



## KESKUSTELUA

AKI RASILAINEN

### Autonomia ja yleisvaltakunnallinen lainsäädäntö

**Valt.lis., oik.kand. Aki Rasilainen ottaa vielä kerran kantaa autonomiaan ja yleisvaltakunnalliseen lainsäädäntöön (ks. HAik 4/1999, s. 359–362).**

■ *Osmo Jussilan* mukaan historia on monimuotoisempaa kuin ”jäykät juridiset kategoriat”. Toisaalta hänen mukaansa tutkijoiden on itse määriteltävä käyttämänsä käsitteet. Käsitteet kuten ”valtio” tai ”lainsäädäntö” voivat johdonmukaisuudessaan olla jähkkiä, mutta sellaisina niiden tarkoituksena on luoda selkeyttä ajatteluun ja historian moninaisuuteen, johon tutkija puolestaan ei voi vedota tukeakseen epäjohdonmukaista argumentointia. Tutkimuksessa tärkeitä ovat juuri käsitteiden määrittelyt: mitkä ovat ne todellisuuden tunnusmerkit, joita käsitteillä koetetaan hallita? Jussila tarjoaa yleisvaltakunnallisen lainsäädännön käsitteen tunnusmerkistöksi nyt yksinkertaisesti sitä, että lait koskivat molempia maita. Lait nyt voivat koskettaa eri maita niin monella tavoin. Tämä on aivan liian väljä määritelmä. Jussila on kirjoituksissaan kyllä käyttänyt täsmällisempiäkin määritelmiä. Hän lienee yleisvaltakunnallisen lainsäädännön käsitteen käyttöyhteyksistä päätellen tarkoittanut sillä: (1) samansisältöisiä suomalaisia ja venäläisiä lakeja ja (2) yleisval-

takunnallisia etuja koskeneita suomalaisia lakeja niiden sisällöstä riippumatta.<sup>1</sup> Nämä kriteerit ovat itse asiassa peräisin helmikuun manifestista sen perussäännösten 2. kohdasta.<sup>2</sup> Nämä kriteerit täyttävät lait oli määrä säätää manifestissa positivoidussa yhtenäistetyssä menettelyssä.

Nyt on tarkasteltava, mitä oli voimassa tällaisten lakien säätämiseksi ennen helmikuun manifestia. Siteeramani Jussilan vuoden 1991 tekstin mukaan tällaisetkin lait olisivat syntyneet Suomessa ja Venäjällä muodollisesti erillisissä menettelyissä. Nyt Jussila kuitenkin on kiistänyt pätevyden vuoden 1991 tekstiltään. Tämä on vahinko, sillä olisin ollut valmis allekirjoittamaan tuon tekstin. Siinä asia on oikein ja ytimekkäästi ilmaistu. Hänen todollisena tarkoituksenaan on nyt sitten kuitenkin vastoin tuota tekstiään väittää, että Suomessa oli voimassa yleisvaltakunnallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädettyjä lakeja jo ennen helmikuun manifestia ts. yleisvaltakunnallista lainsäädäntöä myös muodollisessa merkityksessä. Hänen mukaansa nämä aikaisemmat yleisvaltakunnalliset lait oli valmisteltu ja säädetty venäläisissä orgaaneissa ja ainoastaan promulgoitu eli julkaistu suomalaisessa järjestyksessä. Jussila on kuitenkin toisissa yhteyksissä antanut erityisesti ministerivaltiosihteerin roolista ja tehtävistä

1. *Osmo Jussila*, Nationalismi ja vallankumous venäläis-suomalaisissa suhteissa 1899–1914, Historiallisia tutkimuksia 110 (Helsinki 1979), s. 30–38; *Osmo Jussila*, ”Helmikuun manifesti osana Venäjän ja Suomen valtiokemitystä”, Kirkko ja politiikka. Juhlakirja professori Eino Murtorinteen täyttäessä 60 vuotta 25.11.1990 (Helsinki 1990), s. 376.

2. Suomen Asetus-Kokoelma No 3/1899.

tä tässä suomalaisessa järjestyksessä aivan toisenlaisen kuvan.

Puhuessaan aikaisemmista yleisvaltakunnallisten lakien säätämisyjärjestyksistä Jussila on viitannut vuosien 1826 ja 1891 järjestyksiin. Jos Venäjän viranomaiset halusivat, että myös Suomessa saatettaisiin voimaan jokin Venäjällä annettu tai valmisteltu laki, heidän tuli valtiosihteerinviraston vuoden 1826 ohjesäännön mukaan kääntyä asiassa Suomen (ministeri)valtiosihteerin puoleen, joka katsoi, oliko laki sovelias Suomessa voimaan saatettavaksi ja sopusoinnussa sen lakien kanssa, ja mikäli niin oli, hän esitteli keisarille erityisen käskyn sen voimaan saattamisesta ja julkaisemisesta Suomessa. Vuonna 1891 järjestelmää täydennettiin määräyksellä, että mikäli jokin suomalainen lakiesitys kosketti yleisvaltakunnallisia etuja, ministerivaltiosihteerin oli ennen keisari-suuriruhtinaalle esittelyä hankittava lausunto asianomaiselta venäläiseltä ministeriltä. Jussilan mukaan nämä järjestelmät ”jättivät Suomen ministerivaltiosihteerin ratkaistavaksi sen, mikä oli yleisvaltakunnallinen asia”, mikä asiantila herätti venäläisessä osapuolella tyytymättömyyttä.<sup>3</sup> Tämä Jussilan alkuperäinen havainto on mielestäni oikea: ministerivaltiosihteerillä oli toimivalta harkita sekä venäläisten lakien voimaansaattamisedellytyksiä Suomessa että suomalaisten lakien mahdollista yleisvaltakunnallista ulottuvuutta. Nyt Jussila kuitenkin sijoittaa ministerivaltiosihteerinkin vain lenkiksi venäläisissä orgaaneissa valmisteltujen ja säädettyjen lakien automaationluontoisessa promulgaatiossa Suomessa.

Erimielisyytemme kiteytyy nyt ensinnäkin siihen, ovatko kuvatut vuosien 1826 ja 1891 järjestelmät erillisten lakien säätämisyjärjestyksiä vai yleisvaltakunnallisten lakien säätämisyjärjestyksiä helmikuun manifestin tarkoittamassa merkityksessä. Mielestäni Jussilan kuvaamat menettelyjärjestykset ovat osa erillisten lakien järjestelmää, koska niissä otettiin tarkasti huomioon Suomen lainsäädäntöautonomia niin, ettei mikään valtakunnanlaki ollut suoraan sovellettavissa Suomessa ilman *suomalaisten orgaanien erillisiä säätämistä- tai voimaansaattamistoimia*. Suomen lainsäädäntöautonomia tar-

koitti, että Suomen kansalaisia velvoittavien säädösten säätämiseksi oli olemassa Suomen omat lainsäädäntöorganit (suuriruhtinas, ministerivaltiosihteerin, säädetyt ja senaatti), jotka valmistelivat, säätivät ja julkaisivat suomalaisia säädöksiä tai saattoivat Suomessa voimaan venäläisperäisiä säädöksiä. Tässä yhteydessä on syytä tähdentää, että lakien (1) valmistelu, (2) säätäminen tai voimaan saattaminen sekä (3) julkaiseminen ovat kaikki eri asioita, joihin osallistuvalla orgaanilla on kulloisessakin tilanteessa erilainen toimivalta. Valmisteluvaiheessa laaditaan lakitekstilunnonksia ilman päätösvaltaa siitä, saatetaanko ne lopullisesti voimaan vai ei. Tässä valmisteluvaiheessa suomalaiset organit saattoivat hyvinkin olla yhteistyössä Jussilan kuvaamalla tavalla venäläisten orgaanien kanssa, mikä olikin yksinomaan luontevaa, koska Suomi oli osa Venäjän valtakuntaa. Kuitenkaan se, että lakeja valmisteltiin yhteistyössä ei suinkaan tarkoita, että tällaisella valmistelulla olisi ennakoitu helmikuun manifestiin kirjoitettua valtakunnanlakien *säätämisyjärjestystä*, koska lakien säätäminen tai voimaan saattaminen tarkoittaa toimivaltaa päättää siitä, säädetäänkö laki ja minkäsisältöisenä ylipäätään voimaan vai ei. Lain julkaiseminen tai promulgoiminen puolestaan on puhtaasti tekninen toimenpide, sen jälkeen kun laki on velvoittavaksi vahvistettu.

Vuosien 1826 ja 1891 järjestelmissä yhteisten lakien voimaansaattamisessa Suomessa keskeinen toimija Jussilan alkuperäisen näkemyksen mukaan oli ministerivaltiosihteerin, joka esittelijän omainaisuudessa osallistui suuriruhtinaan säädösvallankäyttöön harkitessaan venäläisten lakien voimaansaattamisedellytyksiä Suomessa tai lausunnon pyytämistä Venäjän ministereiltä valtakunnanetuja koskettaneista suomalaisista lakiesityksistä. Tämä on jotain aivan muuta kuin vain säädösten julkaisemista, johon rooliin Jussila ministerivaltiosihteerin nyt on yhteisten lakien säätämässä istuttanut. Näissä järjestyksissä yhteisiä samansisältöisiä lakeja kyllä valmisteltiin, mutta kun tuli harkittavaksi, säädettäisiinkö tai saatettaisiinko valmistellut lait myös voimaantuleviksi Suomessa, suomalainen lain-

säädäntöjärjestys erkaantui omakseen venäläisestä juuri ministerivaltiosihteerin kohdalla tämän tehtävän, aseman ja toimivallan vuoksi.<sup>4</sup> Sinänsä minulla ei ole mitään sitä vastaan, että tällaisista erillisistä teitä säädetystä materiaalisesti yhtäpitävästä lainsäädännöstä käytettäisiin nimitystä ”yhteiset lait”.

Kieltämätöntä on, että suomalaisille menettelyn muoto sekä ministerivaltiosihteerin ja säätyjen muodollinen asema lainsäädäntömenettelyssä oli monasti lakien sisältöä tärkeämpi. Lainsäädäntöautonomia nimittäin kiinnittyi muutosäännöksiin. Vain menettelyjärjestyksestä kiinni pitäminen mahdollisti sen, että pienissä ja vähämerkityksissä asioissa Venäjän paineelle saatettiin antaa periksi säätämällä samansisältöiset lait samalla kun suurissa ja tärkeissä asioissa kuten asevelvollisuuskysymyksessä saatettiin menettelyn jossakin vaiheessa sanoa: non possumus.

Toinen erimielisyytemme aihe on järjestelmänmuutoksen luonnehdinta vuonna 1899. Jussilan mukaan kyse oli vain aikaisemman järjestelmän täydennyksestä tai kodifioinnista. Minusta kysymys on pikemminkin aikaisemman erillisten lakien järjestelmän ja siinä juuri ministerivaltiosihteerin keskeisen aseman kumoamisesta ja manifestin perussäännöissä määritellyn laatuaan ensimmäisen yleisvaltakunnallisen lainsäädäntöjärjestyksen positivoinnista. Perustelen käsitystäni manifestilla toteutetulla säädösvallan siirrolla. Vuoden 1891 järjestelmässä suomalaiset organit, säädöt ja suuriruhtinas, olivat päättäneet lakien säätämisestä, kun Venäjän viranomaiset antoivat vain lausuntoja. Tämä käy ilmi Jussilankin usein toistamasta havainnosta, ettei keisari-suuriruhtinas ennen helmikuun manifestia ollut tehnyt ainuttakaan yksipuolista muutosta säätyjen lakiesityksiin, *koskivatpa ne yleisvaltakunnallisia etuja tai eivät*. Vuoden 1899 järjestelmässä asetelma oli määrä kääntää täsmälleen päinvastaiseksi: suomalaiset organit antaisivat vain lausuntoja, kun taas venäläiset päättäisivät, eivätkä suomalaiset yleisvaltakunnallisia etuja koskettaneissa kysymyksissä voisi enää ratkaisevassa vaiheessa sanoa: non possumus.

Mitään yleisvaltakunnallista lainsäädäntöjärjestystä ei muodollisessa merkityksessä aikaisemmin ollut voimassa. Tämä käy täysin yksiselitteisesti ilmi jo manifestitekstistäkin sen toisesta momentista, jonka mukaan yleisvaltakunnallisia etuja koskettaneiden asioiden ”ratkaisemistavasta ei voimassa oleva lainsäädäntö sisällä mitään määrätyitä ohjeita ja niitten puute on aikaan saatanut melkoisia haittoja”. Siksi keisarikunnan ja suuriruhtinaskunnan orgaanien noudatettavaksi säädettiin ”vankka ja järkähtämätön järjestys”, jonka mukaan niiden tuli toimia yleisiä valtakunnanlakeja valmistessaan ja antaessaan. Tärkein ero aikaisempaan erillisten lakien järjestelmään oli nyt juuri siinä, että tässä yhtenäistetyssä järjestyksessä säädetyt säädökset tulisivat *suoraan sovellettaviksi myös Suomessa* ilman, että suomalaiset säädösvallan käyttäjät voisivat asiaan puuttua. Suomalaisten orgaanien tehtäväksi jäisi vain säätämiseen osallistuminen lausunnoin ilman muodollista päätösvaltaa ja vahvistettujen säädösten tekeminen julkaiseminen Suomessa.

Jussilan loppuhuomautus, etteivät yleisvaltakunnallinen lainsäädäntö ja Suomen autonomia olleet ristiriidassa keskenään edes siinä muodossa kuin ne määriteltiin helmikuun manifestissa, osoittaa horjuvuutta keskeisten käsitteiden keskinäissuhteiden hahmottamisessa. Autonomia tarkoitti, että Suomi oli valtio. Valtio taas tarkoitti, että sillä on itsenäinen oikeusjärjestys perustuslakeineen ja lainsäädäntöorgaaneineen. Kuten olen toisaalla osoittanut,<sup>5</sup> tuolloin vallinneen eurooppalaisen valtio-oikeudellisen doktriinin mukaan valtiovaltaa oli ollut lakseen valtiovaltaa oltava sääntelykohteeltaan yleistä. Se ei voinut rajoittua vain määrättyjen lainsäädäntöalojen sääntelyyn. Valtio kuitenkin saattoi yksittäisillä perustus-

3. Jussila 1979, s. 33; Osmo Jussila, ”Suomi suuriruhtinaskuntana 1809–1917, O. Jussila, S. Hentilä ja J. Nevala”, Suomen poliittinen historia 1809–1995 (Porvoo 1995), s. 70.

4. Antero Jyränki, Lakien laki (Helsinki 1989), s. 450–451.

5. Aki Rasilainen, ”Läran om den finska staten och frågan om rikslagstiftningen”, *Historisk Tidskrift för Finland* 4/1999, s. 376–387.

laissa määritellyillä aloilla siirtää lainsäädäntökompetenssin orgaaneille, jotka eivät oleet sen omia, ja silti säilyä valtiona. Helmikuun manifesti ei mitenkään mahtunut tähän ”haarukkaan”, koska siinä jätettiin keisarin mielivallan asiaksi, mikä olisi ollut Suomen omien lainsäädäntöorganien kompetenssin laajuus. Siksi manifesti tarkoitti Suomen autonomisen valtion eliminointia ja itsevaltiuden ulottamista Suomeen.

VESA VARES

## ”Juridista saivartelua” – Rasilaisen itsensäkin mielestä

**Dos. Vesa Vares kommentoi valt.lis. Aki Rasilaisen arviota valtiomuototaistelun oikeudellisesta viitekehyksestä.**

■ Valt. lis. Aki Rasilainen arvioi (HAik 3/1999 s. 230–241) tulkintaa, jonka esitin vuoden 1918 valtiomuototaistelusta kirjassani *Kuninkaan tekijät*. Käytännössä hän keskittyi vain kysymykseen vuoden 1772 hallitusmuodon 38 §:stä eli kuninkaanvaalipykälästä, sen juridisista perusteluista ja käytöstä politiikan argumentteina vuosina 1917–18. Hän on näköjään ottanut juridisoivaksi urakaksi koko Suomen historian polemisoiden myös Osmo *Jussilaa* vastaan (HAik 4/1999 s. 359–360).

Rasilaisen arvio valtiomuototaistelusta oli sikäli virkistävä poikkeus, että siinä oli yritetty myös argumentoida ja todistaa sen kirjoittajan oma kanta, eikä ollut edellytetty jo lähtökohtaisesti toiselle osapuolelle eli tasavaltalaisille sadan prosentin erehtymättömyyttä. Monille vuoden 1918 mustavalkoinen tarkastelutapa tuntuu nimittäin yhä olevan osa maailmankuvaidentiteettiä – velvollisuudeksi sisäistettyä taistelua pahaa taantumusta vastaan, ja tällöin argumentointi ja evidenssitasokin useimmiten liikkuu ta-

solla ”asia on näin, koska se on näin ja sillä hyvä”.<sup>1</sup> Historiantutkimuksenkin alalla kovin herkästi ansaitaan ”kriittisyyden” ja ”toisinajattelun” kannuksia asettumalla tiukasti valtavirtaan – ja pitämällä siellä suurinta ääntä. Vastavirtaan kulkeminen onkin paljon harvinaisempaa.

Rasilaisen argumentaatiossa on perehdytty syvällisesti vuoden 1918 valtiosääntöjuridiikkaan. Juuri tämä vahvuus kääntyy kuitenkin myös kirjoituksen ongelmaksi ja suoranaisiksi heikkoudeksi. Valtiosääntöjuridissa tarkastelussaan Rasilainen nimittäin loitontuu historian tutkimuksen periaatteista ja säännöistä, jopa lähdekriitikoista.

En puutu seuraavassa tarkemmin Rasilaisen pitkiin ja monessa suhteessa varmasti perusteltuihin ja huomionarvoisiin valtiosääntöjuristisiin teoriakehitelmiin. Puutun tässä vain hänen niihin väitteisiinsä, jotka liittyvät historiantutkimukseen, sillä kaiken hänen kirjoittamansa analyysi vaatisi tilan, joka ei ole vastinekirjoituksessa tarkoituksemukaista.

### Tutkija lääkeksi ja tuomariksi?

Rasilainen yrittää lähestyä kysymystä vuoden 1918 valtiomuototaistelusta kiitettävän kunnianhimoisen, mutta valitettavan epärealistisen ja aikansa arvoihin sitoutuneen lähtökohdan pohjalta. Hän haluaa ratkaista kysymyksen, kuka oli vuonna 1918 *oikeassa* ja kuka *väärässä*, sekä ratkaista tämän käytännössä pelkästään oikeusteorioidensa pohjalta. Artikkelinsa lopussa hän tosin teoreettisesti lieventää näkökulmaa ”ideologia-kriitikon” lähestymistavaksi. Tämä ei kuitenkaan ole kovin uskottavaa, kun hän välittömästi tämän jälkeen alkaa luetella kohta kohdalta, missä monarkistit tai tasavaltalaiset olivat tulkinnoissaan oikeassa ja missä väärässä.

Lisäongelmaksi tulee, että Rasilainen on sisäistänyt niin täysin tämän näkökulmansa, että hän siirtää sen myös toisten, tässä tapauksessa minun, teksteihini. Hän nimittäin kohtelee analyysiani samanlaisena pyrkimyksenä jakaa viisauden ja oikeuden juridisia jyyviä tuomarin roolissa vuoden 1918 valtiomuototaistelun osanottajille, ja sitähän kirjani ei suinkaan tee. Kirjoitin monarkis-