

BARBARA SZORDYKOWSKA

INSTYTUCJE POLITYCZNE FINLANDII W POCZĄTKACH
XIX WIEKU. SENAT

Proces tworzenia instytucji polityczno-administracyjnych w Finlandii u progu XIX stulecia (a więc od momentu wejścia Finlandii w orbitę wpływów politycznych Rosji) stanowi, zwłaszcza w polskiej literaturze historycznej zjawisko całkowicie nieznan¹. Wydawać by się mogło, iż to właśnie zagadnienie dla Polaków może być szczególnie interesujące, zważywszy na daleko idące podobieństwa zachodzące między Królestwem Polskim i Wielkim Księstwem Finlandzkim w pocz. XIX w. w zakresie zastosowanych przez stronę rosyjską rozwiązań prawno-politycznych². Oba organizmy polityczne — Finlandia i Królestwo Polskie, obdarzone zostały szczególnym przywilejem autonomii (zważywszy na sytuację Rosji), której zakres funkcjonowania określała, przynajmniej w polskim przypadku, konstytucja. Owo zastrzeżenie dotyczące konstytucji w konkretnej sytuacji Finlandii jest uzasadnione, a przynajmniej pewne zawahanie, gdyż w tej kwestii — istnienia bądź nie istnienia pisanej konstytucji fińskiej, narosło w literaturze sporo nieporozumień i kontrowersji. Nie wnikając w skomplikowany niezwykle charakter owych dyskusji i polemik, i to zarówno po stronie rosyjskiej jak fińskiej historiografii, należy zaznaczyć, że najogólniej rzecz ujmując, Finowie reprezentowali opcję stwierdzającą, iż to sejm w Borgå (fiń. Porvoo) 1809 roku, a także podjęte na nim zobowiązania cara rosyjskiego Aleksandra I potwierdzały autonomię fińską, której formalne zapisy, zgodnie z fińską wizją odnosiły się do szwedzkich aktów z 1772 i 1789 roku³. Konstytucja szwedzka, będąca więc podstawą prawną obowiązującą w Księstwie Finlandzkim, została w zmienionej postaci zaadaptowana do warunków fińskich, uwzględniając zasadę ograniczonej monarchii⁴. Szwedzkie akty prawne zachowały swoją moc prawną w Finlandii do roku 1919, a więc przez cały okres przynależności Finlandii do Rosji, a nawet przez pierwsze lata niepodległości. Zaistniała sytuacja stanowiła swoiste novum, gdyż w samej Szwecji na-

¹ Poniższy materiał stanowi swego rodzaju rozwinięcie artykułu odnoszącego się do genezy systemu polityczno-administracyjnego Finlandii: B. Szordykowska, *Geneza systemu polityczno-administracyjnego Finlandii w początkach XIX wieku. Z dziejów stosunków rosyjsko-fińskich*, „Zapiski Historyczne”, t. LXI, 1996, z. 1. W zakresie badań dotyczących problematyki ustrojowej Finlandii, ewolucji jej systemu politycznego, w polskiej historiografii do odnotowania praca K. Ciemnińskiego, *Zasady ustroju politycznego Finlandii*, Bydgoszcz 1971. W historiografii okresu radzieckiego problematyce ustrojowej Finlandii w pocz. XIX wieku poświęcony jest artykuł W. A. Kornilowa, *K istorii političeskogo ustrojstva W. K. Finlandskogo w 1809 g.*, „Učenyje Zapiski Moskovskogo Pedagogičeskogo Instituta”, t. 439, Moskwa 1971, s. 176–186. Natomiast o stanie badań polskiej historiografii nad szeroko rozumianą problematyką fińską B. Szordykowska, *Problematyka fińska w polskiej historiografii*, „Zapiski Historyczne”, t. LXIII, 1998, z. 1, s. 139–154.

² Zwraca uwagę na daleko idące podobieństwa w sytuacji Królestwa Polskiego i Finlandii m.in. K. Ciemniński, op. cit., s. 32.

³ Taki właśnie punkt widzenia reprezentują wszystkie prace znanego, fińskiego działacza politycznego Leona Mechelina. Por. m.in. L. Mechelin, *K woprosu o finlandskoj awtonomii i osnovnych zakonach. Kritika broszury N. D. Siergiejewskogo*, Berlin 1903 czy tegoż *Konstytucja Finlandii w izłożeniji miestnogo senatora L. Mechelina*, SPb. 1888, s. 33.

⁴ Opinie tego rodzaju szeroko prezentowane w pracach fińskich końca XIX stulecia. Por. J. R. Danielson, *Suomen yhdistäminen Venäjän valtakuntaan*, Porvoossa 1890, s. 122–124.

stąpiły w roku 1809 zmiany konstytucyjne⁵. Budzenie się fińskiego poczucia narodowego, dążenie do oderwania od Szwecji było rezultatem zaistniałych warunków historycznych tak wewnętrznych jak i zewnętrznych. Te ostatnie to osłabienie Szwecji, poparcie idei oderwania Finlandii od Królestwa Szwedzkiego przez Rosję carską, działalność wywodzącej się z grupy pułkownika Sprengporten fińskiej emigracji w Rosji⁶. Rosyjska orientacja we wskazanych sporach o konstytucję Finlandii pozostawała na pozycjach nie uznawania za takową wyżej określonych aktów z 1772 i 1789 roku, i traktowania zobowiązań cara rosyjskiego podjętych na sejmie w Borgå jako swoistego rodzaju ustną umowę zawartą między carem a społeczeństwem fińskim⁷. Niezależnie jednak od ostatecznej oceny tego konkretnego faktu (istnienia czy też nie odrębnego aktu prawnego określającego podstawy funkcjonowania fińskiej autonomii), nie ulega wątpliwości, iż powołane w Finlandii instytucje polityczne tak w zakresie prerogatyw, jak ich wewnętrznej organizacji były niezwykle podobne do analogicznych instytucji polskich, дарowanych Królestwu Polskiemu przez Aleksandra I w roku 1815. Istotne również z punktu widzenia Finlandii jest stwierdzenie, iż to dopiero w tym właśnie momencie (po zawarciu pokoju między Rosją i Szwecją kończącego kampanię 1808–1809 roku) zostały stworzone podstawy istnienia odrębnych całkowicie od Sztokholmu instytucji polityczno-administracyjnych Finlandii⁸.

Władze rosyjskie, przystępując do organizacji systemu politycznego Finlandii, wykorzystywały dotychczas istniejące, jeszcze z okresu przynależności Finlandii do Szwecji stare, szwedzkie struktury aparatu polityczno-administracyjnego, jednakże proces owej adaptacji nie polegał na prostym przejmowaniu istniejących rozwiązań, lecz dostosowaniu tychże do nowych warunków i zmieniającej się sytuacji politycznej u progu XIX wieku⁹. Ogromną rolę w owym procesie unowocześniania istniejących struktur odegrał wybitny działacz rosyjskiego życia politycznego, zasłużony zwłaszcza na polu kodyfikacji prawa państwowego Rosji — Michał Sperański. Kierunek prac Sperańskiego wyznaczały jego wizje rozwiązania systemu politycznego Finlandii w duchu coraz bardziej rozpowszechniających się koncepcji państwa konstytucyjnego. To właśnie monarchia konstytucyjna stanowiła wzór akceptowany przez Sperańskiego (choć niekoniecznie, jak pokazała przyszłość, uznawanego przez ogół Rosjan), z jej trójpodzielnością władzy, zgodnie z wymogami monteskiuszowskiej wizji państwa idealnego. W warunkach fińskich trzy podstawowe czynniki władzy to: odrębny parlament stanowy (sejm), car (występujący w Księstwie w charakterze najwyższego czynnika władzy), Senat Cesarski. Rolę szczególną do wypełnienia w fińskich warunkach miał Sekretariat Stanu (wraz z powołaną przy nim Ekspedycją Paszportową). Podobnie też znaczenie generała-gubernatora jako najwyższego administratora nadzorującego całość działalności wykonawczej w Finlandii jak również jego szczególne prerogatywy jako przewodniczącego Senatu podle-

⁵ K. Ciemiński, op. cit., s. 26. Opinię o kuriozalnej z punktu widzenia prawa sytuacji Finlandii sygnalizuje także inny badacz: J. M. Jansson, *A century of Finnish government*, Helsinki 1963, s. 2.

⁶ Por. P. Renvall, *The origin of Finland's Autonomy*, Helsinki 1963, s. 4.

⁷ Klasycznym przykładem rosyjskiej publicystyki podejmującej wskazane zagadnienia są prace Michała Borodkina, *Istoria Finlandii. Wremja uprawlenija Aleksandra I*, SPb., 1908, s. 185.

⁸ Opinie fińskiej historiografii w tej kwestii jasno formułuje jeden z najwybitniejszych fińskich badaczy — O. Jussila w pracy: *Finlands progress to national statehood within the development of the Russian Empires administrative system, w: Nationality and nationalism in Italy and Finland from the mid-19th century to 1918*, Helsinki 1984, s. 94. Czytamy więc, iż „Finlands promotion to nationhood in 1809 meant in practice that the areas of Sweden joined to Russia by the peace of Hamina were formed into a separate administrative unit such as they had not been previously”.

⁹ Decydującą rolę w procesie tworzenia podstaw nowego systemu odegrała wojna rosyjsko-szwedzka 1808–1809 roku, przegrana przez Szwecję, a warunki zawartego przez obie strony traktatu pokojowego w Fredrikshamnie w 1809 roku oznaczały dla Szwecji utratę terytorium Finlandii na rzecz Rosji. Patrz: S. Carlsson, *O podziale Królestwa Szwedzkiego w 1809 roku. (Utrata zwierzchnictwa nad Finlandią)*, „Zapiski Historyczne”, t. XLVI, 1981, z. 2, s. 35. Wydarzeniu temu uwagę poświęca się także w nowszej historiografii rosyjskiej. Patrz m.in. I. I. Käiväräinen, *Mieżdunarodnyje otnoszenija na siewierie Jewropy w naczale XIX wieka i prisojedinenije Finlandii k Rossii w 1809 g.*, Pietrozawodsk 1965, s. 259.

gały odrębnym ustaleniom prawnym¹⁰. Omówieniu jednej z najważniejszych instytucji administracyjno-politycznych Finlandii w pocz. XIX wieku — Senatu, poświęcone są poniższe rozważania.

Cz. I. Senat

Centralną władzę administracyjną Księstwa Finlandzkiego w początkach XIX wieku stanowiła powołana na mocy decyzji cara Aleksandra I w 1809 roku tzw. Rada Rządząca, od 1816 roku nazywana i znana powszechnie jako Senat Cesarski. Zgodnie z oceną O. Jussili, powołana instytucja Rady Rządzącej, znana od 1816 jako Senat, była pierwszym w dziejach Finlandii organem całkowicie odrębnym od władz centralnych w Sztokholmie¹¹. Pierwotna instytucja — Rada Rządząca utworzona pod przewodnictwem generała-gubernatora Gorana Magnusa Sprengtportena, była instytucją tymczasową, a projekt jej organizacji powstał w Petersburgu przy wydatnej pomocy prawnej jednego z najbardziej znanych w owym czasie fińskich prawników — M. Kaloniusa¹². Wstępny projekt organizacji Rady Rządzącej przekazany został do zaopiniowania obradującym w Borgå stanom fińskim, co uważano za warunek nadania tym propozycjom większej wiarygodności¹³.

Projekt organizacji Rady Rządzącej z czerwca 1809 roku pod nazwą „Plan obszczago uprawlenija Finlandii” zawierał szczegółowe propozycje rozwiązań w zakresie struktury i kompetencji działania podstawowych czynników składowych tejże instytucji, a były to: Departament Sądowy oraz Departament Gospodarczy, dzielący się na pięć oddziałów — Kancelarię Ekspedycji, Ekspedycję Rewizyjną, Finansową, Ekspedycję ds. Milicji oraz Ekspedycję ds. Religijnych. W sprawach dotyczących ilości członków Senatu zaznaczono, iż liczba ta wynosić powinna 14 osób. Połowa z tej liczby powinna pochodzić ze stanu rycerskiego i szlachty, druga zaś połowa ze stanów spoza szlacheckiego. Wyznaczenie ich należało do kompetencji cara (chodzi o kierownictwo poszczególnych ekspedycji), członkowie zwykli zaś pochodzili z wyborów wewnątrz instytucji. Zajmowane stanowisko w Radzie Rządzącej określał termin trzyletniej kadencji. Możliwość dokonywania stosownych zmian na poszczególnych stanowiskach należały także do kompetencji cara. Ogólny kierunek prac Departamentów wyznaczały zadania ochrony praworządności w kraju oraz opieki nad szeroko rozumianą gospodarką. W omawianym projekcie zasad organizacji Rady Rządzącej jednoznacznie sformułowano zasadę, iż Senat nie posiada prawa tworzenia nowych praw, a jedynie prawo wprowadzania starych, określonych przez najwyższe czynniki władzy (w domyśle rosyjskie). Pod obrady Rady Rządzącej wprowadzano sprawy na podstawie doniesień czy skarg poszczególnych osób, także w rezultacie sugestii poczynionych przez generała-gubernatora itd. Jak wielokrotnie zaznacza M. Berendts (jeden z najwybitniejszych rosyjskich znawców prawa konstytucyjnego Finlandii): „Senat nie urzeczywistnia innej władzy aniżeli ta, którą powierzono mu przez Cara”¹⁴. To wielokrotne podkreślanie przez Berendtsa sprawy najwyższych prerogatyw carskich w kwestiach dotyczących bezpośredniego wpływu na najważniejsze instytucje państwowe

¹⁰ Patrz B. Szordykowska, *Geneza systemu...*, s. 54–55.

¹¹ O. Jussila, op. cit., s. 95. Czytamy: „before 1809 Finland had had no central administrative organ separate from Stockholm”.

¹² Po rezygnacji Sprengtportena z zajmowanego stanowiska w 1809 roku: „all Governors-General were from other parts of the realm than Finland”. Por. O. Jussila, op. cit., s. 95.

¹³ O szczególnej roli sejmu w Borgå traktuje obszerna literatura przedmiotu i to zarówno rosyjska, jak i fińska, zwracając jednakże uwagę na całkowicie odmienne znaczenie tego ważnego faktu historycznego. Por. prace M. Borodkina, *Istoriija Finlandii. Wremja Aleksandra I*, Sankt-Petersburg 1909, s. 235 czy fińskie P. Tommila, *Suomen autonomian synti 1808–1819*, Helsinki 1984, s. 12. Podobnie odmienny od rosyjskiego punkt widzenia reprezentuje J. Wuorinen, *A history of Finland*, New York 1965, s. 115.

¹⁴ E. N. Berendts, *Lekcji po administratiwnomu prawnu Wielikogo Knjazestwa Finlandskogo*, Sankt-Petersburg 1903, t. II, s. 51.

Finlandii, wynikało z istniejącego konfliktu zrodzonego w końcu XIX wieku co do spraw określających kompetencje władz fińskich i ich relacji z rosyjskimi czynnikami władzy¹⁵. Poważne ograniczenia zawarte w projekcie organizacji przyszłej Rady Rządzącej odnosiły się do kwestii o kluczowym znaczeniu — spraw nakładania podatków. W kwestii tej stwierdzono, iż Rada Rządząca ma jedynie prawo wprowadzania w życie już określonych podatków, zaś wszelkie zmiany, a nawet objaśnienia dotyczące zasad podatkowych należą do kompetencji carskich.

Departament Sądowy Rady Rządzącej (późniejszego Senatu) sprawował zgodnie z przewidzianym trybem nadzór nad całą sferą spraw sądowych w Księstwie Finlandzkim.

Dużo bardziej szczegółowe były propozycje zawarte w opracowanych wstępnie punktach odnoszących się do dziedzin działalności Departamentu Gospodarczego (drugiego z departamentów Rady), a precyzujących najdrobniejsze nawet przejawy działalności gospodarczej w Finlandii. W rozdziale odnoszącym się do zadań tzw. Ekspedycji Kancelarii w najdrobniejszych szczegółach precyzowano dziedziny jej pracy. Były to: nadzór nad porządkiem, bezpieczeństwem i policją w kraju, kontrola nad działalnością wszystkich placówek oświatowych (z wyjątkiem Akademii w Åbo, która zgodnie z obowiązującą konstytucją tejże uczelni posiadała własną jurysdykcję). Kontroli wymienionej Ekspedycji Kancelarii podlegała także cenzura, handel książkami oraz wydawnictwa. W kompetencjach wymienionej Ekspedycji leżały też sprawy odnoszące się do poczty, kontrola nad drogami i rozstrzyganie wszelkich sporów wynikających z ich użytkowania. Także kontrola nad wszystkimi publicznymi budynkami leżała w gestii działalności Kancelarii. W 11 punktach rozpatrzono najdrobniejsze dziedziny życia gospodarczego Finlandii, sugerując ich rozwiązywanie poprzez tę właśnie instytucję.

W części drugiej propozycji odnoszących się do organizacji Departamentu Gospodarczego Senatu, a określających sferę finansowej działalności tej jednostki stwierdzono, iż podstawowym (umieszczono to w punkcie 1.) zadaniem jej jest nadzór nad rocznymi dochodami kraju. Także Ekspedycja Rewizyjna Senatu prowadziła działalność polegającą na kontroli dochodów (punkt 3. propozycji). Kolejne Ekspedycje Senatu (Milicji oraz Duchowna) zajmować się miały, zgodnie z propozycjami, dziedzinami spraw wojskowych i religijnych. W sprawach dotyczących zasad prowadzenia działalności poszczególnych Ekspedycji stwierdzono w 6. punkcie omawianych propozycji, iż specjalny nadzór nad każdą Ekspedycją będzie należał do członka określonej Ekspedycji, wybranego przez cara. W przypadku występowania nadmiernej ilości pracy w poszczególnych Ekspedycjach przewidywano dodatkową osobę w Departamencie. Poszczególne Ekspedycje zobowiązane były do współpracy, nie miały jednak prawa do samodzielnego decydowania o sprawach i wydawania decyzji, gdyż było to rolą Rady. W przypadku rozpatrywania spraw o szczególnym znaczeniu, w posiedzeniu brało udział 5 przedstawicieli.

Projekt organizacji Rady Rządzącej został przekazany pod obrady sejmu (w Borgå) oraz do szczegółowego rozpatrzenia przez generała-gubernatora. Istotne poprawki zostały zaproponowane przez przedstawicieli obradującego w Borgå sejmu. Uwzględniały bowiem aspiracje fińskiej części ludności i proponowały, aby członkami Rady byli mianowani obywatele Finlandii (a więc nie Rosjanie!) wyznania ewangelickiego¹⁶. Kolejne poprawki dotyczyły sy-

¹⁵ Szeroko na temat polityki rusyfikacyjnej caratu wobec obszarów Wielkiego Księstwa Finlandzkiego na przełomie XIX–XX wieku patrz: Barbara Szordykowska, *Finlandia w polityce caratu w latach 1899–1914. Problemy rusyfikacji i unifikacji*, Gdańsk 1994.

¹⁶ Porównaj oceny fińskich historyków stwierdzających, iż to właśnie ludność miejscowego pochodzenia została po raz pierwszy dopuszczona do urzędów. Patrz: O. Jussila, op. cit., s. 94. Podobną ocenę formuluje J. Paasivirta, *Finland and Europe. International Crises in the period of Autonomy 1808–1914*, Minneapolis 1981, s. 21.

tuacji, gdy prace Rady odbywały się pod nieobecność generała–gubernatora, który był — jak wiadomo — przewodniczącym Rady. Przewidywano w takiej sytuacji zastąpienie go przez osobę wyznaczoną przez obecnych członków Rady, a nie jak proponowano pierwotnie przez osobę zajmującą po generale–gubernatorze kolejną według starszeństwa funkcję. Stąd praktycznie znaczenie wiceprzewodniczącego Senatu było ogromne¹⁷. Zmiany proponowane przez Finów dotyczyły także ograniczenia roli generała–gubernatora w sprawach karnych, proponując odebranie mu decydującego głosu przy rozstrzyganiu tego rodzaju spraw. Kolejno następowały też propozycje drobniejszych uregulowań w odniesieniu do kwestii o mniejszym znaczeniu, takich przykładowo jak sprawy dotyczące trybu przedstawiania carowi spraw do rozpatrywania, sprawy skrócenia terminów apelacji, kwestie dotyczące zasad wyznaczania na stanowiska w Radzie itd.

Znacznie głębsze, jak oceniano, były zmiany zaproponowane przez generała–gubernatora i to zarówno co do ich ilości, jak i merytorycznej wagi. Ówczesny generał–gubernator Finlandii — Michał Barclay de Tolly pisał na ten temat w czerwcu 1809 roku do cara, wyrażając swoje uwagi na temat proponowanych zasad organizacji administracji Finlandii¹⁸. W jego opinii zarząd Finlandią dzieli się na trzy podstawowe dziedziny: 1) zarząd sprawami sądowymi, 2) sprawy policji oraz 3) finanse. W kwestii zarządu sprawami sądowymi, opinia Barclaya de Tolly opierała się na głębokim przekonaniu, iż ludność Finlandii jest zadowolona z istniejących rozwiązań w sprawach sądowych i w tej dziedzinie nie należy dążyć do jakichkolwiek zmian. Sąd Wyższy istniejący w Finlandii, do którego przekazywane były w koniecznych sytuacjach apelacje sądów podstawowych (dwa tzw. *gofgerichty*) nie powinien jednak, zdaniem Barclaya de Tolly, mieć swojej siedziby w Księstwie, ale w stolicy kraju (domyślać się można, iż chodzi o stolicę Rosji — Petersburg — ta kwestia nie była dość jasno sformułowana). Powody, dla których zaproponował Barclay de Tolly takie właśnie rozwiązanie (ustanowienie siedziby Sądu Wyższego w Petersburgu) wynikały z dwóch przyczyn określonych jasno przez niego samego. Po pierwsze: Sąd Wyższy nie powinien być w samej Finlandii, gdyż ta zasada pozostawała w zgodzie ze starą konstytucją kraju. Po drugie: przeniesienie siedziby Sądu do Petersburga ograniczyłoby wszelkie podejrzenia co do możliwości zbyt dalekiego wpływu generała–gubernatora na sprawy fińskie. W opinii wymienionego, generał–gubernator nie jest sędzią i nie może wywierać wpływu na prawidłowe rozstrzygnięcie spraw przynależnych odpowiednim władzom sądowym. Przewodniczącym Sądu Wyższego Finlandii powinna być osoba sekretarza stanu lub jeden z ministrów rosyjskich; ponieważ praktycznie obecność jego na posiedzeniach Sądu Wyższego nie jest konieczna, należy wyznaczyć osoby: wiceprzewodniczącego, 4 doradców, sekretarza i członków kancelarii. Szczególną była pozycja generała–gubernatora w świetle proponowanych przez Barclaya de Tolly zasad. Autorytet funkcji generała–gubernatora wymagał — jego zdaniem — nieograniczonej niczym władzy osoby sprawującej to stanowisko w Finlandii¹⁹. Nie jest też potrzebna do właściwego zarządu Finlandią osobna Rada, której prace skoncentrowane w takiej właśnie instytucji zapewne przeciągałyby się, a to prowadziłoby nie do porządku, lecz raczej utrudnienia postępu nad właściwą organizacją prac administracyjnych. Notatka Barclaya de Tolly spotkała się z odpowiedzią Sperańskiego, który w liście datowanym na 17 czerwca 1808 roku dokładnie ustosunkował się do propozycji i wniósł ze swojej strony kilka uzupełnień odnoszących się do

¹⁷ Określono liczbę wiceprzewodniczących Senatu na dwie osoby. Por. K. Törnudd, *The electoral system of Finland*, London 1968, s. 7.

¹⁸ E. N. Berendts, op. cit., s. 63.

¹⁹ Tamże. Zmienność sytuacji politycznej Finlandii w XIX wieku powodowała więc automatycznie zmianę znaczenia funkcji generała–gubernatora w Finlandii. Por. B. Szordykowska, *Geneza systemu...*, s. 55.

spraw zarządu Finlandią, a uwzględniające także uzupełnienia sejmu fińskiego. W replice Barclaya de Tolly na list Sperańskiego wyraźnie sugeruje się konieczność jak najszybszego powołania Rady Rządzącej jako najwyższego czynnika władzy administracyjnej Finlandii, co szczególnie jest uzasadnione sytuacją trwania stanu wojennego, wymagającego rychłego rozwiązania potrzeb w zakresie organizacji życia w kraju. Brak jasno określonych zasad zarządzania krajem prowadzić może do dalszej dezorganizacji życia wewnętrznego w Finlandii i narastania niepokojów i braku porządku wewnętrznego²⁰. Istotne z punktu widzenia potrzeb bieżących było przede wszystkim jak najszybsze powołanie na stanowiska członków Rady Rządzącej, prokuratora i sekretarzy. Wyznaczenie tychże osób należało do zadań cara. W uwagach de Tolly ważne miejsce zajmuje kwestia (nie rozstrzygnięta) sprawy instrukcji określającej kompetencje i zadania generała–gubernatora. W jego opinii owa instrukcja winna składać się z dwóch części, jednej — publicznej, która mogłaby być rozpowszechniona oraz tajnej, zawierającej przede wszystkim sprawy dotyczące policji. Tylko pierwsza (jawna) winna być przedstawiana Radzie.

Zaproponowani przez sejm oraz generała–gubernatora kandydaci na stanowiska do Rady Rządzącej zostali zatwierdzeni przez cara Aleksandra I w dniu 6 sierpnia 1809 roku. Były to oczywiście nazwiska najbardziej znane i godne zaufania, odgrywające w życiu politycznym ówczesnej Finlandii role pierwszoplanowe. Oto niektóre spośród najbardziej znanych w tym czasie: wyznaczony na stanowisko prokuratora obu Departamentów Rady — Kalonius, książę de Geer — naczelnik ekspedycji Milicji, baron de Troil — gubernator Åbo (Turku)²¹. Lista szczegółowa zawierająca wszystkie nazwiska osób wchodzących w skład tworzonej instytucji była rzecz jasna znacznie dłuższa. Zatwierdzona 6 sierpnia 1809 roku w Peterhofie zamykała w jakimś sensie pierwszy etap prac nad stworzeniem podstaw systemu administracyjnego Finlandii w początkach XIX wieku. Miejscem obrad Rady wybrano miasto Åbo (Turku). 20 września 1809 roku nastąpiło uroczyste otwarcie prac nowej instytucji, które opisane zostało w raporcie ówczesnego generała–gubernatora Finlandii generała Barclaya de Tolly. Dzień ów — 20 września — zapisał się w pamięci jako szczególnie uroczysty i podniosły. Radość powszechna ogarniała wszystkich — jak pisze Barclay de Tolly. Modlitwy w cerkwi rozpoczęły oficjalne uroczystości. Przemarsz deputowanych do sali obrad Rady, przy towarzyszących werblach, dźwiękach muzyki i wystrzałach armatnich, rozpoczął otwarcie uroczystego, pierwszego posiedzenia Rady. Miejsce posiedzeń Rady znajdowało się nieopodal siedziby generała–gubernatora i cerkwi aboskiej. Oprócz wybranych do Rady, w otwarciu pierwszego posiedzenia też uczestniczyli inni, znamienici obywatele miasta, wysocy urzędnicy, sędziowie sądu aboskiego, generalicja. Procesja odbywała się według określonego wcześniej scenariusza, a kolejność biorących w niej udział osób ustalona została następująco: jako pierwsi podążali wyżsi urzędnicy miasta, następnie władze miasta, dalej urzędnicy kancelarii gubernialnej, biskup Åbo, członkowie sądu aboskiego, wybrani na stanowiska do nowoutworzonej instytucji Rady członkowie, prokurator Rady oraz generał–gubernator²². Uroczyste wystąpienie generała–gubernatora jeszcze przed złożeniem odpowiedniej przysięgi zapoczątkowało oficjalne wystąpienia następnych osób. W mowie generała–gubernatora brzmiały akcenty odwołujące się do dobroci cara, który zezwalając na utworzenie nowej instytucji Rady, tym samym potwierdził wolę zachowania w przyłączonej dopiero co Finlandii starych, dotychczas obowiązujących zasad, zgodnych (jak wyraźnie zaznacza Berendts) ze starymi, konstytucyj-

²⁰ E. N. Berendts, *op. cit.*, s. 66.

²¹ Tamże, s. 71.

²² Tamże, s. 73–75.

nymi prawami²³. Wolą cara i wyrazem jego zaufania do tego lojalnego narodu, było wcześniejsze przygotowanie składu Rady przez obradujący w Borgå sejm. Ten fakt, o historycznym znaczeniu stał się podstawą dalszych umów zawieranych między najwyższą władzą Rosji — carem a przedstawicielami narodu fińskiego. Kolejne wystąpienia, m.in. barona Tandefeldta, wskazywały na istotne elementy określające wagę zachodzących wydarzeń. Zasady, według których kształtowano organizację nowej instytucji, opierały się na dostosowywaniu szwedzkich rozwiązań i — co podkreśla wyżej wymieniony, to właśnie zasada kolegialności, zbliżenia sądu i administracji stanowiły podstawy, na których opierano organizację nowotworzonej instytucji Rady. Inną zasadą, także obowiązującą jeszcze w czasach „szwedzkich”, była zasada uwzględniająca stanowisko instytucji. Wprawdzie ta zasada ulegała stopniowemu osłabieniu, jednakże w okresie nas interesującym, początków XIX wieku, ciągle obowiązywała. Projekt Kaloniusa, chociaż uproszczony, zachowywał jednakże zasady kolegialności. W początkowym okresie prac nad tworzeniem podstaw systemu administracyjno–politycznego Finlandii panował w sferach rządzących brak jasności co do konkretnych wizji owego systemu. Jeden z najbliższych współpracowników cara Aleksandra I — Sperański, wielokrotnie przypominał, że „Finlandia jest odrębnym państwem, a nie jedną z rosyjskich guberni”. Ta zasada jednakże w praktyce nie mogła być urzeczywistniona, gdyż przeczyłoby to interesom Rosji²⁴. Brak jednoznacznych poglądów w sprawie roli i kompetencji tworzonej Rady (późniejszego Senatu) od samego początku wskazywał na szereg rozbieżności na linii relacji rosyjsko–fińskich. Tworzona instytucja pracować miała (i tak było przez długi czas) w oparciu o urzędników pochodzenia fińskiego. Ten właśnie element stanowił niewątpliwie o wyjątkowej roli, jaką odgrywała ta instytucja w procesie tworzenia i rozwoju ruchu narodowego fińskiego w XIX wieku²⁵. Poglądy Barclaya de Tolly zawarte w piśmie do Sperańskiego wskazują jednoznacznie, iż w opinii tego pierwszego Rada Rządząca (późniejszy Senat Finlandii) nie był organem władzy najwyższej, a jedynie organem zarządu podporządkowanym władzy najwyższej, którą stanowił w warunkach fińskich car. To on właśnie wyznaczał osoby na wyższe stanowiska, ustalał pensje, nagrody. Rada nie mogła więc sama ustalać nowych podatków.

W okresie od 1816 do 1892 roku wszelkie zmiany zachodzące w zakresie organizacji Senatu wskazywały jednoznacznie na wzrost jego samodzielności w życiu politycznym Finlandii. Zebranie ogólne Senatu oraz kompetencje jego departamentów wraz z upływem czasu określały wzrastającą pozycję tego organu, nadając mu prawa w kierunku dalszej samodzielności. Oznaczało to w konkretnej sytuacji Wielkiego Księstwa Finlandzkiego, iż rozpatrywanie wielu spraw dotyczących Finlandii odbywało się bez wstępnych sprawozdań składanych Senatowi. Rozwijała się też samodzielność departamentu Sądowego.

Kwestią ściśle związaną z analizowaną przez nas problematyką powstawania oraz zasad funkcjonowania Senatu jest problem roli generała–gubernatora w Finlandii, jego kompetencji, jako przewodniczącego Senatu, a także jako najwyższego administratora nadzorującego całość działalności wykonawczej w Finlandii. Dekret z 1809 roku, przy całej ogólnikowości sformułowań, precyzował w sposób generalny rolę, jaką generał–gubernator winien spełniać w istniejących warunkach politycznych. Rosyjska publicystyka przełomu XIX–XX wieku

²³ Tamże, s. 75.

²⁴ Tamże, s. 83.

²⁵ W Manifestie cara Aleksandra I z dnia 9/21 lutego 1816 roku o przemianowaniu Rady Rządzącej na Senat Cesarski czytamy m.in., iż także teraz, a więc w roku 1816, obowiązywać będą wcześniej uznawane zasady wprowadzania na stanowisko do omawianej instytucji ludzi pochodzenia miejscowego, przede wszystkim Finów. Por. N. Kuplewskij, *Manifest Imperatora Aleksandra I 9/12 stycznia 1816 roku o pierzeimienowaniu Fińskiego Prawitielstwiennogo Sowietu w Imperatorskiej Fińskiej Senat*, SPb. 1910, s. 5. Szerzej nieco o uwarunkowaniach fińskiego ruchu narodowego w XIX wieku B. Piotrowski, *Fiński ruch narodowy w XIX wieku*, „Kwartalnik Historyczny”, nr 1, 1980.

podkreśla, iż w tej sprawie — zakresu ściśle wyznaczonych kompetencji generała–gubernatora — istniało w Finlandii także wiele nieporozumień. Z jednej bowiem strony generał–gubernator — jak stwierdza E. N. Berendts — mógł pretendować do roli niekwestionowanego czynnika władzy w Księstwie Finlandzkim, z drugiej, przy całym braku czytelności i jasności sformułowań zawartych w obowiązujących przepisach, mógł stawać się jedynie osobą formalnie reprezentującą interesy rosyjskie w Finlandii. Te obawy były oczywiście motywowane niekorzystnymi — jak to widziano zgodnie z rosyjskimi opiniami — zmianami w polityce rosyjsko–fińskiej na przełomie XIX–XX wieku²⁶. Instrukcja z 3 stycznia 1812 roku, formalnie obowiązująca przez 100 lat, wyznaczała zakres kompetencji generała–gubernatora Finlandii, jednakże i ona, zgodnie z powszechnie panującą opinią w rosyjskich kołach prawniczych, ograniczała jego kompetencje aż nazbyt wyraźnie²⁷. W najnowszej historiografii fińskiej uważa się jednak, iż stanowisko generała–gubernatora stanowiło w fińskich warunkach swoiste potwierdzenie istnienia odrębnej administracji fińskiej²⁸. Istotnymi jednak wyznacznikami roli generała–gubernatora w Finlandii były czynniki różnorodnego rodzaju, m.in. zmieniająca się sytuacja polityczna w Rosji (czynnik, być może, najważniejszy), ogólne kierunki polityki Rosji wobec Finlandii uzależnione przecież także od ulegających zmianie warunków zachodzących w samej Finlandii, wreszcie warunki osobowe reprezentantów rosyjskiej administracji, ich poglądy polityczne. Uważa się, iż na przestrzeni lat 1812–1899 można wyróżnić trzy podstawowe fazy, przez które przeszedł rozwój władzy generał–gubernatorskiej w Finlandii. Były to: 1) lata 1812–1842 — czas względnego zastoju, gdy zakres władzy generała–gubernatora nie ulegał zmianie ani w kierunku jej poszerzenia, ani pomniejszenia, 2) lata 1842–1863 — gdy następuje proces rozszerzenia tejże władzy, zwłaszcza w dziedzinie zarządzania, w polityce oświatowej, policyjnej oraz sądowej, 3) lata 1863–1899, kiedy to przejściowo uległ osłabieniu wpływ generała–gubernatora na sprawy Księstwa przy jednoczesnym rozszerzeniu kompetencji Senatu²⁹.

W 1891 roku nastąpiła rewizja zasad dotyczących organizacji Senatu. Był to projekt zaproponowany przez generała–gubernatora, co w zmieniającej się sytuacji Finlandii u schyłku XIX stulecia było wyrazem wzrastających tendencji (ze strony rosyjskiej) ku ograniczeniu dotychczasowych kompetencji głównych organów administracji Finlandii. Jednakże w 1892 roku (bo wtedy to nastąpiło zatwierdzenie zmian) nie mieliśmy jeszcze do czynienia z takim stopniem ograniczenia autonomii fińskiej, jaki wyniknął z realizacji zasad zaproponowanych w 1899 roku. Zmiany następujące w kolejnych latach jednoznacznie wskazywały na tendencję ku wzmocnieniu — jak to wówczas określano — autorytetu generała–gubernatora (w rzeczywistości zaś i tak było to w opinii fińskiego społeczeństwa odbierane — ku ograniczeniu autonomii). Postanowienia zawarte w przepisach z 1902 roku o rozszerzeniu praw generała–gubernatora i jego wpływów na sprawy zarządu Finlandią były wstępem do wydania w 1903 roku praw przyznających już generałowi–gubernatorowi pełni praw dyktatorskich³⁰.

²⁶ O tych problemach patrz: B. Szordykowska, *Geneza systemu...*, s. 54.

²⁷ E. N. Berendts, op. cit., s. 95.

²⁸ Przykładem, na który powołuje się O. Jussila w cyt. pracy *Finlands progress...* jest A. Mienszykow, pełniący stanowisko generała–gubernatora Finlandii w latach 1833–1855: „another important means of preserving the regional administration was a strong Governor–General such as A. Mienszykow”, s. 97.

²⁹ E. N. Berendts, op. cit., s. 175.

³⁰ Por. M. A. Gubczenko, *Obzor administratiwnych i sudiebnych ustanowlenij zakonodatelstwa i finansogogo stroja W. K. Finlandskogo*, SPb. 1910, s. 26–27.