

## VALTIOVALLAN KOLMIJAKO II.

*Kauko Sipponen*

---

### Ruotsin ja Venäjän vallan aika.

Lainsäädäntövallan historiaa: 8. Maakunta- ja maanlakien aika. 9. Valtiopäivien syntyminen ja niiden lainsäädännölliset tehtävät. 10. Kuninkaan lainsäädäntövalta. 11. Lainsäädäntövalta, karoliinisen yksinvallan alkamisesta lähtien Venäjän vallan päättymiseen. — 12. Tuomiovalta. 13. Toimeenpanovalta. 14. Valtiovallan kolmijaon toteuttaminen Ruotsin ja Venäjän vallan aikana.

8. Maamme valtiosääntöoikeudessa on useita säännöksiä, jotka osoittavat valtiovallan kolmijakoajatukseen vaikutusta. Ennenkuin käymme tutkimaan, millä tavalla ja mistä syistä valtiovallan kolmijakoa on Suomessa toteutettu, on syytä tarkastella eräitä valtiollisen elämän ja valtio-oikeuden piirteitä Ruotsin ja Venäjän vallan aikana. Voimassaoleva valtiosääntömme on näet omaperäisen historiallisen kehityksen muovaama ja valtiosääntöhistorian selvittely saattaa auttaa vallanjakoajatukseen liittyvien valtiosäännön osien ymmärtämistä ja tulkitsemista.

Ruotsin historiassa ovat kansa, — välittömästi maakäräjillä tai valtiopäivien edustamana — hallitsija ja neuvosto valtion tärkeimmät toimielimet. Niiden organisaation vakiintuminen sekä tehtäväpiirien yksityiskohtainen jäsentely kesti vuosisatoja. Kun seuraavassa puhutaan lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallasta, on ne tässä historiallisessa esityksessä ymmärrettävä lähinnä tiettyä toiminnan alaa suurin piirtein kuvaavina ja yksityiskohdiltaan hahmottelemattomina termeinä.<sup>47</sup> Milloin ja missä määrin voidaan puhua nimetyistä sekä toisistaan riippumattomista valtion toimielimistä, miten niiden tehtäväpiirit ja tehtävien jako alkavat vakiintua?

Valtiosäännön historiaa koskeva esitys on yleensä tapana jakaa useampaan eri aikakauteen, mutta kun tämän kirjoituksen tarkoituksena on vain vallanjako-oppiin liittyvien kysymysten tutkiminen, tullaan valtion eri päätehtävien selkiytymistä seuraamaan erikseen Ruotsin yhtenäisvaltion alkua ajoista aina maamme itsenäisyyden saavuttamiseen saakka yhtäjaksoisesti kunkin päätehtävän osalta.

\* \* \*

---

<sup>47</sup> Mainittujen termien yleinen merkitys oletetaan näin ollen tunnetuksi. Niiden yksityiskohtaista oikeudellista terminologista analyysia ei aiota suorittaa tässä osassa, jonka tarkoituksena on toimia vain sellaisen analyysin edellytyksenä.

Ruotsin eri maakunnilla oli omat lakinsa vielä yhtenäisvaltiossa, joka muodostui maakuntien liitosta 1200-luvun keskivaiheilla.<sup>48</sup> Maakunnat olivat alueeltaan ja väkiluvultaan siksi pieniä yksikköjä, että niiden toimielimillä — maakunnan eli maakäräjillä ja kihlakunnan käräjillä — oli mahdollisuus käyttää yhteiskunnalle kuuluvaa toimivaltaa kokonaisuudessaan: antaa oikeussääntöjä yhteisön jäseniä varten, rangaista näitä sääntöjä rikkoneita jäseniään sekä huolehtia rangaistusten ja yhteisten päätösten täytäntöönpanemisesta.<sup>49</sup> Silloiselle oikeuskäsitykselle oli vieras se ajatus, että oikeussääntöjen antamisvalta olisi erotettavissa tuomio- ja täytäntöönpanovallasta.<sup>50</sup>

Oikeussäännöt olivat ensi sijassa verraten staattista tapaoikeutta ja yksityisen oikeusaseman muuttamista pidettiin tuomiona eikä lainsäädäntötoimena sanan nykyaikaisessa merkityksessä.<sup>51</sup> Laamannin tehtävänä oli johtaa maakäräjien kulkua sekä esittämällä vuosittain käräjien aikana lain kansalle huolehtia siitä, että oikeussäännöt pysyivät yleisessä tiedossa.<sup>52</sup> Laamannin tehtävänä oli myös antaa muoto voimassa oleville oikeussäännöille sekä kussakin yksityistapauksessa selittää, mitä tradition ja yleisen oikeuskäsityksen perusteella oli lakina pidettävä.<sup>53</sup> Oikeussääntöjä muutettiin ensi sijassa tulkinnan ja käytännön avulla, mutta maakäräjille kokoontuneella kansalla oli valta tehdä niihin muutoksia ja lisäyksiä.<sup>54</sup>

<sup>48</sup> Kuten *Hannikainen* s. 357 ja *Brotherus* s. 10 toteavat, maamme oikeuden kehitys on tapahtunut pääasiallisesti ruotsalaisen oikeuden pohjalla eikä vanhasta suomalaisesta oikeudesta ole paljoakaan tietoa olemassa. Tästä syystä ei viimeainittuun lainkaan puuttuta.

<sup>49</sup> Ks. esim. *Ståhlberg* s. 13–14, *Rosenborg* s. 2. Kuten *Hemmer* s. 10 huomauttaa, maan eli maakunnan sisällä toimivat korkeimpana viranomaisena maa- tai maakuntakäräjät. Maakunta oli jaettu kihlakuntiin, eräät maakunnat hundare-nimisiin yksikköihin. Toisin kuin maakäräjillä kihlakunnankäräjillä ei käsitelty yleisiä poliittisia kysymyksiä eikä annettu oikeussääntöjä (*Sjögren* s. 4), mutta kihlakunnan tuomarin tehtäviin kuului huolehtia mm. rangaistusten täytäntöönpanosta ja kihlakunnan omaisuudesta sekä tien- ja sillanpidon, mittojen ja painojen, petojen tapon yms. valvonta, *Herlitz* s. 15–16.

<sup>50</sup> Ks. *Lagerroth* s. 116.

<sup>51</sup> Tätä kysymystä käsittelee monipuolisesti *Lagerroth* mm. sivulla 141 ja kirjoittaa s. 116: »Rättsordningen ... betraktades ursprungligen såsom i princip orubblig. Endast genom domar kom en rättsutveckling till stånd. Domen var nämligen formen för varje förändring i den enskildes rättsliga situation». S. 119 hän toteaa, että eräiden maakuntalakien vahvistuksesta ilmenee, miten laki jo aletaan käsittää antiikin käsityksen mukaisesti lainlaattijan työvälineeksi, jolla tämä olojen puuttuessa puuttuu tarvittaessa asioiden kulkuun.

<sup>52</sup> Ks. *Hemmer* s. 11; *Herlitz* s. 15; *Sjögren* s. 12–13.

<sup>53</sup> Tämä merkitsi myös sitä, että laamanni ehdotti yksityistapauksessa tuomion ja antoi sille muodon, *Herlitz* s. 15.

<sup>54</sup> Ellei tapaukseen sopivaa oikeussääntöä ollut, kansa antoi yleisen oikeuskäsityksen mukaisen tuomion, jossa ilmenevä oikeussääntö toistumalla tuli voimassaolevan oikeuden osaksi. Ks. tästä *Hemmer* s. 10, *Sjögren* s. 11, *Thulin* s. 28, *Herlitz* s. 29, *Fahlbeck* s. 214.

1200-luvulla alkoi muistissa usein runomuotoisena ja kaariin järjestettynä säilynyt oikeus etsiä kirjallista ilmaisua, jotta se voitaisiin varmasti hallita ja säilyttää. Kun kodifioidut oikeussäännöt kuulutettiin kansalle maakäräjillä ja siellä hyväksyttiin, saatiin aikaan kansan itsensä hyväksymä maakuntalakien kokoelma, mutta usein, kuten *Forsman* sanoo (s. 118), maakuntain lainsäätämistoimi katsottiin lähinnä vanhojen oikeustapojen kirjaamiseksi, joka ei riippunut kuninkaasta eikä muustakaan yleisestä lainsäätäjistä.<sup>54a</sup>

Kuninkaan vaikutusvalta lainsäädännössä ilmeni siinä, että ainakin Uplannin maakuntalaki sai kuninkaallisen vahvistuksen, mikä annettiin sen jälkeen kun kansa oli käräjillä lain hyväksynyt. Kun maakuntalainsäädäntöä alettiin korvata yleisvaltakunnallisella lainsäädännöllä, jäi kuninkaan tehtäväksi koko valtakuntaa koskevien yleisten oikeussääntöjen valmistuttaminen. Sellaisia ovat esim. 1300-luvun puolivälissä annetut Maunu Eerikinpojan maanlaki ja kaupunginlaki sekä v. 1442 annettu Kristofferin maanlaki.<sup>55</sup> Kuninkaan lainsäädännöllisistä tehtävistä tehdään tarkemmin selkoa 10. kappaleessa.

Maanlakeihin sisältyi kuninkaankaari, jolla oli suuri valtio-oikeudellinen merkitys. Maunu Eerikinpojan maanlain kuninkaankaaren 5 luvun 7 §:ssä kuninkaan tehtävät määriteltiin mm. seuraavalla tavalla, joka aikaa myöten alkoi tuntua yksipuoliselta ja riittämättömältäkin: «Han skall också hålla, styrka och värja all gammal Sveriges lag, som allmogen med fri vilja och samtycke har antagit och som är stadfast av förutvarande konungar och med deras konungsliga makt, så att ingen olag går över rätt lag, särskilt att ingen utländsk rätt drages in i riket allmogen till lag och rätt och ej heller någon lag gives allmogen utan dess ja och god vilja».<sup>56</sup> Maanlain mukaan kuninkaalla oli siis oikeus antaa lakeja, muttei ilman niiden suostumusta, joiden oikeuksiin lailla puututtiin. Tämä periaate säilyi koko keskiajan.<sup>57</sup> Maa-

<sup>54a</sup> Maakuntien lakien kirjaanpanojen oikeudellisen luonteen mukaisesti erotettiin toisistaan lakikirjat ja oikeuskirjat. Edellinen edellyttää nimenomaista lainsäädäntötoimenpidettä, jälkimmäinen merkitsee voimassaolevan tapaoikeuden muistiin kirjoittamista. Ruotsin maakuntalakien joukossa on sekä lakikirjoja että oikeuskirjoja, ks. *Brotherus* s. 11, *Hildebrand* s. 52–53, *Hemmer* s. 13 ja *Sjögren* s. 16, *Hannikainen* s. 358.

<sup>55</sup> Maanlaista puhuttaessa tarkoitetaan, kuten *Lagerrothin* s. 13, Maunu Eerikinpojan maanlakia ja Kristofferin maanlakiin puututaan vain jos siihen tehdyillä muutoksilla oli oikeudellista merkitystä.

Yleisvaltakunnallisesta lainsäädännöstä ks. myös *Forsman* s. 119 ja *Hannikainen* s. 360–361. Kaupunkilain erikoisluonne kävi ilmi siitä, että sen käytäntöönotto lienee riippunut annettavasta luvasta.

<sup>56</sup> Lakiteksti ei ole alkuperäinen vaan *Lagerrothin* s. 115 nykyaikaistama. Kristofferin maanlain vastaava kohta eroaa jonkin verran (s. 120), kun siinä nimenomaan säädetään, ettei uutta lakia saa antaa ilman kansan suostumusta.

<sup>57</sup> Näin esim. *Forsman* s. 131.

kuntalakien mukaan oli lakien maakäräjillä esittäminen ja hyväksyminen vahvistettu lainsäädäntömenettelyksi ja sitä oli ilmeisesti edelleenkin noudatettava, koskei yhtenäisvaltakunnassa ollut muutakaan toimielintä, joka olisi voinut luontevasti käyttää kansalle edelleen periaatteessa kuuluvaa lainsäädäntövaltaa.<sup>58</sup>

Maakunta- ja maanlakien antamisen aikoihin ei kuninkaan antamaa lain vahvistusta pidetty vielä välttämättömänä.<sup>59</sup> Maunu Eerikinpojan maanlakia ei vahvistettu, vaikka se hyväksyttiin maakäräjillä. Kristofferin maanlaki taas vahvistettiin, mutta sitä ei enää hyväksytty käräjillä. Kristofferin maanlaille ei ilmeisesti hankittu maakäräjien enempää kuin muidenkaan kansaa mahdollisesti edustavien elinten hyväksymistä siitä syystä, että sitä pidettiin vain Maunu Eerikinpojan maanlain uutena laitoksena. Vahvistuksen puuttumisesta huolimatta Maunu Eerikinpojan maanlakia alettiin vähitellen sen antamisen jälkeen noudattaa, mutta Kristofferin maanlain ei onnistunut vahvistuksesta huolimatta tunkea eräillä seuduilla tieltään vanhempaa maanlakia ennenkuin vasta 1500-luvun alussa.<sup>60</sup>

Lain käsitteen kannalta on tärkeää havaita, että em. 7 § lähtee vanhasta germaanisesta käsityksestä, jonka mukaan laki — kuten tuomio — merkitsee yksilön oikeustilan muuttamista, mistä kansa itse määrää.<sup>61</sup> Tämä käsityskanta ei ole kaukana ns. aineellisesta lakikäsitteestä, minkä mukaan jokainen laki on yksityisen vapaan toimintapiirin loukkaus ja edellyttää sen takia koko kansan tai sen edustajien suostumuksen.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> Lagerroth s. 121 tähdentää sitä, että kuninkaankaaren V luvun 7 § puhuu aivan yleisesti vain kansan suostumuksesta menettelytapaa vahvistamatta. Samoin Rosenborg s. 8.

<sup>59</sup> Lakien vahvistamista koskevat tiedot eroavat jonkin verran toisistaan. Niinpä Hannikainen s. 358 mainitsee, että erään tiedon mukaan myös Södermanlannin laki olisi saanut kuninkaan vahvistuksen ja Lagerroth s. 118—119 selostaa edellä tarkoitettujen maakuntalakien kuninkaallista vahvistuskirjettä. Hemmer s. 20 ilmoittaa, että myös Hel-singlannin ja Närken lait olivat saaneet kuninkaallisen vahvistuksen.

Miksi Maunu Eerikinpojan maanlakia ei vahvistettu ks. Hemmer s. 34 ja Forsman s. 108—109. Maanlakien hyväksymisestä ja vahvistamisesta ks. lisäksi Forsman s. 119 ja 187, Herlitz s. 30, Hildebrand s. 79, Rosenborg s. 274, Sjögren s. 71 ja Thulin s. 31.

Kun aiheemme kannalta tämän kysymyksen selvittäminen perin pohjin ei ole välttämätöntä, ei edellä selostettuihin ristiriitaisuuksiin oteta kantaa sen enempää kuin eräisiin myöhemmin selostettaviin tapahtumavuotta koskeviin erilaisiin tietoihin.

Kristofferin maanlain tarkistaminen tapahtui Hemmerin (s. 36) mukaan yleisessä neuvoston ja herrainkokouksessa.

<sup>60</sup> Ks. Herlitz s. 30, Lagerroth s. 121, Sjögren s. 77.

Maanlain jäljentäminen sujui hitaasti kopioiden ja tulos oli usein virheellinen. Vielä Kustaa Vaasan aikana sovellettiin yleisesti vanhaa maanlakia. Näistä syistä aiheutui lainkäytössä epävarmuutta. Ks. tarkemmin Forsman s. 111—112, Wrede s. 88, Posse s. 15, Hemmer s. 36.

<sup>61</sup> Ks. Lagerroth s. 115. Vrt. aliviitteen 47.

<sup>62</sup> Ks. Lagerroth s. 140.

Maanlakien antamisen jälkeen oikeudellinen kehitys näyttää pysähtyneen pitkiksi ajoiksi, sillä aika oli poliittisesti vaikeaa ja levotonta ja valtakunnan johdon tärkein tehtävä oli eri puolilta uhkaavan ulkonaisen vaaran torjuminen. Mutta 1500-luvun loppupuolella, olojen vakiintuessa, alettiin niin valtio-oikeudellisen kuin muunkin lainsäädännön tarve tuntea voimakkaana.<sup>63</sup> 1600-luvulla annettiinkin useita valtio-oikeudellisia perustavaa laatua olevia säädöksiä, joiden takia kuninkaankaarta ei otettu 1734 vuoden lakiin. Po. lain 23. 1. 1736 päivätyissä vahvistussanoissa lausutaan asiasta seuraavaa: «Tähän nyt ilmestyvään lakikirjaan ei ole kuninkaankaarta kirjoitettu, vaan mitä entisessä lakikirjassa oli sanottu kuninkaan oikeudesta ja muusta sellaisesta on ynnä se, mikä koskee valtakunnan säätyjen oikeutta ja vapautta, seikkaperäisesti säädetty ja määrätty valtakunnan säätyjen vaalikirjassa, Meidän vakuutuksessamme, hallitusmuodossa ja valtiopäiväin päätöksissä, joita on pidettävä ja katsottava Meidän ja valtakunnan säätyjen hyväksymänä perustuslakina hallitustavasta».<sup>64</sup> Samoista vahvistussanoista ilmenee myös, että 1734 vuoden lailla kumottiin maan- ja kaupunkilait.

Vuoden 1772 hallitusmuodon 2 §:ssä määrätään, että valtakuntaa on hallittava po. perustuslain ja maanlain kuninkaankaaren mukaisesti. Vasta 1809 vuoden hallitusmuoto kumosi Ruotsissa kokonaisuudessaan maanlait ja muut keskiaikaiset lait.<sup>65</sup> Maanlain määräykset alkoivat kuitenkin vuosisatojen kuluessa menettää velvoittavuuttaan ja merkittävää oikeuskehitystä, kuten esimerkiksi valtiopäivien aseman muodollinen tunnustaminen, tapahtui maanlakien kirjaimen ulkopuolella.

9. Maakuntalakien ja vanhemman maanlain antamisen aikoihin olosuhteet olivat niin yksinkertaiset, että kansa kokonaisuudessaan voi ottaa osaa oikeussääntöjen laatimiseen. Yhtenäisvaltion puitteissa ja valtion tehtävien laajetessa entinen menettely ei kuitenkaan enää ollut mahdollista, vaan oli luovuttava kansan välittömästä osallistumisesta valtiovallan käyttöön.

Neuvoston alkuna pidetään tavallisesti vuotta 1225, jolloin kuninkaan vanhan germaanisen tavan mukaan ympärilleen keräämistä suurmiessäädyn jäsenistä muodostui neuvosto, joka toimi holhoojahallituksena kuninkaan alaikäisyyden aikana.<sup>66</sup> Kokouksia, joihin neuvoston jäsenten ohella saattoi osallistua aatelisto säätynä, alettiin kutsua nimellä herrainpäivät, vaikkakaan tällä ter-

<sup>63</sup> Kaarle IX ja Kustaa II Aadolfin toimenpiteistä ks. *Forsman* s. 216 ss.

<sup>64</sup> Kunink. Maj:n 1634 vuoden lain vahvistussanat on painettu Suomen laki I-teoksen alkuun välittömästi ennen lainsäädäntöä.

<sup>65</sup> 1809 hallitusmuodon alkusanoissa kumotaan mm. »alla andra sådana äldre och nyare lagar, akter, ordningar, stadganden och beslut, hvilka under namn af grundlagar inbegripne varit...»

<sup>66</sup> Neuvoston ja suurmiesten kokousten välisen suhteen määrittelyssä esiintyy ainakin sanonnallista erilaisuutta, ks. tarkemmin *Lagerroth* s. 184–185, *Andersson* s. 63, *Hildebrand* s. 44 ja 112.

millä ei ollut oikeudellisesti tarkkaa merkitystä.<sup>67</sup> Herrainpäivät puuttuivat vain aivan poikkeuksellisissa tapauksissa lainsäädäntökysymyksiin, joiden käsitteilyn katsottiin edelleen kuuluvan maakäräjille tai maakuntakokouksille.<sup>68</sup>

Maunu Eerikinpoika kutsui Kalmarin kokoukseen v. 1359 maallisen rälssin ohella neljä rahvaan miestä jokaisesta laamannikunnasta, edustajia jokaisesta kaupungista sekä kustakin tuomiokunnasta piispan ja kaksi kaniikkia, mutta ei ole varmaa, pidettiinkö kokousta. Kun herrainpäiville alettiin kutsua myös kihlakuntien ja kaupunkien edustajia, kehittyi näistä kokouksista kansan edustuslaitos, jonka ytimenä oli neuvosto.<sup>69</sup> Vielä 1597 kokoon-tuneet säädyt epäilivät kokouksensa laillisuutta, koska vain yksi neuvoston jäsen oli saapuvilla.<sup>70</sup> 1500-luvun lopulla alettiin edellä tarkoitettuja kokouksia kutsua valtiopäiviksi ja samalla vuosisadalla alkoi vakaantua käsitys, että juuri valtiopäiville kuului oikeus keskustella ja päättää kaikista niille esitetyistä valtakunnan asioista.<sup>71</sup> Valtiopäivät omistivat itselleen käräjille kokoontuneen kansan ikivanhan oikeuden antaa oikeussääntöjä eivätkä neuvoston tai herrainpäiväin tavoin tyytyneet toimimaan ainoastaan kuninkaan neuvona ja apuna. Vuonna 1566 valtiopäivät lausuvat, että maanlakiin tehdyt muutokset vaativat valtiopäivien suostumusta ja 1611 antamassaan kunin-kaanvakuutuksessa Kustaa II Adolf antoi vastauksen useiden säätyjen esittä-miin valituksiin luvaten muun muassa olla säätämättä uutta lakia tai muuttamatta vanhaa lakia ilman Juhana-herttuan, neuvoston ja säätyjen suostu-musta.<sup>72</sup>

<sup>67</sup> Herrainpäivistä ks. *Hildebrand* s. 369—370, *Forsman* s. 132, *Wrede* s. 90, *Fahlbeck* s. 7, *Hemmer* s. 22. Neuvostolla ja herrainpäivillä oli sama sosiaalinen pohja ja niiden kokoonpano oli ajankohtaisen tarpeen sanelema kuten *Herlitz* (s. 45) kirjoittaa.

<sup>68</sup> *Fahlbeck* s. 7 ja *Hannikainen* s. 362 puhuvat myös herrainpäiväin lainsäädäntö-tehtävistä. Juuri herrainpäivistä kehittyivät valtiopäivät, joilla tuli olemaan lainsäädän-nöllisiä tehtäviä yhä enenevässä määrin.

<sup>69</sup> Arbogan kokousta v. 1435 on tapana pitää ensimmäisenä valtiopäiväkokouksena, vaikkakin esim. *Herlitz* (s. 49 alaviite) epäilee tämän käsityksen paikkansapitävyyttä. Kokouksista ks. *Andersson* s. 83—84, *Forsman* s. 134—135, *Herlitz* s. 48—49, *Rosenborg* s. 12 ss. Säätyjaon syntymisestä ks. *Rosenborg* s. 17 ss.; *Carlsson* s. 4 ss.

Ks. myös *Lagerroth* s. 207. Tekijä huomauttaa, että vasta 1400-luvun jälkipuoliskolla po. kokouksista tuli poliittinen mahtitekijä.

<sup>70</sup> *Rosenborg* s. 21 ss. selvittää, miten säädyt tottuivat neuvottelemaan ja päättämään ilman neuvostoa.

<sup>71</sup> Ratkaisu säätyedustuksen hyväksi näyttää tapahtuneen Sten Sture nuoremman aikana. Ks. tästä *Andersson* s. 169. *Rosenborg* s. 1 ja 10 on sitä mieltä, että sillä kansan-edustuksen muodolla, joka osallistui kuninkaanvaaliin, ei ole ollut merkitystä valtiopäi-väin syntyyn. Toisin *Fahlbeck* s. 7.

<sup>72</sup> V. 1611 kuninkaanvakuutuksessa lausuttiin (ks. *Hildebrand*, *Regeringsformer* s. 199) mm. seuraavaa: »Till det siette vele vi icke heller någon ny lag göra eller stän-derne opåträngie, ej heller någon gammal och vedertagen lag förvandle, fötryckie eller plat afskaffe uten högborne furstes hertig Johans, riksens råds och menige ständernes ja, samtyeckio och fulbordans aldeles efter lagen och konungs ed.» *Lagerroth* s. 121 katsoo,

Maakäräjät olivat saaneet poliittistakin merkitystä 1400- ja 1500-luvuilla, mutta ne eivät voineet enää kilpailla toimivallasta valtiopäivien kanssa, joiden poliittinen vaikutusvalta kohosi nopeasti. Vielä 1600-luvulla ilmeni tosin useaan otteeseen käsitys, että lain muutos on kaikissa maakunnissa kuuluttava eikä jokin säädyistä halunnut päättää sellaisista lainsäädäntöasioista, joita varten siltä puuttui mielestään valtuutus. Kun pappissääty epäröi v. 1614 Örebron valtiopäivillä Kustaa II Adolf lausui painokkaasti, että jollei valtiopäiville kokoontuneilla edustajilla ollut täyttä valtaa päättää uusista lainsäädäntöä koskevista asioista oman säätynsä puolesta, niin ei hän puolestaan voinut ymmärtää, mitä edustajien valtuuskirjat oikein merkitsivät.<sup>73</sup>

Säätyjen epäröinti saattoi johtua siitä, että vaikka säädyt olivat lähinnä vaikeina aikoina kokoonkutsuttuina käytännössä jo pitemmän ajan kuluessa käsitelleet eräitä valtakunnan asioita, niiden toimivalta perustui vain valtiokäytäntöön eikä säädyillä ollut silloin voimassa olevan lain mukaan itsenäistä valtapiiriä.<sup>74</sup> Valtiopäivillä oli lainsäädäntöä koskevia kysymyksiä käsitelty tilapäisesti aikaisemminkin, mutta vasta 1600-luvulla ne tulivat hallituksen toimesta valtiopäivien säännölliseen ohjelmaan.

Valtiopäivien asema vakaannutettiin siten, että kuningas ja säädyt antoivat v. 1617 uuden valtiopäiväjärjestyksen. Se oli tosin lähinnä valtiopäivien juhlamenojen ohjelma, mutta se antoi samalla laillisuuden leiman niille kokouksille, joille kansan lainsäädäntövalta oli käytännössä siirtynyt. Valtiopäiväjärjestyksellä vahvistettiin mm. säätyjako. Vuoden 1634 hallitusmuodossa valtiopäivät ensi kerran tunnustettiin lailliseksi kansanedustuslaitokseksi, mutta niiden toimivalta jäi edelleen tarkemmin määräämättä.<sup>75</sup> Eräät entiset kansan edustuksen organit, kuten valiokuntavaltiopäivät ja maakuntakokoukset, jatkoivat vielä tilapäisesti toimintaansa eräitä vuosikymmeniä. Vuonna 1660 annettu hallitusmuodon lisäys kielsi nimenomaan niiden toiminnan, mikä sittemmin lakkasikin.<sup>76</sup>

että lainsäädäntövallan siirto maakäräjiltä valtiopäiville suoritettiin loppuun ko. vakuutuksella. Ks. myös *Hildebrand* s. 230 ja 386, *Forsman* s. 179, *Brotherus* s. 24–25, *Andersson* s. 233.

<sup>73</sup> Ks. tapauksesta *Rosenborg* s. 8, *Posse* s. 41–43, *Hildebrand* s. 379.

<sup>74</sup> Ks. *Posse* s. 45–46, *Hildebrand* s. 384–387, *Herlitz* s. 49 ja 85, *Thulin* s. 34. Säädyt käsitelivät esim. valtionhoitajan vaalia, perimysjärjestyä, sotaa ja rauhaa, reformatiota, verotusta yms. asioita koskevia kysymyksiä.

<sup>75</sup> Muodollisesti valtiopäivät olivat siis edelleen vain neuvoa-antava toimielin. Ks. tästä esim. alaviitteet 81 ja 92, *Fahlbeck* s. 124, *Rosenborg* s. 23–24.

Niiden tunnustamisesta lailliseksi kansanedustuslaitokseksi ks. *Hannikainen* s. 362 sekä 1634 HM:n 45 §, joka päättyy seuraavasti: »Och desses sammankompst, möter och beslut skole achtas och hållas för rätte allmänne riksdagar, emot hvilke ingen hafver att säia, som konungen och riket med hörsamhet och lydno är underkastadt».

<sup>76</sup> Valiokuntavaltiopäivistä ks. *Rosenborg* s. 25 ss. ja maapäivistä *sama* s. 32 ss. Valiokuntavaltiopäivätkin laillistettiin 1634 HM:n 44 §:ssä, mutta 1660 annetun hallitusmuodon lisäyksen eli additamentin 17 ja 18 § korostivat säätyjen oikeutta edustaa kansaa.

1500-luvulla säädät hajaantuivat heti kun ne olivat saaneet käsitellyksi asiat, joita varten säädät oli kokoonkutsuttu. Säätöjen kokouksille osallistumista pidettiin monesti pikemmin rasituksena kuin oikeutena ja Kustaa II Aadolf lupasi kuninkaanvakuutuksessaan, ettei hän aio rasittaa säätöjä monilla valtiopäivillä. Hallitusmuodon lisäyksessä v. 1660 määrättiin (17 §), että valtiopäivien oli kokoonnuttava joka kolmas vuosi, mutta po. säädöksen sitovuus muulloin kuin holhoushallituksen aikana oli epävarma ja vasta vapauden aikana määrättiin, että säätöjen tulee kokoontua säännöllisesti.<sup>77</sup>

Lainsäädäntömenettelyn muodot täydentyivät myös siten, että 1600-luvun alkupuolella hallitsijat vahvistivat ja julkaisivat yleistä lainsäädäntöä. Kaarle IX painatti v. 1607 tärkeimmät maakuntalait eli Itä-Göötanmaan ja Upplannin lait, vahvisti Kristofferin maanlain v. 1608 ja julkaisi sen painettuna.<sup>78</sup> Kustaa II Aadolf vahvisti ja painatti Maunu Eerikinpojan kaupunginlain v. 1618.<sup>79</sup> Näillä toimenpiteillä oli suuri merkitys voimassaolevan oikeuden sisällön selvittämisessä ja vahvistamisessa, koska laeista jäljennetyt kopiot olivat useinkin virheellisiä eikä niitä ollut helposti saatavissa.<sup>80</sup>

Yleisen lainsäädännön molemmat osapuolet, valtiopäivät ja kuningas, olivat nyt saaneet vakaan organisaatiomuodon. Niiden toimesta voitiin antaa uusia oikeussäätöjä sekä muuttaa tai kumota jo voimassa olevia.<sup>81</sup> Kun lainsäädännön ulkonaiset muodot oli vakautettu, alkoi kiinnostus lainsäädännön sisältöä kohtaan kasvaa. Erityisen tärkeäksi muodostui rajojen veto kansalle ja kuninkaalle yhdessä sekä kuninkaalle yksin tai yhdessä neuvoston kanssa kuuluvan lainsäädäntövallan välille. Kuninkaan valtaa antaa oikeussäätöjä on tavallisesti kutsuttu taloudelliseksi lainsäädäntövallaksi, mitä termiä käytetään myös tässä esityksessä.<sup>82</sup>

10. Kuninkaan tehtävänä oli alunperin huolehtia rauhasta, so. valtakunnan puolustuksesta ja oikeusjärjestyksen säilymisestä. Tehtäviensä varten kuningas saattoi kieltää ja käskää sekä vaatia kuuliaisuutta. Yleisen rauhan

<sup>77</sup> Ks. *Fahlbeck* s. 256. Vrt. 1719 HM 36 §, 1720 HM 45 §, 1772 HM 38 §.

<sup>78</sup> Ks. *Forsman* 115 ja 193, *Hildebrand* s. 293, *Posse* s. 22, *Sjögren* s. 79. Siitä ei olla yksimielisiä, painettiinko maanlaki v. 1608 tai 1609.

<sup>79</sup> Ks. *Hildebrand* s. 293, *Hemmer* s. 35 ja 36, *Hermanson—Kaira* s. 85. Myös kaupunginlain painatusvuodesta on erimielisyyttä.

<sup>80</sup> Kaarle IX ja Kustaa II Aadolfin toimenpiteet selvensivät ja lujittivat voimassa olevan lain sisältöä. Ks. tästä *Posse* s. 33 ss.

<sup>81</sup> Ks. *Rosenborg* s. 271—272: »Sedan dess har, med undantag af enväldstiden, den grundsats varit antagen i Sveriges offentliga rätt att ständerna böra höras och samtycka till alla lagändringar eller nya lagbud». Tämä periaate vahvistettiin oikeudellisesti vasta v. 1719 HM:n 4 §:ssä ja v. 1720 HM:n 4 §:ssä. Vrt. myös kuninkaanvakuutus alaviite 72. 1660-luvulla säätöjen osuus aktivoituu, ne pyytävät lakiesityksiä kuninkaalta ja tutkivat niitä.

<sup>82</sup> Ks. *Herlitz* s. 29, *Fahlbeck* s. 68.



ylläpitämiseksi ja muiden tehtäviensä suorittamiseksi kuningas ryhtyi antamaan koko valtakuntaa varten oikeussääntöjä. Itse asiassa vasta tämä toiminta merkitsi lainsäädäntötehtävän suorittamista Ruotsissa, mikäli lainsäädännöllä tarkoitetaan toimintaa, minkä nimenomaisena tarkoituksena on uusien oikeussääntöjen aikaansaaminen. Kuninkaan lainsäädännön päämuotoja olivat ns. Edsöre-säännöt ja muut säännöt sekä taloudellinen l. hallinnollinen lainsäädäntö.

1200-luvun puolivälissä, Birger Jaarlin ja Maunu Ladonlukon aikana, kuningas ja valtakunnan suurmiehet yhdessä ja valalla vanhojen (edsöre) sitoutuivat pitämään voimassa tiettyjä sääntöjä ja valvomaan niiden noudattamista. Tunnetuimpia edsöre-sääntöjä eli rauhanlakeja ovat Alsnön sääntö v. 1280 ja Skenningen sääntö v. 1285. Niissä julistettiin koti-, kirkko- ja naisrauha loukkaamattomaksi, kiellettiin väärä kosto ja väkivaltainen jäsenten silpominen, luotiin maallinen rälssi sekä annettiin määräyksiä neuvoston kokouksista.<sup>83</sup> Vaikka maakuntalait eivät tunteneet po. sääntöjä, ne eivät olleet oikeudellisesti praeter legem vaan propter legem.<sup>84</sup> Niiden määräykset siirrettiin sittemmin maakuntalakeihin, joskin osittain muutettuina.

Skenningen säännössä kuningas neuvoskuntansa kanssa pidatti itselleen vallan päättää ja säätää sellaisissa asioissa, jotka kaipasivat oikaisua tai lisäyksiä. Tämä määräys koski siis maakuntaoikeuden ulkopuolisia aloja ja sitä pidetään kuninkaan taloudellisen lainsäädäntövallan alkuna.<sup>85</sup> Kun maa-

<sup>83</sup> Myös 1300-luvulla kuningas antoi tärkeitä sääntöjä, kuten Skaran sääntö v. 1335 ja Telgen sääntö v. 1345. Nämä annettiin usein neuvoston ja suurmiesten kokouksen suostumuksella ja jos sääntö sisälsi maakuntaoikeuden muutoksen, siihen tarvittiin ilmeisesti maakäräjien suostumus. Tässä tarkoitettut säännöt on erotettava edsöre-säännöistä. Sääntöjen antamisesta ja rauhanvalasta ks. *Lagerroth* s. 117, *Hemmer* s. 20—21, *Andersson* s. 74, *Sjögren* s. 29 ja *Forsman* s. 118—119 ja 144—145 sekä kuninkaanrauhasta *Herlitz* s. 27, *Sjögren* s. 30.

<sup>84</sup> Ks. *Sjögren* s. 30: »Edsörelagstiftningen har sålunda egentligen icke karaktären av rikslagstiftning; dess giltighet uti de olika landskapen berodde på beslut av menigheterna på landstinget».

<sup>85</sup> Ensimmäinen yritys vetää raja kansan ja kuninkaan lainsäädännön välillä tehtiin Skenningen säännössä, jonka sanamuodosta ks. *Thulin* s. 29: »Emeda vi anse behöfligt och tjenligt att stadga något, i allmänna eller enskilda ärenden, hvilka behöfva näpst eller rättelse, äfven om de förut icke äro ordnade eller i lag satta, så vilja vi efter vårt råd och våra goda män, att hvad vi bestämna och låta skrifva det skall ofta lysas upp inför alla män, på det de må iaktaga hvad vi bjuda, och undfly hvad vi förbjuda».

Taloudellinen lainsäädäntövalta voidaan esim. *Hermanson—Kairan* mukaan (s. 29) määritellä kuninkaan — tai yleensä hallitsijan — vallaksi antaa oikeussääntöjä. *Malmgren* (s. 101) ja *Thulin* (s. 180 ss. ja s. 190—191) huomauttavat siitä, että aina 1700-luvun loppupuolelle saakka käytetty termi oli »ekonomi- och politilag»; sitä ei käytetä tiukasti materiaalisessa merkityksessä, koska taloudelliseen lainsäädäntöön luetaan käytännössä myös kuninkaan antamat hallintomääräykset.

Tässä ei ole mahdollisuutta yksityiskohtaisemmin selvittää po. ruotsalaisen oikeuden omalaatuista lainsäädäntötapaa, josta tutkijoidenkin antamat tiedot ovat huojuvan termi-

käräjät eivät olleet tarkoituksenmukainen kansan edustusmuoto yleistä ja valtakunnallista lainsäädäntöä koskevissa kysymyksissä, luisui kansan alkuperäinen lainsäädäntövalta kuninkaan ja neuvoston käytettäväksi siten, että jopa uusia yleisiä oikeussääntöjä saatettiin antaa tai entisiä muuttaa hankkimatta siihen kansan suostumusta käräjillä.<sup>86</sup> On kuitenkin muistettava, että neuvostoa pidettiin myös eräänlaisena kansan edustuksena, josta valtiopäivät myöhemmin kehittyivät.

Maanlakien antamisen jälkeen ei yleisessä lainsäädännössä tapahtunut huomattavampia muutoksia ennenkuin 1500-luvun loppupuolella, jolloin säädetyt ryhtyivät käyttämään kansan lainsäädäntövaltaa. Oikeudellinen kehitys oli näin ollen kuninkaan taloudellisen lainsäädännön varassa, jota hän eräillä aloilla käytteli ilman neuvostoa.<sup>87</sup> Kuningas antoi säädöksiä etenkin laajoilla oikeudellisen elämän aloilla, joista maan- ja kaupunkilait eivät mitään määränneet: kirkkoja, luostareita, kaupunkeja, kaivoksia, rälssiä ja yleensä privilegioita koskevista asioista.<sup>88</sup> Lain selittäminenkään ei kohdannut vastustusta, kunhan se vain tapahtui lain hengen mukaisesti, vaikka lakia olisi selityksen avulla hieman täydennetty.<sup>89</sup> Aikanaan kehittyi aatelin privilegioista kameraalilaitoksen osia, kartano-oikeuksista eli kuninkaan hovia koskevista säädöksistä erotettiin sota-artiklat, pappissäädyn privilegioista syntyi kirkkosääntöjä ja opetustointia koskevia säädöksiä, kaupungin privilegioista kasvoivat kaupungin elinkeinoja ja ammattikuntia koskevat säädökset. Lisäksi kuningas antoi mm. maanviljelystä, vuoritoista, metsänhoitoa, metsästystä ja kalastusta koskevia säädöksiä.<sup>90</sup>

1600-luvulla oli tapana antaa taloudellista lainsäädäntöä tiedoksi säädylle, jotta siitä saataisiin säätyjen lausunto, mikä eräissä tapauksissa johti muutokseen ja joka tapauksessa sitoi säädetyt noudattamaan taloudellista lainsäädäntöä.<sup>91</sup> Usein säädetyt kuitenkin jättivät taloudellisen lainsäädännön kokonaan hallituksen asiaksi. Säätyjen suhtautumiseen vaikutti oleellisesti, tunsivatko ne luottamusta hallitukseen; esimerkiksi Kaarle XI holhoojahallituk-

---

nologian sekä normatiivisen ja faktillisen aineksen samaistamisen takia vaikeaselkoisia. Ks. tarkemmin alaviitteet 106 ja 108. *Forsman* s. 133, *Hannikainen* s. 359, *Herlitz* s. 29—30 ja 84, *Rosenborg* s. 273—274, *Sjögren* s. 15 ja 31, *Thulin* s. 30 ss.

<sup>86</sup> Ei ole tietoa, että 1400-luvulla olisi kansan suostumusta maakäräjillä haettukaan, *Sjögren* s. 57 ja 77. Ks. myös *Herlitz* s. 30 ja *Hildebrand* s. 80. 1500-luvulla lainsäädäntö oli vähäistä ja sitä hoitelivat enimmäkseen kuningas — tai valtionhoitaja — ja neuvosto, *Rosenborg* s. 20 ss.

Ks. alaviite 85, *Hemmer* s. 38—39, *Thulin* s. 30, *Hannikainen* s. 362.

<sup>87</sup> Tässä kysymyksessä ei selviä menettelysääntöjä päässyt vielä vakiintumaan.

<sup>88</sup> Ks. *Forsman* s. 133, *Herlitz* s. 29, *Thulin* s. 31—32, *Willgren* s. 30.

<sup>89</sup> Lain selittäminen tarjosi kuninkaalle 1700-luvulle saakka mahdollisuuden lakien muuttamiseenkin.

<sup>90</sup> Tarkoitetuista säädöksistä antaa *Forsman*, passim, tarkan selvityksen.

<sup>91</sup> Näin *Hildebrand* s. 253, *Forsman* s. 182.

sen aikana säädetyt saivat käsiteltäväkseen taloudelliseen lainsäädäntöön kuuluvia kysymyksiä, mutta ne lykättiin tavallisesti hallituksen lopullisesti päätettäviksi.

Oikeussääntöjen antaminen vakaantui 1600-luvulla täten kahteen uomaan. Valtiopäivät osallistuivat valtiosäädäntöä koskevien lakien sekä ainakin maakuntalaeissa ja maanlaeissa tarkoitettuja kysymyksiä koskevien lakien säätämiseen, kun taas kuningas antoi ns. taloudellista lainsäädäntöä taloudellisista ja hallinnollisista erityiskysymyksistä sekä myös yleisistä, maakuntalakien ja maanlakien säatelemättä jättämistä asioista.<sup>92</sup> Kuningas käytti taloudellista lainsäädäntövaltaansa tavallisesti neuvostoa kuultuaan ja sen suostumuksella, vaikka taloudellisen lainsäädännön antaminen oli periaatteessa yksinomaan kuninkaan harkinnan varassa.<sup>93</sup> Seuraavassa kappaleessa selostetaan, miten edellä hahmotellut valtiopäivien ja kuninkaan toimivallan rajat järjestettiin uudelleen ja yksityiskohtaisemmin vuoden 1682 selityksellä, uusilla perustuslaeilla sekä 1734 vuoden lailla.

11. Säätyjen heikkouden, voimakkaiden ja kelvollisten hallitsijoiden sekä myös ulkomailla levinneiden, absoluuttista kuninkuutta kannattavien aatevirtausten johdosta kuninkaan valta lisääntyi.<sup>94</sup> Ns. karoliinisen yksinvallan aikana eli vuodesta 1680 Kaarle XII kuolemaan v. 1718 kuninkaan valta näytti laajenevan siinä määrin, että hänelle olisi kuulunut myös kaikkien oikeussääntöjen antaminen. Vuoden 1682 valtiopäivillä lausuivat säädetyt vastatesaan kuninkaan asettamaan kysymykseen 16. 11. 1682 mm. seuraavaa kuninkaan lainsäätämisvallasta: «Koska me hyvin tiedämme, että Kunink. Maj., meidän oikeana kristillisenä esivaltanamme, on oikeutettu laatimaan lakia, sääntöjä, ohjesääntöjä ja asetuksia valtakunnassa, pidämme aivan järjettömänä (aldeles orijmligit), että Kunink. Maj. olisi velvollinen kuulustamaan säätyjä, kun hän tahtoo laatia joitakuita sääntöjä, plakaatteja, ohjesääntöjä ja asetuksia tahi kun Kunink. Maj. katsoo tarpeelliseksi jollekin kollegiolle tai joillekin henkilöille erikseen antaa ohjeita ja käskyjä, kuinka heidän tulee toimissaan ja tehtävissään menetellä, koska kaikki semmoinen on asianomais-

<sup>92</sup> Yleisellä oikeudella tarkoitettiin maakunta- ja maanlakeja sekä myöhemmin 1734 vuoden lakia, *Hermanson—Kaira* s. 85 ja 87, *Rosenborg* s. 277.

1600-luvulla säädetyt ottivat itselleen kokonaan maanlakien mukaan kansalle kuuluvan yleisen lain antamisen, mutta niihin yleisluontoisiin säädöksiin nähden, joista ei sisällynyt määräyksiä maanlakeihin, säätyjen osuus vaihteli: joskus po. säädökset annettiin säätyjen suostumuksella, joskus säätyjen pyynnöstä tai niiden kuulemisen jälkeen, joskus kuningas antoi niitä omin päin. Ks. tästä *Thulin* s. 35—37. Valtiopäivien ja kuninkaan toimivallan jakautumisesta ns. uusiin ja vanhoihin lakikysymyksiin nähden ks. *Hermanson—Kaira* s. 87, v. 1660 additamentti 17 k., 1772 HM:n 43 §.

Ks. alav. 110, *Lagerroth* 139—141, *Fahlbeck* s. 216.

<sup>93</sup> Ks. esim. *Forsman* s. 135, *Wrede* s. 99.

<sup>94</sup> Ks. *Andersson* s. 299 ss., *Hildebrand* s. 396 ss.

ten kuuliaisesti noudatettava... Semmoisia säännöksiä ei voida katsoa tai kutsua senkaltaiseksi yleiseksi laiksi, kuin Ruotsin laki, joka koskee koko valtakuntaa ja kaikkia säätyjä yhteisesti. Jos Kunink. Maj. katsoo tarpeelliseksi tuohon Ruotsin yleiseen lakiin jotain muutosta tehdä tai sitä selvemmin selittää ja parantaa, niinkuin usein on ollut puheena ja säädytkin ovat pyytäneet, silloin on kuninkaalla valta ja oikeutta sitä tehdä ja määrätä rehellisiä ja lainoppineita miehiä tuota tointa hoitamaan, joka sitten pitää alistettaman Kunink. Maj:n armosta arvosteltavaksi ja hyväksyttäväksi, pannen me Kunink. Maj:n uskolliset alamaiset semmoisessa tapauksessa Kunink. Maj:iin sen alamaisten luottamuksen, että Kunink. Maj. armollisena kuninkaana armosta suvainnee antaa sen säädöyksensä tiedoksi, koska se kaikkia yhteisesti koskee...<sup>95</sup>

Em. lausunto lienee kuitenkin ymmärrettävä siten, että vaikkakin säädöt sen ajan alamaisuuden vaatimusten mukaan ylenpalttisesti korostivat kuninkaan oikeuksia, ne kuitenkin pitivät luonnollisena oikeutenaan olla mukana yleistä lakia laadittaessa, koska se koski kaikkia valtakunnan asukkaita yhteisesti, mutta omasta puolestaan jyrkästi kieltäytyivät osallistumasta taloudellisen lainsäädännön antamiseen.<sup>96</sup> Kaarle XI noudatti omasta puolestaan ainakin pääasiallisesti entistä vuosisataisen käytännön vahvistamaa menettelyä, jonka mukaan kansan on saatava lausua mielensä yleistä lakia säädettäessä.<sup>97</sup> Wrede (s. 102) huomauttaa siitä, että karoliinista yksinvaltaa ei aikaansaatu muuttamalla kuninkaankaarta tai hallitusmuotoa, jotka olivat siihen aikaan voimassaolevia valtiosääntölakeja, vaan vuosina 1680 ja 1682 annetuilla selityksillä sekä v. 1693 annetulla valtiopäiväpäätöksellä.<sup>98</sup> Tällainen epämääräisten muotojen suosiminen osoittaa, ettei tuohon aikaan edes valtio-oikeuden keskeisten kysymysten järjestelyyn tarvittu muodollista lainsäädäntömenettelyä.

Karoliininen yksinvalta ei kestänyt kauan. Kaarle XII kuoltua siirryttiin vastakkaiseen äärimmäisyyteen, kuninkaan yksinvallan sijalle tuli säätyjen yksinvalta. Säädöt olivat ei vain tosiasiallisesti vaan myös oikeudellisesti kuninkaan yläpuolella, sillä hallitsijavakuutuksen mukaan, jonka Ulriika Eleonoora antoi 21. 2. 1719, hallitsijan tuli aina yhtyä säätyjen mielipiteeseen.<sup>99</sup> Oikeus antaa oikeussääntöjä siirtyi säädöille siten, että ne eivät vain saaneet takaisin entisiä oikeuksiaan yleisen lain säätämisessä, vaan ottivat

<sup>95</sup> Teksti on lainattu *Forsmanilta* s. 183.

<sup>96</sup> Näin pääasiallisesti *Herlitz* s. 99. Toisin *Rosenborg* s. 43—44, vrt. kuitenkin s. 45—46, *Hildebrand* s. 399.

<sup>97</sup> Ks. *Wrede* s. 102, *Thulin* s. 39. *Hannikainen* s. 366 tuo esille tärkeän näkökohdan huomauttaessaan siitä, että hallitsijan valta ei vapautunut sen yläpuolella olevista oikeusjärjestykseen perustuvista rajoituksista.

<sup>98</sup> Po. selityksiä ja valtiopäiväpäätöstä selostaa esim. *Hildebrand* s. 396 ss. Ks. myös alaviite 168.

<sup>99</sup> »Alltid instämman med samtliga riksens ständer...», ks. *Hildebrand*, *Grundlagar* s. 223.

itselleen myös kuninkaan taloudellisen lainsäädäntövallan.<sup>100</sup> Kun ne myös puuttuivat oikeudenkäyttöön ja hallintoon myöhemmin selostettavalla tavalla, ei ole liioittelua todeta Wreden tavoin (s. 104—105), että valtiovallan käyttö joutui kokonaisuudessaan valtiosäädylle, sekä että maassa saatettiin voimaan kansansuvereniteetin periaate. Tänä ns. vapauden aikana säädetyt jopa katsoivat olevansa lain yläpuolella ja voivansa syrjäyttää sen käskyjä, koska säädetyt korkeimman vallan, suvereniteetin, haltijoina eivät voineet olla voimassaolevien oikeussääntöjen sitomat.<sup>101</sup> Andersson kuvaa (s. 365) säätyjen vallantäyteyttä seuraavalla tavalla: »Valtiopäivillä, joiden kokoonpano oli tällainen, oli jo perustuslain mukaan käsissään milteipä kaikki valta. Ne säätivät kuninkaan keralla lakeja, jolloin on huomattava, että kuninkaan valta tällä alalla oli aivan näennäinen. Ne yksin myönsivät veroja, tulleja, raskautuksia. Ne valvoivat valtaneuvoskunnan ja virastojen työtä, mikä tapahtui tarkastamalla niiden valtiopäivien välivuosina syntyneitä pöytäkirjoja. Ne määräsivät ulkopoliittikan suuntautumiset ja ratkaisut. Ne asettivat erikoistuomioistuimia erikoislaatuissa, varsinkin valtiollisissa jutuissa, ja saattoivat myös puuttua varsinaisen oikeudenkäytön kulkuun. Valtaneuvoskunnan sekä niiden ohjeiden avulla, joita tämä sai valtiopäivien väliaikoja varten, säädetyt valvoivat ylipäänsä useimpia asioita; valtaneuvoskunnasta oli tullut niin sanoaksemme valtiopäivien toimitusvaliokunta».

Säädetyt eivät kuitenkaan kyenneet käyttämään hankkimaansa lainsäädäntövaltaa kaikessa laajuudessa, sillä vaikka kuninkaan valtiopäivien väliajoilla antamat säädökset ja lain selitykset oli annettava tämän jälkeen kokoontuvien säätyjen hyväksyttäväksi, valtiopäiville ei käytännössä jäänyt aikaa näiden säädösten tarkastamiseen. Hallitukselle jäi täten itse asiassa sille aikaisemmin kuuluneen taloudellisen lainsäädäntövallan tosiasiallinen käyttö.<sup>102</sup>

Vapauden aikana annettiin 1734 vuoden laki, jolla kumottiin maan- ja kaupunkilait. Tällä lailla oli tärkeä merkitys mm. valtiopäivien ja kuninkaan lainsäädännöllisen toimivallan selventäjänä. Lain vahvistussanoista ilmenee, että laki sisälsi yksityistä elämää, oikeudenkäyttöä ja ulosottoa koskevat välttämättömimmät määräykset.<sup>103</sup> Siihen eivät sisällyneet julkisoikeudelliset säännökset, erityiset säännökset eli «specialia», privilegiot, talous- ja politiksysymykset tai kysymykset, jotka koskivat virkaa tai tointa. Aikaisemmin on jo selvitetty, mitä julkisoikeudellisilla kysymyksillä tarkoitettiin.<sup>104</sup> Eri-

<sup>100</sup> Ks. 1719 HM:n 4 §, 1720 HM:n 4 §, *Rosenborg* s. 277, *Thulin* s. 44.

<sup>101</sup> *Fahlbeck* kirjoittaa s. 22, että »Lagstiftaren är öfver och icke under lagen» — oli suosittu sanonta. Ks. myös *Herlitz* s. 166, *Wrede* s. 106.

<sup>102</sup> Ks. *Hannikainen* s. 367, *Wrede* s. 105, *Forsman* s. 186, *Herlitz* s. 165, hieman varovaisemmin *Thulin* s. 48—49.

<sup>103</sup> Ks. alaviite 64.

<sup>104</sup> Ks. alaviite 64, *Posse* s. 329 ja 338, *Forsman* s. 419 ss., *Thulin* s. 59. OK 10: 26:n johdosta virkamiesten johtosääntöjä ei otettu 1734 vuoden lakiin, *Hermanson—Kaira* s. 91.

tyisten ja yleisten säännösten välisenä erona oli se, että viimeksimainittuja sovelletaan kaikissa maakunnissa ja kaikkiin asukkaihin.<sup>105</sup> Talous- ja politiakysymykset katsottiin sellaisiksi, joihin olosuhteet vaativat useammin muutoksia tehtäviksi, so. ne koskevat tiettyä määräaikaakaan tai ovat luonteeltaan muuttuvia.<sup>106</sup> Vielä on huomattava, että 1734 vuoden lakiin kuuluivat vain ne asiat, joita käsiteltiin yleisissä tuomioistuimissa eikä erittäin asetetuissa tuomioistuimissa. Hallitsijalle jäi myös valta yleisen lain rajoissa ja sopusoinnussa sen asettamien perusteiden kanssa valta lähemmin kehittää yleisen lain säännöksiä.<sup>107</sup> Tässä yhteydessä ei yksityiskohtaisemmin käydä tarkastelemaan, miten edellä pääpiirteittäin esitelty rajankäynti on yksityiskohdissa ymmärrettävä ja miten sitä on tulkittu.<sup>108</sup>

Säätyjen vallantäyteydessään harjoittama politiikka herätti kasvavaa tyytymättömyyttä, joka johti uuden, vuoden 1772 hallitusmuodon hyväksymiseen kumouksellista tietä. Sanotulla hallitusmuodolla kumottiin kaikki muut vuodesta 1680 asti perustuslakeina pidetyt säännöt (39 §), joten Ruotsin valtiomuoto palautui osittain keskiaikaiselle kannalle, maanlain kuninkaankaareen ja vuoden 1617 valtiopäiväjärjestykseen.<sup>109</sup> Sekä kuninkaalla että säädyillä oli lainsäädännöllinen aloiteoikeus (42 §) eikä vanhaa lakia saanut kumota tai uutta säätää ilman kummankin tietoa ja suostumusta (40—41 §).<sup>110</sup> Kuningas säilytti ilman nimenomaista säännöstäkin taloudellisen lainsäädäntövallan, mikä hänelle oli 1734 vuoden lain vahvistussanoissa tunnustettu, sekä lainselitysvallan, jonka avulla hän voi suorittaa huomattavia lainsäädännöllisiä uudistuksia.<sup>111</sup>

Kun kuningas oli em. kysymysten lisäksi riippuvainen säätyjen suostumuksesta vain verotusta ja hyökkäyssotaa koskevissa kysymyksissä, sai kuningas säätyihin verraten laajan itsenäisen toimivaltapiirin. Lisäksi säätyjen kokoontuminen riippui kuninkaan kutsusta, niiden kokoukset saivat kestää korkeintaan kolme kuukautta ja sinä aikanakin kuningas voi julistaa valtio-

<sup>105</sup> Vahvistussanojen lisäksi ks. *Posse* s. 331—332.

<sup>106</sup> Ks. alaviite 105. Politiia-asetuksien kohteena oli (*Thulin* s. 188—189) »statens hela omsorg för säkerhet, välstånd och bildning». Samoin *Hermanson—Kaira* s. 91.

<sup>107</sup> Näin *Hermanson—Kaira* s. 90, *Thulin* s. 68.

<sup>108</sup> Ks. tarkemmin alaviite 84, *Hemmer* s. 53—54, *Sjögren* s. 88, *Thulin* s. 41 ss., *Rosenborg* s. 282—283, *Malmgren* s. 94 ss. ja 101 ss., *Posse* s. 330—335.

<sup>109</sup> Ks. *Fahlbeck* s. 24.

<sup>110</sup> »Vanha laki» tarkoitti 1734 vuoden lakia tai sen kaltaista yleistä lakia, *Hermanson—Kaira* s. 85. »Uusi lakikysymys» oli HM 43 §:n mukaan käsitettävä samoin kuin vanha laki ja sillä tarkoitettiin kysymystä, joka olisi otettu 1734 vuoden lakiin, mikäli se olisi silloin esiintynyt, *Thulin* s. 49.

<sup>111</sup> Vuoden 1772 HM:n 39 §:n nojalla voidaan päätellä, että kun kerran palattiin ennen v. 1680 voimassa olleisiin valtaoikeuksiin, kuninkaalle kuului tästä syystä taloudellinen lainsäädäntövalta. Sen laajuus ei kuitenkaan ollut sama kuin aikaisemmin, koska valtiopäivien toimivalta oli lisääntynyt. Ks. tästä alaviite 110, *Thulin* s. 49—52.

päivät päättyneiksi (46 §).<sup>112</sup> Yhteiskunnan kasvuvauhti oli vielä 1700-luvun lopullakin siksi verkkainen, että lainsäädäntötoiminta oli vähäistä suuren voimainponnistuksen, 1734 vuoden lain antamisen, jälkeen ja kuningas voi hallita kauankin ilman säätyjä, kunhan vain kykeni tulemaan toimeen ilman uusia veroja.<sup>113</sup> Yhdistys- ja vakuuskirjalla v. 1789 edellä selostettua valtiopäiväjärjestystä muutettiin siten (6. kohta), että säädöt saivat valtiopäivillä käsitellä asioita ainoastaan kuninkaan aloitteesta.

Suomen liittäminen autonomisena suuriruhtinaskuntana Venäjän keisarikuntaan ei merkinnyt maan valtiosäännön perusteellista muuttamista, koska Suomi Porvoon valtiopäivien valtioteon ansiosta sai oman perustuslaillisen valtiosäännön eli Ruotsissa voimassa olleen valtiopäiväjärjestyksen niine muutoksineen, jotka Suomen uusi asema välttämättömästi aiheutti.<sup>114</sup> Säätyjen kokoontuminen riippui hallitsijan kutsusta eivätkä säädöt päässeet kokoon tumaan ennenkuin vuonna 1863. Tähän vuoteen saakka ei hallitsijalla ollut mahdollisuutta käyttää verotusoikeutta sen paremmin kuin lainsäädäntövaltaakaan yleisen lain alalla. Mikäli taloudellisen lainsäädännön alaan kuuluvia säädöksiä oli aikaisemmin annettu säätyjen suostumuksella, ei suuriruhtinas saanut niitä muuttaa tai kumota säätyjen suostumuksesta.<sup>115</sup> Hallitsijalla oli kuitenkin taloudellisen lainsäädäntövallan puitteissa mahdollisuus lainsäädännön kehittämiseen. Vain harvoissa tapauksissa Venäjän keisari ja Suomen suuriruhtinas ylitti taloudellisen lainsäädäntövallan rajat.<sup>116</sup>

Vuonna 1869 annetun valtiopäiväjärjestyksen 2 §:n mukaan säädöt kokoontuivat ainakin joka viides vuosi ja vuodesta 1886 lähtien joka kolmas vuosi. Viimeksimainittuna vuonna ne saivat myös lainsäädännöllisen aloiteoikeuden, joka ei kuitenkaan ulottunut perustuslakeihin eikä maa- tai meripuolustusta, painovapautta ja kirkkolakia koskevaan lainsäädäntöön. Vuosisadan vaihteessa alkanut sortokausi järkytti hallitsijan ja säätyjen välistä luottamussuhdetta ja vasta 1917 vuoden vallankumouksen jälkeen lainsäädäntövallan käyttöä päästiin järjestelemään kansan toivomuksia vastaavalla tavalla.<sup>117</sup> Sitä koskeva esitys kuuluu kuitenkin artikkelisarjamme III osaan.

12. Aikaisemmin on jo mainittu, että yhtenäisvaltakunnan syntyessä maa-käräjät ja kihlakunnankäräjät hoitivat oikeudenkäyttöä, mutta myös muita tehtäviä. Vähitellen nämä tehtävät siirtyivät käräjäkokoukselta lautamie-

<sup>112</sup> Vrt. 1723 VJ:n 23 §.

<sup>113</sup> Ks. *Wrede* s. 109.

<sup>114</sup> Ks. *Erich* I s. 42 ss.

<sup>115</sup> Ns. muodollisen lainvoiman merkitys oli selvinnyt jo Ruotsin vallan aikana.

<sup>116</sup> Ks. tarkemmin *Wrede* s. 116, *Brotherus* s. 59–60.

<sup>117</sup> Vuoden 1906 VJ merkisi tietenkin eduskunnan toimintamuotojen huomattavaa uudistusta, mutta eduskunta ei päässyt vapaasti toimimaan ennen v. 1917.

hille, joiden tehtävät muuttuivat pysyväisiksi, sekä laamannille tai kihlakunnantuomarille.<sup>118</sup>

Tuskinpa mikään maakunta- tai maanlakien aikaisista valtio-oikeudellisesti merkittävistä säännöksistä on yhtä yleiseurooppalainen kuin se sääntö, että kuningas toimi korkeimpana tuomarina. Kuninkaan tuomiovallan vakaantuminen oli läheisessä yhteydessä edsöre-lainsäädännön säätämiseen, koska kuninkaalla oli oltava keinoja toteuttaakseen tarvittaessa pakolla antamansa oikeussäännöt.<sup>119</sup>

Kuninkaan tuomiovaltaa käytettiin etsikko- tai oikaisukäräjillä. Maanlain mukaan etsikkokäräjät järjestettiin säännöllisesti vuosittain ja niitä toimitivat kuningas itse tai hänen määräämänsä korkeat luottamusmiehet, kuten neuvoston jäsenet.<sup>120</sup> Sitä paitsi saattoi kuningas, katsoessaan tarpeelliseksi, pitää ylimääräiset oikaisukäräjät. Viimeksimainituilla käräjillä oli mukana kansan valitsema lautakunta ja niissä tuomitsi kuningas tai hänen lähettämänsä.<sup>121</sup> Etsikko- ja oikaisukäräjistä ei kuitenkaan päässyt muodostumaan vakinaista ja pysyvää oikeudenkäyttötapaa.<sup>122</sup>

Kuningas käytti tuomiovaltaansa myös hovissaan ja ikäänkuin varsinaisia käräjiä ylempänä instanssina. Muiden hallitustehtäviensä paineen alla kuningas joutui kuitenkin jättämään tuomiovalln käytön hovissakin uskottujen miestensä tehtäväksi.

Maanlain mukaan kuninkaan oikeutena ja velvollisuutena oli ylläpitää oikeutta ja totuutta sekä kukistaa vääryys.<sup>123</sup> Tämä merkitsi, että esim. vääriillä perusteilla tai liian ankarasti tuomittu sai pyytää tuomionpurkua — myös niissä tapauksissa, joissa kuninkaan edustajat olivat langettaneet tuomion.<sup>124</sup> Kansa oli tottunut tuomaan asiansa kuninkaan ratkaistaviksi, jopa

<sup>118</sup> Lautakunnan asettamisesta ja toimipiiristä ks. *Hannikainen* s. 359 ja 363, *Herlitz* s. 38—39. Kirkon laajaan omaan tuomiovalttaan ei puututa.

<sup>119</sup> Rikkomuksia edsöre-sääntöjä vastaan eivät tuominneet maakäräjät, vaan kuninkaan tuomioistuin, jossa etsittiin aineellista totuutta ja jonka tuomioiden täytäntöönpano tuntui varmemmalta kuin muiden tuomioiden. Kuninkaan tuomiovalta tavallaan kilpaili maa- ja kihlakunnankäräjien tuomiovalln kanssa. *Hannikainen* s. 359 perustaa ajatuksen kuninkaan velvollisuudesta ylläpitää oikeutta ja yleistä rauhaa kanoniseen oikeuteen. Ks. tarkemmin *Hammarskjöld* s. 6, *Herlitz* s. 28, *Lagerroth* s. 142, 153—154 ja 162, *Wrede* s. 83. Ks. myös alaviitteet 123 ja 126

<sup>120</sup> Kuninkaan tuomiovalln käytöstä ks. *Hildebrand* s. 136, 138, 140 ja 287, *Brotherus* s. 17, *Posse* s. 5.

<sup>121</sup> Ks. *Forsman* s. 296, *Hildebrand* s. 136.

<sup>122</sup> Etsikko- ja oikaisukäräjistä, niiden istunnoista ja istuntojen vähenemisestä ks. *Blomstedt* s. 106 ss.

<sup>123</sup> Kuninkaan po. velvollisuudet sisältyivät jo maakuntalakeihin. Vanha sanonta esiintyy vielä 1720 HM:n 2 §:ssä, »bryta skrock- och ofsokner». Ks. *Forsman* s. 312—313, *Lagerroth* s. 85, *Tirkkonen* s. 51.

<sup>124</sup> *Tirkkonen* s. 53 viittaa esitettyyn mielipiteeseen, jonka mukaan neuvosto osallistui säännöllisesti kuninkaan harjoittaman ylimmän tuomiovalln käyttöön jo keskiajan viimeisillä vuosisadoilla.



ennenkuin asia oli ollut muissa oikeusistuimissa käsiteltävänäkään, ja tästä vanhasta tavasta oli vaikea päästä eroon. Kun kuninkaan puoleen käännyttiin sellaisissa asioissa, joita ei oltu käsitelty alemmissa oikeusasteissa, kuningas joutui lähettämään asian alue- ja piirihallintoviranomaisille — toisinaan juuri sille viranomaiselle, jonka menettelyä arvosteltiin — tutkimista varten. Siitä myös johtui, kuten myöhemmin osoitetaan, että oikeusastejärjestys ja kuninkaan oikeudenkäytön muodot eivät ottaneet vakaantuakseen.<sup>125</sup>

Maakuntalait ja maanlait eivät saaneet aikaan oikeusastejärjestystä, jota olisi kaikissa jutuissa ehdottomasti noudatettu.<sup>126</sup> Teljen säännössä v. 1491 kiellettiin kuninkaaseen vetoaminen ennenkuin asia oli käsitelty kihlakunnan- ja laamanninoikeudessa tai raastuvanoikeudessa, 20. 3. 1593 annetulla patentilla määrättiin oikeusastejärjestys sekä 25. 2. 1598 annetulla oikeudenkäyntisäännöllä yritettiin järjestää korkeimman tuomiovallan käyttö, mutta mitään mainituista säädöksistä ei oikeudenkäyntijärjestyksen osalta päästy johdonmukaisesti toteuttamaan.<sup>127</sup>

Kustaa II Aadolfin v. 1614 antama oikeudenkäyntisääntö (rättegångsordinantie) näytti vihdoinkin saattavan kuninkaan tuomiovallan käytön vakavalle kannalle sen jälkeen kuin etsikko- ja oikaisukäräjät olivat vähitellen lakanneet. Siinä näet säädettiin, että alempien oikeuksien käsittelyn jälkeen asiat oli lopullisesti ratkaistava perustettavassa hovioikeudessa, jonka puheenjohtajana toimi drotsi ja jäsenenä mm. kuninkaan neuvoston jäseniä.<sup>128</sup> Kuninkaantuomio olisi tästä lähtien ollut julistettava hovioikeudessa ja se olisi voinut saada oikeusvoiman.

Hovioikeudelle annetussa valtuuskirjassa sanottiin kuitenkin, että hovioikeus tosin tuomitsee kuninkaan läsnä- tai poissaollessa kuninkaan tuomion, mutta että kuninkaalla on edelleen valta purkaa vääpäperusteiset ja liian

<sup>125</sup> Eräistä yrityksistä korkeimman tuomiovallan järjestämiseksi ks. *Hannikainen* s. 362—363, *Hildebrand* s. 288.

<sup>126</sup> Kuninkaan ja maa- tai kihlakunnankäräjien oikeudenkäytön suhde muodostui vähitellen sellaiseksi, että kuninkaan oikeudenkäyttöä alettiin pitää ylempänä muutoksenhakuasteena. Ks. tästä *Herlitz* s. 28—29, *Hannikainen* s. 360.

Jo Svean maakuntalaeissa oli määrätty instanssijärjestyksestä, mutta kuten *Blomstedt* s. 105 lausuu, tuomioistuinten toimivallan asteettaisuus tosin jotenkin tajutaan, mutta sitä ei noudateta.

Ks. myös *Hildebrand* s. 146, *Forsman* s. 168 ja 294, *Posse* s. 4—5.

<sup>127</sup> Teljen säännöstä ks. *Posse* s. 8, *Forsman* s. 300 ss. V. 1593 patentista ks. *Blomstedt* s. 159, *Forsman* s. 301, *Posse* s. 8, *Schmedemann* s. 103 ss. Vuoden 1598 oikeudenkäyntijärjestyksestä ks. *Schmedemann* s. 112 ss.

<sup>128</sup> Svean hovioikeuteen kuuluivat drotsi, 4 valtaneuvosta, 5 aatelista ja 4 muuta lainoppinutta ja rehellistä miestä. Hovioikeus olisi ollut KO:n, RO:n, laamanninoikeuden, balttilaisen maaneuvoston ja herttuallisten hovioikeuksien yläpuolella, *Blomstedt* s. 210. Ks. myös *Sjögren* s. 81—82.

ankarat tuomiot.<sup>129</sup> Vuoden 1615 oikeudenkäyntijärjestyksessä (rättegångs-processen) tunnustettiin, että hovioikeudella on »supremum iudicium», mutta kuitenkin 35 kohdan mukaan annettiin sille, joka tunsu tuomion rasittavan itseään, mahdollisuus nauttia hovioikeuden tuomiosta anomuskirjelmällä kuninkaan revisioetu, »beneficium revisionis».<sup>130</sup> Kolmiasteinen oikeudenkäyntijärjestys sai täten alkunsa ja hovioikeuden asema korkeimpana tuomioistuimena hävisi lopullisesti, kun Svean hovioikeuden lisäksi perustettiin muita hovioikeuksia.

Laillisen voiman saaneita tuomioita ei vielä 1600-luvun alussa useinkaan toimeenpantu, joten niille oli pyydettyä uutta vahvistusta.<sup>131</sup> Näyttää ilmeiseltä, että tuohon aikaan eivät oikeusvoima- ja lainvoimainstituutit olleet vielä kehittyneet.<sup>132</sup>

Neuvosto oli säännöllisesti ottanut osaa kuninkaan tuomiovallan käyttöön, olivathan mm. sen jäsenistä drotsi ja neljä neuvosta hovioikeuden jäseniä. Kuninkaan ollessa Saksassa sotaretkillä neuvosto alkoi tuomita revisioasioissa, mistä ns. oikeusrevisio sai alkunsa.<sup>133</sup> Neuvoskunnassa muodostui oikeuskysymyksiä varten oma osastonsa ja hallitusmuodon muutoksella vuonna 1660 (5 §) määrättiin, ettei drotsi ole enää Svean hovioikeuden puheenjohtaja.

Neuvosto käsitteli oikeudenkäyntiasiat kansliassaan samoin kuin muutkin asiat. Esittely ja käsittely kaipasivat uudistusta, minkä aikaan saaminen on lähinnä Pietari Brahen ansiota. Vuodesta 1670 lähtien oikeudenkäyttöasiat ratkaistiin tavallisesti erityisessä neuvoskunnan osastossa, oikeusrevisiossa, ja valmisteltiin ns. alemmassa oikeusrevisiossa.<sup>134</sup> Kuninkaan tuomiovallan käyttö pysyi tällä kannalla toistasataa vuotta.

<sup>129</sup> Ks. *Hammar skjöld* s. 8—9. *Tirkkonen* epäilee s. 52, oliko tarkoituksena siirtää kuninkaan tuomiovallan harjoittaminen kokonaan Svean hovioikeudelle.

<sup>130</sup> Ks. *Kongl. Maj:tz til Sverige Rättegångs Process ...*, *Schmedemann* s. 161: »Therföre må then som befinner sigh besvärat öfwer wår Konungzlige Doom icke genom något wädiande othan genom ödmuik Böneskriffit gifwa om sitt Beswär tilkänna och niuta hoos oss Beneficium Revisionis ...»

Ks. tästä kysymyksestä *Hannikainen* s. 364, *Hemmer* s. 146, *Blomstedt* s. 210, *Forsman* s. 313—314, *Posse* s. 37, *Hildebrand* s. 290—291, *Herlitz* s. 119, *Wrede* s. 96. Ylimalkaisuudessaan virheellinen on *Anderssonin* selvitys s. 234—235.

Hovioikeuksista ks. 1634 vuoden HM:n 8 §.

<sup>131</sup> Näin *Posse* s. 35.

<sup>132</sup> Palauttamisesta ks. *Posse* s. 35.

<sup>133</sup> *Fahlbeckin* s. 47 mukaan neuvosto olisi antanut kuninkaantuomion jo vuodesta 1615. Ks. myös alaviite 138, *Hammar skjöld* s. 9.

<sup>134</sup> Ks. *Forsman* s. 331. *Hammar skjöld* s. 14—15 selostaa korkeimman tuomiovallan järjestämisyhteyksiä vuosina 1634—1670. Viimeksimainitun vuoden jälkeen neuvosto harjoitti käytännössä yksin korkeinta tuomiovaltaa, minkä käyttöön kuningas puuttui vain satunnaisesti. Vuosista 1670—1772 ks. *Hammar skjöld* s. 15 ss. *Hannikainen* katsoo s. 368, että oikeusrevisiön mielipide sitoi kuningasta.

Kuninkaan tuomiovallan merkitystä lisäsi sijaisjärjestelmä alemmissa oikeusasteissa.

Tuomarinviralla oli 1500- ja 1600-luvuilla läänitysluonne ja virkaan nimittämisen eräänä tarkoituksena oli suorittaa korvaus muualla tehdystä työstä. Kustaa II Aadolfin aikana Suomessa ei ollut ainuttakaan tuomaria, joka olisi itse hoitanut kokonaan virkansa, vaan tehtävät annettiin sijaisille, ns. lainlukijoille. Vuonna 1680 — hieman ennen varsinaisten läänitysten reduktiota — suoritettiin tuomarinvirkojen reduktio, jolloin säädyt mm. päättivät, että tuomarilla ei saanut olla muuta virkaa eikä virkaa saanut hoidattaa sijaisilla. *Blomstedt* pitää sijaisjärjestelmää hallinnon murroskauden kriisi-ilmiönä, jolla tuli olemaan ratkaiseva merkitys muodollisen pätevyyden vaatimiselle tuomarinviroissa.<sup>135</sup> Tuomarin erottamattomuus säädettiin vasta v. 1789.

Vapauden aikana säädyt sekaantuivat myös tuomiovallan käyttöön. Ne johtivat itselleen valtiopäiväjärjestyksestä oikeuden ratkaista oikeusrevision päätöksistä tehtyjä valituksia, ne käyttivät tuomiovaltaa valtiollisissa jutuissa eivätkä ne — esim. salainen valiokunta ja toimikunnat — katsoneet olevansa velvolliset noudattamaan laillista oikeudenkäyntijärjestystä ja yleisesti tunnustettuja oikeusperiaatteita.<sup>136</sup> Säätyjen omasta aloitteesta tehtiin oikaisuja jo langetettuihin tuomioihin.<sup>137</sup>

Vuonna 1772 annetun hallitusmuodon mukaan korkein tuomiovalta kuului neuvoston osastolle, jossa istui seitsemän neuvoston jäsentä (8 §). Kuninkaalla oli tässä tuomioistuimessa kaksi ääntä sekä, jos mielipiteet menevät tasan, ratkaiseva ääni. Tällä hallitusmuodolla toisin sanoen toteutettiin tehtävien jako kuninkaan ja säätyjen sekä riippumattomien tuomioistuinten kesken siten, että oikeusasiat erotettiin hallitus- ja hallintoasioista.<sup>138</sup> Yhdistys- ja vakuuskirjassa (2 kohta) näin alulle pantua jakoa syvennettiin vielä siten, että neuvoston toiminnan lakattua korkeimman tuomiovallan käyttöä varten perustettiin uusi itsenäinen toimielin, Kuninkaan Korkein Oikeus.<sup>139</sup> Tässäkin tuomioistuimessa kuninkaalla oli vain kaksi ääntä.

Kun Suomi yhdistettiin Venäjän valtakuntaan, ylimmän tuomiovallan käyttö oli järjestettävä uudelleen. Vuoden 1772 hallitusmuodon 8 §:n sekä Yhdistys- ja vakuutuskirjan 2. kohdan mukaan ylimmän tuomiovallan harjoittaminen kuului erityiselle viranomaiselle, jossa hallitsijalla oli oikeus olla

<sup>135</sup> Sijaisjärjestelmän arvostelun antaa *Blomstedt* s. 344. Tuomarin itsensä ja sijais-  
ten istumista käräjäkierroksista sekä sijaisten alkuperästä ja koulutuksesta ks. *Blomstedt*  
s. 90, 97, 143, 150, 197, 203 ja 264. Tuomarinvirkojen mahdollisesta kuulumisesta aatelin  
privilegioihin ja arvoluokista ks. *Carlsson* s. 45—47.

<sup>136</sup> Ks. *Ståhlberg* s. 20, *Hammarskjöld* s. 22—23, *Wrede* s. 106.

<sup>137</sup> Näin *Brotherus* s. 29.

<sup>138</sup> Näin *Ståhlberg* s. 21.

<sup>139</sup> Tässä oikeudessa istui sekä aatelisia että aatelittomia.

läsnä ja käyttää äänivaltaa. Ylin tuomiovalta uskottiin vasta perustetun hallituskonseljin, myöhemmin Suomen senaatin, oikeusosastolle. Mainitun osaston tuli myös hoitaa eräitä oikeushallintoon kuuluvia tehtäviä ja valvoa oikeusviranomaisten toimintaa.<sup>140</sup>

Seuraavassa luvussa tullaan mm. selvittämään, miten tuomio- ja toimeenpanovalln välinen tehtävänjako sekä yleisen ja hallinto-oikeudellisen lainkäytön välinen ero selvenivät.

13. Maakunta- ja maanlakien mukaan kuninkaan tehtäviin kuului valtakunnan ylimmän hallinnon järjestäminen ja hoito.<sup>141</sup> Vähitellen kaikki valtakunnan hallinto tapahtui kuninkaan nimissä.

Aikaisemmin oli jo mainittu, että kuninkaan välittömänä apuna hallinnossa toimivasta suurmiesten luokasta valittiin jäsenet kuninkaan neuvostoon eli valtaneuvoskuntaan 1200-luvulla. Neuvostoon kuuluivat alkuaan piispat, maallisen rälssin jäseniä sekä korkeimpien virkojen eli tehtävien hoitajat: drotsi, marski ja usein kansleri. Kun laamannit Maunu Ladonlukon aikana tulivat neuvoston jäseniksi, sen päätökset saivat vahvemman laillisuuden leiman, mikä helpotti kansan lainsäädäntövalln siirtymistä kuninkaalle ja neuvostolle.<sup>142</sup>

Kuningas piti neuvoston kokouksia eri puolilla maata matkatessaan kulloinkin paikalla olevien neuvoston jäsenten kanssa. Tärkeimpiä asioita käsiteltiin koko neuvoston yhteisissä kokouksissa. Skenningen säännön mukaan neuvoston kokouksiin sai tulla vain kuninkaan kutsusta ja kuningas kutsui neuvoston koolle silloin kun sen parhaaksi katsoi.<sup>143</sup> Neuvoston kokoonpano samoin kuin sen toimipaikka eivät näin ollen vielä olleet pysyviä, mikä seikka ilmeisestikin vaikutti rajoittavasti ja haitallisesti neuvoston mahdollisuuksiin käsitellä valtakunnan hallintoa koskevia kysymyksiä sekä asioiden valmisteluun. Maakuntalakien mukaan kuninkaalla oli luultavasti oikeus olla noudattamatta neuvoston mielipidettä tai olla pyytämättä sen suostumusta, mutta lienee selvää, että neuvoston tuki lisäsi kuninkaan päätöksen kantavuutta ja velvoittavuutta.<sup>144</sup>

Keskiajalla eivät valtion keskushallinnon muodot yleensäkään olleet vielä pitkälle kehittyneet eikä valtiolla ehkä olisi ollut taloudellisia mahdollisuuksiakaan ylläpitää vakinaisia keskushallinnon viranomaisia. Valtion ylimpienkään virkamiesten — mikäli virkamiestermiä yleensä lainkaan voidaan käyttää — tehtävät eivät olleet yksityiskohtaisesti ja pysyväisesti määrättyt, vaan

<sup>140</sup> Ks. esim. *Erich I* s. 54—55.

<sup>141</sup> Ks. kuninkaankaaren V luku 9 § (*Lagerroth* s. 142): »...Sedan må han län giva, styra sitt rike och allt, som för är sagt, ...»

<sup>142</sup> Ks. *Forsman* s. 123, *Lagerroth* s. 121. Neuvoston jäsenistä ks. *Herlitz* s. 46.

<sup>143</sup> Ks. *Lagerroth* s. 188, *Rosenborg* s. 10. Vrt. myös *Brotherus* s. 22, *Hildebrand* s. 112.

<sup>144</sup> Näin *Hildebrand* s. 112. Maanlakien ajasta ks. alaviite 148.

ne olivat tilapäistehtävien tavoin hoidetut. Vakinaista virastotyötä ei tehty, sillä lukuunottamatta Tukholmassa sijainnutta kirjuritupaa ei, kuninkaan hovia ehkä lukuunottamatta, ollut virastoja.<sup>145</sup> Laamanninvirkkaa samoin kuin kihlakunnantuomarin virkaa hoidettiin sivutehtävänä.<sup>146</sup> Vielä 1500-luvulla ei valtakunnan ylimpienkään virkojen haltijoilla ollut pysyvää organisaatorista yhteyttä sen enempää kuin vakituista palkkaa tai tietoa viran jatkuvuudesta.<sup>147</sup> Hallinto perustui siihen, että eri säädyiltä vaadittiin kansalaisvelvollisuutena palveluksia ja kuningas palkitsi palvelukset mahdollisuuksiensa mukaan lahjoituksin, läänityksin ja privilegioin.

Neuvoston tuli toimia kuninkaan neuvonantajana ja valvoa valtion hallintoa, muttei itse hallita. 1300- ja 1400-luvuilla neuvosto sai kuitenkin Ruotsin valtioelämässä keskeisen, jopa hallitsijaa voimakkaamman aseman, sillä se joutui kuninkaiden alaikäisyyden, valtaistuimesta käytyjen kiistojen ymsyiden takia usein toimittamaan korkeimman toimeenpanovallan käyttöön kuuluvia tehtäviä.<sup>148</sup> Neuvoston oikeudellinenkin asema vakaantui, kun sen olemassaolo edellytettiin Maunu Eerikinpojan maanlaissa.<sup>149</sup>

Kustaa Vaasa kykeni kuitenkin tiukalla hallinnollaan ja arvovalloillaan palauttamaan hallitsijan johtoaseman toimeenpanovallan käytössä eli hallinnossa. Hänen yrityksensä keskushallinnon tehostamiseksi ulkomaisten esikuvien mukaan eivät juuri onnistuneet, mutta hän uudisti alue- ja piirihallintoelimet. Aluehallinto perustui linnoituksiin ja linnalääneihin, joita hoitivat läänitysmiehet tai käskynhaltijat.<sup>150</sup> Piirihallinnossa toimivat kuninkaan voudit ja nimismiehet.<sup>151</sup> 1500-luvulla alkaa maaherra-nimitys korvata käskynhaltija-termin, mikä viittaa siihen, että aluehallinnon hallinnollisen ja

<sup>145</sup> Ks. *Hildebrand* s. 127–128. Hänen mukaansa myös rahakamari (fatburen) toimi mahdollisesti vaatimattomana virastona. Samoin *Herlitz* s. 44.

<sup>146</sup> Jopa valtaneuvokset hoitivat tehtäviään sivutehtävinä, *Herlitz* s. 37. Tämä johtui siitä, että po. tehtävät voitiin vielä hoitaa erikoistumatta.

<sup>147</sup> *Herlitz* s. 37 ja 78–79 huomauttaa kuitenkin, että esiintyi pysyviä virkoja, jos näillä tarkoitetaan julkisten tehtävien pysyvästi määrättyjä ryhmiä, kun taas *Lagerroth* katsoo s. 186, että ainoat varsinaiset virat olivat kirkollisia. *Hammarskjöld* huomauttaa 1500-luvun keskushallinnon erityisluonteesta s. 10–11: »Under en stor del af femtonhundratalet rådde en personlig regering med självständiga sekreterare såsom verktyg».

Elämäntavoista ks. *Andersson* s. 239–240. Ks. myös *Hildebrand* s. 229, *Sjögren* s. 60.

<sup>148</sup> Ks. *Fahlbeck* s. 5 ja 41, *Wrede* s. 89. *Hildebrand* huomauttaa s. 116 ss., että maanlait eivät sisältäneet paljoakaan neuvoston tehtävistä — Kristofferin maanlain mukaan kuninkaan tuli hallita »med rikets råds råd i Sverige» — ja esittää tapauksia, joissa neuvoston kuulemista tai suostumusta pidettiin välttämättömänä.

<sup>149</sup> Ks. *Andersson* s. 83, alaviite s. 141.

<sup>150</sup> Ks. *Hildebrand* s. 282: »Slottslänen förvandlades efter hand till moderna förvaltningsdistrikt». Samoin *Hammarskjöld* s. 11.

<sup>151</sup> Voutien tehtävistä ks. *Herlitz* s. 76–77.

Itsehallintoa ja kirkon omaa hallintoa ei tässä lainkaan käsitellä.

sotilaallisen johdon tehtävät haluttiin irroittaa toisistaan, jolloin maaherran tehtävät katsottiin voittopuolisesti siviilitehtäviksi.<sup>152</sup>

Valtion tehtävät laajenivat vähitellen siinä määrin, että kuninkaan oli työstä hoitaa hallintoa entiseen tapaan kulloinkin tilapäistehtäviin kutsumiensa henkilöiden avulla. Oli pakko pyrkiä pysyviin toimintamuotoihin. Hovihallintoon kuuluvat tehtävät ja virat alkoivat 1500-luvun lopulla erota varsinaisesta hallinnosta. Valtakunnan korkeimpiin virkoihin, joita olivat drotsin, kanslerin, valtakunnan rahastonhoitajan, marskin ja amiraalin virat, nimitettiin pysyviä henkilöitä, ja Kustaa II Aadolfin aikana kasvoi näiden virkojen ympärille kollegiaalisia eli useampijäsenisiä virastoja.<sup>153</sup>

Hallinto-organisaation uudistustyö saatettiin tällä erää päätökseen 1634 vuoden hallitusmuodossa, joka nimestään huolimatta sisältää vain alkupykälissään valtio-oikeudellisia ja muuten etupäässä hallintoa koskevia säännöksiä. Kuninkaan tehtävänä oli edelleen hallitusmuodon 4 §:n mukaan hoitaa valtakunnan asioita, mikä periaate oli *Hermansonin* (s. 62) lausuman mieltäpitteen mukaan voimassa Suomen hallinnossa vielä 1800-luvun päättyessä.<sup>154</sup> Neuvoston tehtävänä oli neuvoa hallitsijaa (5 §)<sup>155</sup> ja hallintoa varten toimi viisi kollegiota, joiden kesken hallintotehtävät kokonaisuudessaan jaettiin (6 §): hovioikeus, kanslia, verokamari, sotakollegio ja amiraliteettikollegio.<sup>156</sup> Näiden lisäksi perustettiin seuraavina vuosikymmeninä useita muita kollegioita. Neuvoston hoitamat hallitusasiat ja kollegioille kuuluvat keskuks-hallinnon asiat yhdistettiin samojen henkilöiden käsiin siten, että mainitut viisi korkeaa neuvoston jäsentä toimivat myös viiden kollegion presidentteinä ja enemmistö neuvoston muista jäsenistä kuului kollegioihin.<sup>157</sup> Neuvoston pysyväiseksi keskuspaikaksi määrättiin Tukholma.

Kollegioiden suorittamasta hallinnosta kirjoittaa *Ståhlberg* seuraavaa (s. 18): «Kukin kollegio oli pääkaupungissa keskusvirastona erityistä hallin-

<sup>152</sup> Ks. *Hildebrand* s. 282 ja 1634 HM:n 33 §: »Ingen landshöfdinge hafva öfver krigsfolket något att binda, vidare än till lag, rätt, stadgar och landsfreden, hvarutinnan alle, som i landskapet bo, höra honom ...»

<sup>153</sup> Ks. *Andersson* s. 255–256, *Hildebrand* s. 281–283.

<sup>154</sup> Hallitusmuoto oli tarkoitettu olemaan voimassa vain holhoojahallituksen aikana vuosina 1634–1644 ja 1660–1672, mutta sen periaatteita noudatettiin myöhemminkin. Ks. tästä *Fahlbeck* s. 18 ja *Willgren* s. 94. Vrt. 1772 HM:n 13 §.

<sup>155</sup> Ks. 1634 HM:n 5 §:ssä mm.: »De påminna konungen om riksens rätt, råda honom det honom och riket är gagnelig efter deras bästa förstånd ...»

<sup>156</sup> 1634 vuoden hallitusmuoto merkitsi vallan keskittämistä, joka ei kuitenkaan saanut tapahtua kuninkaan oikeuksien ja korkean aseman kustannuksella. Kollegioiden tehtäviä kuvaa elävästi 1719 vuoden HM:n 17 §: »Till sysslomes idkesamma skötsel, förättning och drifvande äro under visse af riksens råds inseende och presidier collegier förordnade, hvilka lika som armarne vid kroppen sträckia sig till allt det, som i riket göras och uträttas bör».

<sup>157</sup> Ks. *Fahlbeck* s. 46, *Hammarskjöld* s. 12, *Herlitz* s. 107–108, *Ståhlberg* s. 18, *Wrede* s. 95.

nonhaaraa varten, sen toimivalta ulottui omalla alallaan yli koko valtakunnan, siis Suomeenkin, sen johdon ja valvonnan alaisia olivat tuolla alalla eri seu-duilla toimivat paikalliset viranomaiset. Täten oli hallinto lujasti keskitetty kollegisten virastojen johdettavaksi, kuninkaan apuna johti valtioneuvosto kollegioiden kautta koko valtionhallintoa«. Hallitusasiat valmisteltiin kans-liakollegiossa, jonka valtiosihteerit esittelivät ne kuninkaalle ja neuvostolle.<sup>158</sup> Kollegioiden yhteys neuvostoon katkesi kuitenkin jo Kaarle XI aikana eikä sitä myöhemmin uudistettu. Kollegiot jäivät edelleen toimimaan välittömästi kuninkaan alaisina virastoina, joista jokainen hoiti oman alansa hallintoa.

Virkojen hoito oli aatelin tärkein privilegio, maalaisjunkkareista kehkeytyi upseereja ja siviilivirkamiehiä. 1600-luvun päättyessä kuuluivat kaikki korkeat siviili- ja sotilasvirat aatelisille.<sup>159</sup> Hovin virkamiehiä lukuunottamatta virkamiehet eivät kuitenkaan enää edustaneet kuninkaan persoonaa, vaan valtiota ja tietyn toimivallan sisältävää valtion virkaa.<sup>160</sup> Virkamiesten asema oli saatettu selvästi julkisoikeudelliselle pohjalle.

Vuoden 1634 hallitusmuodossa ei vain säädetty yleisesti valtion tärkeimistä toimielimistä, vaan myös pyrittiin tietoisesti jakamaan tehtävryhmiä eri viranomaisille. Ståhlberg (s. 17) on sitä mieltä, että hallinnon erottaminen lainkäytöstä ja sen järjestäminen toteutui mainitulla hallitusmuodolla ja v. 1635 annetulla maaherrojen johtosäännöllä.<sup>161</sup> Tämä pitäneek paikkansa sillä varauksella, että mainituissa säädöksissä ilmenevän pyrkimyksen toteuttaminen käytännössä vei vuosikymmeniä. Esimerkiksi kuninkaan käskynhaltijat, maaherrat ja voudit olivat toimineet usein kihlakunnantuomareina tai laamanneina, toisaalta laamannit ja kihlakunnantuomarit olivat suorittaneet muitakin hallintotehtäviä kuin oikeushallintoon kuuluvia.<sup>162</sup> Vuoden 1614 oikeudenkäyntisäännössä määrättiin, etteivät maaherrat ja käskynhaltijat enää siitä lähtien saaneet anastaa itselleen tuomiovaltaa.<sup>163</sup> Samansuuntaiset määräykset katsottiin aiheellisiksi ottaa 8. 1. 1635 annettuun maaherrojen johtosääntöön, vieläpä 4. 11. 1734 annettuun maaherrojen ohjesääntöön.<sup>164</sup>

<sup>158</sup> Näin *Hermanson* s. 66.

<sup>159</sup> Ks. *Carlsson* s. 1.

<sup>160</sup> Ks. *Hermanson—Kaira* s. 152—153, *Willgren* s. 92—93.

<sup>161</sup> Ks. v. 1634 HM:n 26 §: »... hvarken landshöfdingen eller slottshöfvitsmannen härefter hafva med rådstugun till att göra...» ja 27 §: »ingen må vara landshöfdinge uti den lagsagu, där han lagman är...». *Willgren* s. 93—94 huomauttaa, että 1600-luvulla varsinaisiksi lainkäyttöasioiksi käsitetyt siviili- ja rikosasiat erotettiin po. HM:lla hallintoasioista.

<sup>162</sup> Ks. alaviite 161, *Herlitz* s. 112, *Blomstedt* s. 88 ja 25. Itä-Suomen alimman asteen tuomiovalta lienee *Blomstedtin* mukaan 1530-luvulle saakka kuulunut Viipurin linnanpäällikölle.

<sup>163</sup> Ks. *Posse* s. 37, *Hammarskjöld* s. 9.

<sup>164</sup> Ks. *Herlitz* s. 115, *Hermanson* s. 113, *Forsman* s. 264, *Sundberg* s. 7—8. Tässä ei ole mahdollisuutta käsitellä esim. 1669 vuoden ulosottosäännön merkitystä.

Maaherran, joka kollegioiden alaisena, toimeenpanijana, toimi kuninkaan sijaisena läänissään käyttäen toimeenpanovaltaa, tuli kuitenkin seurata, että tuomarit noudattivat lakia. Vielä 1660 annetun hallitusmuodon lisäyksen mukaan (10 §) maaherra voi toimia eräissä tapauksissa tuomarina kaupungissa, mutta v. 1687 annetussa johtosäännössä se kiellettiin yhtä hyvin maalla kuin kaupungissakin.<sup>165</sup>

Yhtenäisvaltakunnan alussa käräjiä oli käytetty hallintotehtäviin ja ennen hovioikeuksien perustamista hallinnollisia oikeusriitoja käsiteltiin kihlakunnanoikeudessa ja etsikkokäräjillä.<sup>166</sup> 1600-luvulla kuitenkin hallinnolliset tehtävät alkoivat siirtyä maaherroille, voudeille, papistolle ja pitäjänkokouksille, joten käräjien toiminnan painopisteenä jäi selvästikin olemaan yleinen lainkäyttö.<sup>167</sup>

Kuningas oli ollut ainakin velvollinen kuulemaan neuvostoa, vaikka täyttä selvyyttä ei ollut siitä, oliko hän myös velvollinen noudattamaan neuvoston mielipidettä. Karoliinisen yksinvallan aikana kuninkaan ja neuvoston väliset toimivaltaa koskevat erimielisyydet ratkaistiin v. 1680 säätyjen antamassa selityksessä, joka koski kuninkaan asemaa. Säädyt lausuiivat mm., että kuninkaalla on valta yksin muuttaa hallitusmuotoa eli järjestää uudelleen hallintokoneisto. Kuninkaan tuli lain mukaan hallita «med riksens råds råde», mikä merkitsi sitä että kuninkaan tuli kuulla neuvostoa vain pitäessään sitä tarpeellisena, ja silloinkin kuningas sai itsenäisesti ratkaista kyseessä olevan asian. Vielä todettiin, että neuvosto ei ole erityinen sääty sekä että kuningas ja säädyt eivät tarvitse neuvoston välitystä, vaan neuvoston toiminnan tulee rajoittua kuninkaankaaren 8. luvun mukaisiin tehtäviin.<sup>168</sup>

Karoliinisen yksinvallan aikana neuvosto toimi etupäässä oikeusrevisiona. Aikaisemmin mainitut viisi korkeaa valtionvirkaa jäivät täyttämättä ja unohutuivat hiljalleen. Hallitustehtävät suoritettiin kuninkaan asettamissa konseljeissa, joissa esittelijöinä toimivat kanslian sihteeri.

Vapauden aikana säädyt katsoivat, että ne saattoivat sekaantua hallintoon ja jopa ottaa valtiopäivien väliaikoinakin työskentelevien valiokuntiensa avulla haltuunsa tietyt hallintotehtävät, kuten esimerkiksi korkeimpien virkojen täyttämisen.<sup>169</sup> Neuvosto ryhtyi taas toimittamaan aikaisempia tehtäviään, joten konseljeita ei tarvittu. Neuvostolla ei kuitenkaan ollut itsenäistä asemaa,

<sup>165</sup> Ks. *Willgren* s. 118 aliviitta, jossa myös mainitaan eräs poikkeus.

<sup>166</sup> Ks. *Hammarskjöld* s. 6.

<sup>167</sup> Kirkollista ja kunnallista itsehallintoa ei ole mahdollisuus käsitellä.

<sup>168</sup> Neuvosto oli allekirjoittanut valtiopäiväpäätökset, sen jäsenet olivat johtaneet valtiopäivillä asioiden käsittelyä ja neuvosto oli korostanut asemaansa ikäänkuin viidentenä säätynä, välittäjänä kuninkaan ja valtiopäivien välillä. Säätyjen vastaus merkitsi neuvoston valta-aseman päättymistä. Ks. *Fahlbeck* s. 11, 16–18 ja 46–47, *Herlitz* s. 110, *Hildebrand* s. 396–397.

<sup>169</sup> Ks. *Fahlbeck* s. 224, *Wrede* s. 106.



vaan sen jäseniä voitiin pitää lähinnä säätyjen valtuusmiehinä. Kuningas nimitti näet neuvoston jäsenet säätyjen nimeämistä ehdokkaista ja he olivat velvollisia tekemään säädyille tiliä virkatoiminnastaan.<sup>170</sup>

V. 1720 HM:n 13 §:n nojalla kuninkaan tuli hallita valtakuntaa yksissä neuvoin valtaneuvoston kanssa eikä hänellä ollut hallitusmuodon 15 §:n mukaan muita erityisiä valtaoikeuksia tässä suhteessa kuin kaksi ääntä ja äänten mennessä tasan ratkaiseva ääni. V. 1756 säädyt selittivät, että kuninkaan nimileimasin oli valmistettava ja sitä käytettävä, ellei kuningas omakätisesti kirjoittanut nimeään neuvoston tehtyä esityksen.<sup>171</sup>

Vuoden 1772 hallitusmuodon mukaan (2 §) kuninkaan eikä kenenkään muun tuli hallita valtakuntaa. Neuvoston tehtävänä oli neuvoa kuningasta vaan ei hallita (4 §), mikä merkitsi, että kuningas ei ollut sidottu neuvoston mielipiteeseen. Säätyjen vaikutus neuvoston jäseniä nimitettäessä lakkasi.

Yhdistys- ja vakuuskirjan nojalla (1. kohta) kuninkaalla oli korkean tahonsa mukaan täysi valta määrätä kaikista valtakunnan viroista. Tätä määrystä sovellettiin siten, että kuningas ei nimittänyt neuvostoa, vaan hallintoa hoidettiin vaihtelevien ns. hallituskonseljien avulla, joihin kuningas kutsui korkeita virkamiehiä.<sup>172</sup> Valtakunnan yleisten asian valmistelukunta valmisteli asioita, jotka kuningas sille lähetti. Aateliston privilegit vähenivät, sillä valtion korkeisiin virkoihin alettiin nimittää myös aatelittomia.<sup>173</sup>

Suomen irrottua Ruotsista keskushallinnon toimielimet oli kiireellisesti järjestettävä uudestaan. V. 1809 perustettiin keisarillinen hallituskonselji — vuodesta 1816 lähtien keisarillinen Suomen senaatti — sekä myöhemmin useita keskusvirastoja.<sup>174</sup> Senaatin talousosasto hoiti maan yleistä hallintoa sekä käytti ylintä tuomiovaltaa hallinto- ja talousasioissa. Suuriruhtinaalle nimenomaan pidätettyjä asioita lukuunottamatta senaatti päätti maan asioista, mutta sen päätökset tehtiin hallitsijan nimissä. Senaattiin kuului puheenjohtajana kenraalikuvernööri ja määrääjäksi nimitettyjä jäseniä, jotka jakaantuivat talous- ja oikeusosastoon. Asioiden valmistelua varten oli toimikuntia, joille vähitellen myönnettiin myös rajoitettua itsenäistä ratkaisovaltaa.

Hallitsijan asemaan muutos vaikutti vain siten, että Suomen asiain esittelyä varten Pietariin perustettiin valtiosihteerin — myöhemmin ministeri-valtiosihteerin — virka sekä Suomen asiain kanslia. Hallitsija ei ollut — sen enempää kuin Kustaa III — oikeudellisesti velvollinen tiedustelemaan senaatin mielipidettä.<sup>175</sup>

<sup>170</sup> Ks. *Fahlbeck* s. 54, *Wrede* s. 105—106.

<sup>171</sup> Ks. *Andersson* s. 366, *Hildebrand* s. 466.

<sup>172</sup> Ks. *Ståhlberg* s. 21.

<sup>173</sup> Aateliston privilegit vähenivät tältäkin osin, *Carlsson* s. 43.

<sup>174</sup> Tarkemmin *Ståhlberg* s. 24 ss., *Hermanson* s. 74 ss., *Willgren* s. 257 ss., joka myös s. 260 ss. selostaa senaatin ja entisten kollegioiden toimivallan eroa.

<sup>175</sup> Näin *Ståhlberg* s. 26.

Taloudellisia ja hallinnollisia asioita käsiteltiin keskiaikana tuomiovaltaa ja hallintoa hoitavissa toimielimissä kuten käräjillä, kuninkaan tuomioita annettaessa yhtähyvin hovissa kuin etsikko- ja oikaisukäräjillä sekä myös neuvostossa keskiajan lopulla.<sup>176</sup> Kun oikeudenkäyntisäännössä kielletään käskynhaltijoita ja muita virkamiehiä toimimasta tuomareina, *Hammarskjöld* (s. 9—10) vetää tästä samoin kuin hovioikeuden kompetenssia koskevista oikeudenkäyntijärjestyksen määräyksistä sen johtopäätöksen, että tuohon aikaan yleisissä tuomioistuimissa edelleen käsiteltiin talous- ja hallintoasioita. Toisaalta käsiteltiin rahakamarissa ja kansliassa tietyistä hallinnollisista kysymyksistä tehtyjä valituksia.

Kun kollegiot perustettiin, niille kaikille annettiin tuomiovaltaa ja päätöksistä voitiin valittaa hallitukselle. Tämä menettely ei ollut alkuaan täysin selvä, sillä hovioikeuden kaksinainen asema ja sen kompetenssi tuottivat vaikeuksia, mutta jo vuorikollegio sai perustettaessa epäamättömästi vallan käyttää hallinto-oikeudellista lainkäyttöä.<sup>177</sup> Kehitys johti siihen, että kollegiot käyttivät tuomiovaltaa kaikissa niiden hallintoalaan liittyvissä kysymyksissä, olivatpa ne oikeudellista tai taloudellista ja hallinnollista laatua.<sup>178</sup> Lainkäyttöasioita käsiteltiin kollegioissa seuraamalla tarkemmin tuomioistuinprosessin muotoja ja periaatteita kuin varsinaisissa hallintoasioissa.

Kollegioiden päätöksistä voitiin valittaa kuninkaalle ja neuvostolle. Alunperin sekä oikeus- että hallintoasioissa tehtyjä valituksia käsiteltiin suunnilleen samalla tavoin, mutta vähitellen valitustie oikeusasiain luontoisista kysymyksistä alkoi kulkea oikeusrevisioon, myöhemmin korkeimmalle oikeudelle, sekä talous- ja hallintoasioista sille neuvoston osastolle, jonka tehtäväksi määrättiin tämänkaltaisten asioiden käsittely.<sup>179</sup> Selvä pyrkimys erottaa toisistaan tuomio- ja hallintoasiat sekä toisaalta hallinto ja hallinto-oikeudellinen lainkäyttö oli havaittavissa; hallinto-oikeudellinen lainkäyttömenettely vahvistettiin tunnetussa 1734 lain oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 26 §:ssä.<sup>180</sup>

Vapaudenaikana valtiopäivät toimivat kuningastakin ylempänä oikeusasteena hallinnossa ja hallinnollisissa oikeudenkäyttöasioissa, sillä kuninkaan päätöksistä oli mahdollista valittaa säädylle.<sup>181</sup>

Kun Suomi Ruotsista erottuaan joutui järjestämään uudelleen keskushallintonsa, oikeusasiain luontoiset kysymykset siirrettiin yleisten tuomioistuin-

176 Ks. *Hammarskjöld* s. 6—7, *Willgren* s. 260 ss.

177 Ks. *Hammarskjöld* s. 12. 1634 HM:n 7 § rajoitti hovioikeuden tuomiovaltaa.

178 Ks. *Hermanson* s. 64 ss. ja s. 441 ss., *Ståhlberg* s. 18, *Sundberg* s. 8.

179 Ks. *Hammarskjöld* s. 14, *Hermanson* s. 444—445, *Willgren* s. 114—115.

180 OK 10: 26 kuuluu: »Asiat, jotka koskevat valtakunnan yleistä taloutta, kruunun kaikenlaisia tuloja taikka jonkun virkaa ja palvelusta, ylhäisempää tahi alhaisempaa, ja siinä tehtyä virhettä, olkoot niiden tutkittavat ja tuomittavat, joille kuningas on sellaisen hoidon ja vaarinpidon uskonut, sen mukaan kuin erityisissä säännöissä siitä sanotaan».

181 Ks. *Hammarskjöld* s. 22—23, *Ståhlberg* s. 20.

ten ratkaistaviksi, joten muutoksenhaku niitä koskevista hallintoviranomais-  
ten päätöksistä kulki hovioikeuteen ja sieltä senaatin oikeusosastolle.<sup>182</sup> Oikeu-  
denkäyttö talous- ja hallintoasioissa eli ns. hallinto-oikeudellinen lainkäyttö  
kuului alemmassa asteessa mm. lääninhallituksille ja ylimmässä asteessa  
yleensä senaatin talousosastolle. Edellä selostetun kehityskulun aikana oli  
näin ollen hallinto- ja hallinto-oikeudellinen lainkäyttö eronnut yleisestä lain-  
käytöstä, mutta hallinto-oikeudellinen lainkäyttö ei ollut vielä ylimmässäkään  
asteessa päässyt irtautumaan varsinaisten hallintoasioiden käsittelystä.<sup>183</sup>

14. Historiallisessa osassa on käsitelty ensisijaisesti keskushallinnon toimi-  
elimiä, joista on voitu antaa vain pääpiirteittäinen selvitys; on seurattu valtio-  
vallan kolmijaosta tunnettujen valtion tehtäväryhmien syntymistä ja näiden  
tehtävien jakaantumista valtion toimielimille. Vain satunnaisesti on käsitelty  
monia kysymyksiä, jotka kuitenkin antavat osviittoja tutkittaessa sitä, miten  
valtiovallan kolmijako on käytännössä toteutettu. Tarkoitan esim. virka-  
miesten nimittämistä, itsenäistä toimivaltaa ja virassapysymisoikeutta, lain-  
säädannöllistä aloiteoikeutta ja lainsäädäntömenettelyä, hallinnollisen lain-  
käytön järjestämistä alemmissa instansseissa jne. Rajoittuminen vain pää-  
kohtiin tässä osassa johtuu siitä, että tehtävänä on vain lyhyesti selvittää  
niitä oikeudellisia ja poliittisia perinteitä ja edellytyksiä, joiden pohjalta itse-  
näinen Suomi joutui järjestämään oman valtiosääntönsä sekä valtion toimi-  
elinten välisen työnjaon. Edellä esitetyn nojalla ei voida eikä ole tarkoitus-  
kaan suorittaa analyysia valtiovallan kolmijaon toteuttamisesta Ruotsin tai  
Venäjän vallan aikana, mutta se voinee helpottaa po. analyysin suorittamista  
itsenäisen Suomen valtiojärjestykseen nähden.

Ruotsin valtiollisessa kehityksessä merkitsevät 1500- ja varsinkin 1600-  
luku tärkeää murrosaikaa. Vanha keskiaikainen yhteiskunta, jossa hallitsijan  
ja kansan välinen suhde käsitettiin ikäänkuin yksityisoikeudellisena sopimus-  
suhteena, muuttuu laajenemishaluiseksi aikansa suurvallaksi, jonka valtio-  
järjestyksen ja hallintokoneiston uudistaminen julkisoikeudellisella pohjalla  
ajan tarpeita vastaaviksi näytti välttämättömältä. Valtiosääntö- ja hallinto-  
oikeudellisilla määräyksillä alettiin keskitetysti perustaa pysyviä, toimialal-  
taan ja tehtäviltään tarkoin säädeltyjä valtion toimielimiä, vieläpä järjestää  
valtion tehtävien rationaalista jakoa eri toimielinten kesken. H o n k a s a l o  
lausuu (s. 90), että ajatus valtiovallan jaosta oli jo 1600-luvulla toteutumassa,  
kun oikeuslaitoksessa ja hallinnossa suoritettiin uudistuksia, siis melkoisesti  
aikaisemmin ennenkuin Montesquieu kehitti kuuluisan oppinsa. Hänen tar-  
koittamansa kehityslinja rikkoutui kuitenkin, sillä 1600-luvun loppupuolella  
alkoi karoliinisen yksinvallan aika ja seuraavan vuosisadan alkupuolella seu-  
rasi säätyjen yksinvalta eli vapaudenaika.

<sup>182</sup> Ks. *Ståhlberg* s. 26. Ks. myös *Willgren* s. 261.

<sup>183</sup> Näin *Andersson* s. 384.

Ruotsin vallan aikana olivat yleisen lain ja taloudellisen lainsäädännön käsitteet selvinneet ja kummankin lainsäädäntötyypin säätämistapa oli järjestetty. Tuomiovalln itsenäisyys ja sen puolueettomuudelle samoin kuin oikeudenkäytölle yleensä asetettavat monessa suhteessa tiukat vaatimukset olivat samoin selviytyneet ja niitä oli pyritty toteuttamaan. Hallinto kuului kuninkaalle neuvoston ja muiden viranomaisten toimiessa hänen apunaan. Hallinnon ja tuomiovalln välinen raja oli jo käyty, mutta hallinnollisen lainkäytön järjestämistä omaksi erityistehtäväkseen ei ollut vielä suoritettu. Valtion eri tehtävien jyrkkään erottamiseen ei pyritty. Kustaa III aikainen valtiosääntö, jota meidän maassamme noudatettiin koko Venäjän vallan ajan, ei rakentunut tietyn valtioelimen yli- tai yksinvaltaan, mutta sen mukaan hallitsijan toimivalta ja toimintamahdollisuudet olivat monissa ratkaisevan tärkeissä kohdissa laajempia ja vapaampia kuin valtiopäivien. Tämä traditio, jonka alaisena Venäjän itsevaltiias keisari katsoi voivansa Suomen suuriruhtinaana hallita, ilmenee vielä monissa kohdin itsenäisen Suomen valtio- ja oikeusjärjestyksessä.

Ruotsissa oli Kustaa III aikana havaittavissa Montesquieun aatteiden vaikutusta, mutta häntä voidaan tuskin pitää valtiovalln kolmijako-opin kannattajana ulkomaisten esikuvien nojalla arvostellen.<sup>184</sup> Kustaa III palautui uudistuksissaan maan vanhoihin traditioihin ja hän pyrki nimenomaan palauttamaan Kustaa II Aadolfin aikaisen hallitusjärjestelmän.<sup>185</sup>

Kustaa III aikainen valtiosääntö muodosti Ruotsissa välivaiheen ja pohjan sille kehitykselle, joka päättyi vieläkin voimassa olevaan vuoden 1809 hallitusmuotoon. Tämän valtiosäännön kirjoittajat ovat selvästi ja tietoisesti perustaneet työnsä historiaan, mutta yhtä tietoisesti ja Montesquieuta muistuttavin äänenpainoin huomauttaneet, että hallitusmuodon tarkoituksena on luoda eri valtiomahtien — so. hallitsijan ja kansan — välinen tasapaino.<sup>186</sup> Kuten

<sup>184</sup> Ks. *Brotherus* s. 37, joka mm. mainitsee, että Ruotsin valtiosääntöperinteet eräissä olennaisissa kohdissa olivat vallanjako-opin kanssa sopusoinnussa. *Hammarskjöld* s. 25 pitää 1772 vuoden HM:n tuomista uudistuksista eräänä tärkeimpänä vallanjakoon suuntautumista.

<sup>185</sup> Näin *Herlitz* s. 184, 186 ja 191—192, *Malmgren* s. 7 ja 103, *Thulin* s. 7—8. Säädetyt asettivat toukokuussa 1809 perustuslakivaliokunnan uuden hallitusmuodon laatimista varten. Sen puheenjohtajana toimi *L. A. Mannerheim* ja sihteerinä *Hans Järta*. Kun valiokunnan ehdotus 2. 6. 1809 jätettiin säädylle, sitä seurasi pääasiassa Järtan laatima muistio, jossa Montesquieun sanastoon ja ajatustapaan läheisesti liittyen kehiteltiin ehdotuksen johtavia periaatteita. Muistio on painettu *Fahlbäckin* teokseen ja sen keskeisestä ajatuskulusta ks. s. 280: »Utskottet har sökt at bilda en Styrande Magt ...; En Lagstiftande Magt ...; En Domare-Magt ... Det har vidare sökt at rigta dessa Magter til inbördes bewakning, till inbördes återhåll, utan at dem sammanblanda, utan at lemnaden återhållande något af den återhållnas verkningsförmåga».

*Malmgren* s. 103 pitää eritoten HM:n 90 §:ää vallanjakoajatuksen ilmauksena.

<sup>186</sup> Ks. myös *Fahlbeck* s. 27, 126—127, 289.

Montesquieun ajattelussa, tuomioistuimet on jätetty työskentelemään rauhassa erikseen kolmantena valtiomahtina.

Ruotsissa säädettiin uusi, valtiovallan kolmijakoajatusta omalla tavallaan toteuttava hallitusmuoto samana vuonna, jona Suomi irtosi Ruotsista. Kun Suomi oli vuosisataisessa valtioyhteydessä Ruotsin kanssa osallistunut yhteisten valtioelinten toimintaan sekä noudattanut Ruotsin oikeusjärjestystä ja seurannut Ruotsin valtiollisia aatevirtauksia, olisi maa varmaan ollut henkisesti ja hallinnollisteknisestikin valmis seuraamaan entisen emämaan esimerkkiä. Mutta Venäjän vallan aikana ei valtiollinen ja oikeudellinen kehitys etenkään alkuvuosikymmeninä päässyt ripeään vauhtiin, varsinkin kun eron aiheuttamat vauriot oli korvattava ja sen jättämät aukot paikattava. Venäjän vallan merkitys valtiovallan kolmijaon kannalta ajatellen on lähinnä siinä, että Kustaa III luoma valtiosääntö säilyi ja antoi uuden valtiosäännön suunnittelijoille sopivan lähtökohdan.

#### KIRJALLISUUSLUETTELO

*Ingvar Andersson*, Ruotsin historia, Porvoo 1950; *Yrjö Blomstedt*, Laamannin- ja kihlakunnantuomarinvirkojen läänittäminen ja hoito Suomessa 1500- ja 1600-luvuilla (1523—1680), Helsinki 1958; *K. R. Brotherus*, Katsaus Suomen valtiollisen järjestysmuodon historialliseen kehitykseen. Toinen, uudistettu painos, Porvoo 1948; *Sten Carlsson*, Ståndssamhälle och ståndspersoner 1700—1865, Lund 1949; *Pontus Fahlbäck*, Regeringsformen i historisk belysning, Stockholm 1910; *Jaakko Forsman*, Suomen lainsäädännön historia. Edellinen osa, Helsinki 1896; *Hj. L. Hammarskjöld*, Om inrättande af en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt, Stockholm 1907; *Antti Hannikainen*, Suomen lainsäädännön ja oikeuslaitoksen historia vuoteen 1917. Oma maa I, Porvoo 1958 s. 357 ss.; *Ragnar Hemmer*, Suomen oikeushistorian oppikirja I (SLY B n:o 46), Helsinki 1950; *Nils Herlitz*, Grunddragen av det svenska statsskickets historia. Femte upplagan, Stockholm 1957; *R. F. Hermanson*, Anteckningar enligt professor R. F. Hermansons föreläsningar öfver inhemska förvaltningsrätt, Helsingfors 1898; *R. F. Hermanson—K. Kaira*, Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin (SLY B n:o 54), Porvoo 1952; *Emil Hildebrand*, Svenska statsförfattningens historiska utveckling från äldsta tid till våra dagar, Stockholm 1896; *Sama*, Sveriges regeringsformer 1634—1809 samt konungaförsäkningar 1611—1800, Stockholm 1891; *Brynolf Honkasalo*, Puheenvuoro Ruotsin kriminalistiyhdistyksen vuosikokouksessa, Nordisk kriminalistisk årsbok 1954, Stockholm 1955 s. 89 ss.; *Fredrik Lagerroth*, Den svenska landslagens författning i historisk och komparativ belysning (Skrifter utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen XXXII), Lund 1947; *Robert Malmgren*, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar. Sjunde upplagan, Stockholm 1957; *Johan August Posse*, Bidrag till svenska lagstiftningens historia från slutet af sextonde århundradet till stadfästelsen af 1734 års lag, Stockholm 1850; *Wilhelm Rosenborg*, Om riksdagar, Helsingfors 1863; *Joh. Schmedemann*, Kongl. Stadgar, Förordningar, Bref och Resolutioner Ifrån Åhr 1528 in til 1701. Angående Justitiae- och Executions-Åhreder, Stockholm 1706; *Ivar W. Sjögren*, Kompendium över den svenska rättshistoriens allmänna del.

---

Tredje upplagan, monistettu; *K. J. Ståhlberg*, Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa, Helsinki 1928; *Halvar G. F. Sundberg*, Allmän förvaltningsrätt, Stockholm 1955; *Gabriel Thulin*, Om konungens ekonomiska lagstiftning, Lund 1890; *Tauno Tirkkonen*, Tuomionpurku (SLY 12), Vammala 1937; *Karl Willgren*, Den historiska utvecklingen av Finlands förvaltningsrätt, Tammerfors 1934; *R. A. Wrede*, Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys. Kolmas, uusittu painos (SLY B n:o 7), Porvoo 1949.

---