jules 26
- Mechelin, Leo 81,99,114–116
- Montesquieu (de Secondat, Charles
Louis) 46,69
- Montgomery, Robert 57
- Mäkelin, Yrjö 78
- Nekrasov, Nikolai 172,179
- Nevanlinna, Ernst 68,85,119,199
- Nikolai II 59,64
- Nolde, B. 86
- Oxenstierna, Axel 29
- Paasikivi,
J.K. 66,68,72,74,81,102,105,110,
114,116–117,125,133,137,141–
143,153,163,185,188,206
- Panin, Nikita 20
- Pehkonen, E.Y. 115
- Pietari I (Suuri) 18–21
- Procopé, H. J. 199
- Protopopov, D.D. 65
- Puhakka, Y.W. 219–220
- Pullinen, E. 85,109
- Raamot, J.M. 65
- Raatikainen, August 67,102,105
- Rehbinder, Rob. H. 45–46,48
- Relander, Lauri Kr. 85
- Richelieu, Armand du Plessis 26
- Ritavuori,
Heikki 93,121,133,182,214
- Roditsev, F.I. 65
- Rousseau, Jean Jacques 70,75
- Ryömä, Hannes 70,199–200
- Savonius, K.I. 173,181–183,201

- Schauman, Georg 192
- Setälä, E.N. 68,72,84–
86,113,117–
118,163,170,179,192,199,213
- Seyn, F.A. 166–167,170,174,186–
187
- Sirola, Yrjö 67,70,74–
75,81,100,129,139,142,207
- Snellman, J.W. 69
- Speranski, Mihail 43–46
- Stahovits, Mihail 167,170,174
- Steinheil, Fabian 48
- Stenbäck, Gösta 180
- Ståhlberg, K.J. 66–67,69,79,81–
82,84–86,89,92,96,100–102,104–
106,108–110,115–
116,119,121,124–125,130–
132,136,143,149,152,154,160,204,206,
210,214,217
- Sully, Maximilien de Béthune 26
- Svinhufvud, P.E. 63,73,80,87–
90,95–96,107,109–
110,117,133,145–
146,148,150,165–
188,190,193,196–
197,199,204,233,243
- Söderholm, K.G. 120
- Talas, Onni 85–86,113,117,163
- Tandefelt, A. 45
- Tengström, Jacob 43,45–46
- Tokoi, Oskari 66,78–
79,81,170,187
- Tulenheimo, Antti 77,79,84
- Voionmaa, Väinö 70
- Walleen, Carl Johan 54,56,156
- Wilhelm III 15
- Wrede, R.A. 66,68,72–73,76,81–
82,85,89,102,104–105,109,113–
115,130,136–137,141–
143,149,153,162–
163,206,208,214
- Zakrevski, A. 56