

**Perustuslakivaliokunnan mietintö N:o 9 Hallituksen esityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen laiksi erinäisten asiain siirtämisestä Suomen senaatin ja kenraalikuvernöörin ratkaistavaksi.**

Eduskunta on pöytäkirjanotteella kuluvan kesäkuun 12 päivästä Perustuslakivaliokuntaan valmistelevaa käsittelyä varten lähettänyt Hallituksen esityksen N:o 9. Samalla on Valiokunta saanut vastaanottaa otteen lähetekeskustelussa syntyneestä pöytäkirjasta.

Esityksessä Venäjän Väliaikainen Hallitus on Suomen Eduskunnalle tehnyt ehdotuksen erinäisten keisarin ja suuriruhtinaan päätösvaltaan kuuluneiden Suomen asiain siirtämisestä Suomen senaatin ja kenraalikuvernöörin ratkaistavaksi.

Valiokunta puolestaan myös pitää nykyisessä asiaintilassa tärkeänä, että maan hallitusasiain hoito toistaiseksi, kunnes kysymys Suomen ja Venäjän välisestä suhteesta tulee ratkaistuksi, järjestetään sopimusluontoisen lain kautta, jonka Venäjän Väliaikainen Hallitus hyväksyy Venäjän puolesta ja Eduskunta Suomen puolesta, ja jonka kautta enin osa keisarin ja suuriruhtinaan päätösvaltaan kuuluneita Suomen asioita siirretään Suomen hallituksena olevan senaatin talousosaston lopullisesti ratkaistavaksi.

Kysymys Suomen ja Venäjän välisen oikeussuhteen muuttamisesta on ratkaistava myöhemmin. Suomen kansa toivoo, että se tulee ratkaistuksi myöntämällä Suomelle valtiollisen itsenäisyyden oikeus. Nyt käsiteltävänä olevalla lailla sitävastoin tarkoitetaan ainoastaan väliaikaista Suomen hallitus-

asiain hoidon järjestelyä, pyrkimättä muuttamaan Suomen ja Venäjän välisen voimassaolevan oikeussuhteen perusteita.

Tältä kannalta katsoen näyttää asianmukaiselta, että nyt keisarivallan kukistuttua myönnetään väliaikaisen järjestelyn ajaksi Venäjän hallitusvallalle kohtuullisen laaja veto-oikeus takeeksi siitä, ettei Suomen senaatille siirtyvän hallitusvallan käytössä loukata Venäjän etuja eikä Venäjän kansalaisten ja laitosten oikeuksia Suomessa, eikä myöskään Venäjän ja Suomen välistä oikeussuhdetta. Sitävastoin Valiokunnan käsityksen mukaan Venäjän hallitukselle ei voida myöntää oikeutta olla Suomen korkeimpana hallitusvaltana.

Esityksessä on nähtävästi lähtökohtana edellytys, että oikeus korkeimman vallan käyttöön Suomen sisäisissäkin asioissa jo on, eduskunnan myöntämättä, siirtynyt Venäjän hallitukselle. Tämä edellytys, kuten Perustuslakivaliokunta näillä valtiopäivillä eräässä aikaisemmassa lausunnossaan on osoittanut, ei Suomen valtiosäännön mukaan ole oikea.

Silloin kun Suomi joutui, omalla valtiosäännöllä varustettuna, sisäisissä asioissaan itsenäisenä valtiona, yhteyteen Venäjän kanssa, tuli Suomen valtiosäätyjen suostumuksella voimaan, että Venäjän keisari oli oleva samalla Suomen suuriruhtinas. Sen kautta ei Suomen ja Venäjän hallitusvalta kuitenkaan tullut yhtenäiseksi, sillä yhteinen hallitsija tuli kummassakin maassa kannattamaan eri oikeuspersonallisuutta. Suomen hallitsijana hän käytti Suomen julkista valtaa, ja missä laajuudessa hän on ollut oikeutettu sitä käyttämään, on ollut määrättynä Suomen perustuslaeissa.

Kun Venäjällä nyt on keisarivalta kukistettu, on siitä seurannut, ettei Suomellakaan enää ole monarkkia. Muussa suhteessa ei Venäjällä tapahtunut vallankumous ole muuttanut Venäjän ja Suomen välistä oikeussuhdetta. Niinpä ulkopolitiikan asioissa Suomenkin osalta kuuluu valta edelleen Venäjän valtiovallalle, siis tätä nykyä Väliaikaiselle Hallitukselle. Mutta sisäisissä asioissaan Suomi valtiosääntönsä perustuksella on alunpitäen ollut vapaa ja riippumaton Ve-



näjän hallituslaitoksista, kuten eduskunnan lausunnoissa on viime vuosina usein osoitettu, eivätkä Suomen suuriruhtinaalle ennen kuuluneet oikeudet ole, ilman Suomen suostumusta, voineet siirtyä sellaisellekaan Venäjän hallitukselle, kuin Väliaikainen Hallitus on. Venäjälle on tosin kuulunut säätää kruununperimyksestä sekä hallitsijan vallan käytöstä keisarin ja suuriruhtinaan alaikäisyyden aikana tahi hallitsijan ollessa estettynä valtakunnan hallitusta hoitamasta. Mutta mikään tällainen tapaus ei nyt ole kysymyksessä, koska on poistettu monarkinen valta, joka oli edellytettynä niin Venäjän kuin Suomenkin perustuslaeissa; kysymys siitä, mikä valtiomuoto Venäjällä tulee voimaan, on siellä nyt täysin avonaisena. Venäjän Väliaikainen Hallitus ei niin ollen ole mikään entisen monarkisen valtiomuodon elin, jota saat-taisi verrata holhoojahallitukseen ja jolle itsestään kuuluisi myös Suomen suuriruhtinaalla olleen vallan käyttäminen. Tämän vallan siirtäminen Venäjän hallitukselle olisi edellyttänyt Suomen perustuslakien muuttamista, joka ei ole voinut tapahtua ilman eduskunnan suostumusta.

Nykyinen asiantila vaatii Suomen suuriruhtinaan entisen toimivallan siirtämistä toisille valtioelimille. Mutta jos esityksessä ehdotettu osa tätä toimivaltaa siirrettäisiin, vaikkapa vain väliaikaisesti, Venäjän hallitusvallalle, joka on Venäjän lakien alainen ja riippuvainen Venäjän lainsäädäntölaitoksista, tietäisi se Suomen valtiosäännön mukaisen oikeuden arveluttavaa supistamista ja maamme valtioaseman horjuttamista. Tämän aseman säilyttämiseksi on hallitusvalta Suomen sisäisissä asioissa nyt jätettävä Suomen valtioelimien käytettäväksi.

Tämän mukaisesti on Valiokunta muuttanut esitykseen sisältyvää lakiehdotusta.

Säädettävän väliaikaisen järjestelyn ajaksi ehdotetaan myönnettäväksi Venäjän hallitusvallalle oikeus nimittää Suomen kenraalikuvernööri ja hänen apulaisensa sekä hyväksyä senaatin talousosaston esityksestä virkaan ministeri-valtiosihteeri ja tämän apulainen. Senaatin talousosaston jäsenten ja prokuraattorin nimittämisen kenraalikuvernööriin



toimesta, eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä, ehdottaa Valiokunta hyväksyttäväksi esityksen mukaan, kuitenkin sillä lisäyksellä, että eduskunta tahi, valtiopäiväin väliajalla, eduskunnan valtuuttama valiokunta esittää henkilöt näihin toimiin. Sitä paitsi on lakiin lisätty nimenomainen määräys siitä, että senaatin jäsenten tulee erota, jos eduskunta lausuu senaatille epäluottamuksensa.

Kun keisarin ja suuriruhtinaan oikeus valtiopäiväin kokoonkutsumiseen ja lopettamiseen sekä eduskunnan hajoittamiseen ja uusien vaalien määräämiseen on lakannut, olisi Valiokunnan mielestä senaatin talousosastolle siirrettävä oikeus ylimääräisten valtiopäiväin kokoonkutsumiseen, mutta varsinaisten valtiopäiväin alkaminen säädettävä tapahtumaan, samoin kuin eräissä muissa maissa on laita, ilman erityistä kutsumusta. Eduskunnan asiana olisi päättää milloin valtiopäivät ovat lopetettavat.

Mitä erityisesti eduskunnan hajoittamisoikeuteen tulee, ei sitä Valiokunnan mielestä voida myöntää Venäjän hallitukselle, enempää kuin Suomen senaatille. Varsinkin tarkoitettun väliaikaisen järjestelyn voimassaoloaikana vaatii maan menestyksen valvominen, ettei kansaneduskuntaa voida hajoittaa millään eduskunnan ulkopuolelta lähtevällä määräyksellä. Sen sijaan on toistaiseksi, kunnes Suomen uusi hallitusmuoto on säädetty, jätettävä eduskunnan itsensä käytettäväksi oikeus tarpeen vaatiessa Valtiopäiväjärjestyksen 18 §:n mukaisesti määrätä uudet vaalit toimitettaviksi.

Venäjän hallitusvallalle myönnettävä veto-oikeus senaatin päätösvaltaan siirrettävissä asioissa ulottuisi Valiokunnan ehdotuksen mukaan sellaisiin senaatin päätöksiin, joiden kenraalikuvernööri ja Venäjän hallitusvalta katsovat loukkaavan Venäjän etuja taikka Venäjän kansalaisten tahi laistosten oikeuksia Suomessa taikka Venäjän ja Suomen välistä oikeussuhdetta. Säännös tästä sisältyy lakiehdotuksen 4 §:ään. Valiokunnan mielestä olisi vain tarpeetonta ja hankalaa monimutkaisuutta, että Venäjän hallituksen tarkastettavaksi lähetettäisiin, kuten esityksessä käytetty sana-



muoto näyttää tarkoittavan, sellaisetkin senaatin päätökset, joiden Venäjän hallituksen nimittämä kenraalikuvernööri tosin voi katsoa Venäjän etuja koskevan, vaikka ei ensinkään niitä loukkaavan. Samoin on Suomessa olevia Venäjän kansalaisia tai laitoksia koskevissa asioissa tarpeetonta viivytystä senaatin päätöksen voimaanastumista sen jälkeen kuin kenraalikuvernööri on ilmoittanut, ettei hän katso näiden oikeuksia sen kautta loukattavan.

Kun senaatin päätös saatetaan Venäjän hallitusvallan tietoon, on Suomen hallituksen hoidon kannalta tärkeää, ettei sen kautta asiain ratkaisu viivästy tarpeettoman kauvan. Sen vuoksi Valiokunta pitää tarpeellisenä ehdottaa lakiin kohtuullisen määräajan Venäjän hallituksen mielipiteen ilmoittamista varten. Tärkeää on myöskin, että Venäjän hallitusvalta, milloin se vastustaa senaatin päätöstä, ilmoittaa, miten ja missä kohdin se katsoo päätöksen loukkaavaksi, jotta senaatti tietäisi mitä näkökohtia asiaa järjestettäessä on huomioon otettava.

Venäjän hallitusvallalle myönnettävää veto-oikeutta ei kuitenkaan kohtuudella voida vaatia ulotettavaksi kaikkiin senaatin toimivallan piiriin siirrettäviin asioihin. Myöskin esityksen perusteluissa on lueteltu joukko Suomen asioita, jotka tulisivat olemaan senaatin lopullisesti ratkaistavia. Sellaisina on mainittu tulo- ja menoarvion vahvistaminen sekä varojen myöntäminen sen yli, kirkolliskokouksen päätösten vahvistaminen, kysymykset uusista yleisistä laitoksista ja virastoista, eläkkeiden ja armolahjojen myöntäminen, armahdusoikeus, virkanimitykset sekä yliopistoa koskevat asiat.

Valiokunnan mielestä olisi lakiin otettava nimenomainen määräys siitä, että näissä asioissa senaatin päätöksestä ei ole tarpeen pyytää kenraalikuvernöörin lausuntoa taikka saattaa päätöstä Venäjän hallitusvallan tietoon. Saman määräyksen alaisiksi olisi saatettava vero- ja tulliasiat sekä valtionomaisuuden hallintoa koskevat kysymykset, jotka ovat oleellisessa yhteydessä tulo- ja menoarvion vahvistamisen kanssa. Kuitenkin ovat kysymykset uusien tai

korotettujen tullien asettamisesta Venäjältä Suomeen tuotaville tavaroille sen luontoisia, että niistä olisi hankittava kenraalikuvernöörin lausunto. Kohtuullista on jättää Suomen valtioelimien vapaasti päätettäviksi myöskin työväenlainsäädäntöasia sekä koululaitosta, lukuunottamatta venäläisiä kouluja, koskevat asiat.

Edellä esitetyn nojalla Valiokunta kunnioittaen ehdottaa,

*että Eduskunta hyväksyisi Venäjän Välikaisien Hallituksen esittämän lakiehdotuksen näin kuuluvana:*

## Laki

**erinäisten asiain siirtämisestä Suomen senaatin ja kenraalikuvernöörin ratkaistavaksi.**

*Täten säädetään: Kunnes kysymys Venäjän ja Suomen välisestä oikeussuhteesta tulee Eduskunnan päätöksen mukaisesti ratkaistuksi taikka muuten Eduskunnan myötävaikutuksella toisin säädetään, määrätään täten Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty Valtiopäiväjärjestyksen 60 §:n säätämässä järjestyksessä, seuraavaa:*

### 1 §.

Suomen senaatin talousosaston lopullisesti ratkaistavaksi siirretään, *alempana tässä laissa mainituilla rajoituksilla ja ehdoilla*, ne Suomen asiat, jotka keisari ja suuriruhtinas tätä ennen voimassaolleiden säännösten mukaan on ratkaissut Suomen lainsäädännön ja hallinnon järjestyksessä (*poist.*).

### 2 §.

*Venäjän hallitusvalta nimittää kenraalikuvernöörin ja hänen apulaisensa, sekä hyväksyy Suomen senaatin talousosaston esityksestä virkaan ministerivaltiosihteerin ja hänen apulaisensa (poist.).*



## 5 §.

*Kenraalikuvernöörin lausunnon hankkiminen ja asian esittäminen Venäjän hallitusvallalle ei ole tarpeen, kun ovat kysymyksessä*

*tulo- ja menoarvion vahvistaminen sekä varojen myöntäminen sen yli;*

*vero- ja tulliasiat, lukuunottamatta kysymyksiä uusien tai korotettujen tullien asettamisesta Venäjältä tuotaville tavaroille;*

*valtionomaisuuden hallintoa koskevat asiat;*

*kirkolliskokouksen päätösten vahvistaminen;*

*yliopistoa ja koululaitosta, lukuunottamatta venäläisiä kouluja, koskevat asiat;*

*työväenlainsäädäntöasiat;*

*kysymykset uusista yleisistä laitoksista ja virastoista;*

*virkanimitykset;*

*eläkkeiden ja armolahjojen myöntäminen; sekä armahduksen myöntäminen.*

---

Valiokunta ehdottaa,

*että Eduskunta päättäisi julistaa asian kiireelliseksi.*

Helsingissä 29 päivänä kesäkuuta 1917.

---

Asian käsittelyyn ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Y. Mäkelin, jäsenet Ingman, Alkio, Estlander, Hultin (osittain), Karhinen (osittain), Kurkinen, Kuusinen, Nevanlinna, Pennanen, Rantanen, F., Repo, Retulainen, Tuomi ja Viik, K. H. sekä varajäsenet Kujala, Nurmela (osittain), Ståhlberg, Suosalo, Tirkkonen (osittain) ja Watanen.

---

## Vastalauseita.

### I.

Valiokunnan mietintö perustuu siihen katsantotapaan, että sen jälkeen kuin keisarinvaltaa Venäjällä ei ole, Suomen hallitsijan valta Suomen sisäisissä asioissa ei ole Venäjän korkeimmalla hallitusvallalla. Olemme jo aikaisemmin esittäneet mielipiteenämme, että sen yhdistyksen johdosta, missä Suomi vuodesta 1809 lähtien on Venäjän kanssa, on se hallitusvalta, joka tämän maan lakien mukaan kuuluu hallitsijalle, tunnustettava olevan Venäjän korkeimman hallitusvallan haltijan käytettävänä, vaikka hallitusmuodon muutos Venäjällä tekeekin tarpeelliseksi Suomen ja Venäjän välien uudestaanjärjestämisen Suomen eduskunnan myötävaikutuksella.

Mainitun katsantokantansa mukaisesti Valiokunta käsittää laatimansa lakiehdotuksen luonteeltaan sopimukseksi, jonka Venäjän Väliaikainen Hallitus hyväksyy Venäjän puolesta ja Eduskunta Suomen puolesta. Tähän „sopimuskirjaan” on kuitenkin otettu tärkeitä määräyksiä useista puhtaasti sisäisistä Suomen asioista, osaksi sellaisistakin, joista on säännöksiä Valtiopäiväjärjestyksessä, kuten valtiopäiväin kokoonkutsumisesta ja lopettamisesta, uusien vaalien määräämisestä ja eduskunnan hajaantumisesta, Suomen senaatin nimittämisestä, vastuunalaisuudesta eduskunnalle ja eroamisesta. Tämä on mielestämme sekä luonnotonta että vaarallista. Valiokunnan ehdotusta tässä kohden täytyy sitä enemmän valittaa, kun Hallituksen puheenalaisen esityksen mukaan ei Valtiopäiväjärjestyksen enempää kuin muiden-



kaan Suomen perustuslakien muuttamiseen yleensä tarvittaisi muuta kuin Suomen eduskunnan ja senaatin yhtäpitävä päätös.

Valiokunnan enemmistön mielestä korkein hallitusvalta, mikäli se tulisi toimimaan Suomen asioissa, tekisi sen Venäjän eikä Suomen hallituksena. Tämä tietäisi arveluttavaa luopumista siitä Suomen autonomian pääperusteesta, ettei Venäjän hallitusvalta ole oikeutettu käyttämään julkista valtaa Suomen sisäisissä asioissa. Valiokunnan enemmistön kanta on sitä arveluttavampi, kun Venäjän hallituksen asiana olisi nimittää Suomen siviilihallinnon korkein päällikkö, maan kenraalikuvernööri, joka puolestaan nimittäisi senaatin talousosaston jäsenet. Kaiken julkisen vallan lähteenä Suomessa, mikäli se ei kuulu eduskunnalle, tulisi siten olemaan Venäjän korkein hallitusvalta.

Sitä vastaan, että käsiteltävänä olevaa esitystä Valiokunnan mietinnössä mainitaan Venäjän Hallituksen esitykseksi, on myöskin pantava vastalause. Itse esityksessäkään ei sitä esitetä Venäjän hallitusvallan antamaksi, ja ainoastaan Suomen hallitusvaltaa käyttävän hallituksen esityksenä se voidaan laillisesti ottaa ja on otettava Valtiopäiväjärjestyksen mukaan käsiteltäväksi. Suomen sisällisen itsenäisyyden kannalta on sekä nykyään että tulevaisuuden varalta erittäin tärkeätä, ettei Suomen eduskunnan puolesta käydhä hälventämään periaatteellista eroa Suomen hallitusvallan ja Venäjän hallitusvallan välillä.

Mitä tulee niihin tämän lakiehdotuksen puitteiden ulkopuolella oleviin säännöksiin, jotka Valiokunnan enemmistö on siihen ottanut, ovat ne asialliselta sisällöltäänkin sellaisia, ettemme voi niitä hyväksyä. Niistä mainittakoon erityisesti: säännös, että senaatin talousosaston jäsenet ovat nimittettävät henkilöistä, jotka eduskunta tai eduskunnan valtuuttama valiokunta esittää, minkä ehdotuksen Eduskunta käsiteltäessä Hallituksen esitystä erinäisten valtiopäivätöitä koskevain säännösten muuttamisesta ja täydentämisestä hylkäsi; säännös, että eduskunta päättää istuntojensa lopettamisesta, joka voi johtaa siihen, että eduskunta on koolla

vaikka koko vuoden; sekä säännös, että eduskunta itse toistaiseksi käyttää oikeutta Valtiopäiväjärjestyksen 18 §:n mukaisesti määrätä uusien vaalien toimittamisesta ja eduskunnan hajaantumisesta, joka säännös — yhdessä määräyksen kanssa, että senaatin talousosaston jäsenten, jos eduskunta lausuu senaatille epäluottamuksensa, tulee erota — tekee mahdottomaksi hallitukselle, milloin erimielisyyksiä syntyy eduskunnan kanssa, vedota valitsijain ratkaisuun.

Mitä taas tulee Valiokunnan enemmistön ehdotuksen 4 ja 5 §:ssä oleviin säännöksiin, niin on arveluttavaa luetella ne asiat, jotka eivät voi tulla korkeimman hallitusvallan käsiteltäviksi, koska sellainen käsittely silloin tulee esiintymään yleisenä sääntönä eikä niinkuin esityksen mukaan poikkeuksena.

Tosin esityksenkin lakiehdotus antaa aihetta muistutuksiin. Varsinkin on ehdotuksen 1 §:ssä käytetty sanontatapa: „jotka koskevat Venäjän etuja”, niin epämääräinen, että korkeimman hallitusvallan oikeutta ratkaista Suomen asioita voidaan, vedoten siihen, laajentaa Suomelle turmiollisella tavalla. Aivan välttämätöntä on sentähden, että lähitulevaisuudessa lainsäädäntötoimenpitein määrätään, mitkä asiat ovat mainittua laatua. Myöskin kysymys, mitkä asiat koskevat Venäjän ja Suomen välisiä oikeussuhteita tahi niistä johtuvia asioita taikka Venäjän kansalaisia ja laitoksia, kaipa lähitulevaisuudessa määrittelyä ja rajoittamista lainsäädäntötietä.

Toiselta puolen esityksen lakiehdotus tietää suuriarvoista sekä periaatteellista että käytännöllistä Suomen itsemääräämisoikeuden laajentamista, kun sen kautta säännöksi tehdään, että Suomen lainsäädäntö- ja hallintoasiat, joista kaikki tärkeimmät nykyään lopullisesti päätetään maan rajojen ulkopuolella, tästä lähtien ovat Suomen kotimaisten valtioelinten ratkaistavat. Täten tarjona oleva Suomen valtiosäännön kehittäminen on varmasti saavutettavissa, jos esitys hyväksytään semmoisenaan, mutta voi joutua vaaraan, jos esitykseen tehdään muutoksia, varsinkin niin pitkälle meneviä, kuin Valiokunnan ehdottamat ovat.



Näin ollen mielestämme Hallituksen esityksessä ehdotettu puheenalaisen asian väliaikainen järjestely on senlaatuinen, että siihen Suomen puolelta voidaan ja tulee nykyoloissa suostua, ja saamme siis kunnioittaen ehdottaa,

*että Eduskunta päättäisi hyväksyä Hallituksen esityksen muuttamatta.*

**Lauri Ingman.**

**E. Nevanlinna.**

**H. Repo.**

**Alfred Retulainen.**

**K. J. Ståhlberg.**

Niillä perusteilla, jotka edelläolevassa vastalauseessa neljännestä kappaleesta alkaen esitetään, yhdyn vastalauseen ponteen.

**Pekka Pennanen.**

---

## II.

Koska en ole voinut yhtyä Valiokunnan kanssa siitä, min-kälaiseksi olisi muodostettava laki ja mietinnön perusteet siitä Hallituksen esityksestä, joka sisältää ehdotuksen laiksi erinäisten asiain siirtämisestä Suomen senaatin ja kenraalikuvernöörin ratkaistaviksi, pyydän saada esittää eriävän mielipiteeni.

Hallituksen esitys tarkoittaa nimenomaan, kuten lakiesityksen johdellauseessa sanotaankin, väliaikaista hallintosuhteen järjestelyä Venäjän ja Suomen välillä. Venäjän Väliaikaisen hallituksen valtuudet, mikäli niitä Suomessa tunnetaan, eivät edes riittäne Suomen ja Venäjän välisten suhteiden lopulliseen järjestämiseen. Tätä väliaikaista asiain järjestelyä on Suomen taholta katsottu kipeään tarpeen vaatimaksi, koska ilman sellaista vallitsee vaikeuksia synnyttävä, laissa määrittelemätön epämääräisyyden tila. Suomen Senaatti onkin, tietääkseni, toiminut Suomen yleisen pyrkimyksen toteuttajana saadakseen aikaan tällaista väliaikaista järjestelyä tarkoittavan lakiesityksen.

Hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus ei ole kuitenkaan, minun mielestäni, väliaikaistakaan järjestelyä varten täysin tyydyttävä, varsinkaan siinä, että se aivan määrittelemättä jättää kenraalikuvernöörin harkinnasta riippuvaksi mikä esiteltävä asia milloinkin katsotaan koskettavan Venäjän etuja. Tämä määritelmä, joka jättää kaikkien esiteltävien Suomen asiain päätäntöön saamisen riippumaan kenraalikuvernöörin harkinnasta, siis yksityisen tulkinnan miellivallasta, on ajan pitkään aivan luonnoton ja tulee varmaan heti osottautumaan käytännössä suuria vaikeuksia synnyttäväksi. Se on sitä paitsi suuressa ristiriidassa sen yleisperiaatteen kanssa, joka tämän Hallituksen esityksen antamisella



tunnustetaan, että *Suomen asiat on Suomessa ratkaistava*. Kun Valiokunta siis pyrkii tässä suhteessa panemaan lakiehdotukseen määräyksiä, joiden kautta tämä epämääräinen suhde säännösteltäisiin, se kyllä on ymmärrettävissä. Mutta Valiokunnan koe on tässä suhteessa niin epäonnistunut, että se uhkaa saattaa koko lakiehdotuksen mahdottomaksi. Pyydän tässä suhteessa huomauttaa vain muutamista kohdista.

2 §:ssä esittää Valiokunta säädettäväksi, että Suomen senaatin talousosaston jäsenet tulisi eduskunnan tai sen valtuuttaman valiokunnan esittää. Kun parlamenttisen hallituksen kokoonpano on usein mitä monimutkaisin ja vaikein suoritettava, tuntuu aivan mahdottomalta, että eduskunta tai sen asettama valiokunta voisi tällaisen tehtävän suorittaa siten, että hallitukseen todella tulisi sellaisia henkilöitä, jotka riittäväillä edellytyksillä voisivat tämän tehtävän suorittaa. Menetelmä kaiken todennäköisyyden mukaan johtaisi säännöllisesti siihen, että hallituksella ei voisi olla mitään itsenäisyyttä, vaan toimittaisi se vain kansliatehtäviä saamiensa määräysten mukaan. Näin heikko hallitus olisi käsitykseni mukaan onnettomuus maalle.

3 § ei edes kuulu tämän lain piiriin. Sen sisältämä säädös valtiopäiväin lopettamisesta ja eduskunnan itsensä hajottamisesta voisi johtaa arveluttaviin väärinkäytöksiin, m. m. valtiopäiväin kokovuotiseen koossaoloon y. m. Kun tällainen menettely jo valtiotaloudenkin kannalta on pelättävä, on se vielä epäilyttävämpi eduskunnan kokoonpanoon nähden, joten koko pykälä sellaisenaan sisältää voimaan tulleen vaaran valtioelämällemme.

5 §:ään otettu luettelo niistä asioista, joista ei tarvita kenraalikuvernöörin lausuntoa, muuttaa periaatteellisesti tämän lakiehdotuksen luonnetta Suomelle epäedullisemmaksi. Hallituksen esityksen tarkoituksena on kuitenkin siirtää Suomen senaatin ratkaistaviksi kaikki ne asiat, jotka Keisari ja Suuriruhtinas tätä ennen voimassa olleiden säännösten mukaan on ratkaissut. Poikkeuksen muodostavat vain Venäjän etuja, Suomen ja Venäjän välistä oikeussuhdetta ja eräitä muita koskevat asiat. Valiokunta on nyt kuitenkin ryhtyes-

sään luettelon tekoon niistä asioista, joita ei ole kenraalikuvernöörille esitettävä, joutunut siihen, että tämän lain mukaan kaikki muut asiat on kenraalikuvernöörille esitettävä! Tämä on virhe, joka tekee Valiokunnan laatiman lakiehdotuksen paljon huonommaksi, kuin Hallituksen esitys, varsinkin, koska Venäjän etujen kannalta tapahtuva harkintaoikeus on edelleen 5 §:n mukaan jääpä kenraalikuvernöörille. Luettelo olisi ehdottomasti ollut tehtävä vain niistä poikkeusasioista, jotka on alistettava kenraalikuvernöörin ja Venäjän hallituksen harkintaan. Silloin oltaisiin oikealla tolalla.

Valiokunnan perusteluissa esiintyy monta ristiriitaista ja hämää kohtaa, joista on vaikea tietää, mitä niillä tarkoitetaan. Eräät niistä voivat antaa aihetta hyvinkin eriäviin tulkitsemisiin. Niinpä mietinnössä puhutaan esityksestä, jonka on antanut Venäjän Väliaikainen Hallitus. Sellaista esitystä ei Eduskunnalle eikä myöskään Valiokunnalle, ole annettu, vaan Hallituksen esitys, jonka on toimittanut Suomen Senaatti.

Valiokunta on perustelujen viidennessä kappaleessa valmis myöntämään „Venäjän hallitukselle” laajan veto-oikeuden m. m. siinä suhteessa, ettei loukata „Venäjän ja Suomen välistä oikeussuhdetta”. Mutta heti seuraavassa lauseessa on Valiokunta valmis ilman mitään perustelua lausumaan: „Sitävastoin Valiokunnan käsityksen mukaan ei voida myöntää Venäjän Hallitukselle oikeutta olla Suomen korkeimpana hallitusvaltana.”

Joutuu kysymään: minkälainen tämän tulkinnan mukaan on Venäjän ja Suomen välinen *oikeussuhde*, jonka *loukkamattomuuden* takaamisesta Valiokunta kuitenkin tahtoo mennä takuuseen?

Perustelujen neljännessä kappaleessa lausutaan yhdellä ainoalla lauseella ilmi Suomen kansan toivo valtiollisen itsenäisyyden oikeudesta. Tämä ajatus, johon luullakseni on tarkoitettu kuitenkin sisällyttää kauas kantava pyrkimys, on tuotu esiin niin syrjäisenä ja varovaisessa muodossa, että sen perusteella on melkein mahdotonta päästä selvyYTEEN siitä, että se sisältää tällä hetkellä yhden meidän valtiollisten pyrkimyksiemme ydinajatuksen.



Minun mielestäni Suomella olisi velvollisuus esiintyä tulevaisuuspyrkimyksiinsä nähden Venäjän edessä täysin avonaisin katsein. Valtiolliseen vapauteen pyrkiminen on nykyhetkellä yksityisten kansalaisten ja laajojen kansankerrosten sisäisten pyrkimysten pyhin asia. Jos ei Suomen kansa tällaisella hetkellä ajattelisi omaa täysi-ikäisyyttään, olisi se luonnoton ilmiö, joka osottaisi sitä, että Suomessa on kansallistunne jo väsähtänyt ja kansa aikansa elänyt. Kun on kysymys kansasta, jonka kahleet Venäjän vallankumous jo on katkonut, olisi suorastaan arvotonta, ellei Suomen puolelta tänä aikana katsottaisi itseään pakotetuksi ilmaisemaan, että täällä kansa epäröimättä pyrkii nyt siihen, että Suomi saa sellaisen valtiollisen vapauden, joka ei enään joudu tuuliajolle toisen hallitsevan valtion satunnaisten hallitussuuntien mielivallan varassa.

Valtiolliseen vapauteen pyrkimystämme ei Suomella ole mitään syytä esittää kierossa ja peitetyssä muodossa, kuten se esiintyy tässäkin valiokunnan mietinnössä. Sitä vastoin olisi lausuttava avonaisesti ja rehellisesti julki se, minkälaista valtiollista asemaa Suomi nyt pitää pyrkimystensä päämääränä.

Mutta koska Venäjän Väliaikaisella Hallituksella ei, ymmärtääkseni, tämän asian lopullisen ratkaisun kanssa ole mitään asiallista tekemistä, ei meidän ole tässä väliaikaisessa järjestelyssä syytä vaikeuttaa sen tehtävää, vaatimalla siltä sellaista, joihin sen valtuudet eivät ulotu.

Kun molemminpuoliselle asiain järjestelylle on kuitenkin tärkeätä, että sellainen väliaikainen laki, jota hallituksen esitys tarkoittaa, saadaan aikaan, rohkenen kunnioittaen ehdottaa,

*että Eduskunta hyväksyisi Hallituksen esityksen muuttamatta.*

**Santeri Alkio.**

Tähän yhtyy:

**Kalle Nurmela.**

## III.

Esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen merkitys on ilmeinen. Se Suomen sisäisten asiain lopullinen ratkaisuoikeus, joka täten periaatteellisesti tunnustetaan maan omalle hallitukselle, on johdonmukainen seuraus siitä, että korkein hallitusvalta ei enään ole monarkkisen henkilön hallussa. On tunnettua, että esitys, joka on syntynyt Suomen puolelta tehdystä aloitteesta, on niiden monessa suhteessa toisistaan eroavain käsitysten yhteensovituksen tulos, joita tässä asiassa on ollut suomalaisella ja venäläisellä taholla. Mikäli mahdollista olisi Eduskunnan hyväksyttävä tämä esitys suuremmista muutoksista.

Valiokunta, jonka yleiseen lausuntoon nähden, mikäli se koskee Suomen ja Venäjän välistä suhdetta, viittaa siihen vastalauseeseen, jonka olen liittänyt Valiokunnan Talousvaliokunnalle esityksen n:o 1:n johdosta lähettämään kirjelmään, ja täysi-istunnossa toukokuun 11 p:nä antamaani lausuntoon, on kuitenkin tehnyt esityksen lakiehdotukseen pitkällemeneviä muutoksia. Toiset niistä ovat parannuksia, jotka olisivat omiaan laajentamaan ja turvaamaan maan oikeutta. Mutta enimmäksi osaksi ne kuitenkin ovat sellaisia, ettei niitä saata hyväksyä, koska niiden hyväksyminen perustuisi kestävämmiin edellytyksiin eivätkä liioin sinänsäkään olisi valtioelämällemme ja sen kehitykselle hyödyllisiä.

Valiokunta on yrittänyt antaa asetusehdotukselle jonkinlaisen Venäjän hallituksen ja Suomen eduskunnan välisen sopimuksen eli niinmuodoin valtioperuskirjan luonteen. Tämä tulee näkyviin paitsi sanoista „Venäjän hallitusvalta”, joka on pantu esityksen käyttämään „korkein hallitusvalta”-sanojen sijaan (nimittäin Suomen korkein hallitusvalta), eri-



tyisesti myös 6 sivulla olevasta ponnesta. Valiokunta tunnustaa niinmuodoin Venäjän hallitusvallalle oikeuden nimittää kenraalikuvernööriä ja hänen apulaisensa, jolloin kenraalikuvernööri vuorostaan nimittää senaatin talousosaston jäsenet eli siis Suomen korkeimman hallituksen. Täten hyväksyttäisiin myös se kaksoisasema, joka kenraalikuvernöörillä tosiasiallisesti on ollut toiselta puolen suomalaisena virkamiehenä ja toimeenpanevan siviilihallinnon päällikkönä, toiselta puolen „valtakunnanvallan” edustajana, mikä kaksoisasema ei ole ollut maalle hyödyllinen. Voimassaoleva oikeus, jonka kannalle esitysikin on asettunut, sisältää, niin kuin tunnettu, että julkisen toimivallan käyttö Suomen virkamiesten nimittämiseen kuuluu sille, joka Suomen valtiolainmääräyksen mukaan käyttää korkeinta valtaa valtiossa.

Yleensä saattaa syystä panna kyseenalaiseksi, sisältyisikö siihen, että Suomen valtio-oikeus yhdistetään valtioperuskirja-käsitteeseen, kaikissa oloissa toivottavaa muutosta tai toisiko se lainkaan mukanaan parannusta Suomen asemaan. Joka tapauksessa olisi siinä kohdin kuitenkin saatava selväksi, mitkä asiat luonteensa mukaisesti voidaan tällaiseen valtioperuskirjaan ottaa, mitkä eivät kuulu siihen. Minkäänlaista sellaista katsausta ei tätä nykyä ole olemassa. Johdonmukainen seuraus valtioperuskirja-aatteesta on myös, että mitä sellaisella sopimuksella säädetään, ei voida muuttaa kumpaisenkin asianosaisen suostumuksetta. Sen menettelyn arveluttavuudet, johon Valiokunta on ryhtynyt, käyvät silminnähävästi ilmi siitä, että lakiehdotukseen sisältyvät määräykset koskevat asioita, jotka ovat luonteeltaan Suomen sisäisiä asioita, joihin Valiokunta on vielä lisännyt toisia, erittäin tärkeitä asioita, jotka niinkään ilmeisesti eivät sinne kuulu.

Niinpä Valiokunta on esimerkiksi 3 §:ään ottanut V. J:tä koskevia muutoksia. Paitsi mitä koskee ehdotusta, että Eduskunta kokoontuisi itsestään vuosittain määräaikana, josta Eduskunta päättäneen toisessa yhteydessä, eivät muutokset myöskään ole toivottavia tahi hyväksyttäviä. — Samanlaatuista ovat 2 §:ään otetut muutokset.

Jos oleellisia muutoksia on näin ollen esitykseen tehty, on siihen sen sijaan jätetty yksi säännös, joka etukädessä olisi ollut siitä poistettava, nimittäin, että asiat, jotka koskevat m. m. „Venäjän etuja”, on alistettava korkeimman hallitusvallan ratkaistaviksi. Paitsi että, niinkuin yllä on huomautettu, viimeksi mainitut sanat on vaihdettu sanoiksi „Venäjän hallitusvalta”, on Valiokunta vain pannut sanojen „asiat, jotka koskevat Venäjän etuja” sijaan „päätökset, jotka loukkaavat Venäjän etuja”. Mitä muutokseen tulee ensiksi-mainituissa suhteissa, soveltuu siihen mitä edellä on sanottu; „koskea”-sanana vaihtaminen „loukata”-sanaksi on itse asiassa merkityksetön. Valiokunnankin ehdotukseen siis jää määräys „Venäjän eduista” ja asetusehdotuksen hyväksyminen sisältäisi siis Suomen puolelta annetun tunnustuksen, että sen asiain ratkaisu, silloinkin kuin ne riidattomasti ovat sen sisäisiä asioita, saataisiin tehdä Venäjän eduista riippuviksi.

Sellainen tunnustus kuin tämä olisi kuitenkin erinomaisen periaatteellista laatua ja siihen voitaisiin maamme vahingoksi vast’edeskin vedota. Kokemus on kuitenkin osoittanut, että niin kauan kuin Suomi on yhdistettynä Venäjään, Suomen täytyy välttämättömästi pitää kiinni siitä, että Venäjän vaikutusvalta Suomen asiain ratkaisuun voi kohdistua vain siihen, mikä koskee näiden maiden välistä oikeussuhdetta.

Valiokunta on tosin tehnyt sen muutoksen, että vahvistusoikeus asioissa, jotka lykättäisiin korkeimman hallitusvallan ratkaistaviksi, on vaihdettu kielto-oikeuteen. Mutta tämä kielto-oikeus on kuitenkin ehdoton ja tulos siitä olisi suurin piirtein katsottuna todellisuudessa sama. Epäsuotuisissa oloissa saattaisi seuraannollisesti tapahtua pysähdys suurilla aloilla lainsäädäntöä. Että Valiokunnan muutosehdotuksen johdosta tämä kielto-oikeus tunnustetaan Venäjän hallitukselle, ei monarkille Suomen oikeuden mukaan kuuluvan vallan väliaikaisena käyttäjänä, vaan vieraan valtion (Venäjän) hallituksena, ei suinkaan tee asianlaitaa paremmaksi.



Vaikka laki, niinkuin sen alkulauseessa sanotaan, saisi vain tilapäisen luonteen ja olisi voimassa ainoastaan toistaiseksi, on kuitenkin sen voimassaoloaika nykyään vallitsevissa arvaamattomissa oloissa aivan epävarma.

Kun sitäpaitsi minun mielestäni Eduskunnan ei pidä antaa edes väliaikaискаudeksikaan sitä tunnustusta, että Venäjän edut saavat olla määräävinä Suomen asioita ratkaistaessa, esitän kunnioittavasti, samalla kuin katson esityksen muilta kohdiltaan voitavan hyväksyä.

*että esityksen lakiehdotuksen 1 ja 3 §:stä poistettaisiin sanat „Venäjän etuja”.*

Sen ohessa ehdotan, että Valiokunnan 6 sivulla oleva ponsi, joka Valiokunnan sille antamassa muodossa on vastoin V. J:tä, tulisi kuulumaan:

*että Eduskunta on hyväksynyt Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen näin kuuluvana:*

Helsingissä 29 p:nä kesäkuuta 1917.

**Ernst Estlander.**

---

Helsingissä, Suomen Senaatin kirjapainossa, 1917.