

SUOMALAISEN LAKIMIESTEN YHDISTYKSEN
JULKAIKUSAJA N:o 13

R. ERICH

SUOMEN OIKEUSASEMA

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

**SUOMALAISEN
LAKIMIESTEN YHDISTYKSEN
JULKAIKISUJA
N:o 13**

**SUOMALAISEN LAKIMIESTEN
YHDISTYKSEN JULKAISUJA
N:o 13**

R. ERICH

**PIIRTEITÄ SUOMEN VALTIO-OIKEUDELLISTA
ASEMAA KOSKEVIEN TIETEISOPILLISTEN
KYSYMYSTEN KÄSITTELYSTÄ VENÄJÄN
VALLAN VIIMEISINÄ AIKOINA SEKÄ
MURROSKAUTENA**

JAKAJA AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA

SUOMEN OIKEUSASEMA

**PIIRTEITÄ SITÄ KOSKEVIEN TIETEISOPILLISTEN
KYSYMYSTEN KÄSITTELYSTÄ VENÄJÄN VALLAN
VIIMEISINÄ AIKOINA SEKÄ MURROSKAUTENA**

KIRJOITTANUT

R. ERICH

SUOMALAINEN LAKIMIESTEN YHDISTYS

V A M M A L A 1938
TYRVÄÄN KIRJAPAINO
OY

ISBN 978-951-855-781-7 (PDF)

TOIMITUSKUNNAN ALKULÄUSE.

Suomen oikeustaistelun historia on vielä oikeustieteelliseltä kannalta monelta osaltaan kirjoittamatta. Erittäinkin se, mitä Venäjän vallan viimeisinä aikoina ja murroskautena on tehty, uhkaa jäädä unhotukseen. Varsinkin maailmansodan aikana ulkomailta julkaistut kirjoitukset ovat silloin vallinneissa oloissa jääneet huomaamatta ja kotimaankin päivälehdissä julkaistut kirjoitukset ovat vaikeasti löydetävissä.

Kun Suomalainen Lakimiesten Yhdistys pitää tehtävänään huolehtia siitä, että se, mitä on tehty Suomen oikeusasemaa koskevien ja maamme itsenäistymisen yhteydessä esiintyneiden oikeuskysymysten tieteisopilliseksi selvittämiseksi, ei joutuisi unohduksiin, on ryhdyttä toimenpiteisiin julkaisun aikaansaamiseksi, johon edellämainitunlaisia huomattavia kirjoituksia on koottu yhteen ja josta ne tarvittaessa ovat helposti löydetävissä. Julkaistujen kirjoitusten oikeushistoriallisen merkityksen vuoksi ja aseman selvittämiseksi on nämä kirjoitukset julkaistu liitteinä tutkielmaan, joka sisältää esityksen Suomen ja Venäjän yhteyden viimeisen ajan ja itsenäisyystapausten esilletuomien oikeudellisten kysymysten käsittelystä Venäjän vallan viimeisinä aikoina sekä murroskautena. Kun tässä esityksessä viitataan muihinkin huomattaviin kirjoituksiin, joilla on merkitystä maamme oikeusaseman ja itsenäistymisen oikeudelliselle valaisemiselle, on se sopivana lähtökohtana Venäjän vallan viimeisen aikakauden ja murroskauden oikeudellisten problemojen myöhemmällekin oikeushistorialliselle tutkimiselle.

Julkaisun kirjoittajaksi on onnistuttu saamaan ministeri R. Erich, jonka henkilökohtainen merkittävä osuus maamme oikeustaisteluun ja itsenäistymiseen tekee hänet siihen erityisen sopivaksi. Teosta varten on Valtioneuvostolta saatu avustusta maamme itsenäisyyttä koskevien kysymysten selvittämistä varten myönnetystä määrärahasta.

Suomalainen Lakimiesten Yhdistys osallistuu tällä julkaisulla isämaan itsenäistymisen 20-vuotismuiston viettämiseen.

Helsingissä tammikuussa 1938.

Toimituskunta.

SISÄLLYS.

*Toimituskunnan alkulause**Sisällys*

Sivu

PIIRTEITA SUOMEN VALTIO-OIKEUDELLISTA ASEMAA KOSKEVIEN TIETEISOPILLIŠTEN KYSYMYSTEN KÄSITTELYSTÄ VENAJÄN VAL- LAN VIIMEISINÄ AIKOINA SEKÄ MURROSKAUTENA	1
<i>Liite I.</i> G. ANSCHÜTZ, L. VON BAR, A. DE LAPRADELLE, LÉON MICHOUD, ERNEST NYS, SIR FREDERICK POLLOCK, W. VAN DER VLUKT, J. WESTLAKE, C. C. V. NYHOLM, SIR EDW. FRY: Finlände et Russie. Délibération internationale de Londres, 26 Février — 1er Mars 1910, Conclusions	33
<i>Liite II.</i> R. ERICH, Ueber einige, für die Beurteilung der finnischen Frage bedeutsame Fragen des allgemeinen Staatsrechts	37
<i>Liite III.</i> R. ERICH, La question de la Finlande	103
<i>Liite IV.</i> R. ERICH, Finlands lantdag under rådande interregnum	135
<i>Liite V.</i> OTTO VON GIERKE, JOSEF KOHLER, FRANZ VON LISZT, WILHELM KAHL, CONRAD BORNHAK, HUGO PREUSS: Gut- achten über die Rechtlage Finnlands nach der russischen Revolution	141

PIIRTEITA SUOMEN VALTIO-OIKEUDELLISTA
ASEMAA KOSKEVIEN TIETEISOPILLISTEN
KYSYMYSTEN KÄSITELYSTA VENÄJÄN
VALLAN VIIMEISINÄ AIKOINA SEKÄ
MURROSKAUTENA.

Se uusi laittomuuskausi, jonka Venäjän vallanpitäjät lyhyen valoisaman väliajan jälkeen v. 1908 Suomessa aloittivat, läheni verrattain synkin entein. Tosin oli Suomessa suoritettu edustuslaitoksen uudistus, joka, miten sen syntymävaiheita ja asiallisia tuloksia muuten arvosteltaneenkin, oli saanut aikaan sen erinomaisen tärkeän muutoksen, että vastuunalaisuus maan kohtaloista oli laajentunut ja että kansa suurin piirtein katsoen nyt oli heränyt entistä selvempään ja yleisempään tietoisuuteen siitä, mikä vaara sen olemassaoloakin uhkasi ja kuinka välttämätöntä oli, että kansalliset ja yhteiskunnalliset voimat entistä paremmin saatiin liikkeelle tuhon estämiseksi. Venäjällä taasen oli edustuslaitoksen luominen ja sen, joskin aluksi suppea ja epämääräinen osallisuus julkisen vallan käyttöön johtanut siihen, ettei Suomen autonomiaa nyt ollut uhkaamassa ainoastaan Venäjän itsevaltius, tsarivalta, vaan, kuten tosiseikat piankin tulisivat opettamaan, myöskin se uusi valtioelin, jonka vakaantuneiden länsi-eurooppalaisten käsitysten mukaisesti, heikkouksistaan huolimatta piti olla kutsuttu valvomaan kansan yhteisiä etuja ja sen nimessä osallistumaan julkisen vallan käytöön. Kauvan oli sekä meillä että sellaisissa ulkomaalaisissa piireissä, missä oli vilpitöntä harrastusta »Suomen kysymykseen», pyritty ylläpitämään uskoa ja luottamusta siihen, että kun kerran koittaa aika, jolloin Venäjä »konstituutsionalisoituisi», silloin Suomikin pelastuu siitä vaarasta, jota Venäjän itsevaltiuden (sellaisenaan täytyi sille merkitä, koskapa Venäjällä pakostakin aina oli oleva vaikutusvaltaisia piirejä sellaisia, joille tuon pienen, oman valtiosääntönsä turvissa elävän valtion erikoisasema Venäjän liepeillä oli pahennuksena ja jotka eivät voineet

sietää sitä ajatusta, että Venäjän rajamailla elävä pieni kansa oman oikeutensa turvissa pysyväisellä tavalla rajoittaisi Venäjän itsevaltiaan kompetenssia ja samalla estäisi tämän maailmanvallan rajatonta laajentumista »omassa» valtapiirissään. Siksiä Suomessakin laajat piirit tyydytyksellä tervehtivät niitä oireita, jotka viittasivat uuden ajan koittoo, vapaamielisten voimien lisääntyvään vaikutukseen ja Venäjän valtion rakenteessa tapahtuvaan muutokseen.

Kaukonäköisemmille oli kuitenkin selvää, ettei näiden tulevaisuudenmahdollisuksien varaan pitänyt liian suuria toiveita rakentaa. Ensinnäkin voitiin olettaa, että jos hallitusvallan painopiste Venäjällä siirtyisi keisarilta parlamentaariseksi riippuvaiselle hallituselimeille, olisi hyvästä tahdosta huolimattakin tuskin mahdollista turvata Suomen asiain käsittelylle sellaista itsenäisyyttä, jota sen autonomya edellytti. Yltyvä kiihkokansallisuus ja vieraille kansanaineksille nurjamielinen »panslavismi» saattoi viihtyä yhtä hyvästi valtiosääntöiseksi muuttuneessa kuin absolutisessa suurvallassa, eikä takeita ollut siitä, että yleisvenäläinen parlamentti tulisi pitämään Suomen oikeusasemaa loukkaamattomana, vallankin kun Suomen autonomya laatuunsa ja laajuuteensa nähdyn vaivoin tulisi soveltumaan jonkinlaista liittovaltiolista järjestysmuotoa tavoittelevaan uudistukseen, jommoista vapaamie- lisissä piireissä yleisesti suunniteltiin.

Esiintyipä toisinaan ulkomaisissakin, Suomeen ja sen oikeuteen muuten myönteisesti suhtautuvissa piireissä se käsitys, että Suomen autonomian suurena historiallisena tarkoituksesta ja tehtävänä oli hyödyllisesti ja uudistavasti vaikuttaa juuri laajan Venäjän oloihin. Venäjän pitää, niin sanottiin toisinaan herkkäuskaisen optimismin vaikutuksesta, oikeudelliselta rakenteeltaan ja sivistystasoltaan tulla Suomen kaltaiseksi sen sijasta että Suomi, vihollismielisten ja taantumuksellisten voimien tahdon mukaisesti, muuttuisi Venäjän mallin mukaiseksi. Mutta siihen, että pienen kansan pitäisi aatteellisesti »valloittaa» suuri valtakunta, sisältyi ainakin usein kohtalonomaiseksi se kiero ajatus, että Suomen oma valtiosääntöinen erikoisasema, ehkäpä sen kansallinen omintakeisuuskin, sulautuisi tuohon suureen kokonaisuuteen.

Käsitys työlläisestä itseään uhraavasta alttiudesta, johon pieni kansa muka suuren historiallisen tehtävän täyttämiseksi olisi valmis ja kenties velvollinen, oli tietysti yhtä fantastinen mielikuva kuin sekin harhakuvitelma, että kansat ja niiden johtajat muuttuvat laajasydämiksi, oikeamielisiksi ja suvaitsevaisiksi, kunhan vain valtiolliset elin-

muodot vaihtuvat. Kumpainenkaan näistä käsityksistä ei silti kokoan jäänyt vaikutuksia vaille; ne vaikuttivat aikoinaan jonkun verran ulkomaisiin arvostelijoihinkin.

Kieltämättä Venäjän uusi edustuslaitos valtakunnanduuman alkuaikoina näytti Suomeen nähdien tuntevan sellaista suopeamielisyyttä, joka antoi aihetta verrattain valoisiin toiveisiin; nämä kuitenkin ennen pitkää osoittautuivat todellisuuspohjaa vaille oleviksi. Ne, jotka edes jossain määrin puolsivat itsevaltiuden supistamista, eivät voineet olla kunnioittamatta Suomen valtiosääntötaistelua, n.s. asevelvollisuuslakkoa y.m., mutta väärin käsitetty »valtakunnallisuus» ja oman arvovallan tehostaminen eivät olleet vaikuttamatta duumassa olevien ryhmien kannanottoon. Suuri, ratkaiseva isku Venäjän valtiovallan puolelta kohtasi Suomea silloin, kun tuo jo aikaisemmin (1899), kaikista oikeudellisista rajoituksista huolimatta noudatettavaksi määritty ja mielivaltaisen »vapaamuotoisesti» sovellutettu »yleisvaltakunnallinen lainsäädäntö» nyt, toista vuosikymmentä myöhemmin, Venäjän uuden edustuselimen myötävaikutuksella sai muka todella yleisvaltakunnallisen voiman ja merkityksen, myöskin Suomeen vaikuttavalla tavalla. Tämä venäläinen laki oli aiottu sen kielteisen kehityksen kulmakiiveksi, loppusaavutukseksi ja vahvistukseksi, jonka oireita oli esiintynyt edellisen vuosisadan viimeisintä vuosikymmeninä, mutta jota oikeuttaan puoltavan kansan vastustuksen johdosta ei saatu likimainkaan suunnitelmanmukaisesti toteutetuksi. Tuon kielteisen suunnan uusi suuri tuote, 1910 vuoden venäläinen laki, oli värssinkin siltä kannalta katsoen ylen vakava, että se näytti tuhoavan viimeisetkin toiveet siitä, että uusi, jommoisiinkin perustuslaillisiin elinmuotoihin siirtynyt Venäjä ottaisi Suomen autonomian suojeleukseensa.

Aivan vähää ennen tätä laimauttavaa tapausta oli vastakkaiseen suuntaan tapahtunut sellaista, mikä oli omansa vaikuttamaan mieliä rohkaisesti ja jatkuvaan vastarintaan kannustavasti, joskin olisi ollut liian rohkeata olettaa sen voivan estää Venäjän vallanpitäjiä ajamasta ohjelmaansa perille. Tämä oli tuo Suomen oikeustaitelussa hyvin tunnettu ja ikimuistinen Lontoon julkilausuma, jonka helmikuun lopussa ja maaliskuun alussa 1910 käytyjen yhteisten neuvottelujen ja niiden edellä tapahtuneiden valmistelujen pohjalla allekirjoittivat useat kansainvälisten ja yleensä julkisen oikeuden arvovaltaisimmista edustajista ja jolla olennaisesti oli samanlainen rakenne kuin kansainvälisellä välitystuumiolla, vaikkei tietenkään mitään oikeudenkäyntiä voinut tapahtua sen

edellä. Aineistoa, sekä suomalaista että venäläistä, käytettiin sitä vastoin laajassa määrin, ja täysi tasapuolisuuks oli turvattu. Itse päätelmät keskittyivät seitsemään kohtaan (Liite I) joista silloisessa kohtalokkaassa tilanteessa oli huomattavin se, missä voimakkaasti tehostetaan, että Venäjän siirtyminen valtiosääntöisiin elinmuotoihin ei voinut vaikuttaa Suomen oikeudelliseen asemaan; Venäjän valtiovalta ei siis välittömästi eikä välillisesti voinut Suomen vahingoksi laajentua eivätkä Suomen kansa ja valtioelimet voisi vieraalle laille myöntää sitavia vaikutuksia.

Vaikka tämän kirjoittajalla oli tilaisuus Suomen puolesta tähän työhön henkilökohtaisesti osallistua ainoastaan sen alkuvaiheessa esittämälä näkökohtia ja keskustelemalla hankkeen johtajan, prof. W e s t l a k e-vainajan kanssa Lontoossa, on tämä muisto unohtumattomasti painunut hänen mieleensä. Itse asiakirja (»Finlande et Russie. Délibération internationale de Londres») perusteluineen on puhtaasti oikeustieteellisestikin todellinen mestariteos, jota varsinkin julkisen oikeuden tutkija vielä täänä päivänä todellisella nautinnolla lukee. *J. N. Reuterin* muistelmateos »Kagalen» (1928—30) selostaa kiinnostavasti noita tärkeitä vaiheita, samoin *A. Törngren*, »På utländsk botten» (1930).

Tämä ei tietenkään ollut ensimmäinen kerta, jolloin kysymys Suomen oikeudellisesta asemasta joutui puhtaasti oikeustieteellisenkin ulkomaisen arvostelun alaiseksi. Jo siihen aikaan, jolloin venäläistytämispolitiikka alkoi uhata ja lyödä ensimmäisiä iskujaan, oli yleensä venäjäksi ja osittain muillekin ulkomaisille kielille toimitettu sellaisia perustavaa laattua olevia selvityksiä kuin *Hermansonin* ja *Mechelinin* valtio-oikeudellisia ja *Danielsonin* (*Danielson-Kalmarin*) historiallisia tutkielmia. Venäläiseltä taholta ei jätetty omalaatuista »valistustyötä» suorittamatta; sekä laajan ja taitavan diplomatiansa että muiden voimilähteittensä avulla asianomaisilla oli siihen mitei rajattomia mahdollisuuksia, mutta kunnioituksella on mainittava, että julkisen oikeuden tuntijoita ei juuri milloinkaan saatu näihin tarkoituksiin käytettäviksi.

Kun Suomen oikeuskysymys omalaatuisuutensa vuoksi puhtaasti teoreettiseltakin kannalta kiinnosti nimenomaan julkisen oikeuden tutkijoita, ei ole ihme, että jo vuosisadan vaihteessa sai alkunsa laajahko sitä käsitlevä kirjallisuus, etupäässä ranskankielinen. Suomen taholla voitiin suurella tyydytyksellä todeta, että perustelut ja päätelmät miltei poikkeuksetta olivat Suomen oikeudelle myönteiset, ainakin pääasiaan, s.o. siihen oikeusperiaatteeseen nähdien, että Suomen autonominia Venäjän valtakunnan yhteydessä ei voitu ilman Suomen omaa

suostumusta muuttaa eikä rajoittaa. Väsymätöntä herätystyötä suoritti noina aikoina, kuten tiedetään, ennen kaikkea Leo Mechelin, jolla oli erinomainen taito ulkomaisissa oikeusoppineissa ja muissakin piireissä herättää kiinnostusta asiaan. Hänen ohellaan moni muukin Suomesta käsin siihen osallistui. Tämä valistustoiminta tapahtui aina arvokkaassa muodossa ja mitään arvosteluun vaikuttavia tosiasioita salaamatta. Vuonna 1908 tämän kirjoittaja neljällä kielellä julkaisi kirjasen Suomen oikeudesta ulkomaisten oikeusoppineiden valaisemana, missä pyritään löytämään ja havainnollisuttamaan ne ydinkohdat, jotka erinäisistä teoreettisista eroavaisuuksista riippumatta olivat tuolle kansainväliselle opiniolle yhteiset. Tämä vertaileva tutkimus, samoin kuin myöhemmin Lontoon julkilausuma (1910), olikin omansa osoittamaan, että kysymyksen käsittelyssä esiintyneet arvovaltaiset tutkijat ensinäkin tieteisopillisesti johtuivat pääasiallisesti yhtäpitäviin tuloksiin — eroavaisuudet ovat vähämerkityksellisiä — sekä että he käytännöllis-politiikassaan tunnustivat Suomen kumoamattoman autonomian. Tähän tulokseen jouduttiin sitäkin luonnollisemmin, kun Venäjän valtiovalta itse »laillisuuden palauttamisen» yhteydessä v. 1905 oli myöntänyt v. 1899 noudatettavaksi määrätyn järjestelmän ja sen tuotteiden oikeudenvastaisuuden. On suorastaan ylentävää ajatella, mitä mielenkiintoa, kunnioitusta sekä alittutta loukatun oikeuden puolustamiseen Suomen oikeustaistelu noihin aikoihin herätti kulttuurimaailmassa ja erityisesti edustavimpien oikeusoppineiden tietoisuudessa.

Niin rohkaisevasti kuin tuollaiset kannanilmaisut vaikuttivatkin, liittyi niihin eräitä, merkityseltään tosin toissijaisia heikkouksiakin. Tällaisena ei ollut syytä pitää sitä seikkaa, että ne mahdollisesti saattoivat vaikuttaa ärsyttävästi venäläisiin vallanpitäjiin; koskapa niiden tuottama hyöty joka tapauksessa oli tässä ennakkotakin lukuun otettavaa haittaa suurempi. Sitävastoin voitiin eräissä, kansainväliseen ajateluun tottumattomissa piireissä antautua siihen harhakuvitelmaan, että näiden ilmaisujen realinen merkitys ja odotettavissa oleva vaikuttus oli suurempi kuin mitä se tosiasiallisesti oli. Moni, joka ei tuntenut kansainvälisen elämän muotoja ja kannanilmaisuja, luuli sen ainakin jollakin tavalla kuvastavan virallistakin käsitystä asianomaisissa vieraiissa maissa, mutta yleisempi kai oli se valoisa, valitettavasti riittävää todellisuuspohjaa valla oleva usko, että kun kerran arvovaltaisesti selitettiin *quid juris, s.o. mikä* on velvoittavaa oikeutta, silloin vallanpitäjät eivät itsekään voisi sen voimaa vastustaa. Kun tämä usko hor-

jui, vieläpä osoittautui aivan kestämättömäksi, oli tietenkin pettymys suuri. Mutta tuon siveellisen ja oikeudellisen kannatuksen merkitys ei suinkaan ollut todellista arvoa vailla. Se toi jo silloin ikäänsuin tuulahduksen kansainvälisistä ilmapiireistä, joihin useiden toiveet ja unelmat ulottuivat, sinne kun toivottiin Suomenkin vielä kerran pääsevän kohoamaan; se oli enteenä uudesta olotilasta, johon Suomi ennen pitkää todella oli joutuva.

Niin laajoja ja niin hyvästi perusteltuja kuin aikaisemmatkin ulkomaiset manifestatiot Suomen oikeuden hyväksi yleensä olivatkin, Lontoona julkilausuma kuitenkin julkisen oikeuden ja oikeustieteen kannalta oli ehdottomasti ainutlaatuinen, voipa sanoa monumentaalinen. Siinä kaivettiin kerta kaikkiaan pohja sen harhaopin alta, jonka muukaan suvereeninen valtiovalta, vallankin jos sitä käytellään kansan omana edustuslaitoksena pidetyn elimen myötävaikutuksella, mukaan merkitsee periaatteellisesti rajatonta valtaa, jota sen vallanalaisuudessa elävän autonomisen valtion tai muun yhdyskunnan oikeuspiiri ei voi estää mielinmäärin laajentamasta toimivaltaansa. Yleisvaltakunnallista lainsäädäntöä koskeva venäläinen laki sai jo ennakolta tuomionsa.

Mahtavan Venäjän vallanpitäjät eivät tietenkään luopuneet aikeistaan, jos kohta sielläkin oli vilpittömiä Suomen oikeuden puoltajia, jotka pelottomasti toivat kantansa julki. »Yleisvaltakunnallisuuden» aate oli kuitenkin sellaisenaan kiehtova ja vaikutti epäilemättä vakuutavasti moneen, joka periaatteellisesti oli vastustanut itsevaltiuden laajentamista Suomeen. Eipä sellaisenkaan oikeustietoisuuden ilmaisu kuin Lontoona julkilausuma voinut estää Venäjän vallanpitäjiä omaa toimivaltaansa ylittämällä ryhtymästä edellä mainittuun lainsäädäntötoimeen yleisvaltakunnallisen lainsäädännön voimaansaattamiseksi, mutta Suomen oikeudellista asemaa puolustettaessa tuo suurenmoinen kansainvälisen opinion ilmaisu epäilemättä antoi rohkaisevaa tukea, m.m. *Leo Mechelinille*, kun hän vuoden vaihteessa 1910—1911 julkaisi arvokkaan »Kesäkuun 17 (30) p:nä 1910 annetun venäläisen lain tarkastuksen».

Tuntuipa melkein siltä, kuin Suomen oikeuden puolesta esiintyneiden ulkomaisten oikeusoppineiden, samoin kuin yleensäkin kulttuurimaailman harrastus asiaan tämän kohtalokkaan tapauksen jälkeen tavallaan olisi laimentunut. Suomen oikeuden puoltajain ponnistukset olivat rauenneet tyhjiin — mitäpä voitiin tässä vaiheessa yrittää? Tä-

män kirjoittajan laajahko teos »Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland», joka 1912 ilmestyi suuressa kokoelmanmassa »Das öffentliche Recht der Gegenwart», johti sekä vain joksikin aikaa ulkomaisten valtio-oikeuden tutkijain huomion Suomen kysymykseen. Teoksessa oleva esitys Suomen todellisesta valtio-oikeudellisesta asemasta ei sielläpäin kohdannut vastaväitteitä huolimatta siitä, että valtakunnanlain säädännon oikeudellista tehottomuutta Suomeen nähdyn tuossa teoksessa voimakkaasti korostetaan. Tässä yhteydessä tulee muuten näin jäljestävä pään ajatelleeksi, kuinka suuri sananvapaus, kaikista »yleisvaltakunnallisista» ja muista rajoituksista huolimatta, sittenkin tuohon aikaan vielä Suomessa oli, kun Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan professorikin mitään sen enempää haittaa kokematta saattoi näitä vallanpitäjille epämieluisia ja myrkkyllisiä oppeja levittää sekä kotimaiselle että ulkomaiselle lukijakunnalle. Vasta maailmansodan tuottama pakkojärjestelmä vaikutti sen, ettei Suomessa eikä Suomesta käsin ulkomailta voitu julkisuudessa jatkaa valistustyötä, vaan oli tästä isänmaallista toimintaa pääasiallisesti hoidettava vieraalla pohjalla.

Jo ennen sotaa oli, kuten sanottu, tuo ulkomaisten piirien ilahduttavan vilkas harrastus Suomen kysymykseen jossain määrin vähentynyt. Venäjän »konstituutiosointi» vaikutti osittain hämmentävästi. Venäjän ja Ranskan liittosuhde vaati jälkimäisessä maassa tiedemiehitäkin suurempaa varovaisuutta. Erääät taatut Suomiystävät, ennen muita harras ja tuottelias hollantilainen professori *W. van der Vlugt*, jatkoivat väsymättömästi toimintaansa.

Arveluttavan välinpitämättömyyden ohella saattoi erällä tahoilla todeta varsinaista vieraantumistakin siitä oikeasta katsantokannasta, joka niin kauvan oli noiden ulkopuolisten arvostelijain keskuudessa valinnut. Huolimatta Lontoon julkilausuman vakuuttavasta todistelusta, itse tuo tosiasia, että periaatteellisesti rajatonta yleisvaltakunnallista lainsäädäntöä ei nyt enää ollut Suomelle tyrkittämässä ainoastaan tsarivalta, vaan, kuten näytti, itse Venäjän kansankin kannattama valtiovalta ja valtiosääntöisesti ilmenevä valtion tahto, oli omansa ainakin johonkin määrään vaikuttamaan ulkomaiseen opinioon. Yleisvaltakunnallisuuden periaate ja »isäntävaltion» muka esteetön toimivalta, teoriat valmiin tosiasian (*fait accompli*) normatiivisesta merkityksessä sekä oppi, että oikeudenloukkaus useasti »vanhenee; ja sen tuottama faktillinen tilanne muuttuu oikeudenmukaiseksi (»Unrecht wir Recht») — kaikki tämä oli ainakin jossain määrin omansa eksyttämään eräitä

Suomen oikeuden vanhoja puoltajiakin. Kansojen keskinäisissä suhteissa asiaista usein liiankin helposti arvostellaan ja käsitellään sillä tavoin, että kun vastustusta ei enää voida tehdä muuten kuin voimamilla, ehkäpä vähitellen hiljenevillä tai vaikenevilla vastalauseilla ja kun ulkonainen pakko voi taivuttaa ainakin näennäiseen alistumiseen, silloin ei muka ajan pitkään voida kielää vanhan oikeuden sortuneen ja uuden oikeusjärjestyksen, oikeudenvastaisesta alkuperästään huolimatta, astuneen sen tilalle. »Tehkää tuosta uudesta olotilasta itsellenne paras mahdollinen, älkää tytykön hedelmättömiin vastalauseisiin, ryhtykää uudella pohjalla toimimaan», oli useamman kuin yhden asianharrastajan pintapuolisen hyväntahtoinen neuvon suomalaisille. Asettomankin oikeustaitelun jouduttua näennäisesti lopulliseen ratkaisuun ollaan liiankin helposti valmiit alakynteen joutuneille julistamaan: *v a e v i c t i s!* Vielä toivottomammalta näyttää asema maailmankin silmissä silloin kun sorronalaiset itse ovat tehneet epätoivoisen yrityksen väki-valtaisesti vapautua painajaisestaan, mutta joutuneet tappiolle ja ainakin ulkonaisesti antautuneet. Tällaista antautumista ei kuitenkaan ollut Suomen kansan eikä eduskunnan puolelta tapahtunut eikä sittemminkään tapahtunut.

Noita suuressa maailmassa havaittavia oireita oli ikävä todeta, sillä puolueettomasti arvostelevien asiantuntijain kannatus oli sittenkin sortovuosina ollut erittäin suuriarvoinen. Mikäli nyt kaiken lisäksi tuli vastakkaiseen suuntaan viittaavia oireita, ne eivät voineet olla tekemättä ylen kiusalista vaikutusta. Erääät saksalaisen tieteisopin edustajat, joiden puolelta ei suinkaan ollut syytä edellyttää mitään olemuksellisesti nurjamielistä suhtautumista Suomen oikeuteen ja oikeustaiteluun, joutuivat, jonkin aikaa mainitun uuden järjestyksen kulmaveksi aiutun venäläisen lain säätämisen jälkeen, kukin erikseen esittämään oppeja ja päätelmiä, joita ja joiden mahdollisia vaikutuksia ulkomaiseen kannanottoon täytyi pitää erinomaisen arveluttavina. Valtio-oikeus on erityisessä merkityksessä konstruktioinen tiede, jossa spekulaatiolle jää paljon sijaa, mutta jossa myöskin hyvin helposti kietouduttaan ristiriitoihin, vieläpä sillä tavoin, että jokin tutkija, uutta ja originalisuutta tavoittellessaan sekä ennakkokäsityksiin piintyneenä, itse helposti sotkeutuu sellaisiin. Tällöin jätetään helposti huomioon ottamatta sellaista, mitä jo on pidettävä tutkimuksen pysyväisenä saavutuksena.

Todetessaan, kuinka erääät vakavat tutkijat, vastoin odotuksia, tahto-

mattaankin astuvat näille poluille antaen Suomen vastustajille tieteisopillisia aseita käytettäväksi, tämän kirjoittaja pitää tärkeänä tehdä voitavansa esiintyneiden väärinkäsitysten ja harhaväitteiden torjumiseksi. Tämä tehtävä kiinnosti tekijää sitäkin enemmän, kun hän itse aikaisemmin oli harrastanut juuri valtiollisten valta- ja vallanalaisuussuhteiden samoin kuin kompetenssikysymysten sekä kansainvälisen velvontisten tieteellistä käsitellyä.

Pitkän ajatustyön tuloksena oli tällöin laajahko saksankielinen tutkielma, jossa käsitellään Suomen oikeudellista asemaa nimenomaan uusimman valtio-oikeudellisen tieteisopin valossa. Sen varsinaisena tarkoituksena oli oikeustieteen aseilla torjua eräitä sellaisia väitteitä ja päätelmiä, joita täytyi pitää yhtä perusteettomina kuin käytännöllispoliittisesti vahingollisina. Edellä monasti mainittu Lontoon julkiläusuma antoi tällöinkin suuriarvoista tukea.

»Habent sua fata libelli». — Puheenalaisten kirjoitus lähetettiin »Zeitschrift für Völkerrecht» nimisen aikakauskirjan julkaisavaksi keväällä 1914, siis joitakin viikkoja ennen sodan puhkeamista, eikä tutkielman kohtaloista mitään kuulunut. Tekijän siirryttyä 1915 Suomen itsenäisyysliikkeen keskusjärjestön ulkomaisen valtuuskunnan jäsenenä Tukholmaan hänenä omaksi yllätyksekseen oli tilaisus saada tuon jo hukkaan menneeksi luullun ja varsinaisen »ajankohtaisuutensa» menettäneen kirjoituksen korjausvedokset ja suorittaa työ loppuun. Vuonna 1916 se sitten ilmestyi edellämainitussa aikakauskirjassa. Sen alkuperäinen sisältö jääti tienekin *muuttamatta*, s.o. siihen ei sisällytetty niiden suurten tapausten (maailmansodan ja Suomen itsenäistymispyrkimysten) mainintaakaan, joita kirjoitusta laadittaessa ei voitu ottaa huomioon. Vähäiseltä osaltaan tämäkin tapaus oli todistuksena siitä, kuinka tieteellisessä maailmassa osattiin tehdä selvä erotus Suomen ja Saksan vihollismaaksi muuttuneen Venäjän välillä. On muuten itsessään selvää, että tutkielma sellaisenaan maailmansodan pyörteissä oli menettänyt alkuperäisen merkityksensä, ja tunnustusta ansaitsee, että toimitus silloisissakin oloissa oli halukas julkaisemaan sen. Kun siinä analysoidaan miltei kaikkia niitä yleislontoisia tieteisopillisia kysymyksiä, jotka jo aikaisemmin, mutta varsinkin vuodesta 1910 lähtien olivat vaikuttaneet Suomen oikeudellisen aseman arvosteluun, ja kun väittelykohdat siinä ikäänkuin koitaan yhteen polttopisteesseen, on tutkielma liitetty tähän kirjoitukseen (Liite II).

Mainittu kirjoitus on tiettävästi viimeinen perusteellinen yritys Suomen oikeuskysymyksen valaisemiseksi monivuotisen oikeustaistelun vanhalta pohjalta. Se on sellaisen ajan tuote, jolloin uusia näköaloja ei vielä ollut Suomen tulevaisuudelle avautunut. Silloin kunkin tutkielma myöhästyneenä painosta ilmestyi, sillä pääasiallisesti oli teoreettista oikeutieteellistä merkitystä, siinä kun laajemmaltaakin kannalta käsitellään eräitä valtio-oikeudellisen tutkimuksen peruskysymyksiä, joiden vaikutus ei rajoitu määrätyyn valtio- tai kansainvälistä oikeudelliseen oikeussuhteeseen. Varsinaista käytännöllistä merkitystä sillä sitävastoin saattoi olla enintään vain sikäli, että jos Suomi, suurten, maailmanhistoriallisten tapahtumien ja mullistusten yhteydessä, ei olisikaan muuttunut Venäjästä täydellisesti irtaatunneksi, täysivaltaiseksi valtioksi, vaan ainoastaan saavuttanut uudistetun, ehkäpä kansainvälistäkin merkityksellisen statuksen, eräättä tutkielmassa käsitellyt oikeuskysymykset olisivat tältä kannalta katsoen ansainneet huomiota.

Maailmansota oli sillävälisen luonut mahdollisuksia toimia toiselta pohjalta kuin miltä mainittua tutkielma kirjoittetaessa oli voitu lähtää.

Suomen tulevaisuutta suunnittelevien asianharrastajain piirissä omistettiin tienkin sodan alussa huomiota niille eri mahdollisuksille, jotka ainakin sen lopussa ehkä saattaisivat meidän maallemme avautua. Oihan miltei kaikkialla maailmassa ensi aikoina vallalla se käisitys, että suursota jo taloudellisistakin syistä voisi kestää enintään jonkun kuukauden. Valtakuntain ja yhteiskuntajärjestysten suuria romahduksia ei liioin osattu ottaa sen lopputuloksina huomioon. Ei voitu olettaa kansojen suuren taistelun saavuttavan sellaisia mittasuhteita ja vaikutuksia, että eräiden kansojen itsenäistymispyrkimykset jo sodan kestäessä pääsivät toteutumaan. Lähinnä odotettiin yleismaailmallista rauhankonferenssia, missä varsinkin sellaisella, sisäistä itsenäisyyttään itsepäisesti ja lannistumatta puoltaneella maalla kun Suomella pitäisi olla mahdollisuksia saada äänensä kuuluville. Siksi oli luonnollista, että niissä suunnitelmissa ja luonnoksissa, joita jo sodan alusta lähtien ahdtaassa piirissä koetettiin laittaa, oli, todellisesta itsenäisyyysajatuuksesta luopumatta, otettava lukuun myöskin rajoitetun kansainväisen statuksen mahdollisuus, osittain niin, että Suomelle myöntäisiin jonkun verran omintakeista toimivaltaa, osittain, ja ennen kaikkea sikäli että sen valtio-oikeudellinen asema ei jääisi eräitä kansainvälistä takeita vaille. Tämän kirjoittaja, jolle valtio-oikeudellisten kysymysten ja eri vaihto-

ehtojen valmistelu pääasiallisesti joutui, muistaa varsin hyvin, kuinka vaikeata alussa toisinaan oli löytää vastakaikua juuri tästä puolta tarkoittaville aikelle; olihan oikeustaistelun vuosina totuttu siihen ajatukseen, että meidän »ulkopolitiikkamme» rajoittui Venäjään ja että, jos vapautta ei saavutettaisi, luonnollisimmin olisi edelleen jäävä Suomen ja Venäjän välisen oikeussuhteteen puitteisiin. Muistettakoon, kuinka avuttomassa aseenteessa tässä kohdin, s.o. kansainväliseen puoleen nähdien, sittemmin, virallisiakin suunnitelmia täällä Suomessa laadittaessa, vielä Venäjän vallankumouksen jälkeisinä kuukausina oltiin.

Tuon jo sodan puhkeamisesta laskettavan ajankohdan ja seuraavienkin aikojen monessa suhteessa hyvinkin kiinnostavat epäviralliset otteet ja suunnitelmat täällä alalla ovat pääosaltaan vielä julkisuudessa esittämättä; joltakin asioihin perehtymättömältä taholta ne osittain ovat joutuneet puutteellisten, jopa virheellisten kirjoitelmien kohteeksi. Eräässä kohta mainittavassa jo sodan alkuvaiheissa laaditussa kirjassa tämän tekijä on mainittua kehitysvaihetta kosketellut.

Mutta ajat muuttuvat ja Suomenkin kohdalta voidaan kulunutta lausepartta käyttämällä todeta, että »tapaukset seurasivat nopeasti toisiaan». Sodan pitkittyminen, itsenäisyysaatteen voimistuminen, mikä tosin kauvan tapahtui hitaasti ja mistä Venäjän vallankumous avautuneine uusine mahdollisuksineen miltei uhkasi tehdä lopun, jääkäri-liike ja poliittinen toiminta ulkomailla, kaikki tämä oli ennen pitkää omansa antamaan uudistuspyrkimyksille varmemman, lopputarkoituksesta tietoisen suunnan. Tässä yhteydessä on rajoittuttava ylimalkaiseen viittaukseen, koskapa noiden monivaiheisten tapahtumain yleispiirteidenkään esittäminen ei kuulu tämän tutkielman puitteisiin. Huomauttakoon vain, että puheenalainen toiminta vielä kauvan jatkui siksi epämääräisissä oloissa, ettei yoitu kokonaan hylätä sitäkään ajatusta, että odotetussa yleisessä rauhanteossa Suomen asian ajajien kenties realipoliittisesti täytyisi rajoittua esittämään ja puoltamaan suhteellisesti vaatimatonta ohjelmaa: laajaa autonomiaa sekä oikeudellisesti, mikäli mahdollista myös kansainvälisesti turvattua asemaa Venäjän valtakunnan yhteydessä. Milloin tähän viitattiin, oli tietysti itsenäisyysmiesten taholta aluksi ja lopuksi tehostettava sitä näkökohtaa, että tällainen ratkaisu oli pidettävä vain hätäkeinona maan pelastamiseksi, ellei täytä ohjelmaa saataisi toteutetuksi. Yksinpä Saksan sodanaikainen poliittinen johtokin otti tämän huomioon ilmoittaen *vaihtoehtoisesti* kannatavansa Suomen autonomian laajentamista ja turvaamista.

Suurelle lukijakunnalle aiotussa, v. 1916 valmistuneessa kirjasessa »La question de la Finlande», jonka maailmansodan aikana ahkerasti toiminut hollantilainen »Anti-Oorlog Raad» v. 1917 kokoelmassaan julkaisi, tämän kirjoittaja käsitteli Suomelle sodan lopussa ehkä avautuvia, vielä epätietoisia mahdollisuuksia, erityisesti tehostaan kysymyksen kansainvälistäkin merkitystä ja sen yhteydessä jommoisenkin kansainväisen statuksen sekä samalla kansainvälisten takeiden tarpeellisuutta, mutta ennen kaikkea täyden riippumattomuuden saavuttamista ainoana täysin tyydyttävänä »Suomen kysymyksen» ratkaisuna. Tällaisilla ennakkoselvityksillä olisi voinut olla paljon käytännöllistä merkitystä siinä tapauksessa, että Suomen vapautumispyrkimyksissä ainaoastaan n.s. suppeampi ohjelma olisi ollut toteutettavissa. Mainitun kirjasen sisältö on sekin saanut sijansa tämän tutkielman liitteenä (Lilte III):

Olipa vielä eräitä omalaatuisia mahdollisuuksia huomioon otettava: Myönteisestä suhtautumisestaan Suomen itsenäisyyspyrkimyksiin huolimatta Saksan poliittinen ja sotilaallinen johto itsekin kauvan pysi sillä kannalla, että Suomen avustaminen sekä osallistuminen sen tulevaisuuden muodostumiseen, mikäli apua ulkoapäin tarvittiin, varsinaisesti ja lähinnä kuului Ruotsille, jonka puolelta apua Suomen vapautukseen siis olisi etsittävä ja johon itsenäisyysliike kaikkein ensin olikin katseensa ja toiveensa kohdistanut. Tapahtumat, Venäjän vallankumouksien jälkeisetkin, osoittivat ennen pitkää, että tämän vaihtoehdon varaan ei pitänyt varmoja suunnitelmia rakentaa. Mutta ensi aikoina näytti Ruotsissa joitakin aktiivisen poliittikan oireita olevan olemassa, ja varsinkin 1918 v:n alussa näytti jossain määrin mahdolliselta sellaisen »räuhanomainen interventio», jota ei kumpikaan taisteleva valtioryhä olisi pitänyt itseensä kohdistuvana vihollisuustoimena, vaan jota menestyksellisesti olisi voitu selittää tasapuolisuden merkeissä tapahtuvaksi avunannoksi, joka tarkoitti sekä Suomen omaa että länsimaisen sivistysperinnön pelastamista. Suomalaisten kannalta tuntui tietenkin, tulevaisuuden tehtäviin katsoen, luonnollisimmalta yhteistoiminta, jatkuvasti organisoitu yhteyssuhde, sellaisen valtion kanssa, johon Suomi oli erityisen läheisissä suhteissa ja joka, suuremmasta taloudellisesta hyvinvoinnistaankin huolimatta, kuitenkin sotilaspoliittisesti ja muutenkin lähinnä oli Suomen kanssa »yhteisverrannollinen». Nämä ollen luonnollisesti otettiin huomioon sellainenkin mahdollisuus, että Suomi, itsenäisyytensä saavutettuaan ja saatuaan siihen Ruotsilta tehokasta

kannatusta, olisi Ruotsiin kiinteässä kansainvälisessä liittosuhheetessa, jonka mahdolliseen rakenteeseen nähdien erilaisia vaihtoehtoja käsiteltiin, lähinnä tietysti yksityisissä piireissä, mutta joskus korkeassakin virallisessa asemassa olevien, asiaan kiinnostuvien henkilöiden kanssa. Asianharrastajia ei näistäkään piireistä puuttunut, vaikkei sitoumuksia kummaltakaan puolelta tietenkään voitu tehdä.

Senaikainen ideologia kuvitteli mieelleän *yleistäkin*, ennen kaikkea puolustukseen nähdien tarpeellista pohjoismaista liittoutumaa, johon siis myöskin Norja ja Tanska osallistuisivat. Erääät aktivistiset intoili-jat Ruotsissa ilmaisivat tällöin useinkin harrastusta siihen suuntaan, että Ruotsi sellaisessa *kiinteäksi* aiotussa, periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen ja jäsenten suverenisuuteen perustuvassa yhtymässä olisi jonkunlainen *primus inter pares*, minkä ajatuksen he kernaasti halusivat ulkonaisestikin saada suunnitelmiinsa sisällytetyksi. Käsittämättömästä indiskretiosta tai ymmärtämättömyydestä sekä itse tapahtumissa mukana olleilta asiallisia tietoja kysymättä jotkut myöhemmät kirjoittajat, liian helosti käsiinsä saamiensa luottamuksellisten asiakirjojen nojalla ja omakohtaisesti asioita vähääkään tuntematta, ovat luulleet voivansa tästä tehdä päätelmiä laajoista, muka vakaantuneistakin suunnitelmista, ehkäpä osittain Saksan silloisen liittovaltiollisen rakenteen malliin. On tarpeonta erityisesti tehostaa sitä, että senaikaiset haaveilut ja erääät täysin yksityisluontoiset luonnokset eivät perustuneet mihinkään yksimieliseen *katsantokantaan*, *aryosteluun* tai asialliseen *yhteisymärkykseen*, sekä että suomalaiselta taholta toisaalta tehostettiin asianomaisille valtioille vaadittavaa tasavertaisuutta, toisaalta pidättäydyttiin kaikesta, mikä saattoi vivahtaa sitoumuksiin. Mutta neu-votteluita innostuneiden ulkomaisten asianharrastajain kanssa ei tienenkään voitu torjua tai keskeyttää vain sillä perusteella, että heidän puoleltaan esitettiin joitakin yliopäisiä »vaatimuksia».

Oman käsityksensä näistä kysymyksistä tämän kirjoittaja on, tieteenkin puhtaasti teoreettisessa muodossa, esittänyt laajassa tutkielmassa: »Till läran om statsförbindelser med speciell hänsyn till framtida gestaltningsmöjligheter», joka v. 1917 julkistiin aikakauskirjassa »Tidsskrift for Retsvidenskab»; vastaavia kysymyksiä tekijä suomeksi käsitteili prof. R. H e r m a n s o n i n 70-vuotispäiväksi ilmestyneessä juhlajulkaisussa, kummassakin tapauksessa esitystavassa noudattaen aineen arkaluontoisuden vaatimaa ylimalkaisuutta.

On luonnollista, että poliittiseen toimintaan ulkomailla noina aikoina,

jolloin kotimaassa oli pakko vaieta, kuului laajahko, kirjallinen toiminta, joka luonteeltaan etupäässä oli informatoorista ja tarkoitti valistustyötä sen peruskäsitryksen puolesta, että ainoastaan täysin itsenäisellä Suomella oli olemassäolon ja terveen kehityksen edellytykset ja että meidän maamme vasta tälle kehitysasteelle päästyään voisi täytyää tehtävänsä kansojen yhteisössä. Tähän tehtävään osallistui tietysti joukko pääteviä, kirjallisiin toimiin harjaantuneita henkilöitä. Laajimpia tutkielmia, joita tässä yhteydessä julkaistiin, oli eräs tämän kirjoittajan v. 1917 laatima esitys Suomen valtio-oikeudellisesta asemasta ja tulevaisuudesta, »Die finnische Frage vor und nach der russischen Revolution». Varsinaisen poliittisen »propaganda»-kirjallisuus jääpi tämän esityksen puitteiden ulkopuolelle.

Venäjän vallankumouksen vaikutuksesta pyrkimykset keskittyivät osittain uusiin tehtäviin. Se helpotuksen ja vapautuksen tunne, jonka se luonnollisesti aluksi tuotti, yhdessä laajoissa piireissä elpyneen luottamuksen kanssa, että kumouksen synnytystuskissa uudistunut Venäjä, jonka toivottiin noudattavan »suurten länsimaisosten demokratiain» valtio-oikeudellisia esikuvia, ehkä sittenkin voisi olla hyvä ja »suvaitsevainen» elämänkumppani Suomelle, oli tärkeänä psykologis-politiittisena vaikuttimena huomioon otettava. Ehkäpä Suomen oikeusjärjestys ja sen kehitysmahdollisuudet näissä uusissa olosuhteissa saisivat jäädä rauhaan sekä »yleisvaltakunnallisuudelta» että ylivoimaisilta välillisiltäkin vaikutuksilta. »Parempi pyy pivossa» on toimintaohje, joka poliikassa — nimenomaan heikomman puolella — on hyvin käsitettävissä, mutta joka ei suinkaan aina ole luotettava.

Virallinen Suomi näytti alussa jotenkin selvästi ja empimättä asettuvan yhteisymmärrystä kannattamaan, mutta vapaalle sänälle avautuneet suuremmat liikuntamahdollisuudet herättivät nyt kotimaassa verrottain esteettömän monivivahtisen ajatustenvaihdon, mistä tietenkin erinäisiä kirjallisia todisteita on jälkimaailmalle säilynyt. Kiinnostavaa on niidenkin valossa jäljestäpäin tutkia sitä epätietoisuutta oikeista johtotähdistä ja oikeista suuntaviivoista, joka varsinkin alkuaikona vallitsi. Vallankumous pani monen pään pyörälle. Vaakunalipussa olevan leijonan piti miekallaan viittaaman nimenomaan »edistykseen» tietä, vaikutteliin maaliskuun 25 p:nä 1917 pidetyssä kansalaisjuhlassa — sen enemmästä ei silloin ollut puhetta, eikä siinä vaiheessa voinut olla epäilyksiä siitä, minkälaisen valtio-oikeudellisen konstellation merkeissä tuo edistys oli tapahtuva. Poliittisen elinkysymyksen julkisessa käsitellyssä,

varsinkin lehtien palstoilla, on havaittavana asteettainen kehitys. Ensi aluksi kuului kotimaassa tuskin mitään epäilyksiä siitä, että Venäjän uusille vallanpitäjille oli Suomessa myönnettävä se toimivalta, jota ennen oli käytellyt keisari ja suuriruhtinas. Eräistä jo alussa sattuneista harhaotteistaan huolimatta nuo vallanpitäjät yleisen käsityksen mukaan ansaitisivat täyden luottamuksen. Itsenäisyysmiesten »harhakuvitelmien» varaan Suomen tulevaisuutta ei olisi rakennettava eikä kansainvälisille takeille annettu sanottavaa realiteettiarvoa. — Mutta vastakkaisetkin käsitykset voittivat vähitellen alaa. Itsenäisyysajatus ei vainut tukahdutta vallankumouksellisen vapautuksen hurmioon. Välttämättömäksi käynyt ylävien selvitys sekä sõvintoon ja yhteisymärrykseen pääsemisen Venäjän uusien isäntien kanssa ei ollut niinkään helppoa; samalla kävi näiden oman aseman epävakaisuus yhä selvemmäksi. Yhä uhkaavammat enteet viittasivat uusiin kohtalokkaisiin kumouksiin. Tuo aluksi omaksuttu tunnussana, jonka mukaan väliaikainen hallitus — ja johdonmukaisesti mikä uusi hallitus tahansa, joka Venäjällä tosiasiallisesti käytteli julkista valtaa — samalla oli tunnustettava Suomen lailliseksi esivallaksi, havaittiin jo monella taholla ontoksi ja oikeudellisestikin harhaanjohtavaksi, siitä aiheutuvista poliittisista päätelmistä puhumattakaan.

Lehdissä käytyyn väittelyyn on nyt yleensä jälestäpäin kiinnostavaa uudelleen perehtyä. Julkisen oikeuden suuret auktoriteetit pysyivät vielä hyvin myöhäisessä vaiheessa uskollisina sille kannalle, jolle viralliset piirit aluksi yleisesti asettuivat. Elokuun 17 p:nä 1917 R. A. Wrede »Hufvudstadsbladet»issa torjuu ajatuksen, että Suomi voisi asevoimin irtaantua Venäjästä sekä sen jälkeen puolataa riippumattomuuttaan Venäjän maailmanvaltaan nähdyn (»— — — att Finland skulle förmå med vapenmakt lösrycka sig från Ryssland samt därefter hävda sitt oberoende gentemot det ryska väldet.»). Ulkoapäin tulevaa apua sekä kansainvälistä takuuta kirjoittaja pitää lievimmin sanoen epäilyksenalaisena (»minst sagt tvivelaktig»). Samaan suuntaan kirjoittaa samoihin aikoihin (elokuun 29 p:nä) nimimerkki K. J. S. »Helsingin Sanomissa». Puhtaasti poliittisia, tästä käsitystä edustavia kirjoituksia tavataan silloin tällöin lehtien palstoilla, mutta toisinaan, vieläpä aikaisessakin vaiheessa, verrattain selvästi siitä eroaviakin lausuntoja (esimerkkinä mainittakoon mitä nimimerkki »Fosterlandsvän» esittää »Hufvudstadsbladetissa» jo huhtikuun 8 p:nä 1917).

Huomattavien oikeusoppineiden kanta saapi epäilemättä osittain

selityksensä siitäkin, ettei heillä voinut olla tietoa siitä, mihin kehitysvaiheeseen itsenäistymisen edellytysten luomista tarkoittavat valmis- telut jo olivat sekä kotimaassa että vieraalla pohjalla johtaneet.

Varsinaiseen tieteisopilliseen kirjallisuuteen luettavista tämän ajan- kohdan julkaisuista on jälempänä puhuttava.

Ulkomailla toimivat itsenäisyysliikkeen valtuutetut puolestaan olli- vat luonnollisesti selvillä siitä, että kotimaan johtavien voimien täytyi kohtalokkaissa tilanteissa etsiä jonkinlaista *modus vivendi*ä uusien vallanpitäjien kanssa sekä mukautua uusiin oloihin. Tällöin oli kuitenkin aina pidettävä mielessä näiden *väliaikaisuus* ja *epävar- muus* ja tästä oli tehtävä asianmukaiset päätelmät. Erityisesti otet- tiin arvosteluissa huomioon se riski, että Venäjän uusien valtiaiden kanssa tehtäisiin sitoumuksia ja pyritäisiin yhteisymmärrykseen, joka kohtalokkaalla tavalla merkitsisi *tinkimistä itse oikeusperiaatteesta*, sitoisi Suomen toimintavapautta, estäisi itsenäisyysliikettä ja miltei ylivoimaisesti vaiseuttaisi Suomen oikeudellisen aseman »kansainvälis- tyttämistä».

Heti vallankumouksen alusta saakka tämän kirjoittaja jatkuvasti te- hosti sitä, ettei Venäjän väliaikaiselle hallitukselle olisi »de jure» tun- nustettava sitä julkista valtaa, joka Suomessa perustuslakien mukaan kuului hallitsijalle. Oikeudellisesti asia oli selvä ensinnäkin sikäli, että monijäseninen hallituselin ei voinut itseensä yhdistää kahta eri oikeus- persoonallisuutta, nim. ensiksi Venäjän, haltijaa vaille jäänyttä »kruu- nua», niin kauan kuin »Venäjän kruunun» kuvitelmaa ehkä joten- kuten voitiin vallankumouksen jälkeen ylläpitää, sekä toiseksi Suomen hallitsijavallan haltijaa.

Venäjän väliaikainen hallitus ei elimellisesti eikä valtio-oikeudelli- sesti, *quoad jus*, ollut mikään keisarivallan perillinen; olihan vallan- kumous poistanut tuon vallan. Väliaikainen hallitus ei käytellyt itse- näistä toimivaltaa; juuri väliaikaisuus oli sille ominainen. Täyttä mää- räämisvaltaa oli kansan nimessä käyttelevä Venäjän perustava kan- salliskokous, joka piti valittaman, mutta joka tunnetuista syistä ennen syntymäänsä kuoli.

Suomen asemaan vaikuttaneita tapahtumia, esitetyneitä erimieli- syyksiä sekä kysymyksen virallisessakin käsittelyssä tapahtunutta muu- tosta tämän kirjoittaja on yksityiskohtaisesti käsitellyt teoksessaan Suo- men Valtio-oikeus I, s. 74 ss. — Samaa peruskäsitystä edustaa myösken

Y. W. Puhakka ansiokkaassa teoksessaan »Suomalais-venäläisen valtioyhdistyksen viimeiset vaiheet ja purkautuminen» (1919).

Kysymyksen oikeustieteellinen puoli sekä sitä koskeva kirjallisuus antavat vielä aihetta muutamiin huomautuksiin.

Suomen valtio-oikeuden suureen mestariin, professori *Hermanson*-vainajaan yhtyen tämän tieteen tutkijat meidän maassamme olivat esittäneet Venäjän ja Suomen välisestä oikeussuhteesta johtuvan, että se henkilö, jolla Venäjällä oli hallitsijan valta, *ipso jure* oli Suomenkin hallitsija, tosin omintakeista oikeuspersonallisutta kannattaen. Jos vallanperimykseen oikeutettu hallitsijasuku Venäjällä sammuisi, silloin — näin opetti juuri *Hermanson* — se, joka nousisi Venäjän valtaistuimelle, tulisi Suomenkin hallitsijaksi.

Jos näistä oppilaukselmista lähdetään, ei valtioyhdistyksen voimassa ollessa saattanut olla epäilyksiä siitäkään, että jos Venäjän keisari vapaaehtoisesti taikkapa pakosta luopui kruunusta ja hänen sijalleen tulisi uusi hallitsija, silloin tällä suorastaan olisi Suomenkin hallitsijan asema. Mutta näiden rajojen ulkopuolella *ei ollut lupa mielin määrin tehdä laajentavia päätelmiä*, jotka joutuivat itse premissien kanssa ristiriitaan.

Ikäänsä tulevia muutoksia aavistaen tämän kirjoittaja jo v. 1912 ilmestyneessä teoksessaan »Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland (Suomi)» oli viitannut siihen, että *valtiomuodon muutos Venäjällä ei purkaisi valtioyhdistystä*, mutta kylläkin vaاتisi tehtäväksi eräitä muutoksia sen perusteleisiin. Tämä tapahtui jo vuonna 1917. Itse vallan peruste vaihtui eikä Venäjällä enää ollut sellaista valtiasta, joka keisarin ja suuriruhtinaan tavoin olisi *de jure* voinut käytellä Suomen valtiovaltaa. Eri asia on, että saattoi olla pakko väliaikaisella järjestelyllä uskoa k.o. hallitukselle sellainen valta, kunhan itse oikeusperiaatteista oltiin selvillä. Koska tapahtunut muutos ei sellaisenaan purkanut Suomen ja Venäjän välistä oikeussuhdetta, oli toisaalta itsestäänkin ilmeistä, että *Venäjän valtiovallalle v:sta 1809 lähtien kuulunutta toimivaltaa Suomeen nähdyn uusissa oloissa käytteli se elin tai vallanpitäjä*, joka Venäjällä tunnustettiin julkisen vallan haltijaksi. Paljon hämmennystä johti siitä, että asian tieteisopillisessakin käsitteilyssä nämä monimmat puolet usein sekoitettiin toisiinsa.

Arvovaltaiselta taholta pyrittiin kuitenkin meillä virallisestikin esittämään asiaa niin, että tuollainen väliaikaisen hallituksen »seuraantokaisarin ja suuriruhtinaan vallassa sittenkin oli oikeudellisesti täysin perusteltu, niin kauvan kuin Venäjän keisarivaltaa ehkä vielä voitiin

kuvitella säilyneeksi eikä Venäjä, tasavallaksi julistautumalla, lopullisesti ollut monarkian perustetta hylännyt. Kun siten tämäkin muutos, s.o. tasavaltaan siirtyminen, ennen pitkää toteutui, ei kuitenkaan oltu yhtä valmiit tekemään premisseistä asianmukaisia päätelmiä. Itse tapausten ankara logiikka vasta yhä yleisemmin avasi silmät näkemään, mihin lopulta jouduttaisiin, jos erotuksellomasti tunnustettaisiin oikeus korkeimman vallan käyttöön Suomessa niille vaihtuville vallanpitäjille, jotka Venäjällä taistelivat vallasta, vieläpä, jos asiassa tehtiin äärimmäiset loogilliset päätelmat, viime sijassa yleisvenäläiselle täysivaltaiselle perustuslakia säätävälle kansalliskokoukselle, jonka piti jokaiskin aikaa itseensä keskittää kaikki julkinen valta.

Tavallaan keskeisin kysymys, joka vallankumouksen tapahduttua ja välitilan kestäessä oli Suomen valtio-oikeuden kannalta selvittäävä, koski eduskunnan asemaa ja toimivaltaa. Eduskunta oli se elin, joka täällöin oli velvollinen huolehtimaan maan asioista, siis erityisesti siitäkin, että maassa oli *omintakeinen*, perustuslakien tarkoitukseen mukainen *hallitusvalta*, mikä vaatimus monelle oli epäselvä, ehkäpä eräille piireille epämieluinen. Onneksi oli olemassa 1772 v:n hallitusmuodon säädös, 38 §, joka edellyttää sitä tapausta, että hallitsijasuku on »sammunut» eikä siis ole ketään vallanperimykseen kutsuttua yksilöä. Oman tarkoituksensa mukaisesti ja *ex analogia* tulkittuna se juuri soveltuu tällaiseen *interregnum*-tapaukseen. Venäjän vallankumous oli käsittävä tapahtumaksi, joka Suomessa tuotti heiastusvaikutuksia — tosin oikeudellisesti tärkeitä sellaisia. Näitä arvosteltaessa oli johtoa etsittävä tuosta vanhasta perustuslainsäädöksestä, jota, Suomen vielä ollessa Venäjän valtakuntaan yhdistettynä, ei tietysti voitu täydessä määrin noudattaa, mutta josta voitiin tehdä eräitä tärkeitä päätelmiä. Tuon säädöksen arvoon ja merkitykseen tämän kirjoittaja ensiksi kiinnitti huomiota kirjoituksessa, joka oli eräässä Tukholman lehdessä julkaistuna vähän aikaa sen jälkeen kuin väliaikaisen hallituksen julistus Suomen oikeuksien palauttamisesta oli tullut tunnetuksi, ja joka on uudelleen julkaistu tämän kirjoituksen liitteenä (Liite IV). Tehostettakoon nimenomaan, että siitä, mitä kirjoittaja tässä käsitteitä selventäävässä perustavassa tutkielmassa sekä sittemmin erinäissä myöhemmissä julkaisuissaan esitti, ei voida tehdä päätelmiä sellaisen opin hyväksi, että eduskunnan muka piti itse ryhtyä *hallitusvaltaa* käyttelemään. Todistelun tarkoituksena oli osoittaa, että tämän vallan piti kuulua kotimaiselle valtioelimelle ja että siihen sisältyviä valtuuksia

vain häätätilassa ja itse periaatetta uhraamatta voitiin väliaikaisesti myöntää Venäjän hallitukselle.

Se vanha perustuslainsäänös, joka oli mainitun, tähänkin teokseen jäljennetyn selvityksen ytimenä ja keskipisteenä, kohtasi ensi aikoina Suomessa monella tavalla vastustusta. Verrattain, yleinen oli nähtävästi se harhakäsitys, että tuo oikeustieteellinen, vanhaan perustuslain-säänökseen perustuva selvitys oli lähtöisin jonkinlaisesta todellisuutta vierovasta »yllätyspolitiikasta». Kuten jälmpänä on osoitettava, tapahtui sittemmin muutos tässä käsityksessä, kun alettiin havaita tuon eloona elpyneen perustuslainsäänökseen arvo ja merkitys.

Murrosajan viimeisen ajanjakson valtio-oikeudellisesta kirjallisuudestamme on mainittava muutamia huomattavia julkaisuja. Syksyllä 1917 professori *Hermanson* esitti arvostelunsa suurista päivän kysymyksistä kirjasessa, joka lähinnä koskee 1917 v:n valtiopäiviä, mutta joka oikeustieteellisestikin on kiinnostava.¹ Siinä perustellaan sitä käsitystä, että väliaikainen hallitus, Venäjän ylimpänä hallituselimenä sekä Venäjälle tunnustettavan oikeuden nojalla, saattoi vaatia itselleen Suomenkin väliaikaisen hallituksen asemaa (»göra anspråk på att erkännas såsom även Finlands interimsregering»). Toisin kuin Suomen perustuslakikomitea, joka oli todennut entisen pohjan raukeavan ja oikeussuhteen muuttuvan, jos Venäjä muuttuu tasavallaksi (mikä heti sen jälkeen tapahtuikin), *Hermanson* menee niin pitkälle, että arvelee »Venäjän tasavallan presidentin Suomenkin presidenttinä toimien» voivan käytellä sitä valtaa, joka ennen oli perustuslakien mukaan kuulunut suuriruhtinaalle. Pääätelmässä *Hermanson* kuitenkin itse katkaisee selittäessään, ettei Venäjän perustuslakia säättävää kansalliskokousta voitaisi tunnustaa Suomen hallituselimeksi; tämä olisi »liian merkillistä» (»något alltför besynnerligt»).

Hallitusmuodon 38 §:n soveltuvaisuuden *Hermanson* lähinnä torjuu, mutta tekee nyt sen hyvin huomattavan myönnityksen, että edellytyssä tapauksessa kansaneduskunta kenties, tuossa säänökssessä lausutun ohjeen mukaisesti, on velvollinen oma-alotteisesti kokoontumaan (»bör självmant sammankomma»). Tämä merkitsee juuri sen *lähtökohdan* omaksumista, joskin epäröivässä muodossa, joka oli tämän kirjoittavan tilannetta selvittävän tutkielman perusajatuksena.

Hermanson koskettelee vielä sitä tapausta, että Venäjällä ei ensin-

¹ *Hermanson*, 1917 års lantdag (ilmestynyt myöskin suomeksi: 1917 vuoden valtiopäivät).

kään olisi tunnustettua hallitusta (»olyckan att icke hava någon erkänd regering alls»); tässä tapauksessa, sanoo Hermanson, eduskunta ja se-naatti olisivat velvolliset huolehtimaan maan välittömistä tarpeista. Hän tehostaa — voipi sanoa säälimättömällä johdonmukaisuudella — että tämä kaikki olisi vain väliaikaista; nuo Suomen omat valtioelimet eivät voisi muuttaa valtiosääntöä eivätkä Suomen suhdetta Venäjään (»ingalunda skulle lantdagen vare sig ensam eller tillsammans med senaten kunna ändra författningen eller förhållandet till Ryssland»). Äärimmäiselläkin tieteisopillisella johdonmukaisuudella on kuitenkin onneksi rajansa: itsenäisyysjatuksen päästyä lopullisesti voitolle Suomen julkisen oikeuden suuri opettaja ei tiettävästi enää sanallakaan esittänyt uutta olotilaa »väliaikaiseksi» (»övergående», »interimistiskt»). Sen sijasta hän v.1925 aikakauskirjassa »Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland» julkaisi laajan, monessa suhteessa arvokkaan tutkielman, »Finlands självständighet», jossa aikaisempaa jyrkkää käsitystä tosin on tärkeissäkin kohdin huomattavasti lievennetty ja jossa tekijä näyttää periaatteellisesti suhtautuvan myönteisesti 1772 v:n hallitusmuodon 38 §:än, mutta jossa toisaalta pyritään suuriin piirtein katsoen perustelemaan aikaisempien virallisten teoriain mukaista katsantotapaa. Joka tapauksessa on huomattava, ettei tässä edes viitata Hermansonin, syksyllä 1917 julkaistuun kirjaseen.

»Itsenäisyyskysymyksestä ja Suomen eduskunnasta» toinen kuuluisa oikeusoppinut, vapaaherra R. A. Wrede 1917 julkaisi kirjasén, jossa kylläkin puolustetaan Venäjän väliaikaisen hallituksen toimivaltaa Suomen asioissa, mutta samalla täydellä syyllä tehdään se oikea reservatio, ettei voida päättää Suomen hallitusvallan kaikissa oloissa kuu-luvan sille, jonka hallussa Venäjän korkein valta on.

Sekä asiallisesti painavan että virkistävästi vaikuttavan panoksen noiden suurten valtio-oikeudellisten ja poliittisten päivän kysymysten käsitteilyyn teki niinikään syksyllä 1917 silloinen nuori lakimies ja asianajaja Hj. J. Procopé kirjasessaan »Oavhängighet eller fortsatt förtryck». Erittäin sattuvasti hän siinä toteaa, että vallankumouksen kestäessä mikä Venäjän hallitus tahansa on pidettävä vain Venäjän kansan elimenä ja sen vallan käyttäjänä. Jos tästä tosiasta huolimatta väitetään, että mikä venäläinen vallankumoushallitus tahansa on Suomessakin tunnustettava esivallaksi, joudutaan umpsikuaan, koskapa on mahdotonta saada toisiinsa sopeutumaan toisaalta Venäjän muka ehdotonta oikeutta Suomeen nähden, toisaalta sitä periaatetta, että Suo-

mea hallitsee sen oma esivalta eikä Venäjän kansa. Hän torjuu sen mukaan päättäväisesti Wreden väitteen, että ne, jotka ovat vastustaneet Venäjän vallankumouksellisten hallitusten periaatteellista tunnustamista Suomen esivallaksi, muka olisivat hylänneet oikeuden pohjan (»rättens grund»).

Ne suuret käytännöllis-poliittiset vaikeudet, jotka kohtasivat viranomaisten pitkällisiä ponnistuksia Venäjän väliaikaisen hallituksen sekä Suomen omien valtioelinten keskinäisen toimivallan määräämiseksi, olivat osaltaan omansa osoittamaan, kuinka arveluttaviin päätelmiin voitiin joutua, jos Venäjän vallanpitäjän toimivalta Suomeen nähdentunnustettaisiin laajemmin ja kiinteämmin kuin mitä käytännöllis-poliittinen välttämättömyys saattoi välliaikaisena järjestelynä vaatia. Lienee ehkä myöskin lupa olettaa, että ne, useasti kylläkin peitellyt, mutta asian-tuntijain havaittavissa olevat eroavaisuudet, jopa osittaiset ristiriidat, joita on Venäjän väliaikaisten hallitusten toimivaltaa Suomen omissa asioissa puoltavien oikeusoppineiden perusteluissa ja päätelmissä, eivät voineet olla herättämättä epäilyksiä itse lähtökohdan pätevyyteen nähdent.

Tosiasia on, että tuon vanhan perustuslainsäätöksen, 1772 v:n Hallitusmuodon 38 §:n merkitys vähitellen selveni. Se havaittiin tärkeäksi kiinnepohdaksi itsenäisyysohjelmaa ajettessa, jos kohta siitä, poliittisessa valtataistelussa, toisinaan tehtiin virheellisiä, sen omaan sanamuotoon ja tarkoitukseen soveltumattomia päätelmiä. Saavuttihan tuo muinaismuistoksi väitetty, mutta elinvoimaiseksi osoittautunut oikeusohje vihdoin kunniasijan itsenäisyysjulistuksessakin.

Sekä kirjanoppineiden esityksistä että silloisen perustuslakikomitean ehdotuksista voitiin havaita tuo jo edellä kosketeltu heikkous, ettei yleensä vaadittu riittävä huomiota Suomen ja Venäjän kesken jatkuvaksi edellytetyn oikeussuhteeseen kannanvaliselle puolelle, vaan oletettiin sen, toisin kuin mitä itsenäisyysjärjestön keskuudessa oli suunniteltu, suurin piirtein katsoen jäävän Venäjän ja Suomen väliksi oikeussuhteksi. Tämä puoli olisi kuitenkin vaatinut erityistä huomiota ja asianmukaista tehostusta jo senkin vuoksi, että jos kerran suunnitelmain ja ehdotusten lähtökohtana oli Venäjän jatkuva suverenisuus, Suomen jäädessä autonomiseksi valtioksi, Venäjälle pakostakin olisi säilynyt mahdollisuus erityisesti sodan aikana, mutta ainakin jossain määrin rauhankin aikana Suomen alueella kehittää sotilaallista valtaansa, minkä kohtalonomaisen ja väärinkäytöihin houkuttelevan val-

lan rajoittamiseksi olisi tarvittu eräitä ulkokohtaisiakin takeita. Olivathan Suomen vapautuksen harrastajat alusta lähtien tehostaneet sitä, ettei edes »minimiohjelman» mukaan Suomen valtio-oikeudellinen asema saisi jäädä »Venäjän valtakunnan sisäiseksi asiaksi», vaan että sille ennestäänkin omistettu kiinnostus olisi saatava kehitetyksi viralliseen poliitikkaan vaikuttavaksi, minkä vuoksi Suomen äänen, Venäjän valanpitäjän kanssa ehkä tehtävän järjestelyn estämättä, pitäisi rauhanneuvotteluissa päästää kuuluviin.

Samaan suuntaan vaikutti toinenkin tärkeä näkökohta.

Niin kauan kuin uuden Venäjän johtavat piirit vielä suunnittelivat valtiollisia uudistuksia koeteltuun länsimaiseen malliin, oli liittovaltiollinen järjestysmuoto se esikuva, jota sen rakenteessa haluttiin noudattaa. — Suuri, useimmiten laajeneva ja joka tapauksessa laajennuskykyinen keskitys on liittovaltiolle ominainen. Osavaltioiden lainsäädännöllistä toimivaltaa pyritään supistamaan ja voidaankin säädetyjä muotoja noudattamalla supistaa, mikäli tarkoitukseenmukaiseksi havaitaan. Yleisvaltakunnallinen lainsäädäntö, jopa hallintokin, kohdistuu *kaikkiin* jäseniin, kaikkiin osavaltioihin, ainakin pääasiallisesti yhtä tuntuvalla tavalla ja samassa laajuudessa. Miltei mahdotonta on kuvitella, että suuren demokraattisen, valtayhteisön, Venäjän liittovaltakunnan, jäsenistä Suomi, tuon jäsenyytensä estämättä, yksin olisi saanut jäädä syrjään omaa elämäänsä elämään. Uusi taistelu yleisvaltakunnallisia pyrkimyksiä vastaan, mutta entistä kenties vieläkin vaikeammissa oloissa käytävä taistelu, olisi kansallamme ollut edessään. Mistään osittaisestakaan kansainvälistä statuksesta ei olisi ollut puheutta, sillä ulkokohtaisesti liittovaltio tahtoo esiintyä suljettuna kokonaisuutena; mikäli tästä periaatteesta joitakin osittaisia poikkeuksia tehdään, ne ovat perin vähämerkityksellisiä ja niiden käyttämismahdolisuus riippuu siitä, suvaitseeko keskusvalta jatkuvastikin sellaisia erikoisituja. N.s. kompetensi-kompetenssi, periaatteellisesti rajaton oikeus määrätä oman toimivaltansa laajuus, on liittovaltiolle tunnusmerkillinen, joskaan ei ehdottomasti olenainen piirre. Näin ollen olisi jäänyt hyvin kysymyksenalaiseksi, olisiko Suomi, ja missä määrin, voinut sälyttää sellaista oikeuspiiriä, jota ei olisi voitu ilman sen omaa suostumusta muuttaa tai rajoittaa. Liittovaltion puitteissa tämä periaate olisi hyvin vaikeasti ollut osittaisestikaan pelastettavissa ja »yleisvaltakunnallisuuden» nimessä olisi vaadittu pienen valtion partikularismia väistymään.

Senaikaisen ideologian mukainen oli muuten sekkin kätsantotapa, että kunhan Suomen uudessa hallitusmuodossa saadaan tunnustetuksi hallituksen jäsenten vastuunalaisuus, nimenomaan poliittinenkin vastuunalaisuus, eduskunnalle sekä parlamentaarinen hallitusjärjestelmä, niin saadaan luoduksi vahva suojaamme vieraankin vallan väärinkäyttöjä vastaan. Mikäli uusi imperialismi olisi päässyt Venäjällä voimaan — ja muuta tuskin voitiin odottaa — tällaisetkin toiveet olisivat korsimajan tavoin luhistuneet.

Huolestuttavia tulevaisuuden näköaloja avautui jo siitä useissa kohdin torjuvasta kannasta, joka erittäin vapaamielisänä pidettyjen venäläisten taholtakin kohtasi niitä suhteellisesti vaativattona toiveita, joita käsittelyn valmistavissa vaiheissa — ennen pitkää uudet mullistukset tekivät enemmistä keskusteluista lopun ja Suomen kysymys joutui uuteen ratkaisevaan vaiheeseen, — Suomen taholta esitettiin. Ennättiväthän neuvottelut virallisen Venäjän valtuutetujen kanssa osoittaa, kuinka suuresti käsitykset kaikesta huolimatta toisistaan erosivat ja kuinka vaikeasti yhteen pohja olisi ollut löydettävissä. Suomen asema ei tosiasiallisesti ollut vahva, kaikkein vähimmin täysivaltaisen yleisvenäläisen kansalliskokouksen vaakalaudalla punnittuna. Kaikeksi onneksi noissa keskusteluissa, joita itse-näisyysmiesten piireissä syrjästä, mutta huolestuneesti seurattiin, ei ennätetty päästä sellaiseen sitovana pidettyyn yhteisymmärrykseen, joka olisi voinut merkitä itsenäisyysohjelmasta luopumista ja kenties kohtalokkaasti heikontaa lopullisen vapautukseen mahdollisuuksesta.

Tämän kirjoittaja on noita silloisen ajankohdan suuria kysymyksiä käsitellyt sekä lukuisissa lehtikirjoituksissa, että varsinkin »Murros-ajoilta» nimisessä, kesällä 1917 syntyneessä kirjassa sekä myöhempinä aikoina »Suomen valtio-oikeuden» historiallisessa osassa eikä hänellä ole ollut mitään aihetta tinkiä siitä peruskäsitksestä, jonka johtavat piirteet ensiksi on esitetty tuossa vallankumousajan alkutaiipaleella julkaistussa selvityksessä ja joka virallisessa politiikkassamme vihdoin pääsi voitolle.

Tässä yhteydessä saattaa olla syytä mainita eräs kiinnostava kannanilmaisu, nim. kuuden, julkista oikeutta Berlinin yliopiston lainopillisessa tiedekunnassa edustavan professorin kesällä 1917 antama lausunto (Liite V). Näiden tiedemiesten joukossa on, kuten näkyy, myösken professori Bornhak, joka tästä ryhmästä onkin ainoa elossa oleva.

Jokainen, joka on ollut mukana ensiksi siinä oikeustaistelussa, jota pitkien vuosien aikana käytin Suomen erikoislaatuisen valtio-oikeudellisen aseman selvittämiseksi ja puolustamiseksi ja sitten itsenäisyysliikkeessä, on varmaan yhtyvä siihen arvosteluun, että niiden kesken on olemuksellinen yhteys; edellinen on tavallaan ollut jälkimmäisen pohjana ja perustuksena. Onhan ollut niitä passiiviseen vastarintaan perustuneen oikeustaistelun puolustajia, jotka viimeiseen saakka eivät ole havainneet tai eivät ole halunneet havaita, että menettelyn toisellaissä olosuhteissa täytyi muuttua aktiiviseksi, ellei tähdottu maan omintakeisen olemassa olon perusedellytyksiä uhrata. Itsenäisyysjulistuskin, jonka kaksikymmenvuotismuistoa äsken on juhlittu, olisi ollut isku ilmaan, tai oikeammin sanoen sitä ei olisi syntynytkään, ellei sitä ennen vapaiden voimien vaikutuksesta olisi luotu itsenäistymisen tosipohjaisia, sen poliittisia ja sotilaallisia edellytyksiä. Mutta ellei alkuaan olisi ollut oikeustaistelun tärkeää ja kasvattavaa ajanjaksoa, ei itse kansassa olisi kehittynyt sellaista valtiollista tietoisuutta, jota itsenäisyyssaatteen voitolle pääsy edellytti. Vapautuksen suuri pyrkimys jäi tosin aluksi, ja ehkä pitkäksikin ajaksi, lähinnä vain rajoitetun piirin valvottavaksi ja ajettavaksi asiaksi, joka *laajoissa*, valistuneissa ja vaikutusvaltaisissakin piireissä kauvan kohtaisi vastustusta tai välinpitämättömyyttä, mutta kun kohtalon hetki oli tullut, se osoittautui kyllin voimakkaaksi tempaamaan joukotkin mukaansa. Altista valveutunutta mieltä ei kuitenkaan olisi läheskään samassa laajuudessa ollut, ellei olisi sitä ennen käyty sitä kovaa, mutta kasvattavaa koulua, jota sortokausi ja sen herättämä vastarinta sekä laajojen ulkomaisen piirien ihalema oikeustaistelu merkitsivät. Yhteys ja vaikutus ei ole kiellettävissä.

Oikeustieteellisessä kirjallisuudessakin tuo yhteys on havaittavissa. Ulkomaisillekin kulttuurihenkilöille ja nimenomaan oikeusoppineille oli selvää, että Suomen kumoamaton ja riistämätön oikeus oli uhkaavalta tuholta pelastettava. Ei ollut sallittava ylivoimaisen suurvallan niellä oikeuttaan puolustavaa pienä kansaa. Tämä rauhanomainen ja epävirallinen interventio oli aikoinaan omansa rohkaisemaan jatkuvaan oikeustaisteluun. Kun Suomen nimi tämän johdosta laajalti maan rajaan ulkopuolella tuli tunnetuksi ja saavutti arvonantoa, se osittain myöhemmissäkin vaiheissa, erityisesti myöskin Suomen itsenäisyyden tunnustamista pyydettäessä, tuotti hyödyllisiä vaikutuksia. Sellaisia kannanilmaisuja, joita silloin tuli oikeudenlou-

kauksia käsineen pienen kansan hyväksi, nykyään tuskin voitaisiin odottaa; eipä niitä ainakaan silloisessa laajuudessa yleensä nykypäivinä sallittaisikaan.

Joka ottaa vaivakseen tutustua tekijän v. 1914 kirjoittamaan ja v. 1916 julkaistuun tähän liittyvään tutkielmaan (Liite II), josta jo edellä (s. 9 ss.) on ollut puhe, on kenties havaitseva, kuinka moni myöhemmin, esim. 1917 v:n tapahtumain yhteydessä merkitykselliseksi osoittautunut kysymys, jo on siinä ikäänsäkin oireellisesti käsiteltynä. Samat johtavat ajatukset, jotka oikeustaistelussa olivat etualalla, ovat asiallisessa yhteydessä niiden aatteiden kanssa, jotka myöhemmässä vaiheessa tulivat Suomen asemaa koskevaan oikeustieteelliseen kirjallisuuteen vaikuttamaan. Oikeustaistelun aika ja ratkaiseva murroskausi littyvät tässäkin toisiinsa.

Suomen asema Venäjän keisarikunnan yhteydessä oli tosiasiallisesti siksi erikoislaatuinen ja tarjosi siksi monipuolisia aiheita tieteisopillisestikin kysymysten käsitteilyyn, että se kiinnostus, jota julkisen oikeuden tutkijain piirissä sille omistettiin, oli suuri ja yleinen. Porvoon valtiopäivän omalaatuiset, epämääräiset muodot, mutta samalla juhla- muotoiset vakuutukset, joissa entisaikainen käsitys kirjallisesti vahvistetuista oikeuksista (»verbriefte Rechte») ja uudenaikeinen valtiosääntöisyys näyttävät yhtyvän, ovat aikoinaan saattaneet vireille kysymyksen kansainvälistä oikeustoimista, niiden edellytyksistä, muodista ja vaikutuksista. Myösken uudistuneet hallitsijavakutukset, nuo meidän kansamme oikeustietoisuudellekin kautta vuosikymmenien niin suuriarvoiset oikeustoimet, ovat aiheuttaneet väittelyä siitä, missä laajuudessa itsevaltias (tässä tapauksessa Venäjän keisari) saattoi valtiovaltaa sellaisenaan kiinteästi sitovalla tavalla rajoittaa, toisin sanoen rajoittaa »isäntävaltion» kompetenssia vallanalaisuussuhteessa olevan valtion (taikkapa valtion luonnetta vailla olevan yhdyskunnan) hyväksi. Samassa yhteydessä on esiintynyt tuo suuri peruskysymys, sietäkö suvereenisuus yleensäkään pysyväisiä oikeudellisia rajoituksia siinä mielessä, että korkeammanasteinen valtiovalta on velvollinen olemaan yksipuolisesti kajoamatta alemmanasteisen valtion oikeuspiiriin ja sitä vähentämättä, toisin sanoen kysymys suvereenisen valtion toimivallan rajoittamisesta.

Kysymykset valtion olennaisista ominaisuuksista sekä uuden valtion syntymisen oikeudellisesta kriteriosta ovat myösken niitä, joita tieteisopissa ei ole lakattu pohtimasta. Nekin esiintyvät yhä uudelleen

myösken niiden tutkijain kirjoituksissa, joihin puheenalainen kriittinen tutkielma kohdistuu. Tavataanhan siinä se odottamaton väite, että Suomen valtiota ei oikeudellisesti voinut olla olemassa, koska ei muka voitu osoittaa sellaista, valtion perustamiseen tietoisesti suuntautuva tahtoa ja toimitusta, joka olisi voinut johtaa uuden valtion syntymiseen. Ja vaikka ulkomainen tieteisoppi hyvinkin suurella yksimielisyydellä asettui sille kannalle, että Suomi Venäjän yhteydessä ollessaan oli oikeudelliselta rakenteeltaan *valtio*, joskin suverenisuutta valla oleva, oli niitäkin, jotka luulivat Suomen oikeudellisessa rakenneessa löytävänsä eräitä elimellisiä puitteita, joiden vaikutus esti myöntämistä sille valtion luonnetta; olihan itse G. *Jellinek*, joka muuten kyllä ansiokkaasti kirjoitti Suomen loukkaamattomina ja pyhinä pidettävien oikeuksien puolesta, teoreettisilla perusteilla tuolla kielteisellä kannalla Suomen valtioluonteeseen nähdyn.

Niiden keskuudessa, jotka Suomelle myönsivät valtio-ominaisuuden, oli huomattavasti erimielisyttä siitä, minkälaiseksi valtioyhtymäksi Venäjän ja Suomen välinen oikeussuhde oli käsitettävä. Oppi realiunionista oli kestämätön, ellei tästä kategoriaa taho tta laajentaa käsittämään sellaisiakin suhteita, jotka perustuvat oikeudelliseen eri vertaisuuteen. *Hermansonin* konstruktio, jonka mukaan Venäjän valtakunta oli osista muodostettu kokonaisvaltio, yhdysvaltio (»sammansatt stat»), käsittäen jäseninän Venäjän keisarikunnan ja Suomen suuriruhtinaskunnan, oli systemaattisten pyrkimysten aiheuttama rakennelma, joka ei kestänyt todellisuuteen perustuvaa arvostelua eikä voinut olla ristiriitoihin kietoutumatta. Sen ontuus kävi ilmi Suomen itsenäistymisen yhteydessä. Ei jänyt jälle muuta opinkappaletta, kuin että tuo oikeussuhde oli erikoislaatuinen, sui generis, mihinkään yleiseen kategoriaan soveltuമaton. Mutta pääasia oli kun olikin Suomen valtioluonteen toteennäyttäminen ja vielä sitäkin tärkeämpi pääasia oli sen oikeudellisen seikan toteaminen, että Suomella oli riistämätön oikeuspiiri, mitä olikin totuttu pitämään ulkomaisen tieteisopin yksimielisenä kantana.

W. *Jellinekin*, *Redslobin* ja *Bornhakin* lausunnot, joita vastaan viimeksi kosketeltu tutkielma kohdistuu, asettuivat, yllättävästi kylläkin, Suomen oikeudelliseen asemaan nähdyn kannalle, jota tosin ei voida sanoa suorastaan ja tarkoituksellisesti kielteiseksi, mutta joka kuitenkin oli omaansa johtamaan siihen tulokseen, että Suomen oikeuden loppujen lopuksi täytyi väistyä Venäjän suvereenisen vallan tieltä, s.o. että

Suomen asema valtio-oikeudellisesti ei ollutkaan varma ja riidaton. Tällaiset päätelmät eivät ilmeisesti johtuneet poliittisesta tarkoitusperäisyydestä, vaan tieteisopillisista lähtökohdista, tekisipä mieli sanoa osittain viisastelusta. Erityisesti on todettava, että *Redslob*, originaalisuutta ja yllätyksiä tavoitellessaan, joutuu tehneeksi puhtaasti tieteisopillisesti arveluttavia hairahduksia. Kun näiden tutkijain väitteitä ja todisteluita toisiinsa verrataan, huomaa erinomaisen paljon ristiriittoja asianomaisten kesken. Lähtökohdat ja todistelut eivät suinkaan ole yhdenmukaiset. Mutta ei siinä kyllin. Sama tutkija esittää, itse sitä huomaamatta, mielipiteitä jotka eivät pidä yhtä sen kanssa, mitä hän itse toisessa paikassa opettaa. Siksipä oli tämän kirjoittajalle jo »tieteellisen urheilun» kannalta houkutteleva tehtävä antautua näiden oikeusoppineiden kanssa yksityiskohtaiseen väittelyyn, jossa pyritään jokaista paikkansa pitämättömäksi havaittua väitetä kumoamaan ja jossa asianomainen tutkija toisinaan voitiin solmia omiin sanoihinsa.

Arveluttavinta kaikesta oli se, että noihin oppeihin, joita ei voitu jättää vastausta vaille, niin suuresti kuin ne keskenään eroavatkin toisistaan, hyvin tuntuvasti on vaikuttanut juuri se tärkeä käänne Venäjän Suomivastaisessa politiikassa, josta edellä on puhuttu, nimittäin että valtakunnanlain säädäntö nyt oli toteutettava Venäjän edustuslaitoksen myötävaikutuksella. Vaikka myönnettiinkin, että Suomen oikeutta oli loukattu, käytettiin juuri tuota tapahtunutta oikeudenloukkausta argumenttina sen käsitksen tueksi, että Suomen oikeuden muka on kuin onkin pakko ennen pitkää väistyä tuon ylivoimaisen vallan tahan tieltä ja että Suomen kansan loppujen lopuksi täytyisi voimassa olevaksi oikeudeksi tunnustaa se, ylivoimaisesta tähdestä lähtöisin oleva järjestys, joka alkuaan oli syntynyt oikeudenvastaista tietä.

Tällaisten harhakäsitysten ja Suomen silloisen aseman kannalta erinomaisen valitettavien lausuntojen taustaa vastaan katsottuna tuo 1910 vuoden suuri kansainvälinen kannailmaisu, Lontoon kansainvälinen julkilausuma, esiintyy sitä voimakkaampana oikeuden apoteosina ja heikomman oikeudellisen aseman tukena. Mutta kaikessa tieteellisessä objektiivisuudessaan sekin oli kokenut vaikutuksia myösken siitä oikeustieteellisestä ajatustyöstä, joka vaikeina aikoina oli meidän omassa maassamme suoritettu ja joka niin olennaisesti vaikutti siihen, että, itsenäisyyden saavuttamiseen saakka, pakkovallan Suomen kansalle tyrkkyttämä vieras ja oikeudenvastainen »laki» jää ohueksi kuo-

reksi, vanhan koetellun kotimaisen oikeuden, »oikean lain», säilyessä terveenä ja elinvoimaisena.

Tieteellisen tutkimuksen pitää, mikäli ihmillisesti on mahdollista, palvella totuutta ja edistää totuuden löytämistä. Se ei saa olla tuloksiinsa nähdyn ennakkolta sidottua, tarkoitusperäistä, poliittisten intiimojen vaikutukselle altista. Julkinen oikeus ei sekään ole mikään poliittikaan a n c i l l a . Ajatuksen vapaus on senkin olennaisia edellytyksiä. Myöskin kansojen ja valtioiden välisiä suhteita arvosteltaessa on pyrittävä pitämään oikeutta ja poliittikaa toisistaan erillään. Epäilemättä voidaankin hyvällä omallatunnolla sanoa, että Suomen oikeustaitelussa näin tapahtui. Siitä, että tällöin tähdottiin pysyä oikeustieteellisen totuuden varmalla pohjalla, ovat todistuksena myöskin puolueettomien ja erittäin arvovaltaisten ulkomaisten asiantuntijain lausunnot. — — — Niin kauvan kuin Suomen vielä oli pakko elää yhteydessä Venäjän kanssa, ei pyrittykään kestävästi teorioilla saavutamaan sellaista, mihin oikeussuhde, tasapuolisen arvostelun mukaan, ei antanut riittävää aihetta. Edellä on jo huomautettu, että kun v. 1917 monarkia Venäjällä sortui, ei tästä voitu tehdä sitä johtopäätöstä, että valtio-oikeudellinen yhdysside Suomen ja Venäjän kesken sen johdosta olisi katkennut tai Venäjän oikeudenmukainen toimivalta Suomeen nähdyn rauennut, jos kohta yhteyden mahdollinen jatkuuminen edellytti itse perusteiden tarkistusta ja uudistusta. Mutta toisaalta ei poliittinen tarkoituksenmukaisuus, välttämättömyydeksikään käsitettynä, saanut johtaa siihen, että vakaantuneesta oikeuskäsityksestä luopumalla Suomen valtiovallan ja sen elinten oikeudellinen ominaisuus pantiin alittiaksi Venäjän välihtuvien vallanpitäjän, viime siinä jossa perustuslakia säätävän kansalliskokouksen hyväksi.

Aivan erillisenä asiiana oli sitten itsenäisyysliikettä arvosteltava. *Fiat justitia, pereat mundus, non toimintaohje, jota kansat, kuten niiden olemassaoló on kysymyksessä, tuskin suostuvat äärimäisiin johtopäätöksiin saakka sovelluttamaan.* Mutta Suomen tapauksessa mikään *justitia*, oikein käsitettynä, ei edes enää velvoittanutkaan olemaan pyrkimättä Suomen jatkuvan olemassaolon vaatimaan täyteen kansalliseen vapauteen. Tämä näkökohta ei ollut omansa perustelemaan ainoastaan maan itsenäiseksi julistautumista, vaan myöskin aihekoja sitä ennen alulle pantuja itsenäisyyden valmisteluja, joita ilman suurta lopullisesti vapauttavaa tulosta ei olisi saavutettukaan.

»Alussa oli sana». Sanakin on paljon vaikuttanut Suomen pitkällisen, vapautukseen johtaneen kehityskauden varrella. Sen syntyjä syyiä ei lausuttu vasta silloin kun Venäjän sortovalta viime vuosisadan lopussa todennäköisesti alkoi sisäistä itsenäisyyttämme uhata. Aivan turhaa olisi koettaa etsiä vastausta kysymykseen, milloin alkuaan on tuotu julki itsenäisen Suomen syntysanat. Sellainen ajatus on alkeisvoiman tavoin ja useimmiten vain puolittain tajuttuna varhain kypsnyt monenkin mielessä. Maailmalle ei sellaista oppia sopinut avoimesti julista; se oli sitä »salattua viisautta», jonka kehittyneen kansalaisen oikeastaan oli opittava itse tajumaan ja jota vain hyvin rajoitetussa määrin voitiin muille opettaa. »Ist die Welt der Vorstellung revolutioniert, so hält die Wirklichkeit nicht stand», opettaa Hegel. Tämä väite tuntuu yksipuoliselta ideologialta, mutta siinä piilee paljon tottakin. Jos kansan elämässä ei ole yleisessä tietoisuudessa syntynyt suuren uudistuksen ja suuren ratkaisun edellytyksiä, ei riittävä pohjaa ja perustusta ole olemassa. Mutta tämä ei luonnollisesti kaan riitä. Herättävän aloitteen voivat antaa ja toimintaa voivat ohjata ainoastaan rohkeasti, aluksi omalla vastuullaankin, vieläpä usein vastoin »yleistä mielipidettä» toimivat yksilöt, joiden merkitys kansan elämässä on ratkaisevaa laatua, vaikkei se ole mitattavissa eikä punnittavissa.

Oikeustaistelua käytettiin ja passiivista vastarintaa tehtiin nimenomaan ankaran laillisuuden merkeissä. Monen mielestä tämä ei soveltunut mihinkään »aktivisuuteen», ankarassa mielessä, mihinkään aseellisen voiman käyttöön vapauden saavuttamiseksi. Arvovaltaistenkin henkilöiden piirissä oli niitä, jotka viimeiseen saakka, vielä yhdennellätoista hetkellä, pitivät siitä kiinni, että tämä oli ainoa oikea menettely, ja ehkäpä itsenäisyysjulistuksen aattonakin vakavissaan sitä kuvittelivat, oivaltamatta, ettei sellaista ratkaisevaa otetta olisi voitu edes ajatella, ellei sen tosiasiallisia edellytyksiä olisi sitä ennen luotu eräiden kansalaispiirien vapaalla poliittisella ja sotilaspoliittisella toiminnalla. Ensiksi — oikeustaistelussa ja itsenäisyyden valmisteluissa — itsepäinen Suomi, aluksi tosin harvalukuisena, ja lopputuloksena itsenäinen Suomi.

Itsenäisyysjulistus liikkuu vielä, ainakin mitä sanamuotoon tulee, sotivinnaisen herkkäuskoisen ideologian piirissä. Lähinnä presidentti Wilsonin aatepiiriä muistuttaa lause, että »laajalti yli sodan kaikkien kauhujen on kaikunut ääni, että yhtenä nykyisen maailmansodan tärkeimmistä päämääristä on oleva, ettei yhtäkään kansaa ole vastoin tahtoansa pakottettava olemaan toisesta riippuvaisena». Toiset ehkä tällöin uskoivat,

toiset eivät uskoneet tuon laajakaikuisen äänen riittävään kantovoimaa. Joka tapauksessa lähemmän ajan tapahtumat osoittivat tällaisen puhtaasti aatteellisen voiman riittämättömyyden, mutta ei suinkaan sen merkityksettömyyttä. Suomen vapautuksen historia osoittaa, kuinka kansan kohtaloissa taistelu voimassa olevan oikeuden puolitamiseksi, sanan voima, aloitekykyisten yksilöiden urhea toiminta, joka ei ennakolta kysy joukkojen tahtoa eikä pyydä yleisen mielipiteen hyväksymistä, ja vihdoin vuoria siirtävä usko ja luottamus voivat vaikuttavina tekijöinä toisiinsa yhtyä tavalla, jota ei mikään ihmillinen viisaustiede eikä oikeusoppi pysty sen tarkemmin selittämään.

LIITTEITÄ

Liite I.

FINLANDE ET RUSSIE

DÉLIBÉRATION INTERNATIONALE DE LONDRES.

26 Février - 1er Mars 1910

Conclusions

1:o Le droit de la Finlande au respect de sa constitution n'est pas le produit fictif de »l'imagination» finlandaise, mais une réalité historique; ce n'est pas un »dogme» auquel les Finlandais croient sans pouvoir le raisonner, mais une vérité juridique scientifiquement démontrée.

2:o Ce n'est pas seulement de la Suède, au traité de Fredrikshamn (art. 4) mais, comme l'a reconnu ce même texte (art. 6), avant le traité, des Finlandais eux-mêmes, qu'en leur promettant solennellement le respect de leurs lois fondamentales, Alexandre Ier a reçu la Finlande.

3:o Quand, à la Diète de Borgo, le serment des quatre ordres a suivi les promesses du Tsar, la Finlande »libre dans l'intérieur», »désormais placée au rang des nations», n'est pas entrée dans l'Empire russe en province conquise, précairement dotée de priviléges temporaires, mais en organisme autonome, uni par un libre accord à un Etat souverain, qui, par cet accord, est obligé de respecter cette autonomie.

4:o Quelles que soient l'analyse et la définition que, suivant leurs conceptions de l'Etat et leurs classifications particulières des organismes du droit public, les auteurs donnent du lien de la Finlande à la Russie, c'est, à part de très rares exceptions, pour tous, russes compris, un principe certain que la Finlande a droit, vis-à-vis de l'Empire Russe, au respect de sa constitution.

5:o L'introduction en Russie du régime constitutionnel n'a pu modifier la condition de la Finlande.

Vainement dirait-on, en fait, que l'autonomie de la Finlande, née de la différence des régimes, autocratique en Russie, constitutionnel en

Finlande, n'a plus de raison d'être à présent qu'en Russie l'absolutisme a cessé. La Finlande, dont l'éducation politique est plus ancienne et dont la culture est différente, exige une liberté dès maintenant plus complète, toujours »inhérente à ses moeurs», et, d'ailleurs, ce qu'Alexandre Ier et ses successeurs ont à jamais garanti, ce n'est pas seulement des libertés individuelles aux Finlandais, mais pour les soutenir et les vivifier, la liberté de son peuple à la Finlande.

Vainement dit-on, en droit, que, d'après les nouvelles lois fondamentales russes de 1906 (art. Ier), la Finlande, au lieu d'être une fraction de l'Empire russe (Finlande et Russie), n'est plus qu'une fraction de l'Empire de Russie; qu'en vertu des mêmes lois (art. 2), la Diète n'a pas à légiférer sur toutes questions intérieures, mais seulement sur celles de ces questions qui n'intéressent pas la Russie, intérêt dont la Russie demeure seul juge; et qu'en cas de conflit entre la nouvelle constitution de la souveraine Russie et l'ancienne constitution de la non-souveraine Finlande, c'est la première qui doit l'emporter. En limitant ses droits vis-à-vis de la Russie, le Tsar n'a pu les augmenter vis-à-vis de la Finlande; nul ne saurait se créer de titre à soi-même. Incapable d'enlever à la Diète le droit de légiférer, il n'a pu transporter de la Diète à la Douma tout ou partie de ce droit: nul ne saurait donner plus qu'il n'a.

6:o Ne pouvant directement retirer ni à la Diète ni aux organes administratifs finlandais tout ou partie de leur compétence, la Russie ne le peut indirectement, en se réservant le droit de déterminer elle-même cette compétence.

7:o Si l'intérêt supérieur de l'Empire exige l'établissement d'une procédure commune pour certaines affaires intérieures, c'est à la Diète qu'il appartient soit de désigner elle-même ces affaires, soit de consentir à la création d'un organe chargé de les déterminer.

Et ont signé:

G. Anschütz,
L. von Bar,
A. de Lapradelle,
Léon Michoud,
Ernest Nys,
Frederick Pollock,
W. van der Vlugt,
J. Westlake.

Son Excellence Monsieur C. C. V. Nyholm, ancien président de la Cour suprême de Danemark, a donné son adhesion à l'avis motivé qui précède.

Sir Edward Fry a exprimé son assentiment par la déclaration suivante:

Failand House. N. Bristol, 23 février 1910.

D'après moi les conventions de la Diète de Borgo en 1809, comprenant le décret convoquant la Diète, l'adresse du Tsar aux habitants de la Finlande du 15 mars 1809, et sa proclamation du 23 mars 1809, d'une part; le serment de fidélité prêté par les membres de la Diète comme représentant le peuple finlandais, d'autre part, constituent un acte public de la nature la plus solennelle par lequel le Tsar s'engage, lui et ses successeurs, à reconnaître l'autonomie et à maintenir la constitution de la Finlande et par lequel les habitants du pays s'engagent à être de loyaux sujets de l'Empereur comme Grand-Duc constitutionnel de la Finlande.

J'estime en outre que le traité de Fredrikshamn reconnaît l'existence d'un précédent pacte entre le Tsar et le peuple de Finlande et que, comme *res inter alios acta*, il ne peut en aucun cas annuler le contrat solennel de Borgo.

Je pense aussi que l'autonomie et la constitution de la Finlande ont été reconnues comme existant depuis et jusqu'à l'époque actuelle par les Grands-Ducs de Finlande qui se sont succédé. Parmi les preuves les plus évidentes à ce point de vue, je rappelle la proclamation du 9 février 1816, les promesses successives faites par les successifs Grands-Ducs de Finlande à leur avènement, la convocation de la Diète conformément aux anciens usages du pays et enfin l'administration des affaires finlandaises d'une manière indépendante de celles de la Russie et impliquant l'existence d'une constitution.

Ma conclusion alors est que du point de vue juridique le peuple de Finlande est fondé à maintenir ses droits à une constitution dont il ne peut être légalement privé que de son consentement.

Edw. Fry.

Liite II.

UEBER EINIGE, FÜR DIE BEURTEILUNG DER FINNISCHEN FRAGE BEDEUTSAME FRAGEN DES ALLGEMEINEN STATSRECHTS.

Von R. Erich.

Einführung.

Seit Jahren haben hervorragende Rechtsgelehrte fast sämtlicher Kulturstaaten sich mit der Rechtsfrage Finnlands beschäftigt. Die nach einer neunzigjährigen Verbindung des Landes mit Russland zu Ende des 19. Jahrhunderts erfolgten Angriffe auf dessen Autonomie haben insbesondere dazu beigetragen, dass Vertreter der modernen Staatsrechtswissenschaft dem in manchen Hinsichten singulären Rechtsverhältnis zwischen Russland und Finnland ihre Aufmerksamkeit gewidmet und teilweise sehr beachtenswerte Arbeiten über die »finnische« oder »finnländische Frage« veröffentlicht haben. Mit einem gewissen Rechte bezeichnet ein moderner Staatsrechtslehrer, Professor Redslob, dessen Arbeit: »Abhängige Länder« im folgenden des näheren berücksichtigt werden soll, diese Frage als »den heftigsten aller Strudel, in dem je Staatstheorien miteinander gerungen haben« (Abhängige Länder, S. 242). Es ist allerdings wahr, dass verschiedene Theorien sich in dieser Frage an manchen Punkten gekreuzt haben, aber soweit es sich um die Hauptsache, die Frage nach der Unentziehbarkeit der dem Lande zugesicherten Autonomie, handelt, hat sich unter objektiv urteilenden ausländischen Rechtsgelehrten, mit sehr wenigen Ausnahmen, eine gemeinsame Ueberzeugung durchgesetzt. Staatsrechtslehrer, welche den staatlichen Charakter Finnlands anerkennen — und sie bilden die weitaus überwiegende Mehrzahl — und solche, die ihn meinen verneinen zu müssen, wie G. Jellinek, sind darüber einig, dass die Stellung Finnlands nicht ohne seine eigene Zustim-

¹ Abgeschlossen im Juni 1914.

mung geändert werden kann. Theoretisch ist das Thema hiermit natürlich nicht erschöpft, vielmehr bietet es der staatsrechtlichen Doktrin mehr als einen interessanten Punkt. Wird der staatliche Charakter des Landes anerkannt, so entsteht die lebhaft diskutierte Frage, ob das Verhältnis zwischen Russland und Finnland sich in irgendwelche der allgemeinen Kategorien von Staatenverbindungen, und in welche, einordnen lässt — in der Tat eines der umstrittensten Probleme in der Lehre von den Staatenverbindungen.

Von deutschen staatsrechtlichen Arbeiten, welche in der allerletzten Zeit sich, sei es eingehender, sei es nebenbei, mit der finnischen Frage befasst haben, nehmen einige eine besondere Stellung ein, indem in ihnen der Standpunkt vertreten wird, dass Finnland überhaupt kein unentziehbares Recht Russland gegenüber anerkannt worden sei, bezw. dass es in seiner gegenwärtigen Lage keinen derartigen Rechtsanspruch behaupten könne. Obgleich es sich hier um hervorragende Gelehrte handelt, so sind ihre Argumente — das sei gleich gesagt — bei näherer Prüfung nicht überzeugend, so bestechend sie vielleicht auch beim ersten Anblick erscheinen mögen. Dass sie in der Begründung ihrer Sätze ganz beträchtlich voneinander abweichen, muss übrigens die Vermutung dafür erwecken, dass es ihnen nicht gelungen ist, in bezug auf Finlands Rechtslage die Unrichtigkeit dessen zu beweisen, was beinahe schon als ein Gemeinplatz der staatsrechtlichen Doktrin bezeichnet werden kann. — Nichtsdestoweniger fordern ihre Ausführungen natürlich eine genaue und gewissenhafte Prüfung heraus, dies um so mehr, als die in Frage stehenden Gelehrten, um deren Aeusserungen es sich hier handelt, dem Kampfe Finlands für sein Recht und sein nationales Dasein ihre vollen Sympathien widmen — wie es doch bei Rechtsgelehrten einer führenden Kulturnation kaum anders sein kann — und nur auf dem Grunde objektiver, wenn auch nicht zutreffender Beurteilung zu negativen Schlussfolgerungen gelangt sind. Einer von ihnen hat sich durch seine früheren Schriften bedeutende Verdienste um die rechtswissenschaftliche Verteidigung der Rechte Finlands erworben; sein gegenwärtiger Standpunkt muss daher um so mehr wundernehmen.

Die hervorragenden Gelehrten, mit deren neuerdings ausgesprochenen Ansichten über die »finnische Frage«, bezw. über deren gegenwärtige Lage, in dieser Schrift einige Auseinandersetzungen versucht werden sollen, sind die Herren Professoren C. Bornhak, W. Jellinek und R. Redslob.

I.

Die Ansichten Professor Walter Jellineks über die gegenwärtige Rechtsstellung Finnlands. Zugleich eine Erörterung der Ansichten G. Jellineks über Finnlands staatsrechtliche Stellung.

Eine besondere Aufmerksamkeit verdienen die kurzen aber inhaltsreichen Aeusserungen Prof. Dr. Walter Jellineks schon aus dem Grunde, weil sie sich in der nach dem Tode Georg Jellineks herausgegebenen dritten Auflage von dessen monumental er »Allgemeiner Staatslehre« befinden. Es soll hier auf die Ansichten G. Jellineks über die Rechtsfrage Finnlands nicht des näheren eingegangen werden. Es dürfte als allgemein bekannt vorausgesetzt werden können einerseits, dass Jellinek, nachdem er seine in der »Lehre von den Staatenverbindungen« (1882) dargestellte, auf mangelhafter Kenntnis rechtserheblicher Tatsachen beruhende Auffassung berichtigt hat, die Unentziehbarkeit der Finnland zugesicherten Rechte unbedingt anerkannt hat, andererseits, dass er stets Bedenken gehegt hat, Finnland den staatlichen Charakter zuzusprechen. Was er somit über die finnische Frage ausgeführt hat, ist meines Erachtens nicht immer stichhaltig und auch nicht immer konsequent.² die Hauptsache ist aber jedenfalls, dass er,

² In seiner Allgemeinen Staatslehre (2. Aufl. S. 641, 740, Note 2) spricht G. Jellinek die Auffassung aus, es sei für Finnland rechtlich und politisch vorteilhafter, als nichtstaatlicher Teil Russlands denn als Staat, sei es unirter, sei es untergeordneter, aufgefasst zu werden; im ersten Falle liege nämlich die Möglichkeit rechtlichen Beweises vor, dass es unzulässig ist, die dem Lande gewährte Verfassung anders als in der gesetzlichen Form zu ändern, und Angriffe Russlands seien dann als Verfassungsbruch von seiten Russlands zu bezeichnen. Nun ist zu bemerken, dass nach Jellinek Finnland aus dem Grunde kein Staat ist, weil der Monarch mit dem des herrschenden Staates identisch sei, was wiederum darin zum Ausdruck komme, dass keine Bestimmung der finnländischen Verfassung die herrschende Dynastie bezeichnet (vgl. Staatsfragmente, S. 43). Ein verhältnismässig zufälliger und formeller Umstand sollte also entscheiden, ob die Verfassung Finlands gegen willkürliche Änderung geschützt ist oder nicht. — In striktem Gegensatz zu dieser Auffassung hat Jellinek früher (Staatenverbindungen, S. 74) erklärt, dass die scheinbare Konstitution für einen Teil des Staates (in einem absolutistischen Staat) weiter nichts ist als ihm *precario* gemachte Zugeständnisse, während in »Staatsfragmenten« (S. 45) die richtige Auffassung, nach welcher Finlands Rechtsstellung nur mit seiner eigenen Einwilligung abänderlich ist, gleichviel ob es Staat ist oder nicht, in folgender Aeusserung durchleuchtet: »Selbst wenn also Finnland kein Staat ist, besteht sein Recht auf unentziehbare Verwaltung seiner Angelegenheiten.« Warum sollte denn die Anerkennung auch der staatliche

seitdem ihm die rechtserheblichen Tatsachen klar geworden, niemals die Rechtswidrigkeit eines russischen Staatsaktes bezweifelt hat, der eine einseitige Änderung der Finnland zugesicherten Rechte be- zweckte. Zu Lebzeiten hat er Anlass genommen, sich dagegen zu ver- wahren, dass man sich in russischen Kreisen auf seine Ansichten be- rief, um die verfassungswidrige Unterdrückung Finnlands zu rechtfer- tigen, womit man auch nach seinem Tode nicht aufgehört hat. Im Na- men der Wahrheit und im Namen der Ehre des Meisters lag also volle Ursache vor, nach dem Hinscheiden Jellineks den Beweis zu erbringen, dass er bis zu seinem Tode an jener Auffassung festgehalten hat. Eine solche Beweiserbringung ist auch nicht unterblieben,³ und es ist mit grosser Genugtuung zu bestätigen, dass auch Prof. W. Jellinek vollends anerkennt, dass jener Beweis gelungen ist und dass G. Jellineks Grundauffassung unverändert blieb.⁴ Nach diesem Zeugnis darf man somit bei der Unterdrückung Finnlands nicht in seinen Ansichten und Ausserungen einen Stützpunkt suchen.

Die Rechtswidrigkeit desjenigen russischen Staatsaktes, durch wel- chen die sog. Reichsgesetzgebung, d. h. die russische Gesetzgebung, in Finnland eingeführt werden sollte, wird auch von W. Jellinek unum-

Autonomie Finlands ausschliessen, dass Eingriffe in jenes Recht als Verfassungs- brüche seitens Russlands zu bezeichnen wären? Jellinek stellt auch die Frage auf, welcher Rechtssatz dem Kaiser von Russland verbietet, den von ihm rechtlich getrennt zu denkenden Grossfürsten von Finnland durch andere Zwangsmittel als den Krieg sich zu unterwerfen (Allgem. Staatslehre, S. 641, Note 1), und lässt hier- bei ausser acht erstens, dass er selber (System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., S. 309) erklärt, dass jeder Bundesvertrag notwendig den Verzicht auf die Anwendung völkerrechtlich zulässiger Zwangsmittel enthält, soweit sie blosse Retorsionsmassregeln übersteigen, zweitens, dass von den Verteidigern des staat- lichen Charakters Finlands die allermeisten ja gar nicht behaupten, dass hier ein Bundesvertrag, ein völkerrechtliches Verhältnis vorliege, sondern für Finnland nur die Stellung eines mit unentziehbarer Autonomie ausgestatteten, aber Russland untergeordneten Staatswesens in Anspruch nehmen, woraus sich ergibt, dass völ- kerrechtliche Massstäbe und Argumente, sei es für oder gegen, hier im wesentlichen ausgeschlossen sind, wie ja denn auch das Verhältnis zwischen Bundes- (Gesamt-) staat und Gliedstaaten *staatsrechtlicher* Beurteilung unterliegt.

³ Siehe K. Strupp im Archiv d. ö. R. XXXI (1913) S. 506 und meinen Aufsatz in den Blättern für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre IX, 1913, Sp. 68.

⁴ »An dieser Auffassung«, sagt W. Jellinek, dritte Aufl. der Allgem. Staats- lehre, S. 657, Fussnote, »hat G. Jellinek bis zu seinem Tode festgehalten, wie Erich in den Blättern für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre IX, 1913, Sp. 68 ff., treffend dargetan.«

wunden zugestanden. »Einen Bruch der Verfassung bedeutet daher das russische Gesetz vom 17. Juni 1910, das die wichtigsten Zuständigkeiten des finnländischen Landtags auf die Reichsduma und den Reichsrat übertrug.« Diese Beurteilung jenes russischen Machtübergriffes ist ganz richtig, nur möchte man sie dadurch vervollständigen, dass hierin nicht nur eine Verfassungsverletzung im engeren Sinne, sondern zugleich eine Verletzung der Autonomie Finnlands, der dem Lande zugesicherten Rechte lag.

Nun folgen einige kurze, aber inhaltsschwere Bemerkungen *W. Jellineks*, gegen welche, trotz der bestechenden Argumentierung und der scheinbaren doktrinären Ueberlegenheit, eine entschiedene Verwahrung eingelegt werden muss. Wir wollen Prof. *Jellinek* selber zu Worte kommen lassen: »Die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes hat freilich keinen notwendigen Einfluss auf seine Rechtsgültigkeit. Von finnländischer Seite wird sie bestritten — — —, von russischer Seite nicht in Frage gestellt — — —. Da Russland die Gewalt in Händen hat und zu gebrauchen gewillt ist, lässt sich zur Zeit, die ja eine Uebergangszeit sein kann, die Rechtsgültigkeit des Gesetzes kaum verneinen. Machtloses Recht ist eben kein Recht, und Dürfen ist etwas anderes als Können. Der Zustand ähnelt demjenigen nach einer geglückten Revolution.« Diese Behauptungen müssen einer näheren Prüfung unterzogen werden. Die Rechtsgültigkeit des Gesetzes soll sich »kaum verneinen lassen, da Russland die Gewalt in Händen hat und zu gebrauchen gewillt ist«. Wie ist das aufzufassen? Soll die Verfügung über die tatsächliche Gewalt und der Wille, dieselbe zu gebrauchen, allein ausreichen, um einem an sich rechtswidrigen Staatsakte die Rechtsgültigkeit zu verleihen? Stellen wir uns auf den Standpunkt unmittelbar vor dem Erlass jenes russischen Gesetzes, als es noch in Vorbereitung war. Auch damals hatte Russland zweifelsohne die tatsächliche Macht über Finnland, und die betreffenden russischen Organe, durch deren Willenserklärungen das Gesetz zustande gebracht wurde, hatten den Willen diese Macht in rechtswidriger Weise zu betätigen; die beiden Bedingungen waren also erfüllt. Genügte nun dieses, um ihrem Vorhaben im voraus die Rechtsgültigkeit zuzusichern? Wenn dem so ist, dann ist es durchaus nicht richtig, den Vergleich mit einer »geglückten Revolution« aufzustellen; erfolgt doch im letzteren Falle die Beurteilung der Rechtsgültigkeit nicht *a priori*, sondern *a posteriori*, d. h. nach der Vornahme des rechtswidrigen Aktes und auf Grund einer Würdigung seiner Wirkungen. Wenn die tatsächliche Gewalt in Ver-

bindung mit dem Willen, sie zu gebrauchen, allein, ohne weitere Requisiten, hinreichend sein soll, jeder sich über rechtliche Schranken hinwegsetzenden Machterweiterung den Charakter eines rechtsgültigen Zustandes zu verleihen, wodurch ihre ursprüngliche Rechtswidrigkeit unerheblich wird, dann steht es wahrhaft, auch vom Standpunkt des Rechtes, schlecht um alle nicht durch äussere Garantien geschützten Rechte, mögen sie an sich als noch so unentziehbar anerkannt werden. Die allen, aus der ursprünglichen Rechtswidrigkeit herrührenden Skrupeln zum Trotz behauptete Rechtsgültigkeit bedeutet natürlich, dass ein neuer zu Recht bestehender Zustand, ein wahrer Rechtszustand, gegründet worden ist, der das Fortbestehen des früheren Rechtszustandes ausschliesst; was früher rechtens war, ist nunmehr Unrecht. Im Jahre 1899 erfolgte die erste Einführung der Reichs- (= russischen) Gesetzgebung in Finnland, worauf eine Menge von Verletzungen der finnischen Verfassung folgte; Russland hatte die äussere Gewalt und den Willen, Finnlands Recht zu brechen. Wäre die Theorie Prof. W. Jellineks richtig, so hätte Russland es auch vermocht, eine rechtsgültige Schmälerung der an sich als unentziehbar anerkannten Rechte Finnlands zu bewirken. Im Jahre 1905 erfolgte, nach einem mehrjährigen Zustande im Zeichen des Staatsstreichs, die Wiederherstellung verfassungsmässiger Zustände in Finnland. Nach jener Theorie wäre dies wohl nur dadurch zu erklären, dass Russland gelegentlich nicht die Gewalt in Händen hatte oder ausserstande war, sie zu gebrauchen, und als die Unterdrückung Finnlands nach wenigen Jahren aufs neue einzetzte, war wieder die Rechtsgültigkeit der unter Verletzung der Verfassung vorgenommenen Akte »kaum zu bezweifeln«. Diese durchaus unnatürlichen Konsequenzen ergeben sich aus den Sätzen Prof. W. Jellineks, allein die Behauptung einer solchen Theorie bedeutet, dass das Recht zu einem Spiel äusserer Machtverhältnisse herabgedrückt wird; die Macht zieht ohne weiteres das Recht im Gefolge.⁵

Was Prof. W. Jellinek von der Rechtsgültigkeit des mehrmals erwähnten russischen Gesetzes im besonderen geäussert hat, wird dadurch noch verstärkt, was er gleich darauf über das Verhältnis zwischen

⁵ In »Staatsfragmente» (S. 45) sagt G. Jellinek u. a.: »Die Garantien dieses Sonderrechts Finnlands sind allerdings, da es mit einem absoluten und übermächtigen Staate vereinigt ist, sehr gering. Vom Standpunkte des Rechtes aber muss jeder willkürliche Eingriff Russlands in die finnländischen Angelegenheiten als rechtswidrig bezeichnet werden.« — Der Unterschied zwischen dieser Auffassung und derjenigen W. Jellineks springt in die Augen.

Recht und Macht im allgemeinen ausführt. »Machtloses Recht ist eben kein Recht.« Wäre diese Behauptung wörtlich zu nehmen, so würde sie zu den ungeheuersten Konsequenzen führen. Wie machtlos ist nicht oft das Recht der schwächsten Mitglieder der Staatengesellschaft.⁶ Wie machtlos — wenn's auf äussere Machtstellung ankommt — sind nicht im allgemeinen die Einzelstaaten gegenüber dem Bundesstaat, und doch wird aus vollgültigen Gründen in diesen und anderen Fällen das Vorhandensein eines Rechtes zugegeben.⁷ Im Bundesstaate kommen ja als besondere Garantien der Einzelstaaten die Sonderrechte, die nicht ohne Einwilligung des betreffenden Mitgliedes aufgehoben werden können, sowie der Grundsatz der Gleichheit der Staaten in Betracht. Machtlos, im obigen Sinne des Wortes, wird gewöhnlich auch der Schutzstaat seinem Protektor gegenüber sein; soll nun darum behauptet werden, dass er von Rechts wegen der Willkür desselben preisgegeben ist? — — — Zahlreichen rechtserheblichen Tatsachen gegenüber dürfte wohl aber die Charakterisierung des »machtlosen Rechtes« als Nicht-Recht nicht wörtlich, sondern in der Weise aufzufassen sein, dass der »Machtlose« nicht als solcher »rechtlos« ist, sondern erst dann rechtlos wird, wenn der »Machtvolle« unternimmt, ihn sich zu unterwerfen,

⁶ Auch wo das Völkerrecht die rein tatsächliche Machtbetätigung der Staaten nicht verbietet, lässt sich keineswegs immer ein »Recht« herleiten. So bemerkt Schönborn, Staatensukzessionen, S. 23, Huber gegenüber ganz richtig, dass das Völkerrecht seinem Wesen nach keinem Staat die rechtliche Fähigkeit verleihen kann, einen anderen zu vernichten. — Auch der machtloseste Staat hat den Anspruch auf Respektierung seiner »Grundrechte».

⁷ Aus dem deutschen Bundesstaatsrecht sei folgender von Laband, Die geschichtliche Entwicklung der Reichsverfassung, Jahrb. d. ö. R., I 9, erörterter Fall hervorgehoben. »Wenn nach Massgabe der Beschlüsse des Bundesrats dem Reichstage Vorlagen über Gegenstände gemacht werden, welche nicht zur Zuständigkeit des Reichs gehören, so wird die Kompetenzfrage im Reichstage kaum mehr erhoben, da der Rechtssatz tatsächlich Geltung erlangt hat, dass die vorgängige Abänderung der Reichsverfassung nicht erforderlich ist zum Erlass eines die verfassungsmässige Zuständigkeit des Reichs überschreitenden Reichsgesetzes, wenn im Bundesrat nicht, gemäss Art. 78 Abs. 1, sich 14 Stimmen dagegen erklären.« — Auf einen Rechtssatz gründet sich also das Verhältnis, dass ein derartigen Gesetz der Reichsverfassung gegenüber rechtsbeständig ist. *E contrario* kann gefolgert werden, dass ein gewöhnliches Gesetz, welches in die bisherige Rechtssphäre der Einzelstaaten eingriffe, und gegen welches sich 14 Stimmen oder mehr erklärt hätten, nicht als rechtsbeständig erachtet werden könnte. Und der Grund hierzu liegt nicht etwa darin, dass einfache Gesetze, welche auf das Gebiet der Verfassung übergreifen, nach deutschem Reichsrecht im allgemeinen als rechtsungültig zu betrachten wären (Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, II 45 ff.), sondern

dass somit nicht schon der Mangel an äusseren Garantien, sondern erst der erfolgreiche Uebergriff seitens des Mächtigen die Machtlosigkeit in Rechtlosigkeit verwandelt. Wer sich im Besitz tatsächlicher Gewalt und äusserer Machtmittel befindet, darf nicht den Machtlosen seiner Rechte berauben — es sei denn, dass er einen besonderen Rechtstitel aufzuweisen vermag —, aber er kann es tun, und wenn er es getan hat, dann erst hat sich, nach der hier besprochenen Theorie, die Machtlosigkeit als Rechtlosigkeit erwiesen. In diesem Sinne sind wohl die Worte: »Dürfen ist etwas anderes als Können« aufzufassen. Und freilich, man muss Prof. Jellinek darin recht geben, dass Dürfen und Können verschiedene Sachen sind. Allein — dies sei sogleich ausgesprochen — er verwechselt miteinander das rechtliche und das faktische Können, und hauptsächlich hieraus ergeben sich die Fehlschlüsse seiner Argumentation. Ohne hier auf eine nähere Prüfung der einschlägigen Lehren G. Jellineks im »System der subjektiven öffentlichen Rechte« einzugehen, sei hier von ihnen ohne weiteres ausgegangen, da es offenbar erscheint, dass W. Jellinek sich auf die Grundlage derselben gestellt hat.

Die rechtlich relevanten, von der Rechtsordnung gestatteten Hand-

darin, dass in dem vorausgesetzten Fall das Reich in verfassungswidriger Weise seine Kompetenz erweitern und diejenige der Einzelstaaten schmälen würde. (Fleischmann, Die materielle Gesetzgebung, Handbuch der Politik, I 275, erklärt ausdrücklich, das eine richterliche Prüfung der Frage, ob das Reich nicht die selbstgesteckten Grenzen überschritten habe, nicht ausgeschlossen sei.) — — — Laband (a. a. O., II 233) spricht ferner die Ansicht aus, dass eine Massregel, wodurch das Reichsland der preussischen Monarchie einverleibt oder an die Nachbarstaaten verteilt würde, jedem Bundesstaat gegenüber »ein Gewaltstreich, ein schwerer Rechtsbruch« wäre, und gibt somit *expressis verbis* zu erkennen, dass die in schem Falle zweifellos »machtlosen« Einzelstaaten trotzdem ein Recht hätten. Ganz nebenbei sei auf die höchst eigentümliche und kaum anzunehmende Konsequenz jener Behauptung Labands hingewiesen, dass, wenn eine Massregel erwähnter Art jedem Einzelstaate gegenüber ein Rechtsbruch wäre, das Reich auch das Recht derjenigen Staaten verletzen würde, deren Stimmen im Bundesstaat zugunsten jener Massregel abgegeben worden wären. Es wäre doch kaum möglich, einen unabhängigen Staatswillen des Einzelstaates und seinen Willen als Organ des Reiches in dieser Weise voneinander abzusondern, selbst wenn man die Möglichkeit eines juristischen Gegenüberstehens von Organwillen und einzelstaatlichen Sonderwillen ausnahmsweise einräumt, wie besonders in dem von Laband, a. a. O., II 248, Note 2, besprochenen Falle, wo es sich um die Aufhebung von Sonderrechten handelt und wo der sonderberechtigte Staat im Bundesrat gegen die betreffende Änderung der R. V. stimmt, nachträglich aber dem vom Reichstag und Bundesrat beschlossenen Gesetze gegenüber auf sein Sonderrecht verzichtet.

lungen bilden in ihrer Gesamtheit das rechtliche Dürfen.» »Die rechtlich relevanten, von der Rechtsordnung gewährten Fähigkeiten bilden in ihrer Gesamtheit das rechtliche Können.⁸ Nun fragt es sich zuerst: hat denn Russland eine von der Rechtsordnung gewährte Fähigkeit, die Rechtslage Finnlands zu ändern, ihm seine Rechte zu entziehen? Liegt nicht eben in der richtigen Anerkennung des Grundsatzes, dass »die Rechtsstellung Finnlands im Russischen Reiche als nur mit seiner Einwilligung abänderlich zu denken ist«⁹, dass seine Verfassung rechtlich gegen willkürliche Änderung geschützt ist, dass jeder willkürliche Eingriff Russlands in Finnlands Angelegenheiten rechtswidrig ist,¹⁰ unzweideutig der Gedanke, dass Russland keine solche rechtliche Fähigkeit zukommt, nicht nur, dass ihm das rechtliche Dürfen abgeht? Dass Russland die äussere Macht, die tatsächliche Fähigkeit hierzu besitzt, ist dagegen nicht zu bezweifeln; »das Nichtdürfen schliesst keineswegs das physische Können aus«.¹¹

Indessen bedarf die Frage, wie sich das Dürfen und das rechtliche Können in dem vorliegenden Falle zueinander verhalten, einer eingehenderen Auseinandersetzung. »Das Können«, führt G. Jellinek aus, »ist derart selbstständig gegenüber dem Dürfen, dass jenes vorhanden sein und dieses fehlen kann. Die Fähigkeit zur Handlung kann gegeben, ihre Ausübung verboten sein«. Und über die Uebertretbarkeit der beiden heisst es: »Das rechtliche Nichtdürfen kann übertreten werden, das rechtliche Nichtkönnen niemals«. »Was ich kraft Rechtsnorm nicht kann, kann ich eben überhaupt nicht, also niemandem gegenüber.« — Es ist in der Tat nicht ausgeschlossen, dass ein Können neben einem Nichtdürfen besteht, obgleich dies allerdings nur ausnahmsweise verkommt. Als Beispiele hierfür werden gewöhnlich teils die *leges minus quam perfectae*, teils der Umstand erwähnt, dass ein in den Bereich der Verfassung übergreifendes Gesetz in denjenigen Staaten, wo kein richterliches Prüfungsrecht in bezug auf die Verfassungsmässigkeit der Gesetze besteht, rechtsgültig sein kann. Ohne auf diese Fragen hier des näheren einzugehen, sei nur bemerkt, dass es sehr zweifelhaft ist, ob ein in jener Weise ergangenes, unter Mitwirkung der sowohl zur gewöhnlichen Gesetzgebung als zur Verfassungsrevi-

⁸ G. Jellinek, System, 2. Aufl. S. 46 und 48.

⁹ Staatsfragmente, S. 45.

¹⁰ Allgem. Staatslehre, 3. Aufl., S. 656.

¹¹ System, S. 46.

sion zuständigen Organe entstandenes Gesetz als ursprünglich nicht rechtmässig bezeichnet werden kann, da die Verfassung sozusagen selbst die Möglichkeit ihrer materiellen Abänderung auf Umwegen, d.h. in jener unregelmässigen Ordnung, nicht durch das Schutzmittel des richterlichen Prüfungsrechts ausgeschlossen hat und da es sich ja um keinen Kompetenzkonflikt handelt, sobald dasselbe Organ oder dieselben Organe für die einfache und die Verfassungsgesetzgebung zuständig sind.¹² Ganz anders liegt die Sache, falls eine Kompetenzfrage hineinspielt, falls z. B., wie in den Vereinigten Staaten von Amerika, die Verfassungsgesetzgebung und die »einfache« Gesetzgebung an verschiedene Organe verteilt sind oder wenn in einem Bundesstaate ein Gesetz in die Kompetenzsphäre der Einzelstaaten eingreift, ohne Rücksicht darauf, dass jede Kompetenzerweiterung des Bundes in den erschwerenden und damit das Bestimmungsrecht der Gliedstaaten sichernden Formen der Verfassungsänderung vorgenommen werden muss. »Die Nichtigkeit kompetenzüberschreitender Akte kann prinzipiell anerkannt werden«^{13).} Es ist in der Tat offenbar, dass dem nicht (nicht allein) kompetenten Organe keine von der Rechtsordnung gewährte Fähigkeit zu der betreffenden Handlung und somit, in bezug

¹² Etwas anders stellt sich die Sache dar, falls die zuständigen Organe des Staates, wie dies in Ausnahmefällen vorgekommen ist, sich erlauben, eine formelle Änderung der Verfassung in unregelmässiger, d. h. von dem vorgeschriebenen Revisionsverfahren abweichender Ordnung vorzunehmen, z. B. wenn die Änderung in derselben Legislaturperiode beschlossen wird, obgleich die Verfassung die endgültige Beschlussfassung erst nach neuen Wahlen gestattet. Hier wird gegen eine ausdrückliche Verfassungsvorschrift gehandeln, das rechtliche Nichtdürfen wird übertreten, aber falls keine Kompetenzverletzung eines Staatsorganes vorliegt (oder möglicherweise die Zuständigkeit eines Verfassungsgerichtshofes begründet ist), so kann niemand die Verfassungswidrigkeit der somit erfolgten Verfassungsänderung geltend machen.

¹³⁾ System, S. 241. Wenn *Jellinek*, ibid., als ein Beispiel dafür, dass auch der kompetenzüberschreitende Organwillen den Staatswillen erzeugen kann, die Be- schliessung und Sanktion eines verfassungsändernden Gesetzes ohne Ein- haltung der verfassungsmässigen Formen nennt, so lässt sich dagegen bemer- ken, dass von einer Ueberschreitung subjektiver Kompetenz eigentlich nur dann die Rede sein kann, wenn durch den betreffenden Akt in die Kompetenzsphäre eines anderen zuständigen Organes übergegriffen wird, was z. B. in dem Falle nicht zutrifft, wenn in einem Staate (Einheitsstaate) die Verfassungsänderung und die einfache Gesetzgebung auf dieselben Organe ankommen. Hieraus erklärt sich auch, warum bei Verordnungen das richterliche Prüfungsrecht ganz selbstver- ständlich Platz greift; dabei handelt es sich stets um subjektive Kompetenzen. Vgl. *G. Jellinek*, Gesetz und Verordnung, S. 406.

darauf, kein rechtliches Können zukommt. Natürlich ist es aber möglich, dass der Organträger kraft seines physischen Könnens die Schranken seines rechtlichen Könnens bricht, sein rechtliches Nichtkönnen tatsächlich überschreitet. Es wäre ferner sicherlich unrichtig, eine rechtliche Fähigkeit (ein rechtliches Können), gegen die Verfassung zu handeln, dem Minister in demjenigen Staate zuzuerkennen, wo keine Ministerverantwortlichkeit besteht. Die Revolutionierung der staatlichen Ordnung, der Staatsstreich, kann hier leichter durchführbar sein als da, wo jene Verantwortlichkeit vorhanden ist; aber nicht um ein rechtliches, sondern um ein tatsächliches Können handelt es sich auch in diesem Falle.

Die Feststellung dieser Tatsache leitet auf die andere, oben berührte Frage über. Wenn G. Jellinek sagt, dass das rechtliche Nichtkönnen niemals übertreten werden kann, so gilt dies nur innerhalb der bestehenden Rechtsordnung. Der Geschäftsunfähige kann keinen Vertrag abschliessen — der Vertrag, den er abzuschliessen glaubte, ist nichtig —, von Rechtswegen kann der Monarch die Verfassung nicht aufheben, eine der verfassungsmässigen Zuständigkeit entbehrende Nationalversammlung keine neue Konstitution schaffen, der Staat, dem auf gewissen Gebieten die völkerrechtliche Rechtsfähigkeit abgeht, kann in entsprechendem Masse keinen Staatsvertrag schliessen. Allein das rechtliche Nichtkönnen schliesst das physische Können keineswegs unbedingt aus. Am wenigsten kann der einzelne Staatsbürger ein Gesetz, noch weniger die Verfassung selbst, aufheben, aber auch der einzelne vermag unter Umständen die Rechtsordnung umzustürzen, obgleich ihm natürlich die rechtliche Fähigkeit dazu abgeht. So verhält es sich auch mit dem Staatsorgan, welches seine Kompetenz überschreitet, sich über die Rechtsordnung hinwegsetzt. G. Jellinek hebt die Möglichkeit hervor, dass der Staat durch sein Organ ein Unrecht verübt, welches einen solchen Grad erreichen kann, dass die ganze Staatsordnung selbst dadurch in Frage gestellt wird. »Revolution und Staatsstreich können dann Zustände schaffen, die vom Standpunkte des bisher geltenden Verfassungsrechtes überhaupt nicht mehr beurteilt und geregelt werden können, sondern die nicht weiter ableitbare Basis einer neuen Ordnung bilden«.¹⁴ Allein die Revolutionen und Staatsstreichs können natürlich nicht ohne Handlungen einzelner Individuen herbeigeführt werden, um deren physisches, nicht rechtli-

¹⁴ System, S. 242.

ches Können es sich in diesem Falle handelt. Auch in Beziehungen zwischen Staaten untereinander kommen ähnliche Erscheinungen vor. Nicht kraft eines rechtlichen Könnens, sondern vielmehr durch eine ihm entgegengesetzte, mit ihm unvereinbare Machtbetätigung hat sich Bulgarien im Jahre 1908 von seinem »Oberstaate» losgelöst. Das englisch-egyptische Sudanabkommen vom 19. Januar 1899 wird von den meisten Autoren als nichtig bezeichnet; da ein Vertrag dieser Art nur von dem Oberstaate (der Türkei), nicht von dem nichtsouveränen Aegypten abgeschlossen werden konnte, was allerdings nicht hindert, dass der Vertrag, ganz wie ein rechtsgültiger, tatsächliche Wirkungen hervorzubringen und sogar rechtserhebliche Umgestaltungen herbeizuführen vermag.¹⁵

Lehrreich ist es, in fraglicher Beziehung die Staatenverbindungen, insbesondere den Bundesstaat, in Betracht zu ziehen. Der Bundesstaat besitzt sowohl das rechtliche Dürfen als das rechtliche Können, nach Massgabe der Grundsätze der Bundesverfassung seine Zuständigkeit auf Kosten derjenigen der Einzelstaaten zu erweitern. Wie aber, wenn er in seiner, sei es gewöhnlichen, sei es Verfassungsgesetzgebung, gegen die Gleichheit der Staaten verstösst? Hierüber gehen die Ansichten schon auseinander. Nach *Laband* muss es als unzulässig erachtet werden, wenn einzelnen Staaten ohne ihre Zustimmung durch Reichsgesetz Hoheitsrechte entzogen werden, welche den übrigen Staaten verbleiben. Um so weniger können nach ihm einzelne Staaten ohne ihre Zustimmung ganz aufgehoben, etwa mit anderen vereinigt oder zu Reichsland erklärt werden¹⁶. — Die Ausführungen *G. Jellineks* über diese Frage sind nicht widerspruchsfrei. »Die Stellung der Gliedstaaten im Bundesstaate ist eine grundsätzlich gleiche, daher Abweichungen von

¹⁵ Ueber den genannten Vertrag siehe *Strupp*, Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts, II 34. Hier tritt uns die eigenartige Erscheinung entgegen, dass der »Unterstaat« nicht kraft seines rechtlichen Könnens, aber zufolge einer Verschiebung der faktischen Machtverhältnisse einseitig eine Erweiterung seiner Betätigungssphäre durchsetzt, ohne dass dem Unterordnungsverhältnis selbst zugleich ein für allemal ein Ende gesetzt würde. Die seinerzeit erfolgten Verstöße Bulgariens gegen die Souveränität der Türkei, ungeachtet des Fortbestandes der allerdings mehr nominellen als wirklichen Oberherrschaft, dienen auch als Beispiele hierfür. — Ein Gegenstück ist im innerstaatlichen Recht der nicht ungewöhnliche Fall, dass eine gesetz- (und zugleich stets verfassungs-) widrige Verordnung tatsächlich befolgt wird, ohne dass zugleich ein Staatsstreich im eigentlichen Sinne, ein Umsturz der Verfassung selbst, sich vollzieht.

¹⁶ A. a. O., I 129.

diesem Grundsatz besonderer verfassungsmässiger Festsetzung bedürfen» (Allgem. Staatslehre, 3. Aufl., S. 780). Dagegen wird aber anderen Orts (ibid. S. 784, Note 1) erklärt, teils dass die Frage, ob ein einzelner Gliedstaat aus dem Bundesstaat ausgeschlossen, aufgehoben oder ungünstiger als die übrigen gestellt werden könne, nach dem Rechte eines jeden einzelnen Bundesstaates zu beantworten sei, teils dass sich aus der Natur des Bundesstaates allein kein Rechtssatz ableiten lässt, der dem einzelnen Gliedstaat seine Existenz im Bunde gewährleistete. Und schliesslich wird (ibid. S. 787) wiederum von der diesbezüglichen Kompetenz des Bundesstaates gesagt: »....er kann aber nicht einen einzelnen Staat wider seinen Willen seiner Existenz berauben», gleich darauf wird aber eingeräumt, dass dies »rechtlich nicht unmöglich wäre, wenn es auch politisch so gut wie ausgeschlossen ist»¹⁷.

Ohne hier auf die sehr interessante Frage nach Geltung, Umfang und Wirkungen des Grundsatzes der Gleichheit der Gliedstaaten im Bundesstaate einzugehen, sei hier nur bemerkt, dass die Frage, ob der Bundesstaat gegen das Prinzip der Gleichheit der Einzelstaaten verstossende Änderungen nicht vornehmen darf oder aber im Rechtssinn nicht vornehmen kann, eine Prüfung der betreffenden Bundesverfassungen voraussetzt; jedenfalls ist es keineswegs ausgeschlossen, dass hier ein Nichtkönnen, nicht nur ein Nichtdürfen, dem Grundgedanken der Verfassung entspricht, so stark auch das physische Können sein mag. Darüber dürfte aber in der Doktrin nunmehr fast völlige Ueber-einstimmung herrschen, dass der Bundesstaat keineswegs die rechtliche Fähigkeit besitzt, die Sonderrechte eines Einzelstaates ohne seine eigene Zustimmung aufzuheben; ein solches Vornehmen wäre sicherlich als ein Gewaltstreich zu bezeichnen, so zweifellos auch sein tatsächliches Gelingen sein könnte. — Es ist somit mit nichten selbstverständlich, dass die staatsrechtlich übergeordnete Gewalt nur durch ein Nichtdürfen, nicht durch ein Nichtkönnen zugunsten eines untergeordneten Gemeinwesens eingeschränkt sein könnte. Eine solche Behauptung würde eine ganz unbegründete Verallgemeinerung enthalten. Dies dürfte wohl auch Prof. W. Jellinek kaum bestreiten wollen. Er

¹⁷ In der »Lehre von den Staatenverbindungen», S. 302, wird die lediglich politische Bedeutung des einzelstaatlichen Anspruchs auf gleichmässige Behandlung nachdrücklich betont. »Aber aus dem Begriff des Bundesstaates ergibt es (das erwähnte Prinzip) sich mit nichten als juristische Konsequenz. Das Prinzip der Rechtsgleichheit ist ein materielles, kein formelles Rechtsprinzip.»

bemerkt z. B. (S. 635, Note 2), dass die Frage, ob die geplante dänisch-isländische Staatenverbindung ein Staatenstaat oder blos eine Realunion sein wird, davon abhängt, ob in den gemeinsamen Angelegenheiten das Können der beiden Staaten beschränkt sein soll oder blos ihr Dürfen; hier wird also die Möglichkeit vorausgesetzt, dass das Können auch des übergeordneten Staates (Dänemarks) beschränkt sein würde.

Dass unbedingtes rechtliches Nichtkönnen das physische Können nicht auszuschliessen braucht, tritt besonders klar zutage in dem selteneren, immerhin nicht ausgeschlossen Falle, dass es die untergeordnete Gewalt ist (wie in dem oben berührten Falle Bulgariens), welche, trotz mangelnder rechtlicher Fähigkeit, einen Umsturz bestehender Rechtsverhältnisse zustande bringt. Die Auflösung eines Bundesstaates ist rechtlich unmöglich; niemand wird die faktische Möglichkeit eines solchen Vorganges bezweifeln.

Was sodann speziell das zwischen Russland und Finnland bestehende Rechtsverhältnis betrifft, so sei zuerst bemerkt, dass G. Jellinek über die Stellung Kroatiens und Finnlands geäussert hat, dass sie »nicht durch einen verfassungsändernden Akt der Gesamtstaates ohne ihren Willen eine Verfassungsänderung erfahren können«; gleich darauf sagt er, dass die Aenderung der Rechtsstellung solcher Länder niemals ohne ihren Konsens erfolgen darf. Ein Beweis dafür, dass G. Jellinek jene Begriffe nicht in einer dem wirklichen Rechtsleben abgewandten Weise anwenden will! Diese Aussage steht auch in vollkommener Uebereinstimmung mit manchen Aeusserungen Jellineks über die rechtliche Gebundenheit des Staates. »Ausnahmslose Gleichstellung von Souveränität mit voller Rechtsmacht über die Kompetenz« bezeichnet er (Allg. Staatslehre, S. 483) als unzutreffend. Es wird von ihm hervorgehoben, dass auch nach innen Fälle möglich sind, in denen selbst auf dem Wege der Verfassungsänderung ein geltender Rechtsatz nicht geändert werden kann. So kann die Bestimmung der französischen Verfassung, der jeden auf Aenderung der republikanischen Regierungsform bezüglichen Revisionsantrag verbietet, »durch Gewalt, aber nicht durch Recht aufgehoben werden« (ibid. S. 484). »Keine rechtliche Möglichkeit¹⁸, innerhalb des betreffenden Zeitraums den Verfassungsgesetzgeber in Bewegung zu setzen, besteht da, wo jede Verfassungsänderung während gewisser Jahre für unzulässig erklärt

¹⁸ M. a. W.: kein rechtliches Können.

ist» (ibid. S. 478. — Es soll nicht behauptet werden, dass G. Jellinek in der Behandlung dieser Fragen stets konsequent verfährt, aber sein allgemeiner Standpunkt kommt in Aeusserungen angegebenen Inhalts klar zum Ausdruck. Was insbesondere die Beschränkbarkeit eines souveränen Staatswillens zugunsten eines ihm untergeordneten (autonomen) Landes anbelangt, wurde schon oben auf die Aeusserung hin gewiesen, dass die Rechtsstellung Finnlands und Kroatiens nicht durch einen verfassungsändernden Akt des »Gesamtstaates» ohne den Willen des betreffenden Landes eine Aenderung erfahren kann. Man lese auch seine Ausführungen in »Staatsfragmente», S. 46, wo er eben, der Stellung derartiger Länder gedenkend, die Identifizierung der Souveränität mit Schrankenlosigkeit aufs entschiedenste ablehnt. Es ist auch bekannt, dass er die Stellung als »Staatsfragment» oder »Land» als für Finnland vorteilhafter bezeichnet als das staatliche Sonderdasein (Allg. Staatslehre, S. 657), da die rechtliche Gebundenheit Russlands im ersten Falle stärker sein soll.¹⁹ Und was schliesslich die Stellungnahme des grossen Gelehrten gegenüber dem im Jahre 1899 vorgenommenen russischen Staatsakte (dem sog. Februarmanifest) betrifft, welcher Gesetze des damals noch absolutistischen Russlands in Finnland einzuführen bezweckte, so hat er bekanntlich die Rechtsstellung Finnlands niemals auf Grund jenes kompetenzüberschreitenden Aktes beurteilt; er hat ihm somit keine Rechtsgültigkeit anerkannt. Nicht die geringste Ursache liegt vor, den ähnlichen Staatsakt des inzwischen — wenigstens dem Anscheine nach — konstitutionell gewordenen Russlands anders zu beurteilen. Wenn Russland im Jahre 1899 der Rechtsmacht

¹⁹ Dieser Auffassung kann allerdings nicht zugestimmt werden. In einem Verhältnis staatsrechtlicher Unterordnung kann der Unterstaat zweifelsohne eine nicht ohne seine eigene Einwilligung abänderliche Stellung besitzen. In der »Lehre von den Staatenverbindungen», S. 140, bemerkt Jellinek ganz richtig, dass die souveräne Staatsgewalt nicht notwendig ihre Kompetenz über die ihr untergeordnete aus eigener Machtvollkommenheit zu erweitern imstande ist. — Materiell ist Preussen, mit seinen 17 Stimmen im Bundesrat, der Kompetenz-Kompetenz des Deutschen Reiches nicht unterworfen; die Sonderrechte bestimmter Einzelstaaten (bei denen ein sehr weiter Umfang und reicher Inhalt prinzipiell keineswegs ausgeschlossen ist) beschränken das rechtliche Können des Bundesstaates. — Das Verhältnis zwischen Russland und Finnland ist nicht völkerrechtlicher Natur, und es wäre die Annahme entschieden unrichtig, dass, wenn Finnland seiner rechtlichen Struktur nach ein autonomer Staat ist, Russland völkerrechtlich befugt wäre, es anzugreifen, bezw. seine Existenz zu vernichten. Vgl. oben S. 2 Note 1. Vgl. hierzu auch Erich, Die finnländische Frage, Archiv d. öff. R. 1909, insb. S. 516 ff.

ermangelte, Finnlands Stellung einseitig zu verändern, so ging ihm auch 1910 diese Befugnis ab.

Alles, was oben ausgeführt worden ist, bestätigt die Auffassung, dass Russland der rechtlichen Fähigkeit, des rechtlichen Könnens ermangelt hat und ermangelt, die Rechtsstellung Finnlands zu ändern, seine Autonomie einzuschränken oder zu vernichten; rechtlich war eine solche Machterweiterung nicht möglich. Sehen wir aber näher zu, wie es sich mit der eigenen Argumentation Prof. W. Jellineks verhält. Was er in bezug auf die angebliche Rechtsgültigkeit des mehrmals erwähnten russischen Gesetzes von 1910 daraus hat deduzieren wollen, dass Dürfen etwas anderes ist als Können — womit kaum etwas anderes als das rechtliche Können gemeint sein kann —, scheint sich zu verflüchtigen, sobald er den Vergleich mit einer geglückten Revolution aufstellt. Denn eine Revolution, ein Staatsstreich, ist doch ein rein tatsächlicher Akt, der sich im Widerspruch mit der Rechtsordnung vollzieht, sich über die Beschränkung des rechtlichen Könnens hinwegsetzt. Die Uebertretung des rechtlichen Nichtdürfens wird wohl noch keine Revolution bedeuten. Bei einer solchen sprengt schon das rechtliche Nichtkönnen seine juristischen Dämme und löst sich in physisches Können auf. — Prof. W. Jellinek spricht in den beiden Sätzen von verschiedenen Dingen: zuerst, wenn er das Können dem Dürfen entgegenstellt, handelt es sich offenbar um rechtliches Können, wenn er dann aber den Zustand, in den Finnland geraten, mit der nach einer geglückten Revolution eingetretenen Lage vergleicht, so bildet die tatsächliche Gewalt, das physische Können Russlands, die Grundlage. Das Ganze wird ein Spiel mit juristischen Begriffen ohne die erforderliche Auseinanderhaltung derselben. Aus alledem stellt sich das eine heraus: Nicht darum handelt es sich, dass Dürfen etwas anderes ist als (rechtliches) Können, sondern darum, dass das physische Können etwas anderes ist als das rechtliche.

* * *

Wir haben gefunden, dass Russland die Schmälerung der Rechte Finnlands hat weder bewirken dürfen noch bewirken können, es fragt sich aber, ob es nicht kraft seines physischen Könnens das alte Recht vernichtet und ein neues geschaffen hat. Auch reines Unrecht kann Recht erzeugen, die Revolution, der Staatsstreich, das physische Können, kann eine neue Rechtsgrundlage schaffen. Trifft dies in dem vor-

liegenden Falle zu? Prof. W. Jellinek, dessen Gegenüberstellung von Können und Dürfen sich hier als nicht stichhaltig erwiesen hat, scheint gewissermassen alternativ zu dieser Auffassung zu neigen, wie es sein Hinweis auf die geglückte Revolution sowie die Aeusserung, dass die Rechtsgültigkeit des (russischen) Gesetzes sich kaum verneinen lässt, an die Hand geben.²⁰ Nun ist es selbstverständlich nicht zu vereinen, dass Russland die faktische Gewalt hat; das waffenlose Volk Finnlands wie ihm immer beliebt zu behandeln, etwa alle Widerspens-tigen in russische Gefängnisse einzukerkern (wie heute mit Zehnten von verfassungstreuen Beamten verfahren wird) oder vielleicht — wenn es praktischer gefunden würde — hinzurichten,²¹ das Vermögen einzuziehen, die Bevölkerung aus dem Lande auszutreiben. Dass somit ein tatsächlicher Zustand hergestellt werden kann, der sich mit den Finnland zugesicherten Grundgesetzen im schärfsten Widerspruch befindet, ist nicht zu bezweifeln. Tatsächlich bestehen ja schon auf manchen Gebieten geradezu unerträgliche Verhältnisse. Soll nun aber ein derartiger Zustand ohne weiteres als rechtsgültig anerkannt werden? So etwas zu behaupten, würde den herrschenden Ansichten über die Bedingungen für das Zustandekommen eines neuen Rechtszustandes zuwiderlaufen. — »Der letzte Grund alles Rechtes«, sagt G. Jellinek, »liegt in der nicht weiter ableitbaren Ueberzeugung seiner Gültigkeit, seiner normativen Kraft« (Allgem. Staatslehre, S. 371). Denselben Gedanken spricht er auch in folgenden trefflichen Worten aus: »Wo diese Ueberzeugung (dass die tatsächlichen Herrschaftsverhältnisse als rechtliche anzuerkennen seien) ausbleibt, da kann die faktische Ordnung nur durch äussere Machtmittel aufrechterhalten werden, was auf die

²⁰ Wenn nun aber die Revolution geglückt ist, warum noch das Dürfen in Abrede stellen? Wenn einmal der Umsturz einen neuen Rechtszustand gegründet hat, dann ist doch die Frage nach Dürfen oder Nichtdürfen auf Grund der früheren, nunmehr vernichteten Rechtsordnung vollkommen unerheblich. Hier ergibt sich auch das Sonderbare in der Zusammenstellung: »Machtloses Recht ist kein Recht« und »Dürfen ist etwas anderes als Können«. Wird das Recht erst dann machtlos, wenn seine Grundlagen durch einen erfolgreichen Gewaltakt beseitigt worden sind, dann ist das vorgängige Dürfen oder Nichtdürfen belanglos; soll dagegen das machtlose Recht an sich dem Nicht-Recht gleichgestellt werden, so läuft dies in die unverhüllte Gewalttheorie hinaus. Das machtlose Recht vermag dann auch nicht einmal das rechtliche Dürfen zu beschränken.

²¹ Es heisst ja oft unter den Panslavisten, dass Russland Finnland zum zweitenmal erobern muss. Freilich eine ruhmreiche Aufgabe für ein Weltreich, ein waffenloses Volk von drei Millionen nach Standrecht zu behandeln!

Dauer unmöglich ist; entweder tritt schliesslich doch Gewöhnung an sie ein, oder die rein äusserliche Ordnung selbst bricht in Stücke» (ibid. S. 342). — Wenn je eine »rein äusserliche Ordnung» bestanden hat, so ist es die in den letzten Zeiten von den russischen Gewalthabern in Finnland errichtete, welche jeder Anerkennung im Rechtsbewusstsein des Volkes ermangelt und sich ausschliesslich auf die äussere Macht gründet.

Es dürfte kaum erforderlich sein, weitere Ausführungen, seien es G. Jellineks, seien es anderer Autoren, anzuführen, um zu beweisen, dass nicht jede tatsächliche Machtausübung, mag sie auch sehr tatkräftig sein, als solche genügt, damit die gelungene Revolution, der erfolgreich durchgeführte Staatsstreich, neues Recht erzeuge, sondern dass die Ueberzeugung von der Rechtmässigkeit der neuen Ordnung bei den ihr Unterworfenen hinzukommen muss. Die Stärke, bezw. die Unwiderstehlichkeit, der tatsächlichen Gewalt sowie die Einsicht in ihre Vernünftigkeit, ihre Vorteile usw. können dazu beitragen, jene Ueberzeugung hervorzurufen, an sich allein vermögen sie dem faktischen Zustande den rechtlichen Charakter nicht aufzuprägen. Somit genügt auch nicht die erzwungene Unterwerfung unter die *vis major*; auch G. Jellinek verlangt (ibid. S. 19) eine tatsächliche unwidersprochene Rechtsübung, damit aus Unrecht Recht entstehe.

Es wäre gewiss ein vergebliches Bemühen, durch allgemeine Regeln bestimmen zu suchen, wann und wo eine grosse Umwandlung sich vollzogen hat. In verschiedenen Fällen werden die Voraussetzungen und die Beurteilung verschieden sein. Niemand will im Ernst die durch eine Revolution entstandene Staatsform, Verfassung oder Thronfolgeordnung, welche sich eingebürgert hat und von der überwiegenden Mehrzahl des Volkes als verbindlich anerkannt wird, beanstanden, wenn auch eine Handvoll Legitimisten ihr die prinzipielle Anerkennung versagt. Auch sind die volkpsychologischen, gesellschaftlichen und anderen Bedingungen für das Entstehen einer neuen, mit dem Anspruch der Autorität auftretenden Herrschaft in verschiedenen Ländern und auf verschiedenen Kulturstufen verschiedenartig. In Südamerika vollzieht sich die Bildung einer neuen Herrschaft im revolutionären Wege viel leichter als in einem Lande mit festgegründeter Rechtsordnung. Unter den gegebenen Verhältnissen konnte z. B. die Losreissung Panamas von Kolumbien sich viel einfacher als ein *fait accompli* bewähren, als es bei einem ähnlichen Ereignis in der europäischen Staatenwelt der Fall wäre.

Kehren wir aber nach diesen Andeutungen zurück zu der vermeintlichen »geglückten Revolution» oder dem damit vergleichbaren Ereignis, das nach Prof. W. Jellinek in Finnland stattgefunden haben soll. Bei ganz oberflächlicher Betrachtung kann wohl der Gewaltstreich als glückt vorkommen, sieht man aber im Lichte der obigen Gesichtspunkte näher zu, so wird die Vorzeitigkeit einer solchen Behauptung erhellen. Kaum dürfte es von einem einzigen urteilsfähigen Mitgliede des finnischen Volkes behauptet werden können, dass er, bzw. sie, von der Rechtmässigkeit oder Rechtsgültigkeit der den Grundgesetzen des Landes widersprechenden Ordnung, welche teils eingeführt ist, teils geplant wird, überzeugt wäre, wenn auch mancher an die derzeitige Aussichtlosigkeit des Widerstandes glauben mag. Unter den Landtagsabgeordneten²² hat es keinen einzigen gegeben, der das russische Gesetz von 1910 oder die auf Grund desselben ergangenen Vorschriften hätte anerkennen und befolgen wollen. Einstimmig hat der Landtag das heutige System als rechtswidrig und für das Volk Finlands nicht verpflichtend verurteilt. Er hat sich stets und konsequent geweigert, nach Massgabe jenes russischen Gesetzes blosse »Gutachten» in angeblichen Angelegenheiten der sogen. Reichsgesetzgebung (welche Angelegenheiten rechtlich zur Kompetenz der Staatsorgane Finlands gehören) abzugeben. Sowohl hierdurch als auch in der Weise, dass der Landtag nicht eingewilligt hat, die im selbigen Gesetze vorausgesetzten Vertreter in die Reichsduma und den Reichsrat zu wählen, hat er das bewirkt, dass die »Reichsgesetzgebung» sich nicht, was das Verfahren betrifft, nach den Grundsätzen des ihr zugrunde liegenden russischen Gesetzes hat betätigen können. Hierdurch hat »das machtlose Recht» *quand même* soviel vermocht, dass das in die Rechte Finlands eingreifende Gesetz des Weltreiches nicht in der von ihm selbst geforderten Weise hat fungieren können, womit zugleich auch der geringste Anschein einer russisch-finnischen Gesetzgebung entchwunden und der wahre Zweck des Programmes: russische Gesetze in und für Finnland, klar an den Tag getreten ist. — Das »machtlose Recht» wird auch von den besten Elementen der finnischen Beamtenchaft unter ungeheuren Aufopferungen verteidigt; davon legt die fast mit jeder Woche zunehmende Anzahl von der russischen Justiz betroffener verfassungstreuer

²² Der finnische Landtag in seiner jetzigen Gestalt besteht aus 200 Mitgliedern, welche auf Grund des allgemeinen und gleichen Wahlrechts durch proportionelle Wahlen auf drei Jahre gewählt werden.

Beamter in Finnland Zeugnis ab. Und wo eine Unterwerfung stattfindet, da ist sie gewiss nicht ein Ausdruck der Rechtsüberzeugung, sondern wird durch Zwang oder sonst durch äussere Umstände bewirkt.

Steht ein Volk, sei es auch ein zum äusseren Widerstand unfähiges und von seinem Zwingherrn entwaffnetes, hinter seinem Rechte, so dürfte auch dieses Recht schliesslich nicht so ganz machtlos sein. Die nationalen und kulturellen Kräfte des Volkes, der Wille zum Leben einer Nation sind doch erhaltende Faktoren, welche seine Rechtsansprüche vor der Verjährung sowie davor bewahren, dass sie sich unter dem Druck der Tatsachen in das reine Nichts verflüchtigen. Vernunft wird Unsinn, die Beurteilung übersieht die Grundlagen des Rechtslebens — und auch diejenigen der Machtverhältnisse —, falls sie jene Ansprüche etwa mit denjenigen eines endgültig depossessierten Monarchen und einer Gruppe phantastischer Legitimisten vergleichen will!

Es dürfte sich herausgestellt haben, dass Prof. Jellineks »geglückte Revolution«, auf die gegenwärtige Lage Finnlands bezogen, eine verunglückte Komparation ist.²³

Wenn man nun, ungeachtet aller rechtlich erheblichen Gegenstände, dem russischen Gesetze vom 17./30. Juni 1910 dadurch die Rechtsgültigkeit vindizieren wollte, dass es von den gesetzgebenden Organen Russlands angenommen und bestätigt worden ist und dadurch rechtskräftig geworden sei, so ist hierauf zu antworten, dass es selbstverständlich in Russland die formelle Gesetzeskraft besitzt, nicht weniger als jede andere staatliche Willenserklärung, die in den Formen des gesetzgeberischen Verfahrens ergeht. Hiermit ist aber seine

²³ Die acht hervorragenden Rechtsglehrten aus verschiedenen Ländern, die das Londoner Gutachten (welches inhaltlich in manchen Hinsichten einem Schiedsspruch gleichkommt) abgaben, weisen aufs nachdrücklichste die Ansicht zurück, dass Russland die Rechtsfrage einseitig hätte entscheiden können. »La force, en droit public, peut être créatrice de droit — ainsi que la conquête — mais c'est toujours à la condition que la manifestation de cette force s'accompagne d'une soumission volontaire ou tout au moins d'une résignation muette. Même en écartant cette belle parole de M. Stolypine qu' »en Russie la force ne prime pas le droit», il faudrait dire qu'un droit méconnu par la force ne tombe qu'avec le temps, par le consentement exprès ou tacite de son titulaire et, même en tenant pour suffisant le consentement arraché par la contrainte, on n'en saurait tenir argument, car ce consentement, ici, n'est pas venu. Le principe hostile au droit de la Finlande, enfermé comme un germe dans l'acte de 1899, ne s'est pas librement développé. Suivi des réserves immédiates de la très humble réponse de la Diète, cet acte n'a pas pu fonder un droit nouveau.» (Siehe *Finlande et Russie. Délibération internationale de Londres, 1910*, S. 66—67.) Oben wurde schon bemerkt, dass die im Jahre 1899

Rechtsgültigkeit in bezug auf Finnland mit nichts bewiesen worden. Der Gesetzgeber hat natürlich die faktische Möglichkeit, jedes beliebige Verhältnis, das er beherrschen zu können glaubt, zum Gegenstand seiner Regelung zu machen, falls ihm an den materiell-rechtlichen Voraussetzungen und an den Beschränkungen seiner Rechtsmacht nichts gelegen ist. Allein gesetzgeberische Organe sind nicht dazu da, um sich über das rechtliche Können des Staates hinwegzusetzen, um Scheingesetze, juristisch gegenstandslose Gesetze, zu machen. So haben denn auch die Staatsorgane Russlands zwar ein formell rechtskräftiges russisches Gesetz machen können, aber Finnland gegenüber muss es rechtlich unwirksam bleiben, insofern und so lange nicht Finnland seinerseits in die vom selbigen Gesetz bezeichnete Änderung seiner Rechtsstellung eingewilligt oder seine Rechtsgültigkeit in sonstiger Weise anerkannt hat. Folglich muss auch jedes Unternehmen, jenes russische Gesetz, die sogenannte Reichsgesetzgebung betreffend, in und gegen Finnland zur Anwendung zu bringen, als ein neuer Verstoss gegen die Autonomie dieses Landes aufgefasst werden. Jedes neue russische Gesetz, welches in die Rechtssphäre Finlands übergreift, und jede Massregel zu dessen Vollziehung enthält eine Verletzung der inneren Selbständigkeit Finlands.²⁴

Will man somit von einer Rechtsgültigkeit jenes russischen Gesetzes in dem beschränkten Sinne sprechen, dass damit nur seine Eigenschaft als ein formell rechtskräftiges russisches Gesetz hervorgehoben wird, so ist daran natürlich nichts auszusetzen, nur ist dabei stets mit

erfolgte einseitige Willenserklärung der russischen Staatsgewalt, derzufolge die Zuständigkeit Russlands in bezug auf Finnland erweitert werden sollte, weder von G. Jellinek noch anderen Rechtsgelehrten, die für den Rechtsanspruch Finlands eingetreten sind, als ein rechtsgültiger Akt behandelt wird. In Uebereinstimmung hiermit muss auch dem wesensgleichen Staatsakte von 1910 die Rechtsgültigkeit abgesprochen werden. Und zeigt nicht eben der Umstand, dass der Monarch im Jahre 1905 sich veranlasst sah, die gesetzliche Ordnung wiederherzustellen, dass die Grundgesetze Finlands zwar verletzt, aber nicht in rechtsgültiger Weise entkräftigt worden waren? — Wollte man etwa behaupten, dass die mangelnde Anerkennung des Rechtes, das die russischen Machthaber Finnland aufzwingen wollen, durch eine Pflicht zur Anerkennung auf Seiten Finlands ersetzt werden könnte, so lässt sich eine solche Pflicht nicht herleiten; wenn auch Russland die Beschränkungen seiner Rechtsmacht einseitig hat beseitigen wollen, so hat es am wenigsten eine derartige Pflicht für die Angehörigen Finlands schaffen können.

²⁴ Vgl. hierzu meine Ausführungen im Jahrbuch des öff. Rechts VII.

einbegriffen, dass hierdurch über seine Gültigkeit hinsichtlich Finnlands nichts besagt wird.

Aus den Aeußerungen Prof. W. Jellineks scheint indessen hervorzugehen, dass er, wenn er von der »kaum zu verneinenden« Rechtsgültigkeit des Gesetzes spricht, diese Eigenschaft nicht ausschliesslich in diesem relativen Sinn aufgefasst wissen will.²⁵ — Behauptet man aber im Ernst eine absolute (also auch Finnland gegenüber wirkende) Rechtsgültigkeit des Gesetzes, so gerät man in ein schweres Dilemma. Wenn man es als ein für Finnland rechtsgültiges, somit die Behörden und die einzelnen verpflichtendes Gesetz ansieht, so kann man logisch und juristisch nicht umhin, die ihm widersprechenden Grundsätze der finnischen Rechtsordnung als aufgehoben, entkräftigt, zu behandeln. Wieder mag auf eine Aeußerung G. Jellineks hingewiesen werden. Er bemerkt (Staatsfragmente, S. 41; Allg. Staatslehre, S. 656), dass Finnland eigene Angehörige hat, die nicht zugleich russische Staatsangehörige sind. Was bedeutet dies denn in der Hauptsache anders als das, was von anderen Autoren mit den Worten ausgedrückt wird, dass die Angehörigen und die Behörden Finlands nur finnischen Gesetzen und der ihnen gemäss sich betätigenden Obrigkeit untertan sind²⁶. Falls nun aber den in die Rechtssphäre Finlands eingreifenden russischen Gesetzen auch Finnland gegenüber eine rechtsverändernde und -aufhebende Wirkung zugeschrieben wird, so sollten jene Einzelnen und Behörden gehalten sein, diese Gehorsamspflicht aufzugeben und dem fremden, von der eigenen Verfassung ausgeschlossenen Rechte zu gehorchen. Und die zahlreichen Beamten und übrigen Angehörigen Finlands, welche die obersten materiellen Güter des Individuums aufzuopfern bereit sind, um dem Vaterlande und der Erhaltung seiner verletzten Rechtsordnung zu dienen, sollten sie sich dermassen geirrt haben, dass sie für ein schon vernichtetes, ein Scheinrecht, also, von juristischem Standpunkte aus, für ein Unrecht gewordenes Recht kämpften? Wer im Recht etwas höheres sieht als den genauen Ausdruck der je-

²⁵ Dies ergibt sich auch daraus, dass Prof. W. Jellinek die Richtigkeit meiner Ausführungen über die Rechtsunbeständigkeit des russischen Gesetzes in Abrede stellt, obschon ich (Jahrbuch des öff. Rechts VII) auch darin hervorgehoben habe, dass es sich hier um ein formell rechtskräftiges russisches Gesetz handelt, welches Finnland gegenüber rechtsunwirksam bleiben muss.

²⁶ Hermanson, Finlands statsrätsliga ställning, S. 284; mein Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland, S. 229.

weiligen faktischen Machtverhältnisse und den Willen des Mächtigeren, wird einer solchen Meinung nicht beipflichten können.

Auf einige meiner Ausführungen über das staatsrechtliche Verhältnis zwischen Russland und Finnland hinweisend, bemerkt Prof. W. *Jellinek*, mit der Erklärung, dass Finnland ein Staat ist, der mit Russland in einer Staatenverbindung *sui generis* steht, sei kaum viel gewonnen. »Auch dürfte sie nicht stichhaltig sein.« Demgegenüber erlaube ich mir folgendes auszuführen. Erstens: Das Verhältnis zwischen Russland und Finnland beurteile ich nach den rechtserheblichen Akten, welche der Verbindung zugrunde liegen, nach dem »ganzen Prozess der Bestätigung der finnländischen Verfassung« (G. *Jellinek*, Staatsfragmente, S. 45), nicht »nach dem neuen Gesetz«, und enthalte mich, an diesem Orte, der Prüfung, wie die Sache aufzufassen wäre, falls jenem russischen Gesetze in bezug auf Finnland die Rechtsgültigkeit zu käme. Zweitens: Hätten sich meine bescheidenen Erörterungen des fraglichen Rechtsverhältnisses darauf beschränkt, einfach festzustellen, dass Finnland sich in einer Staatenverbindung *sui generis* befindet, so wäre damit in der Tat wenig gewonnen, ich glaube aber die juristische Struktur des Verhältnisses untersucht und ihre wesentlichen Punkte auseinandergesetzt zu haben, wobei natürlich die oben erwähnten rechtserheblichen Akte zur Leitung dienen mussten, denn, wie *Hermannson*²⁷ bemerkt, »die juristische Konstruktion eines Rechtsverhältnisses muss sich auf diejenigen Rechtssätze gründen, durch welche das Verhältnis rechtlich bestimmt ist«.

Drittens: Dass Finnland, nach den oben berührten rechtserheblichen Tatsachen und Akten beurteilt, ein Staat ist, wird nicht nur von der finnischen Jurisprudenz, sondern bekanntlich auch von der weit überwiegenden Mehrzahl unparteiischer ausländischer Rechtsgelehrter anerkannt. Eine eingehendere Besprechung und Würdigung der Argumente, welche zugunsten dieser Theorie angeführt worden sind, würde in diesem Zusammenhang allzu weit führen. Dagegen scheint es angemessen, an dieser Stelle einige von den Einwänden zu berühren, welche insbesondere von G. *Jellinek*, teils nunmehr auch von W. *Jellinek* gegen die Staatlichkeit Finlands erhoben worden sind, da sie mit dem vorliegenden Thema aufs engste verbunden sind. Da begegnet uns dann zuerst das Argument, dass Finnland kein Staat sein könne, da es kein eigenes höchstes Organ besitze, also der Organhoheit erman-

²⁷ Deutsche Juristen-Zeitung VI (1901), S. 46.

gele. Zum Beweis wird dann in erster Linie angeführt, dass der Grossfürst von Finnland mit dem russischen Kaiser rechtlich identisch sei (G. Jellinek, Allgem. Staatslehre, S. 492), dass keine völlige rechtliche Trennung beider Monarchenpersönlichkeiten im russisch-finnischen Herrscher vorhanden sei (Staatsfragmente, S. 43) und dass der Kaiser sich im Grossfürsten von Finnland auch keinen ihm unterworfenen Monarchen habe schaffen wollen (ibid. S. 44). Als entscheidender Punkt, woraus die Richtigkeit dieser Auffassung erhellen soll, wird so dann die Tatsache angeführt, dass Finnland keine eigene Thronfolgeordnung hat, indem dieses Rechtsgebiet allein durch russisches Gesetz geregelt wird. Ob dieser Umstand die Organhoheit Finlands beeinträchtigen oder vielmehr ausschliessen soll, darüber liesse sich natürlich ins Unendliche streiten. Meinerseits kann ich jener Tatsache keine ausschlaggebende Bedeutung beilegen. M. E. kann der Umstand, dass der physische Träger der monarchischen Gewalt nicht einmal formell durch finnisches, sondern ausschliesslich durch russisches Recht bestimmt wird, die eigenartige Rechtspersönlichkeit des finnischen Monarchen (des »Kaisers und Grossfürsten», wie der Titel des Monarchen in Finnland lautet) nicht beeinträchtigen, vielmehr liegt das Entscheidende darin, dass er als Rechtspersönlichkeit ausschliesslich durch die Verfassung Finlands individualisiert und qualifiziert wird und, wie es unter verfassungsmässigen Verhältnissen stets der Fall gewesen, unter Mitwirkung finnischer Behörden und in besonderen Formen eine eigenartige Herrscherwelt in Finnland ausübt.

Aus staatsrechtlichen Verhältnissen lassen sich auch sonst Beweise dafür anführen, dass ein Staatsorgan von der Bedeutung, dass die Staatsgewalt mangels desselben sich nicht zu betätigen vermöchte, was den physischen Träger des Organwillens betrifft, nicht von dem betreffenden Staate selbständig bestimmt wird. Man denke an den Art. III der Berliner Kongressakte: »Le prince de Bulgarie sera librement élu par la population et confirmé par la S. Porte avec l'assentiment des Puissances.» — »Der König von Preussen», sagt G. Jellinek (Allgem. Staatslehre, S. 547), »ist deutscher Kaiser, seine Qualität als Reichsorgan beruht auf seiner Eigenschaft als höchstem Organe des preussischen Staates, das Kaisertum ist ein Annex der preussischen Krone.»²⁸

²⁸ Uebereinstimmend *Laband*, Deutsches Reichsstaatsrecht, 6. Aufl., S. 57 »... das Reich hat sich auf die Sanktion des Rechtssatzes beschränkt, dass die Kaiserwürde *ipso jure* der preussischen Königswürde folgt.» — Nun ist es allerdings

Nun ist der Kaiser zwar nicht Monarch des Reiches, aber jedenfalls ein unmittelbares konstitutives Organ desselben (dessen Stellung übrigens derjenigen eines Herrschers in manchen Hinsichten gleichkommt), und selbst wenn seine Stellung in der Weise verändert werden würde, dass er sich zum Reichsmonarchen verwandelte — die Uebertragung des Sanktionsrechts auf ihn kann ja als denkbar vorausgesetzt werden —, so würde wohl niemand behaupten, dass der Kaiser mit dem König von Preussen juristisch identisch wäre.²⁹ — Der Bundesrat ist höchstes Organ des Deutschen Reiches, und doch ist er sozusagen ein Ausfluss anderer Organqualitäten, wie auch G. Jellinek in *optima forma* hervorhebt: »Der König von Bayern hat daher im Reiche die Stellung eines Reichsorgans, weil er das oberste Organ des Bayrischen Staates ist (ibid. S. 548). Die nordamerikanischen Staaten und die schweizerischen Kantone sind die höchsten Organe der betreffenden Bundesstaaten (ibid. S. 557). Es besteht somit auch die theoretische Möglichkeit, dass, zufolge jener Abhängigkeit, das höchste Organ des Bundesstaates in Inaktivität versetzt werden und damit durch den Willen der Organstaaten eine vollständige Anarchie aufkommen könnte. — Wenn man den »Staatenstaat» in der Weise auffasst, dass der herrschende Oberstaat und der oder die Unterstaaten zusammen ein besonderes (zusammengesetztes) Staatswesen bilden, so lässt sich natürlich auch das Thronfolgegesetz »des Gesamtstaates» von dem des herrschenden Teilstaates nicht unterscheiden. (Man denke an die Türkei und das türkische Reich einschliesslich der Vasallenstaaten.) Und um schliesslich ein Beispiel aus dem Bereich der staatsrechtlichen Zukunftsmöglichkeiten zu nehmen, so würde Elsass-Lothringen, vorausgesetzt, dass es zum

richtig, dass in den alten, dem Buchstaben nach unverändert gebliebenen Verfassungsgesetzen Finnlands (von 1772 und 1789) kein Hinweis darauf zu finden ist, dass der russische Kaiser *ipso jure* Grossfürst von Finnland ist. Wäre aber die oft angebahnte Kodifikation der Grundgesetze Finnlands zustande gekommen, so würde selbstverständlich die neue Verfassungsurkunde den ausdrücklichen Rechtsatz enthalten haben — wie jetzt die Entwürfe einen solchen enthalten — dass die Thronfolgeordnung Russlands auch für Finnland massgebend ist.

²⁹ Hiergegen wird vielleicht eingewandt, dass die Organstellung des Königs von Preussen als Präsidium des Reiches auf der Reichsverfassung selbst beruht und durch Abänderung derselben beseitigt werden könnte. Allein von anderen Umständen abgesehen, lässt sich der Gegengrund anführen, dass die Organqualität als Kaiser materiell nicht ohne Einwilligung Preussens (des Königs von Preussen) von der preussischen Krone loszulösen wäre, da Preussen mit seinen 17 Stimmen im Bundesrat jede Änderung der Bundesverfassung zu verhindern vermag.

Staat erhoben und durch eine »Personalunion», welche *Laband* (a. a. O., S. 243, Note 1) als juristisch möglich bezeichnet (natürlich würde es sich um keine Personalunion im technischen Sinne handeln, vielmehr um eine Art von Realunion), mit Preussen verbunden werden würde, sicherlich kein Anteil an eventuellen Änderungen des preussischen Thronfolgegesetzes eingeräumt werden; das elsass-lothringische Thronfolgerecht würde ein Reflex des preussischen sein, einerlei, ob es nur einen Hinweis auf dieses enthalten oder eine Abschrift desselben sein würde.

Die vorangegangenen Erörterungen haben den Nachweis zu führen bezeichnet, dass man dem Mangel eines formell eigenen Thronfolgegesetzes keine entscheidende Bedeutung für die Frage nach dem Rechtscharakter Finnlands beimessen sollte. Ein anderes Argument, welches *Jellinek* allerdings nur beiläufig berührt hat (Staatsfragmente, S. 44), wenn er ihm auch, wie ich aus persönlicher Erfahrung weiß, eine nicht geringe Bedeutung beilegte, und welches auch bei einigen Autoren, allerdings nur nebenbei, hervortritt, ist dasjenige, dass der Kaiser von Russland nicht in dem Grossfürsten von Finnland eine untergeordnete Monarchenpersönlichkeit habe schaffen wollen, bzw. schaffen können. Nun mag es in dem Verhältnis zweier absolutistischer Monarchien untereinander nicht möglich sein, eine derartige Unterordnung herbeizuführen, jedenfalls nicht aufrechtzuerhalten; zwischen Staaten, von welchen wenigstens der eine konstitutionell regiert wird, ist diese Möglichkeit gewiss nicht ausgeschlossen. Wo rechtlich mehrere Organe in einer physischen Person vereinigt sind, ist es immer möglich, dass diese miteinander in Widerspruch und Konflikt geraten. Die in dem Herrscher zweier realunierter Staaten zusammentreffenden Rechtspersönlichkeiten können nicht weniger in diese Situation kommen als der Monarch, der zugleich im Ober- und Unterstaat herrscht; das beweisen ja z. B. die schwedisch-norwegischen Unionskonflikte. Es kommt auf die Rechtsordnung des konstitutionellen Staates an, das Verhältnis in der Weise anzuordnen, dass Konflikte tunlichst vermieden werden. Und was nach streng logischer Beurteilung als inkonsistent oder sogar undurchführbar vorkommen mag, findet sich trotzdem zuweilen im Staatsleben verwirklicht. Ist man z. B. zu dem u. a. von *G. Jellinek* so energisch verfochtenen Kardinalsatz gelangt, dass Finnland einen unentziehbaren Rechtsanspruch hat, huldigt man aber zugleich der von ihm früher (Staatenverbindungen, S. 74) vertretenen (in seinen späteren Werken, wie die auf Finnland bezüglichen Ausfüh-

rungen zeigen, aufgegebenen) Ansicht, dass es rechtlich undenkbar sei, dass ein Herrscher innerhalb eines Staates zugleich absolut und konstitutionell regiere, so kann man den Schluss kaum umgehen, dass Finnland im Jahre 1809 ein Staat wurde.

In der modernen Staatenwelt kommen Fälle vor, in welchen von den in demselben physischen Träger verbundenen Organpersönlichkeiten die eine wenigstens in gewissen Hinsichten der anderen untergeben ist. Dem Kaiser liegt nach der Reichsverfassung die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze ob — er hat somit u. a. zu überwachen, dass der König von Preussen, sowie der Kaiser selbst als Ausüber der Staatsgewalt in Elsass-Lothringen, die Reichsgesetze ausführen.³⁰ Die einzelnen deutschen Landesherren, also auch derjenige Preussens, sind dem Kaiser, als dem verfassungsmässigen Willensorgan des Reiches, untergeordnet.³¹ Elsass-Lothringen hat im Bundesrate 3 Stimmen, obgleich es Reichsland ist und obgleich *Laband* noch im 1. Teil der fünften Auflage seines Staatsrechts (S. 239) erklärt, dass es keine Stimmen haben kann, weil es nicht Mitglied des Reiches ist. *Seidler*, »Das juristische Kriterium des Staates», meint, dass, wenn in den Verfassungen der österreichischen Königreiche und Länder sich das eine ändern würde, dass die Landesgesetze vom Kaiser statt unter Gegenzeichnung eines Staatsministers unter der eines Landesministers zu sanktionieren wären, so würden sie zu nicht souveränen Staaten. In der physischen Einheit der Monarchenpersönlichkeiten der Gliedstaaten und des Ganzen erblickt er also kein Hindernis gegen den Staatscharakter der ersteren. Derselben Auffassung scheint auch *G. Jellinek* zuzuneigen, wenn er (Staatsfragmente, S. 13) bemerkt, dass die österreichischen Landesverfassungen nur durch einen kaiserlichen, nicht durch einen landesherrlichen Akt abgeändert werden können, und dass sie daher keine Staaten sind.³²

Ausdrücklich möchte ich an dieser Stelle bemerken, dass, wenn auch an verschiedenen Ausführungen *G. Jellineks* über die Rechts-

³⁰ Vgl. *Laband*, a. a. O., I 232—233.

³¹ Vgl. *Laband*, a. a. O., I 218.

³² In Übereinstimmung hiermit pflegt bekanntlich auch die mangelnde Staatlichkeit der britischen *Dominions* damit begründet zu werden, dass ihre Verfassungen in englischen Gesetzen enthalten sind, nicht damit, dass, wenn sie Staaten wären, der König von England sich in eine über- und eine untergeordnete Rechtspersönlichkeit spalten müsste. — Und wenn die *Teznersche* (auch von einigen anderen Autoren geteilte) Theorie von einem österreichisch-ungarischen Gesamt-

stellung Finnländs Kritik geübt werden kann, so wird ihm mit nichten das grosse Verdienst abgesprochen, nachdrücklich dargelegt und hervorgehoben zu haben, dass Finnland eine unentziehbare Autonomie besitzt, auch wenn ihm aus theoretischen Gründen der staatliche Charakter von *Jellinek* nicht zuerkannt wird.

Als ein Argument gegen den Staatscharakter Finnländs führt Prof. W. *Jellinek* ins Feld, dass, wenn man sich Russland wegdenkt, so fällt Finnland das für den Staatsbegriff unerlässliche Oberhaupt weg. Dieser Beweisgrund gehört offenbar zu denjenigen, die aus der mangelnden eigenen Thronfolgeordnung Finnländs hergeleitet werden. In aller Kürze sei darauf nur folgendes erwidert: Wenn eine Realunion in die Brüche geht, so muss in dem einen Staate die Monarchenpersönlichkeit wegfallen. So war Norwegen nach dem Bruch der Union eine Monarchie verblieben, aber ihm fehlte der König und auch die Möglichkeit, ohne weiteres den Thron zu besetzen, denn die während der Union den beiden Ländern gemeinsame Sukzessionsordnung war mit ihrer Auflösung in Wegfall gekommen. Norwegen war vor allem genötigt, zur Königswahl zu schreiten, wollte es nicht seine Staatsform ändern und die dazu nötigen Bestimmungen treffen. (Kraft der konstituierenden Gewalt, die das Storthing sich beigelegt hatte, wäre nämlich auch eine Veränderung der Staatsform möglich gewesen.) Nicht wesentlich anders würde es um Finnland, obgleich es sich nicht in einer Realunion mit Russland befindet, stehen, falls man mit Prof. *Jellinek* »Russland wegdenkt«. Die monarchische Staatsform ist in den Grundgesetzen des Landes ausdrücklich anerkannt und es wäre insbesondere nicht nötig, einen Beschluss über die Staatsform zu fassen; dagegen müsste natürlich eine Thronfolgeordnung angenommen werden (vgl. Staatsfragmente, S. 25).³³ Das Land hätte nicht nötig, sich erst staatlich zu organisieren, sondern nur die Beschränkungen seiner bisherigen Stellung wegzuräumen, um sich als souveräner Staat zu betätigen (vgl. Staatsfragmente, S. 17). Auch Norwegen, dessen Souveränität

staate (m. E. mit Recht) abgelehnt wird, so wird, soviel ich finde, nicht das Motiv angeführt, dass jene Konstruktion darum unmöglich wäre, weil der Monarch nicht, als Organ eines Teilstaates, sich selbst als Organ des Gesamtstaates untergeordnet sein könnte.

³³ Auch sonst enthalten die Grundgesetze Bestimmungen (über Königswahl u. a.), welche in dem von Prof. *Jellinek* vorausgesetzten Falle von Bedeutung sein würden, obgleich sie natürlich während der Verbindung mit Russland unpraktisch sind.

doch nicht durch die Union ausgeschlossen war, stand nach deren Auflösung ohne diplomatische und konsulare Vertretung und musste zuerst die auf diesem Gebiete vorher vorhandene Beschränkung seiner Staatsgewalt entfernen, um sich als politisch unabhängiger Staat betätigen zu können.

* * *

Wenn somit die Auffassung, dass Finnland seit 1809 den staatlichen Charakter besessen hat, nicht als unbegründet dürfte zurückgewiesen werden können, so gestatte ich mir noch, schliesslich einige Worte über die Bemerkung Prof. W. Jellineks zu äussern, dass durch die Charakterisierung Finnlands als ein *Staat sui generis* nicht viel gewonnen sei. Selbstverständlich habe ich mit diesem Ausdruck keine besondere juristische Kategorie von Staatenverbindungen bezeichnen, sondern nur soviel besagen wollen, dass Finnland, wenn man die seinem Verhältnisse zu Russland zugrunde liegenden Akte einer sorgfältigen Prüfung unterzieht, m. E. sich in keine der allgemein anerkannten Kategorien von Staatenverbindungen einordnen lässt. Wie der Begriff der Realunion sich heutzutage ausgeprägt hat, dürfte es offenbar sein, dass von ihr nicht die Rede sein kann, so sehr sich das Verhältnis auch in gewissen Punkten dieser Verbindungsform annähern mag.³⁴ Von mehreren Gelehrten, unter welchen der ausgezeichnete Ausleger des öffentlichen Rechts Finnlands, Prof. R. Hermanson, als die grösste Autorität zu nennen ist,³⁵ ist die Theorie vertreten worden, dass Russland und Finnland einen »zusammengesetzten Staat» (Staatenstaat) bilde, wo das Kaiserthum (Russland) die übergeordnete Macht sei. Obgleich ich natürlich zugebe, dass Finnland kein souveräner Staat ist, und obgleich ich in bezug auf Inhalt und Umfang der Autonomie Finnlands den von Hermanson aufgestellten Sätzen beipflichte, habe ich mich aus theoretischen Gründen der von ihm vertretenen Theorie einer staatlichen Dreiheit nicht anschliessen können. Nach Hermanson bilden Russland (das Kaiserthum oder Kaiserreich) und Finnland (das Grossfürstentum) zusammen ein Reich, d. h. einen zusammengesetzten, aus Staaten bestehenden souveränen Staat mit einer Staatsgewalt, der Finnland

³⁴ Diese Frage habe ich in meinem Staatsrecht S. 229 eingehender berührt.

³⁵ Hermanson ist auch der Urheber dieser Theorie, der sich übrigens u. a. auch der Historiker Danielson, Suomen sisällinen itsenäisyys, sowie von Ausländern Getz, Det statsretlige Forhold mellem Finland og Russland und Nyholm, Finlands stilling i det russiske Kejserrige, angeschlossen haben.

untergeordnet ist, die aber durch das unentziehbare Recht dieses Landes beschränkt ist. Als Teil eines souveränen Reiches kann Finnland, so führt *Hermanson* aus, kein souveräner Staat sein. Er übersieht aber die Schwierigkeit, dass nach derselben Theorie das Russische Reich aus Finnland und Russland besteht, und dass also aus demselben Grunde Russland, als ein Teil des souveränen zusammengesetzten Staates (des Russischen Reichs), selbst kein souveräner Staat sein könnte. Dieser Widerspruch lässt sich nicht dadurch heben, dass andererseits erklärt wird, das Kaiserreich habe zufolge des Entstehens des zusammengesetzten Staates nicht aufgehört, souverän zu sein; es nehme im Reiche die Stellung des übergeordneten Staates ein, welcher die Souveränitätsrechte ausübt. Wenn nun aber Russland, d. h. das eine von den Gliedern, welche den zusammengesetzten Staat bilden, die Souveränität besitzt, worin tritt dann die besondere Souveränität des Reiches hervor? Manche Aeusserungen *Hermansons* geben an die Hand, dass ihm Russland und das Reich schliesslich doch als Staatsgewalten identisch sind. Der Zuständigkeit Russlands in bezug auf Finnland wird durch die unentziehbare Autonomie dieses Landes eine unverrückbare Schranke gesetzt; Finnland ist (natürlich unbeschadet seiner unentziehbaren Autonomie) »der politischen Macht Russlands untergeordnet«; oft wird von ihm die Lokution: »das Reich, d. h., Russland« benutzt.³⁶ — — Aus alledem ergibt sich aber, dass Russland mit der für den Staatsbegriff erforderlichen Individualität und Realität nicht vom Russischen Reich zu unterscheiden ist,³⁷ dass es sich also nicht um drei Staaten (Russisches Reich als zusammengesetzten Staat und die Glieder Russland und Finnland), sondern um zwei Staaten, Russland und Finnland, handelt. Behauptet man die Identität Russlands mit dem Reich, so kann nicht zugleich ihre staatliche Trennung behauptet werden. »Der Staatenstaat«, sagt *Laband* (a. a. O., I 60), »verlangt eine Staatsgewalt, welche über den Gliedstaaten steht und folglich begrifflich von den letzteren verschieden ist.«

Die Anwendung der Kategorie »zusammengesetzter Staat« auf die

³⁶ *Hermanson*, Finlands statsrätsliga ställning und Bemötande i frågan om Finlands statsrätsliga ställning, *passim*.

³⁷ Meiner Ansicht nach ist die Bezeichnung »Russisches Reich« gewiss nicht zu vermeiden, damit wird aber Russland in denjenigen Beziehungen gemeint, in welchen es Finnland »deckt«, dessen Betätigungsmöglichkeiten ausschliesst (also vor allem in bezug auf die auswärtigen Angelegenheiten) und sich als ein einheitliches Ganzes betätigt.

Staatenverbindung Russland-Finnland halte ich noch aus gewissen anderen Gründen für ausgeschlossen; eine Auseinandersetzung derselben, ebenso wie eine eingehendere Prüfung des Begriffes »zusammengesetzter Staat» im allgemeinen, würde aber in diesem Zusammenhang allzu weit führen. Es war mir nur daran gelegen, in aller Kürze darzutun, warum ich jene Verbindung in keine der allgemeinen Kategorien glaube einordnen zu können, und warum ich die Verbindung schlechthin als eine solche *sui generis* bezeichnet habe. Ich übersehe hierbei nicht, dass man in diesem und ähnlichen Fällen oft von »Oberstaat» und »Unterstaat», »Hauptstaat» und »Neben»- oder »Annexstaat» spricht, gebe auch zu, dass der Name »Nebenstaat» in gewissen Beziehungen auf die Stellung Finnlands einpasst; als nichtsouveräner Staat, der mit einem souveränen verbunden ist, mag es wohl auch als »Unterstaat» bezeichnet werden, dies alles aber unter der ausdrücklichen Voraussetzung, dass man sich der Grundlage und der konstitutiven Prinzipien dieser Verbindung sowie der Art und des Umfangs der finnischen Autonomie bewusst bleibt und sich nicht durch den einen oder anderen Titel verleiten lässt, der Rechtsstellung des Landes solche Eigenschaften abzusprechen, die man in ihr schon vorgefunden hat, m. a. W. den Ergebnissen einer genauen Untersuchung der staatsrechtlichen Struktur des Landes nicht vorgreift. Uebrigens sind jene Begriffe ziemlich nichtssagend und ermangeln eines ausgeprägten juristischen Sinnes,³⁸ können auch mehr geeignet sein, zu verwirren als aufzuklären.

In ausserordentlich zutreffender Weise heben die Unterzeichneten der berühmten Londoner Erklärung (S. 58, 59) hervor: »*De ce que la Finlande ne forme, par rapport à la Russie, ni un Etat vassal, ni une union personnelle, ni une union réelle, ni un Etat particulier, ni un Etat incomplètement incorporé (et cependant toutes ces théories ont été soutenues) il ne s'ensuit pas qu'elle ne soit pas un Etat... le droit public ne saurait sans formalisme arrêter, une fois pour toutes, la liste des rapports d'Etat à Etat.*» Und mit Recht bemerkt Getz (a. a. O., S. 12), dass nicht das Leben aus der Theorie, sondern die Theorie aus dem Leben heraus konstituiert werden soll, eine beachtungswerte Bemerkung für diejenigen, die im Banne der staatsrechtlichen Begriffe befangen sind und die Gefahr laufen, über Theorien die Forderungen des Rechts und der Gerechtigkeit zu vergessen.

³⁸ Vgl. Jellinek, Staatenverbindungen, S. 76, Note 15.

II.

Die Ausführungen Professor Redslobs.

In seiner hervorragenden Arbeit »Abhängige Länder» hat Professor R. Redslob auch die Stellung Finnlands, welches allerdings nach ihm kein abhängiges Land ist, einer eingehenden Erörterung unterzogen. Aus sprachlichen Gründen hat er die Arbeiten finnischer Autoren nur dann benutzen können, falls sie in fremden Sprachen oder in Uebersetzungen erschienen sind.

Redslob stellt die ohnehin über alle Zweifel behobene, obgleich russischerseits nicht selten verneinte Tatsache fest, dass der Versicherungsakt des Kaisers Alexander I. vom Jahre 1809 die schwedischen Grundgesetze bestätigt hat. Nun sei es aber ein grosser Irrtum, zu glauben, dass mit dieser Feststellung die theoretische Natur Finnlands entschieden sei. »Der Versicherungsakt ist nicht die Antwort auf das Problem. Er selber ist ein Problem.»

Zur Aufklärung dieses Problemes konstatiert der Verfasser zuerst, dass ein Land ohne staatlichen Charakter, das in die Hände des Gegners fällt, entweder dem siegenden Staate einverleibt oder als abhängiges Land von ihm beherrscht wird. Allerdings ist die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, dass es zum Staat wird. Aber darin geschieht es durch Ereignisse, die mit der Eroberung wohl in einem zeitlichen, nicht aber in einem logischen Zusammenhang stehen. Der Sieger muss dem untergeordneten Lande den nötigen Spielraum geben, um unter seiner Oberherrschaft einen Staat zu gründen. Verfasser stellt die Frage auf, ob Finnland durch die Eroberung als Provinz oder als abhängiges Land mit dem Russischen Reich verbunden worden sei. Und er kommt zu dem Ergebnis, dass die Formel »abhängiges Land» in dem Sinne, worin sie von ihm selbst aufgefasst wird, hier ausgeschlossen ist. »Und so kommen wir», fährt er fort, »notgegründen zu dem Schluss: Finnland ist eine Provinz. Mit der Eroberung ist Finnland eine Provinz der russischen Monarchie geworden. Aber nunmehr entsteht das Problem, mit dem man sich schon Jahrzehntelang müht: Ist nach der Eroberung, ist auf dem Landtag zu Borgå ein finnischer Staat aufgerichtet worden?»

Wenn Verfasser die Behauptung aufstellt, dass Finnland mit der Eroberung eine russische Provinz geworden ist, und darauf die Frage macht, ob nach der Eroberung ein finnischer Staat entstanden ist, so fasst er das Verhältnis nicht richtig auf. Zu den Zeitpunkt, wo die

Verfassung Finnlands bestätigt und die Bestätigungsurkunde den Ständen überreicht wurde, war der Friede noch nicht geschlossen und Finnland war noch nicht von Russland in rechtlich wirksamer Weise erworben worden. Seine Gewalt über Finnland erwarb Russland also nicht erst auf Grund eines Abtretungsvertrages (ein solcher Vertrag zwischen Russland und Schweden erfolgte erst ein halbes Jahr später), auch nicht dadurch, dass es eine Staatgewalt, d. h. hier die schwedische, der auch Finnland untertan war, vernichtet hätte (*debellatio*), sondern die Erfolge der russischen Waffen führten zu einer für das Volk Finnlands verpflichtenden Staatsgewalt dadurch, dass die Vertreter desselben dem Kaiser den Eid der Treue leisteten und sich der Gewalt unterwarfen, die er gründen wollte.³⁹ Nicht die Eroberung allein, sondern die Erfolge der russischen Waffen in Verbindung mit der Anerkennung des neuen Herrschers seitens der Stände führten zur Vereinigung Finnlands mit dem Russischen Reich.⁴⁰ Allerdings, fordert man wie Prof. *Redslob*, damit ein erobertes Land zum Staat werde, »dass der Sieger seine Hand zurückzieht und dem untergeordneten Lande den nötigen Spielraum gibt, um unter seiner Herrschaft einen Staat zu gründen», so lässt es sich im strengsten Sinne nicht behaupten, dass Russland sich »zurückgezogen« hätte, um Finnland die Gelegenheit zu gewähren, sozusagen auf eigene Faust den staatsgründenden Akt vorzunehmen. Vielmehr wirkt hier der Herrscher des erobernden Staates an der Gründung des neuen Staates mit. Die endgültige Eroberung des Landes hätte sich natürlich vollzogen, selbst wenn die Stände und das Volk ihm den Treueid verweigert hätten. Aber angesichts des geschichtlichen Vorganges lässt es sich nicht vereinen, dass hier ein staatsgründender Akt vor sich gegangen ist, dass das Volk durch seine Vertreter an der Gestaltung seiner Zukunft teilgenommen hat. In einem im Dezember 1808 errichteten, vom Kaiser bestätigten Memorial heisst es u.a.: »*Il sera établi dans*

³⁹ Vgl. *Hermanson*, Finlands statsrätsliga ställning, S. 39.

⁴⁰ Der Vertreter Russlands bei den Friedensverhandlungen, *Graf Rumjantseff*, weist in einem Briefe an den Kaiser auf »*le peu d'analogie de toutes les acquisitions précédentes à celle que venait de faire Votre Majesté Impériale*» hin und äussert ferner u. a.: »*Elle a ouvert, comme leur Souverain, les états de leur Grand Duché.*» — In einem geheimen Reskripte *Alexanders I.* vom 26. September 1810 sagt der Kaiser u. a. »Bei der Ordnung der Verhältnisse Finnlands ist es meine Absicht gewesen, diesem Volke eine politische Existenz zu geben, so dass es sich nicht als von Russland erobert, sondern durch seinen eigenen, offensbaren Vorteil mit ihm verbunden fühle.»

la Finlande nouvellement conquise une assemblée générale et constitutionnelle, composée de députés de toutes les classes.» In dem Berufungsdekret wird ebenso von einer *diète générale* gesprochen und ausdrücklich auf die in Schweden (und Finnland) für den Reichstag geltenden Vorschriften hingewiesen. Diese sowie manche andere Umstände beweisen, dass sowohl der Kaiser als auch die Einwohner des Landes dem Landtag zu Borgå dieselbe rechtliche Bedeutung beilegten, welche unter der schwedischen Herrschaft dem Reichstage zukam, er war somit eine staatliche, nicht eine provinzielle Vertretung der verschiedenen Gesellschaftsklassen. Der Landtag sollte für Finnland daselbe Organ sein, das der schwedische Reichstag für Schweden, einschl. Finnland, gewesen. Trägt nicht ein solcher Vorgang den Charakter eines wichtigen Moments in einem Staatsgründungsprozess? Was im übrigen die dem Landtag vorgelegten Aufgaben betrifft, so legen sie dar, dass man eine Rechtsnachfolge Finnlands in dem schwedischen Verfassungszustande bezweckte. Darum war es ausgeschlossen, dass ihm die Ausarbeitung und Annahme einer neuen Verfassung zur Aufgabe gestellt worden wäre. Die alte schwedische Verfassung sollte fortan als die Verfassung Finnlands gelten. Wenn also *Redslob* fragt, ob in Borgå eine Verfassung errichtet wird, so ist hierauf zu erwidern, dass allerdings keine inhaltlich neue entsteht, dagegen die alte schwedische Verfassung sich auf Finnland vererbt. In diesem Sinne wird somit für Finnland eine Verfassung errichtet. Und wie *Redslob* selber hervorhebt, wurden Treueid und Versicherungsakt in den Formen von Leistung und Gegenleistung ausgetauscht, die Bestätigungsurkunde wurde den Ständen überreicht und von ihnen in Empfang genommen; darin lag, wie *Hermanson* überzeugend dargelegt hat, ein äusserer Ausdruck dafür, dass dem Lande ein Recht zu eigen zugesichert wurde, welches ihm nicht ohne seine eigene Zustimmung abgenommen werden sollte.⁴¹ Hierin ist eben der entscheidende Punkt zu erblicken. Ein unveräußerliches Recht, eine innere Selbständigkeit sollte dem Lande zugesichert werden. — *Redslob* spricht von einem Pakt der Treue, der von beiden Parteien heilig zu halten ist. Der Pakt soll indessen rein moralischer Natur sein. Die russische Herrschaft über Finnland soll sich auf diesen Pakt nicht gründen können, »solange die Machtfülle, die der Zar aus fremden Ländern gewinnt, ihren ungeheuren Schatten auf Finnland wirft». Und schliesslich enthüllt sich in erstunenswürdi-

⁴¹ *Hermanson*, Till förklaring och försvar i frågan om Finlands ställning, S. 66.

ger Weise der innerste Grund, warum, nach *Redslobs* Ansicht, Finnland trotz aller Versicherungen keinen Rechtsanspruch soll erheben können. »In Wahrheit ist der Versicherungsakt ein Geschenk, die Bestätigung der alten Verfassung eine freie Tat des Kaisers, die nicht durch Notwendigkeit hervorgerufen ist und deshalb wieder zurückgezogen werden kann. Die absolute Monarchie besteht weiter» (S. 268). Warum eben die Notwendigkeit als unerlässliche Voraussetzung für die Rechtsbeständigkeit eines Staatsaktes dieser Art anzusehen sei, ist nicht einzusehen. Die Möglichkeit der Selbstverpflichtung wird durch Behauptungen, wie diejenige *Redslobs*, verneint, jedenfalls beträchtlich vermindert. Uebrigens lässt es sich keineswegs stets mit voller Bestimmtheit feststellen, ob eine Notgedrungenheit, deren Würdigung ja auf dem politischen Gebiete liegt, vorhanden sei oder nicht. Und nun sollte gerade das psychische Moment der Notwendigkeit oder Freiwilligkeit für die Widerruflichkeit, bzw. Nichtwiderruflichkeit, eines Staatsaktes massgebend sein. Es wirkt überraschend, wenn ein russischer Autor, *v. d. Osten-Sacken*, auf dessen Aeusserungen Prof. *Redslob* öfters hinweist und mit dem er teilweise übereinzustimmen scheint, im Gegenteil die Schwäche und Widerruflichkeit der »nicht aus der freiwillig gebenden Hand einer starken Staatsgewalt» hervorgehenden, sondern vielmehr erzwungenen Zugeständnisse betont.⁴² Nach *v. d. Osten-Sacken* war eben die Wiederherstellung verfassungsmässiger Zustände in Finnland, welche durch das Manifest vom 5. Oktober 1905 erfolgte, ein erzwungenes Zugeständnis. Die Richtigkeit dieser Behauptung vorausgesetzt, fragt es sich, ob *Redslob* denn bereit wäre, die Unwiderruflichkeit jenes Manifestes anzuerkennen. Mit vollem Recht lässt sich der Schlussfolgerung *Redslobs* entgegenhalten, was die acht hervorragenden Rechtslehrer verschiedener Länder in der Londoner Erklärung vom Jahre 1910 ausgesprochen haben: »La promesse faite à Borgå n'a pas le caractère d'un octroi, mais, suivie du serment des Etats, elle a celui d'un pacte. Eût-elle le caractère d'un octroi qu'elle serait irrévocable. En droit, une simple promesse unilatérale, formulée avec l'intention de s'obliger dans le domaine du droit, lie celui qui l'a faite aussi énergiquement qu'un contrat: les empereurs et les rois comme les simples particuliers; si les gouver-

⁴² *v. d. Osten-Sacken*, Die staatsrechtliche Stellung des Grossfürstentums Finnland im Russischen Reich, S. 90.

*nants pouvaient se dégager arbitrairement des promesses juridiques qu'ils ont faites, il n'y aurait plus de droit public.*⁴³

Eine oktroyierte Verfassung ist nach Redstob »formell ein Geschenk des Fürsten, materiell eine durch historische Notwendigkeit hervorgerufene Wandlung der ursprünglichen Gewalt» (S. 267). Hieraus scheint sich entweder der offenbar unhaltbare Satz zu ergeben, dass die materiell freiwillige Gewährung einer Verfassung etwas Undenkbarens und nie Vorgekommenes wäre, oder aber die ungeheuerliche Konsequenz, dass die freiwillig oktroyierte Verfassung, im Gegensatz zu der erzwungenen, keine rechtliche Gebundenheit des Monarchen zur Folge hätte.

»Die absolute Monarchie besteht weiter», sagt Redstob, und berührt gar nicht die Frage, wie das Verhältnis gelegen hätte, falls Russland zu jener Zeit keine absolute, sondern eine konstitutionelle Monarchie gewesen wäre. Wenn nun seiner Ansicht nach der autokratische Kaiser von Russland ausserstande war, ungeachtet der feierlichsten Versicherungen, seine eigene rechtliche Gebundenheit (und zugleich diejenige der von ihm vertretenen russischen Staatsgewalt) herbeizuführen, so fragt es sich, ob denn der Monarch zusammen mit einem Parlamente eine solche Beschränkung der Staatsgewalt hätte herbeiführen können. — Und wie, wenn die Bestätigung der Verfassung, anstatt eine freie Tat des Kaisers, eine durch Notwendigkeit hervorgerufene gewesen wäre, hätte sich die Sache dann, nach der Theorie Redstobs, anders verhalten? Kaum, denn es stellt sich nach ihm schon ein anderes Argument gegen die Rechtsbeständigkeit einer wirklichen finnischen Konstitution ein. Der Verfasser ist ja schon zu dem Ergebnis gelangt, dass im Jahre 1809 kein finnischer Staat gegründet wurde, und kann also weiter argumentieren: »Ist Finnland ein integrierender Bestandteil des Russischen Reiches, so steht es wie die übrigen Länder unter dem autokratischen Regimenter des Zaren» (S. 264). Hier ist nicht von der Freiwilligkeit oder der Notgedrungenheit die Rede, sondern davon, dass Finnland, wenn es, sei es unter der einen oder anderen Bedingung, nur eine Provinz Russlands wurde, überhaupt keine unveräußerlichen Rechte haben konnte. Es ist wirklich nicht einzusehen, warum Verfasser es nachher noch für nötig hält, die seines Erachtens ausschlaggebende Bedeutung der freiwilligen Gewährung hervorzuheben. Auch wenn Russland zu dieser Zeit ein

⁴³ Finl. et Russie, Délibération internationale de Londres, Paris 1910.

konstitutioneller Staat gewesen wäre, hätte, um nach mehreren Aeussерungen *Redslobs* zu schliessen, eine ihm einverleibte Provinz keine unentziehbaren Rechte erhalten können. »Der Staat kann die provinziellen Gewalten jederzeit aufheben» (S. 212). »Das nicht souveräne Land kann niemals einen Machtkreis besitzen, der unentziehbar ist» (S. 274). Schliesslich würde seine Verfassung auch in diesem Falle nur eine *precario* gewährte gewesen sein und die Frage nach Freiwilligkeit oder Notgedrungenheit des von Alexander I. vorgenommenen Staatsaktes wäre rechtlich unerheblich.

»Warum soll die Herrschaft des Zaren ein anderes Lebensprinzip besitzen als anderswo?» fragt der Verfasser (S. 258). Wir antworten: Weil die Herrschergewalt in Finnland, kraft der Verfassung, durch ein ganz anderes Prinzip bestimmt ist, weil der Monarch als Rechtspersönlichkeit durch die finnische Verfassung charakterisiert wird.

Wir lesen ferner (S. 264): »Sie (die unbeschränkte Gewalt) erzeugt (in Finnland) eine beschränkte Gewalt, durch die sie das Land regiert.» Dies ist nicht richtig; die beschränkte Gewalt wird nicht von der unbeschränkten erzeugt, und diese wird nicht hinter jener »als belebende Macht bestehen», sondern die vorbehaltlose Bestätigung der alten Verfassung schliesst die unbeschränkte Gewalt aus; an ihre Stelle tritt die beschränkte Gewalt. Was dann die Natur dieser Verfassung betrifft, so kann sie nicht, wie *Redslob* (S. 269) meint, »als staatliche oder als provinzielle Verfassung gedeutet werden», sondern sie ist inhaltlich eine staatliche Verfassung. — Mag man nun aber vorläufig von der Frage absehen, ob Finnland im Jahre 1809 ein Staat geworden ist oder nicht, und sogar die Konstruktion *Redslobs* annehmen, derzufolge Finnland als Provinz anzusehen wäre, so stellen sich immerhin in seinen Theorien gewisse Widersprüche ein. Die Frage: Wird in Borgå eine Verfassung errichtet, ein Staat gegründet? wird von *Redslob* verneinend beantwortet, obgleich er fortwährend von der besonderen finnischen Verfassung spricht, und obgleich er andererseits (S. 183 und 194) den Umstand, dass Ungarn und Kroatien-Slawonien eine gemeinsame Verfassung haben, als Beweis dafür anführt, dass Kroatien-Slawonien eine Provinz (ursprünglicher Staatenteil) ist.⁴⁴ Und ferner macht

⁴⁴ *Redslob* bemerkt auch (S. 285), dass Russland und Finnland »seit der Reform (sic!) die gleiche Verfassung haben». Dies ist allerdings durchaus unrichtig, da Finnland, ungeachtet der erfolgten zahlreichen Verfassungsverletzungen, seine alten Verfassungsgesetze behalten hat. Auch von den russischen Gewalthabern.

er eben hinsichtlich Kroatien-Slawoniens eine Ausnahme von seiner eigenen Regel, dass eine Provinz zur Disposition der übergeordneten Staatsmacht gestellt ist. Kroatien-Slawonien ist »Provinz, integrierender Bestandteil des ungarischen Königreichs» (S. 183), und doch kann »die Verfassung nur begründet, geändert und aufgehoben werden durch einen Akt der Landesgewalten, durch übereinstimmendes Landesgesetz» (S. 192). Das Verhältnis wird dadurch nicht verändert, dass Ungarn und Kroatien-Slawonien als zwei ursprüngliche Staaten-Teile bezeichnet und »zwei übereinstimmende Gesetze beider Ländergruppen» zur Änderung der Ausgleichsverfassung gefordert werden; die Hauptsache ist und bleibt, dass Kroatiens Stellung im Ungarischen Reiche nur mit seiner eigenen Zustimmung abänderlich ist, und dass die Gültigkeit des Satzes: »Der Staat kann die provinzialen Gewalten jederzeit aufheben» hier ausgeschlossen ist. Aber warum nicht in Bezug auf Finnland denselben Grundsatz anerkennen? G. Jellinek, der einen finnischen Staat nicht anerkennen zu können glaubte, andererseits aber von der Unentziehbarkeit der Autonomie des Landes überzeugt war, hat eine Art russisch-finnischer Gesamtverfassung angenommen (siehe hierüber insb. Allgem. Staatslehre, III. Aufl., S. 656 und 759, Note 3; Staatsfragmente, S. 46, 51). Der Umstand, dass es eine förmliche ungarisch-kroatische Ausgleichsverfassung gibt, dagegen der Verbindung Russland-Finnland Rechtsakte anderer Art, aber von nicht geringerer Bedeutung zugrunde liegen, hätte Redslob nicht hindern sollen, für Finnland denselben Grundsatz anzuerkennen. Hatte doch Alexander I. die Macht, der russischen Staatsgewalt Verpflichtungen zugunsten Finnlands aufzuerlegen, und er tat es auch in Formen, welche, angesichts der damaligen Verhältnisse, kaum hätten feierlicher sein können. Der Kaiser hat die Grundgesetze des Landes bestätigt, und diese schliessen jede andere Gesetzgebung als die auf die Verfassung selbst gegründete aus; er hat seine Absicht kundgegeben »de gouverner ce pays comme une nation libre et jouissant des droits que sa Constitution lui garantit» und seine Handlungen sollten Beweise sein »qui doivent assurer à la nation finnoise les droits de son existence politique». Das Volk sollte fortwährend leben »sous l'impire de ses

wird wohl nicht behauptet, dass die Grundgesetze des Landes völlig aufgehoben worden wären, sondern dass sie durch Reichsgesetze teilweise geändert worden sind und, wie die Rechtsordnung des Landes überhaupt, fortwährend geändert werden können.

lois», also ohne fremden Gesetzen unterworfen zu sein, und dass dies kein *precario* gegebenes Versprechen sein sollte, geht u. a. aus einem Manifeste vom Jahre 1816 hervor, wo der Kaiser u. a. folgende Worte (russ. Original) benutzt: ».... und Wir hoffen, dass Wir Unser für immerwährende Zeiten gegebenes Versprechen einer heiligen Aufrechterhaltung der besonderen Konstitution dieses Landes unter Unserem und Unserer Nachfolger Zepter vollständig bekräftigt haben.» . Wenn der russische Selbstherrscher trotz alledem nicht das Resultat zustande zu bringen vermochte, so fragt man mit Recht, wie er sich dann hätte benehmen sollen. Es sei erlaubt, in diesem Zusammenhange eine äusserst zutreffende Aeusserung *Hermansons*⁴⁵ in Uebersetzung anzuführen: »Wenn die berührte Auffassung (d. h. die Behauptung, dass die absolute Monarchie nicht zugunsten des mit Russland vereinigten Finnlands eingeschränkt werden konnte) richtig wäre, so könnte nie ein Volk mit Bewahrung eines gesetzlich gesicherten Rechts der russischen Gewalt unterworfen werden. Fast alles andere würde die unbeschränkte Gewalt vermögen, aber bei der Vereinigung eines anderen Volkes mit Russland diesem eine derart rechtlich gesicherte Stellung zuzusichern, dass sein Recht nicht einseitig aufhebbar wäre, dazu würde diese unbeschränkte Gewalt nicht imstande sein.» — Die alten Grundgesetze wurden ja ohne Bedingungen und Vorbehalte bestätigt; darin liegt auch, dass sie nur in der von ihnen selbst vorgeschriebenen Ordnung sollten abgeändert werden können.

Nicht nur zugunsten Kroatiens räumt der Verfasser eine Ausnahme von der unbeschränkten Staatsgewalt ein, er kennt auch »abhängige Länder» (Territorien) welche der gesetzgeberischen Allmacht der übergeordneten Gewalt nicht unterliegen. Er erklärt zwar, dass der Einheitsstaat die Schranken niederreissen kann, die er für die selbständige Regierung des abhängigen Landes gezogen hat, dass das nicht souveräne Land niemals einen unentziehbaren Machtkreis besitzen kann (S. 274). Aber nichtsdestoweniger sagt er (S. 345), dass England kaum noch die politische Machtvollkommenheit (die ja nach den Theorien *Redslobs* dem Rechte gleichkommt) besitzt, über »Kolonien» wie Kanada, Australien, Südafrika zu verfügen; »England ist auf die Reichsverteidigung und auf die internationale Politik beschränkt» (S. 345).⁴⁶ Und

⁴⁵ Till förklaring och försvar i frågan om Finlands ställning, S. 66, 67.

⁴⁶ In diesem Zusammenhang wirft Verfasser die Frage nach der Bildung eines die Kolonien umfassenden britischen Bundesstaates auf und überrascht dabei den

doch spricht der Verfasser von »grossen abhängigen Ländern, die England beherrscht» (S. 320), und bezeichnet namentlich Kanada, Australien, Südafrika als abhängige Länder, allerdings ohne in ihrer Struktur die von ihm früher aufgestellten Kriterien des abhängigen Landes wiederzufinden. Er hat ja die Sätze aufgestellt: »Das abhängige Land liegt ausserhalb des Staates» (S. 125); »Das abhängige Land kann keine Verfassung haben. Im abhängigen Lande darf überhaupt keine Verfassung gelten, weder eine eigene noch die des herrschenden Staates» (S. 128 u. 233). — »Das abhängige Land wird beherrscht durch die Gesetze eines fremden Staates» (S. 128). — Elsass-Lothringen »ist nicht Staat und es ist nicht Bestandteil in einem Staat» (S. 135). »Denn die Lebensorganisation des Reiches ist zu dem Zweck gedacht und verwirklicht, um Völker, die schon als Staaten konstituiert sind, miteinander (zu) verbinden» (S. 127). — Auch die mit Selbstverwaltung ausgestatteten britischen *Dominions* sind nun nach der Terminologie *Redslobs*, abhängige Länder. Von ihnen heisst es aber u. a.: »Das britische Weltreich ist heute noch ein Staat von einheitlichem Charakter«⁴⁷ (S. 320). »Zusammensetzung und Verfassung der australi-

Leser mit der Frage, »welche Gewalt der neu geschaffene Bundesstaat besitzen soll». Sollte es doch nach so manchen Ausführungen *Redslobs* (S. 60, 63, 274 u. a.) klar sein, dass er eine unbeschränkte Gewalt haben würde; »der Bundesstaat kann die Grenzen der unteren Staatsgewalt sprengen»; »das nicht souveräne Land kann niemals einen Machtkreis besitzen, der unentziehbar ist». Inwieweit sich der Bundesstaat dieser unbeschränkten Gewalt praktisch bedienen würde, wäre dabei von untergeordneter Bedeutung, denn es wäre ja jedenfalls die Möglichkeit vorhanden, seine aktuelle Zuständigkeit zu erweitern. — Jene Aeusserung ist ein bezeichnender Beweis dafür, dass *Redslob* nicht immer streng an seinen Theorien festhält.

⁴⁷ Wenn man den Ausdruck »einheitlicher Charakter« wörtlich nimmt, so lässt er sich kaum mit dem Satz des Verfassers vereinigen, dass das abhängige Land »ausserhalb des Staates« liegt (S. 125). — Wie kann das britische Weltreich ein Staat von einheitlichem Charakter sein und zugleich zum Teil aus Gebieten bestehen, welche ausserhalb des Staates liegen? — *Redslob* legt ausführlich (S. 259) dar, warum Elsass-Lothringen und Bosnien-Herzegovina nicht als Territorien, Staatenteile, mit dem als Bundestaat organisierten Deutschen Reiche, bzw. mit den realunierten Donaumonarchien, vereinigt wurden, sondern den Charakter von abhängigen Ländern erhielten, findet dagegen, dass »eine solche Differenzierung in den russischen und finnischen Ländern unmöglich ist«. Er lässt aber unerklärt, warum denn jene Differenzierung im Bau des Britischen Reiches durchführbar war, und in der Tat ist er auch genötigt, in der Behandlung der abhängigen Länder Kanada u. a. von wichtigen Kennzeichen abzusehen, die er vorher als für den Begriff des abhängigen Landes wesentlich dargestellt hat.

lischen Kolonien stehen nach der konstitutionellen Akte zur Verfügung des australischen Parlaments und des australischen Volkes» (S. 337). Und zu wiederholten Malen wird von den Verfassungen der *selfgoverning colonies* gesprochen, obgleich Verfasser früher ausdrücklich erklärt hat, dass ein abhängiges Land keine Verfassung haben kann. — Der Satz »England ist auf die Reichsverteidigung und auf die internationale Politik beschränkt» stimmt auch mit dem Kardinalsatze des Verfassers: »Was ein Gesetz gegeben hat, kann ein Gesetz wieder nehmen» (S. 314) kaum überein. Ist ja doch »die australische Föderation wie die kanadische durch ein Gesetz des britischen Parlaments und einen Akt der Königin gebildet» (S. 336); warum also jene Beschränkung der Rechtsmacht Englands behaupten? — Und wie hält schliesslich der Satz, dass das innere Leben eines abhängigen Landes keine graduellen Unterschiede zeigt (S. 238), dem Faktum gegenüber stand, dass jene Kolonien »unmittelbar an der Grenze staatlichen Daseins stehen» (S. 346)? Gehört doch eine solche Höhe staatsrechtlicher Differenzierung nach *Redslob* keineswegs zum allgemeinen Habitus des »abhängigen Landes» und wendet sich doch *Redslob* (S. 136 ff.) entschieden gegen G. Jellineks Lehre von den Staatsfragmenten.

Ein Widerspruch ergibt sich auch daraus, dass *Redslob* über Elsass-Lothringen bemerkt (S. 314), dass es, »so lange sein Schicksal von den Organen des Reichs geregelt wird, auch zur Verfügung dieser Organe steht». Nun wird die mehr oder weniger ausgedehnte, aber prinzipiell nicht wegzuleugnende Zuständigkeit englischer Organe in bezug auf die freien »Kolonien» auch von ihm hervorgehoben (vgl. u. a. S. 336), sie soll aber nicht hindern, dass die Machtbefugnisse Englands von so äussert geringer Tragweite sind. Und andererseits: Auch wenn das Schicksal Elsass-Lothringens in der Zukunft aufhört, »von den Organen des Reichs geregelt» zu sein, so soll ja nach *Redslob* für das Land auch als Teilstaat eines Bundesstaates der Satz gelten: »Der Bundesstaat kann die Grenzen der unteren Staatsgewalt sprengen» (S. 274).⁴⁸ Ja es würde sogar nach der Ausdrucksweise *Redslobs* für Elsass-Loth-

⁴⁸ Ueber den vorausgesetzten britischen Bundesstaat sagt *Redslob* (S. 346): »Und so muss ein Bundesstaat errichtet werden, arm an formeller Verfassungsmacht und doch reich an moralischer Autorität.« Diese Zusammenstellung scheint mit der Lehre *Redslobs* kaum übereinzustimmen, denn wenn einmal ein Bundesstaat *per se* die Kompetenz-Kompetenz ohne Ausnahmen besitzt, warum wäre noch ein Ersatz in der Form moralischer Autorität nötig? Liegt nicht in jenen Worten die

ringen als Staat genau dasselbe gelten, was jetzt für das Reichsland gilt, nämlich, dass es zur Verfügung der übergeordneten Macht stehen würde. Er sagt nämlich (S. 274): »Mag aber der eine Begriff erfüllt sein oder der andere, sobald das Land einer anderen Gewalt untertan ist als seiner eigenen, steht es zur Verfügung dieser Gewalt.« Und mit »Land« wird hier sowohl Provinz und abhängiges Land als auch föderativer Gliedstaat und Vasallenstaat verstanden. Also: Nicht nur, »so lange sein Schicksal von den Organen des Reichs geregelt wird«, sondern auch nachher würde Elsass-Lothringen »zur Verfügung der Reichsmacht stehen«.⁴⁹

Noch ein Umstand verdient hier hervorgehoben zu werden. Hinsichtlich Englands Befugnisse über seine Kolonien lässt Verfasser, wie oben bemerkt, dessen politische Macht massgebend sein, beachtet aber hierbei nicht, dass, wenn man dieses Kriterium aufstellt, so kann (z. B. im Deutschen Reich) kaum von irgendwelchen Schranken der Reichsgewalt die Rede sein, da doch niemand ihre politische Macht bezweifeln kann. Und doch meint Verfasser (S. 316), dass, wenn Elsass-Lothringen ein Staat in Reiche werden soll, so gilt es, das Land in eine solche Stellung zu bringen, in der ihm nur durch einen Staatsreich, und nicht auf gesetzlichem Wege der staatliche Charakter genommen werden kann. Allein, wenn dies nur durch einen Staatsstreich (Gewalt-

Anerkennung, dass der Bundesstaat keine uneingeschränkte Rechtsmacht haben soll? Und wenn es heisst: »Sie (die Kolonien) halten aber unerschütterlich fest an den grossen Freiheiten, die sie besitzen«, so bedeutet dies wohl nicht, dass sie sich mit *precario* eingeräumten Freiheiten abfinden möchten.

⁴⁹ Es ist einleuchtend, dass zwischen den beiden Fällen von »Zur Verfügung stehen« ein gewisser Unterschied besteht. In seiner gegenwärtigen Stellung steht Elsass-Lothringen in ganz besonderer Weise »zur Verfügung des Reiches«; als Gliedstaat würde es nur in derselben Weise wie die übrigen Gliedstaaten ihm zur Verfügung stehen, denn es würde ja des Schutzes des Gleichheitsprinzips teilhaftig werden. Die Frage allerdings, ob das »zur Verfügung stehende« Land den staatlichen Charakter besitzt oder nicht, ist hier nicht massgebend. Ein Vasallenstaat z. B. müsste wohl, nach der Theorie *Redslobs*, etwa in derselben Weise zur Verfügung des übergeordneten Staates stehen, wie Elsass-Lothringen in seiner jetzigen Stellung zur Verfügung der Reichsgewalt, würde doch kein Grundsatz der gliedstaatlichen Gleichheit dem Vasallenstaat Gewähr leisten. Jedenfalls kann es leicht zu Missverständnissen Anlass geben, wenn man, wie *Redslob*, von einem »Zur Verfügung stehen«; in zwei teilweise verschiedenen Bedeutungen spricht, einmal um das Charakteristische für ein abhängiges Land hervorzuheben, das der Zuständigkeit fremder Organe untersteht, das andere Mal, um die Stellung nichtsouveräner Gemeinwesen im allgemeinen anzugeben.

streicht) geschehen könnte, so fragt es sich, ob hierin nicht ein Beweis dafür liegt, dass Gewalt schliesslich doch nicht eins ist mit Recht, dass es rechtliche Schranken auch einer souveränen Gewalt geben kann. *Redslob* wird sich in diesem Punkte sicher auf die Gleichheit der Einzelstaaten im Bundesstaate berufen, nach welchem Grundsatz, den er selbst ohne weiteres als gültig anerkennt (S. 315), der Bundesstaat die Teilstaaten, aber doch nur alle Staaten zugleich, sogar vernichten kann. Allein, warum sollte denn das Reich nicht die Macht oder Gewalt besitzen, einen einzelnen oder einzelne Staaten in dieser Weise zu behandeln, und sofern es die Gewalt hat, soll es ja, nach *Redslob*, auch das Recht haben. Das Argument: »Das hiesse die alte Reichsgewalt zerstören und eine neue auferbauen» ist kaum viel mehr als eine Phrase. Und was den Hinweis *Labands*, a. a. O., I 116, auf die ursprüngliche, erst nachträglich vom Reich absorbierte Souveränität der deutschen Staaten betrifft, so wäre ja dieses Argument auf alle Fälle für Elsass-Lothringen belanglos. Der auch von *Redslob* anerkannte Grundsatz der Gleichheit der Teilstaaten im Bundesstaate (den *Redslob*, wollte er konsequent sein, doch nur als ein ethisches Prinzip, ein Postulat der Gerechtigkeit, nicht als eine Schranke der Rechtsmacht des Bundesstaates anerkennen dürfte), liefert somit auch einen wichtigen Beweis dafür, dass die souveräne Bundesstaatsgewalt rechtlichen Schranken begegnen kann.

Schliesslich sei noch hervorgehoben, was *Redslob* über die österreichischen Königreiche und Länder bemerkt: »Der Reichsrat kann den Umfang der partikulären Angelegenheiten, der in einer Landesordnung umschrieben ist, nicht beschränken. Das ist aus dem § 18 der Landesordnungen zu entnehmen, der für die Revision eine besondere Mehrheit des Landtags fordert...«.⁵⁰ Also hier wieder Provinzen, deren gesetzgeberische Zuständigkeit als nebengeordnet der Reichsgesetzgebung gegenübersteht.

Aus alledem geht hervor, dass *Redslob* seinen allgemeinen Lehrsätzen zum Trotz, genötigt wird, in mehreren Fällen zuzugeben, dass eine souveräne Gewalt zugunsten eines untergeordneten Gemeinwesens in der Weise beschränkt ist, dass dieses einen sei es weiteren, sei es engeren, unentziehbaren (d. h. nicht ohne seinen eigenen Willen zu be-

⁵⁰ Als ob nicht die Landtagsordnung Finnlands eine besondere Mehrheit für Änderungen der Verfassung (der Grundgesetze) forderte, und doch ist *Redslob* der Ansicht, dass diese zur Verfügung der russischen Staatsgewalt steht.

schränkeden) Betätigungsreich besitzt. Ob Provinz (ursprünglicher Staatenteil, Territorium), abhängiges Land, nichtsouveräner Staat — einerlei, es kommen stets Ausnahmefälle dieser Art vor. In bezug auf Finnland dagegen will *Redslob* seine Grundansicht streng aufrechterhalten und keine rechtliche, nur eine moralische Beschränkung zugeben, obgleich gerade in diesem Falle, wie allgemein zugegeben wird, die stärksten Gründe für die Anerkennung einer unentziehbaren Autonomie sprechen.

Gegenüber der von *Redslob* vertretenen Auffassung müssen wir fortwährend darauf bestehen, dass Finnland durch die Handlungen *Alexanders I.* eine nicht ohne seine eigene Zustimmung abzuändernde Rechtslage zugesichert wurde, dass die alte schwedische Verfassung als *Finnlands* Verfassung nicht nur den Monarchen *Finnlands* bindet, sondern auch der russischen Staatsgewalt als solcher einer Schranke setzt und somit keine *precario* vergönnte, auf absolutistischer Grundlage ruhende Scheinverfassung bedeutete. Das ist die Hauptsache, neben welcher die Frage, ob Finnland ein Staat ist oder nicht, von verhältnismässig untergeordneter Bedeutung ist. Wir glauben indessen auch, dass es dem Verfasser nicht gelungen ist, darzulegen, dass die Vorgänge zu *Borgå* inhaltlich keinen staatsgründenden Akt enthalten haben. Versuche, die Entstehung eines Staates an feste Formen und Entstehungsbedingungen binden zu wollen, führen nicht zu richtigen Ergebnissen. Ueber diese Frage liesse sich natürlich ins Unendliche streiten; hier kann darauf nicht näher eingegangen werden. Es sei nur auf den Patrimonialstaat, auf den ständischen Staat, auf die zahlreichen geschichtlichen Ereignisse hingewiesen, bei denen das Entstehen eines neuen Staates sich vollzogen hat, ohne dass das Volk dabei einen staatsgründenden Willen erklärt hätte. Wenn man an den Zeitpunkt denkt, wo Finnland mit Russland vereinigt wurde, so kann man kaum verlangen, was *Redslob* fordert, damit unter der Herrschaft eines souveränen Staates ein autonomer entstehe, nämlich, dass jener sich zurückziehe, dem untergeordneten Gemeinwesen eine Ermächtigung erteile und dass dieser dann zu einem bewusst staatsgründenden Akt schreite. Kann man sich wirklich vorstellen, dass die russische Staatsgewalt zu Anfang des 19. Jahrhunderts solche Formen beobachtet haben würde? Und ist man befugt, zu behaupten, dass, weil alles nicht in solchen Formen vor sich gegangen ist, auch kein Staat hat entstehen können? In der Tat war es sogar etwas Aussergewöhnliches, dass die Errichtung der neuen Rechtsstellung *Finnlands* nicht durch eine einseitige Gewährung des

russischen Kaisers, sondern unter Mitwirkung der Stände des Landes erfolgte. Manche Aeusserungen russischer Herrscher und Staatsmänner bezeugen, dass sie Finnland in staatsrechtlicher Hinsicht als Staat angesehen und anerkannt haben.

In der Tat scheint *Redslob* selbst einzuräumen, dass Finnland den Anspruch auf staatlichen Charakter nicht aus dem Grunde allein aufgeben muss, weil bei seiner Vereinigung mit Russland kein bewusst staatsbildender Akt vor sich gegangen sein soll. Er fühlt vielleicht, dass seine Ausführungen nicht so ohne weiteres überzeugend sind. Er nimmt also, wie es ja durchaus richtig ist, Finnland, wie es sich als fertiges politisches Gebilde darstellt, und prüft es auf seine staatliche Natur. Also: »Warum ist der Zar Herrscher in Finnland? Auf welchen Grund baut er seine Gewalt? Ist er Herrscher, weil das finnländische Volk ihn zum Herrscher will? Erlangt er die Krone durch die Huldigung? Verliert er sie, wenn das finnische Volk sich von ihm abwendet?« — Und *Redslob* antwortet auf diese Fragen: »Niemand wird behaupten, dass Finnland seit dem Landtag von Borgå eine ursprüngliche Gewalt besitze.« — »Niemand wird das politische Phänomen bestreiten, dass die Gewalt über Finnland auch heute durch russische Gewalt gesichert ist. Mag das finnische Volk den Zaren anerkennen oder nicht — der Zar ist Herrscher über Finnland.«

Allerdings, die Zuneigung des Volkes ist nicht der einzige Grund der Herrschaft, die über das Volk Finlands ausgeübt wird; sie würde nicht wegfallen, auch wenn das Volk sich von ihm abwenden würde. Aber gibt es denn nicht Beispiele dafür, dass eine Herrschaft besteht, unabhängig davon, ob sie sich auf die stärkere Mehrheit der Nation stützen kann oder nicht? Ruhte die Herrschaft in den von Napoleon I. gegründeten Vasallenstaaten auf der Zuneigung des Volkes? Nein; sie wurde von einer äusseren, übermächtigen Gewalt aufrechterhalten. Wollten nicht vor der Einigung Italiens die »Völker« mancher Kleinstaaten nicht nur die bestehende Herrschaft abschütteln, sondern auch die eigene staatliche Herrschaft als solche, die Staatsgewalt, aufgeben, um sich zu einem Staate zu vereinigen, was sie auch taten, sobald die Gelegenheit sich dazu erbot. Dass das Volk sich von der Herrschaft abwendet, bewirkt keineswegs immer, dass die Herrschaft damit verloren geht. Ebensowenig wie z. B. in einem Patrimonialstaat, der etwa einer Erbteilung seine Entstehung verdankte, ein staatsgründender Akt des Volkes nachweisbar war, ebensowenig war sein Bestehen oder sein Untergang von der Zuneigung, bezw. der Abneigung, des Volkes ab-

hängig. Nehmen wir an, dass die Grossmächte einem neu entstandenen Staate einen Fürsten geben, resp. eine republikanische Regierung einsetzen; ist die Herrschaft dann keine staatliche, falls sie oder solange sie in der stärkeren Mehrheit keine Grundlage findet? Oder wenn Elsass-Lothringen zum monarchischen Einzelstaat im Deutschen Reiche erhoben wird, obgleich die Mehrheit der Bevölkerung vielleicht republikanisch gesinnt ist? Uebrigens trifft man bei *Redslob* interessante Bemerkungen über die verschiedenen Wege, auf denen der Prozess der Gründung eines Staates Elsass-Lothringen sich vollziehen könnte. Ueber die Zukunftsmöglichkeiten Elsass-Lothringens bemerkt *Redslob* nämlich, dass »der Staat von Elsass-Lothringen« auch durch unmerkliche Verschiebung politischer Kräfte entstehen kann. Eine durch Reichsgesetz errichtete Verfassung kann mit der Zeit immer populärer werden; es ist möglich, dass das Volk allmählich die Verfassung als sein Gut betrachtet, dass es jene ihm von aussen gegebene Verfassung zu seiner eigenen Verfassung erhebt. Diese Ansicht ist auch u. E. vollkommen richtig, sie verstösst aber erstens gegen den Satz *Redslobs*: »Was ein Gesetz gegeben hat, kann ein Gesetz wieder nehmen«, sodann gegen die Forderung eines besonderen, staatsgründenden Vorganges, einer bewussten Staatsgründung, die *Redslob* mit so unerbittlicher Strenge in bezug auf Finnland geltend macht, schliesslich auch gegen den Satz, dass die Zuneigung der Volksmehrheit der einzige Grund der Herrschaft sein muss. *Redslob* behauptet ja sogar, selbst wenn die Reichsverfassung vorschreibe, dass die Verfassung Elsass-Lothringens ihm nur mit seiner eigenen Zustimmung entzogen werden könne, so würde Elsass-Lothringen nichtsdestoweniger »zur Verfügung der Reichsorgane stehen« (nämlich in dem Sinne, dass gerade ihm seine Verfassung entzogen werden könnte, ohne dass die »wirklichen«, nicht von »Reiches Gnaden« bestehenden Einzelstaaten zugleich von demselben Schicksal betroffen werden würden). Wie soll nun der Umstand, dass, in dem vorausgesetzten Falle, die durch Reichsgesetz errichtete Verfassung populärer wird, durch den Willen des Volkes getragen und zu seiner eigenen Verfassung erhoben wird usw., den fundamentalen Mangel ersetzen können, dass sie sowieso ursprünglich eine Gabe der Reichsgewalt war? Hier wird *Redslob* vielleicht auf seine Aeusserung (S. 126) hinweisen, dass die Frage, ob ein Gebiet sich als Staat, als Provinz, als abhängiges Land darstellt, nicht eine Frage des Rechts, sondern eine Frage der Völkerpsychologie ist. Vorausgesetzt, dass dem wirklich so wäre, so fragt es sich, warum hieraus nicht auch

ir. bezug auf Finnland die Konsequenzen gezogen werden. Wenn die Ansicht *Redslobs* richtig wäre, dass die Finnland zugesicherte Verfassung an sich, d. h. so wie sie 1809 bestätigt wurde, widerruflich war, so wäre jedenfalls in Betracht zu ziehen, dass das, was er in bezug auf Elsass-Lothringen voraussetzt, hier genau zutrifft: das Volk Finlands berachtet die alte, im Jahre 1809 bestätigte Verfassung, diese und keine andere, als sein Gut, als seine eigene Verfassung, und soweit die Psychologie dieses Volkes in Frage kommt, unterliegt es keinem Zweifel, dass Finnland als Staat zu betrachten ist. Wenn nun Elsass-Lothringen auf dem von *Redslob* vorgezeichneten Wege die Stufe des staatlichen Daseins erreicht haben würde, würde wohl dann die Zuneigung des Volkes tatsächlich der einzige Grund der Herrschaft sein? Auch wenn, wie *Redslob* vorsieht, die mehrfache Wahl eines Statthalters aus der gleichen Familie, von dem Volke mit immer wachsender Sympathie aufgenommen, Präzedenzfälle bilden würde und sich in dieser Weise eine Dynastie befestigt hätte (S. 317), wäre wohl damit die Reichsgewalt als Grund oder Stütze der Herrschaft ausgeschaltet worden? Und wenn der Kaiser nach wie vor die Staatsgewalt in Elsass-Lothringen ausüben würde, hätte er nicht eben kraft seiner »Reichsgewalt« auch eine ursprüngliche Gewalt in einem anderen Lande, was nach *Redslob* bedeutet, dass die gleiche Herrschaft in beiden Ländern besteht, diese somit ein Staat sind (vgl. *Redslob* S. 271)? Verhält es sich nicht in Staatenverbindungen staatsrechtlicher Natur im allgemeinen in der Weise, dass im untergeordneten Staate die Herrschaft seinen Bestand nicht dem Willen der stärkeren Mehrheit des Volkes allein verdankt? *Redslob* erklärt allerdings (S. 60), dass die niedrigere Gewalt zusammenfällt, falls sie diese Stütze verliert. »Die höhere Gewalt erhält sie nicht am Leben, wie sie eine abgeleitete Gewalt am Leben erhalten würde. Die höhere Gewalt ist nur ein beschränkendes, ein zerstörendes, kein belebendes Prinzip.« — Kann dies als unbedingt richtig anerkannt werden? Gilt es nicht im Bundesstaat als Regel, dass die Herrschaft des untergeordneten Staates in weiterer oder beschränkterer Ausdehnung von der übergeordneten Gewalt aufrechterhalten wird? Wird nicht in der Schweiz der Bestand der die Volkssouveränität anerkennenden Verfassungen in den Kantonen von der Bundesverfassung gewährleistet, ebenso das Gebiet der Kantonen, ihre »Souveränität« usw. (Bundesverf. Art. 5 und 6)?

Ebenso verbietet die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika die Bildung neuer Staaten innerhalb des Bereichs eines bestehenden

den Staates sowie die Verbindung von zwei oder mehreren Staaten oder Teilen von Staaten ohne die Zustimmung sowohl der betreffenden Legislaturen als des Kongresses. Auch wird jedem Staate der Union eine republikanische Staatsform gewährleistet (Art. 4, §§ 3 u. 4). Aus derartigen Bestimmungen geht hervor, dass die betreffenden Bundesstaaten sowohl die staatliche Existenz als auch eine bestimmte Herrschaftsform gewährleisten; die höhere Gewalt erhält, um die Terminologie *Redslobs* anzuwenden, eine ursprüngliche Gewalt am Leben, indem sie jede andere hindert, an ihre Stelle zu treten.⁵¹ Es sei nämlich nebenbei bemerkt, dass *Redslob* unter der ursprünglichen Gewalt nicht nur die Staatsgewalt als dauernde Eigenschaft eines Gemeinwesens, sondern auch die daselbst bestehende Herrschaft oder Herrschaftsform versteht. Wenn z. B. ein absoluter Monarch seine Macht beschränkt, so »entsteht eine neue ursprüngliche Gewalt an Stelle der alten». »Ein System verdrängt das andere« (S. 266—267). In derselben Weise bedeutet natürlich für ihn auch der Uebergang von der monarchischen Staatsform zu der republikanischen oder umgekehrt einen Wechsel der ursprünglichen Gewalt.⁵² — Nun lässt sich auch fragen: Ruht denn immer die bestehende Staatsform auf der Mehrheit des Volkes? Ist es nicht denkbar, dass z. B. die ursprüngliche Herrschaft eines Monarchen Jahrzehntelang besteht, obgleich eine allgemeine Volksabstimmung das Resultat abgeben würde, dass die Mehrheit sich von der Monarchie abgewandt hat? — Kurz, es lässt sich keineswegs immer be-

⁵¹ Die deutsche Reichsverfassung schreibt keine Garantie des Reichs zugunsten der Gebiete, der Verfassungen usw. der Einzelstaaten vor. Also stände sie auch z. B. der Zusammenschmelzung von zwei oder mehreren Staaten nicht im Wege (vgl. *Laband*, a. a. O., I 130 ff). Es steht aber ausser Zweifel, dass die Reichsgewalt einem Unternehmen, die Staatsform in einem Einzelstaate zu ändern, nicht gleichgültig zuschauen würde. Wird es ja doch in der deutschen Presse als ein »offenes Geheimnis« bezeichnet, warum die Verfassungsreform in Mecklenburg, wo es sich ja nicht um eine Änderung der monarchischen Staatsform handelt, wieder gescheitert ist.

⁵² Dieser Sprachgebrauch, der den Begriff ursprüngliche Gewalt bald auf die Staatsgewalt selbst, bald auf die bestehende Herrschaftsform bezieht, ist einigermassen geeignet die Sache zu verdunkeln. Der Verfasser geht ja sogar so weit, dass er die Identität des Staates in Abrede stellt, wenn die Verfassung geändert wird (S. 41, Note 1). Es ist natürlich die Regel, dass die überwiegende Mehrheit des Volkes die ursprüngliche Gewalt des Staates als solches aufrechterhalten wissen will, dagegen ist es wohl möglich, dass sie der bestehenden staatlichen Herrschaftsform abgeneigt ist.

haupten, dass die bestehende Herrschaft ein getreues Abbild des Willens und der Gesinnung der Volkskraft sei.⁵³

Aus den obigen Ausführungen dürfte hervorgehen, dass die von *Redslob* zur Prüfung des wahren Charakters Finnlands aufgestellten Fragen und ihre Beantwortung den bezweckten Beweis nicht zu erbringen vermögen. *Redslob* scheint der Ansicht zu sein, dass Finnland nur in dem Falle rechtlich gegen Einschränkungen seiner Rechte gesichert wäre, wenn ihm der Charakter eines souveränen Staates zu käme. »Ist ein Land nicht selbst ein souveräner Staat, so ist es der Gewalt eines souveränen Staates unterworfen, mit dem es nicht identisch ist.« — »Der Bundesstaat kann die Grenzen der unteren Staatsgewalt sprengen.« — »Der Einheitsstaat kann die Schranken niederreissen die er für die selbständige Regierung der Provinz, des abhängigen Landes, des Vasallenstaates gezogen hat« (S. 274). *Redslob* wahrt sich wiederholt gegen die Auffassung, dass Finnland ein souveräner Staat sei (S. 281, 284, 286). Wird denn auf der anderen Seite behauptet, Finnland sei ein souveräner Staat? Gewiss, falls ein Gemeinwesen, wie *Redslob* behauptet, souverän ist, sobald es »einen Machtkreis besitzt, der unentziehbar ist« (*Redslob* S. 274). Dann wäre es gewiss auch Finnland, welches, wie *G. Jellinek* (Staatsfragmente, S. 45) richtig bemerkt, mit einem unentziehbaren, d. h. nur mit seiner Einwilligung zu verändernden Rechtskreise ausgestattet ist. Die Richtigkeit des von *Redslob* aufgestellten Kriteriums der Souveränität können wir aber nie und nimmermehr zugeben. Dass der Besitz unentziehbarer Rechte allein das Wesen der Souveränität konstituiere, ist ein unbedingt abzuweisender Satz, und es sei erlaubt, in dieser Hinsicht auf die vorhergehenden Ausführungen über dieses Thema hinzuweisen. Beim Besprechen der Stellung Elsass-Lothringens sagt *Redslob* selbst (S. 316) u. a.: »Soll Elsass-Lothringen Staat im Reiche werden, so gilt es, das Land in eben eine solche Stellung zu bringen, in der ihm nur durch Staatsstreich und nicht auf gesetzlichem Wege der staatliche Charakter genommen werden kann.« Kann man denn nicht sagen, dass der Einzelstaat einen unentziehbaren Machtkreis besitzt, falls das Reich nicht auf gesetzlichem Wege ihm allein (sondern nur allen Einzelstaaten

⁵³ Auch in bezug auf Protektorate lässt es sich fragen, ob denn der staatliche Charakter des »Geschützten« dadurch beeinträchtigt wird, dass die bestehenden Herrschaftsverhältnisse, vielleicht die Gewalt des Protektors oder die Herrschaft der von ihm in Schutz genommenen einheimischen Dynastie, in der Volksmehrheit keine Stütze finden.

zugleich) einen bestimmten Machtkreis entziehen kann? Sodann haben wir die Sonderrechte, diese unwiderruflichen Begünstigungen einzelner Staaten, welche ganz unzweifelhaft einen unentziehbaren Machtkreis bedeuten. Und wenn Redslob einmal zugibt, dass eine Provinz (Kroatien-Slawonien) und ein Territorium (engl. Kolonien) eine gesicherte Rechtsstellung besitzen können, so liegt wirklich kein Grund vor, warum autonome Länder mit staatlichem Charakter unbedingt von dem Vorteile eines unentziehbaren Machtkreises ausgeschlossen sein sollten. Was auch in dieser Hinsicht nicht wenig bezeichnend ist, das ist die Tatsache, dass nach Redslob die Frage, ob irgendwo ein Bundesstaat oder ein Staatenbund besteht, nicht eine juristische, sondern eine präjuristische, eine politische, eine psychologische Frage ist (S. 122), während er andererseits, um den nicht bundesstaatlichen Charakter Oesterreich-Ungarns zu beweisen, sich auf die eminent juristische Tatsache beruft, dass Monarch und Delegationen ausserstande sind, ihre Kompetenzen auf Kosten derjenigen der unierten Staaten zu erweitern (S. 212).⁵⁴ Mag auch Redslob dies als eine Konsequenz der Verteilung der politischen Kräfte bezeichnen, so ist es nichtsdestoweniger eine juristische Frage. Und wäre andererseits die Behauptung

⁵⁴ Hier ist wieder eine der nicht seltenen Inkonsistenzen in der Argumentation Redslobs. Vorausgesetzt, der Kaiser und die Delegationen könnten ihre Kompetenz erweitern und entsprechendermassen »die partikuläre Autonomie« Oesterreichs und Ungarns beschränken, dann wäre, nach ihm, Oesterreich-Ungarn ein Bundesstaat. Nun fragt es sich: würde dies auch bedeuten, dass die beiden Gliedstaaten dem vorausgesetzten Gesamtstaate gegenüber keinen unentziehbaren (d. h. nicht ohne Einwilligung des betreffenden Staates zu entziehenden oder einzuschränkenden) Machtkreis hätten? Keineswegs. Denn jede Erweiterung der Reichsgewalt würde natürlich nur dadurch erfolgen können, dass die österreichische Delegation im Namen der österreichischen und die ungarische Delegation im Namen der ungarischen Staatsgewalt zustimmen würden. Unbeschadet der Existenz einer Gesamtverfassung und gemeinsamer Reichsgesetze, also unbeschadet einer bundesstaatlichen Organisation, würden die beiden Gliedstaaten jeder für sich unentziehbare Rechte haben, materiell würden sie der Kompetenz-Kompetenz des Gesamtstaates nicht unterliegen. (ebenso wie Preussen, welches mit seinen 17 Stimmen im Bundesrate jede Kompetenzerweiterung des Reiches verhindern kann, materiell der Kompetenz des Reiches gegenüber eine andere Stellung einnimmt als die übrigen deutschen Einzelstaaten). Nichtsdestoweniger sagen wir: Oesterreich und Ungarn würden in diesem Falle einer höheren Staatsgewalt untergeordnet sein; diese würde sich formal von sich aus auch erweitern können, aber materiell würde dazu die Einwilligung der beiden Glieder erforderlich sein. Die gegenwärtig realisierten Staaten würden sich in nichtsouveräne Staaten verwandeln. — Nun erklärt Redslob (S. 274), das nicht souveräne Land

richtig, dass die Frage, ob Staatenbund oder Bundesstaat, ob unentziehbarer Machtkreis oder unbeschränkte Unterordnung unter die Kompetenz-Kompetenz einer höheren Macht vorhanden (denn diese Fragen laufen ja nach *Redslob* auf ein und dasselbe hinaus), keine rechtliche, sondern eine politische, eine psychologische ist, so wäre die Frage berechtigt, ob denn nicht in der Volkpsyche die Möglichkeit einer solchen Veränderung zuzugeben ist, dass die widerruflich, die nur *precario* zugestandene Kompetenz, durch einen unentziehbaren Machtkreis ersetzt wird.

Redslob gegenüber behaupten wir also: Finnland ist kein souveräner Staat, wohl aber ein autonomer Staat mit einem unentziehbaren Machtkreis, einer Rechtsstellung, die nicht ohne seine eigene Zustimmung abgeändert werden kann.

»Die Akte Russlands, die man gewöhnlich als verfassungswidrig bezeichnet«, sind für *Redslob* gerade der Beweis, dass Finnland »keine selbständige Verfassung und keine Souveränität besitzt« (S. 286). Andererseits sagt er (S. 285), dass Russland und Finnland »seit der Reform (sic!) die gleiche Verfassung haben«.⁵⁵ Also hatte Finnland »vor der Reform« eine besondere Verfassung. Wäre es richtig, dass dieselbe

könne niemals einen Machtkreis haben, der unentziehbar ist. Sonst wäre es eben souverän. Das Wort »unentziehbar« bedeutet natürlich: nicht ohne Einwilligung des betreffenden Gemeinwesens entziehbar. Allein in dem oben vorgestellten Falle würden Oesterreich und Ungarn als Teile des Gesamtstaates (Bundesstaates) unleugbar unentziehbare Machtkreise besitzen. Sie müssten also nach *Redslob* souverän sein. Als Teile eines Bundesstaates würden sie aber auch seiner Ansicht nach nicht souverän sein, sie würden nach ihm nur eine »partikuläre Autonomie« besitzen. *Redslob*, der soviel auf die Verteilung der politischen Kräfte, auf die tatsächlichen Gewaltverhältnisse hält, kann also, wenn er konsequent sein will, nicht umhin, zuzugeben, dass ein im wahren Sinne des Wortes unentziehbarer Machtkreis nicht notwendig mit Souveränität verbunden zu sein braucht. — Sehr richtig bemerkt G. Jellinek (Staatsfragmente, S. 46), dass die Einwilligung eines untergeordneten Gemeinwesens eine rechtliche Voraussetzung für die Kompetenz-erweiterung der übergeordneten Gewalt sein kann; diese hört darum nicht auf, über jenes die Souveränität auszuüben.

⁵⁵ Der Leser fragt sich, welche »Reform« der Verfasser hier im Auge hat. Er hat im Vorhergehenden das im Jahre 1899 erlassene, im Jahre 1905 widerrufene Manifest über die »Reichsgesetzgebung«, das »Journal des Ministerrates« von 1908 sowie das russische Gesetz über die »Reichsgesetzgebung« vom Jahre 1910 besprochen. Welcher von diesen Akten soll nun die Reform darstellen? Vielleicht keiner von ihnen, sondern die neue russische Verfassung vom Jahre 1906, auf welche sich vielleicht die Worte »die gleiche Verfassung« beziehen. Jene russische Verfassung bezweckt aber nicht einmal selbst, die finnischen Verfassungsgesetze

nunmehr vernichtet worden wäre, so fragt es sich, wie dies anders als durch einen Gewaltstreich hätte geschehen können, und diese Frage scheint um so mehr berechtigt zu sein, wenn man die Koordination des Verfassers: »keine selbständige Verfassung und keine Souveränität«, also umgekehrt: selbständige Verfassung und Souveränität, in Betracht zieht. Nun ist aber nach *Redslob* ein Gemeinwesen souverän, falls es unentziehbare Rechte besitzt (S. 274). Wird folglich sowieso eingeräumt, dass Finnland früher eine »selbständige Verfassung« hatte, so fragt es sich, wie diese denn anders als durch einen Rechtsbruch beseitigt worden ist und zu gelten aufgehört hat. *Redslob* sagt zwar: »Der Vorgang, den man einen Rechtsbruch nennt, ist für uns das Kennzeichen, dass ein Recht nicht besteht«; es fragt sich aber, ob denn nicht wenigstens früher ein Recht bestanden hat.

Auf solche Fragen wird *Redslob* wohl die Antwort bereit haben. Finden sich doch in seiner Arbeit manche Aeusserungen, in denen sein Standpunkt zum Ausdruck kommt: »Herrschaft und Recht sind untrennbare Vorstellungen« (S. 37). Andererseits heisst es zwar, S. 32: »Es liegt nicht im Wesen des Rechtes selbst, mit einer Herrschaft verbunden zu sein.« — »Eines ist sicher: Wenn eine Herrschaft einer höheren unterworfen ist, so kann sie nur solange aufrecht bleiben, als die höhere Gewalt sie nicht zerstört« (S. 60). Und zuletzt die überraschende Aeusserung: »Gewalt geht nicht vor Recht. Aber Gewalt ist eins mit Recht.« Soll also jede Ausübung staatlicher Gewalt als Ausdruck eines Rechtes gelten, obgleich andererseits für den Bestand jeder Herrschaft die Bedingung aufgestellt wird, dass sie bei der stärkeren Mehrheit Unterstützung findet? Soll das Recht gegenüber der Gewalt, der tatsächlichen Machtausübung, keine Selbständigkeit beanspruchen können? Soll im öffentlichen Recht ein Standpunkt aufrechterhalten werden, der auf anderen Rechtsgebieten schon längst aufgegeben ist?

Bei der von *Redslob* vertretenen Grundauffassung des Staates und der staatlichen Erscheinungen, an welcher Auffassung er allerdings nicht auf jedem Punkt konsequent festhält, liesse sich über diese Fra-

zu beseitigen oder zu entfernen, sie enthält nur einen deklaratorischen Hinweis auf die Rechtsstellung Finnländs, bezieht sich aber sonst in keiner Weise auf die Verhältnisse dieses Landes und ist auch nie in Finnland ausgefertigt und verkündigt worden. Und eben im Jahre 1906 wurde ein neues finnisches Verfassungsgesetz, die Landtagsordnung, erlassen. — Die Behauptung, dass »seit der Reform« die russische Verfassung in Finnland gelte, ist somit vollständig unrichtig.

gen ins Unendliche streiten. Er kommt zu dem traurigen Ergebnis: Finnland hat keinen Rechtsanspruch gegen das Russische Reich» (S. 286). Und selbst wenn es einen solchen Anspruch gehabt hätte, so wäre er schon verloren gegangen, denn: »Die alte Verfassung bestände nicht mehr. Man könnte sie nicht mehr verletzen«.⁵⁶ In diesem trüben Ergebnis, das Verfasser als die wissenschaftliche Wahrheit bezeichnet, entdeckt er aber einen Lichtpunkt. Er muss dem Rechtskampf der Finnen oder, wie er sich ausdrückt, ihrer Freiheitsbewegung, seine Sympathien entgegenbringen. »Und wer täte es nicht in einer Zeit, die unter dem Zeichen des nationalen Gedankens steht?« Meint der Verfasser mit diesen Worten, dass der nationale Gedanke, der Drang zur nationalen Selbstbehauptung allein genügt, um »den Finnen Recht zu geben«, wenn sie sich weigern, den fremden, ihnen aufgezwungenen Gesetzen Gehorsam zu leisten? Geht er in der Anerkennung des Nationalitätsprinzipes so weit, dass er es überhaupt billigt, wenn eine nationale Minderheit sich einer von Fremden ausgeübten Gewalt — die ja auch mit dem Recht eins sein soll — widersetzt? Hierauf gibt uns der Verfasser keine Antwort. Dass dies sein allgemeiner Standpunkt sei, ist wohl kaum anzunehmen. Was speziell Finnland betrifft, ist diese Frage auch von untergeordneter Bedeutung. *Redslob* erkennt selber, dass es sich hier, vom Standpunkt der staatsrechtlichen Be trachtung aus, um etwas mehr handelt als um einen, sei es an sich ethisch noch so berechtigten nationalen Kampf. Die Finnen haben nach ihm »einen Titel, der höher steht als alles Recht, der heiliger ist als die Verfassungsbücher: das Wort eines Kaisers«. »Ihr einziges Verbrechen ist ihre Loyalität.« Russland wird »den ehernen Widerstand empfinden, der in der guten Sache liegt. Die Finnen haben eine Macht auf ihrer Seite, die stärker ist als die Gewalt der Waffen, und die stärker ist als das Recht: »Es ist die Gerechtigkeit» (S. 287). — Erfreulicherweise erkennt *Redslob* das Festhalten der Finnen an ihrem Rechte als Loyalität an; obgleich nach ihm »die alte Verfassung« nicht mehr bestehen soll, erkennt er sozusagen vom Standpunkt eines höheren Rechtes, vom Standpunkt der Gerechtigkeit aus,

⁵⁶ Es ist, wie schon oben bemerkt, ein fundamentaler Irrtum des Verfassers, zu glauben, dass »die alte Verfassung«, d. h. die im Jahre 1809 bestätigten Grundgesetze nebst späteren Änderungen und Zusätzen, nicht mehr bestehe. Selbst die heutigen Gewalthaber können ihre Fortdauer nicht verneinen, obgleich sie behaupten, ihren Geltungsbereich teils durch russische Gesetze eingeschränkt zu haben, teils auch fortwährend einzuschränken berechtigt zu sein.

die »gute Sache« ihres Widerstandes an. Stände dem Verfasser nicht das »Gewalt ist eins mit Recht« im Wege, so ist es nahezu wahrscheinlich, dass er die gegen die finnische Verfassung verstossenden Akte Russlands, die ja auch nach ihm gegen die Gerechtigkeit verstossen, gerade als Unrecht bezeichnen würde.

Prof. Redslob fordert Russland auf, den Treubund, die Loyalität der Finnen, die Gerechtigkeit, nicht zu vergessen. Es ist kaum wahrscheinlich, dass diese Aufforderung Gehör finden wird. So anerkennend, Gegensätze ausgleichend und sogar hoffnungsvoll auch die Schlussworte Prof. Redslobs über Finnland klingen, so bleibt das Ergebnis doch unzulänglich. Der Anspruch der Finnen muss eben als Rechtanspruch anerkannt werden. Bei strikter Auslegung ist es aber nach den Theorien Redslobs ausgeschlossen, dass das Verhältnis zwischen Russland und Finnland je auf den festen Boden des Rechtes aufgebaut werden könnte. Stellen wir uns den Fall vor, dass die russischen Gewalthaber, unter dem Einfluss richtigerer und vernünftigerer Grundsätze als die ihre Handlungsweise Finnland gegenüber gegenwärtig motivierenden, sich einmal bereitfinden würden, einen gerechten und das Mitbestimmungsrecht Finlands anerkennenden Ausgleich zwischen den beiden Ländern anzubahnen. Es ist allerdings eine von russischen Nationalisten gern unterhaltene Wahnvorstellung, dass die Finnen sich allen russischen Anträgen gegenüber abweisend verhalten sollten. Der erste aufrichtige, von rein destruktiven Tendenzen befreite Versuch einer Annäherung von russischer Seite würde die Unrichtigkeit solcher Vorurteile bewiesen haben. Allein es hat stets als erste Bedingung der Verhandlungen und der Zugeständnisse gelten müssen, dass die Veränderungen in verfassungsmässiger und die innere Selbständigkeit des Landes anerkennender Ordnung und nicht durch einen einseitigen russischen Staatsakt durchgesetzt werden. Nach den Theorien Redslobs, die er zwar, wie wir gesehen haben, nicht immer konsequent durchführt, wären aber die Vertreter der russischen Staatsgewalt, vielleicht trotz des besten und aufrichtigsten Willens, einfach ausserstande gewesen, Finnland eine rechtlich gesicherte Stellung, eine unentziehbare Autonomie zuzusichern. Ein Pakt des Vertrauens, Forderungen der Gerechtigkeit u. a., das wäre alles schön und gut, aber eine rechtliche Gebundenheit würde, nach Redslob, daraus nicht entstehen können. Mag Finnland abhängiges Land sein, oder Provinz, oder autonomer Staat, einerlei; einen Rechtsanspruch Russland gegenüber würde es nicht haben, wenigstens nicht einen solchen,

der der Staatsgewalt Russlands eine rechtlich nicht zu niederreissende Schranke setzte. Denn: »Die höhere Gewalt kann die Freiheit, die sie dem angegliederten Lande verliehen hat, wiederum zerstören« und »sobald das Land einer anderen Gewalt untertan ist als seiner eigenen, steht es zur Verfügung dieser Gewalt.« So würde denn die Theorie *Redslobs* in dem durchaus unannehbaren, gegen Vernunft und Rechtsgefühl verstossenden Satz ausmünden, dass es nach wie vor eine rechtliche Unmöglichkeit wäre, Finnland in seiner Verbindung mit Russland eine nicht ohne seine eigene Einwilligung abzuändernde Rechtslage zu sichern⁵⁷ — — dies allerdings unter der Voraussetzung, dass er hier nicht eine Ausnahme einräumen würde, denn, wie oben dargelegt, hält er seine eigene Theorie nicht in jedem Fall aufrecht.

Es ist mit Zufriedenheit zu begrüßen, wenn *Redslob* die Berechtigung des waffenlosen Widerstandes anerkennt, mit welchem das Volk Finnlands den Russifizierungsbestrebungen begegnet. Aber warum zwischen »Gerechtigkeit« und »Recht« eine so scharfe Grenzlinie ziehen? Es soll doch die Gerechtigkeit kein überirdisches, dem Rechtsleben abgewandtes Dasein führen, sondern das positive Recht und dabei auch die zwischen Gemeinwesen und Nationen vorhandenen Beziehungen durchdringen. Die Gerechtigkeit, das »richtige Recht«, muss immer mehr die festen Formen des positiven Rechts annehmen. Hierzu gehört in besonders hohem Grade auch die Anerkennung der rechtlichen Gebundenheit als Folge einer auf dem Gebiete des Rechts übernommenen Verpflichtung, unabhängig davon, ob es sich um rechtlich gleichgestellte Parteien handelt oder nicht. Lange hat man sich mit der Frage abgemüht, ob und wie eine oktroyierte Verfassung den Herrscher juristisch binden könne. Jetzt ist die Frage schon erledigt, gegenständlos; im Ernst wird wohl kein einziger Staatsrechtslehrer die rechtliche Gebundenheit des Monarchen verneinen. Ebenso muss die Erkenntnis durchdringen, dass auch der souveräne Staat sich zugunsten

⁵⁷ Der einzige Ausweg, eine rechtliche Gebundenheit Russlands zustande zu bringen, wäre nach jener Lehre, dass Russland Finnland als ein mit ihm auf völkerrechtlicher Grundlage verbundenes souveränes Staatswesen anerkannte. Nur in diesem Falle wäre nach *Redslob* ein russischer Eingriff in das Leben Finnlands ein Gewaltakt (*Redslob*, S. 275), aber sogar die anerkannte Souveränität eines mit einem Weltreiche verbundenen Kleinstaates würde diesem nicht viel nützen, denn auch die Verantwortung vor der Völkerrechtsgemeinschaft begegnet keinen erheblichen Schwierigkeiten, und der Verfasser lässt (vgl. S. 286) die Verjährung eines völkerrechtlichen Unrechts sehr schnell eintreten.

eines untergeordneten Gemeinwesens in unwiderruflicher Weise verpflichten, ihm unentziehbare Kompetenzen zusichern kann; wenn man eine solche rechtliche Möglichkeit leugnet, so verurteilt man das Recht auf einem wichtigen Gebiete zur Ohnmacht und stellt sich in Widerspruch mit wichtigen Postulaten der Gerechtigkeit. Es wäre unrichtig, die Möglichkeit einer rechtlichen Gebundenheit unter dem Vorwand verneinen zu wollen, dass Rechtsschutz und Garantien schwach sind. Seinerzeit waren in manchen Staaten die Garantien der Verfassung tatsächlich mehr oder weniger unzuverlässig und sind es ja in einigen Fällen auch jetzt, allein selbst der Mangel einer rechtlichen Ministerverantwortlichkeit vermag den Satz nicht zu entkräften, dass die Verfassung den Monarchen bindet. — Manches nichtsouveräne Gemeinwesen hätte Garantien nötig, und die Herstellung solcher muss in der Tat als eine wichtige Aufgabe der künftigen Rechtsentwicklung bezeichnet werden. Ob sie ausschließlich auf staatsrechtlichem oder aber zum Teil auf zwischenstaatlichem Gebiete zu suchen sind, mag hier dahingestellt sein. Leugnet man aber prinzipiell die Möglichkeit rechtlicher Verpflichtungen und Ansprüche dieser Art, so wird man auch die Möglichkeit eines derartigen erhöhten Rechtsschutzes kaum einräumen können.

III.

Die gegenwärtige Rechtsstellung Finnlands, beurteilt von Professor Conrad Bornhak.⁵⁸

Im zweiten Hefte der Kritischen Vierteljahrsschrift, 1913, hat Prof. Bornhak eine Schrift »Die finnländische Frage im Jahre 1911, von einem Mitgliede des finnländischen Landtages» zum Gegenstand einer längeren Besprechung gemacht. Nicht zum erstenmal hat sich Bornhak hiermit über die Rechtsfrage Finnlands geäussert. Gleich nach dem Erlass des bekannten Manifestes vom 15. Februar 1899, welches einen Umsturz der bisher im Lande geltenden verfassungsrechtlichen Verhältnisse bezweckte, widmete er in dankenswertester Weise dieser Frage sein Interesse, und als Resultat erschien im Jahre 1900 eine in manchen Hinsichten vortreffliche Schrift: »Russland und Finnland, ein Beitrag zu der Lehre von den Staatenverbindungen». Eine zweite Auf-

⁵⁸ Vgl. hierzu meinen Aufsatz Zur finnländischen Frage, Annalen des Deutschen Reichs, 47. Jahrg., Nr. 2.

lage erschien im Jahre 1909 »anlässlich der hundertjährigen Vereinigung«; der eigentliche Anlass lag wohl aber darin, dass die im Jahre 1905 wiederhergestellte verfassungsmässige Ordnung zu jener Zeit aufs neue von Verletzungen bedroht wurde. Selbstverständlich, dass *Bornhak* in der neuen Auflage seiner Arbeit denselben Standpunkt vertrat, den er in der ersten eingenommen hatte, und die neuen Uebergriffe der russischen Staatsgewalt, die 1909 schon vorauszusehen waren, ebenso streng verurteilte wie die um die Jahrhundertwende begangenen. Musste doch die oben erwähnte *restitutio* der Konstitution und der Autonomie Finnlands als eklatanter Beweis dafür gelten, dass alle, die für diese Rechte eingetreten waren, auch Recht gehabt hatten.

Aus den Ergebnissen, zu welchen Verfasser in der Schrift »Russland und Finnland« gelangt, seien hier einige hervorgehoben. In völkerrechtlichen Beziehungen ist Finnland ein integrierender Bestandteil des Russischen Reichs und wird durch die russische Staatsgewalt vertreten, im staatsrechtlichen Sinne dagegen ist Finnland Staat. Die russische Staatsgewalt erstreckt sich nicht über das völkerrechtliche Gebiet hinaus. Durch ein fundamentales, unwiderrufliches Gesetz ist der Kaiser als Grossfürst Finnlands bei der Gesetzgebung in diesem Lande an die Mitwirkung der Stände gebunden. Andere Rechte als diese, auf den finnländischen Gesetzen beruhend, nur durch ein neues Grundgesetz abänderbar und deshalb von der russischen Herrschergewalt in ihrem Wesen verschieden, besitzt der Kaiser in bezug auf die innere Staatsgewalt Finnlands nicht. — Der Kaiser von Russland hat die Rechte der inneren Staatsgewalt in Finnland nach finnländischem Staatsrecht, oder er hat überhaupt keine Rechte (Russland und Finnland, 2. Aufl., S. 31 ff.).

Auch wenn man in bezug auf verschiedene Fragen des allgemeinen Staatsrechts (u. a. in der Lehre von den Staatenverbindungen) von den Ansichten *Bornhaks* abweicht und vielleicht nicht alles, was er im einzelnen über die Stellung Finnlands in seiner Schrift ausgeführt hat, ohne weiteres annehmen kann, muss es doch unbedingt anerkannt werden, dass er darin im wesentlichen das Richtige getroffen hat, dass er mit gründlicher Sachkenntnis eine gerechte Würdigung und zutreffende Beurteilung der »finnländischen Frage« verbindet. Um so bedauerlicher ist es, dass er neuerdings in jener oben erwähnten Besprechung Ansichten vertreten hat, welche eine entschieden unrichtige Auffassung der gegenwärtigen Rechtslage Finnlands verraten und mit seinem früheren Standpunkt nicht in Einklang zu bringen sind.

Nun erklärt *Bornhak* allerdings selbst, dass er den Standpunkt, den er in seiner Schrift »Russland und Finnland» verfochten, für die damaligen Verhältnisse auch heute vertritt. »Von diesem Standpunkt aus», sagt er, »mussten die Ende des 19. Jahrhunderts einsetzenden und nach einer Unterbrechung infolge des russisch-japanischen Krieges wieder aufgenommenen Versuche, das finnländische Verfassungsrecht ohne Zustimmung des finnländischen Landtages zu ändern, als rechtswidrig erscheinen. Allein die russische Regierung hat sich eben an diese Auffassung nicht gekehrt. Es entstand die Frage, wie die Reichsangelegenheiten, die Russland und Finnland gemeinsam seien, erledigt werden sollten. Russland bestimmte schliesslich den Umfang dieser Angelegenheiten und die Art ihrer Erledigung einseitig im Wege der russischen Gesetzgebung und liess dieses Gesetz in Finnland durch den dortigen Senat verkünden. — Es lässt sich gegen diese Darstellung nur bemerken, dass der im Jahre 1905 erfolgte radikale Umschlag der russischen Gewalthaber Finnland gegenüber sich seither tatsächlich nur als eine Unterbrechung der Vergewaltigungen der finnischen Verfassung und Autonomie, nicht als ein gänzliches Aufgaben derselben erwiesen hat, dass er aber im Rechtssinn eine Wiederherstellung der gesetzlichen Ordnung bedeutete und auch von der Regierung unumwunden als solche anerkannt wurde. Auch kam die Frage nach der Ordnung, in welcher sog. »Reichsangelegenheiten« zu erledigen seien, keineswegs erst nach 1905 auf, denn es war ja eben der Zweck des im Februar 1899 erlassenen Manifestes, ohne Einwilligung Finnlands eine derartige Ordnung zustande zu bringen, und eben diese Kompetenzüberschreitung der russischen Staatsgewalt war es ja, welche so zahlreiche Widersprüche der Kulturwelt hervorrief. — Bedenkt man nun, wie *Bornhak* selber seinerzeit jenes Manifest beurteilt und verurteilt hat, so wird man finden, wie inkonsequent er verfährt, wenn er zu dem russischen Gesetz vom 17. (30.) Juni 1910 eine andere Stellung einnimmt. Das »Februarmanifest« bezeichnet er als »mit dem bestehenden Verfassungsrechte unvereinbar« (S. 41). In bezug auf das verfassungswidrige, im Wege der Reichs- (russischen) Gesetzgebung für Finnland erlassene Wehrpflichtgesetz, das man nach 1901 Finnland aufzuzwingen suchte, konstatiert er als eine natürliche Sache, dass die meisten Beamten und Gemeindebehörden wie auch die einberufenen Mannschaften die Befolgung des Gesetzes verweigerten, und von dem Manifest vom 7. Oktober 1909, das sich jedoch formell als finnische Verordnung darstellte, sagt er ebenso richtig als bündig: »Ueber die Verfassungswid-

rigkeit dieses Manifestes ist kein Wort weiter zu verlieren» (S. 56, 57). — Alle Aeusserungen *Bornhaks* in der Schrift »Russland und Finnland» beweisen, dass er den widerrechtlich erlassenen Vorschriften keine rechtsverändernden und rechtsaufhebenden Wirkungen beilegt. — Anders äussert er sich in seiner oben erwähnten Besprechung. »Verfasser (d. h. der Verfasser der Schrift »Die finnländische Frage im Jahre 1911») sagt, die Vorlage sei von Duma und Reichsrat unter Ueberschreitung ihrer gesetzgeberischen Befugnisse angenommen und vom Kaiser sanktioniert worden. Wie so unter Ueberschreitung ihrer Befugnisse? Die Gesetzgebung jedes Staates ist rechtlich unbeschränkt und unbeschränkbar. Gegen die Rechtsbeständigkeit des russischen Gesetzes ist also nichts einzuwenden. Man könnte nur behaupten, dass noch ein gleiches, mit Zustimmung des finnländischen Landtags zu erlassendes finnländisches Gesetz nötig gewesen wäre, da Finnland eine besondere Gesetzgebung hat. Der finnländische Landtag hat freilich einem solchen Gesetze nicht zugestimmt. Das wäre allerdings, wenn man den staatlichen Charakter Finnlands vertritt, ein Rechtsmangel.»

Mit Erstaunen erfährt man hier, wie derselbe Rechtsgelehrte, der früher die rechtliche Gebundenheit der russischen Staatsgewalt zu gunsten Finnlands so nachdrücklich betont hat, nunmehr erklärt, dass die Gesetzgebung jedes Staates unbeschränkt und unbeschränkbar ist, und daraus die Folgerung zieht, dass gegen die Rechtsbeständigkeit des russischen Gesetzes nichts einzuwenden ist. Dass die Gesetzgebungsorgane eines Staates in formell einwandfreier Weise jedes beliebige Verhältnis regeln können, falls sie sich um die Einhaltung der Grenzen ihrer materiellen Kompetenz nicht kümmern, ist ja ohne weiteres klar. Will *Bornhak* also nur sagen, dass jenes russische Gesetz vom 17. (30.) Juni 1910, welches die Rechte Finnlands verletzte, in Russland die formelle Gesetzeskraft besitzt, so ist ihm natürlich zuzustimmen. Wenn er von der Rechtsbeständigkeit des Gesetzes spricht, so will er ihm aber offenbar eine hierüber hinausgehende rechtliche Bedeutung beilegen, ihm die Rechtsgültigkeit Finnland, finnischen Behörden und Staatsbürgern gegenüber zusprechen. Die vorhergehenden Ausführungen in dieser Abhandlung dürften den Nachweis erbracht haben, dass in solchen Behauptungen ein Fehlgriff gelegen ist. Auch mit *Bornhaks* früherem Standpunkt stimmen sie nicht überein. Handelt es sich doch hier um ein russisches Gesetz, und ist doch *Bornhak* selbst für die richtige Ansicht eingetreten, dass der Kaiser als

Grossfürst durch ein unwiderrufliches Gesetz bei der Gesetzgebung in Finnland an die Mitwirkung des Landtags gebunden ist, ebenso wie er den Satz aufgestellt hat: »Der Kaiser von Russland hat daher die Rechte der inneren Staatsgewalt in Finnland nach finnländischem Staatsrechte, oder er hat überhaupt keine Rechte.« Und dass er den an der Gesetzgebung mitwirkenden Organen Russlands keine solche Rechte hat übertragen können, die ihm selbst nicht zustanden, ist ohne weiteres klar. Auch *Bornhak* vertritt in seiner Schrift den Standpunkt, dass die Einführung einer Verfassung in Russland dessen Befugnisse Finnland gegenüber nicht hat erweitern können. Und schliesslich kann die Tatsache, dass die russischen Machthaber berechnen, durch ihre unverhältnismässig grösseren Machtmittel und äusseren Zwang fremde Gesetze zur tatsächlichen Geltung in Finnland bringen zu können, für die Frage, ob diese rechtsgültig zustande gekommen und also rechtsgültig sind, nicht von massgebender Bedeutung sein.

Das grösste Erstaunen erweckt der Satz *Bornhaks*: »Man könnte nur behaupten, dass noch ein gleiches, mit Zustimmung des finnländischen Landtages zu erlassendes Gesetz nötig gewesen wäre« usw. Ein Staatsrechtslehrer, der ein Buch über das Verhältnis zwischen Russland und Finnland geschrieben hat und darin zu dem Kardinalsatz gekommen ist, dass Finnlands Rechtsstellung nicht ohne seine Einwilligung abänderlich ist, berührt den Hauptpunkt der ganzen Frage wie etwas Nebensächliches, etwas, »was man behaupten könnte«. Nicht nur »weil Finnland eine besondere Gesetzgebung hat«, sondern weil das Land eine unentziehbare Autonomie besitzt, wäre die Zustimmung Finnlands zur Einführung einer rechtsgültigen »Reichsgesetzgebung«, in weitem oder beschränkterem Umfang, unumgänglich erforderlich gewesen. Diese seinerzeit von ihm selbst nachdrücklich betonte Wahrheit hätte *Bornhak* doch nicht vergessen sollen! Dass keine Einwilligung von seiten Finnlands vorliegt, ist in der Tat ein Rechtsmangel, wie er nicht erheblicher sein könnte, nicht nur, wie *Bornhak* sagt, »wenn man den staatlichen Charakter Finnlands vertritt«, sondern, unabhängig von möglichen theoretischen Meinungsverschiedenheiten in bezug auf die staatsrechtliche Struktur des Landes, weil Finnland einen unentziehbaren Rechtskreis besitzt.⁵⁹ Nebenbei sei auch bemerkt, dass die

⁵⁹ Die Worte: »Wenn man den staatlichen Charakter Finnlands vertritt« sind für die jetzige Argumentierung *Bornhaks* bezeichnend. Erstens hat er in seiner

Worte *Bornhaks*: »Der finnländische Landtag hat freilich einem solchen Gesetz nicht zugestimmt« vielleicht die unrichtige Auffassung veranlassen könnten, eine darauf bezügliche Vorlage wäre von der Regierung dem Landtage zur Annahme unterbreitet, aber von diesem abgelehnt worden. In der Tat wurde dem Landtage im Jahre 1910 nur ein Entwurf des beabsichtigten russischen Gesetzes mitgeteilt, mit der Aufforderung, darüber sein Gutachten abzugeben. Die Volksvertretung, welche auf ihr Beschlussfassungsrecht auf dem allerwichtigsten Rechtsgebiete nicht verzichten und das Recht des Staates nicht preisgeben konnte, war selbstverständlich verfassungsmässig verhindert, das verlangte Gutachten abzugeben, wies aber in einer ausführlichen Schrift den grellen Widerspruch des Entwurfes mit dem Verfassungsrecht des Landes nach.

Den Rechtsmangel, dessen Vorhandensein *Bornhak* an sich hat anerkennen müssen, glaubt er aber durch einen hinzugekommenen Umstand geheilt. Er stellt fest, dass der Senat »als das zuständige Organ Finnlands« das Gesetz publiziert hat, und setzt weiter fort: »Dass ein allgemeines richterliches Prüfungsrecht in bezug auf das rechtsgültige Zustandekommen der Gesetze in Finnland besteht, behauptet Verfasser (der besprochenen Schrift) selbst nicht. Und er würde sich doch dieses Beweismittel schwerlich entgehen lassen. Folglich entscheidet über die Verbindlichkeit für Behörden und Untertanen der Formalakt der Publikation. Ob das Gesetz rechtsgültig zustande gekommen ist, wird jetzt gleichgültig. Jedenfalls ist es verbindlich.«

Dies soll wohl den Höhepunkt der Argumentierung, den schlagenden Beweis für die Rechtsgültigkeit des russischen Gesetzes darstellen. Indessen der Gehalt der Argumente entspricht mit nichts den Ansprüchen, mit denen sie augenscheinlich auftreten. Ich erlasse mir hier die Worte wiederzugeben, mit welchen ich ihnen anderen Orts entgegengetreten bin⁶⁰: »Man weiss kaum ein Ende vor Erstaunen

Schrift »Russland und Finnland« den staatlichen Charakter Finnlands ausdrücklich anerkannt. Zweitens erklärt er in selbiger Schrift (S. 34, 35) kurzum, dass der Monarch sich auch für einen Teil des Staates mit rechtlicher Wirkung an bestimmte Rechtsformen binden kann, ohne hierbei irgendwie zu unterscheiden zwischen dem Fall, dass jener Teil Staat ist, und andererseits dem Fall, dass ihm dieser Charakter mangelt. Drittens sagt *Bornhak* am Ende seines Aufsatzes geradezu, dass mit der Art der Erledigung des Konfliktes zwischen Russland und Finnland der staatliche Charakter Finlands verneint ist. Warum also noch der Vorbehalt »wenn man den staatlichen Charakter Finlands vertritt«?

⁶⁰ Zur finnländischen Frage, Annalen des Deutschen Reichs, 1914, S. 132.

über die Leichtigkeit, mit welcher ein hervorragender Staatsrechtslehrer sich hier über mehr als einen schwierigen Punkt hinwegsetzt. Erstens war es natürlich für die Regierung eine leichte Sache, den verfassungstreuen Senat zu entlassen und aus gefügigen Elementen (meistens Russen oder russifizierten Finnländern), deren ja in jedem Lande eine Anzahl sich ausfindig machen lässt, einen neuen zu bilden, der in seiner Amtstätigkeit die Maxime »perinde ac cadaver» befolgt. Dann wird alles ohne viele Umstände publiziert und vollzogen. Sollte nun aber der Formalakt der Publikation das allein entscheidende und, unabhängig vom Vorhandensein rechtlicher Voraussetzungen, Verpflichtungen konstituierende Moment sein? Auch das Manifest des autokratischen russischen Kaisers vom 15. Februar 1899, den Erlass von Reichsgesetzen betreffend, wurde seinerzeit in Finnland publiziert, und doch haben weder im Rechtsleben noch in der Theorie Zweifel darüber bestanden, dass es sowohl Recht als Pflicht finnischer Behörden und Staatsangehöriger war, sich der Durchführung seiner Vorschriften zu widersetzen. Warum sollte es sich mit einem Staatsakt des konstitutionell gewordenen Russlands anders verhalten? Es wäre auch eine aussergewöhnlich gebrechliche Verfassung, die sich mit solcher Leichtigkeit beseitigen liesse, dass jeder beliebige *contrarius actus*, sobald er nur verkündet worden, ihre totale oder partielle Aufhebung bewirkte. Bornhak nimmt an, dass in Finnland kein Prüfungsrecht der Gerichte bestehe. Tatsächlich wird hier, wie in den meisten Ländern, der Grundsatz ganz allgemein anerkannt, dass die Frage, ob ein Gesetz rechtmässig zustande gekommen ist, eine Angelegenheit zwischen Regierung und Volksvertretung ist, wogegen es bei Verordnungen die unabweisbare Pflicht nicht nur der Gerichte, sondern auch übriger Behörden ist, zu prüfen, ob der Monarch die Grenzen seiner Kompetenz eingehalten hat.⁶¹ Aber selbst wenn die Gerichte die materielle Gesetzmässigkeit von Verordnungen nicht zu prüfen hätten, so steht es jedenfalls fest, dass ihnen die selbstverständliche Aufgabe obliegt, sich der *A u t h e n t i z i t ä t* verkündeter Rechtssätze zu vergewissern, vor allem also nachzusehen, ob es sich um einen Befehl der eigenen Staatsgewalt handelt. Wenn nun ein Gesetz, bezw. eine Verordnung, sich nicht als Ausfluss der öffentlichen Gewalt Finnländs und als Willensäusserung seiner Staatsorgane darstellt, sich vielmehr offenbar als

⁶⁰ Hierüber Erich, Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland (1911) S. 135 ff.

russischer Staatsakt bekundet, der die Behörden Finnlands nicht zu verpflichten vermag, so ist es offenbar, dass die Verweigerung seiner Anwendung eine verfassungsmässige Pflicht ist. Weit davon entfernt, dass es, wie *Bornhak* behauptet, gleichgültig wäre, wie das Gesetz zu stande gekommen ist, ist das russische Gesetz, trotz erfolgter Publikation in Finnland, gegenstandslos und unverbindlich.»

Prof. *Bornhak* schliesst seinen Aufsatz mit der Bemerkung, dass ein »neuer Rechtsboden« für das Verhältnis zwischen Russland und Finnland geschaffen worden ist. »Mag man die Art der Erledigung des Konfliktes nicht für rechtmässig halten, sie ist nun einmal so erfolgt und damit der staatliche Charakter Finnlands verneint. Um solche geschichtliche Tatsachen kommt man nicht herum. Jedenfalls ist der Rechtsstreit zu Ende. Immer von neuem die Rechtsfrage aufzuwerfen, ist nach dem Ergebnis der praktischen Erledigung gegenstandslos. Derzeit bleibt nur übrig auf Grund des neu geschaffenen Rechtsbodens eine für das Land möglichst ertpriessliche Wirksamkeit zu entfalten. Das liegt gerade im wohlverstandenen finnländischen Interesse, das bei dem öden Proteste nichts gewinnen kann.»

Es ist nicht ohne Interesse, sich zu vergegenwärtigen, wie *Bornhak* einmal in seiner Schrift »Russland und Finnland» (1. Aufl. S. 55, 2. Aufl. entsprechend S. 61) das Manifest vom 3. (15.) Februar 1899, welches seinem Zweck und Wesen nach dem oft erwähnten Gesetz vom 17. (30.) Juni 1910 gleichkam, beurteilt hat. »Die Stände haben sich hier-nach auf den durchaus verfassungsmässigen Standpunkt gestellt, dass es ihre Aufgabe sei, das öffentliche Recht des Landes zu wahren. Ihrerseits die neue »Reichsgesetzgebung« und ihre bloss begutachtende Tätig-keit beim Erlassneuer Gesetze anzuerkennen, waren sie weder be-rechtigt noch verpflichtet, da dies im Widerspruch gestanden hätte mit den Grundgesetzen des Landes, die nur mit ständischer Zustimmung geändert werden konnten. Damit hatte sich aber als die notwendige Folge des Verfassungsbruches der Verfassungskonflikt zwischen Regie- rung und Ständen ergeben, der seine Heilung nur finden kann, indem die Regierung das verletzte Landesrecht wieder anerkennt.»

Also im Jahre 1900 wies *Bornhak* als Heilungsmittel des Verfas-sungskonfliktes den — gewiss einzig richtigen — Ausweg an, dass »die Regierung das verletzte Landesrecht wieder anerkennen« sollte; im Jahre 1913 soll die rechtswidrige Erledigung des Konfliktes durch die mächtigere Partei entscheidend sein. Auf »dem Grunde des neu ge-

schaffenen Rechtsbondens» soll die Zukunft des besieгten Landes sich entfalten. Und bei alledem gibt Verfasser nicht den geringsten rechtlich stichhaltigen Grund dafür, warum er die gegenwärtige Lage so ganz anders beurteilt als die analoge Lage in der ersten Phase des Verfassungskampfes.

»Der neu geschaffene Rechtsboden»; in der Tat ein Boden, wo für das Recht sehr wenig Raum sein soll, da, nach dem russischen Gesetz und nach der Rechtsanschauung der Gewalthaber, Finnland unbedingt — um eine Ausdrucksweise *Redslobs* zu benutzen — zur Verfügung Russlands stehen und jeder Rechtsanspruch ausgeschlossen sein soll. Wäre *Bornhak* auch diesmal, wie im Jahre 1900, unvoreingenommen und konsequent zur Beurteilung der Lebensfrage Finnlands geschritten, so hätte er sich der Auffassung angeschlossen, der u. a. der Landtag Finnlands so kräftigen Ausdruck gegeben hat, und nach welcher sowohl jenes, der auf Finnland bezüglichen Reichs- (russischen) Gesetzgebung zugrunde liegende Gesetz als auch alle gemäss demselben ergangenen Vorschriften sowie überhaupt jede Anwendung derselben nach Finnlands Rechtsordnung rechtsunbeständig sind.

Dass in Finland von keinem beendigten Rechtsstreit, keiner geglückten Revolution, keinem neuen Rechtszustand, keiner Verjährung des Rechtsanspruches die Rede sein kann, dürfte aus den obigen Ausführungen hervorgehen. Aus der Ferne betrachtet, können vielleicht die dank der physischen Gewalt durchgesetzten Massregeln der russischen Gewalthaber einen anderen Anschein erwecken; in Finland dürften schon die stets wachsenden Scharen von Richtern und anderen Beamten, welche durch ihre Gesetzestreue die Leiden russischer Strafanstalten auf sich nehmen, den Beweis erbringen, dass der Rechtskampf keineswegs beendigt ist. Auch *Bornhak* spricht davon, dass im Jahre 1905 eine Wiederherstellung der Verfassung und der gesetzlichen Ordnung stattfand; wie wäre das möglich gewesen, falls inzwischen eine neue »rechtliche Grundlage» geschaffen und deren Vorhandensein vom Volke anerkannt worden wäre? Es ist aber gar nicht einzusehen, warum diesmal ein einseitiger russischer Staatsakt, eine offensbare Kompetenzüberschreitung, als rechtsverändernd und rechtsgültig anerkannt werden müsste. In der Tat: wer sich auf den ursprünglichen Standpunkt *Bornhaks*, den er »für die damaligen Verhältnisse» auch heute zu vertreten behauptet, gestellt hat, der kann bei genügender Sachkenntnis konsequenterweise nicht umhin, zuzugeben, dass es sich hier

fortwährend um einen Rechtsstreit handelt, der keineswegs beendigt ist und selbst dann nicht beendigt sein wird, wenn die mächtigere Partei mit ihren ungeheuren Machtmitteln einen Zustand schafft, wo die Bedingungen des normalen, verfassungsmässigen Staatslebens dem Volke zugleich entzogen sind.

*Liite III.***LA QUESTION DE LA FINLANDE.¹**

Par *Rafael Erich.*

I.

Parmi les importantes questions qui sont devenues d'actualité par suite de la guerre générale et qui demandent une solution, la question de la Finlande occupe une place importante et à part.

On aurait tort de faire rentrer cette question dans la catégorie générale des questions de nationalité, en d'autres termes, de la subordonner à la grosse et difficile question des droits et de la liberté qui, selon des principes éthiques, peut-être même en vertu d'une justice et d'une équité en quelque sorte naturelles, sont regardés comme devant rentrer dans les attributions des unités nationales. Que les revendications que l'on a l'habitude d'élever à ce sujet, soient en grande partie justifiées et raisonnables, cela ne saurait être contesté; mais, d'autre part, il ne convient nullement de traiter toutes les questions de nationalité en bloc; il ne faut pas croire qu'on puisse les résoudre toutes à l'aide d'une formule générale et unique. Les nationalités qui ne sont pas arrivées à une existence politique entièrement indépendante, présentent entre elles de grandes différences comme degré de développement et conditions vitales et aussi pour ce qui est de leurs conditions ethnographiques et politiques, en sorte que l'on ne saurait se contenter d'une formule générale quand il s'agit de déterminer la situation que devraient occuper les unités nationales dans un système d'organisation internationale meilleur que celui d'aujourd'hui.

En ce qui concerne plus spécialement la question finlandaise, on rencontre assez couramment cette idée erronée que c'est là aussi une des questions ordinaires de nationalité. C'en est une, certes, et même une

¹ Terminé au commencement de juin 1917.

très importante et très singulière à plus d'un point de vue, mais c'est, en même temps, une question de droit dans l'acception propre du mot. Elle demande à être traitée indépendamment de toutes les questions de nationalité et ne saurait être écartée pour être subordonnée à la solution éventuelle de la question des nationalités considérée dans ses phases différentes et sa portée entière.

On objectera peut-être que la question finlandaise n'est pas la seule question de nationalité qui demande à être envisagée comme une question de droit, puisque plus d'un peuple a dû subir une oppression étrangère, non seulement par suite d'un tort moral qui lui aura été infligé, mais encore par suite d'une véritable violation de droit, soit en matière de droit public, soit d'ordre international. Cela ne saurait être contesté, mais, pour ce qui concerne la Finlande, il convient de faire remarquer que le tort fait à ce pays a été notoirement et entièrement prouvé aussi bien avant qu'après l'accomplissement et que relativement peu de temps s'est écoulé depuis lors. Il s'ensuit que l'on ne saurait invoquer, même au point de vue du droit formel, aucune espèce de prescription. Le peuple finlandais n'a jamais reconnu la légalité du changement que la Russie se proposait d'imposer de sa seule autorité, et la violation de droit commise par ce dernier pays n'a pu créer un nouvel état légal. Ceux qui jugent la question d'après les apparences ou avec trop peu d'impartialité, trouveront peut-être que l'extension de pouvoir que la Russie a prise sans aucun droit, à l'égard de la Finlande aura apporté une nouvelle preuve à l'appui de la thèse que la force crée un droit nouveau; mais bien loin de satisfaire au criterium essentiel d'un ordre légal, l'exercice de ce pouvoir ainsi établi s'est heurté dans toutes les circonstances à la désapprobation formelle du peuple finlandais et au refus de s'y soumettre. Chose remarquable: les derniers événements, la révolution en Russie et le rétablissement — en principe tout au moins — de l'ordre légal en Finlande, viennent de donner les preuves les plus concluantes que la nation finlandaise a eu raison en soutenant, malgré toutes les vicissitudes, la thèse selon laquelle les actes unilatéraux russes, n'ont pu supprimer ou amoindrir les droits de la Finlande.

Les rapports de droit entre la Finlande et la Russie, tels qu'ils ont existé *de jure* depuis 1809, sont supposés être connus dans leurs traits essentiels; dans ce qui suit, nous nous contenterons d'en récapituler brièvement les principaux points.

Lors de l'union de la Finlande avec l'empire russe, en 1809, les lois

fondamentales que la Suède et la Finlande avaient eues en commun jusque-là, furent confirmées par l'Empereur Alexandre Ier comme lois fondamentales de la Finlande, dans les formes les plus solennelles et obligatoires. A cette occasion, l'Empereur déclara, en effet, sanctionner et confirmer »la religion et les lois fondamentales du pays, ainsi que les droits et priviléges dont chaque ordre en particulier dans le dit Grand-Duché, et tous les habitants en général, tant grands que petits, ont joui jusqu'à présent en vertu des constitutions, promettant de maintenir tous ces avantages et lois en pleine vigueur sans altération ou changement». D'autre part, ce même monarque a confirmé, plus tard, notamment dans un important manifeste de 1816, qu'il avait promis de maintenir à perpétuité la constitution particulière de la Finlande, tant pendant son règne à lui que pendant ceux de ses successeurs. Il s'en-suit qu'il avait lié et restreint, en faveur de la Finlande, le pouvoir de l'Etat russe et, en souverain absolu de toutes les Russies, incarnation même du pouvoir public de cet empire, il avait toute qualité pour lui imposer pareille obligation. Par les évènements de 1809, la Finlande ne fut donc pas incorporée à la Russie comme partie intégrante; elle fut réunie à la Russie comme Etat autonome, sous réserve de la souveraineté russe.

Conformément à leurs devoirs constitutionnels, Alexandre Ier, aussi bien que ses successeurs, ont prêté serment à la constitution de la Finlande. Le principe fondamental d'après lequel la situation politique de la Finlande dans l'Empire Russe et sa constitution ne sauraient être modifiées sans l'assentiment de la Finlande, ne faisait aucun doute; il a formé la base même, pendant des générations, des rapports de droit entre la Russie et la Finlande. Il est évident, aussi, que la validité de ce principe constitutif a été d'une importance fondamentale pour l'indépendance intérieure de la Finlande et que l'existence ou non-existence de l'Etat finlandais en dépend. Si la Russie peut disposer à son gré du droit et du régime légal de la Finlande, ce droit s'est transformé en un *precarium* susceptible d'être, tôt ou tard, réduit à néant.

La conviction que l'autonomie politique de la Finlande ne peut être changée ou restreinte sans son consentement, est ancrée à jamais dans la conscience du peuple finlandais et a été, de tout temps, affirmée avec force par ses représentants. Que cette conviction ne tienne pas seulement à un besoin de conservation nationale, moins encore à des revendications injustifiées, qu'elle corresponde, au contraire, à une réalité de droit, cela a été formellement confirmé par un grand nombre de juris-

consultes éminents et impartiaux appartenant aux nations principales de l'Europe. Nous nous contentons de renvoyer à l'exposé »Finlande et Russie» rédigé et signé à Londres en 1910 par un grand nombre de jurisconsultes de différentes nationalités, exposé qui équivaut, comme argumentation juridique et valeur des preuves, à une sentence arbitrale internationale.

Du côté russe, il a été affirmé que la revendication de l'inviolabilité du droit de la Finlande, dans le sens que nous venons de définir, comporterait cette thèse absurde que les rapports de droit en question devraient être considérés à perpétuité comme immuables. Pareille conception n'a été exprimée, ni en principe, ni en pratique, par ceux qui avaient qualité pour parler au nom du peuple finlandais. Ceux-ci ont été, au contraire, à toute époque, prêts à soumettre à une étude sérieuse toute proposition éventuelle d'une révision des rapports de droit, pour autant qu'elle fût présentée dans la forme légale et eût pour objet une modification conforme à la constitution. Par contre, toute modification projetée et réclamée du côté russe, niant à priori, et le droit de la Finlande, et la nécessité de son consentement; toute proposition au sujet de laquelle la Diète finlandaise avait été invitée seulement à émettre un avis sans force obligatoire, a dû être repoussée comme reposant sur des notions tout à fait fausses. Il va sans dire que le principe capital d'après lequel la situation légale de la Finlande ne pouvait être changée sans son concours et son consentement, devait être affirmé aussi bien en ce qui concerne le droit en vigueur à toute époque que pour ce qui concerne l'avenir. Les grands événements de la guerre, ainsi que la révolution russe ont dû ouvrir des chances inattendues: maintenant il s'agit pour la Finlande non seulement de soutenir ces droits légaux, mais aussi d'exiger dans sa situation juridique des changements, qui, selon la conviction de la nation, correspondent à ses intérêts vitaux.

Depuis 1899, et sauf une interruption de courte durée, l'Etat russe a, jusqu'à ces derniers temps, adopté à l'égard de la Finlande une politique qui est contraire aux conditions de la réunion de ce pays avec la Russie et qui nie le principe fondamental de l'autonomie inviolable de la Finlande. La Finlande a dû faire cette expérience que la politique russe, quand elle est dirigée contre un pays uni ou subordonné à la Russie, fait bon marché de toute considération de droit. Ce n'est que par le manifeste du 15 février 1899, et par les »dispositions fondamentales» qui en font partie, de même qu'après la consécration définitive du

nouveau régime illégal, par la loi russe du 30 juin 1910 sur l'application des lois dites d'empire (à proprement parler, des lois russes) destinées aussi à comprendre la Finlande, que les gouvernants russes se sont attribué le droit de fixer à leur gré leur compétence en matière d'affaires finlandaises et, partant, de disposer arbitrairement et sans restriction aucune du sort de la Finlande. Alors que, seules, peuvent avoir force légale en Finlande les lois établies dans les formes prescrites par la constitution du pays, l'Etat russe s'est avisé, non seulement de transférer certaines parties très importantes de la législation finlandaise au domaine de la législation russe, mais encore de revendiquer en principe le pouvoir général d'établir arbitrairement des limites à la législation de la Finlande, c'est-à-dire de soumettre la Finlande à l'autorité absolue du pouvoir russe. La loi russe indiquée ci-dessus prescrit, en effet, entre autres choses, que l'énumération des »affaires d'empire» pourra être, à toute époque, sur l'initiative de l'Empereur, modifiée ou complétée; aucune limite n'est fixée à cette compétence.

Il nous mènerait trop loin d'exposer plus longuement les effets funestes du système de destruction auquel nous venons de faire allusion. Il convient, cependant, d'en relever les traits généraux qui suivent: Pendant plusieurs années déjà, la législation finlandaise ne fonctionnait presque plus. L'administration de l'Etat se caractérisait par un emploi désordonné et arbitraire des deniers publics, ainsi que par l'arbitraire et par une désorganisation croissante. Les gouvernants se plaisaient à ignorer autant que possible et à exclure de la vie publique la Diète finlandaise qui a, invariablement, affirmé les droits du pays.

Avant la guerre, des projets étaient élaborés en vue de morceler la Finlande, une partie plus ou moins importante devant en être séparée et incorporée dans une province russe. Ces projets n'ont pas reçu de réalisation, mais on a pris par contre pendant la guerre une foule d'autres mesures, contraires au droit et à la constitution de la Finlande.

En novembre 1914, a été publié en Finlande un programme établi par une »commission spéciale des affaires finlandaises» auprès du Conseil des ministres russe. Ce programme vise à étendre, dans une très large mesure, à la Finlande, l'administration et le régime policier russes, à introduire la langue russe comme langue officielle du pays et de plus en plus comme langue de l'enseignement dans les écoles. A bien d'autres points de vue aussi, l'intention se manifeste, soit d'étendre à

de nouveaux domaines la »législation d'empire» russe, soit d'en préciser la portée (on devine dans quel sens).

Au fond, ce programme est symptomatique des intentions des pouvoirs publics russes telles qu'elles sont apparues avant la révolution. Bien loin d'être amenés par la guerre à rétablir les droits de la Finlande, ou, du moins, à s'abstenir de prendre de nouvelles mesures qui y auraient été contraires, ils s'acharnèrent, à en juger par ce qui s'est passé pendant la guerre, à poursuivre et à activer le travail de destruction. Lors de la session d'automne de la Douma d'Empire en 1915, le groupe dit »groupe ouvrier», trudoviki, n'a réussi qu'avec la plus grande difficulté à réunir les 30 signatures nécessaires sur une adresse tendant à faire supprimer les mesures législatives prises au mépris de la constitution de la Finlande; une majorité écrasante n'a voulu entendre parler de rien de semblable. Non seulement le gouvernement russe a introduit en Finlande, sans le concours de la Diète, une foule de mesures d'exception, étrangères et contraires à la constitution du pays, et susceptibles, au plus haut point, de favoriser l'arbitraire et de supprimer les garanties constitutionnelles; il a, de plus, imposé une multitude d'impôts extraordinaires. Peu de temps avant que le système autocratique fut renversé, on avait décidé d'introduire la langue russe dans l'administration de la Finlande et de réaliser la russification progressive du corps des fonctionnaires et de l'instruction publique.

Quant aux souffrances que le pays et le peuple ont eu à subir du fait de la proclamation de l'état de guerre en Finlande avec les restrictions, l'arbitraire et la contrainte qui en sont résultés, inutile d'en parler ici. Il faut cependant constater que les forces militaires russes en Finlande ont toléré, au cours de la guerre, ou ont, en bien des cas, commis les excès de pouvoir les plus brutaux. Si les mesures officielles n'ont pas accusé la même rigueur que dans certaines parties de l'empire, cela tient à ce que la Finlande n'a pas fait partie du théâtre de la guerre, pas plus que son territoire n'a été directement menacé par les opérations militaires. Il est acquis, en tout cas, que la puissance russe s'est prévalué, de propos délibéré, de l'état de guerre pour violenter encore la Finlande et exercer sur elle une emprise que l'on n'entend pas tout à fait abandonner.

Il ressort de tout cela, avec une netteté impressionnante, quels ont été et sont les buts et les intentions de la politique russe à l'égard de la Finlande.

Même dans les milieux libéraux en Russie on a pu constater une

opinion selon laquelle la Finlande avait déjà perdu ses droits, les mesures prises par les pouvoirs publics russes ayant déjà produit des effets modificateurs et extinctifs de l'état original et ayant établi ainsi un nouveau régime légal caractérisé par la compétence absolute et illimitée de la Russie. C'est la base même de l'existence politique et nationale de la Finlande qui se trouve compromise par de telles théories.

Sous le système d'un souverain, dans la forme presque autocratique, d'une bureaucratie corrompue et d'une Douma soumise à la volonté du gouvernement, les espérances depuis longtemps nourries en Finlande et que l'on n'a pas voulu abandonner malgré les violations de droit réitérées, de voir la Russie consentir de bon gré à un rétablissement des droits du pays, se sont montrées tout à fait illusoires. La condition de la Finlande s'est-elle essentiellement changée et améliorée par le grand évènement de la révolution russe qui s'est produit dans le mois de mars de cette année? C'est cette question qui doit nous occuper dans le chapitre suivant.

II.

En Finlande dont le peuple n'a jamais, malgré tout, cessé de croire aux grandes qualités qui se trouvent au fond de l'âme russe, on a salué le renversement d'un régime autocratique, arbitraire et corrompu avec les plus grandes sympathies et l'on espère voir s'ouvrir un avenir meilleur aussi bien pour l'élément »grand-russe» ou moscovite qui constitue, pour ainsi dire, le noyau de la population de la Russie, dont il forme environ la moitié, que pour les nationalités dites étrangères, jusqu'ici opprimées par la population dominante. Il va sans dire que c'est l'espérance de tous les citoyens finlandais que la Russie réussisse à résoudre d'une manière heureuse les grands problèmes intérieurs qui doivent l'occuper pour longtemps, qu'elle réalise, par voie d'organisation, les conditions politiques et sociales qui élèveront, un jour, ses diverses nationalités au rang des nations les plus avancées en culture et en progrès. Tout en souhaitant à la Russie un meilleur avenir, on ne se fait en Finlande aucune illusion quant aux difficultés énormes qui s'opposent au programme de réformes russe et l'on connaît, par expérience, l'influence fatale que ces difficultés feront subir à la Finlande si elle doit continuer à partager le sort de la Russie. Libérée elle-même, à la suite de la révolution russe, d'un régime odieux qui

a pesé longtemps sur elle, la Finlande doit, elle aussi, s'acquitter d'une foule de grandes réformes retardées sous l'ancien régime et qui ne coïncident pas, en général, avec celles de la Russie. Il est pour la Finlande de la plus grande importance de vivre, à l'avenir, dans des relations amicales avec la Russie, mais cela ne signifie pas qu'elle doive rester ou dépendante de la Russie, ou liée à elle par les liens étroits d'une union. Au contraire, ce n'est que la séparation de la Finlande d'avec la Russie — et il convient d'ajouter séparation à l'amiable — qui puisse empêcher de nouveaux dissensiments de surgir et sauvegarder l'indépendance réelle de la Finlande.

La révolution russe a eu ce contre-coup à l'égard de la Finlande que la constitution de celle-ci a été reconnue de nouveau par le gouvernement russe et rétablie dans toute son étendue, sauf quelques exceptions assez graves, significatives, d'ailleurs, en principe et importantes au point de vue pratique. C'est ainsi qu'une foule de prescriptions provisoires, contraires aux lois finlandaises, aux libertés constitutionnelles et aux intérêts économiques du pays, prescriptions qui, émanées pendant la guerre, ont été déclarées valables jusqu'à la fin de la guerre.

Tout cela ne signifie nullement que la Finlande ait obtenu, par là, tout ce qui lui est nécessaire pour vivre comme un Etat libre disposant de lui-même. Abstraction faite de ces irrégularités qu'on a cru en quelque manière justifiées par une nécessité de guerre, il faut, toutefois, admettre qu'un rétablissement de l'ordre légal a eu lieu.

Bien que les Finlandais ne veuillent pas douter de la sincérité des auteurs et soussignés du manifeste par lequel le rétablissement de leur droit a été proclamé, ils ne peuvent tout à fait oublier, d'autre part, que le nouveau gouvernement de la Russie est sorti de la même Douma qui, il y a peu d'années, a contribué à priver la Finlande de ses droits. Ils auraient fait preuve d'une légèreté impardonnable s'ils avaient perdu de vue les expériences décourageantes qu'on a faites en Finlande de l'instabilité des assurances et promesses russes. Plus que cela: Si sincères que soient les intentions de ces hommes d'Etat qui maintenant sont au pouvoir en Russie, ils ne peuvent rien garantir quant à la question de savoir comment les pouvoirs publics à venir, en premier lieu l'assemblée constituante russe, vont traiter la question finlandaise. Il y a lieu de craindre qu'ils ne soient disposés à assumer, à titre de souveraineté, une compétence générale pour régler les conditions de la Finlande, ce qui serait, il va sans dire, tout à fait in-

acceptable pour la nation finlandaise. Chose plus grave encore: Le gouvernement actuel, ou tout autre gouvernement qui pourrait venir le remplacer, ne sera pas capable de maîtriser l'anarchie qui menace la Russie, avec toutes ses conséquences redoutables; il est, de plus, tout à fait impuissant à détourner les maux actuels qui s'aggravent chaque jour sur la Finlande et qui dérivent, pour la plupart, de la dépendance dans laquelle se trouve la Finlande vis-à-vis de la Russie. Exclue de toute importation du dehors, la Finlande se voit aussi à peu près privée de toutes les denrées qu'elles recevait autrefois de la Russie, tandis que le pays qui ne produit que la moitié de son propre besoin de blé, se voit obligé non seulement de satisfaire aux réquisitions démesurées au profit des troupes russes très nombreuses en Finlande, mais aussi de nourrir, par ses ressources restreintes, plusieurs milliers de Russes qui pendant la guerre se sont établis en Finlande. Si l'on ajoute que le militaire russe continue à exercer en Finlande une domination de fait marquée, très souvent, par des excès déplorables, devant lesquels les autorités civiles, même les autorités russes, se trouvent impuissantes, on comprend bien dans quelles conditions précaires et presque insupportables se trouve le peuple finlandais.

En Finlande on ne peut regarder les accommodements avec le gouvernement russe que comme un *modus vivendi*. La question finlandaise est plus que jamais une question ouverte. En Russie, le vieux régime a été aboli, mais la nouvelle organisation reste encore inachevée et personne ne peut dire quelles en seront les formes définitives. Le lien principal qui, auparavant, a été la base de l'union entre les deux pays, c'est-à-dire, la personne du souverain commun, a disparu; il s'en suit que les bases mêmes de la communauté ont été mises en question. Une solution entre la Finlande et la Russie ne pourrait avoir lieu qu'avec le libre consentement de la Finlande représentée par sa Diète et son propre gouvernement. Comme elle s'est toujours refusée à se soumettre à l'omnipotence funeste du pouvoir russe, exercée soit par l'empereur russe, soit par lui et les organes représentatifs russes, elle ne sera, à cette époque non plus, à la disposition unilatérale de l'assemblée constituante russe. Mais, après tout, la Finlande ne pourrait se contenter d'un arrangement qui se baserait sur cette conception que la question finlandaise ne regarde que la Russie et la Finlande et qui en méconnaîtrait le caractère international. Avant d'aborder cette question il convient de toucher les conditions que la nouvelle Russie pourrait offrir à la Finlande unie à elle.

Du côté russe on a souvent exprimé l'opinion selon laquelle la Finlande devrait entrer, à titre d'Etat particulier, dans un grand Etat fédéral russe lequel pourrait garantir des conditions favorables à tous ses membres. La question de savoir, si une telle situation pourrait satisfaire aux besoins des nationalités, slaves ou non, qui habitent la Russie, ne sera pas discutée ici, mais ce qui se trouve hors de doute c'est que la Finlande qui a voulu, et, à la fin, à réussi, à éviter le danger d'être englobée, comme partie intégrante, à la Russie, ne consentirait jamais à être enfermée dans l'orbite panrusse. Non par animosité envers les Russes, mais à la suite des circonstances tout à fait naturelles, la Russie est pour la Finlande un milieu étranger. Les causes pour lesquelles on doit absolument refuser toute proposition de cette espèce doivent être approfondies dans un chapitre suivant.

Moins dangereuse serait pour la Finlande une situation politique où elle ne serait pas coordonnée aux Etats particuliers d'un Etat fédéral russe, mais unie directement à celui-ci. Néanmoins, il faut l'avouer franchement, les conditions organiques pour une telle union font défaut. Il ne pourrait s'agir en réalité que d'une *union inégale*, sans l'équilibre nécessaire des forces, des moyens et de l'influence réelle. Une telle union ne pourrait être qu'une situation de passage. Comment serait-il possible qu'un grand Etat russe, unitaire ou fédéral, fût disposé, à la longue, à reconnaître comme son égal un petit Etat, destiné par la nature à une place assez modeste dans la communauté des Etats? On objectera peut-être qu'on pourrait y remédier par des garanties internationales au profit de la Finlande, et nous sommes les premiers à réclamer de telles garanties, réelles et formelles, comme nécessaires, si, un jour, l'union elle-même n'est pas dissoute. Mais il saute aux yeux que ce ne serait là qu'une mesure faute de mieux et que la seule solution satisfaisante doit aboutir à l'établissement d'un Etat finlandais souverain, indépendant de la Russie.

Quoi qu'il en soit, la question concernant la situation future de la Finlande est à l'heure actuelle ouverte entre la Russie et la Finlande. Les puissances européennes ne sont nullement fondées à se désintéresser de cette question en alléguant qu'elle sera résolue définitivement entre les deux parties seules, la Russie et la Finlande. Celle-ci n'est nullement à même de se faire valoir envers une contre-partie incomparablement plus grande et plus puissante. A la bienveillance seule de la Russie, la Finlande ne peut pas se confier, sachant trop bien qu'elle a besoin de garanties plus réelles. Elle sait qu'il y a des problèmes

russes, au sens propre du mot, desquels telle ou telle des puissances européennes ou bien hors d'Europe ne saurait se désintéresser. A plus forte raison la question finlandaise qui, matériellement, d'après une juste appréciation, a été quelque chose de plus qu'une simple question intérieure russe et dont le côté international se manifeste maintenant plus que jamais, doit être prise en considération et résolue d'après des principes de la justice et de l'équité. Omettre la question finlandaise, ce serait se refuser à réparer une des fautes historiques en Europe, laisser subsister une cause de mécontentement et condamner une nation à subir des influences étrangères et que personne ne peut deviner d'avance. A cause de l'oppression russe, extrêmement aggravée pendant la guerre, la Finlande a dû se taire pendant de longues années. Un des avantages du nouveau régime est qu'on puisse, en Finlande aussi, si non tout à fait franchement, du moins d'une manière assez ouverte, exprimer ses revendications et ses vœux. Aussi peut-on constater qu'après la révolution russe la question finlandaise a recommandé à attirer l'attention de l'Europe, aussi bien dans les pays neutres que dans les deux groupes des puissances belligérantes. Que cet intérêt continue et qu'il mène, lors du rétablissement de la paix tant désirée par le monde, à une solution heureuse de cette question politique d'un caractère tout à fait singulier, question que les adversaires de la Finlande ont, tant de fois, déclarée défaite et sans conséquence, mais qui s'impose plus impérieusement que jamais à la conscience de l'Europe et à l'œuvre d'organisation mondiale.

III.

Les puissances européennes ne sont donc pas, nous venons de le démontrer, fondées à écarter la question finlandaise en arguant qu'un règlement entre la Russie et la Finlande sur la base du droit et de l'équité pourrait se conclure sans l'intervention de tierces puissances. Un pareil règlement n'est pas dans la limite des possibilités.

Y a-t-il donc d'autres raisons, peut-être, qui appelleraient ou justifieraient une pareille réserve à l'égard de la question finlandaise, ou bien faut-il considérer comme un devoir pour les Etats civilisés de ne pas laisser la Finlande à la merci de la puissance russe? Pour répondre à ces questions, il convient de déterminer la façon dont le problème qui nous occupe a été envisagé précédemment par les tierces puissances et dont il faut l'apprécier et l'envisager en bonne justice.

Les rapports de droit entre la Russie et la Finlande ont été, jusqu'ici, couramment caractérisés par les puissances étrangères par la formule: »une affaire intérieure russe». Tandis qu'une opinion internationale se basant sur le droit et l'humanité, se manifestait pour la cause de la Finlande avec un intérêt et une ampleur sans précédent, témoignant ainsi que le monde civilisé ne pouvait pas rester le témoin indifférent de la destruction du droit de ce pays, les gouvernements et les puissances ont persisté à considérer la Finlande et sa vie politique comme un domaine où l'on devait laisser libre cours à l'arbitraire russe. Cette manière de voir ne tenait certes pas seulement à des raisons formelles d'ordre international, mais surtout à cette raison pratique qu'on ne considérait pas comme opportun de réagir officiellement contre les violations de droit commises par la Russie.

Les puissances étrangères étaient-elles tenues, au point de vue du droit international, de s'abstenir de toute intervention en faveur de la Finlande? Nous ne le croyons pas. Tout d'abord, les aspects purement humanitaires de la question auraient pu motiver, au moins, des remontrances amicales. En second lieu, les rapports de droit entre la Russie et la Finlande ne relèvent sans doute pas du droit international, mais ont, au contraire, un caractère de droit public interne. Mais cette circonstance n'aurait point dû empêcher les puissances étrangères de considérer le maintien de l'autonomie finlandaise comme étant d'un intérêt européen. On trouve dans l'histoire politique bien des cas où une question qui ne fut pas en elle-même d'un caractère international dans la forme, a été considérée et traitée comme telle, en raison, précisément, de son importance de fait. Une question peut accuser ou prendre le caractère d'une affaire d'ordre international alors même qu'à l'origine elle n'avait point ce caractère.

A l'encontre de l'opinion qui a voulu insister d'une façon trop exclusive sur le caractère qu'aurait la question finlandaise d'une affaire intérieure russe, il convient encore de mettre en avant les points de vue suivants:

On a beau appuyer avec rigueur sur la thèse suivant laquelle le droit des gens ne règle en principe que les relations des Etats souverains entre eux — les questions qui sont d'essence internationale ne se laissent pas directement et sans exception cantonner dans les limites souvent artificielles des Etats souverains. A côté des relations d'ordre strictement international entre les Etats souverains, il y a des affaires d'ordre national au sujet desquelles il est extrêmement difficile de dire

si tel Etat est subordonné au pouvoir public d'un autre ou en dépend seulement au point de vue du droit des gens; il est, d'autre part, des questions qu'il faut envisager à certains égards, au moins par analogie, d'un point de vue de droit international, bien qu'elles soient d'ordre interne; envisagées d'un point de vue social et ethnique, elles apparaissent matériellement comme internationales. On ne peut écarter du domaine du droit international de semblables questions par un simple *non liquet*. Il faut, notamment, poser comme but d'avenir qu'en matière de droit international on arrive à faire bénéficier de la protection du droit des gens, dans la mesure nécessaire, aussi ceux d'entre les Etats non souverains qui se trouvent dans une situation de dépendance unilatérale envers une puissance supérieure.

Ce qui précède, suffira à démontrer que les relations entre la Russie et la Finlande devront être regardées comme une question d'ordre international, bien qu'elles aient été considérées jusqu'ici comme ne relevant pas du droit des gens. Dans la communauté des nations, le peuple finlandais possède aussi une individualité très marquée; il se distingue par une forte conscience nationale² qui ne se trouve nullement affaiblie du fait que le peuple se compose d'une majorité parlant finnois et d'une minorité parlant suédois. Il n'est pas d'argument au monde qui puisse ôter à ce peuple la conviction que la Finlande est bien réellement un Etat distinct. La thèse que la Finlande n'est qu'une marche russe a beau avoir été exprimée du haut du thrône; elle a beau avoir été soutenue dans le parlement russe; elle a beau avoir trouvé son expression dans les lois de coercition russes — le sentiment de droit prévalant en Finlande n'en a été affecté en rien. La Finlande possède de *jure* un régime de droit national complet (sauf qu'en matière de relations avec les puissances étrangères elle est couverte par la Russie) et son caractère d'Etat a été reconnu et confirmé par les jurisconsultes les plus éminents. Cette situation de fait suffit déjà à donner à la situation de la Finlande un aspect relevant, en quelque sorte, du droit international, puisque les rapports entre les Etats ne sont pas généralement tout à fait dépourvus de caractère international.

Cette manière de voir a été confirmée par les déclarations de juris-

² La population russe établie en temps de paix en Finlande, ne représente qu'une minorité négligeable se chiffrant par quelques milliers de personnes seulement. Il va sans dire qu'il n'existe en Finlande, pas même en germe, aucun parti national russe.

consultes faisant autorité. *L. von Bar* a émis l'avis très judicieux que la question finlandaise regarde au moins la morale internationale et il a affirmé qu'elle doit être appréciée et traitée, à certains égards, comme une véritable question internationale. C'est en conformité avec cette manière de voir que la déclaration de Londres, de 1910, à laquelle nous faisions allusion plus haut, a appliqué avec raison à cette question, par analogie, certains principes de droit international.

Plusieurs jurisconsultes français, entre autres Pillet et Delpech (*La question finlandaise*, 1900), ont traité la question finlandaise explicitement au point de vue du droit international, et il convient de mentionner aussi que, tout récemment encore, un auteur hollandais (F. M. van Asbeck. *Onderzoek naar den juridischen wereldbouw*, 1916) a voulu envisager les rapports entre la Russie et la Finlande comme étant du domaine du droit international et ranger la Finlande dans la catégorie des Etats qu'il désigne comme »*Staten, die slechts met een anderen Staat internationale betrekkingen kunnen onderhouden*».

Indépendamment de la question de savoir dans quelle mesure la question finlandaise aurait pu et dû auparavant être traitée comme une affaire internationale, le postulat demeure qu'elle devra être comprise dans le règlement européen, ou peut-être même mondial, qu'on prévoit à la fin de la guerre. Il est dans la nature des choses que certaines questions qui avaient été précédemment considérées comme relevant de la politique intérieure d'un Etat et comme ne regardant pas les puissances étrangères, seront jugées, à ce moment-là, comporter des intérêts d'une telle importance qu'elles devront donner lieu à un règlement international sous une forme ou sous une autre. L'internationalisme formel, si rigoureusement affirmé dans les circonstances normales, pourra alors, au moins dans une certaine mesure, être laissé de côté et s'atténuer en un internationalisme matériel tenant compte des considérations de nationalités et d'individualités ethnographiques. Il conviendrait, notamment, que les *revendications de droit*, fussent alors prises en juste considération. La question finlandaise est, évidemment, une des affaires européennes qui devraient être réglées les premières lors de la liquidation en question, qu'elle soit plus ou moins universelle. En regard des puissances de l'Europe, la Finlande est parfaitement en droit de le demander, car, du fait d'avoir affirmé, pendant de longues années, et dans les circonstances matérielles les plus pénibles, ses droits légitimes contre une puissance d'une supériorité matérielle écrasante, elle a combattu pour l'idée même du droit et s'est faite le pionnier de

la civilisation occidentale à l'encontre de la puissance et du régime russes envahissants. En fait, cette lutte inégale est presque sans précédent dans l'histoire; en l'absence de cette réalité, les droits politiques de la Finlande n'auraient certes pas été reconnus par le nouveau pouvoir révolutionnaire en Russie.

Avant d'aborder la question de savoir de quelle façon il faudrait régler la question finlandaise à la suite de la guerre pour que ce règlement puisse tenir compte, dans la mesure du possible, aussi bien des intérêts du peuple finnois que des intérêts généraux européens, il y a lieu d'examiner la question des possibilités, pour les intérêts finlandais, d'être représentés et sauvegardés, de façon satisfaisante, lors d'un règlement international tel que celui dont il est question.

On ne saurait prédire avec quelque sûreté, cela va sans dire, l'étendue qu'aura, en dernier compte, le règlement nécessaire, à la fin de la guerre et, notamment, si les Etats qui n'y auront pas participé seront admis à y faire valoir leurs intérêts, de façon plus ou moins efficace. Il faut cependant supposer et espérer que, du moins après la conclusion définitive de la paix, un congrès général européen (ou mondial) accomplira la mission de régler définitivement un certain nombre de questions de portée générale. En tout état de cause, il faut espérer qu'une opinion internationale inspirée par le droit pourra, dans une certaine mesure, arriver à faire prévaloir son influence.

Quoi qu'il en soit, une exigence parfaitement justifiée est que la question finlandaise ne soit pas réglée sans que les représentants du peuple finnois et de ses intérêts aient été entendus. Le Congrès de Berlin de 1878 présente certains cas qui pourront être considérés, dans un certain sens, comme des précédents. Des représentants de la Grèce qui, il est vrai, était, à cette époque-là, un Etat souverain, mais qui n'en était pas moins traitée dans une certaine mesure comme »mineure» en matière internationale, furent admis à faire valoir devant le congrès les desiderata et les observations de leur gouvernement. La Roumanie, qui était, à cette époque encore, une principauté sous la souveraineté turque (alors qu'elle devint indépendante par la décision du Congrès de Berlin) fut admise également, dans les mêmes conditions et de la même façon que la Grèce, à exposer devant le Congrès ses points de vue nationaux par la bouche de ses représentants. La Serbie et le Monténégro qui avaient, en la Russie, un protecteur puissant et qui étaient

alors à un niveau de civilisation inférieur, ne doivent même pas avoir demandé à être entendus.³ ⁴

Les délibérations du Congrès de Berlin fournissent, en tout cas, la preuve que, déjà à cette époque-là, il n'était pas considéré comme absolument impossible d'accorder à un Etat non-souverain le droit de participation aux délibérations internationales, ne fût-ce que dans une mesure restreinte et semi-officielle. Est-il trop téméraire de prédire que, dans une liquidation internationale à venir et d'une étendue bien plus vaste, on verra substituer à cette possibilité si limitée un *modus procedendi* plus large et s'inspirant d'une compréhension meilleure des différents intérêts internationaux? Pour ce qui concerne plus spécialement la Finlande, il est vrai que ce pays n'a jamais possédé aucun *caput standi* dans les affaires et les décisions internationales; mais elle est, en tout cas, un *individuum* politique avec des traditions politiques, juridiques et morales incomparablement plus anciennes et mieux établies que n'en possédaient certains peuples à l'époque du Congrès de Berlin.

Si l'on se demande de quelle façon l'Etat finlandais et le peuple finlandais pourraient être représentés dans de semblables délibérations internationales, il est évident que la Diète et le gouvernement (le Sénat) de Finlande devraient être, bien entendu, mis en mesure, autant que possible, de nommer des délégués dont l'avis et les desiderata devraient être considérés lors du règlement de la situation de la Finlande.

IV.

S'il est bien établi que la question finlandaise devrait, en tout état de cause, et indépendamment de l'issue de la guerre, être mise à l'étude et traitée comme une affaire internationale distincte et que le refus de la considérer ainsi ne saurait être fondé sur aucune raison légitime; s'il est incontestable qu'il doit être la tâche des institu-

³ Pour plus de détails au sujet de ces questions, voir Staatsarchiv XXXIII-XXXV, *Debidour*, Histoire diplomatique de l'Europe, *Blunstschli*, Le Congrès de Berlin et sa portée au point de vue du droit international (Revue de droit International et de législation comparée XI-XII).

⁴ Il y a lieu de rappeler aussi que les associations monastiques du Mont Athos furent admises à déposer, par écrit, devant la Conférence des ambassadeurs de Londres en 1913, leurs revendications et leurs desiderata et que cette affaire fut bien traitée comme étant d'intérêt international.

tions, et, d'une manière générale, des forces politiques travaillant pour une organisation internationale meilleure, de maintenir cette revendication, la question principale se posera ensuite, de savoir quelle solution la question finlandaise devrait obtenir par un acte international.

Il faut alors énoncer une fois pour toutes qu'il n'y a qu'une seule solution entièrement satisfaisante, à savoir celle qui conduit à la séparation complète de la Finlande d'avec la Russie et sa reconnaissance comme Etat indépendant. Du point de vue finlandais, aussi bien que du point de vue d'un intérêt général d'organisation, il faut caractériser cette solution comme étant, sans contredit, la plus heureuse, quelle que fût l'issue de la guerre et que le territoire de la Finlande ait été ou non directement touché par la guerre. Pour motiver plus longuement cette manière de voir, il y a lieu relever les points de vue suivants:

1. La Russie s'est montrée incapable d'exercer sa puissance sur la Finlande d'une façon conforme à la justice et à l'équité, propre à assurer la prospérité et le développement normal de la Finlande. Du fait d'avoir supprimé, par un acte unilatéral, les garanties établies comme conditions de la réunion de la Finlande, la Russie doit être considérée, au point de vue de la justice supérieure, comme ayant déjà perdu le droit de retenir la Finlande, malgré elle, sous sa souveraineté. Le gouvernement provisoire russe sorti de la révolution, a proclamé la restitution de l'autonomie finlandaise. On lui en sait gré, mais on ne peut pas être persuadé que la Russie sera, dans un avenir prochain, d'une part, tellement consolidée et maîtresse d'elle-même, d'autre part, tellement libérée de chauvinisme qu'elle ne constituerait plus jamais un danger pour la Finlande unie à elle ou soumise à sa souveraineté.

2. La persistance de la domination russe sur la Finlande serait d'autant moins justifiée que le peuple finlandais nourrit un vif désir d'en être libéré et qu'il est assez développé pour se constituer comme Etat souverain. S'il était possible de procéder dans le pays à un plébiscite sur cette question, une majorité écrasante ne manquerait pas de se prononcer en faveur d'un pareil changement.

3. Pendant la guerre, surtout, on a pu se rendre compte, de plus en plus, des dangers que comporterait la persistance de la domination russe en Finlande. Il faut remarquer que l'existence économique de la Finlande se voit gravement menacée par les décisions, prises avant la révolution, d'imposer à la Finlande une part si importante des dépenses

de guerre que la Russie a engagées, que cela équivaudra, vu les ressources limitées de la Finlande, à la ruine financière du pays. Dès maintenant, la Finlande a eu à subir des inconvénients considérables du fait de sa situation vis-à-vis de la Russie; c'est ainsi, notamment, que la dépendance du régime monétaire finlandais par rapport à celui de la Russie a fait encourir à la Banque Nationale de Finlande des pertes extrêmement sensibles, eu égard aux ressources du pays.

4. Alors même que l'autonomie de la Finlande pourrait être assurée par suite de l'intervention des puissances étrangères, il est invraisemblable, d'une part, qu'elle soit à la longue respectée par les divers régimes qui peuvent se succéder en Russie et, d'autre part, il n'est pas certain du tout que les dites puissances trouveraient compatible avec leurs intérêts de s'élever contre les empiétements de la Russie sur les droits de la Finlande; s'est ainsi que même une garantie internationale en faveur de la Finlande, quelle qu'en fût la force en principe, pourrait devenir inefficace. D'autre part, même sans se rendre coupable, à proprement parler, de violation des droits de la Finlande, la Russie, supposé qu'elle aurait, de nouveau, un gouvernement arbitraire et sans scrupules, serait en mesure d'empêcher, de maintenir façon, directement ou indirectement, que la Finlande puisse développer librement son régime de droit et sa personnalité nationale. Il suffit de penser aux difficultés énormes auxquelles la Finlande est exposée à l'époque actuelle pour être persuadé de l'exactitude de cette thèse. En raison de l'écrasante disproportion existant entre la Russie et la Finlande, en ce qui concerne la puissance matérielle et les forces d'expansion, la Finlande resterait soumise au danger d'une funeste influence étrangère, c'est-à-dire au danger d'être peu à peu et malgré tout sa résistance passive, absorbée par la Russie, et cela même en l'absence d'effort délibéré dans ce sens de la part de la Russie. Toute invasion et toute expansion nationales russes dans un pays aussi peu peuplé que la Finlande sont toujours susceptibles de devenir un grave danger pour la Finlande, et une pareille pénétration pacifique ne manquerait pas de contribuer, dans un pays aussi peu peuplé, à la dénationalisation de la population et à l'exploitation du pays au profit des étrangers.

5. Un intérêt général européen commande que la Russie, le peuple russe et la domination russe, soient empêchés, à l'avenir, de développer leurs tendances inhérentes à l'extension et l'expansion progressives. Un intérêt général, qui est celui même du peuple russe, veut que l'orbite russe soit restreinte, en détachant de la Russie moscovite des pays et

des peuples qui, à l'heure actuelle, ne sont retenus sous cette domination que par une dure nécessité et qui sont capables de se gouverner eux-mêmes. De cette façon seulement pourraient être jetées les bases d'une Russie nouvelle et plus heureuse, avec de plus grandes possibilités de développement. Si la Finlande devait, maintenant, rester sous la domination de la Russie, elle serait condamnée à servir contre son gré de pont de passage pour la poussée de la Russie vers l'ouest. Qu'une pareille poussée rentre, sciemment ou inconsciemment, dans les aspirations du peuple russe, c'est ce qui ne saurait être mis en doute. Ou bien peut-on s'imaginer que le fait de la révolution ait tellement transformé la mentalité russe qu'elle renonce, à perpétuité, à toute idée d'expansion et d'impérialisme? Est-ce que la grande idée de la révolution française, l'idée d'une solidarité internationale, a empêché la nation française d'aspirer, sous Napoléon Bonaparte, à la domination de l'Europe?

6. Un moyen par lequel la Russie pourrait être empêchée de pénétrer vers l'ouest à travers la Finlande serait, sans doute, d'interdire à la Russie, bien que la Finlande lui restât unie, de développer sa puissance militaire sur le territoire de la Finlande. Pareille restriction, en elle-même si difficile à réaliser, serait, cependant, en temps de paix, d'importance relativement secondaire, alors qu'en temps de guerre, elle ne serait certainement pas respectée par la Russie, et les puissances étrangères ne pourraient guère la faire respecter.

7. L'orientation politique naturelle de la Finlande est dirigée vers l'ouest. Cela est compris en principe depuis longtemps et cela est devenu de plus en plus évident pendant la guerre en même temps que de plus en plus positif. Les Finlandais, un des rares peuples d'origine finnoise qui aient atteint un niveau de civilisation élevé, et le seul qui soit arrivé à une existence nationale propre, sont rattachés par des liens historiques et moraux à l'Europe occidentale et, plus spécialement aux pays scandinaves; ce peuple compte, en outre, une minorité considérable d'origine et de langue suédoise. Alors même que la possibilité se concevrait que la Finlande obtînt, grâce à un acte de droit international lui garantissant son autonomie politique, une situation relativement satisfaisante et assurée vis-à-vis de la Russie, elle ne serait pas en mesure de remplir à la longue son rôle particulier. La mission historique de la Finlande a été celle d'un avant-poste de la civilisation occidentale; mais, si la Finlande doit demeurer sous la domination russe, il lui deviendra de plus en plus difficile de poursuivre avec succès cette mission. C'est une contradiction de vouloir que ce

pays doive constituer, d'une part, un Etat-tampon et demeurer, d'autre part, incorporé lui-même à l'empire russe et servir, bon gré malgré, de tête de pont au moins pour l'expansion militaire de ce dernier. Pour que la Finlande puisse remplir de façon satisfaisante sa mission, elle ne doit pas demeurer subordonnée ni même réunie politiquement à la Russie; c'est ce qu'exige la logique de l'histoire. L'idée a été parfois émise que le peuple finlandais devrait se laisser absorber par la Russie et lui insuffler une vie nouvelle; ce serait une manière de remplir, par l'abandon d'elle-même, sa mission historique. Mais le peuple finlandais n'a ni la force, ni les moyens, ni l'envie de constituer une petite Hellade dans un vaste empire Macédonien. Il est, à la fois, trop modeste et trop conscient de sa propre nationalité pour envisager une pareille tâche. Cette manière de voir n'a d'ailleurs, à l'heure où nous sommes, plus rien d'actuel, puisque même la grande masse du peuple russe ou plutôt les diverses nationalités qui habitent la Russie, se sont éveillées ou tout au moins sont sur le point de s'éveiller à une conscience nationale. Si le peuple finlandais devait remplir, en dehors de son territoire, une mission civilisatrice, celle-ci devrait porter, en premier lieu, sur les peuples d'origine et de langue finnoise établis en Russie et notamment sur les »Caréliens russes» ou Caréliens orientaux.

8. Il faut admettre, sans aucun doute, que l'existence et la conservation d'un certain nombre de petits Etats formant la contre-partie indispensable des grandes puissances, répondent à un intérêt général international. De même, il faut admettre comme désirable la naissance de nouveaux Etats de ce genre. Parmi ces Etats qui constituent déjà, dans un certain sens, une garantie de paix et devraient en constituer une plus efficace encore, une Finlande libre et indépendante devrait trouver sa place toute indiquée. Quant à la question de savoir si l'institution juridique dénommée »la neutralité perpétuelle» (neutralisation d'Etats par un acte international) viendrait à être modifiée par suite des expériences malheureuses faites pendant la guerre actuelle, on ne saurait rien prédire à ce sujet; mais on ne doit pas considérer comme invraisemblable qu'il puisse être opportun de reconnaître à la Finlande aussi cette situation internationale.

V.

Si, après avoir énoncé tous les arguments importants qui militent pour l'établissement d'un Etat finlandais indépendant, on est quand même obligé de compter, bien qu'à contre-cœur, avec d'autres éventualités, c'est que ce qui est pratiquement réalisable ne coïncide pas toujours avec ce qui est désirable et le plus juste. Si nous allons donc parler dans ce qui suit d'arrangements internationaux éventuels comportant que la Finlande demeure unie à la Russie, avec une autonomie politique assurée, ce n'est pas, ainsi que cela ressort clairement de ce qui précède, que pareil arrangement soit en lui-même satisfaisant ou comparable avec la reconnaissance du pays comme Etat indépendant; c'est seulement parce qu'il faut compter avec l'éventualité qu'il serait une impossibilité politique d'obtenir pour la Finlande des conditions meilleures. Le but de tout arrangement en ce sens devrait être de rendre à la Finlande une situation assurée, aussi bien politiquement que juridiquement, et une liberté politique aussi grande que possible.

Il faut alors remarquer, tout d'abord, que ce but ne saurait être atteint par une simple obligation unilatérale prise par la Russie vis-à-vis d'autres Etats contractant avec elle et portant que l'autonomie de la Finlande serait maintenue, ou d'un contenu peut-être encore plus vague. Alors même que les puissances co-contractantes déclareraient prendre acte de cette déclaration, la sécurité indispensable ne serait évidemment pas obtenue. Il faudrait plutôt imposer à la Russie, en faveur de la Finlande, certaines obligations bien définies et dont les puissances contractantes pourraient exiger et surveiller l'observation. Ces obligations devraient, par conséquent, être consignées dans un traité collectif, d'après lequel les dites puissances, qu'elles soient ou non désignées explicitement comme des puissances garantes, auraient le droit et, autant que possible, aussi le devoir, en cas d'empêtement russe, d'intervenir en faveur de la Finlande. Toutefois il y aurait de bonnes raisons d'accorder à la Finlande, par un pareil arrangement, une certaine capacité en matière de droit international, au lieu d'en faire seulement l'objet du traité et de l'en faire bénéficier par effet réflexe; il conviendrait de lui reconnaître un droit indépendant d'en exiger l'exécution.

En d'autres termes, la situation de droit de la Finlande vis-à-vis de la Russie (et, éventuellement, vis-à-vis d'autres puissances), telle qu'elle aurait été établie par le traité, ne devrait pas pouvoir être modi-

fiée sans le consentement de la Finlande, par conséquent, même pas par une décision conforme de la Russie et de ses co-contractants à moins d'obtenir le consentement de la Finlande. Le caractère et l'étendue de l'autonomie finlandaise ne devraient évidemment pas être à la merci des puissances étrangères; leur participation à ce règlement devrait servir exclusivement à bien protéger la Finlande et non point à lui nuire.⁵ La possibilité devrait, en outre, être réservée à la Finlande de s'adresser à ces dernières puissances pour solliciter leur intervention en cas d'empiètement éventuel de la part de la Russie. De cette façon seulement il serait possible, en principe et en pratique, d'assurer à la Finlande la protection voulue de ses droits — protection qui n'en serait pas moins dépendante, au point de vue de l'efficacité, de circonstances et d'intérêts politiques et, en dernier ressort, de la bonne volonté des puissances respectives.

Dans cet ordre d'idées, il y aurait lieu d'exiger que tout litige au sujet des rapports de droit entre la Russie et la Finlande fût tranché par voie d'arbitrage; pour ce qui concerne la composition du tribunal d'arbitrage et de la procédure arbitrale, on pourrait faire certaines dérogations aux règles générales s'appliquant aux relations entre des Etats indépendants. Contre cette revendication, il ne faudrait pas éléver cette objection que l'arbitrage international ne soit applicable qu'à des litiges entre deux Etats souverains. Il faut, en effet, supposer et espérer, tout d'abord, que l'institution de l'arbitrage se développera et prendra de plus en plus d'extension; d'autre part, rien ne s'oppose en principe à un arrangement international portant que les litiges juridiques, soit entre un Etat supérieur et un Etat subordonné, soit entre deux Etats qui se trouvent unis par une union réelle, seront résolus de cette façon. Il y a lieu de rappeler que l'institution de l'arbitrage a été appliquée à certaines espèces de litiges entre l'Autriche et la Hongrie.

Voilà pour ce qui concerne l'aspect formel et juridique des rapports de droit. On objectera, peut-être, que la réalisation de ce programme équivaudrait à créer un *novum* au point de vue du droit international, quelque chose sans précédent et, peut-être même quelque chose de contraire aux principes actuellement prévalant en matière de droit inter-

⁵ Il est évident, sans qu'il soit besoin d'explications supplémentaires, que ce qui précède concerne les droits de la Finlande vis-à-vis de la Russie et non pas l'état constitutionnel intérieur du pays.

national. Il ne convient pas d'attacher une grande importance à cette objection. Il serait étonnant et regrettable que le droit international fût dépourvu, dans ce domaine, de capacités d'adaptation et de développement et qu'il fût incapable, après une crise telle que la guerre actuelle, de concevoir des arrangements nouveaux réclamés par les conditions nouvelles, ainsi que de nouveaux organismes d'Etats. Ce serait, d'ailleurs, une erreur de croire que ce qui a été jusqu'ici reconnu comme possible aurait un caractère d'invariabilité, de logique rigoureuse et de règle inflexible. Dans la vie des Etats, on a toujours trouvé des phénomènes de caractère mixte, des relations de communauté ou de dépendance non susceptibles de se plier aux formes accoutumées et qui, en raison précisément de leur caractère individuel, ont paru comporter certaines irrégularités.

A l'appui de ce qui vient d'être exposé, on peut invoquer comme on sait, de nombreux précédents. C'est ainsi que la Turquie a dû se soumettre, pendant des dizaines d'années, à des restrictions importantes de sa souveraineté. Par un traité russo-turc du 21 mars 1800, il fut convenu que les Iles Ioniennes constituaient »une république soumise à titre de suzeraineté à la S.P.»; l'Empereur de Russie déclara garantir l'intégrité de cet Etat et maintenir sa constitution. Soit par des traités antérieurs, soit, et principalement, par le traité de Paris de 1856, il fut accordé aux principautés de Valachie et de Moldavie une autonomie particulièrement étendue, sous la suzeraineté turque; par l'article 23 du dernier traité, la Sublime Porte s'engagea à conserver aux dites principautés une administration indépendante et nationale, ainsi que la pleine liberté de culte, de législation, de commerce et de navigation». L'article 9 du Traité conclu par les Puissances signataires de la Paix de Paris au sujet de l'organisation desdites principautés est particulièrement intéressant. »En cas de violation des immunités des Principautés, les Hospodars adresseront un recours à la puissance suzeraine; et, s'il n'est pas fait droit à leur réclamation, ils pourront la faire parvenir par leurs agents aux représentants des puissances garanties, à Constantinople. Les Hospodars se feront représenter auprès de la Cour suzeraine par des agents (nés Moldaves ou Valaques) ne relevant d'aucune juridiction étrangère et agréés par la Porte». En ce qui concerne la Bulgarie et la Roumélie Orientale, il suffit de renvoyer aux stipulations intéressantes, bien qu'imprécises, sur plusieurs points, du traité de Berlin (articles 1 à 22) ainsi qu'au développement ultérieur de ces arrangements. Toutes ces relations de vassalité, quel-

que peu caducs sans doute et bizarres, montrent qu'il a été et qu'il demeure possible de créer des organismes d'Etats autonomes non soumis à la compétence illimitée de la puissance suzeraine, de même que de donner à de pareilles relations de droit un caractère de droit international. Le fait que la Russie est une grande puissance européenne ne fait que rendre d'autant plus désirable pareil arrangement; il ne devrait en rien diminuer la possibilité de restreindre comme nous l'avons dit, par des dispositions d'ordre international, sa liberté d'action vis-à-vis de la Finlande. Il est évident que si, par un arrangement international, on obtenait pour la protection de la Finlande que la Russie consentit à donner une simple déclaration unilatérale en termes généraux, cela ne vaudrait à la Finlande aucune protection efficace, pas plus que les stipulations relatives à la Pologne dans le traité de Vienne de 1815 n'ont pu empêcher les puissances qui se sont partagé la Pologne, de traiter son territoire à leur gré et sans tenir compte des dispositions du traité concernant l'autonomie des provinces polonaises et plus spécialement de la Pologne dite »du Congrès».

Si nous abordons maintenant la question de savoir quelle situation la Finlande devrait occuper, en droit et en fait, au cas où elle serait obligée de demeurer unie à la Russie, il va sans dire que, d'abord, sa propre compétence législative, l'administration nationale, l'exercice de la justice exclusivement par les tribunaux finlandais et conformément au droit finlandais, sont des conditions vitales pour le peuple de Finlande. Tous les empiétements russes sur ces prérogatives de l'Etat finlandais ont toujours touché le nerf vital même de l'organisme social finlandais. Le minimum qu'il faudrait, de toute façon, accorder à la Finlande, ce serait le droit d'être reconnue comme un Etat jouissant d'une autonomie complète, ainsi que la sanction internationale du principe fondamental qu'elle doit avoir la pleine liberté de législation, d'administration et de commerce. Le droit d'organisation politique et constitutionnelle de la Finlande devra avoir une étendue telle que son régime constitutionnel ne dépendrait point de celui de la Russie. Les deux Etats pourraient choisir, soit la monarchie, soit la république, indépendamment l'un de l'autre.

La propre administration de la Finlande comporte naturellement, comme domaine de la plus grande importance, la gestion des finances de l'Etat. Toutes les dispositions prises par les autorités russes concernant les finances publiques de la Finlande, de même que tous les transferts d'argent de l'Etat finlandais au Trésor russe, dispositions qui ont sou-

vent eu lieu pendant le régime inconstitutionnel, au mépris de la constitution de la Finlande, devraient être exclus à tout jamais. Il s'ensuit, conséquence capitale pour l'existence économique de la Finlande, que ce pays, qui a souffert à l'excès des conséquences d'une guerre qui ne visait en rien à ses intérêts, ne devrait supporter aucune partie des dépenses de guerre de la Russie ni de sa dette publique, à plus forte raison que la Finlande n'a aucune obligation légale d'y prendre part.

La propre armée nationale de la Finlande serait, bien entendu, à rétablir. Le droit et le devoir de la défense nationale devraient appartenir, dans la plus large étendue, à la Finlande elle-même, le service militaire des citoyens finlandais s'accomplissant en temps de paix, comme en temps de guerre, dans les limites des frontières du pays. Nous avons exposé plus haut que, à vrai dire, l'intérêt propre de la Finlande, de même qu'un intérêt général européen, exigerait de restreindre fortement le droit de la Russie de développer ses forces militaires sur le territoire de la Finlande, mais que de semblables restrictions ne pourraient pas ne pas comporter de grosses difficultés.

Le fait que la Finlande, dans le cas que nous venons d'envisager, ne constituerait pas un Etat souverain, mais qu'elle demeurerait sous la souveraineté, quoique très limitée de la Russie, se manifesterait surtout en ce que la Finlande n'apparaîtrait pas comme personnalité indépendante par rapport aux puissances étrangères. Cette *capitis minutio* ne devrait cependant, en aucune façon, aller jusqu'à priver la Finlande de toute capacité internationale. Ses rapports avec la Russie devraient, au contraire, en majeure partie, ainsi que nous venons de l'exposer plus haut, avoir le caractère d'une question internationale, et il faudrait accorder à la Finlande un droit propre d'en revendiquer le maintien. A cette fin, le pays devrait être pourvu d'un organe indépendant, ayant qualité pour s'adresser, en cas de besoin, au nom de la Finlande, aux puissances étrangères garantes de l'autonomie du pays. Quant à la représentation à l'étranger, il serait bien fondé d'exiger tout au moins que la Finlande fût admise à nommer, pour sauvegarder ses intérêts commerciaux et économiques, ses propres agents.

Au surplus, la Finlande devrait obtenir une situation lui permettant de participer comme partie contractante à certaines espèces de traités internationaux, savoir, surtout aux traités de commerce et de douane. Il ne suffirait point d'admettre le principe, évident, bien que souvent contesté et écarté par le gouvernement de la Russie, suivant lequel les

traités conclus par cette puissance et se rapportant aussi à la Finlande, ayant trait là quelque partie de la législation du pays, donc non susceptibles d'être modifiées sans le concours de la Diète, ne pourront obtenir force de droit en Finlande que si leur contenu est reconnu valable par voie légale. Il faudrait réclamer pour la Finlande la capacité de conclure elle-même des traités économiques, tout au moins de faire valoir son influence individuelle sur le contenu des traités pouvant concerner la Finlande seule, comme c'est le cas plus spécialement des traités de commerce, ainsi que d'adhérer ou, respectivement, se soustraire à certains traités de caractère non politique pouvant toucher, dans une mesure inégale, les intérêts de la Russie et ceux de la Finlande. Ceci, non plus, ne constituerait pas une innovation dans le domaine, soit du droit public, soit du droit international. Il suffit, à ce sujet, de rappeler les droits spéciaux, édictés par de saines considérations pratiques, que l'Angleterre a reconnus à ses »Dominions», qui ont atteint la plus grande autonomie: il leur est loisible de se faire valoir comme unités distinctes en matière de traités internationaux de certaines catégories. Les formes qu'affecte cette coopération semblent être variables et, d'un point de vue systématique, imprécises et illogiques à un certain point, mais, en fait, ces communautés jouissent d'une large liberté de régler par elles-mêmes leurs affaires douanières et commerciales vis-à-vis des puissances étrangères et, dans bien des cas, d'adhérer ou, respectivement, se soustraire aux traités conclus par la mère-patrie. En fait, la Grande-Bretagne a matériellement reconnu à ces pays de véritables droits de concourir au règlement de certaines questions pratiques et économiques d'ordre international. On a donc, dans la pratique, incontestablement reconnu à ces pays une certaine capacité internationale.⁶ Il est hors de doute que, tout au moins, un arrangement analogue serait justifié pour ce qui concerne la Finlande. Quant à la question de savoir quels en seraient les détails, nous nous abstenons de l'approfondir.

Les conséquences de ce qui vient d'être exposé au sujet de la capacité de droit qui devrait être reconnue à la Finlande comporteraient, de plus, la faculté de se faire représenter, au moins par des fonctionnaires consultatifs, à certaines espèces de congrès et de conférences

⁶ Pour plus de détails sur ces questions, nous renvoyons aux ouvrages de Keith: *Responsible Government in the Dominions* et *Imperial unity and the Dominions* (1916), de même qu'à l'intéressant exposé des cas semblables qui se trouve dans l'ouvrage de van Asbeck: *Onderzoek naar den juridischen wereldbouw*.

internationaux. Un pavillon de commerce propre à la Finlande devrait représenter vis-à-vis de l'étranger la situation particulière du pays.

Dans ce qui précède, nous avons présumé que la Finlande, supposée non séparée de la Russie, demeure, malgré son autonomie très étendue, un Etat non-souverain, la souveraineté appartenant, en principe, à la Russie; ceci bien entendu si l'on accepte la théorie d'après laquelle la souveraineté est indivisible, et, en conséquence, la notion d'Etats demi-souverains doit être rejetée. A cause de la disproportion qui existe entre les deux pays, il serait sans doute difficile de les mettre en droit sur un pied d'égalité complète, si l'on entend par là une égalité réelle et non pas une égalité de pure forme. Si, néanmoins, une forme d'union réelle basée sur l'égalité des parties venait à être envisagée, elle comporterait une conception juridique de la question, différente, à certains égard, de celle qui a été exposée plus haut comme étant relativement satisfaisante. Si la Finlande venait à être reconnue comme un Etat souverain en union réelle avec la Russie, elle ne pourrait plus, au point de vue des relations étrangères, demeurer absorbée par la Russie, en ce qui concerne la grande politique; sa personnalité distincte devrait se montrer nonobstant une communauté étendue dans ce domaine (relativement à la représentation diplomatique, aux questions de traités, etc.), communauté comportant certains priviléges pour la Russie. Comme cette éventualité aurait très peu de chances d'être prise en considération, il n'y a pas lieu de l'approfondir.

Il faut ainsi constater que toute solution de la question finlandaise autre que celle qui consisterait à soustraire complètement la Finlande à la domination russe, comporte des difficultés et inconvénients considérables. Cela tient, d'une part, à ce qu'une réelle communauté d'intérêts entre la Russie et la Finlande est, en fait, peu justifiée et, d'autre part, à la disproportion existant entre la Russie et la Finlande; c'est ce qui, déjà au point de vue théorique, rend si difficile la question de trouver un *modus vivendi* satisfaisant. Ici, les conditions font défaut pour une communauté basée sur une égalité complète, principe qui, d'ailleurs, ne serait guère respecté à la longue par la Russie, à moins que la situation juridique de la Finlande ne fût entourée par de fortes garanties internationales. D'autre part, une situation indépendante unilatérale comporte aussi des difficultés, étant donné qu'il faudrait toujours compter avec le danger que l'Etat le plus fort abuse de sa supériorité matérielle pour supprimer les restrictions légales qui

lui auraient été imposées dans l'intérêt du plus faible. La situation la moins défavorable pour la Finlande, dans une union continue avec l'Empire russe, serait celle d'un *Etat à part* soustrait autant que possible à l'influence du pouvoir russe. Toute institution commune à la Russie et à la Finlande semble presque fatallement tendre à favoriser une fusion funeste pour celle-ci et à effacer la personnalité politique de la Finlande, nécessairement très faible vis-à-vis de la Russie. Une législation commune, alors même qu'elle serait destinée à être adoptée par la voie régulière et légale, devrait être considérée comme quelque chose de funeste pour la Finlande et, il faut le dire, même un système de délégations parlementaires selon le modèle austro-hongrois ne serait guère susceptible de donner un résultat, même approximativement satisfaisant. Du côté russe, on ne manquerait jamais, en effet, de faire valoir qu'il serait contraire à tout principe raisonnable d'organisation politique d'accorder à la petite Finlande, dans des institutions communes, une influence en droit égale à celle que possède la grande Russie, de façon à la soustraire à la »majorité» russe. La revendication d'un pareil privilège pour la Russie ne pourrait pas, cependant, ne pas devenir funeste pour le droit et l'existence de la Finlande, car, s'il y était donné suite, la Finlande se trouverait laissée à la merci de l'arbitraire russe. Il faudrait donc chercher l'équilibre nécessaire, tout d'abord en maintenant les affaires finlandaises et la vie politique intérieure de la Finlande séparées, autant que possible, du domaine de la puissance russe. Mais ce n'est pas tout. L'expérience a fourni la preuve qu'il y a en Russie des forces puissantes qui ne veulent point tolérer une Finlande qui, suivant l'expression de l'Empereur Alexandre Ier, reste »libre dans l'intérieur», et qui vit »sous l'empire de ses lois». Comme la Finlande ne dispose pas de moyens pouvant constituer une garantie contre les empiètements de la Russie, il faudra, en second lieu, que la situation juridique de la Finlande soit considérée par les tierces puissances comme une affaire les concernant; dans ces conditions seulement, la Finlande pourrait devenir quelque chose de plus qu'un Etat satellite de la Russie à la merci des caprices de cette puissance. De cette façon seulement, la situation de la Finlande pourrait obtenir le degré de stabilité nécessaire et des garanties réelles. Ce but ne pourrait cependant être atteint qu'à condition que l'autonomie de la Finlande se développât en même temps de la façon que nous avons exposée plus haut, c'est-à-dire que la Finlande fût investie d'une espèce de capacité en matière de droit international... Si — malgré

toutes les considérations qui s'y opposent — on veut sauvegarder l'existence nationale de la Finlande et ses possibilités de développement *sans* la séparer d'avec la Russie, il ne faut reculer devant aucune des conséquences, si complexes qu'elles puissent paraître.

On objectera peut-être que la Finlande, si elle venait à faire partie d'un grand Etat fédéral russe à venir, pourrait obtenir une situation satisfaisante du point de vue du droit. Une organisation fédérale comparable à celle des Etats-Unis d'Amérique a été souvent, avant la révolution déjà, mise en avant du côté russe comme la forme politique la plus désirable pour la Russie de l'avenir; et ce sera peut-être la forme même que l'assemblée constituante russe adoptera comme base organique de la nouvelle Russie, laquelle sera, comme tout porte à croire, démocratique et républicaine. Un observateur superficiel pensera peut-être avec assez d'optimisme que dans un Empire russe ainsi décentralisé, la Finlande pourrait trouver pour son indépendance intérieure les garanties qui lui font maintenant défaut dans ses rapports avec l'Etat unitaire russe. De tout ce que précède, il ressort cependant qu'une pareille manière de voir repose sur des raisons superficielles et sans fondement. Le droit de la Finlande de disposer d'elle-même s'en trouverait amoindri de beaucoup par rapport à ce qu'il a été d'après les actes constitutifs de 1809. L'Etat fédéral moderne accuse de fortes tendances centralisatrices et ne laisse qu'une modeste place à la vie particulière des Etats membres. Dans ce cadre étroit et dans un milieu qui lui est essentiellement étranger, la Finlande ne serait point en mesure de développer sa personnalité et de remplir son rôle spécial; fatalement, elle serait condamnée à être, peu à peu, submergée par le flot du Slavisme. A supposer donc que la nouvelle Russie adopte, ce qui semble assez probable, une organisation fédérale et que la Finlande, à cette époque, se trouve toujours sous la domination russe, on devrait, dans cette hypothèse aussi, assurer à la Finlande la situation d'un Etat à part, c'est-à-dire d'un Etat libre jouissant d'une large autonomie et dont la situation ne saurait être modifiée sans son consentement.

Sur la base de ce qui précède, il paraît admissible de poser les postulats qui suivent:

1. Lors du règlement international plus ou moins étendu que l'on peut prévoir à la fin de la guerre, la question finlandaise devra être traitée et réglée comme une affaire internationale, ainsi qu'elle l'est essentiellement, et en tenant pleinement compte, tant des droits actuels

de la Finlande par rapport à la Russie que de ses légitimes aspirations et exigences. Cette question ne devra pas être considérée, par la suite, par les puissances intéressées, comme une »affaire intérieure russe», ainsi qu'elle l'a été jusqu'ici.

2. Eu égard, d'une part, à l'intérêt propre de la Finlande et à l'intérêt général européen, et considérant, d'autre part, les difficultés qu'il y aurait à sauvegarder les droits de la Finlande et les possibilités de développement du peuple finlandais, si la communauté entre la Russie et la Finlande devait persister, la conclusion s'impose que la séparation complète de la Finlande d'avec la Russie et l'établissement d'un Etat finlandais indépendant constituent la seule solution entièrement satisfaisante de la question finlandaise, entièrement correspondante au principe hautement proclamé par plusieurs puissances, des droits des nationalités, ainsi qu'aux vœux de la nation finlandaise elle-même. C'est donc cette revendication que toute organisation intéressée à l'avenir de la Finlande, ainsi qu'à l'établissement des relations pacifiques et normales en Europe, devrait inscrire sur son programme, et cela quelle que soit l'issue de la guerre et que le territoire de la Finlande ait été ou non, théâtre des opérations militaires.

3. Au cas où les rapports politiques entre les puissances et les divergences d'intérêt s'opposeraient à une solution de la question finlandaise telle qu'elle est formulée au par. 2., la Finlande devra être assurée, avec une garantie internationale, d'une autonomie des plus larges. Toutes les dispositions des traités concernant les intérêts de la Finlande devront être considérées comme ayant été conclues explicitement en faveur de la Finlande, celle-ci devant avoir, en conséquence, un droit propre d'en exiger l'accomplissement et l'observation, et aucune modification ne devant être apportée à la situation légale de la Finlande sans son consentement. Au surplus, il faudrait reconnaître à la Finlande une capacité juridique en matière de droit international dans la mesure où cela apparaîtrait comme indiqué par sa situation, ses intérêts et sa qualité de membre de la communauté internationale.

4. Il est permis de compter que le monde civilisé va s'occuper, comme précédemment, bien qu'avec plus d'énergie et de succès en présence de la situation internationale actuelle ou prochaine, de la cause de la Finlande, que dans toute l'Europe une *communis opinio* se manifestera en sa faveur et que, sous cette pression, les gouvernements respectifs ne pourront plus laisser la Finlande à la merci de la Russie.

APPENDICE.

L'étude précédente fut achevée peu de temps après l'avènement des forces révolutionnaires en Russie. Après cette époque, le peuple finlandais et la Diète du pays ont manifesté, de la manière la plus convaincante, leur volonté immuable, commune à toutes les classes et à tous les partis politiques, de voir réalisée la liberté de la Finlande. Si les déclarations de plusieurs Etats proclamant les droits et la liberté des petites nations, ont vraiment un sens réel, il faudra donner suite à ces réclamations unanimes de la Finlande; il faudra consentir à la dissolution d'une union qui n'est plus fondée que sur la force dont dispose l'une des parties et qui est devenue insupportable pour l'autre partie.

La Russie d'aujourd'hui n'est plus guère capable de se gouverner elle-même. Elle aura pour longtemps à lutter avec la désorganisation et les bouleversements à l'intérieur, et personne ne peut deviner quelles transformations vont se produire encore et quelle sera la fin de la période révolutionnaire. Il va sans dire que le sort de la Finlande sera extrêmement déplorable si elle doit rester attachée à la Russie. Sous la pression d'une domination militaire abominable elle sera exposée à toutes les vicissitudes de la Russie. L'expérience a déjà prouvé l'incapacité de la nouvelle Russie d'exercer ses droits de souveraineté sur la Finlande d'une manière qui puisse garantir au pays la sécurité et les conditions d'une vie régulière.

Peut-être le sort de l'empire russe va-t-il s'accomplir, peut-être doit-on s'attendre à la dissolution et à la chute de l'unité confuse et artificielle de »toutes les Russies». Peut-être, au contraire, l'empire russe, dans sa forme actuelle, se transformera-t-il en un Etat fédéral. Quoi qu'il en soit, c'est un devoir de l'Europe de détacher la Finlande, le plus tôt possible, d'une communauté et d'une dépendance où elle ne peut rester sans voir exposer ses intérêts vitaux, d'ordre national, politique, constitutionnel et économique, à des dangers imminents.

Septembre 1917.

L'AUTEUR.

Liite IV.

FINLANDS LANDTAG UNDER RÅDANDE
INTERREGNUM.

av

R. Erich.

I Ryssland har den monarkiska makten med ett slag omintetgjorts. Av monarkien återstår endast den till formen ännu oförändrade författningens innehållslösa bokstav och den principiella möjligheten av dess återupprättande, ehuru det visserligen är mest sannolikt, att den blivande konstituerande nationalförsamlingen, som för en tid skall innesluta all maktens fullhet i Ryssland, kommer att skänka riket en republikansk författning.

Annorlunda förhåller det sig med Finland. Revolutionen är icke någon ursprunglig manifestation av den finska folkviljan, men den har i Finland åstadkommit reflexverkningar af utomordentligt stor betydelse. Den för den rysk-finska statsförbindelsen konstitutiva satsen, att Rysslands kejsare tillika är Finlands storfurste, har förlorat sin tillämpning i följd af den stora omstörningen i Rysslands statsliv. Även i Finland råder f. n. ett interregnum. Men detta är av annan art än det i Ryssland rådande. Avlägsnandet av den monarkiska makten och dess innehavare i Ryssland har icke kunnat upphäva den i Finlands egna grundlagar uttalade satsen, att Finland är en monarkisk stat. Finlands monarkiska statsform är fortfarande *de jure* intet tvivel underkastad. Men »bäraren» av den monarkiska makten är borteliminerad, och i motsats till en suverän stat saknar Finland, så länge föreningen med Ryssland samt den grundsatsen, att Rysslands kejsare är Finlands storfurste, upprätthållas, förmågan att självt fylla den uppkomna bristen i sin statliga organisation.

Den viktiga frågan, huru statsmakten i Finland skall utövas under ett interregnum av denna art, kan i detta sammanhang icke i hela sin vidd upptagas till behandling. Här skall endast dess inflytande på lantdagens verksamhet i korthet beröras.

Lantdagsordningen av 1906 föreskriver, att såväl lagtima som urtima lantdag skall för varje gång, d. v. s. före varje sessionsperiod, sammankallas av kejsaren och storfursten. Därav, att detta stadgande f.n. icke kan stricte uppfyllas, följer ingalunda, att lantdagen alls icke skulle kunna sammanträda. Folkrepresentationen är det organ, som under alla statslivets växlingar äger bestånd och måste hava möjlighet att fylla sin uppgift, såframt statslivets normala gång icke skall lamslås. Fullkomligt orimligt är ett påstående, som under diskussionen framställdts, nämligen att, eftersom den monarkiska makten f. n. saknar innehavare, endast en konstituerande nationalförsamling, men icke lantdagen, kan sammankallas. Om det ock kan synas tvivelaktigt, vem som nu skall vara behörig att utfärda lantdagskallelse, så är det ingalunda mindre tvivelaktigt, genom vilket organs åtgärd en konstituerande nationalförsamling — ett begrepp, som givetvis är okänt för Finlands författnings — skall komma till stånd.

Den provisoriska ryska dumaregeringen har icke någon rättslig befogenhet att utöva den monarkiska makten i Finland. Ett initiativ från dess sida är icke liktydigt med en författningsenlig lantdagskallelse; rättsligt kan detsamma endast giva lantdagen en faktisk anledning att sammanträda.

Närmare till hands ligger det då, att den inhemska regeringen, senaten, uti ifrågavarande avseende skall ersätta den monarkiska maktens innehavare. Men strängt taget kan även ett initiativ från denna myndighets sida endast hava karaktären av ett faktiskt möjliggörande av en lantdagssession. Ty rättsligt är lantdagen i detta fall befogad att själv manträd a. Detta framgår, genom en riktig och bindande tolkning *ex analogia*, av § 38 i 1772 års regeringsform, enligt vilket lagrum riksens ständer äro skyldiga att, då tronen blivit ledig genom hela konungahusets utgång på svärdssidan, »utan någons sammankallelse självmant uti Stockholm sig infinna». Såsom ständernas uppgift i detta exceptionella fall betecknas, »att riksens frihet av dem (skall) skyddas och försvaras samt ett nytt konungahus utväljas».

Den senare delen av stadgendet (om konungaval) saknar, i följd av det ovan karakteriserade förhållandet mellan Finland och Ryssland, rättslig relevans; ändemot är uppgiften att skydda och försvara riksens (landets) frihet av utomordentlig betydelse under varje interregnum, särskilt under ett sådant, som uppkommit i följd av en revolution.

Principiellt kunde man, i enlighet med det som här i korthet utlags, med hänsyn till den nuvarande situationen säga, att lantdagen besitter befogenheten att under interregnumtillståndet självmant sammanträda, men av olikartade skäl kan denna möjlighet f. n. betraktas såsom faktiskt utesluten. Däremot tillkommer det lantdagen, vare sig initiativet till dess sammanträdande utgått från den provisoriska dumaregeringen eller — riktigare — från den inhemska styrelsen, att själv fastslå, att den är församlad i kraft av och i enlighet med regeringsformens 38 §.

Den lantdag, som under ett interregnum sammanträder, skall »skydda och försvara riksens (landets) frihet». Detta innebär, att densamma i kraft av förfatningen har sig anvisade vissa funktioner, som icke tillkomma en under normala förhållanden sammanträdande lantdag. I viss mening kan man säga, att densamma är i besittning av en konstituerande myndighet, ehuruvärl denna myndighet ej är obegränsad. Då lantdagen icke kan samverka med den monarkiska makten, ankommer det på den allena att fatta de beslut, som påkallas av uppgiften att skydda och försvara landets intressen.

Omfånget av denna befogenhet är givetvis i viss mån obestämt och måste av lantdagen själv prövas med hänsyn till landets intressen. Grundlagen ålägger densamma självbegränsning och självbehärskning. Meningen är icke, att folkrepresentationen skall begagna sig av sin exceptionella ställning under ett interregnum, för att på egen hand genomföra vilka betydande förfatningsändringar som helst. Detta kan så mycket mindre antagas vara den på strängt monarkiska grundsatser uppbygga och i fråga om riksens ständers befogenheter ingalunda alltför liberala regeringsformens av 1772 mening, som Sveriges nuvarande regeringsform (§ 94), för den händelse konungaätten skulle utslockna, föreskriver, att nytt konungahus skall utkoras, »med bibehållande av denna regeringsform». — Det kan även erinras om, att Norges storting efter förklaringen om unionens upplösning inskränkte sig till att utöva en konstituerande myndighet (d. v. s. avvika från grundlagens

föreskrifter angående förfarandet vid grundlagsändring) endast i de angelägenheter, i vilka åtgärder erfordrades i följd av sagda beslut.

För Finlands vidkommande består lantdagens uppgift att under ett interregnum skydda och försvara landets frihet framför allt uti plikten att tillvarataga dess rätt och intressen gentemot Ryssland samt tillse, att de krafter, som framkallat ett interregnum, detta tillstånd självt samt dess konsekvenser icke lända Finland till skada. Att lantdagen i dessa angelägenheter kan och måste kunna fatta beslut av den art, att de icke förutses i några lagstadganden, ligger redan i sakens natur, men finner dessutom ett värdefullt stöd i den gamla svenska grundlag, som väl är föråldrad och bristfällig, men som för Finland under växlande öden varit av oskattbar betydelse och som, för att tala med J. J. Nordström, i likhet med så stora delar av den gamla svenska rättsordningen i allmänhet, »högättad och vördnadsvärd» varit »en fädrens arvedel till barnen».

Av allt det, som ytterligare kunde anföras om lantdagens ställning under ett interregnum, särskilt det nu rådande, må blott följande tilläggas:

Då den monarkiska makten befinner sig i inaktivitet, måste det tillkomma lantdagen att fatta beslut icke endast om sin ajournering, resp. avslutning, utan ock om sin egen upplösning och om nya val. I detta fall behöves givetvis icke något utifrån kommande initiativ. — Det är möjligt, att den lantdag, som snarliken sammanträder, icke skall anse det lämpligt att skrida till fullgörandet av sitt viktiga värv, utan utlyser nya val, i syfte att folket må beredas tillfälle att uttala sig på basen av det nya sakläget. Det kan t.o.m. mycket väl tänkas, att lantdagen funne sin höga uppgift att »skydda och försvara landets frihet», kräva en sådan avvikelse från lantlagsordningens föreskrifter, att lantdagen påbjöde förrättande av nya val, utan att samtidigt förklara sig själv upplöst. Ett sådant beslut kunde mer än väl motiveras därmed, att den finska staten under nuvarande förhållanden icke kan undvara ett aktuellt och handlingsdugligt representationsorgan under den tid, som hinner förgå, innan den nyvalda kammaren kan sammanträda.

Då lantdagen författningsenligt måste anses besitta den kompetens, som ovan angivits, och då de senast berörda utvägarna stå densamma öppna, kunna eventuella yrkanden, att lantdagen borde gå i författningsom sammankallande av en konstituerande nationalförsamling, i bety-

delsen av ett särskilt, utomordentligt statsorgan, icke anses befogade. Att en sådan församling nu skall sammankallas i Ryssland, är helt naturligt, men utgör redan på den grund intet föredöme för Finland, att interregnumtillståndet i Finland endast är en reflexverkan av revolutionen i Ryssland. Härtill kommer, att lantdagen väljes enligt en så ultra-demokratisk vallag, att ett ännu mera oförmedlat uttryck för de politiskt röstberättigades ståndpunkt kunde vinnas blott genom, ett referendum, resp. ett plebiscit.

En konstituerande församling i Finland låge utanför den författningsenliga ordningens råmärken, och dess verkningar kunde bliva mindre lyckliga, då det ju måste anses tillhöra en konstituerande församlings begrepp, att besluten fattas med enkel majoritet, och då inga sådana garantier mot förhastade beslut, särskilt i grundlagsfrågor, förefunnes, som Finlands lantdagsordning i likhet med de flesta främmande författningsuppställer. Lantdagen själv besitter under ett interregnum, i kraft av § 38 regeringsformen, kompetensen att i den mån uppgiften att »skydda och försvara landets frihet» det kräver, utöva en makt, som i viss mening måste betecknas såsom konstituerande.

Att tillvarataga Finlands statliga rättigheter och intressen har här betecknats såsom lantdagens väsentligaste uppgift i det nuvarande sakläget. Förefinnes då i detta avseende något verkligt behov, då ju den provisoriska ryska regeringen erkänt och bekräftat Finlands rättigheter? Endast den politiska ovederhäftigheten skall besvara frågan nekande och söka göra troligt, att det finska folkets uppgift f.n. huvudsakligen består i att — jubla. Varje tänkande och omdömesgill person inser, att i Ryssland allt ännu är ofullgånget, provisoriskt och statt i vardande. Den ryska konstituerande nationalförsamlingen skall, uppfyllt av medvetandet om sin statliga allmakt, säkerligen icke underläta att taga befattning med den finska frågan, och det enligt grundsatser, som ännu icke kunna utrönas och bedömas. Då, och i mån av behov redan därforinnan, skall det främst vara den finska lantdagens höga uppgift att tillse, att de oskattbara värden, som dess gamla svenska grundlagar, de ofta förnekade och kränkta, men trots allt levande och livgivande, beteckna såsom **riksens frihet**, icke förvanskas eller tillspillogivs.

Liite V.

GUTACHTEN ÜBER DIE RECHTS LAGE FINNLANDS NACH DER RUSSISCHEN REVOLUTION.

Herr Professor Rafael Erich, Vertreter des Staats- und Völkerrechts an der Universität zu Helsingfors, hat an die unterzeichneten Staats- und Völkerrechtslehrer folgende Fragen gerichtet:

- 1) Welchen Einfluss hat Ihrer Ansicht nach der in Russland zu folge der Revolution erfolgte Wegfall der Monarchie und die somit eingetretene Änderung der Staatsform auf den Bestand und den Inhalt der russisch-finnischen Staatsverbindung ausgeübt?
- 2) Kann eine republikanische russische Regierung, sei es diejenige, die nach der Revolution eingesetzt wurde, sei es irgend eine andere, das Recht in Anspruch nehmen, als Nachfolgerin der finnischen Krone und somit als Inhaberin der monarchischen Rechte in Finnland anerkannt zu werden?
- 3) Ist durch den Wegfall des monarchischen Oberhauptes der finnische Landtag als das nunmehr einzige unmittelbare Staatsorgan Finnlands in dem Besitz der gesamten finnischen Staatsgewalt gelangt?
- 4) Wäre ein Beschluss des finnischen Landtags gerechtfertigt, durch den er die Verbindung mit Russland aufgelösten und Finnland für einen selbständigen Staat erklären würde? Wäre ein solcher Beschluss lediglich als die Feststellung einer bereits eingetretenen Veränderung oder aber selbst als ein einseitig rechtsverändernder Staatsakt anzusehen? Hätten in letzterem Falle die in Russland herrschenden anarchistischen Zustände einen Einfluss auf die rechtliche Beurteilung des Vorganges?
- 5) Ist Finnland infolge des Wegfalls der grossfürstlichen Dynastie befugt, sich eine neue Verfassung zu geben und durch diese die bisherige Staatsform zu ändern?

6) Erlangt Finnland mit der Lösung aus dem russischen Reichsverbande auch die völkerrechtliche Selbständigkeit?

Wir unterzeichnete Lehrer des Staats- und Völkerrechts an der Berliner Universität erteilen darauf unserer rechtlichen Ueberzeugung gemäss einstimmig nachfolgende Antwort:

1) Mit der Enttronung der kaiserlichen Dynastie und der auf revolutionärem Wege erfolgten Einführung der republikanischen Staatsform in Russland ist die staatsrechtliche Verbindung Finnlands mit dem Russischen Reiche gelöst. Denn sie beruhte lediglich darauf, dass der jeweilige Zar von Rechts wegen zugleich Grossfürst von Finnland und als solcher konstitutioneller Monarch des finnischen Staates war, als dessen oberstes Organ er verfassungsmässig die höchste Gewalt in Finnland teils in Person teils durch seine besonderen finnischen Regierungsbehörden ausübte.

2) Die von der Revolution geschaffene russische Regierung oder irgend eine andere an ihrer Stelle zur Macht gelangte oder künftig gelangende neue Regierung ist nicht die Rechtsnachfolgerin der finnischen Krone. Sie ist nicht »Grossfürst« geworden und kann daher keine nach der finnischen Verfassung den Monarchen zustehende Machtbefugnis für sich in Anspruch nehmen.

3) Der finnische Staat hat durch den Wegfall seines obersten Organs seine Eigenschaft, Staat zu sein, nicht eingebüsst, besteht vielmehr in seiner bisherigen Staatlichkeit fort. Er besitzt in dem vom finnischen Volke gewählten Landtag ein verfassungsmässiges Organ, das als zur Zeit alleiniges unmittelbares Staatsorgan berechtigt und verpflichtet ist, bis auf Weiteres die gesamte finnische Staatsgewalt auszuüben.

4) Als legitimer Repräsentant des finnischen Gemeinwesens ist der Landtag kompetent, die Auflösung der Verbindung mit dem Russischen Reiche auszusprechen und die Selbständigkeit Finnlands zu proklamieren. Er würde damit nur die von Rechts wegen eingetretene Folge der tatsächlichen Ereignisse feststellen. Doch würde er auch, wenn das Verhältnis zwischen Finnland und dem Russischen Reiche als eine vertragsmässige Union aufgefasst werden müsste, zu deren Auflösung es an sich einer Vereinbarung bedürfte, gegenüber den anarchischen Zuständen Russlands kraft Staatsnotrechts zu einer einseitigen Lossagungserklärung befugt sein.

5) Mit dem Wegfall des verfassungsmässigen Grossfürstentums

hat das finnische Staatsvolk in Ansehung seiner künftigen Staatsform die freie Selbstbestimmung erlangt. Der Landtag hat die Entscheidung darüber zu treffen oder durch Einberufung einer verfassunggebenden Versammlung herbeizuführen. Rechtlich zulässig ist sowohl die Wahl eines neuen Grossfürsten unter Beibehaltung der nur den veränderten Umständen angepassten bisherigen monarchischen Verfassung, wie auch die Neuschaffung einer republikanischen Verfassung.

6) Durch die Lösung aus dem russischen Reichsverbande hat der finnische Staat als solcher die volle Souveränität erlangt. Eignete ihm bisher nur die selbständige staatsrechtliche, nicht die selbständige völkerrechtliche Persönlichkeit, so steht ihm nunmehr auch die eigene völkerrechtliche Rechts- und Handlungsfähigkeit zu. Denn dass nach aussen hin der russische Staat den finnischen Staat deckte und mit vertrat, war lediglich ein Stück der mit der Stellung des Zaren als Grossfürsten untrennbar verbundenen Rechtssphäre. Giebt es keinen russischen Kaiser mehr und ist in seine Rechte über Finnland kein anderer russischer Machthaber sukzediert, so ist jede Beschränkung der staatlichen Rechtssubjektivität Finnlands auch in Verhältnis zu anderen Staaten erloschen.

Berlin, im September 1917.

Otto von Gierke.

Josef Kohler.

Franz von Liszt.

Wilhelm Kahl.

Conrad Bornhak.

Hugo Preuss.

HINTA MK-55

43.35