

PAKOLAISUUS JA POLIITTINEN MIELIKUVITUS:

Pakolaisuuden retorinen figuuri eduskunnassa

Mika Alakontiola

Pro gradu –tutkielma

Valtio-oppi

**Yhteiskuntatieteiden ja
filosofian laitos**

Jyväskylän yliopisto

kevät 2008

TIIVISTELMÄ

PAKOLAISUUS JA POLIITTINEN MIELIKUVITUS:

Pakolaisuuden retorinen figuuri eduskunnassa

Mika Alakontiola

Valtio-opin pro gradu –tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaaja: Kari Palonen

Kevät 2008

99 sivua

Tutkimuksen tehtävänä on selvittää, millaisena poliittisena kysymyksenä pakolaisuus ilmenee eduskunnassa kun sitä tarkastellaan kansanedustajien tuottamien tekstien kautta. Näkökulma ei rajoitu ainoastaan pakolaiskeskustelun teemojen kuvaamiseen, vaan tutkimuksen tavoitteena on lisäksi avata tulkintaperspektiivi eduskuntaan poliittisen puheen paikkana, jossa sanastot, argumentaation tavat ja mahdollisuudet määrittyvät eduskunnan asemasta edustuksellisen demokratian instituutiona.

Tutkimuksen aineisto muodostuu eduskunnan pakolaisuutta käsittelevistä asiakirjoista vuosilta 1968–1994. Niistä tulkittavaksi on valikoitunut lähinnä sellaisia, joita on käsitelty eduskunnan täysistuntosalissa eli suullisia kysymyksiä ja lakikäsittelyiden eri vaiheissa käytyjä keskusteluja. Siten mahdollistuu aineiston lukeminen retorisen ja representoivan vallan käyttönä, kielellisenä kamppailuna maailman määrittelemisestä.

Tutkimus jäsentyy neljään osaan. Ensimmäisessä tarkastellaan valtiollisen pakolaispolitiikan historiaa ja periaatteita, toisessa eduskuntaa argumentatiivisen toiminnan paikkana ja kolmannessa pääosiossa hahmotellaan pakolaiskysymystä eduskunnan eri asiakirjatyyppeiden valossa ja esitellään asiakirjojen tulkintamahdollisuuksia taulukoiden kautta. Varsinaisessa tulkintaosiossa havainnollistetaan aineistoa lähilukemalla, miten edustajat puheenvuoroissaan käyttävät retorista valtaa pakolaiskysymyksen yhteydessä ja millaiset tulkintarepertuaarit ja -positiot sen yhteydessä aktivoituvat.

Tutkielman tuloksista voidaan päätellä, että pakolaisuus on kysymys, jonka yhteydessä edustajat osallistuivat kansan, eettisyyden ja Suomen rajojen määrittelyyn. Kyseisiä käsitteitä voidaan pitää eduskunnan kontekstissa varantoina, joita käytetään erilaisten retoristen positoiden oikeuttamiseen. Niiden käyttöä tutkimalla on mahdollista hienojakoistaa ja eritellä kunkin puhujan ideologisia sitoumuksia, ja niiden tutkiminen toimii ikkunana eduskunnassa kulloinkin käytettävään vallan kieleen ja kieleen valtana.

Avainsanat: pakolaisuus, retoriikka, eduskunta, pakolaispolitiikka, edustus.

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	2
2. PAKOLAISUUS SUOMESSA JA KANSALLISVALTIOIDEN MAAILMASSA	4
2.1. Kuka on pakolainen?	4
2.2. Pakolaisuuden historiaa Suomessa	8
2.3. Valtio, pakolainen ja sopimus	26
3. EDUSKUNTA PUOLESTA JA VASTAAN OLEMISEN INSTITUUTIONA	32
3.1. Pluralismi demokratian käyttövoimana	34
3.2. Edustuksellisuus moninaisuuden kuvana	39
3.3. Eduskunta puheelle perustuvana kommunikaatiotilana	45
4. PAKOLAISUUS EDUSKUNNAN ASIAKIRJOISSA	51
4.1. Aineiston valinta ja koostumus	51
4.2. Asiakirjat tulkittuna taulukoiden kautta	60
5. PAKOLAISUUDEN RETORINEN FIGUURI	66
5.1. ”Kuka on pakolainen?” uudelleen	67
5.2. Suomi-figuurin positiointia	74
5.3. Kansa -käsitteen legitimoiva ja erotteleva käyttö	82
6. LOPUKSI	89
LÄHTEET	92

1. JOHDANTO

”Ei ole olemassa väitelausetta, joka ei olisi tietty vastaus. Siksi väitelauseen ymmärtämisen ainoa mittapuu on peräisin sen kysymyksen ymmärtämisestä, johon se vastaa. Jokainen kysymys on näet itsekin vastaus. Me olemme tämän dialektiikan pauloissa. Jokaisella kysymykselläkin on motiivinsa.” (Gadamer 2004, 22.)

Ei voi sanoa, että pakolaisuudella on oma identiteettinsä, mutta kansallinen luonteensa sillä epäilemättä on. Kansallisessa pakolaiskeskustelussa puhujat, joita voivat olla instituutiot, järjestöt, ryhmät tai yksityishenkilöt, muodostavat oman arvopohjansa, ideologiansa tai toimintalogiikkansa mukaisen kuvan pakolaisuudesta. Ne painottavat pakolaisuuden eri puolia ja argumentoivat omalle toimintaympäristölleen ja arvopohjalleen ominaisella käsitteistöllä ja kielellä, joka muuttuu historiallis-poliittisen toimintaympäristön muuttuessa. Suomen eduskunnassa tapahtuvalla pakolaiskeskustelulla on kansallisessa viitekehyksessä kuitenkin erityislaatuinen merkitys. Toisin kuin muiden osanottajien tapauksessa, se ei ole yksimielinen ja tiettyyn arvopohjaan sitoutunut yhteisö, vaan paikka jossa kaikkien pakolaiskeskusteluun osallistuvien tahojen näkemykset kohtaavat. Siten tutkimalla eduskunnassa käytävää pakolaiskeskustelua on mahdollista kartoittaa laajemmin sen yhteydessä käytettäviä tulkintarepertuaareja, kuin tutkimalla jonkin yksittäisen toimijan kannanottoja. Eduskunnassa käytävissä keskusteluissa tulee ilmi sekä pakolaisten puolestapuhujien että vastustajien kannat ja sikäli se on tulkinnan kohteena omaleimainen ja monipuolinen. Lisäksi eduskunnan pakolaisuutta koskevilla ratkaisuilla on korostunut merkitys kansallisen historian kirjoittamisessa, koska ne kerrotaan osana Suomen tarinaa.

1980-luvulle saakka valtiollinen pakolaispolitiikka oli Suomessa joko politiikkattomuutta tai sitoutunut suuriin kansallisiin tapahtumiin ja traumoihin. Lisäksi poliittinen tilanne oli aineistoni ajallisena alkupisteenä toimivan pakolaissopimukseen liittymisen ajankohtana hyvin erilainen verrattuna tutkimusajankohtani loppupäähän. Maailmanlaajuisen poliittisen toimintaympäristön määritteli kylmä sota ja kaikki ulkopoliittiset kysymykset ja ratkaisut, pakolaisuus mukaan lukien, suhteutettiin siihen. Vakiintuneen reaalipoliittisen linjan myötä Suomessa ummisteltiin silmiä etenkin ulkopolitiikan saralla toisen maailmansodan jälkeen ahkerasti, ja siinä sivussa huomaamatta jäi usein ulkomaalaisten ja pakolaisten oikeudet. Suomi oli sulkeutunut, vakava ja jäykkä yhteiskunta, jossa poikkeustila oli luonnontila, mikä ulkopolitiikan saralla tarkoitti itsensäilytyksen nousemista tärkeimmäksi toimintaa

määrittäväksi maksimiksi. Itsesäilytys tarkoitti kansallisen edun periaatteen totaalista määrävyyttä suhteessa ulkomaalaisiin ja pakolaisiin. Ulkopoliittisessa taloudenpidossa ei ollut varaa olla humaani, ja ihmisoikeuskokeesta Suomi sai hylätyn arvosanan aina 1980-luvun lopulle saakka.

Ajallisen rajaukseni loppupäässä, 1990-luvun alkupuolella, Suomi näytti kovin toisenlaiselta. 1980-luvun nousukausi kääntyi syväksi taloudelliseksi taantumaksi samaan aikaan, kun ulkopoliittinen toimintaympäristö muuttui radikaalisti. Neuvostoliiton ja muun sosialistiblokin hajoaminen mahdollisti Suomen aktiivisen suuntautumisen länteen. Suomi-figuuria alettiin asemoida kiihkeästi kohti Eurooppaa ja ”todellisten länsimaisten demokratioiden” joukkoa. Suomi haki Euroopan Yhteisön jäsenyyttä 1992 ja liittyi Euroopan Unioniin 1. tammikuuta 1995, mikä on aineistoni ajallinen päätepiste. Päätepisteeksi valitsin kyseisen ajankohdan, koska näkemykseni mukaan Unioniin liittymisen myötä päättyi myös Suomen kansallinen, suvereeni pakolaispolitiikka. Euroopan Unionin jäsenvaltiot pyrkivät yhdenmukaistamaan turvapaikkapolitiikkansa ja -käytäntöjään, mikä tarkoittaa, että pakolaispolitiikan muodostaminen ei ole Unioniin liittymisen jälkeen yksinomaan Suomen asia, vaan vahvasti riippuvainen EU:n lainsäädännöstä ja sopimuksista.

Kuten edeltä käy ilmi, on pakolaispoliittisessa toimintaympäristössä, joka on pitkälti riippuvainen kulloinkin vallitsevista ulkopoliittisista periaatteista, tapahtunut suuria muutoksia vuosien 1968–1995 välillä. Tavoitteenani onkin eduskunnan asiakirjojen avulla jäljittää suomalaisen pakolaiskeskustelun ja politiikan muutosta kyseisenä ajanjaksona sikäli kuin aineisto sellaiseen tarjoaa mahdollisuuksia. Tällaisia yleisesityksiä pakolaispolitiikasta ja sen muutoksista eri vuosikymmenillä ja vuosikymmenien välillä on kuitenkin tehty useita, joten tutkimukseni ensisijainen tavoite ei ole tarjota sellaista. Sen sijaan aion keskittyä eduskunnan teksteihin ennen kaikkea poliittisena toimintana, kielellisenä vallankäyttönä, joka ilmenee erilaisina positioina suhteessa pakolaisuuteen ja ilmiön määrittelyä erilaisista näkökulmista. Yritän selvittää, millaisia argumentteja pakolaisuudesta käytävän keskustelun yhteydessä käytetään, mitkä ovat eduskunnan pakolaiskeskustelun retoriset vastinparit, millaisiin sanastoihin ja käsitteisiin se kiinnittyy ja millaisia kuvauksia maailmasta pakolaisuudesta puhuttaessa luodaan.

2. PAKOLAISUUS SUOMESSA JA KANSALLIS- VALTIODEN MAAILMASSA

Luvun tarkoituksena on avata pakolaisuuteen historiallinen sekä kansallisvaltiollinen perspektiivi ennen kaikkea suomalaisessa ympäristössä. Tavoitteeni on kuvata ja tuoda esille niitä aatteellisia, legaalisia ja poliittisia tekijöitä, joista pakolaisuus on muodostunut eritoten 1900-luvulla. Pakolaisuutta ilmiönä on mahdoton ymmärtää, mikäli sitä ei tarkastele erilaisten intressien aiheuttamana ja muovaamana kokonaisuutena ja suhteessa historiallisiin tapahtumiin. Se tarkoittaa sitä, että pakolaisuuden tutkimiseen eduskunnassa on yhdistettävä historiallinen perspektiivi, koska siten mahdollistuu suomalaisen pakolaiskeskustelun erityispiirteiden tarkempi jäljittäminen sekä tulkintojen kiinnittäminen kansallisiin metanarratiiveihin, tiettyinä ajankohtina vallinneisiin uskomuksiin ja toiminnan periaatteisiin. Historiallisen kuvauksen merkitystä aineiston tulkinnan kannalta perustelee se, että eduskunnan toiminta *on* valtion toimintaa ja pakolaisuuden kansalliset ja ylikansalliset tarinat ovat 1800-luvulta lähtien kiinnittyneet kansallisvaltioiden muodostamaan poliittiseen todellisuuteen – muotoutuneet suhteessa kyseisen toimintaympäristön sanastoihin ja toimintaperiaatteisiin.

2.1. Kuka on pakolainen?

Ihmisyhteisöistä eri syistä pakenemaan joutuneita ihmisiä on ollut niin kauan kuin ollut yhteisöissä eläviä ihmisiäkin. Ennen kansallisvaltioiden, kansojen, valvottujen rajojen ja määrättyjen lainsäädäntöjen muodostumista pakenemisen syynä on voinut olla vaikkapa pyhän häpäisy, uskonnollisten vainojen kohteeksi joutuminen liian edistyksellisten tai poikkeavien käsitysten vuoksi, suvun häpäisystä johtunut kunniamurhan pelko tai vaikkapa sotakarkuruus. Sokrateesta olisi voinut nykykatsannossa tulla pakolainen, mikäli hän olisi suostunut pakenemaan Ateenasta kuolemantuomionsa julistamisen jälkeen ystäviensä avustuksella. Hänet tuomittiin kirjallisten lähteiden mukaan poliittisin syin, valtaapitäville kiusallisena henkilönä opetustensa ja mielipiteidensä vuoksi. Siten häntä voi pitää poliittisen vainon uhrina, vaikkei kyseistä käsitteellistystä luultavasti antiikin Kreikassa

ollutkaan. Myös Jeesusta on mahdollista tarkastella pakolaisena. Hän joutui pakenemaan Herodeksen hirmukäskyn alta, joten voidaan sanoa, että häntä vainottiin syntymänsä ja olemuksensa vuoksi. Kyseisten historiallisten henkilöiden henkilöhistorioiden kautta voi alustavasti kuvata pakolaisuuden olemusta: pakenevat henkilöt voivat olla vainottuja joko ansaittujen tai sattuman langettamien ominaisuuksien vuoksi.¹ Vallanpitäjien ärsyttämisen kyseenalaistamalla vallitsevien uskomusten, järjestelyjen ja käytäntöjen oikeutus käy esimerkiksi edellisestä, syntyminen jumalan pojaksi jälkimmäisestä.

Tavoitteenani on tällä hiukan triviaalilla ja anakronistisella ajatusleikillä tuoda ilmi käsitteiden ja poliittisten ilmiöiden historiallinen luonne. Pakolaisuutta sellaisena ilmiönä, kuin me sen ymmärrämme, ei ole ollut kovinkaan pitkään olemassa. 1700-luvulta eteenpäin pakolaisuus on ollut sidoksissa kansallisvaltioiden muodostumiseen ja kansalaisten, kansojen luomisen ja synnyttämisen historiaan ja sikäli myös ulkomaalaiskategorian syntymiseen. Valtioiden muodostamassa maailmassa pakolaisuus määrittyy valtiologiikan kautta. Valtio määrittää poliittisen todellisuuden rakenteen ja toimintaympäristön. Se luo ja järjestää maailman periaatteidensa mukaisesti. Valtioiden muodostamassa maailmassa todellisuus ja poliittiset kysymykset saavat ilmauksensa ennen kaikkea valtiorakenteen rajoissa ja kielellä. Rajat ja alueet, kansat, kansalaiset, ulkomaalaiset, kansalliset lainsäädännöt, valtioiden väliset sopimukset ja jopa pakolaisuus ovat käsitteitä, joiden käyttö on järkevää ainoastaan suhteessa niiden merkityksensä ja superstruktuuriin, valtioon.

Ennen 1800-luvun loppua termiä maanpakolainen (eng. exile) käytettiin viittaamaan henkilöihin, jotka joutuivat pakenemaan poliittisten kantojensa tai poliittisen toiminnan vuoksi (Kirchheimer 1961, 352-353; Lippert 1999, 299). Tuolloin maanpakolaiset olivat kapinallisia, tai vallankumous- tai vapaustaistelijoina, määrittelijästä ja näkökulmasta riippuen. Heitä vainottiin ajatustensa vuoksi tai koska he olivat vallassa olevan hallinnon aktiivisia vastustajia, siis vallitsevan valtajärjestyksen kannalta vaarallisia ja uhkaavia toimijoita. Esimerkkeinä tällaisista henkilöistä voidaan pitää Karl Marxia tai Mikhail Bakuninia. (Kirchheimer 1961, 353) Pakolaisen käsite viittasi 1800-luvulle saakka protestantteihin, jotka joutuivat pakenemaan Ranskasta 1600-luvun lopulla, ja vasta 1700-

¹ Ansaittu (hankittu) ominaisuus tarkoittaa, että yksilö on tietoisien toiminnan seurauksena, valintojensa kautta *joutunut* sellaiseen tilanteeseen, että häntä vainotaan. Sattuman kautta vainoksi joutuminen viittaa tilanteeseen, jossa henkilöä vainotaan esim. sen vuoksi, että hän on sattunut syntymään jonkin maan kansalaiseksi tai johonkin uskontokuntaan, ansaitsemattoman ominaisuuden vuoksi. Kukaan ei ansaitse itselleen vainoa tai ansaitse tulla vainotuksi.

luvun lopulla sitä käytettiin ensi kertaa viittaamaan yleisemmin henkilöihin, jotka joutuvat jättämään kotimaansa vaikeina aikoina. 1800-luvun alkupuolella maanpakolaiset olivat usein hyvin koulutettua, kulturellia väkeä, jotka olivat poliittisesti motivoituneita jättämään kotimaansa. Samalla pakolaislainsäädäntö koski ainoastaan niitä maanpakolaisia, jotka olivat eliitin jäseniä. (Sassen 1999, 35-36.) Ylimalkaan 1800-luvun pakolaisuudelle oli ominaista, että turvapaikkaa hakevia henkilöitä oli huomattavasti vähemmän kuin 1900-luvulla ja että heitä vainottiin ensisijaisesti tekojensa, ajatustensa ja poliittisen osallistumisensa vuoksi – selkeästi poliittisista syistä.

Pakolaisuuden luonne, mittasuhte ja sen määrittely on kuitenkin muuttunut radikaalisti 1900-luvulla ja etenkin ensimmäisestä maailmansodasta lähtien. Silloin pakolaisia alkoi ilmaantua satojen tuhansien ja miljoonien ihmisten joukkoina. Pakolaisuus muuttui massaliikkeeksi ja ihmiset joutuivat pakenemaan ja jättämään kotipaikkansa yhä enemmän sen vuoksi keitä he olivat (juutalaisia, romaaneja, puolalaisia...) – eivät sen vuoksi mitä he olivat tehneet (Kirchheimer 1961, 354). He pakenivat poliittisia tapahtumia kuten sotia ja vallankumouksia tai olemukseensa kohdistuvaa vainoa, jota perusteltiin esim. rodullisia laatueroja ja kansallista homogeenisuutta korostavien argumenttien ja teorioiden avulla. Sotalasten lähettäminen Suomesta Ruotsiin ja Tanskaan toisen maailmansodan aikana toimii esimerkkinä edellisestä paon motiivista, saksalaisten masuunien ja saippuatehtaiden pyörittäminen samoihin aikoihin juutalaisten ja romaanien ”avustuksella” jälkimmäisestä. Toisin kuin useimmat maanpakolaiset 1800-luvulla, olivat harvat pakenevista ihmisistä poliittisesti aktiivisia tai hallitsevan vallan vihollisia siinä mielessä, että he olisivat osallistuneet toimintaan vallassa olevaa hallintoa vastaan. Pakolaisuus muutti muotoaan ja sen määrittely samoin.

Vuonna 1951 solmittu Geneven pakolaissopimus oli osa maailmansotien aiheuttamien ongelmien jälkipuintia. Luomalla ihmisten ja valtioiden oikeudet turvaavan järjestelmän, joka säätelisi valtioiden välisiä suhteita ja toimisi keskustelun ja sovittelun foorumina kansainvälisessä poliittisessa järjestelmässä, halusivat voittajavaltiot estää vastaavien katastrofaalisten suursotien toistumisen tulevaisuudessa. Siten ensimmäisen ja toisen maailmansodan seurauksena perustettiin Yhdistyneet Kansakunnat vuonna 1945. Sen tavoitteeksi tuli toimia välittävänä instanssina valtioiden välillä, mikä tarkoitti yritystä vakauttaa kansainvälinen poliittinen järjestelmä luomalla periaatteita ja sopimuksia valtioiden väliseen toimintaan sekä ihmisten kohteluun. Tärkeimmät valtioiden asemaa ja

ihmisten oikeuksia kansainvälisessä järjestelmässä säätelevät tekstit ovat YK:n peruskirja vuodelta 1945, Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus vuodelta 1948, Geneven pakolaisten asemaa koskeva yleissopimus ja Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia sekä Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevat yleissopimukset.

Geneven pakolaissopimus oli alun perin vastaus toisen maailmansodan pakolaisten ongelmiin ja sisälsi ajallis-maantieteellisen rajoituksen, joka rajasi sopimuksen kattamaan Euroopan pakolaiset ja tapahtumat ennen vuotta 1951². Kyseinen pakolaissopimus on voimaantulohetkestään lähtien toiminut tärkeimpänä tekstinä pakolaisuudesta keskusteltaessa. Sen kautta on muotoutunut periaatteelliset standardit ja säännöt pakolaisuuteen suhtautumiselle. Se on onnistunut kansainvälinen sopimus, koska sen avulla on luotu konkreettista oikeutta: se on ohjannut suvereenien valtioiden lainsäädäntöjä kohti sopimuksen sisältöä. Lisäksi se on saavuttanut tunnustetun aseman pakolaisuutta käsiteltäessä ja toimii eettis-normatiivisena viittaushetkenä valtioiden toimintaa arvioitaessa. Liittyttyään sopimuksen ratifioineiden maiden joukkoon vuonna 1968 on myös Suomi hiljalleen suhteuttanut pakolaispolitiikkaansa ja lainsäädäntöään sen muotoiluihin. Pakolaisen määritelmä sopimuksen suomalaisessa versiossa on seuraava:

”A. Tässä yleissopimuksessa tarkoitetaan "pakolaisella" jokaista henkilöä,

2) - - jolla on perusteltua ahdistusta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan; tai joka olematta minkään maan kansalainen oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja edellä mainittujen seikkojen tähden on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne.” (SopS 77/1968)

Kyseinen teksti ja/tai kulloinkin voimassa oleva muu kansallinen turvapaikka- ja pakolaislainsäädäntö määrittävät legaaliset rajat suomalaiselle pakolaispolitiikalle ja -käytännölle, ja siksi yleissopimuksen määritelmään on hyvä kiinnittää huomiota jo tässä vaiheessa. Pakolaisuudesta käydyissä keskusteluissa joudutaan aina ottamaan huomioon sekä kansallinen pakolaisuutta koskeva lainsäädäntö että kansainväliset sitoumukset. Keskustelu kiinnittyy niihin siten, että ne toimivat tietynlaisina auktoriteettiteksteinä, joihin vedotaan, joita kritisoidaan ja joita puolustetaan. Toisaalta ne ovat olemassa olevaa

² Rajoitukset poistuivat 1967 (Geneven lisäpöytäkirja, SopS 77/1968) nähdäkseni sen vuoksi, että pakolaisuudesta muodostui vähitellen etenkin kolmansien maiden ongelma, jolloin sopimuksen määritelmä ei vastannut vallitsevan tilanteen tarpeisiin ja todellisuuteen.

oikeutta, mistä seuraa, että konkreettiset hallinnolliset ratkaisut ja toimeenpanovallan tekemiset ovat niiden rajaamia ja niiden kautta kyseenalaistettavissa. Ne eivät ole suinkaan ainoat pakolaisuuden yhteydessä aktivoituvat tekstit, mutta riittävät havainnollistamaan sitä kenttää, jossa pakolaisuudesta keskustellaan. Puran ja analysoin pakolaissopimuksen muotoilua sekä kansallista lainsäädäntöä myöhemmin. Sitä ennen esitän historiallisen läpileikkauksen pakolaisuudesta Suomen itsenäisyyden ajalla, jotta lukija voisi saada käsityksen pakolaisuuden mittasuhteista, historiasta, käytännöistä ja linjauksista Suomessa. Esitys toimii johdatuksena ja virityksenä työni varsinaiseen aiheeseen, kontekstiin ja ajankohtaan: pakolaisuuden merkityksellistymiseen eduskunnassa vuosina 1968–1995.

2.2. Pakolaisuuden historiaa Suomessa

Keskityn suomalaisen pakolaisuuden historian esittelyssä *itsenäisen* valtiollisen olemassaolon aikaan eli tapahtumiin vuodesta 1917 lähtien. Kyseinen ajankohta määrittää sen hetken, mistä lähtien Suomen maantieteelliset rajat ovat muodostaneet myös poliittisen yhteisön ja lainsäädäntövallan rajat. Asettamalla lähtökohdan vuoteen 1917 on pakolaisuutta mahdollista tarkastella rajatusti suomalaisena ilmiönä, mikä tarkoittaa sen historiallista kuvaamista valtiollisena politiikkana. Perinteinen, poliittisessa historiassa suosittu lähtökohta mahdollistaa kansallisen linjan hahmottamisen ja täten myös jatkuvuuksien, muutosten ja murtumien jäljittämisen siinä. On kuitenkin hyvä pitää mielessä, että varsinaista suomalaista pakolaispoliittista yhtenäislinjaa ei ole missään suunniteltu sadan vuoden mittaiselle ajalle, vaan kuvaukseni siitä koostuu tietyissä olosuhteissa vallinneiden poliittisten käsitysten ja olosuhteiden pohjalle rakentuvien ratkaisujen kertomisesta kronologisesti tarinana siten, että valtio näyttäytyy toimijana, jonka toiminnan motiivien ja toimintaympäristön muutos muuttaa myös harjoitettua politiikkaa.

Tavoitteenani on seuraavassa avata suomalaisen pakolaisuuden historiaa muutamasta näkökulmasta. Keskityn ensinnäkin faktuaalisiin seikkoihin, mikä tarkoittaa Suomen valtion toimintaa suhteessa pakolaisuuteen aktivoineiden tapahtumien kartoittamista sekä näiden tapahtumien seurauksena Suomeen saapuneiden pakolaisten lukumäärien,

kansallisuuksien, pakenemisen syiden ja ennen kaikkea pakolaisuuteen liittyvien valtiollisten toimenpiteiden listaamista. Lisäksi kiinnostukseni kohdistuu valtiollisen toiminnan periaatteiden selvittämiseen, mikä tarkoittaa sen jäljittämistä, miksi pakolaisia koskevat poliittiset ratkaisut olivat sellaisia kuin olivat. Jokaiselle poliittiselle ratkaisulle on olemassa syyt, periaatteet tai motiivit ja jokaisena historiallisena ajankohtana on erotettavissa yksi tai useampi hegemoninen käsitys, jonka pohjalta valtiollista politiikkaa toteutetaan. Näiden sanoisiko ideologioiden tai valtiollisten toimintamaksiimien ja niissä tapahtuneiden muutosten esittäminen on historiallisen katsaukseni toinen tavoite.

Koska valtion toiminta on aina lainsäädännön kautta määritelty ja legitimoitu, sen rajoittamaa ja mahdollistamaa, olen kirjoittanut historiallisen esityksen sisään myös lainsäädännöllisiä katkelmia. Niiden tarkoituksena on toimia politisoivana näkökulmana suomalaisen pakolais- ja ulkomaalaispolitiikan periaatteisiin. Ideologiat ja toimintalinjat legitimoidaan edustuksellisen järjestelmän kautta ja lainsäädäntö on *de facto* poliittista, vaikka sen muoto ja retoriikka antaa usein ymmärtää muuta. Lainsäädännöllä on väkivallan ja legitimaatioprosessin turvaama asema yhteisön ”supertekstinä” ja sillä tehdään valtion nimissä asioita (valtiollinen puheakti). Lakikatkelmia voi siis lukea noudatetun politiikkalinjan mahdollistajina ja tuloksina. Ne politisoivat historian tekemällä yhteydellään edustuksellisuuteen näkyväksi historiallisten tapahtumien poliittisen, intentionaalisen ja tarkoitushakuisen luonteen. Lainsäädännön taustalla on aina toimijoita ja siten myös arvoja, motiiveja tavoitteita ja ideologisia lähtökohtia.

Koska nykyisyys suhteutuu tulevaisuuden lisäksi – ja ennen kaikkea poliittisessa todellisuudessa – menneeseen, on edes välttävä historiaan tutustuminen edellytys sisällöllisille, vertaileville ja mielekkäille tulkinnoille nykyhetkestä tai omassa tapauksessani aineistostani. Menneisyys valaisee nykyisyyttä ja sen tunteminen mahdollistaa fokuoituneemmat, refleksiivisemmät ja herkemmat tulkinnat.

2.2.1. Valtion luomisesta toiseen maailmansotaan

Pakolaisuuden historia Suomen tasavallassa on lyhyt kuten valtion elinkaarikin. Ensimmäiset pakolaiset saapuivat Suomeen ensimmäisen maailmansodan aikana ja sen loppuselvittelyissä. He kuuluivat pakolaisaaltoon, jossa miljoonat henkilöt etsivät itselleen

uutta kotipaikkaa eri puolilla Eurooppaa. Etenkin Venäjältä tuli Helmi- ja Lokakuun vallankumouksien seurauksena venäläisiä pakolaisia sekä nk. heimopakolaisia Itä-Karjalasta ja Inkeristä vuodesta 1917 lähtien. Molempien ryhmien jäsenet hakivat Suomesta turvapaikkaa – venäläiset poliittisista mielipiteistä ja heimopakolaiset kansallisuudesta johtuvan vainon pelossa. (Nygård 2001, 117-118.) Suhtautuminen venäläisiin pakolaisiin oli Suomessa penseää, koska heidät nähtiin mahdollisena uhkana kansalliselle turvallisuudelle, vastikään saavutetulle itsenäisyydelle ja myös terveydelle mahdollisesti haitallisten kulkutautien kantajina. Siitä huolimatta venäläisille myönnettiin lupia melko auliisti humanitääristen syiden vuoksi, ja jotta Suomen poliittinen linja näyttäytyisi Saksasta erillisenä. Sen sijaan heimopakolaisiin suhtauduttiin myönteisemmin ja he saivat osakseen parempaa kohtelua. Yhtäältä heidät nähtiin kansantaloudellisena taakkana ja kilpailijoina työmarkkinoilla, toisaalta tärkeänä koetuksena heimokansa- ja Suur-Suomi-ajattelulle. (sama, 119, 125.) Vuonna 1923 Suomessa oli noin 30 000 pakolaista, joista puolet heimopakolaisia ja puolet venäläisiä (sama, 129).

Itsenäistymisen ajan pakolaiskysymys oli tiiviisti yhteydessä valtion perustamisprosessiin. Se kiinnittyi kansalaisuuden rakentamiseen ja määrittelyyn sekä rajojen vetämiseen ja kansallisen poliittisen linjan pystyttämiseen. Heimopakolaisten vastaanottaminen liittyi kysymykseen Suomen kansan todellisista asukkaista ja oikeutetusta asuinalueesta, kun taas venäläisten pakolaisten vastaanottaminen oli nähdäkseen kannanotto Venäjällä käynnissä olleeseen hallintatavan muutokseen. Vastaanottamalla vallankumousta pakenevia henkilöitä Suomessa tehtiin eroa sosialistiseen yhteiskuntajärjestykseen ja vahvistettiin samalla kansallista, itsenäistä, sosialismista erottuvaa poliittista linjaa.

Ensimmäisen maailmansodan jäljiltä Euroopassa oli arviolta 9,5 miljoonaa pakolaista, joiden hallinnoimiseksi ja valtioiden välisten pakolaiskysymysten välittäjäksi Kansainliitto perusti Pakolaisasioiden pääkomissaarin toimiston vuonna 1921. (Sassen 1999, 84, 88.) Toimiston perustaminen luultavasti vaikutti osaltaan siihen, että vuoden 1930 ulkomaalaisasetukseen kirjattiin ensimmäistä kertaa turvapaikkaoikeuden käsite. Siinä todetaan seuraavaa:

“Kuitenkin tulee poliisiviranomaisen, milloin 1 momentissa tarkoitettu ulkomaalainen on saapunut Suomeen nauttiakseen täällä turvapaikkaoikeutta tai milloin ulkomaalaisen maahanpääsyn estäminen ilmeisesti

muutoin tuottaisi hänelle kohtuutonta haittaa, alistaa kysymys ulkomaalaisen maahanpäästämisestä ulkoasiainministeriön ratkaistavaksi.” (AsK 1930/57)

Katkelmasta käy ilmi että turvapaikkaoikeudesta ei ollut muodostunut virallista käytäntöä tahi lainsäädäntöä, vaan tapaukset tuli delegoida ulkoasiainministeriölle erikseen ratkaistaviksi. Verrattuna nykyisiin turvapaikkaoikeuden muotoiluihin ei päätöksen perusteita erityisemmin eritellä. Turvapaikan myöntäminen ei saa positiivista muotoilua. Sen edellytyksiä ei tuoda julki, mikä jättää harkintavaran tyystin päätöksentekijälle ja tekee hakijasta lähinnä toimenpiteiden kohteen, jolla ei ole muuta mahdollisuutta kuin odottaa ratkaisua ja alistua siihen. Katkelmassa ilmaistaan ainoastaan hallinnollisen komentoketjun kulku ja alistetaan turvapaikkaoikeuteen liittyvät päätökset ulkoasiainministeriölle.

Turvapaikka-asetuksesta huolimatta Suomessa säilytettiin oikeus kääntää rajalta tai karkottaa maasta ulkomaalaiset, joiden oleskelua maassa tai saapumista sinne ei pidetty suotavana. Jopa luvallisesti maassa oleskelevat ulkomaalaiset alistettiin tyystin valtiologiikalle:

”Ulkomaalaisen karkoittaminen Suomesta:

Sisäasiainministeriöllä on valta, milloin valtion turvallisuus tai muut pätevät syyt sitä vaativat, määrätä ulkomaalainen, joka asianmukaisella luvalla oleskelee Suomessa, karkoitettavaksi maasta.” (AsK 1933/165)

Määritelmästä on luettavissa valtion suvereniteetin turvaaminen ja vahvistaminen jättämällä valtio toimijalle viimekätinen oikeus määrätä alueellaan oleskelevista henkilöistä. Turvallisuuskohdat ”tai muut pätevät syyt”, jotka jäävät tarkemmin erittelemättä, asetetaan selkeästi ulkomaalaisen etua ja turvaa tärkeämmiksi. Tämä valtiollisen suvereniteetin korostaminen suhteessa ei-kansalaisiin on ylipäätään luonteenomaista kaikille kansainvälisissä suhteissa, turvapaikkaoikeutta ja pakolaisuutta käsitteleville teksteille. Valtion edut ja turvallisuus taataan korostamalla suvereenin viimekätistä oikeutta päättää sisäisistä asioistaan, mikä käytännössä tarkoittaa legitimitietin perustelua suhteessa ulkovaltoihin ja ulkomaalaisiin. Ne ovat valtiollisen logiikan luomat välttämättömät ja tarpeelliset toiset, joiden kautta valtion sisäinen poliittinen järjestys näyttäytyy järkevänä ja hyväksyttävänä.

Vuonna 1938 Suomessa oli vielä 19 000 Venäjän pakolaista ja heimopakolaista (Nygård 2001, 129). Heidän lisäksi alkoi Suomeen 1930-luvulla saapua pakolaisia Keski-

Euroopasta, etenkin Unkarista, Tšhekkoslovakiasta ja Itävallasta, mikä johtui kansallissosialistisen Saksan harjoittamasta sorto- ja valloituspolitiikasta. Sisäasiainministeri Kekkonen vuoden 1939 valtiopäivillä antaman vastauksen mukaan oleskeli Suomessa vuonna 1939 ”183 Keski-Euroopan maista saapunutta pakolaista, joista 117 mooseksenuskolaista”. Samassa vastauksessa Kekkonen toteaa, että vähäinen määrä johtuu siitä, että hallitus oli ryhtynyt ajoissa tarvittaviin toimiin, ”ettei Keski-Euroopan pakolaisvirta pääsisi suuntautumaan maahamme”. Lisäksi tarkoituksena oli ”rikkomatta valtiollista turvapaikkaoikeutta koskevia kansainvälisiä tapoja, jatkuvasti estää pakolaisten joukkosiirtymiset maahamme”. (PTK³ 1938, s. 2023 Kuosman 1999, 224 mukaan.)

Kekkonen ilmaiseman ajattelutavan mukaisesti Suomi sulki rajansa 1939 epäämällä viisumivapauden kaikilta muilta mailta paitsi Virolta ja Pohjoismailta. Taustalla oli Suomeen suuntautuvan ”pakolaisvirran” estäminen ja hyvien suhteiden säilyttäminen Saksaan: pakolaisten vastaanottaminen olisi merkinnyt juutalaisvainojen ja muiden kansallissosialistien sortotoimenpiteiden tunnustamista ja tuomitsemista, minkä seurauksena suhteet Saksaan olisivat voineet huonontua. (Fredman et. al. 1989, 55-56; Lepola 2001, 41.) Jatkosodan aikana solmitun suullisen luovutussopimuksen mukaisesti Suomi ja Valpo luovutti 1942 toistaiseksi tuntemattoman määrän henkilöitä Gestapolle Saksaan. Elina Sanan arvion mukaan luovutettuja olisi ollut yhteensä ainakin 13 luovutuskerralla 129 henkilöä, joista suurimman joukon muodostivat Neuvostoliiton kansalaiset (91 henkilöä). Joukossa oli myös 8 juutalaispakolaista, joista seitsemän kuoli keskitysleirillä. (Kuosma 1999, 226; Sana 2003, 293-294.) Edellä mainitun Suomen ja Viron välillä vallinneen viisumivapauden johdosta Suomeen saapui vuoden 1943 aikana 950 virolaista pakolaista, joista 188 matkusti edelleen Ruotsiin. Hallituksen mukaan heille oli myönnettävä turvapaikkaoikeus ja hyvä kohtelu. Niinpä ainoatakaan pakolaisena saapunutta virolaista ei palautettu, vaan kaikille Suomeen jääneille myönnettiin asyylίοikeus. (Wirtanen 1967, 200-201 Kuosman 1999, 227 mukaan.)

Lisäksi toisen maailmansodan seurauksena Suomeen saapui noin 63 000 inkeriläistä pakolaista. Suomi tosin luovutti sodan jälkeen Neuvostoliitolle noin 55 000 inkeriläistä, virolaista ja itäkarjalaista, pitkälti heidän oman toiveensa mukaisesti. (Aallas 1989, 13.)

³ Nyt ja jatkossa tarkoittaa johonkin tekstikatkelmaan viittaaminen tunnuksella PTK (pöytäkirjat) ja sivunumerolla sitä, että tekstikatkelma löytyy eduskunnan kyseisenä vuonna julkaiseman täysistuntopöytäkirja -kokoelman mainitulta sivulta.

Suomesta myös lähdettiin pakolaisiksi sodan aikana – ennen kaikkea Ruotsiin. Suomi siis toimi nykytermein tarkasteltuna pakolaisten vastaanottajamaana ja lähtömaana. Sotalapsia lähetettiin Ruotsiin ja Tanskaan noin 70 000 ja Ruotsiin pakeni noin 5000 henkeä miehityksen ja sodan pelossa. Suurin osa heistä kuitenkin palasi Suomeen olojen vakiinnuttua, muutaman vuoden sisällä sodan päättymisestä. (Laakkonen 1997, 126; Ekberg 1999, 246.)

Pakolaisina on joissakin teksteissä pidetty myös sodan seurauksena 422 000 Karjalasta saapunutta henkilöä, joita kutsuttiin myös evakoiksi tai siirtoväeksi (Jaakkola 1989b, 40; Ekberg 1999, 246). Määritelmä ei ole suomalaisessa historiankirjoituksessa saanut suuremmin huomiota, eikä heitä voida pitää pakolaisina, mikäli pakolaisen määritelmäksi otetaan henkilöihin kohdistuva vaino. Ennemmin evakkojen tapauksessa kyseessä oli valtion organisoima pakkosiirto, jossa asianomaisilta ei liiemmin kyselytöksi haluavatko he jäädä Neuvostoliittoon asumaan. Toisaalta Neuvostoliitossa vähemmistökansat joutuivat usein valtiollisen repression kohteeksi ja voi olla, että suomalaiset tai karjalaiset olisivat tässä suhteessa saaneet erityishuomiota osakseen Suomen käytyä sotaa Neuvostoliittoa vastaan. Luultavasti Suomen vallankäyttöalueelle siirtymisen motiivina oli osalle siirretyistä myös haluttomuus joutua sosialistisen valtajärjestelmän piiriin, joten lähdön syyt olivat myös poliittisia. Varsinaisina pakolaisina siirtoväkeä on kuitenkin mahdoton pitää, koska he eivät olleet valtiollisten sortotoimenpiteiden alaisia, hakeneet turvapaikkaa tai sanoutuneet irti Suomen suojelusta. He olivat Suomen kansalaisia, jotka pakenivat lähestyvää rintamalinjaa ja toisen valtion alaisuuteen joutumista.

Kuten tulemme jatkossa huomaamaan, toimii kansallinen pakolaisuuteen liittyvä ja sitä sivuava historiankirjoitus pätevä ja käytettynä argumentoinnin lähteenä ja viittauskohtana vielä 1990-luvullakin. Tällöin kansallisiin tapahtumiin vedotaan ikään kuin ne toimisivat velvoitteena ja perusteluna myös nykyiselle poliittiselle päätöksenteolle. Käsittelemässäni aineistossa edellä mainitut pakolaisuuteen liittyvät tapahtumat politisoituvat uudestaan ja ikään kuin luovat kansallisesta historiankirjoituksesta jatkumon ja kertomuksen, jonka juonen on otettava huomioon toimijan, Suomen, aiemmat edesottamukset. Suomesta tulee tällöin ylihistoriallinen subjekti, jonka nykyhetkessä tapahtuvalle toiminnalle keskustelijat yrittävät antaa mielen ja merkityksen sen aiempaa ”kehityshistoriaa” vasten. Suomen figurille luodaan kasvoja niin inkeriläisten, venäläisten, sotalasten kuin evakkojenkin kautta.

2.2.2. Realistisesta ulkopoliitikasta YK –suuntautuneeseen pakolaispolitiikkaan

Toisen maailmansodan jälkeen suomalainen ulkomaalais- ja pakolaispolitiikka muuttui erittäin sulkeutuneeksi – jopa ultrarealistiseksi. YYA-sopimus ja ylimalkaan Suomen hankalaksi koettu asema Neuvostoliiton naapurina aiheuttivat täysin kansalliselle itsenäilytykselle ja edulle rakentuvan turvallisuus- ja ulkomaalaispoliittisen linjan muotoilemisen, jonka vaikutukset ja opinkappaleet näkyvät edelleen poliittisessa julkisuudessa ja kielessä. Se on opittu tuntemaan Paasikiven-Kekkonen-linjana, mutta eri yhteyksissä siitä käytetään myös nimityksiä puolueettomuuspolitiikka tai suomettuminen. Linjan johtavana ajatuksena oli, että Suomen tuli pysytellä suurvaltojen välisten konfliktien ulkopuolella, mutta toisaalta tunnustaa ”vallitsevat tosiasiat” eli Suomen maantieteellis-poliittinen sijainti Neuvostoliiton naapurina. Käytännössä se tarkoitti sellaisen ulkopoliitiikan rakentamista, jossa pyrittiin välttämään etenkin Neuvostoliiton ärsyttämistä, mikä tarkoitti, että kaikissa merkittävässä päätöksissä tuli tiedustella Neuvostoliiton näkemyksiä ja ottaa ne huomioon. Lisäksi se tarkoitti pidättyväisyyttä suhteessa kansainvälisiin konflikteihin ja tapahtumiin. Se oli periaatteellista periaatteettomuutta, joka ilmeni kannanottojen varovaisuutena ja reaktiivisuutena.

Vuonna 1958 tuli voimaan Kekkonen presidenttikauden ensimmäinen ja ainoa ulkomaalaisasetus. Siinä määriteltiin turvapaikan käsittelyä ja ratkaisemista koskevat menettelysäännökset⁴ luultavasti vastauksena ja myönnytyksenä Genevessä vuonna 1951 solmitulle pakolaisten oikeusasemaa koskevalle yleissopimukselle. Asetuksessa oli turvapaikanhakijan hyväksymiseen liittyvä harkintavara edelleen vahvasti valtion eduksi muotoiltu – etenkin kun muualla laissa todettiin, että rajalla voitiin käännättää ulkomaalainen, jonka ”maahantuloa erityisestä syystä ei pidetty suotavana”, ja ulkomaalaisen oleskelulupa voitiin peruuttaa ”milloin siihen syytä on” (Lepola 2000, 43). Asetus oli muutenkin puutteellinen turvapaikanhakijan oikeuksien näkökulmasta, koska turvapaikkaa anonut henkilö ei voinut hakea muutosta saamaansa päätökseen (Blomberg 2000, 56). Asetuksen tiukkuus muuttui myöhemmin ongelmalliseksi Suomen valtiota sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten (esim. Geneven pakolaissopimus)

⁴ AsK 1958/187, 24§. : “Jos ulkomaalainen kohta maahan saavuttuaan pyytää poliittiseen pakolaisuuteensa vedoten turvapaikkaa maassa ja esittää pyyntönsä tueksi todennäköisiä syitä, voi sisäasiainministeriö, hankittuaan asiasta ulkoministeriön lausunnon, myöntää hänelle oleskeluluvan.”

valtionsisäisen voimaan saattamisen myötä, koska asetus ei täyttänyt kaikilta osin niiden edellytyksiä (Kuosma 1999, 228).

Suomalaista realistista pakolaispolitiikkaa kuvaa hyvin suhtautuminen Neuvostoliitosta saapuneisiin rajanylittäjiin eli loikkareihin. Vuosina 1949–1981 Suomeen saapui 81 loikkaria, joista 52 palautettiin, 36 sai oleskeluluvan, turvapaikan tai poistui maasta ja kolme kuoli Suomessa (Pekkarinen & Pohjonen 2005, 343). Etenkin 1960-luvulla Suomen suhtautuminen loikkareihin oli ankara: Kekkonen linjauksen mukaan yksikään loikkari ei saanut vaarantaa tai heikentää Suomen ja Neuvostoliiton välisiä suhteita. Hänelle yksittäinen loikkari, pakolainen tai ei, oli potentiaalinen uhka Suomen ja NL:n suhteille ja loikkarin palautus oli osoitus suhteiden lujudesta. (sama, 243, 246.) Loikkareiden tehokkaan palauttamisen mahdollisti vuoden 1958 ulkomaalaisasetus, jonka mukaan kuka tahansa voitiin poistaa maasta, mikäli valtion turvallisuus tai muu tärkeä syy sitä vaati. Palauttamisesta teki helpompaa myös se, ettei Suomi ollut ratifioinut YK:n pakolaissopimusta. (sama, 267–268.)

1970-luvulla Suomi alkoi saada viljalti negatiivista kansainvälistä huomiota suhtautumisestaan loikkareihin. Kansainvälisen julkisuuden ja kansainvälisten järjestöjen, etenkin YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun toimiston kiinnostus loikkareihin osoitti sen, etteivät loikkaritapaukset olleet enää pelkästään osa NL:n ja Suomen välistä suhdetoimintaa, vaan kyse oli myös kansainvälisesti mielenkiintoisesta asiasta. (sama, 293, 295.) Suomen ja NL:n välinen ”loikkariyhteistyö” teki säröjä Suomen kuvaan puolueettomana ja itse asioistaan päättävänä maana (sama, 302). Tilanne muuttui 70-luvulla sikäli radikaalisti, että jos tapaukset ponnahtivat julkisuuteen, oli Suomen otettava toiminnassaan huomioon myös kansainvälisen yhteisön mielipide (sama, 329).

Seikka, joka varmasti myös vaikutti loikkareihin kohdistuneen mielenkiinnon lisääntymiseen, oli Suomen liittyminen Geneven pakolaissopimuksen allekirjoittajavaltioiden joukkoon. Suomi ratifioi sopimuksen 1968 (SopS 77/1968) ja se tuli voimaan 8.1.1969 alkaen. Nähdäkseni sopimukseen liittyminen oli poliittinen siirto, jonka kautta Suomi pystyi profiloitumaan läntisiin, ihmisoikeuksia kunnioittavien demokratioiden joukkoon. Vaikka Suomessa pitäydettiin visusti arvostelemasta Neuvostoliiton tai sen liittolaisten ihmisoikeustilanteita virallisilla tasoilla, toimi yleissopimuksen ratifioiminen keinona välittää ulkomaille sellainen kuva, jonka mukaan

Suomi kunnioittaa ihmisten loukkaamattomuutta sopimuksessa mainittujen periaatteiden mukaisesti. Kun muut Pohjoismaat olivat allekirjoittaneet sopimuksen jo aiemmin, toimi sopimukseen liittyminen myös keinona vahvistaa Suomen kylmän sodan aikaisen puolueettomuuspolitiikan kahta toimintalinjaa: se sitoi Suomen tiiviimmin YK:n kautta tapahtuvaan vaikuttamiseen ja toimintaan sekä liitti Suomen tiiviimmin ”ensisijaisten toisten”, muiden Pohjoismaiden joukkoon.

Vaikka Suomi allekirjoitti Geneven pakolaissopimuksen, olivat sen käytännön vaikutukset suomalaisen pakolaispolitiikkaan vähäiset 1980-luvulle saakka, niin kuin suhtautuminen loikkareihin osoittaa. Tämä johtui siitä, että Suomen hallitus jätti sopimukseen seitsemän lähinnä ulkomaalaisasetuksen kanssa ristiriidassa olevaa varaumaa, eikä kansalliseen lainsäädäntöön tehty muutoksia, vaan pakolaiskysymykset ratkaistiin edelleen vuoden 1958 ulkomaalaisasetuksen nojalla (Pekkarinen & Pohjonen 2005, 270). Tapausta voidaan kuitenkin pitää sikäli merkittävänä, että sopimukseen liittymisen jälkeen suomalaisesta pakolaispolitiikasta tuli osa kansainvälistä, YK:n hyväksymien periaatteiden mukaan toimivaa pakolaispolitiikkaa. Se ei ollut enää yksinomaan Suomen viranomaisten kontrollissa, vaan toiminnassa tuli ottaa huomioon UNHCR:n sekä kansainvälisen yhteisön mielipiteet. Lisäksi, ja ehkä ennen kaikkea, sopimus alkoi toimia määräävänä tekstinä pakolaisasioista puhuttaessa. Se tarjosi kansalaisjärjestöille ja pakolaisten puolustajille selkänöjan, jota vasten pakolaispoliittisia toimia oli mahdollista tarkastella ja kritisoida uskottavasti, ja joka toisaalta myös viranomaisten ja poliitikkojen oli pakko ottaa vakavasti. Seurauksena oli, että vähitellen suomalaista lainsäädäntöä alettiin muokata aidosti sopimuksen kanssa yhteensopivaksi.

Uuden, hieman entistä avoimemman YK-henkisen pakolaispolitiikan ensimmäisiä koettelemuksia oli Chilessä 1973 tapahtunut vallankaappaus, jossa asevoimat Augusto Pinochetin johdolla kaatoivat Salvador Allenden sosialistihallinnon. Tapahtuma herätti paheksuntaa ympäri maailmaa, joten Suomessa oltiin valmiita vastaanottamaan chileläisiä pakolaisia UNHCR:n esittämän vetoimuksen mukaisesti (Aallas 1989, 16). Lisäksi suojan antamista tuki Suomessa laaja kansalaismielipide (Laakkonen 1997, 127). Kyseessä oli ensimmäinen kerta sitten maailmansotien, kun Suomeen otettiin suurempi erä pakolaisia. Yhteensä Suomeen saapui chileläisiä pakolaisia 1970-luvun mittaan vajaat 200 (Rinne 1989, 31, 36-37). Chileläisten pakolaisten vastaanottamisen myötä Suomelle alkoi muodostua uusi pakolaispoliittinen linja, johon kuului pakolaisten vastaanottaminen

UNHCR:n suositusten mukaisesti ja taloudellisen tuen ohjaaminen UNHCR:lle sekä UNRWA:lle.⁵ Seuraavan kerran Suomen viranomaiset vastasivat UNHCR:n pyyntöön pakolaisten vastaanottamisesta vuonna 1979, kun Suomeen otettiin sata nk. Vietnamin venepakolaista. Suomi vastaanotti kyseisiä pakolaisia (vietnamilaiset, khmerit ja kiinalaiset) useassa erässä ja he muodostivat 1980-luvun suurimman pakolaisryhmän. Vuonna 1988 Suomessa asui noin 800 alueelta saapunutta pakolaista (Aallas1989, 26).

Vuonna 1979 julkaistiin ulkoasiainministeriön toimesta mietintö, jossa järjestelmällisesti tarkasteltiin suomalaista pakolaispolitiikkaa. Pakolaisasiain toimikunnan mietinnöstä (Ptm) käy ilmi valtiollisen pakolaispolitiikan toimintaperiaatteet, jotka ovat siitä lähtien säilyneet pitkälti samanlaisina. Mietinnössä painotetaan: ”Lähtien yhteisvastuuseen ja kaikkien yksilöiden ihmisoikeuksien yhtäläiseen kunnioittamiseen perustuvasta näkemyksestään - - Suomen kannan mukaan pakolaisten auttamisen on perustuttava puhtaasti humanitaarisiin näkökohtiin” (Ptm 1979, 5). Arvolähtökohtien lisäksi mietinnössä ilmaistiin ne foorumit, joiden kautta ongelmaan olisi syytä puuttua. Avustustoimenpiteiden tuli kanavoitua ensi kädessä YK:n kautta ja rahallisina avustuksina siten, että pakolaisia pyritään auttamaan ensi kädessä ”- - niissä maissa, joihin he ovat saapuneet ja pyrkiä löytämään heille pysyvä sijoituspaikka totutunkaltaisista oloista” (sama, 6). Lisäksi kiinnitettiin huomiota erityisesti Pohjoismaiseen yhteistyöhön pakolaisongelman ratkaisemiseksi yhteisen kulttuuritaustan ja oikeusjärjestyksen nojalla (sama, 4).

Vaikka mietinnössä sinällään ilahduttavasti jo painotettiin ihmisoikeuksien ja pakolaissopimuksen merkitystä, tehtiin Suomessa pakolaisasemaa koskevat päätökset edelleen vuoden 1958 ulkomaalaisasetukseen nojaten, ja Suomen pakolaissopimukseen tekemät varaukset olivat voimassa vuoteen 1984 saakka. Vasta tuolloin Suomessa tuli voimaan tasavallan ajan ensimmäinen ulkomaalaislaki, joka kumosi em. asetuksen ja jossa turvapaikanhakuprosessista annettiin selkeät ohjeet. Turvapaikkapyynnön ratkaisi sisäasiainministeriö, jonka oli ennen päätöksen tekemistä hankittava asiasta ulkoasiainministeriön lausunto. Turvapaikanhakijalle ei kuitenkaan myönnetty oikeutta valittaa sisäasiainministeriön tekemästä kielteisestä turvapaikkapäätöksestä. (Kuosma 1999, 241.) Lisäksi perustettiin erityinen ulkomaalaiskuraattorin virka, jonka haltijan tuli ”-

⁵ UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) on vuonna 1950 perustettu YK:n pakolaisjärjestö, jonka tehtävänä on suojella pakolaisia ja valvoa heidän oikeuksiensa toteutumista. UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East) on toiminut vuodesta 1950 lähtien etenkin palestiinalaisten pakolaisten hyväksi.

- opastaa ja neuvoa sekä pakolaisia että muita ulkomaalaisia ja tällä tavoin turvata heidän asemansa” (HE 186/1981). Turvapaikkaoikeuden kannalta ulkomaalaislain merkittävin turvapaikanhakijan oikeusturvaa kohentanut muutos oli niin sanotun ehdottoman palautuskiellon (*non-refoulement*) voimaan saattaminen. Sen mukaan ketään ei saa käännättää tai karkottaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. (UaVM 27/1982.)

Huolimatta ulkomaalaisten ja pakolaisten kohentuneesta oikeusturvasta ja ihmisoikeusajattelun vahvistumisesta vaikutti kansallisen edun turvaamiselle perustuva ulkopolitiikka, puolueettomuuspolitiikka, vahvasti käytännön ratkaisuihin vielä 1980-luvulla. Tästä on osoituksena esimerkiksi se, että rajoilta käännytettiin 1985–1988 noin 500-600 henkilöä vuosittain (Jaakkola 1989a, 26), mikä ilmeisesti tarkoittaa, ettei heille tarjottu edes mahdollisuutta jättää turvapaikka-anomusta. Varovaisesta myöntävyyslinjasta on osoituksena myös se, että vuonna 1985 Suomi pidättäytyi ottamasta kantaa YK:n päätöslauselmaan, jossa vaadittiin kaikkien vieraiden valtioiden joukkojen poistamista Afganistanista, ja jätti edelleen osallistumatta Afganistanin pakolaisongelman ratkaisuun (Luoto 1997, 118).

Suomeen alettiin ottaa vastaan nk. kiintiöpakolaisia vuodesta 1985 lähtien. Tuolloin Kalevi Sorsan hallitus teki periaatepäätöksen sadan pakolaisen vastaanottamisesta vuosittain. (KK110/1986.) Vaikka määrä oli muihin Pohjoismaihin verrattuna vaatimaton⁶, oli päätös siksi tärkeä, että siitä lähtien Suomi on ottanut vastaan vuosittain joitakin satoja kiintiöpakolaisia, ja tästä pakolaisten auttamismuodosta on tullut eräs pakolaispolitiikan päälinjoista. Kiintiöpakolaisten vastaanottaminen jatkoi Suomen YK-suuntautunutta toimintaa; kiintiöpakolaisilla on UNHCR:n myöntämä pakolaisasema ja he saapuvat useimmiten pakolaisleiriltä. Heidän vastaanottamisensa on valtiolle helpompaa, koska se tapahtuu YK-mandaatin suojissa, eikä hyväksyminen siten ole poliittisesti erityisen riskialtis toimenpide. Lisäksi valtio voi valita leireiltä haastattelujen perusteella haluamansa henkilöt, eikä sen tarvitse järjestää erikseen tutkintaa valittavien henkilöiden pakolaisuuden selvittämiseksi.

⁶ Vertailun vuoksi todettakoon, että Ruotsin pakolaiskiintiö vuonna 1988 oli 1250, Norjan 1000, Tanskan 250 ja Suomen 300. Pakolaisia Ruotsissa oli 1.1.1988 138 500, Norjassa 15 000, Tanskassa 30 000 ja Suomessa 900. (Jaakkola 1989a, 25.)

Kiintiöpakolaisuuden käytännöllisyydestä valtiollisen pakolaispolitiikan koordinoinnin tapana kertoo se, että kiintiöpakolaisuus ei ole nostanut Suomen poliittisessa julkisuudessa niin suurta kuohuntaa kuin turvapaikanhakijat. Se johtuu käsittääkseni siitä, että kiintiöpakolaisten määrä on kontrolloitavissa, hallituksen päätöksen kautta tehty ja sikäli ikään kuin lainvoimainen ja hyväksyttävissä myös sellaisten henkilöiden silmissä, jotka eivät mielellään ulkomaalaisia tai pakolaisia Suomessa näkisi. Lisäksi kiintiöpakolaisuuden voi ajatella toimivan jonkinlaisena kansallisen omatunnon takaajana ja hyväsydämyyden osoituksena. Sillä voidaan osoittaa niin kansainväliselle kuin kansallisellekin yleisölle, että Suomessa ollaan empaattisia ja humanitaarisia – joskin ainoastaan tarkasti kontrolloitavissa kiintiöpakolaisuuden rajoissa, ennalta määräytyvän, virallisen päätöksen kautta tapahtuvan valinnan kautta.

Suomalaisten empatian kyky ja auttamisen halu joutui todella koetukselle 1990-luvun taitteessa, kun Suomeen alkoi saapua suurempia määriä turvapaikanhakijoita ja rauhallinen, kontrolloitu ja hallinnassa oleva pakolaispolitiikka jäi taakse, ainakin hetkeksi. Turvapaikanhakijat saapuivat kutsumatta, yllättäen ja suomalaisesta perspektiivistä katsottuna suurena joukkona. Yllättäen valtiovalta ja viranomaiset olivat sellaisen tilanteen edessä, jossa ne eivät voineet yksioikoisesti päättää maahan saapuvien pakolaisten määristä ja kansallisuuksista, sosio-ekonomisista statuksista jne., vaan nk. suvereniteettioppi joutui kansainvälisten sopimusten haastamaksi. Turvapaikanhakijat asettivat pakolaiskysymyksen uudelleen haastaessaan Geneven pakolaissopimuksen ja ihmisoikeussopimusten tukemina valtion oikeuden määrittellä omalakisesti maahan saapumisesta.

Yhteenvetona voisi sanoa, että toisen maailmansodan jälkeen suomalainen pakolaispolitiikka on taittanut hitaasti matkaa kansallisen turvallisuuden ja itsesäilytyksen maksiimeista kohti ulkomaalaisten oikeudet tunnustavaa ja ihmisoikeuksille rakentuvaa näkemystä. Matkan suuntaan on vaikuttanut eritoten liittyminen erinäisiin ihmisoikeussopimuksiin ja sitä kautta siirtyminen kansainvälisen sopimusjärjestelmän ja kontrollin piiriin. Oman näkemykseni mukaan suomalaiset on ikään kuin kasvatettu ajattelemaan pakolaisongelmaa myös muista kuin puolueettomuuspolitiikan, kansallisen edun ja turvallisuuden ja Suomen ja NL:n välisten suhteiden perspektiiveistä. Tähän tietenkin vaikutti yleinen ilmapiirin vapautuminen 1980-luvulla, kylmän sodan liennytyks, globalisoituminen ja kansainvälisen kanssakäymisen kasvu, mutta uskaltaisin väittää, että

suurin vaikutus on kuitenkin ollut Geneven pakolaissopimuksen allekirjoittamisella ja sen ja muiden ihmisoikeussopimusten tarjoamalla eettisillä normistoilla. Sopimusten tultua Suomen osalta voimaan ihmisoikeusajattelua ei enää voinut yksioikoisesti ohittaa ja vanhan linjan perustelu kävi aina vain työläämmäksi siihen kohdistuvan kritiikin lisääntyessä. Ulkomaalaisten ja pakolaisten ihmisyyden ja oikeus oikeusturvaan oli vähitellen tunnustettava. Lisäksi UNHCR:n kautta tapahtuva pakolaispolitiikan koordinointi mitä ilmeisimmin laajensi ymmärtämystä pakolaisuutta aiheuttavista syistä ja tarjosi uusia ajattelutapoja ja ratkaisumalleja kansallisen linjan rakentamiseen. Toisin sanoen politiikan muutos tapahtui vähitellen ennen kaikkea uuden kielen, käsitteistön ja toimintaympäristön kautta. Asenteet sen sijaan istuvat tiukemmassa, ja kansalliset pyyteet eivät hävinneet mihinkään, kuten tulemme myöhemmin näkemään.

2.2.3. Turvapaikanhakijoista lainsäädännön laajentamiseen ja EU -harmonisointiin - kansallisen linjan loppu

Poliittisen ilmapiirin avautuminen Berliinin muurin murruttua 9.11.1989 ja itäblokin hajaantuminen johti Suomessa vapaampaan, ihmisoikeudet – ja ylipäätään ulkomaalaisten ja pakolaisten oikeudet – paremmin huomioon ottavaan ulkomaalaispolitiikkaan (Lepola 2000, 46). Ulkopoliittinen pelivara laajeni ja ”Suomi” saattoi aloittaa näkyvän ja päämäärätietoisien identifioitumisen Länsi-Euroopan demokratioiden viiteryhmään. Suomen liittyminen Euroopan Neuvostoon 1989 ja Euroopan Ihmisoikeussopimukseen 1990 olivat jo osoituksena uudesta suuntautumisesta. Aiemmin liittyminen oli nähty mahdottomana, koska sen pelättiin vaikuttavan haitallisesti Suomen ja NL:n välisiin suhteisiin (sama, 46). Ulkomaalaislainsäädännön ei 1980-luvun lopulla katsottu olevan Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten ja kansainvälisen oikeuskäsityksen tasalla, joten eduskunta hyväksyi uuden, vuonna 1991 voimaan tulleen ulkomaalaislain vain seitsemän vuotta edellisen lain voimaantulon jälkeen.

Yksittäistä lain säätämiseen vaikuttaneista seikoista tärkein oli jo edellä mainittu Suomen liittyminen Euroopan Neuvostoon ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Lainsäädäntö oli saatettava sellaiseksi, että se täytti liittymisen ja sopimuksen ehdot, etenkin kun Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyy valtioita sitova kontrollijärjestelmä. Sekä yksilöt että toiset sopimusvaltiot voivat tehdä valituksen sopimuksen rikkomisesta, ja sopimusvaltiot ovat

suostuneet ylikansallisen tuomiovallan käyttöön valitusten ratkaisemisessa. Ratkaisut ovat oikeudellisesti sitovia ja johtavat usein kansallisten säädösten ja menettelytapojen muuttamiseen sekä sisältävät velvoitteen maksaa hakijoille korvauksia. Tuomioiden noudattamista valvotaan ja määräyksistä piittaamaton jäsenmaa on erotettavissa. (Luoto 1997, 129–133.) Tällaista julkisuutta sopimuksen rikkomisesta Suomessa ei tietenkään uuden ”Eurooppahenkisen” Suomen aikakaudella haluttu etenkin kun Euroopan Yhteisöön liittyminen alkoi näyttää mahdolliselta. Ulkomaalaislain uudistus oli toteutettava mahdollisimman nopeasti.

Toinen etenkin pakolaislainsäädännön uudistamiseen vaikuttanut seikka oli turvapaikanhakijoiden määrän lisääntyminen (UaVM 30/1990). Neuvostoliiton hajoamisprosessin aiheuttama Suomen itärajan avautuminen sitä kautta Suomeen pyrkiville turvapaikanhakijoille siirsi pakolaispolitiikan painopistettä ja myös yleisen huomion pakolaiskiintiöistä turvapaikanhakijoihin. Se tarkoitti ennen kaikkea sellaisen keskustelun vilkastumista, jossa maahan pyrkivien turvapaikanhakijoiden motiivit kyseenalaistettiin ja kansalaisten ja turvapaikanhakijoiden edut asetettiin vastakkain. Pakolaiskeskustelu politisoitui sellaisiin mittasuhteisiin, joita ei ollut aiemmin Suomessa todistettu. Suomessa jopa koettiin jonkinlaisia kriisitunnelmia ja paniikkia turvapaikanhakijoiden määrän kasvaessa moninkertaiseksi totuttuun verrattuna⁷. Suomalainen turvapaikkajärjestelmä oli mitoitettu kymmenille eikä sadoille tulijoille, ja kun vuonna 1990 pelkästään somalialaisia turvapaikanhakijoita oli Suomessa 1437, ei ole ihme, että tapahtumat herättivät vilkasta keskustelua niin julkisessa sanassa kuin eduskunnassakin (Aallas 1991, 26 ja 34).

”Somaliryntäys” sai aikaan sen, että hallituksen ulkoasiainvaliokunta teki 1991 päätöksen, jonka mukaan Neuvostoliitto voitiin katsoa maaksi, johon kolmansien maiden turvapaikanhakijat oli mahdollista palauttaa niin sanotun nopeutetun turvapaikkamenettelyn jälkeen, mikäli turvapaikkapäätös oli kieltävä (Aallas 1991, 39). Tällainen päätös oli YK:n pakolaissopimuksen valossa epäilyttävä, koska Neuvostoliitto ei ollut allekirjoittanut Geneven pakolaissopimusta, eikä siellä ollut valmiuksia pakolaisten vastaanottamiseen. (Haavisto, HE 47/1990, 1.k., 8.2.1991, PTK 1990 s.6360) Suomessa vallinnutta turvapaikanhakijoiden lisääntymisen aiheuttamaa kriisitunnelmaa kuvaa osuvasti presidentti Koiviston kommentit somalipakolaisista:

⁷ Turvapaikanhakijat Suomessa: 1986:23, 1987:49, 1988:64, 1989:179, 1990:2743, 1991:2137 ja 1992:3625 henkilöä. (Tilastokeskus 1993, 50)

”Pidin välttämättömänä, että pakolaisvirta saataisiin hallintaan. Tilanne oli riistäytymässä käsistä. - - Somalialaiset on syytä pysäyttää rajalle. Otetaan nimet ylös ja luvataan harkita. Todetaan, että Neuvostoliitto on turvallinen maa. Jos joku on eri mieltä, niin sitten riidellään. - - On välttämätöntä, että Neuvostoliitossakin ymmärretään, että me palautamme, me palautamme tarvittaessa vaikka koko junan. - - Jos katsotaan, että Neuvostoliitto ei ole turvallinen maa, niin millä perusteella me ketään palautamme sinne, ylimalkaan. Ketään muutakaan.” (Koivisto 1995, 292-294.)

Huolimatta Koiviston pakolaissopimusta kunnioittamattomista ja sävyllään itsevaltaisista kommenteista sekä ulkoasiainvaliokunnan päätöksestä oli suomalaisessa viranomaiskäytännössä ja oikeuskäsityksessä tapahtunut muutos suhtautumisessa ulkomaalaisten, tässä tapauksessa turvapaikanhakijoiden oikeusasemaan. Nähtävästi voimassa olevan oikeusjärjestyksen ja pakolaissopimuksen kunnioittaminen katsottiin yksittäisten toimijoiden mielipiteitä tärkeämmäksi, vaikka ne tulivat valtiollisen hierarkian huipulta. Suomesta ei käännytetty yhtään somalia vuoden 1991 syyskuuhun mennessä (Aallas 1991, 40).

Vuonna 1991 voimaan tulleen ulkomaalaislain tärkein pakolaisten oikeusturvan parannus verrattuna vuoden 1984 lakiin oli muutoksenhakuoikeuden myöntäminen sisäasiainministeriön turvapaikkaa ja pakolaisuuden lakkaamista koskevaan päätökseen. Valituksen tuli tapahtua 14 päivän sisällä päätöksen tiedoksi saamisesta ja valituksen käsitteli oikeusministeriön yhteydessä toimiva turvapaikkalautakunta. Lautakunnan toiminnasta ja kokoonpanosta säädettiin samassa laissa. Lautakunnassa tuli olla vähintään kahdeksan jäsentä, joista puheenjohtajiston tuli olla oikeustieteen kandidaatteja ja muiden jäsenten perehtyneitä kansainväliseen oikeuteen, pakolais- tai ulkomaalaisasioihin. Lautakunnan päätöksestä ei voinut valittaa. (L378/1991, 56§ & 57§.)

Samassa ulkomaalaislaissa myös lisättiin maasta turvaa hakevan ulkomaalaisen suojelun vaihtoehtoja. Henkilölle, jolle ei annettu turvapaikkaa, mutta jonka ei katsottu voivan palata turvallisesti kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa saattoi sisäasiainministeriö myöntää oleskeluluvan suojelun tarpeen vuoksi. Ulkomaalaiselle voitiin myöntää myös määräaikainen oleskelulupa mikäli ”oleskeluluvan myöntämistä puoltaa suojelun tarve tai painava humanitaarinen tai muu erityinen syy” tai jos ”oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta”. (sama, 18§, 20§ ja 31§.) Kyseiset lainkohdat toimivat ilmeisesti tunnustuksena sille, että Geneven pakolaissopimuksen määritelmät ovat toisinaan liian

ahtaat, eikä niiden nojalla ole mahdollista suojella kaikkia suojelun tarpeessa olevia henkilöitä.

Uusista pykälistä huolimatta laissa ei edelleenkään myönnetty pakolaiselle subjektiivista, ehdotonta oikeutta saapua Suomeen edes turvapaikan antamisen ehtojen täyttyessä. Niin sanottu harkinnanvaraisuus säilytettiin lainsäädännössä kirjaamalla lakitekstiin ”ulkomaalaiselle voidaan antaa turvapaikka...” sen sijaan, että lain kohta olisi muotoiltu ”annetaan turvapaikka” (esim. UaVM 30/1990, vastalause 1 ja LaVL 4/1990, 3). Lisäksi turvapaikka voitiin jättää antamatta erityisesti, jos ”siihen Suomen turvallisuuden johdosta on erityistä syytä” (L378/1991, 30§).⁸ Lakiin kirjattiin myös pykälä ilmeisen perusteettomasta turvapaikkahakemuksesta. Perusteettomaksi hakemus voitiin todeta, jos hakija saapui turvallisesta maasta tai hakemus oli muuten ilmeisen perusteeton. (sama, 34§) Pykälän tavoitteena oli virallisesti viranomaisten keinovalikoiman lisääminen turvapaikkajärjestelmän väärinkäytöksiä estämiseksi (UaVM 30/1990, 4 LaVL 4/1990, 4).

Uudelle ulkomaalaislaille ja sen laajennetuille suojelumahdollisuuksille tuli nopeasti käyttöä. Turvapaikanhakijoita ja pakolaisia saapui Suomeen 1990-luvun alkupuolella sisällissodan runteleman Somalian lisäksi etenkin entisen Jugoslavian sotatoimialueilta sekä entisen Neuvostoliiton alueelta. Lisäksi pakolaisia tuli suurempia määriä Irakista, Iranista ja Turkista. Heistä suurin osa oli kurdeja. (Lepola 2000, 49.) Vuosien 1990–1994 aikana Suomeen vastaanotettiin 9674 pakolaista⁹, joista 1301 Aasiasta, 2248 Lähi- ja Keski-idästä, 3438 Afrikasta, 2657 Itä-Euroopasta ja 30 Latinalaisesta Amerikasta. (Monitori 2/2007, tilastoliite, 13). Näistä pakolaisista ja turvapaikanhakijoista monet eivät täyttäneet pakolaissopimuksen ehtoja ja heille myönnettiin oleskelulupa suojelun tarpeen

⁸ Todettakoon että vuoden 2004 ulkomaalaislaissa turvapaikanhakijalla on subjektiivinen oikeus turvapaikkaan ja kansallisen turvallisuuden lauseke on poistettu syistä, joiden nojalla turvapaikkaa ei myönnetä (L 301/2004). Toisaalta turvapaikan saaminen Suomesta ei välttämättä ole helpottunut nk. turvallisen alkuperämaan ja turvallisen turvapaikkamaan säännösten tarkennuttua. Kaikki Suomen rajanaapurit ja EU-valtiot ovat allekirjoittaneet pakolaissopimuksen. Lisäksi sillä EU-maalla, johon turvapaikanhakija ensimmäisenä saapuu, on velvollisuus selvittää hakijan oikeus turvapaikkaan. Em. seikat aiheuttavat sen, että Suomi palauttaa ison osan hakijoista muihin EU-maihin tai turvallisiin turvapaikkamaihin, joiden oikeuskäytännöt voivat olla hyvinkin kirjavat tai resurssit hakemusten asialliseen tutkimiseen puutteelliset.

⁹ Luvuissa ovat mukana kiintiöpakolaiset, myönteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat sekä perheenyhdistämisen kautta pakolaisaseman saaneet henkilöt. Myönteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden luokka kattaa myös suojelun tarpeen –, painavan humanitaarisen syyn – tai muun syyn vuoksi oleskeluluvan saaneet henkilöt. Varsinaisia Geneven sopimuksen mukaisia turvapaikkoja on myönnetty kitsaasti: kiintiöpakolaisten luokan ulkopuolella turvapaikanhakijoista alle 30 on saanut turvapaikan vuosittain. Ylivertaisesti eniten oleskelulupia myönnettiin painavan humanitaarisen syyn vuoksi. (Maahanmuuttovirasto 2008.)

tai humanitaaristen syiden vuoksi. Muun muassa Balkanin niemimaalla riehunutta sotaa pakenevien henkilöiden vuoksi eduskunta hyväksyi vuonna 1992 lain eräiden entisen Jugoslavian kansalaisten tekemien turvapaikkahakemusten poikkeuskäsittelystä. Lailla mahdollistettiin oleskeluluvan antaminen ilman turvapaikkatutkintaa humanitaarisista syistä noin 1900 henkilölle, jotka olivat paenneet entisestä Jugoslaviasta. (HE 294/1992, 1.)

Eduskunta ja tasavallan presidentti tekivät päätöksen Euroopan Yhteisön (EU) jäsenyyden hakemisesta 18.3.1992. Ratkaisu oli jatkoa jo 1980-luvulla vahvistuneelle suuntaukselle, jossa Suomea alettiin kiinnittää, asemoida ja siirtää retorisesti ja eurooppalaisten ylikansallisten instituutioiden jäsenyyksien kautta kohti ”todellista” Eurooppaa – länsimaisten demokratioiden ja oikeusvaltioiden joukkoon. Suomi oli liittynyt Euroopan Vapaakauppajärjetön Eftan jäseneksi vuonna 1985 ja Euroopan neuvostoon vuonna 1989 ja YYA-sopimus todettiin pätemättömäksi helmikuussa 1992 (Meinander 1999, 453 & 480).

Euroopan Yhteisön jäsenyyden hakemisesta oli seurauksena se, että Suomi alkoi harmonisoida lainsäädäntöään sellaiseksi, että se täyttäisi EU:iin liittymisen vaatimukset. Pakolaispolitiikkaa alettiin soveltaa EU:n mukaiseksi jo vuonna 1993 voimaan astuneessa ulkomaalaislain muutoksessa (HE 293/1992). Sen tavoitteena oli turvapaikkahakemuksista johtuvien kustannusten alentaminen turvapaikkakäsittelyä nopeuttamalla ja turvapaikkajärjestelmän väärinkäytön ehkäiseminen, mutta myös “ - - turvallisen lähtö-/ ensimmäisen turvapaikkamaan käsitteen hyväksyminen nopeutetun turvapaikkahakemusmenettelyn yhteydessä, nopean rajalta käännyttämisen helpottaminen, mahdollisuus henkilötuntomerkkien ottamiseksi, ihmissalakuljetuksen kriminalisointi ja liikenteenharjoittajan velvollisuus kuljettaa käännytetty turvapaikanhakija takaisin sinne, mistä henkilö on otettu kuljetettavaksi” (Salmimies 1994, 111).

Suomesta tuli Euroopan Unionin jäsen 1.1.1995, ja siitä lähtien on ulkomaalais- ja pakolaispolitiikka ollut monin tavoin sidoksissa EU:n sopimukseen, joista Dublin- ja Schengen sopimus ovat turvapaikanhakijoihin ja pakolaisiin sovellettavien toimien kannalta tärkeimmät¹⁰. Tietystä katsannossa Unioniin liittymistä voi pitää suomalaisen

¹⁰ Dublin- sopimuksen mukaisia turvapaikanhakuprosesseja on tutkinut Hanna-Mari Kivistö (2007). Kyseinen työ toimii myös johdatuksena kyseisen tematiikan sopimukseen, niiden soveltamiseen, tulkintaan ja poliittisuuteen.

suvereenin pakolaispolitiikan loppuna Suomen liittyttyä järjestöön, jolla on suoria vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön ja päätöksentekojärjestelmään. Tästä syystä lopetan historiallisen tarkasteluni liittymisen päivämäärään, joka monella tavalla merkitsee ja symboloi Suomen valtiollisessa historiassa uuteen eurooppalaiseen viiteryhmään ja poliittiseen järjestelmään kiinnittymistä. Pakolaispolitiikan analysoiminen kyseisessä viitekehyksessä vaatisi erilaisia välineitä, käsitteitä ja perspektiivin muuttamista sellaiseksi, että se ottaisi EU:n sopimukset ja instituutiot, aatteet ja ideologiat huomioon. Sellainen tarkastelu vaatisi oman työnsä.

Suomen pakolaispolitiikan ja lainsäädännön kehittymisen esittelyn tarkoituksena on ollut avata ilmiötä ja politiikkaa määritteleviä historiallisia olosuhteita ja ongelmia ja johdatella lukija pakolaisuuden tematiikkaan. Kansallisen ja kansainvälisen toimintaympäristön, historiallisen kontekstin, muuttuessa on myös suhtautuminen pakolaisiin, turvapaikanhakijoihin ja ulkomaalaisiin yleisemmin muuttunut. Samalla on muuttunut ilmiön käsittämisen ja käsittelyn tavat. Pakolaisia koskevan keskustelun painopisteet ja merkitykset ovat riippuvaisia keskustelun ajankohdasta ja toisaalta keskustelussa näkyvä menneisyyden painotukset. En lähtisi puhumaan pakolaispoliittisen keskustelun kehittymisestä, vaan muutoksesta, jonka ymmärtämiseksi historian tuntemus on paikallaan.

Historiallisen taustan lisäksi pakolaiskysymyksen ymmärtämistä edesauttaa tutustuminen pakolaisuuteen sen legaalisisessa toimintaympäristössä. Tässä yhteydessä se tarkoittaa pakolaispuheen ja -kysymyksen tarkastelua kansallisvaltioiden muodostamassa poliittisessä järjestelmässä, joka on se todellisuus, jossa pakolaiskysymystä eduskunnan kontekstissa ensisijaisesti käsitellään. Pakolaisuus määrittyy ja määritellään suhteessa suvereeniin valtiotoimijaan kansalliseen ja kansainväliseen lainsäädännön kautta, ja kyseiset lainsäädännöt muodostavat pakolaiskeskustelun tunnustetun, legitiimin piirin. Yritän seuraavassa lyhyesti avata sitä valtiologiikan muodostamaa asetelmaa, jossa pakolaisuus välttämättä konkretisoituu ja jonka kautta se saa poliittisen muotoilun. Lisäksi puran Geneven pakolaissopimuksen määritelmää pakolaisuudesta, jotta kävisi ilmi, mitä pakolaisuudella sen nojalla voidaan tarkoittaa ja mitä ei.

2.3. Valtio, pakolainen ja sopimus

Valtion, kansan, kansalaisten ja alueen muodostama kokonaisuus on joka suhteessa perustavaa laatua oleva maailman jäsentymisen yksikkö. Etenkään politiikan piirissä on vaikea tarkastella mitään kysymystä ilman valtiollista näkökulmaa, koska valtion kautta asettuvat vähintään välillisesti rajat ja keinot kaikelle poliittiselle toiminnalle; valtio on implisiittisesti läsnä missä tahansa toiminnassa. Se järjestää tilaa ja aikaa ja käsityksiämme niistä (Patomäki 1996, 93). Vaikka kyseessä olisi valtiollisen julkisuuden ja poliittisen sfäärin ulkopuolinen toiminta, on se silti vähintään lainsäädännön asettamien rajoitusten kautta suhteessa valtiolliseen toimintaan. Sikäli valtiollinen on läsnä myös ei-valtiollisessa sen määrittävänä toisena. Poliittisen toiminnan edustuksellisuuden ulkopuoliset ja ei-valtiolliset muodot eivät kuitenkaan nyt ole tarkasteluni kohteena, päinvastoin. Pakolaiskysymyksen yhteydessä poliittisen maailman valtiorakenne työntyy esille väkevänä, koska pakolainen on valtiollisen perusyksikön, kansan ulkopuolelta tuleva henkilö ja kutsuu läsnäolollaan valtion esiin. Maantieteellisen alueen, kansan ja kielen pohjalta metamorfoidun valtion henkiset rajat, ideologiat ja vallankäyttö tulevat pakolaiskysymyksen yhteydessä näkyviksi.

Perinteinen poliittisen alue muodostuu suhteessa valtioihin, jotka ovat suvereneja omalla alueellaan. Ne päättävät lainsäädännöstä ja voimankäytöstä tietyllä maantieteellisellä alueella, joka määrittää suvereenin rajat ja kosketuspinnat muihin valtioihin. Suvereniteetti on perinteisesti tarkoittanut sitä, ettei valtion yläpuolella ole muita auktoriteetteja, joilla olisi oikeus puuttua sen sisäisiin asioihin, vaan se päättää lainsäädännöstä ja oikeuden jakamisesta omalla alueellaan. Kyseinen periaate on kirjattu muun muassa YK:n peruskirjaan, jossa valtion itsemääräämisoikeus muotoillaan ja turvataan seuraavasti:

”Mikään tämän peruskirjan määräys ei oikeuta Yhdistyneitä kansakuntia puuttumaan asioihin, jotka olennaisesti kuuluvat jonkin valtion sisäiseen toimivaltaan, eikä velvoita jäseniä alistamaan tällaisia asioita tämän peruskirjan mukaan selvitettäviksi - - ” (YK:n Peruskirjan 1.luku, 2.artikla 7).

Saapuessaan jonkin valtion alueelle tai rajalle pakolainen törmää kirjaimellisesti valtioon ja sen lainsäädäntöön, jotka tarkoittavat tässä yhteydessä oikeastaan samaa asiaa. Hän saapuu suvereenin vallankäytön piiriin ja hänen kohtelunsa riippuu ensisijaisesti valtion pakolaisia ja turvapaikanhakijoita koskevasta lainsäädännöstä sekä valtion allekirjoittamista

kansainvälisistä sopimuksista, jotka ovat kuitenkin alisteisia kansalliselle lainsäädännölle. Pakolainen tai turvapaikanhakija on ulkopuolinen ja toimintojen kohde suhteessa häntä koskeviin päätöksiin, koska hän ei ole kansalainen. Pakolainen on ulkomaalainen ja hänen asemastaan ja kohtelustaan säädetään erikseen ulkomaalaisia koskevalla lailla, jonka määrittelyyn piiriin kuuluviin henkilöihin sovelletaan erilaisia kriteereitä kuin kansalaisiin.

Kansalaisten ja ulkomaalaisten erottaminen kiteytyy perinteeseen, jonka mukaan kansalainen on kansallisvaltioiden muodostamassa järjestelmässä perimmäinen oikeussubjekti.¹¹ Laki ja sen kautta harjoitettava vallankäyttö saa oikeutuksensa ajatuksesta, jonka mukaan vallan lähde on kansa, joka hyväksyy vallan delegoinnin edustuksellisen järjestelmän kautta harvojen käsiin. Toisaalta kansalainen on myös vallankäytön kohde kuullessaan suvereenin oikeudenkäytön piiriin. Ulkomaalainen (pakolainen, siirtolainen, jne.) sen sijaan on valtiolle aina outo ja vieras. Hän ei kuulu kansallisvaltio- ja suvereniteettiopin muodostamaan suljettuun kokonaisuuteen, vaan näyttäytyy aina jonakin kontrolloitavana, säädeltävänä ja hallittavana nimenomaan siksi, että hän saapuu valtiokokonaisuuteen sen ulkopuolelta. Valtiollinen järjestelmä sulkee oikeudelliseen piiriin kuulumattomat henkilöt ulos tai kohtelee heitä poikkeuksina, joiden asemasta suvereenin alueella säädetään erikseen.

Pakolaisuuteen tämä liittyy siten, että paetessaan pakolainen sanoo irti valtion ja kansalaisen välisen suhteen, asettuu sen ulkopuolelle. Pakolaiset muodostavat erityisen valtiottomien ihmisten ryhmän, koska he eivät voi nauttia valtion kansalaisille myöntämistä oikeuksista, luottamuksesta, suojelusta ja turvasta (Nathwani 2003, 12). Luopuessaan oikeuksistaan jonkin valtion kansalaisena pakolainen muuttuu epäpersoonaksi, jonka kohtelu on lähtömaan rajanylityksen jälkeen muiden valtioiden armoilla. Niillä ei ole *velvollisuutta* auttaa pakolaista, koska pakolaisella ei käytännössä ole oikeuksia valtioiden välisiä suhteita säätelevässä kansainvälisessä järjestelmässä tai valtioissa, joissa oikeudet ja lain suoja on varattu ensi sijassa kansalaisille. Pakolainen kuluu molempien oikeudenkäyttöpiirien ulkopuolelle. Lisäksi valtion oikeus ja valta

¹¹ Ulkomaalaislaissa kansalaisen ja ei-kansalaisen välinen erottelu on tehty seuraavasti: "Ulkomaalaisella tarkoitetaan tässä laissa henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen" (L 378/1991, 1§). Nostan sen esiin, koska se tuo esiin kyseisen erottelun mielivaltaisen, satunnaisen ja kontingentin sisällön ja paljastaa samalla osuvasti (poliittisten) määrittelyjen ulossulkevuudelle ja rajojen rakentamiselle perustuvan luonteen. Käsitteet saavat aina merkityksensä suhteessa siihen mitä ne *eivät ole*. Kansalaisen käsite on arkikäytössä selviö, mutta kun sitä aletaan määrittellä jonkin ulkopuolisen tekijän suhteen, paljastuu kyseisen käsitteen käytön ja kattamisalan sopimuksenvaraisuus. Kansalaisuus voisi tarkoittaa mitä tahansa muutakin, mikäli niin sovittaisiin. Sama pätee ulkomaalaisen kategoriaan.

päättää alueelleen saapuvista henkilöistä ja myöntää ihmiselle turvapaikka kuuluu suvereniteettiopin mukaisesti yksinomaan sen päätäntävaltaan (Nathwani 2003, 115-116), jolloin pakolainen asettuu hyväksymisprosessin kohteeksi ja tutkinnan alaiseksi.

Turvapaikan ja siis *pakolaisstatuksen* myöntäminen ei ole mielivaltainen operaatio, vaan perustuu pakolais- ja ihmisoikeussopimuksiin. Jälkimmäiset asettavat kriteerejä sille, millaisia yksilöiden oikeuksia voidaan pitää loukkaamattomina ja luovuttamattomina, kun taas edellisessä määritellään ne olosuhteet ja tekijät, joiden nojalla henkilöä voidaan pitää pakolaisena. Pakolaissopimus voidaan nähdä ihmisoikeuksien suojelua täydentävänä systeeminä: jos ihmisoikeuksia loukataan, taataan niiden toteutuminen suojelun kautta ulkomailla, sopimuksen allekirjoittaneissa valtioissa (Nathwani 2003, 17).

2.3.1. Pakolaisstatus: määritelmä ja sen avaaminen

Suomi noudattaa pakolaispolitiikassa YK:n linjauksia. Periaatteessa se tarkoittaa, että pakolaisuuden määrittely ja pakolaiseksi hyväksymisen ehdot Suomen lainsäädännössä seuraavat kansainvälisiä sopimuksia, joista ylivertaisesti merkittävin on Geneven pakolaisasemaa koskeva yleissopimus. Sen määritelmä pakolaisuudesta on toiminut Suomessa tehtävien turvapaikkaratkaisujen ja pakolaisaseman myöntämisen viittauskohteena sen allekirjoittamisesta, vuodesta 1968 lähtien. Käytännössä sen soveltaminen henkilön pakolaisasemasta päättämiseen on ollut voimassa vuodesta 1984, jolloin sen sisältö kirjattiin ulkomaalaislakiin. Kyseisessä sopimuksessa pakolainen on määritelty seuraavasti:

”A. Tässä yleissopimuksessa tarkoitetaan "pakolaisella" jokaista henkilöä,

2) - - jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan; tai joka olematta minkään maan kansalainen oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja edellä mainittujen seikkojen tähden on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne (SopS 77/1968).”

Ongelmallista tai pikemminkin poliittista sen ratkaisemisessa, kuka on pakolaisasemaan oikeutettu turvapaikanhakija, ei ole ensisijaisesti se, miten käytännön hallinnointi toimii. Poliittisuus nousee sopimuksesta itsestään. Se on poliittinen määritellesään kielellisesti

ilmiöiden välisiä suhteita ja antaessaan pakolaisuudelle merkityksen, joka on tiettyyn tekstikatkelmaan sidottu. Tällöin käytännön ratkaisut ja pakolaisasemasta päättäminen muuttuvat valtiollisesti harjoitettavaksi lain tulkinnaksi. Jokaisen turvapaikanhakijan kohdalla on erikseen pakolaissopimuksen kriteereihin viitaten ratkaistava onko hän pakolainen vai ei, mutta kyseisten kriteerien tulkinta ja soveltaminen saa oikeutuksen valtiollisen päätöksenteon korkeimmalta tasolta. Pakolaissopimuksen tulkinnan tiukkuus tai väljyys määräytyy viime kädessä valtiollisten vallankäyttäjien linjausten ja päätösten pohjalta. Jotta kävisi ilmi miten pakolaissopimus mahdollistaa toisistaan huomattavasti poikkeavia poliittisia linjauksia ja kannanottoja, käsittelen seuraavassa pakolaissopimukseen sisältyviä lähdön motiivien ja vainon määritelmiä.

Sopimuksessa määritellään ne alkuperämaasta lähtemisen motiivit, jotka oikeuttavat pakolaisstatuksen myöntämisen. Näitä ovat vainotuksi joutuminen rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta. Pakolaisen tulee olla konkreettisesti jonkinlaisen sortotoimien tai niiden uhan alaisena, jotta hänelle myönnettäisiin turvapaikka. Paon motiiveiksi eivät siten käy esim. taloudelliset tai henkilökohtaiset syyt, eikä turvapaikan myöntämiseen riitä, että hakija on sellaisten olosuhteiden alainen, joista häntä ei voida yksilönä pitää vastuussa. Hyväksyttävistä motiiveista käydään kamppailua myös työni aineistossa. Se ilmenee esimerkiksi siirtolaisten ja todellisten turvapaikanhakijoiden jyrkkänä erotteluna sekä pakolaiskäsitteen halventavina käyttötapoina, joilla halutaan kyseenalaistaa turvapaikanhakijan saapumisen motiivit. Turvapaikkaturisti, elintasopakolainen ja spontaanipakolainen ovat esimerkkejä ilmaisusta, joita hakijoihin kohdistetaan.

Koska pakolaissopimuksessa on kyse määritelmästä, jonka osat ja sanat saavat merkityksiä suhteessa toisiinsa, liittyy vaino läheisesti paon motiiveihin. Jotta pakolaisen määritelmä täytyisi, on turvapaikkaa hakevan henkilön täytynyt joutua vainon kohteeksi tai vainon uhan alaiseksi. Vainon tulee olla valtion harjoittamaa tai vaihtoehtoisesti se voi olla myös yksilöiden tai ryhmien harjoittamaa, mikäli valtio on kykenemätön tai haluton toimimaan vainotun henkilön suojelemiseksi (Lepistö 2001, 27; Nathwani 2003, 50). Yksilöiden tai sosiaalisten ryhmien harjoittama vaino kuitenkin muodostaa pakolaissopimuksen tulkintaongelman, koska kansainvälisessä järjestelmässä ainoastaan valtiot tunnustetaan legitiimeiksi toimijoiksi ja ne ovat vastuussa alueellaan tapahtuvasta vainosta ja sen mahdollisesta estämisestä jättämisestä. Tilanne on hankala, jos valtion sisällä on käynnissä

konflikti ja eri ryhmittyvät kamppailevat valtion mandaatista. Tällöin harjoitettava vaino tai sen uhka ei ole valtion sallimaa tai aikaansaamaa ja pakolaissopimuksen valtiolähtöinen pakolaisuuden määrittely ei sovellu tilanteeseen. (Nathwani 2003, 52-53.) Kyseisiä tilanteita varten onkin kehitetty muun muassa suojelun tarpeeseen ja humanitäärisiin syihin perustuvat oleskeluluvat, joita voidaan soveltaa pakolaissopimuksen määrittelyalan ulkopuolisiin tapahtumiin.

Samalla tavoin pakolaissopimuksen valtiokeskeisyys sulkee ulkopuolelleen hiljaisen syrjinnän, mikä tarkoittaa tiettyyn kansanosan tai ryhmän ulossulkemista esimerkiksi yhteiskunnallisten vaikuttamisen tai taloudellisen menestymisen mahdollisuuksien ulkopuolelle. Tällaista käsittääkseni tapahtuu pienemmässä mittakaavassa lähes kaikissa maissa esimerkiksi naisia, etnisiä vähemmistöjä tai vähemmistöuskontokuntia kohtaan, mutta sellaista kohtelua ei lasketa turvapaikkaan oikeuttavaksi, koska se ei ole systemaattista vainoa vaan hiljaista syrjäyttämistä, ja se tapahtuu usein ei-valtiollisella tasolla. Käsitykseni mukaan esim. tiukan islamistiselle lainsäädännölle perustuvasta maasta turvapaikkaa hakeva nainen ei sitä saisi, koska hänen koskemattomuuttaan ja vapauttaan rajoittavat lait eivät olisi valtion harjoittamaa ja hyväksymää vainoa, vaan osa kyseisen maan kulttuuria ja lainsäädäntöä.

Koska pakolaismääritelmässä on reippaasti tulkinnanvaraa, käydään sen soveltamisesta ja sisällöstä kamppailua eri toimijoiden kesken. Pakolaisen, valtion, kansalaisen, YK:n työntekijän ja lakimiehen intressit ja motiivit poikkeavat toisistaan ja ohjaavat pakolaissopimuksen tulkintaa. Yhdet haluavat turvapaikan, toiset edistää sen saamisen mahdollisuuksia, kolmannet laskevat taloudellisia kustannuksia ja neljännet pelkäävät turvapaikan myöntämisen seurauksia valtioiden välisille suhteille. Esimerkiksi poliittisen pakolaisen kannalta mahdollisimman laaja tulkinta ”poliittisesta” on edullinen, kun taas valtion intresseissä on pitää tulkinta poliittisesta mahdollisimman suppeana, jottei itse poliittisen status olisi jotakin tavoiteltavaa (Riila 1990, 91). Sama pätee muihin sopimuksen määritelmiin. Vainon, perustellun pelon tai lähdön motiivien käsitteellistäminen pakolaissopimukseen viitaten tarkoittaa samalla pakolaisuuden kuvaamista rajatusta perspektiivistä joihinkin syihin, periaatteisiin tai arvoihin vedoten.

Kaikki pakolaiskeskustelun osapuolet politikoivat ja käyttävät retorista valtaa oman positionsa oikeuttamiseen ja etujensa ajamiseen.¹²

Pakolaissopimuksen tulkinnallisuuden avaaminen on tärkeää, koska se toimii eduskunnassa käytävän pakolaiskeskustelun taustatekstinä. Sen avulla politikoidaan. Aina puhuessaan pakolaisista tai turvapaikanhakijoista edustajan täytyy suhteuttaa puheensa pakolaissopimuksen sisältöön. Liian laveat tai jyrkät pakolaisuuden muotoilut eivät ole eduskunnan kontekstissa uskottavia, koska pakolaissopimuksen tunnustaminen ja kunnioittaminen valtiollista pakolaispoliittista päätöksentekoa määrittävänä ja rajoittavana tekstinä on uskottavan ja siten myös muiden edustajien silmissä realistisen argumentoinnin lähtökohta. Siihen nojaaminen on edustajalta asiantuntemusta ja perehtyneisyyttä osoittava ele, jolla tuetaan muuta sanomaa ja rakennetaan osaavan henkilön positiota. Pakolaisuuden muotoilu on kuitenkin sopimuksessa kiistanalainen, joten se tarjoaa edustajille myös mahdollisuuksia käyttää sitä hyvin erilaisten ratkaisu- ja toimintamallien edistämiseen ja näkökulmien esittämiseen. Pakolaissopimus on edustajille samaan aikaan rajoite ja resurssi. Sen ohi ei oikein voi puhua, mutta sitä voi käyttää taidokkaasti oman argumentin legitimoimiseen.

Esiteltyäni edellä pakolaisuuden suomalaista historiaa ja pakolaissopimuksen asemaa valtiokeskeisessä maailmassa siirryn seuraavaksi tarkastelemaan eduskuntaa kommunikaation paikkana. Se tarkoittaa sen jäljittämistä, mitä merkitystä eduskunnassa käydyillä keskusteluilla on laajemmin demokraattisen järjestelmän ja teorian kannalta ja miten eduskunnan toiminta ja muoto on järjestetty argumentoinnille ja kommunikaatiolle alisteiseksi. Yritän lisäksi osoittaa, miten eduskunnassa harjoitettu argumentaatio ja keskustelu ovat vastauksia pluralistisen maailman asettamiin ongelmiin. Kyseinen teoreettinen lähestymistapa perustelee samalla tutkimuskontekstini valinnan sekä osoittaa, miksi retorinen lähestymistapa ymmärrettynä kamppailuksi asiantilojen määrittelystä on poliittisen kielenkäytön ja tekstien tutkimuksessa herkempi poliittisen todellisuuden monimuotoisuudelle kuin niin kutsutut realistiset teorit. Kysymyksessä on vastaus.

¹² Dublin-hakijoiden turvapaikkaprosessia poliittisen toiminnan ja retoriikan näkökulmasta on tutkinut Hanna-Mari Kivistö (2007).

3. EDUSKUNTA PUOLESTA JA VASTAAN OLEMISEN INSTITUUTIONA

Suomalaisessa poliittisessa järjestelmässä eduskunnan asema on ollut vaihteleva. Sen vahvuus ja merkityksellisyys on määräytynyt sen mukaan, onko valtiollinen vallankäyttö nähty presidentinvaltaisena, semipresidentiaalisena, työmarkkinajärjestöohjautuneena vai parlamentaarisenä. Vallan jakautumisen ja sijoittumisen tarkastelu suhteessa institutionaalisiin toimijoihin kertoo yleisemmin politiikan tutkimuksessa vallinneesta suuntauksesta, jossa poliittiset tapahtumat ja ratkaisut on kuvattu yhteiskunnallisten ja valtiollisten rakenteiden, järjestelmien, kollektiivien ja luokkien välisten asetelmien tuotteina. Kyseisellä poliittisen todellisuuden kuvaamisen tavalla on kiistämättä ansionsa. Sen avulla politiikasta saadaan muodostettua niin kutsuttu realistinen visio, jossa eri toimijoilla on käytettävissään erilaisia keinoja sekä valtaresursseja vaikuttaa toteutettavan politiikan sisältöihin. Se onnistuu pelkistämään vallasta käytävän kamppailun funktioksi, jonka arvot määräytyvät toimijoiden taloudellisten mahdollisuuksien ja yhteiskunnallisen tuen mukaan. Osoittaessaan, merkittäessään ja laskennallistaessaan näitä toimijoita ja niiden välisiä suhteita tutkimussuuntaus suorittaa yhteiskunnallisesti arvokasta tehtävää. Se tekee näkyväksi ja julkiseksi valtakeskusten väliset asetelmat ja kuvaa niiden toimintaa poliittisvaltiollisen järjestelmän institutionaalisen rakenteen puitteissa. Toisin sanoen se opettaa meille, missä valtaa on ja kuvaa sen käytön mahdollisuuksia ja rajoja.

Kyseisellä lähestymistavalla on myös puutteensa kuten kaikella tutkimuksella. Kun todellisuus kuvataan lainalaisuuksien ja funktioiden kautta, se välttämättä systemisoidaan, kuvataan systeeminä. Siinä ei sinällään ole mitään vikaa niin kauan, kuin poliittisen järjestelmän oletettua systeemiluonnetta ei naturalisoida. Kyseinen vaara on kuitenkin edellä kuvatuissa politiikan teorioissa alati läsnä. Ottaessaan poliittisen järjestelmän tarkastelunäkökulmaksi, sen rakenteen systeemiluonteen, ne ovat lukitsemassa järjestelmän luonteen annetuksi sosiaalisiksi faktaksi. Tällainen ”isoille paloille” perustuva politiikan tarkastelu kadottaa näkyvistään poliittiselle toiminnalle ominaisen, ihmisen kokaisen perspektiivin. Tarkastellessaan politiikkaa kollektiivien ja instituutioiden kautta niin kutsuttuihin sosiaalisiin lainalaisuuksiin nojautuen politiikan tutkimuksen realistinen visio on omalta osaltaan vaikuttamassa siihen, että poliittisen maailma näyttäytyy

monoliittisena, staattisena ja jähmeänä. Tällöin ollaan mukana hukkaamassa ja piilottamassa poliittiselle toiminnalle ominaista vapauden valtakuntaa, tulevaisuuden määräämättömyydestä aukeavaa toimintatilaa, jonka määrittelemisen vallasta käydään kamppailua kielellis-ideologisten maailman kuvausten välillä. Maailma, joka kuvataan karkeasti rakenteena, on vaarassa muuttua karkeaksi rakenteeksi.

Seuraavan esityksen tarkoitus on tarjota eduskunnan tutkimiseen toisenlainen näkökulma, jossa eduskunnassa tuotettuja tekstejä tarkastellaan pääasiassa edustajien yksilöllistä toimijapositiona ja kielellistä vallankäyttöä vasten. Tällä tavalla saadaan esille eduskunnan luonne poliittisen *toiminnan* paikkana, jossa edustajien toiminta on parlamentaaristen konventioiden ja sääntöjen määrittelemää ja mahdollistamaa, mikä näkyy myös siellä käytetyssä kielessä. Koska eduskunta on valtiollisessa ympäristössä poliittisen vallankäytön ja tapahtumien keskipiste, saadaan tekstien kautta myös selville, millaisia diskursseja ja perustelukokonaisuuksia eduskunnassa käytetään oman sanoman vahvistamiseen. Tiedyt puheen ja argumentoinnin tyylit sekä sanastot toistuvat edustajien tekstuaalisissa tuotteissa, mikä kertoo edustajien refleksiivisyydestä asemalleen edustuksellisen demokratian vallankäyttäjinä.

Pelkistäen ilmaistuna yritän tulkintaosiossa esittää käsitykseni siitä, miten edustajat yrittävät vakuuttaa yleisönsä pakolaiskysymyksen (diskurssi) puitteissa, miten he sen kielen avulla tekevät (retoriikka) ja miten eduskunta tapahtumapaikkana (konteksti) määrittää sanotun sisältöä ja tapaa. Pakolaiskysymystä olen käsitellyt jo historiaosiossa, ja varsinainen retorinen analyysi on tulkintaosion, luvun viisi aihe. Tämä luku on varattu eduskunnan tarkastelulle argumentoinnin ja puheen paikkana. Aloitan tarkastelemalla demokraattisen järjestelmän toiminnan logiikkaa. Esitän, että demokraattisen hallinnan tavan *primus motor* on ihmisen pluralistisesta maailmassa olemisen kokemuksesta johtuva epistemologinen epävarmuus poliittisen alueella. Demokratia on toisin sanoen vastaus moninaisten näkökulmien yhteensovittamattomuuden luomiin ongelmiin. Luvun lopuksi yritän supistaa teoreettisen linssini polttoväliä eduskuntaan esittämällä puheen ja argumentoinnin ”luonnollisena” asioiden välittämisen, ratkaisemisen ja vallankäytön tapana parlamenteissa. Se mahdollistaa eduskunnan proseduurien tarkastelun retoristen ja tekstuaalisten operaatioiden mahdollistajina ja kansanedustajien tuottamien tekstien tarkastelun retorisena, vakuuttamaan ja vaikuttamaan pyrkivänä toimintana.

3.1. Pluralismi demokratian käyttövoimana

Demokraattista yhteiskuntaa ja modernin (tai jälkimodernin) ihmisen olemista ja kokemusta oleellisesti määrittävä piirre etenkin sekularisoituneissa, tieteellisen maailmankuvan läpäisemissä yhteiskunnissa on näkemysten ja mielipiteiden moneus eli pluralismi. Hannah Arendtille pluralismi on ihmisen toiminnan ja etenkin kaiken poliittisen elämän välttämätön ja samalla riittävä ehto (Arendt 1998, 7). Hän lähtee liikkeelle siitä yksinkertaisesta, mutta riittoisasta huomiosta, että *ihmiset*, ei *ihminen*, asuttavat maailmaa ja elävät siinä (sama, 8). Triviaalista muotoilustaan huolimatta kyseinen ajatus onnistuu kiteyttämään ihmisen maailmassa olemisen ja poliittisen toiminnan olennaisen piirteen ja mahdollistaa kielellisen näkökulman ensisijaisuuden poliittisen tutkimiseen: Ihmiset elävät vuorovaikutuksessa toistensa kanssa ja ovat samaan aikaan sekä yhteisen että erillisen todellisuuden jäseniä. Jokaisella ihmisellä on oma, henkilökohtainen, sisäinen todellisuutensa siten, että ”kukaan ei koskaan ole sama kuin joku, joka on elänyt, elää tai tulee elämään” (sama, 8, suomennos kirjoittajan). Toisaalta ihminen ja yksilö on myös sosiaalisen, historiallisen, kulttuurisen ja *kielellisen* maailman jäsen ja lähtökohtaisesti sidottu kielen kautta yhteisesti jaettuun todellisuuteen, joka tietyssä katsannossa on myös ainoa todellisuus:

” - - the political realm rises directly out of acting together, the 'sharing of words and deeds'. Thus action not only has the most intimate relationship to the public part of the world common to us all, but is the one activity which constitutes it” (Arendt 1998, 198).

Pluralismi on tilanne ja lähtökohta, jonka mukaan ihmiset maailmassa toimivat. Se on ihmisen kokemusta määrittävä piirre, joka perustuu yksilöllisten perspektiivien erillisyyden ja ainutlaatuisuuden sekä yhteisen, kielellisesti jaetun todellisuuden väliseen konstitutiiviseen epäsymmetriaan – kokemukseen siitä että toisen olemusta ei voi lopullisesti tavoittaa, mutta toisen kanssa asioita voi jakaa kielen välityksellä ja sitä *käyttämällä*. Mikäli kokemuksemme ja olemisemme on näin rakentunut, on mielestäni perusteltua ja jopa välttämätöntä osoittaa, miten parlamentaarinen demokratia vallan järjestämisen muotona saa ”motivaationsa” nimenomaan maailman moninaisuudesta, siinä elävien ihmisten asenteiden, arvojen ja perspektiivien erilaisuudesta. Tällä tavoin saadaan perusteltua vai vähintään alustettua poliittisen toiminnan tarkastelu kielellisenä,

vaikuttamaan pyrkivänä retorisena toimintana, joka on kamppailua asiantilojen määrittelystä ja vallan käyttöä asiantiloja kuvaavien kielellisten määrittelyjen kautta.

Määrittellessäni pluralismia ja parlamentaarista demokratiaa käyttäen vahvoja ilmaisuja, kuten ”maailmassa olemisen tapa” tai ”olemuksellinen piirre”, en ole kiinnittämässä itseäni tieteellisiin keskusteluihin, joita käydään etenkin filosofian saralla realismi – antirealismi, tosi – epätosi ja hyvä – paha -akseleilla. Siihen sanastoni ei riitä, eikä kyseinen keskustelu ole työni keskiössä. Sen sijaan ottaessani lähestymiskulmakseni *pluralismin* ja *perspektivismin*¹³, kenties myös *antifoundationalismin*¹⁴, lähdän liikkeelle siitä oletuksesta, että kyseiset teoreettiset apparaatit ovat hyödyllisiä ja kuvaavia nimenomaan poliittista todellisuutta käsiteltäessä ja käsitteellistettäessä. Ne ovat parlamentaarisen poliittisen järjestelmän olemassaolon ehtoja. Eduskunta tai yleisemmin parlamentti on olemassa, koska se saa oikeutuksen olemassaololleen erilaisten näkökulmien yhteensopimattomuuden aiheuttamasta ongelmasta. Demokratia ajattelun ja hallinnan muotona on yritys ratkaista kyseinen ongelma pluralismia eli inhimillisten näkökulmien moneutta kunnioittaen. Siten edellä mainitut teoreettiset kiinnitykset auttavat ymmärtämään, miksi eduskunta toimii kuten toimii ja mikä on siellä käytyjen keskustelujen merkitys yleisemmin, ajankohtaisten keskustelunaiheiden ulkopuolella.

Pluralismi siis asettaa demokratian vaatimuksen. Ihmiset elävät jaetussa maailmassa, mutta heillä on erilaisia käsityksiä siitä, millainen tämä maailma on tai millainen sen pitäisi olla. He katsovat maailmaa ja ihmisen asemaa siinä erilaisista näkökulmista, perspektiiveistä, ja arvottavat olemistaan ja inhimillisen olemisen mahdollisuuksia eri tavoin. Maailmassa, jossa ihmisillä ei olisi toisistaan poikkeavia käsityksiä minkään asian suhteen, ei olisi myöskään poliittista tai kielellistä toimintaa. Tällöin todellisuus olisi täydellisesti yhteisenä jaettu, kyseenalaistamisen tuolla puolen ja mahdoton tarkasteltavaksi yksilöllisestä näkökulmasta. Reflektoiminen, kiistäminen, uuden aloittaminen ja kaikki yksilöllistä toimintaa määrittävät kuvaukset olisivat tarpeettomia ja mielettömiä. Ihmistä ajattelevana,

¹³ Perspektivismi on keskeisessä osassa etenkin Friedrich Nietzschin ajattelussa. Hänellä se tarkoittaa maailmaan tai mihin tahansa asiaan otettavien tulkintamahdollisuuksien ja näkökulmien moneutta: ”Maailma on päinvastoin tullut meille vielä kerran ‘äärettömäksi’: sikäli kuin emme voi torjua sitä mahdollisuutta, että siihen sisältyy äärettömän paljon tulkintoja.” (Nietzsche 1962, 204.)

¹⁴ Antifoundationalismi liittyy läheisesti perspektivismiin, se on ikään kuin sen ”tietoteoreettinen pohja”, joka on kuitenkin tietoteorian osittainen kielto, tietoteorioiden perspektiiviluonteen tunnustus. Sen mukaan ei ole olemassa yhtä tietoteoreettista näkökulmaa, joka voitaisiin asettaa muiden ylle, vaan tieto on aina kysymyksenasettelun, kontekstin, ja tradition määräämää. Sen voi suomentaa ”pohjattomuudeksi”, jolloin sen yhteys perspektiivien äärettömyyteen käy selkeämmin ilmi.

kokevana ja toimintaansa pohtivana kokonaisuutena ei olisi olemassa ja ei siis poliittista subjektiakaan.

Mikäli hyväksytään pluralismi ja perspektiivien moneus poliittista maailmaa määrittävinä piirteinä, on osoitettava miksi ja millä tavalla ne ”tuottavat” demokratian vaatimuksen. Demokratian voi olettaa kehittyneen ratkaisemaan joitakin poliittisia haasteita, konflikteja ja ongelmia. Se on historiallisten olosuhteiden tulosta, ja näiden olosuhteiden ja ongelmien tunteminen on tarpeellista, mikäli aiomme ymmärtää jonkin poliittisen systeemin poliittista psykologiaa, toimintaa ja reaktioita. Mikä siis oli se ongelma, johon edustuksellinen demokratia pyrki vastaamaan? Millaisista olosuhteista tai ideologisista asetelmista se sai kimmokkeensa? Miksi juuri se tuli länsimaissa vallitsevaksi hallitsemisen systeemiksi? Kyse on aatehistoriallisen perspektiivin muuttumisesta pluralismille ja perspektivismille avoimeksi. (Ankersmit 2002, 91-94.)

Edustuksellisen demokratian juuret voidaan määrittää 1800-luvun alkuun, jolloin parlamentarismia kokeiltiin useissa Euroopan maissa. Sisällissotien uhka oli tuolloin todellinen uskonnollisten ristiriitojen ja Ranskan suuren vallankumouksen vaikutusten vuoksi. Valtio ei enää voinut asettua neutraaliksi välittäjäksi riitelevien osapuolien yläpuolelle, vaan siitä oli tullut konfliktin pääaihe. Kysymys oli siitä, kuka tulisi olemaan sen kontrolloija tai hallitsija, vallankäyttäjä. Tilanne ei olisi ratkennut vallan siirtämisellä yhden käsiin tai jakamalla valtio useampiin osiin. Kyseiset toimenpiteet eivät tulleet kysymykseen, koska ne eivät olisi ratkaisseet konfliktin varsinaisia syitä, ideologisia erimielisyyksiä. Niinpä parlamentarismista ”keksittiin” ratkaisu, joka otti terän konflikteilta ja tarjosi mahdollisuuden eri osapuolien lähtökohtia ja näkemyksiä kunnioittavaan ratkaisuun. (Ankersmit 2002, 94-95.)

Ankersmitin mukaan parlamentarismien hyväksyminen perustui siihen, että erilaisiin käsityksiin nojaavat osapuolet tunnistivat ja ymmärsivät sen potentian rauhanomaisen kanssakäymisen mahdollistajana. Koska konsensuksen, yhteisymmärrykselle rakentuvan käsityksen tavoittelu oli aikalaisille mahdotonta, jäi parhaaksi vaihtoehdoksi kompromissit mahdollistavan hallinnan järjestelmän luominen. Kompromisseille perustuvien päätösten ja ratkaisujen avulla eri osapuolien oli mahdollista elää samassa valtiossa melko turvallisesti joutumatta pelkäämään tuoreessa muistissa olleita giljotiinia ja roviota. (Ankersmit 2002, 95-96.) Kiteyttäen ja perinteistä luonnontilametaforaa seuraten voisi sanoa että ihmiset

ymmärsivät ja osasivat kuvitella, mitä vastapuolen totaalista hegemoniasta tai osapuolien jatkuvasta taistelusta sen saavuttamiseksi seuraa – täydellinen toisen osapuolen hävitys tai jatkuva sota toista osapuolta vastaan. Ankersmitin ajatuksen voisi kuvata niinkin, että demokratia ja kompromisseihin taipuminen näyttäytyi pienempänä pahana kuoleman hyiseen, alituisen läsnäoloon verrattuna. Ratkaisu oli käytännöllisesti järkevä ja pakottava.

Ajatus institutionalisoidusta kompromissien aikaansaamiseen keskittyvästä hallinnan järjestelmästä oli mullistava, koska se tarkoitti “periaatteellisen periaatteettomuuden legitimaatiota” – sitä ettei mikään maailmankatsomus, uskonnollinen suuntaus tai ylimalkaan jonkin aatteen tai idean yhdistämä joukko ihmisiä voinut vaatia itselleen täydellistä hegemoniaa ilman tuhoisan sisällissodan vaaraa. Parlamentarismista tuli apparaatti, joka periaatteessa oli aatteeton.¹⁵ Siitä tuli väline ja foorumi poliittisen todellisuuden pluralistisuudesta kumpuavien konfliktien ja ongelmien ratkaisemiseksi. Ideologioista tuli neuvottelun välineitä ja tietyllä tavalla alistaisia parlamentarismia ja demokratian logiikalle. Niitä ei enää voinut toteuttaa puhtaana ja kokonaisuudessaan, koska kompromissi poliittisen erimielisyyden ratkaisutapana vaatii asettumista oman välittömän näkemyksen ulkopuolelle ja toisten mielipiteiden ja näkemysten huomioon ottamista. (Ankersmit 2002, 96-98.) Toimijoiden reflektoinnin kyky kehittyi, kun he olivat pakotettuja kohtaamaan vastustajansa samassa tilassa ja kuuntelemaan heidän perustelujaan ja argumenttejaan. Puhujien ja läsnäolijoiden oli otettava huomioon myös vastapuolen näkemykset, jotta ongelman ratkaisu olisi ylimalkaan mahdollinen. Ja tämä on parlamentarismia ja demokratian *toiminnan* ymmärtämisen kannalta oleellista. Se perustuu ihmisten väliselle vuorovaikutukselle ja tämän vuorovaikutuksen institutionalisoitumiselle parlamentaariksi edustukselliseksi järjestelmiksi.

Mikäli demokraattiselle hallinnalle perustuva poliittinen järjestelmä on järjestynyt pluralismin, perspektivismien ja antifoundationalistisuuden mukaan, on tällainen näkemys jotenkin perusteltava. Antifoundationalistisuus poliittisten kysymysten yhteydessä tarkoittaa sitä, että ei ole lopullista totuutta tai periaatetta, Arkhimedeeseen pistettä, josta

¹⁵ On tietenkin niin, että parlamentarismia ensimmäiset muodot sulkivat suurimman osan vallankäytön alaan kuuluvista ihmisistä sen ulkopuolelle esim. yhteiskunnallisen statuksen tai sukupuolen mukaan. Se ei kuitenkaan poista sitä tosiseikkaa, että huolimatta osallistumisoikeuden laajenemisesta on parlamentaarisen hallintotavan institutionaalinen muoto säilynyt pitkälti samanlaisena. Kyseiset osallistumisoikeuden laajennukset ovat mahdollistuneet nimenomaan perspektivismien ja pluralismin tunnustavan ajattelutavan vallitsevaksi eetoskeksi nousemisen myötä, keskustelun ja argumentoinnin kautta.

maailmaa voitaisiin riippumatta ja totuuden valossa tarkastella. ”Kenelläkään ei – ei jumalilla, kuninkailta tai kansoilla – ole valmista ’tietoa’ asioiden tilasta saati sitten ’oikeaa’ käsitystä siitä, mitä tälle voidaan ja tulisi tehdä” (Palonen 2005a, 144.) Ongelmana tällaisessa käsityksessä on se, että väittäessään maailman rakentuvan tällä tavoin se esittää maailmasta kuvauksen tai väitteen, jonka se olettaa päteväksi, mutta samaan aikaan kieltää sellaisen periaatteen mahdollisuuden. Väite on siis ristiriitainen perinteisessä filosofisessa mielessä: onko näkemys, jonka mukaan totuutta ei ole olemassa, itsessään tosi? Kysymys on haastava ja mielenkiintoinen, mutta näkemykseni mukaan demokrateorian kohdalla tarpeeton. Yritän selventää.

Kun oletan maailman pluralistiseksi ja ”pohjattomaksi”, en yritä kuvata sitä, miten asioiden tulisi olla tai miten ne ovat, vaan sitä, miten ihmiskunta ei ole tällaisiin kysymyksiin kyennyt tyhjentävästi tai lopullisesti vastaamaan ja miten tämän kyvyttömyyden seurauksena on kehittynyt välineitä käytännöllisten ongelmien ratkaisemiseen. Koska totuuden ja hyvän ympärillä käyty keskustelu on asemoitunut kysymyksen ja vastauksen, argumentoinnin ja dialogisuuden ympärille, on lähinnä luontevaa, että se on jossakin vaiheessa myös muodostunut järjestelmäksi konkreettisten ongelmien ratkaisemiseen. Nähdäkseni länsimaisissa demokratioissa on käynyt nimenomaan näin. Niissä mikään yksittäinen maailmankatsomus, uskonto tai hyvän elämän määritelmä ei ole saanut vallitsevaa asemaa, vaan todella perustavanlaatuiset kysymykset on ikään kuin siirretty syrjään poliittiselta agendalta. Ne jätetään itse kunkin määriteltäviksi, mikä ei kuitenkaan estä samankaltaisia arvoja omaavia liittymästä yhteen tai suostuttelemasta muita ihmisiä omaksumaan niitä. Erona totaalisen totuuden vaatimuksen on kuitenkin se, että millään ryhmittymällä tai henkilöllä ei ole lopullista määräysvaltaa totuuteen tai hyvään, vaan päinvastoin jokaisella on oikeus mielipiteisiinsä ja käsityksiinsä maailmasta siinä määrin kuin ne eivät uhkaa muiden koskemattomuutta. Demokratian perusoikeudet – mielipiteen vapaus, yhdenvertaisuus, yksilön koskemattomuus ja näiden muunnellat – ovat turvaamassa ennen kaikkea moninaisuuden tasavertaista kohtelua ja siten myös yhteisön rauhantilaa. Pluralismin tunnustaminen on demokratian *status quo* ja se on ainoa seikka, josta demokrateiassa voi sanoa vallitsevan konsensus.

3.2. Edustuksellisuus moninaisuuden kuvana

Vaikka hyväksyisimme näkemyksen, jonka mukaan edustuksellinen demokratia on syntynyt vastaamaan sosiaalisen todellisuuden moninaisuuden haasteeseen, on edelleen selvitettävä, miten se onnistuu tehtävässään. Se tarkoittaa sen selvittämistä, miten niin sanotun yhteiskunnan tai yksityisyyden piirin jäsenten toisistaan poikkeavat halut, pyyteet, arvostukset ja intressit välittyvät julkisen alueelle, jota työssäni edustaa valtiollisen vallankäytön piiri ja siinä eduskunta yleisesti legitiimiksi tunnustettuna korkeimpana valtiollisen vallan instanssina. Se tarkoittaa vastaamista kysymykseen: mitä on edustaminen ja edustuksellisuus?

Perinteisesti valtiosäännöissä, koulumaisissa yhteiskuntaopin kirjoissa ja muissa valtiollisissa ”virallisjulkaisuissa” kansalaisten mielipiteiden ja tahdon muuttuminen legitiimiksi vallankäytöksi kuvataan melko yksioikoisesti vaaleissa tapahtuvan äänestyslipun pudottamisen kautta. Tämä yksilöllisten äänestyspäätösten kautta ja niiden summana määrittyvä eduskunnan kokoonpano oikeutetaan pitkälti redusoimalla yksittäiset *valintatapahtumat* kollektiiviseksi ”kansasubjektin” mielipiteeksi. Ilmaukset kuten ”Kansa on puhunut.” ja ”Kansan tahto on nyt nähtävillä.” ilmaisevat vaalituloksen kautta tapahtuvaa vallan oikeuttamis- ja delegoimisprosessia hallitukselle ja eduskunnalle. On selvää ettei kansaa yksimielisenä, hegeliläisenä tahdon omaavana subjektina ole olemassa, mutta siihen vetoamisessa on retorista tenhoa. Käyttämällä kansan käsitettä se voidaan kutsua esiin ja luoda olevaksi. Sen voima perustuu mahdollisuuteen puhutella kaikkia valtion kansalaisia samanaikaisesti ja samalla kyseessä on etenkin vaalien voittajien tapa aloittaa oman toimintansa legitimaatioperustan vahvistaminen. Vetoamalla puheessa kansa-sanastoon voi asemoida itsensä koko äänestäjäkunnan mandaatin saaneeksi vallankäyttäjäksi.¹⁶ Vaalien voittajan puhe ei perustu enemmistön tai koko kansan hyväksynnälle, vaan edustuksellisen proseduurin hyväksynnälle ja tunnustamiselle vallan välittämisen muotona. Viime kädessä teatraalista ”vallan siirtämisen” proseduurin kunnioittamista ja vaalien tuloksen kyseenalaistamattomuutta on turvaamassa lainsäädäntö sekä väkivaltakoneisto¹⁷.

¹⁶ Pääministeripuolueen esiintyessä kansan tahdon ilmentymänä on sillä Suomen olosuhteissa alle 30%:n kannatus äänestäneistä henkilöistä. Mikäli tulosta tarkastellaan kaikkia äänioikeutettuja vasten, on kannatus vielä alhaisempi äänestysprosentin ollessa tätä nykyä säännöllisesti 70:n% tietämällä.

¹⁷ Max Weberin kuuluisan määritelmän mukaan: ”- a state is that human community which (successfully) lays claim to the *monopoly of legitimate physical violence* within a certain territory - -” (Weber 1994, 310).

Usein valtiollisissa äänestysprosessin laki- ja järjestelmäkeseisissä edustuksellisuuden esityksissä etenkin äänestäjän ja ehdokkaan välisen suhteen merkityksen eksplikointi jää ohueksi, ja niissä keskitytään sen sijaan edustuksellisen demokratian perussanaston ja äänestysproseduurin kanonisoimiseen. Kyseinen järjestelmä- ja velvollisuuslähtöinen poliittisen prosessin määrittely ilman konkreettisia viittauskohtia trivialisoi demokraattisen valintaprosessin ja sitä kautta demokratian antamalla niistä staattisen ja monoliittisen kuvan. Tätä taustaa vasten yritän seuraavassa kuvata, mikä on äänestäjän ja ehdokkaan välinen suhde vaalitapahtumassa. Mitä äänestäjä valitsee ja tekee valitessaan itselleen edustajaa ja mikä on ehdokkaan asema valintaprosessissa? Vastausten myötä saadaan laajennettua edustamisen käsitteen käyttötapoja sen tavallisten viittauskohteiden, kansan ja äänestäjän, ulkopuolelle maailman kuvaamisen operaatioihin.

Edustamisen tapahtumasta saadaan dynaamisempi kuva, kun tarkastellaan kyseisen käsitteen eri merkityksiä. Suomen kielen edustamista koskeva sana perustuu suhdekonseptioon eli se luonnehtii toimijan asemaa sekä kokoustilassa että samalla säädyn, kansan, valitsijoiden tai puolueen edessä (Pohjantammi 2003, 366). Siinä on vahvan legaalinen sävy, joka nähdäkseni perustuu vastuun ja mandaatin yhdistymiselle esimerkiksi *edusmiehen* edesottamuksissa, joiden seurauksista kyseinen henkilö on *edesvastuussa*. Englannin kielen edustamista tarkoittavan *representation*¹⁸ -sanan merkitykset sen sijaan ovat monipuolisemmat. Kiinnittämällä huomiota etenkin sen estetiikkaan viittaaviin merkityksiin ja soveltamalla niitä poliittiseen edustamisen tapahtumaan saadaan edustamisesta mielenkiintoinen ja kirjaimellisesti kuvaava näkemys, jossa se saa pääasiallisen merkityksen ehdokkaan/edustajan maailman kuvaamisen tapahtumana.

Taideteosten voi ajatella esittävän kuvauksia todellisuudesta. Karkeasti jaoteltuna ne tehdään joko vastaamaan todellisuutta tai korvaamaan se. Jälkimmäinen lähestymistapa pyrkii kuvaamaan kohteensa uudelleen ja tekemään sen läsnä olevaksi, kun taas edellinen saa motiivinsa oletuksesta, että maailmasta on esitettävissä ajantasainen, oikea kuvaus, joka vastaa todellisuuden tilaa. Samaan tapaan poliittisen todellisuuden representointi on

Tämän fyysinen valta (väkivalta) on sidottu edustukselliseen demokratiaan siten, että sen toiminta on sidoksissa voimassa olevaan lainsäädäntöön. Väkivaltakoneisto on viime kädessä suojaamassa lainsäädännön ja yhteiskunnallisten valtasuhteiden vallitsevan tilanteen kunnioittamista.

¹⁸To represent (*eng.*): **1** edustaa, olla edustaja. **2** edustaa, vastata. **3** esittää, merkitä, symbol[is]oida. **4** havainnollistaa, esittää. **5** kuvata, kuvailla. **6** ilmaista, esittää. **7** väittää.

olemuksellisesti esteettistä toimintaa. (Ankersmit 2002, 2 & 108-110.) Se tarkoittaa käsitykseni mukaan sitä, että poliitikot tai muut poliittisen piirissä toimivat ihmiset esittävät maailmasta erilaisia kuvauksia, jotka painottavat todellisuuden eri puolia. He representoivat sitä kielellisesti erilaisiksi kuvauksiksi, joiden avulla he pyrkivät vaikuttamaan muiden ihmisten käsityksiin maailman järjestymisestä. Poliittisen todellisuuden kuvaamisen tapahtuma on aina samaan aikaan väite, arvottava kielellinen teko ja kannanotto asioiden tilasta. Kuvataiteen termein ilmaistuna se on maailman asettamista perspektiiviin: sen värien, mittasuhteiden ja olennaisten piirteiden valitsemista. Samaa analogiaa jatkaen edustuksellisen demokratian poliittista julkisuutta voi pitää näyttelynä, jossa on esillä erilaisia representaatioita, joille äänestäjät osoittavat hyväksyntänsä tai paheksuntansa vaalilipukkeen pudottamisen kautta.¹⁹

Edustuksellisuuden toiminnan kannalta erilaisten todellisuuden representaatioiden olemassaolo on ensiarvoisen tärkeää. Jotta valitsija tai äänestäjä voisi verrata omia näkemyksiään ja käsityksiään maailmasta ”tilapäispoliitikkona”²⁰ etenkin vaalien aikaan tarjolla olevien ehdokkaiden maailmaa tulkitseviin kuvauksiin, on tällaisia kuvauksia oltava tarjolla. Edustuksellinen demokratia toteutuu ainoastaan kun voidaan sanoa, että äänestäjät tunnistavat ja tunnustavat ehdokkaiden representaatiot siinä määrin omaa maailmaansa kuvaaviksi, että luottavat ja uskovat äänestämisen ja poliittisen toiminnan mielekkyyteen. Vaalit ovat sekä edustuksellisen demokratian toiminnan hyväksyttävyyttä että harjoitetun politiikan onnistumista mittaava tapahtuma. Vaalien aikana tulevaisuus on konkreettisesti avoin ja altis määrittelyille ja esityksille, joiden valikoimasta äänestäjät poimivat omansa. Max Weberin sanoin:

”We are all ‘occasional’ politicians when we post our ballot slips or express our will in some similar way, such as voicing approval or protest at a ‘political’ meeting, making a ‘political’ speech and so on, and for many people this is the entire extent of their involvement in politics.” (Weber 1994, 316; katso myös Palonen 2002, 134.)

¹⁹ ”Politiikka on teatteria.” ”Poliitikot ovat luonnanäyttelijöitä.” Humoristisista ja pejoratiivisista konnotaatioistaan huolimatta estetiikan sanaston käyttäminen kuvaamaan politiikan tapahtumaa paljastaa siitä (ainakin Ankersmitin representaatiokonseption valossa) oleellisia piirteitä. Äänestäjän rooli on enimmänsä aikaa katsojan (spectator) rooli ja poliittinen julkisuus on näyttämö, joka erottaa katsojan ja toimijan toisistaan. Ohjaajan nimeäminen on jo vaikeampaa, käsikirjoittajasta puhumattakaan, mutta demokratiassa kansan tahdon toteutumisen suunta osoittaa allekirjoittaneisiin.

²⁰ Tilapäispoliitikko –termin käytöstä, katso esim. Palonen 1997, 271.

Ankersmitin ja Weberin sanastoja yhdistellen voisi sanoa, että vaalit ovat tapahtuma, jossa äänestäjät ovat hetken aikaa ”tilapäispoliitikkoja”, vallan hallitsijoita. Niiden aikana äänestäjät tarkastelevat ehdokkaiden luomia maailman representaatioita omiaan vasten, ja pyrkivät valitsemaan niistä sellaisen, joka parhaiten vastaa heidän omia käsityksiään. Valintatilanne on tulevaisuusorientoitunut ja vaatii valitsijan kuvittelemaan jonkinlaisen vielä toteutumattoman maailman omista lähtökohdistaan käsin. Hänen täytyy asettua tilapäisesti poliitikon asemaan ja kuvitella millaisessa maailmassa hän haluaa elää ja verrata kyseistä maailman kuvaa ehdokkaiden representaatioita vasten. Tässä mielessä politiikka vaalien aikana käytävänä vallan määrittelyn prosessina on mahdollisen taidetta selkeimmillään: asettaessaan sekä edustajaehdokkaan (kuvaaja), edustettavan (maailma kuvitettuna ja kuviteltuna ajassa) sekä valitsijan (kuvan ”osuvuuden” päättäjä vaalitulanteessa) käymään keskustelua keskenään vaalit tekevät äänestäjistä ja ehdokkaista taiteilijoita, joiden tehtävänä on hahmottaa (maalata) tulevaisuus nykyhetkessä kielen välityksellä.

Edustuksellisen demokratian kannalta edellinen on tärkeää, koska ilman poliittista edustuksellisuutta (todellisuuden erilaisia representaatioita) poliittisella todellisuudella (edustetulla) ei olisi kasvoja tai värejä (Ankersmit 2002, 115). Tällä olisi vakavia seurauksia edustukselliselle demokratialle:

”Without representation there is no represented – and without political representation there is no nation as a truly political entity.”

”Political reality only comes into being after the nation has unfolded itself in a represented and in a representation representing the represented. Without representation, no democratic politics.” (Ankersmit 2002, 115.)

Edustuksellisen demokratian uskottavuuden ja legitimitetin säilymiselle on välttämätöntä että edustetusta (maailmasta, poliittisesta todellisuudesta jne.) on olemassa tarpeeksi kuvauksia, jotta pluralistinen kansalaisten joukko kokisi edustajan valitsemisprosessin mielekkääksi. Äänestäjien mielenkiinnon väheneminen poliittiseen osallistumiseen ja uskon puute suhteessa vaikutusmahdollisuuksiin on luultavasti yksi merkki siitä, että maailman poliittiset representaatiot ovat lähentyneet liikaa toisiaan. Poliittisen todellisuuden kieli on yhdenmukaistuessaan ja muuttuessaan asiantuntijakieleksi kadottanut erotteluja tekevän voimansa, jolloin todellisuus näyttäytyy välttämättömänä ja vaihtoehdottomana, *mahdollisuudettomuuden* alueena. Kyseisestä tendenssistä on

osoituksena esimerkiksi puolueiden siirtyminen kohti poliittista keskustaa aatteellisen epämääräisyyden hinnalla, vasemmisto – oikeisto -jaottelun poliittisen kuvaus- ja aktivoimisvoiman väheneminen, politiikan henkilöityminen sekä ihmisten passivoituminen politiikan kuluttajiksi ja vaaliurnapolitiikoiksi.

Puoluepoliittisten erojen kaventuminen, varovaiset vaalipuheet ja yhdenmukaiset representaatiot eivät välttämättä ole poliittisen alueen (*sphere of politics*) kannalta ongelmia. Jos ihmiset ovat aidosti lähtymässä toisiaan ja tyytyväisiä konsensuspolitiikkaan ja asioiden ”vallitsevaan tilaan”, niin silloin edellä mainittuja ilmiöitä voi tarkastella demokratian näkökulmasta poliittisen alueen hyväksyttävänä kuvauksina ja asiantiloina. Mutta jos politiikka näyttyy ihmisille ja äänestäjille toimintana, joka on tietynlaista ja samanlaisena jatkuvaa heidän mielipiteistään *huolimatta* tai *niiden vastaisesti*, on edustuksellisen demokratian uskottavuus ja toiminta vaarassa. Silloin sen perustava, legitimizeettiä luova kansa – edustaja – valta -yhteys ei toteudu ja äänestysprosessi näyttyy turhana ja vailla todellisia seurauksia ja merkitystä. Kyseinen tilanne uhkaa koko edustuksellisen demokratian mieltä, joka on nimenomaan edustussuhteen toimivuus ja herkkyys verrattuna äänestäjien arvostuksiin ja käsityksiin.

Edustuksellisen demokratian toimivuutta voi siis tarkastella ensi sijassa sen kautta, kuinka hyvin se onnistuu välittämään kansalaisten poliittisia näkemyksiä ja preferenssejä konkreettiseksi sosiaalseksi todellisuudeksi ja toiminnaksi, vallan käytöksi eduskunnan kautta ja valtion nimissä, mutta tälle toiminnalle on vaikea antaa mitään muuta mittaria tai kriteeriä kuin vaalien kautta tapahtuva legitimaatio- ja valintaprosessi. Nimittäin sillä hetkellä kuin vaalien lopullinen tulos on vahvistettu, siirtyy äänestäjä takaisin yksityisen kansalaisen rooliin seuraaviin vaaleihin asti ja valituksi tulleet ehdokkaat siirtyvät eduskuntaan edustamaan kuviteltua äänestäjäkuntaa, joka vaalisalaisuuden vuoksi on periaatteessa nimettävissä kaikkien äänestäjien joukoksi, kansaksi. Vaalisalaisuus takaa sen, ettei edustajalla ole tarkkaa tietoa äänestäjistään, joten hän joutuu kuvittelemaan edustamansa äänestäjäkokonaisuuden kokoonpanon, halut ja arvostukset. Sen voi ajatella toimivan politiikan ”tietämättömyyden verhona”, joka sekä vastuullistaa että vapauttaa edustajan toimintaan. Vastuu tulee siitä että hän edustaa ihmisiä, jotka ovat antaneet edustajalle luottamuksensa, mutta joiden henkilöllisyys on samaan aikaan tuntematon. Edustajan voi ajatella tekevän päätöksiä ja linjauksia tietyssä mielessä heidän edustajanaan, edusmiehenään tai puolestapuhujanaan, jolloin hän joutuu kuvittelemaan

äänestäjäkunnan tarpeet ja intressit hiukan samaan tapaan kuin Rawlsin tietämättömyyden verho -kuvaus antaa ymmärtää. Toisaalta asian voi kääntää myös toisinpäin. Edustajan toimintavapaus, riippumaton mandaatti, tulee siitä, etteivät äänestäjät valitse itseään eduskuntaan, vaan itselleen edustajan, joka saa vapaan mandaatin toiminnalleen nimenomaan vaalisalaisuuden ja edustuksellisuuden idean kautta.²¹ Kenelläkään ei ole oikeutta tahi mahdollisuutta esittää edustajalle legitiimejä vaatimuksia noudatettavasta politiikasta, koska vaalisalaisuus katkaisee edustajan ja äänestäjän välisen suhteen, ja toisaalta edustaja täytyy ymmärtää yksityishenkilönä, joka esittää oman visionsa maailmasta.

Kansanedustajan toiminnan ymmärtämiseksi edustuksellisuuden liittäminen esteettiseen näkökulmaan tuo retoriikan rinnalle toisen, sitä tukevan teoreettisen perspektiivin. Kun retoriikka pyrkii vastaamaan lähinnä kysymykseen, mitkä ovat vakuuttavan puheen, argumentoinnin ja esiintymisen edellytykset ja vaatimukset jossakin ympäristössä, on representaation käsite sovellettavissa paremmin sisältöjen tutkimiseen. Sen avulla voidaan eduskunnan tekstejä tarkastella maailman kuvauksina, jotka tehdään kielen välityksellä läsnä oleviksi. Se auttaa näkemään edustajan suorittaman tiettyyn poliittiseen kysymykseen liittyvän kielellisen kuvauksen kyseisen kysymyksen kannalta relevanttien asioiden määritelmänä, joka rajaa ja käsitteellistää kysymyksen tarkastelun ja sikäli myös tyypistää ratkaisu-, vastaus- ja toimintamahdollisuudet johonkin näkökulmaan. Representaatio eduskunnan kontekstissa on esitys, väite ja arvostelma todellisuuden rakennusosista ja niiden välisistä suhteista, ja sen tarkoitus on rajata aihepiirin mahdolliset käsittelyn ja ratkaisun tavat edustajan motiivien, intressien ja näkemysten mukaisesti. Jotta kyseisellä representaatiolla olisi vaikutusta, kantavuutta sekä mahdollisuuksia tulla noteeratuksi päätöksentekoprosessissa, tulee sen tehdä vaikutus ja näyttäytyä uskottavana yleisön tai muiden päätöksentekijöiden silmissä.

²¹ Eräs mielenkiintoisimmista edustuksellisen äänestysprosessin muutoksista olisi vaalisalaisuuden poistaminen. (ks. esim. Mill, 1876, ch X ja Buchstein 2002) Ajatuksena on, että äänestyspäätökset politisoituisivat myös yksityisen piirin ja yhteiskunnan tasolla ja kansalaisten välinen poliittislähtöinen kanssakäyminen vilkastuisi. Äänestysprosessi siirtyisi poliittisen julkisuuden piiriin ja pakottaisi myös äänestäjät perustelemaan kantansa tarkemmin samaan tapaan kuin esimerkiksi nimellä varustetuissa mielipidekirjoituksessa. Tällaisessa järjestelyssä äänestäjien asema ”tilapäispoliitikkoina” toki korostuisi, mutta järjestelyn vaarana olisi edustajien imperatiivisen mandaatin menetyksensä ja sitä kautta toimintamahdollisuuksien kaventuminen ja ”väärin ratkaisujen” varominen. Lisäksi erilaiset painostuksen sekä äänestystiedon hyväksikäytön muodot olisivat todennäköisiä kuten myös äänestäjien siirtyminen entistä lähemmäs mahdollisimman neutraaleja poliittisia kantoja sosiaalisen erottautumisen pelosta.

3.3. Eduskunta puheelle perustuvana kommunikaatiotilana

Jos kohta edustajat esittävätkin eduskunnassa representaatioita maailmasta, ei se vielä auta selittämään, mitä poliittinen toiminta eduskunnan kontekstissa tarkoittaa. Vaikka kaikki edustajat kuinka representoisivat maailmaa, minkä he toki tekevät, ei vielä tapahtuisi mitään. Mikäli halutaan ymmärtää, miten ratkaisut ja poliittiset päätökset eduskunnassa muodostuvat, on tarkasteltava eduskunnan sisäisten sääntöjen merkitystä asioiden ja ehdotusten läpiviemiselle ja kansanedustajan mahdollisuuksia toimia kyseisten sääntöjen rajoissa. Eduskunnan proseduurit ovat olennainen osa kansanedustajan toimintaympäristöä ja niillä on todellinen merkitys myös demokratian toteutumisen kannalta; ne ovat edesauttamassa pluralismin kunnioittamista ja toteutumista.

Edustuksellisen demokratian peruseriaate politiikan käytännöllisessä tekemisessä on vuorovaikutus kielen välityksellä, mikä parlamenteissa tarkoittaa kommunikointia puhumalla. Tämän periaatteen toteutumista edesautetaan lainsäädännön kautta, mikä näkyy etenkin eduskunnan proseduureissa ja työjärjestyksessä sekä koko instituution tärkeimmässä ”huoneessa” – istuntosalissa. Myös erinäiset kansanedustajien toimintaa ja asemaa säätelevät säännöt mm. rajoittamaton puhevapaus ja imperatiivisen mandaatin kieltä ilmaisevat eduskunnan – ja parlamentarismien yleisemmin – perustavaa järkeä, joka on keskusteleminen ja vaikuttaminen päätöksiin puhumalla asioiden puolesta ja niitä vastaan. Miten tämä eduskunnalle ominainen asioiden käsittelyn tapa sitten tarkemmin ilmenee edellä mainituissa tapauksissa?

Valtiopäiväjärjestys ja hallitusmuoto (nykyään PL & TJ) määräävät tarkasti edustajien toimintatavat eduskunnan sisällä. Muotoseikkojen tarkka määrittely ja noudattaminen on turvaamassa sekä instituution jatkuvuutta että toiminnan avoimuutta. Eduskunnan prosessien tarkka säätely pyrkii takaamaan toimintamahdollisuuksien tasapuolisuuden siten, että kaikilla edustajilla olisi selkeä käsitys asioiden etenemisestä eduskunnassa sekä mahdollisuus vaikuttaa tapahtumien ja päätösten sisältöön. Ennen kaikkea eduskunnan proseduurien tarkoitus on siis edesauttaa refleksiivisyyden toteutumista. Se tarkoittaa käsiteltävien asioiden legitimoimista siten, että ennen keskustelun ja käsittelyn lukitsemista ratkaisevalla äänestyksellä mahdollisimman moni tai kaikki halukkaat edustajat olisivat ehtineet perehtyä asiaan ja vaikuttaa päätöksen muodostamiseen. Tällä pyritään

varmistamaan mahdollisimman laaja mielipiteiden kirjo ja kannanottojen moninaisuus sekä se, että edustajat ehtivät muodostaa kantansa huolellisesti ja asemoida itsensä retorisesti ja tiedollisesti edessä olevia keskusteluja varten.

Eduskunnan proseduaaliset käytännöt eivät suuremmin poikkea muiden maiden parlamentaarisen toiminnan järjestelyistä. Vaikka muotoseikoissa ja tavoissa onkin huomattavia eroja verrattuna esimerkiksi Iso-Britannian Westminsterissä käytettyyn *Standing Order* -ohjeistoon²² tai Yhdysvalloissa jo 1800-luvulta käytössä olleeseen deliberatiivisten kokousten ohjekirjaan, *Robert's Rule of Orderiin*, ovat niiden pääasialliset peruslähtökohdat ja sisällöt samat. Kaikissa säädetään aloitteiden ja kysymysten esittämisen ehdoista sekä niiden käsittelyn kulusta, debatin säännöistä, puheenvuorojen jakamisesta, puheenjohtajan oikeuksista ja niin edelleen. Niiden tehtävänä on edesauttaa deliberatiivista kokousta suorittamaan sille osoitettua tehtävää, parlamenttien tapauksessa lainsäädäntää. Kuten Robert (1876, 4) aiheellisesti huomauttaa, on säännösten olemassaolo sinällään tärkeämpi tekijä toiminnan tasapuolisuuden kannalta kuin sen sisältö:

"Whether these forms be in all cases the most rational or not is really not of so great importance. It is much more material that there should be a rule to go by, than what that rule is, that there may be a uniformity of proceeding in business, not subject to the caprice of the chairman, or captiousness of the members. It is very material that order, decency and regularity be preserved in a dignified public body." (Robert 1876, 4.)

Parlamentaarinen proseduaalinen koodisto ei siis ole mikä hyvänsä formaali rituaali, vaan suorastaan edellytys deliberaation toteutumiselle. Se on säännöstö, joka on kehittynyt turvaamaan keskustelun edellytykset ja mahdollisuudet, ja kaikkien parlamentaaristen järjestelyjen ja normien voidaan sanoa saavan merkityksensä suhteessa keskusteluun ja avoimuuden toteutumiseen (Schmitt 1985, 3). Säännöt ovat takaamassa parlamentin jäsenten tasapuoliset mahdollisuudet osallistua keskusteluun ja asian käsittelyyn sen eri vaiheissa. Ne vähentävät poliittisen toiminnan arvaamattomuutta ja satunnaisuuksien vaikutusta päätöksenmuodostusprosessissa. Formalismin ja prosessin ensisijaisuuden tunnustaminen tarkoittaa sen tunnustamista, ettei mikään asia ole niin tärkeä, että se voisi ohittaa parlamentaariset menettelytavat ja samalla vastapuolen mahdollisuudet tutustua ja vaikuttaa esillä olevaan kysymykseen.

²² *Standing Orderissa* näkyy brittiläisen parlamentarismen pitkät perinteet. Kuriositeettina todettakoon, että siinä mainitaan (43. & 44.) mm. henkilö (*serjeant at arms*), jonka tehtävänä on pitää järjestystä ja turvallisuutta yllä alahuoneessa ja poistaa mahdolliset rettelöitsijät. Hän on samalla ainoa, jolla on lupa kantaa siellä miekkaa. Nykyään rooli on luonnollisesti seremoniallinen.

Esimerkkeinä puheen ensisijaisuuden tunnustamiselle eduskunnan säännöstoissä voidaan pitää esimerkiksi imperatiivisen mandaatin kieltoa, rajoittamatonta puheoikeutta sekä sitä, ettei edustajien kannanottojen sisällöstä anneta määräyksiä. Käskevän toimeksiannon kiellolla pyritään estämään eduskunnan ulkopuolisten toimijoiden vaikutus päätöksentekoon: se on turvaamassa edustajan toimintavapautta. Lisäksi sitä voidaan tulkita sitä kautta, että se on myös osa parlamentaarisen ”reilun pelin” sääntöjä. Se luo sellaisen odotusarvon edustajien väliseen kanssakäymiseen, jonka mukaan heidän esittämänsä kannanotot todella ovat heidän omiaan. Imperatiivinen mandaatti luo edustajien välille yksilöllisille edesottamuksille perustuvan luottamuksen ja vastuun piirin, mikä on edesauttamassa ”aidon” keskustelun toteutumista. Sen periaatteellinen tarkoitus on rauhoittaa eduskunta sellaiseksi tilaksi, jossa ”sana on sanaa vastaan”, eikä jonkun kolmannen sana jonkun kolmannen sanaa vastaan. Sitä voi pitää puhetilän syntymisen kannalta välttämättömänä sääntönä.

Rajoittamaton puheoikeus ja sisällöllisten määräysten puuttuminen²³ ovat keskustelun edellytysten turvaajina selkeämpiä. Niillä taataan kaikenlaisten näkökulmien esilletuomisen mahdollisuus sekä se, että jokaisella edustajalla on mahdollisuus tuoda näkökulmansa keskustelussa esille. Sitä ei voi keskeyttää ennen kuin kaikki halukkaat ovat saaneet ilmaistua mielipiteensä puheen välityksellä. Kyseisiä säännöksiä voi tarkastella konsensuaalista deliberaation teoriaa vasten siten, että niiden kautta ja ainoastaan ne tunnustamalla on mahdollista saavuttaa keskustelussa ”kaikkien hyväksymä lopputulos”. Jos pluralismin tunnustaminen on demokratian *status quo*, kuten aiemmin esitin, niin parlamentaarisen proseduurin mukaan toimiminen on kyseisen periaatteen laajennus päätöksenteon hyväksyttävyyden takaamiseksi. Siten proseduurin tunnustaminen on edustuksellisissa demokratioissa pluralismin toteutumisen välttämätön ehto.

Kuten edellisistä esimerkeistä käy ilmi, on edustajien puheoikeus visusti turvattu lainsäädännön keinoin. Lisäksi eduskunnan proseduaalinen ja sisäinen muoto on rakennettu sellaiseksi, että edustajat joutuvat ja pääsevät tekemisiin toistensa kanssa, mikä

²³ Ainoana kannanottojen sisältöä rajoittavana määräyksenä voidaan pitää vaatimusta, jonka mukaan edustaja on velvollinen noudattamaan työssään oikeutta ja totuutta. (VJ, 11§) On kuitenkin vaikea kuvitella kenenkään lähtevän kyseenalaistamaan edustajan *työn lainmukaisuutta* kyseenalaistamalla hänen väitteensä todenmukaisuus, mutta muuten totuus kuuluu jokaisen edustajan sanavarantoon, kuten myös muiden edustajien totuuden käsitteen käytön haastaminen.

tarkoittaa konkreettisia keskustelutilanteita niin valiokunnissa kuin istuntosalissakin. Näiden tilanteiden myötä etenkin monipuoluejärjestelmässä syntyy välttämättömyys vastapuolen argumenttien huomioimiseen, koska määräenemmistöjen muodostaminen ei ole oman puolueen voimin mahdollista. Tämä pakottaa edustajat yhteistyöhön toistensa kanssa ja luomaan välillä odottamattomiakin liittoumia. Vaikka tällaisen kompromissisuuntautuneen järjestelmän haittapuolena olisikin suurempien ideologisten erojen laimentuminen, voi sen hyvänä puolena pitää nimenomaan yhteistyön mahdollistavaa puhetilaa ja pluralistisille näkemyksille avointa muotoa. Keskustelu toimii koko poliittista järjestelmää vakauttavana voimana. Se ei tietenkään tarkoita sitä, ettei eduskunnassa olisi poikkeavia kantoja ja näkökulmia erilaisiin poliittisiin ongelmiin – päinvastoin. Puolesta ja vastaan puhuminen on oleellinen osa parlamentarismien ideaa, joten erilaisten näkökulmien esittäminen on välttämätöntä sen toimivuudelle ja koko päätöksentekomuodon mielekkyydelle.

Puolesta ja vastaan puhumista sekä julkista harkintaa voidaan siis pitää parlamentaaristen järjestelmien tärkeimpänä piirteenä, kuten deliberatiivisissa demokriateorioissa on tapana. (Setälä 2003, 14) Jos väitteen kääntää hieman toisinpäin, voidaan parlamentaarinen politiikka nähdä puolesta ja vastaan puhumisen retorisen tyylin institutionalisoitumana (Palonen 2005b, 6). Kyseisen näkökulman muutoksen kautta parlamentaarinen proseduuri aukeaa toimintatilaksi, jossa edustajan on mahdollista käyttää sen tarjoamia mahdollisuuksia asiansa ajamiseen. Koska parlamentarismissa on kysymys kollektiivisesta päätöksenteosta siinä merkityksessä, että eri toimijat pääsevät vaikuttamaan sen muodostamiseen, on aiheellista kysyä, mitkä sellaisen vaikuttamisen mahdollisuudet ja keinot ovat?

Kuten olen jo aiemmin huomauttanut, voidaan proseduureja pitää edustajan toimintaa rajoittavana säännöstönä, mutta myös resurssina. Täysistuntokeskustelut ja valiokuntien kokoukset ja ylimalkaan koko eduskunnan muoto ohjaavat edustajat yhteisiin tiloihin, *vastakkain* toistensa kanssa, ja nämä vastakkain olemisen tapahtumat ovat edustajille tilaisuuksia suostutella muita edustajia kannalleen *tai* muuttaa omaa mielipidettä. Erityisesti täysistuntokeskusteluilla ja niistä lakiehdotusten käsittelyllä on tässä suhteessa erityinen asema, koska paikalla ovat ainakin teoriassa kaikki edustajat samanaikaisesti. Lisäksi lainsäätämisen prosessin aikana edustajilla on vähintään kolme mahdollisuutta vaikuttaa lain sisältöön argumentoimalla sen puolesta tai sitä vastaan. Siten proseduurit

muodostavat edustajan politiikan tekemisen välineet, keinovalikoiman asiansa ajamiseen, ja taitavana poliitikkona voidaan pitää henkilönä, joka tuntee niiden tarjoamat politikointimahdollisuudet ja osaa käyttää niitä luovasti ja täysimääräisesti hyväkseen. Kun proseduurin tuntemukseen yhdistää sen olettamuksen, että eduskunta on puolesta ja vastaan puhumisen paikka, voidaan osaavalle poliittiselle toiminnalle eduskunnan kontekstissa antaa sellainen määritelmä, joka painottaa proseduurin tuntemuksen lisäksi edustajan kykyä vaikuttaa puhumalla hyväksyttävän ja ”todellisen” rajoihin – retorista kykyä.

Parlamentarismien historiassa politiikan taito on yhdistetty usein puhetaitoon, *ars rhetoricaan*. Se on ymmärrettävissä sitä vasten, ettei muita politiikan tekemisen tapoja ollut olemassa, vaan ainoa tapa vaikuttaa muodostettaviin päätöksiin oli puhua muut puolelleen – joko julkisesti tai salassa. Nykyään tilanne on tietenkin huomattavasti monimutkaisempi, eikä parlamenttien tekstejä ole mielekästä tutkia kaunopuheisuuden (*eloquence*) näkökulmasta, kuten vielä 1900-luvun alkupuolella oli tapana (esim. Curzon 1913 & Gladstone 1953 (1. esitys 1936)). Latinankielisiä lainauksia vilisevän puheenparren sekä klassisen sivistyksen ja retorisen koulutuksen luoman kollektiivisen eetoksen aika on auttamatta ohi. Sen sijaan retorinen perspektiivi suostuttelun ja vaikutusten aikaansaamisena, taitona, jolla yritetään vaikuttaa muiden näkemyksiin ja asioiden käsitteellistämisen tapaan, on nähdäkseni edelleen välttämätön, mikäli halutaan ymmärtää poliitikkojen toimintaa ja kieltä - ja ennen kaikkea kieltä toimintana. Vaikka sosiaalinen ja kulttuurinen toimintaympäristö on muuttunut verrattuna esimerkiksi 1800-luvun Britanniaan, ja parlamentin jäsenten yhteinen tieto- ja sivistyspohja on murentunut, on parlamenttien tutkiminen retorisesta perspektiivistä aina ajankohtaista. Sen avulla poliitikkojen toiminnasta saadaan dynaamisempi kuva ja politiikan kieli aukeaa välineenä, keinona vaikuttaa asioiden kulkuun ja päätöksiin.

Käsillä olevan työn kohdalla parlamentaarisen keskustelun ja asiakirjojen retorisen puolen painottaminen tarkoittaa sen tutkimista, *miten* edustajat puhuessaan ja kirjoittaessaan argumentoivat ja suostuttelevat, vaikuttavat yleisöön ja käyttävät parlamentaaristen proseduurien muodostamaa toimintatilaa ja kielen mahdollisuuksia hyväkseen. Koska kyseessä on tiettyyn teemaan ja paikkaan sitoutunut keskustelu, tutkin aineistoa ennen kaikkea käsitteellisestä perspektiivistä. Se tarkoittaa aineiston lukemista siten, että etsin keskustelijoiden ilmaisuista käsitteiden avulla ja niiden käytön kautta jakolinjoja, joiden

mukaan keskustelijoiden asennoituminen pakolaisuuteen ja jakautuminen sen eri puolille olisi jäljitettävissä.

Lähestymistapaa voi pitää myös *in utramque partem* –periaatteen ohjaamana tulkintana. Tutkin, millaisia keinoja keskustelijat/edustajat käyttävät asettuessaan pakolaiskysymyksessä joko pakolaisuuden kannattajiksi tai vastustajiksi. Lisäksi selvitän, millaisiin perustelukokonaisuuksiin, ideologisiin sitoumuksiin ja eettisiin näkökulmiin keskustelijat kiinnittyvät, ja miten eduskunnan institutionaalisen aseman kannalta olennaisia käsitteitä sovelletaan erilaisten positioiden määrittelyyn ja legitimointiin. Pakolaiskeskustelussa ennen kaikkea Suomen, kansan ja pakolaisuuden määrittely on edustajien välisen uudelleen kuvauksen kohteena. Niiden kautta ja niitä käyttämällä edustajat pyrkivät vaikuttamaan muiden osallistujien mielipiteisiin ja käsityksiin asiasta. Ne ovat pakolaiskeskustelun selkeimmät retoriset pisteet/paikat, joiden määrittelystä käydään kamppailua.

4. PAKOLAISUUS EDUSKUNNAN ASIAKIRJOISSA

4.1. Aineiston valinta ja koostumus

Eduskunnan valtiopäiväasiakirjoihin on dokumentoitu kattavasti eduskunnan toiminta jokaisilta valtiopäiviltä. Painetut asiakirjat pitävät sisällään täysistuntojen pöytäkirjat keskusteluineen ja käsittelyvaiheineen, eduskunta-aloitteet, kysymykset, hallituksen esitykset ja selonteot sekä valiokuntien mietinnöt ja lausunnot (TJ, 71§).²⁴ Lisäksi eduskunnan tuottamista teksteistä on saatavilla valiokuntien pöytäkirjat ja valiokuntien asian käsittelyä varten saamat ja valmistamat asiakirjat. Ne ovat pääsääntöisesti julkisia, mutta julkisuudesta voi kuitenkin poiketa eduskunnan työjärjestyksessä eriteltyjen perusteiden nojalla. (TJ, 43§.) Asiakirjojen kattava julkaisu toteuttaa demokratian ja eduskunnan toiminnalle elintärkeitä julkisuus- ja läpinäkyvyysperiaatteita. Ne ovat kenen tahansa saatavilla ja luettavissa ja niiden avulla on mahdollista tarkastella eduskunnan ja edustajien toimintaa erilaisista perspektiiveistä. Julkisuusperiaate toimii myös toiseen suuntaan. Asiakirjojen julkaisu vastuullistaa kansanedustajat nimenomaan sen vuoksi, että heidän toimintansa, sanomisensa ja aktiivisuutensa on asiakirjojen kautta todennettavissa.

Asiakirja-aineisto toimii korvaamattomana lähteenä politiikan tutkijoille, historioitsijoille, puheviestinnän tutkijoille ja niin edelleen. Tohdin väittää, että se muodostaa kattavimman ja tarkimmin taltioidun ja järjestellyn poliittisen historian aineiston, joka Suomessa on saatavilla. Ensimmäiset asiakirjakokoelmat ovat vuoden 1809 säätyvaltiopäiviltä, ja niiden julkaiseminen on ollut katkeamatonta ainakin vuodesta 1907 lähtien. Eduskunnan asiakirjojen avulla valtion historiaa on mahdollista tarkastella huomattavasti monipuolisemmin kuin niin kutsutussa voittajien historiassa on tapana. Eduskunnan asiakirjojen pohjalta politiikka välittyy toimintana, jota voi tutkia esimerkiksi puolueiden, edustajien, hallituksen, opposition, naisten, miesten, erilaisten asiakysymysten ja eduskunnan sisäisen muutoksen kannalta. Perinteisen valtiollisen historian tilalle aineistosta on luettavissa lukematon määrä ”mikrohistorioita” tai osapolitiikkoja, tarkasti kohdennettuja, toimijoiden ja aihepiirin mukaan rajattuja ilmiöitä. Erityisen hyvin

²⁴ Lisäksi valtiopäiväkirjoissa julkaistaan joukko muita asiakirjoja, joiden sisällöstä määrätään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä.

eduskunta-aineisto soveltuu politiikan tutkimiseen kielellisen vallankäytön, retoriikan perspektiivistä, koska eduskunnassa puhutaan paljon ja tuotetaan tästä puheesta ja kommunikaatiosta tarkasti dokumentoituja painotuotteita. Sen lisäksi retoriikkaa voidaan pitää parlamentarismiin proseduurin kautta sisäänrakennettuna periaatteena. Parlamentit ovat retorisen deliberoinnin, puolesta ja vastaan puhumisen paikkoja.

Oman työni aineisto muodostuu eduskunnan pakolaisuutta käsittelevistä asiakirjoista vuosien 1968–1994 ajalta. Se on koottu valtiopäiväasiakirjojen yhteydessä vuosittain julkaistavaa asiahakemistoa ja eduskunnan elektronista asia- ja asiakirjahakua hyväksi käyttäen. Etsin hakemistoista asiakirjat, joihin viitattiin sanoilla pakolainen tai turvapaikanhakija tai niiden johdannaisilla kuten pakolaisapu ja turvapaikkaoikeus. Budjettikeskusteluja en sisällyttänyt aineistooni, koska niiden sisältöjä ei ole tematisoitu aihepiirien mukaan edellä mainituissa hakemistoissa. Pakolaisuussanaston esiin nostamien asiakirjojen lisäksi valitsin aineistooni myös ajanjaksolla säädetyt ulkomaalaislait käsittelyprosesseineen, koska niiden yhteydessä asetettiin oikeutta, joka koskee myös turvapaikanhakijoita ja pakolaisia. Aineiston määrä alkoi kuitenkin kasvaa kohtuuttomasti 90-luvulle tultaessa, joten jouduin harjoittamaan aineiston valinnassa harkintaa.

Lainsäätämisen prosessin yhteydessä syntyneet tekstit (täysistuntokeskustelut ja valiokuntien mietinnöt ja lausunnot) ja hallituksen esitykset sisältyvät aineistooni kokonaisuudessaan, kuten myös kansanedustajien esittämät suulliset kysymykset sekä ainoa välikysymys, valtioneuvoston selonteko ja lakialoite. Raha-asia-aloitteista, toivomusalotteista ja kirjallisista kysymyksistä valitsin vain osan, koska kyseisten asiakirjatyyppeiden sisällä toistuvat pitkälti samat aiheet. Lisäksi painotin aineistoa keskusteluihin ja kysymyksiin, koska ne ovat poleemisempia ja sikäli poliittisempia. Niissä on läsnä parlamentaarinen jännite puolesta ja vastaan puhumisena, mikä mahdollistaa aineiston tarkastelun retorisenä kamppailuna tai toisaalta dialogisena kanssakäymisenä. Niiden kautta välittyy parlamentarismien ydin: erilaisista perspektiiveistä esitettyjen kielellisten representaatioiden välillä käytävä debatti maailman määrittelyn vallasta.

Aineistoni ajallinen rajaus vuosien 1968–1994 välille saa perustelunsa kansainvälisistä sopimuksista. Geneven pakolaissopimukseen liittymisen myötä vuonna 1968 Suomen valtio sitoutui ainakin periaatteessa toteuttamaan sopimuksen ehtoja, ja Suomelle alkoi muodostua tunnistettava pakolaispoliittinen linja. Pakolaisuudesta tuli kysymys, jota

alettiin käsitellä politiikan piirissä. EU:n jäsenkirjan voimaantulo 1995 taas nähdäkseni lopetti rajaukseni sisään sulkeman, suvereenin pakolaispolitiikan aikakauden. Jäsenyyden myötä Suomi sitoutui noudattamaan pakolaispolitiikassaan EU -valtioiden yhteisiä linjauksia, jolloin Suomi samalla luopui oikeudestaan määrittellä sen sisällöstä yksinvaltaisesti so. suvereenisti. Pitkän ajallisen rajauksen tarkoitus on tuoda työlleni myös käsitehistoriallista perspektiiviä. Toivon rajauksen polarisoivan aineiston alku- ja loppupään tekstit siten, että pakolaisuuden yhteydessä käytetyn kielen kautta nousisi esiin erilaisia tapoja hahmottaa maailmaa. Pitkä aikaväli toimii toisin sanoen keinona etsiä aineistosta kielen ja ideologian muutoksia. Kyseisen muutoksen kulminaatiopisteeksi aineistoni kattamalla ajalla nousi vuosi 1989, jonka mukaan myös jaoin aineiston kahteen osaan.

Aineiston jakaminen vuoden 1989 perusteella on relevanttia, koska sitä voi pitää suomalaisen pakolaiskeskustelun ja -politiikan käännekohtana. Berliinin muurin murtumisen ja kylmän sodan päättymisen liikkeelle laskemat tapahtumat olivat pääasiallisena syynä turvapaikanhakijoiden määrän lisääntymiseen Suomessa ja Euroopassa ja siten myös pakolaiskysymyksen merkittävyyden kasvuun ja politisoitumiseen. Vaikka asettamani raja on kielellisen tai ideologisen muutoksen etsimisen suhteen välttämättä keinotekoinen, merkitsee vuosi 1989 kiistatta poliittisideologisen maailmanjärjestyksen murtumista ja poliittisen tilan aukeamista uusille määritelmille. Siten aineiston tekstejä ennen vuotta 1990 on mahdollista tarkastella pidättyvän ja realistisen ulkopolitiikan valossa. Se sai oikeutuksen ja muotoilun suhteessa kahtia jakaantuneeseen maailmaan, jossa Neuvostoliiton naapuruus oli ”maantieteellinen ja poliittinen tosiasia”. Vuosien 1990–1994 aineistossa sen sijaan on nähtävissä uuden maailmantilan aiheuttama hybris ja Suomen suuntautuminen Eurooppaan. Poliittisten pidäkkeiden poistuttua Suomea asemoitiin ja sijoitettiin retorisesti uudelleen: tulevaisuus oli avoin ja kuvauksille altis.

Eduskunnan asiakirjat ja toiminnan voi jakaa kahteen osaan sen mukaan, kuka tekstit on tuottanut ja miten. Asiakirja-aineistossa esiintyy kyseisen jaon mukaisesti sekä yksilöiden, kansanedustajien, että kollektiivien tuottamia tekstejä. Kansanedustajien työjärjestyksessä säädetyt työvälineet ovat kysymykset ja aloitteet ja lisäksi oikeus puhua täysistunnossa. Yksittäisen edustajan toiminta näkyy asiakirjoissa hänen tekeminsä kysymyksinä ja aloitteina sekä puheenvuoroina täysistuntojen pöytäkirjoissa. Lisäksi edustaja on voinut

jättää eriäviä mielipiteitä kollektiivien teksteihin, kuten valiokuntien lausuntoihin. Kollektiivien tuottamiksi teksteiksi kutsun asiakirjoja, joiden sisällöstä on päätetty useamman ihmisen toimesta, ja jotka ovat keskusteluprosessin tulosta. Tärkein eduskunnan tuottama kollektiivinen teksti on laki. Sen syntyminen laitetaan koko eduskunnan nimiin huolimatta mahdollisista sisällöllisistä erimielisyyksistä. Muita aineistossa esiintyviä eduskuntakollektiiveja ovat hallitus, valiokunnat ja valtioneuvosto ja näiden kollektiivien tuottamat tekstit ovat vastaavasti hallituksen esitys, valiokunnan mietintö/lausunto ja valtioneuvoston selonteko.

Koska kuvaan eduskunnan toimintaa retorisesta perspektiivistä, keskityn työssäni ennen kaikkea kansanedustajien tuottamien tekstien analysointiin. Niiden etuna on avoimempi kielenkäyttö, toimijaperspektiivin vahvempi läsnäolo sekä dialogisuuden ja kysymys-vastaus -mahdollisuuden läsnäolo tuottamistilanteessa. Etenkin suullisten kysymysten ja lakiesitysten käsittelyissä on aina läsnä yleisöä, jolle puhutaan. Täysistunnoissa puhuttuja tekstejä on mahdollista tulkita argumentoivana ja retorisena toimintana, jonka tarkoitus on vakuuttaa kuulijat edustajan esittämän representaation oikeellisuudesta. Kollektiivien tuottamat teksti sen sijaan ovat kieliasultaan formaaleja ja suljettuja, sisällöltään rajattuja ja passiivimuotoisia. Se johtuu yleensä siitä, että valiokuntien mietinnöt ja lausunnot ovat kannanottoja lakiesityksiin, jolloin niissä operoidaan jo ennalta tarkoin määriteltyjen käsitteiden avulla ja tavoitellaan mahdollisimman yksiselitteistä ilmaisua. Tässä tutkimuksessa kollektiivien tekstit toimivat lähinnä varsinaisten keskustelujen taustoittajina. Eduskunnan tärkeimmät keskustelut pohjautuvat lakiesityksiin ja selontekoihin, joten kollektiivien tuottamiin teksteihin tutustuminen oli välttämätöntä keskustelun kontekstin ja kulloinkin täysistunnossa käsiteltävänä olevan aihepiirin ymmärtämiseksi.

4.1.1. Keinovalikoima pakolaiskysymyksen yhteydessä

Kansanedustajien keinoista laittaa asioita vireille eduskunnassa määrättiin aineistoni kattamalla ajalla valtiopäiväjärjestyksessä (VJ). Siihen tehtiin useita muutoksia ja esittelen näitä muutoksia sikäli kun ne ovat vaikuttaneet konkreettisesti edustajien keinovalikoimiin tai jos proseduurien nimissä on tapahtunut muutoksia. Yleisellä tasolla tarkasteltuna proseduurien muutoksilla pyrittiin lisäämään eduskunnan ja hallituksen välistä

vuoropuhelua, eli tavoitteena oli parlamentarismien edistäminen. Etenkin 1980-luvun lopussa ja seuraavan vuosikymmenen alussa toteutetuilla uudistuksilla pyrittiin pääsemään irti täysistuntojen jähmeästä ilmapiiristä ja kaavamaisesta kulusta (Nousiainen 2006, 294). Kysymykset ja aloitteet muodostavat yksittäisen edustajan työvälineet ja esittelen seuraavassa niiden merkitystä eduskunnan kannalta yleisesti ja käyttöä pakolaiskysymyksen yhteydessä.

Edustaja voi tehdä **Kirjallisen kysymyksen** (KK) ministerin vastattavaksi tämän virka-alaan kuuluvasta asiasta. Sen kautta voi kritisoida hallituksen toimintaa, mutta koska sen muoto on kirjallinen ja siis formaali, ei ole odotettavaa, että kyseinen toiminta osoittautuisi kovinkaan hedelmälliseksi. Sen julkisuusarvo on myös sangen vähäinen, koska kysymysvastaus –proseduuri on mahdollista toimittaa ilman asian käsittelyä suullisesti täysistunnossa. Kysymys hukkuu helposti eduskunnan paperimyllyyn. Sen sijaan kirjallisen kysymyksen kautta on mahdollista hankkia spesifiä tietoa hallituksen ja valtion asioista ja käyttää sitä politikointiin. Kyseisen toiminnan malliesimerkki aineistossani on Sulo Aittoniemen kysymys turvapaikanhakijoista valtiolle vuodessa koituvista kustannuksista. Hän tiedusteli useampana vuotena peräkkäin sekä yksittäisen hakijan tuottamista vuosittaisista kustannuksista (KK 465/1990), että pakolaisten yhteiskunnalle aiheuttamista kokonaiskustannuksista (KK 614/1990) ja käytti kyseisiä tietoja myöhemmin aktiivisesti täysistunnossa puhuessaan. Siten kirjallista kysymystä voi välillisesti käyttää muun toiminnan tukena: valtioneuvoston vastaukseen on mahdollista vedota myöhemmin ja käyttää kysymyksen kautta saatua informaatiota omien tarkoituksien ajamiseen ja hallituksen kritisointiin.

Vuonna 1966 lisättiin hallituksen ja eduskunnan välisen vuoropuhelun elävöittämiseksi valtiopäiväjärjestykseen **Suullisia kysymyksiä** (SK) koskeva säännös (Hidén 2006, 98). Kysymyksen tuli olla lyhyt ja se *ei saanut* sisältää perusteluja tai arvostelevaa lausumaa! Siihen oli vastattava suullisesti ja ainoastaan kysyjällä oli oikeus tehdä vastauksen johdosta kaksi lyhyttä lisäkysymystä. (L 117/1966.) Vuonna 1987 yritettiin kyselyä joustavoittaa ja laajentaa mahdollisuutta keskustella sen yhteydessä. (Hidén, 2006, 98) Kysyjällä oli mahdollisuus käyttää vastauksen johdosta enintään kaksi kysymyksiä tai kommentointia sisältävää puheenvuoroa ja puhemies saattoi sallia muidenkin edustajien käyttää asiasta yhden puheenvuoron. (L 316/1987) Vuonna 1993 annettiin puhemiesneuvostolle laaja valtuus järjestää täysistunnossa keskusteluja, joissa edustajilla on oikeus tehdä suullisesti

lyhyitä kysymyksiä Valtioneuvoston jäsenille. Niin kutsuttu **suullinen kyselytunti** (SKT) korvasi vanhan suullisten kysymysten instituution. (Hidén 2006, 98.) Omassa aineistossani suullisia kysymyksiä käytettiin ennen kaikkea haastamaan hallituksen toimien lainvoimaisuus ja mielekkyys turvapaikkaratkaisuissa ja lainsäädännön tulkitsemisessa, mutta lisäksi kysymystä käytettiin tuomaan esille kansanedustajien omia ehdotuksia toimenpiteiksi tyyliin “mitä hallitus aikoo tehdä tehostaakseen...”, jolloin kysyjät käyttivät menettelyä omien agendojensa esittelyyn ja ajamiseen.

Vuonna 1989 yritettiin ajankohtaista poliittista keskustelua edelleen elävöittää luomalla eduskuntaan uusi keskustelufoorumi. **Kysymys valtioneuvostolle** (KVN) saattoi käsitellä valtioneuvoston toimialaan kuuluvaa valtakunnan hallintoa tai sen suhteita ulkovaltoihin koskevaa asiaa. Puhemiehen valta kyseisissä kysymyksissä oli suuri, koska puhemiesneuvoston harkintaan jäi, mitkä kysymykset toimitettaisiin valtioneuvostolle vastattavaksi. Muut raukesivat. Lisäksi kysymyksen ensimmäisellä allekirjoittajalla oli oikeus vastauksen johdosta ensimmäiseen puheenvuoroon, mutta muuten puheenvuorojen jakaminen jäi puhemiehen harkintaan. (Hidén 2006, 98-99.) Vaatiessaan useamman allekirjoittajan, ja koska sen sisältö on määritelty isoihin asioihin, on valtioneuvoston kyselytunneilla käsiteltävillä kysymyksillä suuri julkisuusarvo etenkin kun ne on radioitu ja televisioitu vuodesta 1993 lähtien. Omassa aineistossani kaikki valtioneuvostolle osoitetut kysymykset raukesivat.

Välikysymys (VK) on etenkin opposition väline hallituksen ahdistelemiseen. Se on aina huomattava poliittinen uutinen, jonka sisällöstä raportoidaan mediassa laajalti. Siten välikysymystä käytetään ennen kaikkea nostamaan esiin hallituksen toiminnalle vaihtoehtoisia ratkaisuja ja kysymys esitetään yleensä aiheista, jotka juuri sillä hetkellä ovat poliittisen julkisuuden keskiössä. Toisaalta myös oppositio kunnioittaa välikysymysmenettelyn voimaa, mistä osoituksena on se, että siihen turvaudutaan vain harvoin, yleensä joitakin kertoja vuodessa. Tällöin sen käytön arvo ei kärsi inflaatiota median ja kansalaisten silmissä, mikä takaa huomion myös tulevien kysymysten suhteen. Ainoa pakolaisaiheinen välikysymys esitettiin SMP:n kansanedustajien toimesta vuoden 1990 valtiopäivillä. Siinä tiedusteltiin hallituksen toimenpiteitä pakolaistulvan pysäyttämiseksi, turvapaikka-anomusten käsittelyn nopeuttamiseksi ja toimivan, pakolaisongelman ehkäisevän ulkomaalaislainsäädännön säätämiseksi (VK 7/1990). Kysymys raukesi, mutta jo sen tekeminen kertoo, että pakolaiskysymys oli

vuosikymmenen vaihteessa yksi suurimmista poliittisen erimielisyyden aiheista niin eduskunnassa kuin kansalaistenkin keskuudessa.

Eduskunnan sisällä edustajat voivat kysymysten lisäksi laittaa asioita vireille tekemällä eduskunta-aloitteita. Aloite on tehtävä kirjallisena, siinä tulee ilmaista syyt, joille esitys perustuu eikä se saa sisältää ”erillaatuisia asioita”. (L 7/1928, 31§) **Toivomusaloite** (TA) sisältää ehdotuksen, että eduskunta esittäisi hallitukselle toivomuksen toimenpiteeseen ryhtymisestä sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa. Tavallisesti sen käyttö koskee ehdotusta, että hallitus valmistaisi esityksen jostakin lainsäädäntötoimesta tai selvittäisi tarpeen ryhtyä lainsäädäntötoimiin. (Hidén 2006, 96.) Pakolaiskysymyksen yhteydessä sen tavallisimmat käyttötavat olivat muita kuin lainsäädäntöprosessiin liittyviä. Niissä ehdotettiin mm. pakolaiskiintiön nostamista (TA 46/1987), pakolaisopetuksen kehittämistä (TA 377/1990) ja koulutuksen tehostamista pakolaispolitiikan hoitamiseksi (TA 489/1988). Aloitteiden joukossa oli myös lainsäädäntöön liittyviä aloitteita kuten ehdotukset sosiaaliturvapalvelujen myöntämisestä pakolaisille (TA 658/1980) ja turvapaikkahakemusten käsittelyajan lyhentämisestä (TA 225/1991).

Raha-asia-aloitetta [RA (Talousarvioaloite, TAA)]²⁵ käytettiin pakolaiskysymyksen yhteydessä runsaasti. Se oli asiakirjojen valossa yleisin pakolaiskeskustelun yhteydessä käytetty työväline ennen 1990-luvulle siirtymistä (taulukko 1). Raha-asia-aloitteen kautta esitettiin muun muassa korotettua määrärahaa UNHCR:lle ja UNRWA:lle (RA 837/1980 ja RA 805/1980) ja Suomessa asuvien pakolaisten pakolaishuoltoon (RA 2127/1986) ja määrärahaa Pakolaisneuvontapisteen toiminnan tukemiseen (RA 321/1991) sekä varsinaiseen kehitysyhteistyöhön (LTA 49/1994). Myös määrärahojen vähentämisen ehdottaminen on raha-asia-aloitteen kautta mahdollista ja sellaisia ehdotuksia tehtiin 1990-luvulla useita. Ennen vuotta 1990 kaikki aloitteet olivat kuitenkin pakolaisuuteen suhtautumisen valossa positiivisia, koska niiden kautta ehdotettiin määrärahoja jo olemassa olevan toiminnan tukemiseen tai uusien toimintojen rahoittamiseen.

²⁵ Vuonna 1991 raha-asia-aloite muutettiin talousarvioaloitteeksi²⁵ ja sen alaa laajennettiin niin, että se voi sisältää myös ehdotuksen lisätalousarvioon välittömästi liittyväksi talousarvion muutokseksi (**lisätalousarvio-aloite**, LTA). (L 1078/1991, 31§ & 32§) Nimenvaihdoksen taustalla lienee ollut sellainen ajattelutapa, jonka mukaan raha-asia-aloite on liian rahvaanomainen tai konkreettinen nimitys eduskunnan proseduurin osalle. Talous taas viittaa taloudenpitoon, taloustieteeseen ja ylimalkaan vakavasti otettavaan suhtautumiseen.

1990-luvulla luultavasti laman seurauksena raha-asia-aloitteiden määrä laski. Suurin osa niistä koski ehdotettujen määrärahojen vähentämistä, suuntaamista vaihtoehtoisiin toimintoihin tai uusien määrärahojen osoittamista erilaisen pakolaispolitiikan harjoittamiseen. Esimerkkeinä kyseisestä suuntauksesta käyvät esim. ehdotukset määrärahan osoittamisesta pakolaisten kouluttamiseen ja palkkaamiseen humanitäärisiin tehtäviin kotimaassaan (TAA 92/1992), pakolaisten lomatoiminnasta aiheutuviin kustannuksiin tarkoitetun määrärahan vähentämisestä (TAA 210/1993) ja pakolaisten vastaanottoon ehdotetun määrärahan poistamisesta (LTA 60/1992). Raha-asia-aloitteen käyttötavat monimuotoistuvat 1990-luvulla: niiden avulla linjattiin vaihtoehtoisia toimintamalleja ja kritisoitiin hallituksen toimintaa. Verrattuna kontrolloituun ja rauhanomaiseen vaiheeseen ennen vuotta 1990, oli 1990-luvun alun raha-asia-aloitteiden kautta havaittavissa pakolaiskysymyksen muutos YK -konsensuksesta sisä- ja äänestäjäpoliittiseksi kysymykseksi.

Lakialoite (LA) on käytännössä tärkein aloite, jonka edustaja voi tehdä. Se voi koskea voimassa olevan lain muuttamista, selittämistä tai kumoamista tai uuden säätämistä. Lakialoite voi koskea minkä sisältöisen lain säätämistä tahansa²⁶. (Nousiainen 1998, 187.) Ainoassa pakolaiskysymyksen yhteydessä jätetyssä rauenneessa lakialoitteessa esitettiin rajalle saapuvan turvapaikanhakijan pikakäännynnättämisen mahdollistamista. (LA 131/1990) Lakialoitteen lisäksi lakiesitys voi tulla eduskunnalle myös **hallituksen esityksenä** (HE). Kyseinen tapa on poliittisesti merkityksellisempi, koska suurin osa hyväksyttävistä laeista tulee tätä kautta; lakialoitteiden käsittely jää usein lähetekeskusteluun. Niillä on yleensä varmistettu poliittinen enemmistö takanaan ja niiden kautta hallitus tuo ilmi poliittista linjaansa

Aineistoni kattamalla ajalla lakialoitteen käsittelyssä noudatettiin niin sanottua kolmen käsittelyn linjaa. **Lähetekeskustelussa** (Lk.) aloitteen käsittelemä asia esitellään valiokuntaan lähettämistä varten ja edustajilla on mahdollisuus esittää asiasta mielipiteensä lähinnä valiokuntien evästykseksi. Edustajilla on myös mahdollisuus pyytää asia pantavaksi pöydälle, mikä tarkoittaa valiokuntaan lähettämisen siirtämistä seuraavaan

²⁶ Poikkeuksen muodostaa kirkkolaki, jonka aloiteoikeus kuuluu yksinomaan kirkolliskokoukselle. Valtiosopimusten tekemiseen liittyvä muodollinen aloitevalta kuului käytännössä presidentille perustuslain voimaantuloon saakka, jolloin eduskunnan asemaa kv. velvoitteiden hyväksymisessä, voimaansaattamisessa ja voimassa pitämisessä vahvistettiin. Lisäksi Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisestä on voimassa erityissäännökset. (Hidén 2006, 92-93)

täysistuntoon. Kyseisellä menettelyllä taataan edustajille mahdollisuus tutustua käsiteltävänä olevaan asiaan tarkemmin. **Ensimmäisessä käsittelyssä** (1.k.) lakiesitystä käsitellään valiokunnan mietinnön pohjalta. Siinä ei tehdä päätöksiä lain sisällöstä tai hyväksymisestä, vaan käydään yleiskeskustelu, jossa edustajat esittävät näkemyksiään valiokunnan mietinnöstä, mahdollisista lausunnoista sekä muista esityksen kannalta oleelliseksi katsomistaan seikoista. (Nousiainen 1998, 188.)

Toisessa käsittelyssä (2.k.) käydään ensin yleiskeskustelu lain sisällöstä ja siirrytään sen jälkeen sen yksityiskohtaiseen käsittelyyn, jossa edustajilla on oikeus ehdottaa muutoksia käsiteltävään lain kohtaan, mutta ehdotusten tulee pysyä käsiteltävän asian puitteissa. Mikäli valiokunnan ehdotus hyväksytään sellaisenaan, julistetaan toinen käsittely päättyneeksi ja lakiehdotuksen sisältö on lyöty lukkoon. Muuten se käy vielä mutkan suuressa valiokunnassa, jossa tarkistetaan lakiehdotuksen ristiriidattomuus muun lainsäädännön kanssa ja hyväksytyjen muutosten laatu ja seuraukset. Jatketussa toisessa käsittelyssä eduskunta voi hyväksyä suuren valiokunnan muutosehdotukset tai pitäytyä aikaisemmassa ehdotuksessaan. **Kolmannessa käsittelyssä** (3.k.) lakiehdotus joko hyväksytään tai hylätään. Mitään sisällöllisiä muutoksia siihen ei voi enää tehdä.²⁷ (sama, 188-190.)

Eduskunnassa säädettiin aineistoni kattamalla ajalla viisi lakia, joiden yhteydessä asetettiin turvapaikanhakijoita tai pakolaisia koskevaa oikeutta. Näistä ensimmäinen säädettiin 1983 ja loput 1990-luvulla. Olen esitellyt kyseisten lainsäädäntöjen sisältöjä, vaikutuksia ja säätämisen motiiveja jo historiaosiossa, joten niihin puuttuminen ei ole enää tässä vaiheessa tarpeen. Yleisellä tasolla tarkasteltuna pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeusturva ja kohtelu parani ainakin sikäli, että mielivaltaisuus katosi päätöksenteosta nimenomaan sitä kautta, että lait ylimalkaan säädettiin, ja myönnettiin pakolaisille muutoksenhakuoikeus heitä koskeviin päätöksiin.

²⁷ Vuoteen 1992 saakka oli olemassa myös mahdollisuus jättää hyväksytty lakiehdotus lepäämään jos 67 edustajaa (1/3) kannatti tätä koskevaa kolmannessa käsittelyssä koskevaa ehdotusta. Asian käsittely jatkui tällöin seuraavilla valtiopäivillä, ja vuoteen 1987 saakka oli odotettava jopa yli seuraavien eduskuntavaalien. (Nousiainen 1998, 190)

4.3. Asiakirjat tulkittuna taulukoiden kautta

Ennen siirtymistä aineiston sisällölliseen, tekstuaaliseen analysointiin, esittelen aineistoa jaoteltuina taulukoihin eri tekijöiden mukaan. Tarkastelen asiakirjojen jakautumista asiakirjatyyppeihin, hallitus-oppositio –jaottelun ja puolueiden aktiivisuuden mukaan kahdella eri periodilla. Kyseisten operaatioiden tarkoituksena on avata asiakirja-aineiston tulkinta- ja käyttömahdollisuuksia sekä kuvata ennen kaikkea pakolaiskysymyksen poliittisuuden astetta ja sen muutosta aineiston kattamalla ajalla. Ne myös täydentävät valtiollisen pakolaispolitiikan historiaa kuvaamalla eduskunnan sisäisiä asetelmia ja aktiivisuutta pakolaiskysymyksessä. Eduskunnan asiakirja-aineistoja ylimalkaan on mahdollista lukea minkä hyvänsä poliittisen kysymyksen poliittisuuden indikaattorina ja järjestellä ainakin seuraavilla tavoilla.

TAULUKKO 1: Eduskunnan pakolaisuutta käsittelevät asiakirjat asiakirjatyypin mukaan:

Asiakirja	1968-1989	1990-1994	Yhteensä
Hallituksen esitys	1	4	5
Kirjallinen kysymys	7	64	71
Kysymys valtioneuvostolle*	-	4	4
Lakialoite	-	1	1
Raha-asia-aloite**	54	32	86
Suullinen kysymys***	16	25	41
Toivomusaloite	6	11	17
Välikysymys	-	1	1
Valtioneuvoston selonteko	-	1	1
Yhteensä	84	143	227

* Kysymys valtioneuvostolle –järjestely käytössä vuodesta 1989.

** Raha-asia-aloite muutettiin vuonna 1992 Talousarvioaloitteeksi. Lisäksi ryhmä pitää sisällään Lisätalousarvio-aloitteet, käytössä myös vuodesta 1992.

*** Suullinen kysymys muuttui vuonna 1993 Suulliseksi kyselytunniksi.

Taulukko 1 kuvaa pakolaisuutta käsittelevien asiakirjojen jakautumista eri asiakirjatyyppeihin vuosien 1968–1994 välillä. Siitä on luettavissa pakolaisuutta koskevien asiakirjojen määrän huomattava kasvu vuodesta 1990 eteenpäin. Kun vuosina 1968–1989 eduskunnassa tuotettiin 84 pakolaisuutta koskevaa asiakirjaa, syntyi niitä ainoastaan viiden vuoden ajanjaksolla 1990–1994 143 kappaletta. Määrällisen kasvun lisäksi pakolaiskysymys on 90-luvulla aktivoitunut huomattavasti laajemmalla rintamalla kuin aiemmin. Edellisellä jaksolla pakolaisuutta on käsitelty enimmäkseen raha-asia-aloitteen

kautta, mutta 90-luvulla käytössä ollut koko eduskunnan toimintarepertuaari ja painopiste on siirtynyt aloitteista kysymyksiin.

Aineiston jakautuminen vastaa historiaosiossa esittelemääni jakoa, jonka mukaan suomalainen pakolaispolitiikka oli 1980-luvun lopulle saakka pitkälti rahan jakamista YK:lle. Käsitystä tukee myös aineiston yksityiskohtaisempi tarkastelu, joka osoittaa, että raha-asia-aloitteissa esitettiin enimmäkseen pakolaisavun lisäämistä UNHCR:lle ja UNRWA:lle tai kotimaisen pakolaistoiminnan avustamista. Ainoassa pakolaisia ja turvapaikanhakijoita koskevassa lainsäädäntöprosessissa (HE 186/1981) keskustelu oli varsin niukkaa ja rajoittui muutamiin puheenvuoroihin. Yleisesti ottaen aineistosta käy ilmi, että keskustelu on vilkastunut lähestyttäessä 1980-luvun loppua. Ennen vuotta 1980 aineistossa oli ainoastaan neljä pakolaisuutta koskevaa asiakirjaa, joten kysymys ei ole herättänyt eduskunnassa sanottavaa kiinnostusta 1970-luvulla.

Vuodesta 1990 eteenpäin sitä vastoin pakolaiskysymyksen intensiteetti on selvästi kasvanut. Edustajien käytössä on ollut koko eduskunnan työjärjestyksen ja sisäisen lainsäädännön tarjoama keinovalikoima välikysymyksestä lakialoitteeseen. Sen lisäksi, että kaikki asiakirjatyypit esiintyvät 1990-luvulla, on kansanedustajien toiminta painottunut erilaisiin kysymyksiin, minkä tulkitsen kertovan aiheen poliittisuudesta. Kysymykset tarjoavat edustajille keinon hankkia tietoa ja ennen kaikkea haastaa ja kyseenalaistaa hallituksen toiminta ja ne ovat melko helposti käytettäviä välineitä kyseiseen tarkoitukseen. Lisäksi eduskunnan käsittelyssä oli neljä hallituksen lakiesitystä, joista tärkeimpänä esitys uudeksi ulkomaalaislaiksi (HE 47/1990). Kyseisissä laeissa keskustelua käytiin sivumäärin ja välillä erittäin ponnekkain äänenpainoin. Pakolaiskysymys myös varasti huomion ulkomaalaislain muulta sisällöltä.

Toinen tapa tarkastella pakolaiskysymyksen poliittisuutta ja kiinnostavuutta kansanedustajien kannalta on jakaa asiakirja-aineisto hallitus - oppositio -akselille. **Taulukko 2** kuvaa kyseistä erottelua vuoden 1989 toimiessa jälleen vedenjakajana. Kuten huomaamme, on enemmistö ”osumista” hallituksen tuottamia ennen vuotta 1990. Katson sen kertovan siitä, että pakolaiskysymys ei ollut ennen vuotta 1990 varsinainen poliittinen kysymys siinä mielessä, että se olisi kovinkaan vahvasti aktivoinut oppositiota. Jakauma tukee sitä näkemystä, jonka mukaan pakolaiskysymys näyttäytyi kontrolloituna rahanjakamisena ja hallituksen koordinoimana politiikkana 1980-luvun loppuun saakka. Se

ei tarjonnut oppositiolle politisoimisvaraa tai kosketuspintaa, joiden kautta hallitus ja sen noudattama politiikka ja siten vallitseva valta-asetelma olisi tehokkaasti kyseenalaistettavissa.

TAULUKKO 2: Eduskunnan pakolaisasiakirjat jaoteltuna sen mukaan, kuinka suuri osa niistä on hallitus- ja oppositiopuolueiden tuottamia.

	Hallitus	Oppositio
1970-1989	46	38
1990	26	5
1991	10	12
1992	5	26
1993	5	24
1994	12	18
Yhteensä:	104	123

1990-luvulla sen sijaan oppositio esiintyy huomattavasti ärhäkkäämmin. Vuoden 1990 poikkeama selittyy sillä, että SMP oli tuolloin hallitusvastuussa ja profiloitui erityisesti pakolaiskysymyksessä ja etenkin pakolaisia ja turvapaikanhakijoita koskevien negatiivisten mielikuvien luomisessa. SMP kuitenkin erosi hallitusvastuusta elokuussa 1990 luultavasti osittain puolueen edustajien pakolaiskysymyksen yhteydessä esittämien kommenttien aiheuttaman kohun vuoksi. Opposition oli ”helppo” kritisoida hallituksen toimia ja pakolaispolitiikka 1990-luvulla, koska se näyttäytyi haavoittuvana ja valmistautumattomana, ja koska ”pakolaisinvaasio” oli aihe, joka lamaan ajautuneessa maassa keräsi laajalti julkisuutta ja herätti negatiivisia tunteita. Aihe oli helposti politisoitavissa, popularisoitavissa ja hyödynnettävissä erottelujen tekemiseen.

Taulukossa kolme on kuvattuna puolueiden kansanedustajien aktiivisuus pakolaiskysymyksessä. Siitä on luettavissa, että vasemmistopuolueet ovat olleet pakolaiskysymyksessä kautta linjan aktiivisempia kuin oikeistopuolueet. Poikkeuksen tähän perinteiseen jaotteluun tekevät oikeistopuolueet SKL ennen vuotta 1990 ja RKP. Valistuneet selitykset puolueiden aktiivisuudelle pakolaiskysymyksen yhteydessä on nähdäkseni löydettävissä ainakin osittain niiden aatteellisesta taustasta ja maailmankuvasta.

SKL:n positiivinen suhtautuminen pakolaisuuteen on jäljitettävissä uskonnollisesta ja raamatullisesta maailmankuvasta. Esimerkiksi rakkauden kultaisen käskyn ja vihollisen rakastamisen vaatimukset toimiessaan normatiivisina vaatimuksina ohjaavat suhtautumaan ulkomaalaisiin ja vieraisiin suopeasti. Kristillisuus ymmärrettynä eettisenä universalismina ja heikkojen ja hädänalaisten auttamisena velvoittaa tunnustamaan lähimmäiseksi kenet tahansa, myös tuntemattomat, jolloin pakolaisten auttaminen on kristitylle uskon motivoiva vaatimus. Raamatusta johdettavaan auttamisen velvollisuuteen myös vedottiin joissakin puheenvuoroissa (esim. Alaranta HE 47/1990, 1.k., 8.10.1991, PTK 1990 s.6372).

TAULUKKO 3: Eri puolueiden edustajien tekemät aloitteet ja kysymykset, jotka liittyvät pakolaisuuteen.

Puolue	1968-1989	1990-1994	Yhteensä
DeVa*	6	-	6
Keskusta	5	8	13
Kokoomus	5	10	15
LKP	1	1	2
POP	2	-	2
RKP	12	17	29
SDP	20	12	32
SKDL*	15	-	15
SKL	14	-	14
SMP**	2	70	72
Vasemmistoliitto	-	5	5
Vihreä liitto	1	15	16
Yhteensä	83	138	221

* DeVa ja SKDL muodostivat SKP:n ja SNDL:n kanssa Vasemmistoliiton 1990.

** SMP:n aloitteista/kysymyksistä 38 on Sulo Aittoniemen tekemiä.

Kristillisten kohdalla on kuitenkin huomattava, että heidän aktiivisuutensa sijoittui aikaan ennen vuotta 1990. Jälkimmäisellä jaksolla SKL:n edustajat eivät ottaneet lainkaan kantaa pakolaiskysymyksiin aloitteiden tai kysymysten muodossa. Kun tapahtuman suhteuttaa aikaisempaan aktiivisuuteen, on oletettavaa, että kyseessä on ollut jonkinlainen ryhmäpäätös, jonka motiivina on täytynyt olla vuonna 1991 pidetyt vaalit sekä niitä seurannut hallitusvastuu. Pakolaiskysymyksessä hiljaisuus saattoi kannatuslaskelmien

valossa olla parasta politiikkaa, koska pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottaminen herätti osassa kansalaisia vahvaa vastustusta.

RKP:n tapauksessa myötämielinen suhtautuminen johtuneen puolueen vähemmistöjen oikeuksia kunnioittavasta linjauksista, kansainvälisestä suuntautumisesta ja avoimesta suhtautumisesta muukalaisiin ja vieraisiin. Se, ovatko nämä asenteet palautettavissa RKP:n omaan asemaan vähemmistöä edustavana puolueena ja tuosta vähemmistönä olemisen kokemuksesta johdettavaan avarakatseisuuteen ja ymmärrykseen muita vähemmistöjä kohtaan, on kysymys, johon ei ilman haastattelututkimusta pysty vastaamaan. Toisaalta RKP:n tapauksessa on mahdollista spekuloida myös ajatuksella, jonka mukaan tunnustetulle vähemmistölle on hyödyllistä, mikäli löytyy muita, tuoreempia ja pienempiä vähemmistöjä, jotka vetävät valtakulttuurin huomion puoleensa. Kyseenalainen poliittinen opetus “viholliseni vihollinen on ystäväni” saisi tällöin muotoilun pakolaiskysymyksen kontekstissa. Pakolaiset ja turvapaikanhakijat uusina vähemmistöinä avaisivat RKP:n kannattajakunnalle yhteiskunnallista hengitystilaa, jolloin puolueen viiteryhmä näyttäytyisi vanhana, tuttuna, ja turvallisenä ystäväenä uusien vähemmistöjen rinnalla. Vaikka em. ajatuskulku olisi tyystin paikkansapitämätön, on ruotsia puhuvien suomalaisten kannalta edullista, mikäli julkisuudessa ja eduskunnassa käydään keskustelua suvaitsevaisuudesta, kansainvälisyydestä ja monikulttuurisuudesta, koska ne koskettavat aina samalla heidän asemaansa.

Myös SMP:n toiminta pakolaiskysymyksen yhteydessä nousee aineistosta esiin. Kun RKP:n ja SKL:n aktiivisuus vaati selitystä siitä syystä, että niiden toiminta ylitti perinteisen vasemmisto-oikeisto –erottelun, on SMP:n toiminnalle etsittävä perusteita, koska se oli ylivertaisesti aktiivisin puolue. 1990-luvun aineistosta yli puolet! on SMP:n edustajien tekemiä aloitteita ja kysymyksiä, ja niistä yksistään Sulo Aittoniemen nimissä on 38. Oletukseni mukaan SMP käytti johdonmukaisesti turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten saapumisen herättämää kohua ja ihmetystä pakolaiskysymyksen politisoimiseen. Kun esimerkiksi vasemmistopuolueet ja SKL näyttävät aineiston valossa valinnee pidättyväisen linjan, käytti SMP vapaaksi jääneen poliittisen tilan ja tilanteen hyväkseen. Sen toimintaa edesauttoi Suomessa vallinnut ankara lama ja korkea työttömyys, jolloin kansalaisten ja turvapaikanhakijoiden asettaminen vastakkain upposi “alustettuun” maaperään. SMP saattoi esiintyä todellisena kansalaisten etujen puolustajana. Sen populistinen toiminta mahdollistui, koska muut puolueet eivät kannatuksen pelon

menettämisen uhalla uskaltaneet tarttua kysymykseen: pakolaisten aktiivinen puolustaminen tai vastustaminen olisi herättänyt tyytymättömyyttä jossakin osassa kannattajakuntaa.

Vaikka vasemmistopuolueet ovat olleet aktiivisempia pakolaiskysymyksissä ja ne yleisesti ottaen suhtautuivat aineistossa pakolaisiin ja turvapaikanhakijoihin suopeammin kuin oikeisto, ei tällainen yksinkertaistus kerro asiasta koko totuutta. Myös oikeistopuolueiden kansanedustajien kannanotoista oli luettavissa huolestuneisuutta pakolaisten asemasta, ja toisaalta vasemmistopuolueiden esityksistä oli löydettävissä kaikuja kansallisesta protektionismista. Olisi helppo selittää vasemmiston ja oikeiston suhtautumisen erot perinteisten mielikuvien avulla, jossa vasemmistolaisuus on hädänalaisten auttamiselle, kansainväliselle solidaarisuudelle ja sattuman vaikutusten minimoimiselle perustuva aate ja oikeistolaisuus lainmukaisuuteen, uskonnollisuuteen ja pienempien yhteisöjen etujen turvaamiseen perustuva ajattelutapa. Tällainen dikotomisointi ei houkuttelevan selkeästä muotoilustaan tavoita poliittisen toiminnan ja todellisuuden moniulotteisuutta etenkin nykyään. Ne toimivat liian helposti tulkintaa ohjaavina tekijöitä. Siksi on paneuduttava poliittiseen kielenkäyttöön ja johdettava mahdollisesti löytyvät maailmankuvalliset erot, ideologiset rajankäynnit, retoriset vastinparit ja käsitteelliset määritelmät alkuperäisteksteihin nojautuen.

5. PAKOLAISUUDEN RETORINEN FIGUURI

Pakolaisuudesta käytävä keskustelu poikkeaa muista eduskunnassa käytävistä keskusteluista erityisesti siinä, ettei puhujien joukossa ole ketään asianomaista suoranaisesti paikalla. Eduskunnassa käsiteltävät aihepiirit artikuloituvat yleensä edustajan ja edustettavan välisen asetelman kautta siten, että äänestäjäkunta on poliittisten kysymysten käsittelyssä implisiittisesti representoituna. Eduskunnassa edustetaan työttömiä, yrittäjiä, maanviljelijöitä ja muita jaettuun sosiaaliseen piiriin kuuluvia ryhmiä ja henkilöitä. Pakolaisuuteen liittyvissä keskusteluissa tilanne on toinen. Pakolainen asettuu edustettavaksi edellä mainitun asetelman ulkopuolelta, tuntemattomana toisena. Hänen edustamisensa ei pohjautu demokraattisen järjestelmän kansa-edustaja -perussuhteeseen, vaan pakolainen kyseisen suhteen ulkopuolelta tulevana vaatii edustajaa joko ylittämään perinteisen edustusvelvollisuuden muotoilun, vaatii laajentamaan sitä, tai sitten se vaatii edustajaa sitoutumaan sen puolustajaksi. Jälkimmäisessä tapauksessa universaali velvollisuus- ja edustussuhde kielletään perinteiseen edustussuhteen muotoiluun vedoten ja asetetaan kansan edustaminen edustajan toimintaa ensisijaisesti määrääväksi periaateksi.

Nimenomaan edustussuhteen puuttuminen tekee pakolaisuudesta poliittisena kysymyksenä mielenkiintoisen, monipuolisen ja haastavan. Koska pakolainen *ennen* turvapaikan myöntämistä ei kuulu syntymän kautta tai muutoin siihen joukkoon, jota eduskunnan ajatellaan edustavan, tulee pakolaisuuden yhteydessä käydyssä keskustelussa välttämättä esiin kansalaisuudelle perustuvan edustuksellisen demokratian rakennusaineet. Hän ei ole *suomalainen* työtön, yrittäjä, äiti, isä, maanviljelijä saati kaupunkilaisnuori, mutta voi olla työtön maanviljelijä, yrittäjä-äiti tai kaupunkilaisnuoren isä, mutta sellaisena pakolainen harvoin eduskunnan asiakirjoissa artikuloituu. Kyseinen pakolaisen ja pakolaisuuden artikuloitumattomuus konkreettisten elämänkokemusten ja identiteettien kautta johtuu edustussuhteelle perustuvan kansallisvaltiojärjestelmän kyvyttömyydestä tunnistaa ja käsitteellistää sen ulkopuolelta tulevia henkilöitä muuten kuin toisina, taakkana tai uhkana.

Pakolaisen kasvot ovat ihmisen kasvot ja siksi pakolainen ja pakolaisuus herättää voimakkaita tunteita edustajien keskuudessa. Pakolaisen hahmon kautta syntymän, kansallisuuden, kansalaisuuden ja sikäli koko länsimaisen poliittisen todellisuuden

kontingenti²⁸ olemus on mahdollista tehdä näkyväksi. Väitän, että pakolaisuus erittäin poliittisena, kannattajia ja puolustajia vahvasti jakavana ilmiönä on erinomainen lähtökohta eduskunnan tekstien ja kielellisen vallankäytön tutkimiseen. Pakolaiskysymyksen käsittelyssä edustajat jakaantuvat erilaisten edustuskäsitysten mukaisesti: nationalismiin kielelliset muotoilut kohtaavat universalismin vastaavat, edustuksellisuus edustamattoman ulkopuolisensa ja poliittisen tanssi kontingenssin tahtiin tulee näkyväksi. Tähän viittaa myös työni otsikko. Pakolaisuuden käsittely edellyttää edustajilta poliittista mielikuvitusta ja erottelukykä, koska sekä pakolaisten puolesta että heitä vastaan argumentoivat edustajat joutuvat osallistumaan edustussuhteen ja etiikan kentän rajojen määrittelyyn.

5.1. ”Kuka on pakolainen?” uudelleen

Geneven pakolaissopimuksen määritelmästä huolimatta pakolaisen käsite ei esiinny eduskunnan asiakirjoissa yksiselitteisenä, päinvastoin. Se toimii tietenkin viittauskohtana puheenvuoroissa ja teksteissä, mutta sitä käytetään eri tavoin ja eri tarkoituksiin riippuen edustajan orientoitumisesta pakolaisuuteen. Voidaan sanoa, että jokainen edustaja luo kannanotoissaan oman kuvansa pakolaisuudesta ja sikäli myös oman merkityksen pakolaisen käsitteelle. Pakolaisen määrittelyprosessi on ilmiön kuvaamista tietyin värein ja tietystä näkökulmasta, ja se on aina samaan aikaan strategisesti ja laskelmoivasti esitetty väite asioiden tilasta tai siitä, miten asioiden tulisi olla. Määrittelemällä pakolaisuutta edustajat yrittävät vaikuttaa kulloisenkin yleisön käsityksiin käsiteltävänä olevasta aiheesta, mitä voidaan pitää edustajan puheaktin ilmitarkoituksena. Se, miten edustajat pyrkivät pakolaisen käsitteen määrittelyllä vaikuttamaan, on kuitenkin kiintoisampaa, koska se paljastaa kielen resursiaalisen ja ulossulkevan luonteen. Kysymällä ”Miten edustajat tekevät kielellisesti asioita?” voidaan päästä pelkän keskustelun substantiaalisen, aihepiiriin kiinnittyneen tason taakse, jolloin edustajien kielenkäyttöä voidaan tarkastella

²⁸ Kontingenssi jonkin asian määreenä tarkoittaa, että vaikka asia on olemassa, se ei ole olemassa loogisesta tai välttämättömyyden pakosta, vaan se on tullut olevalle sattuman ja mahdollisuuden kautta. Kontingenti asia tai ilmiö voisi olla myös olematta. Liittyy politiikan tutkimuksessa oleellisesti antifoundationalismi ja perspektiivimi –käsitteisiin. Tulevaisuus on kontingenti. Se on avoin ja olemassa erilaisina mahdollisuuksina, joista jokin toteutuu intentionaalisen toiminnan ja sattuman tarkoittamattomana yhteistuloksena.

hienovaraisemmin sekä asiantilojen kuvauksena että keinona käyttää kieltä vallan välineenä ja välineenä valtaan.

Alustavasti ilmaistuna edustajat siis osoittavat pakolaisen käsitteen välityksellä suhtautumisensa ilmiöön, ilmaisevat mielipiteensä siitä tai siihen liittyvästä teemasta. Eduskunnan tapauksessa se tarkoittaa osallistumista pakolaiskeskusteluun joko puheenvuorojen tai kirjallisten tuotteiden muodossa. Pakolaiskeskustelun lopputulemaksi lainsäädäntöprosessissa muodostuu laki, jota voidaan pitää myös poliittisena ohjelmana ja linjauksena, mutta itse keskustelun tarkoitus on valottaa käsiteltävänä olevaa pakolaisuuteen liittyvää asiaa eri puolilta sekä mahdollistaa edustajien mielipiteenmuodostus ja julkituominen. Keskustelu on edustajien välistä argumentointia ja debatointia, jonka yleisönä ovat niin julkisuus, muut edustajat kuin äänestäjätkin, ja sen aikana edustajat pyrkivät kielellisesti vaikuttamaan yleisön eri osiin eri tavoin valitsemalla retoristen tyylien, kielellisten ilmausten, painotusten ja käsitteiden välillä.

Aineistossa pakolaiskäsitteen politisoituminen sijoittuu 1980-luvun loppupuolelle, jolloin turvapaikanhakijan käsite varsinaisesti irtautui pakolaisen käsitteestä. Vielä ensimmäistä ulkomaalaislakia 1981–1983 säädettäessä puheenvuoroja käytettiin kolmessa käsittelyssä ja lähetekeskustelussa yhteensä yhdeksän, joissa kaikissa enemmän tai vähemmän toistettiin valiokuntien mietinnöissä esitetyt kannat ja perustelut lain säätämiseksi. Keskustelu oli luonteeltaan hyvin konsensuaalista ja väritöntä, eikä pakolaisen käsite saanut ihmeemmin negatiivisia tai positiivisia muotoiluja valiokuntien esitysten tai Geneven pakolaissopimuksen määritelmien ulkopuolelta. Aineiston alkupäässä hallituksen toimiin kriittisesti suhtautuvissa teksteissäkin pakolaisen käsite ei laajentunut virallisesti hyväksytyjen määritelmien ulkopuolelle, vaan toimintaa kritisoitiin lähinnä Geneven sopimusta vasten. Kritiikkiin hallituksen edustajat vastasivat vetoamalla toimintansa lainmukaisuuteen ja sopimuksen noudattamiseen.

Hallituksen edustajien käytössä oli usein aineiston kattamalla ajalla niin kutsuttu toimeenpanovallan virkakieli, jolle tyypillisiä piirteitä ovat mm. passiivirakenteiden käyttäminen, persoonallisten piirteiden häivyttäminen ja pyrkimys asiallisuuteen (Mergel 2002, 271 Turjan 2007, 170 mukaan). Kyseisellä virallisjargonilla pyritään yleensä kiertämään esitetty kysymys, tai vastataan siihen siten, että jätetään kysyjän motiivit ja merkityksenanto huomioimatta. Painottamalla lainmukaisuutta ja hallinnollisia

toimenpiteitä hallituksen edustajat asettivat ne hyväksyttävän ja eettisen toiminnan riittäväksi ehdoksi ja jättivät huomiotta kritiikkeihin sisältyneen oikeudenmukaisuusmäärittelyn haasteen. Samalla luotiin sellaista mielikuvaa, jonka mukaan asiat olisivat jo hoidossa, ja kysyjän esittämä kritiikki siten aiheetonta. Toisinaan sellainen puheenparsi saavutti jopa tahattoman koomiset mittasuhteet:

”Sisäasiainministeriössä turvallisuusasiain johtoryhmän johdolla on luonnollisesti tehostettu tilanteen seuranta ja valvontaa, laadittu tähän aihepiiriin liittyvä suunnitelma, lisätty yhteistoimintaa muiden hallinnonalojen kanssa ja käynnistetty toimintojen yhteensovittamiseen tähtäävä työ. Hallitus käsittelee parhaillaan laadittua suunnitelmaa ja määrittää siihen liittyen mm. ulkomaalaispoliittiset päälinjat sekä tarvittavat säädösmuutosehdotukset viranomaisten riittävien toimintavaltuuksien turvaamiseksi.” (Sam Rantanen, SK 155/1990, 13.12.1990, PTK 1990 s. 5272.)

1990-luvulle saavuttaessa pakolaisen käsitettä alettiin kuitenkin käyttää monipuolisemmin ja poliittisemmin: pakolaisuudesta ilmiönä muodostui edustajia ja kansalaisia kiinnostava aihe. Siitä tuli valtaresurssien jakamisen kannalta merkityksellinen, politikoinnin ”arvoinen” ja edustajille mielenkiintoinen kysymys, jonka kautta oli mahdollista hankkia julkisuutta, nostaa puolueen kannatusta, profiloitua humanistina tai isänmaallisena, kyseenalaistaa hallituksen toiminta, sijoittaa Suomea geopolittisesti uudelleen ja niin edelleen. Pakolaisuudesta tuli teema, jonka yhteydessä aktivoitui eduskunnan legitimaatiosanasto, johon kuuluvat muun muassa sellaiset isot käsitteet kuten kansa, oikeudenmukaisuus, valtio, eettisyys, Suomi ja talous. Esittelen tässä luvussa sitä, miten kyseisiä käsitteitä käyttämällä luodaan todellisuutta ja yritetään oikeuttaa oma positio, mutta sitä ennen vielä pakolaiskäsitteen käyttötavoista eduskunnassa.

Käsitteellisillä toistoilla voidaan ottaa poliittisen määrittelyn tila haltuun. Tällöin käsitteellisiä valintoja ja kielellisiä ilmauksia tarkastellaan yrityksenä vaikuttaa hyväksyttävään ja ”mahdolliseen”. Poliitiikan sfäärissä mahdollinen, toteutettavissa oleva ja ajateltava on pitkälti sidoksissa siihen, mitä asioista voidaan sanoa (Steinmetz 2002, 88). Edustajan ilmaisu ja asiantilojen kuvaus on aina siirto kamppailussa hyväksyttävän tulkinnan kriteereistä ja mahdollisuuksista ja siis yritys siirtää, laventaa, supistaa tai muuttaa keskustelun rajoja ilmiöiden käsitteellisillä tai sanallisilla uudelleenkuvauksilla. Sanoilla ja asioista käytetyillä muotoiluilla on olennainen osa poliittisen julkisuuden ja sen kielipelin muodostumisessa, ja kuka pystyy siihen vaikuttamaan, on vahvoilla myös mielipiteiden muokkaamisessa ja kannatuksen hankkimisessa.

Hyvänä esimerkkinä on kielen muokkaaminen tietoisesti sellaiseksi, että sen keskeiset käsitteet ovat alusta asti kaikilla puolueen puhujilla samat. Tällä tavoin saadaan maksimoitua käytettävissä oleva puhe- ja julkisuus aika sekä luotua kuva yhdenmukaisesta suhtautumisesta puolueen sisällä. Kyse on laskelmoivasta toiminnasta poliittisen keskustelun haltuun ottamiseksi, siis kielenkäytöstä, jonka tarkoituksena on rajata, uudelleenmuokata tai laajentaa kyseessä olevan aihepiirin tulkintamahdollisuuksia.²⁹ Etenkin SMP:n edustajat käyttivät jatkuvasti ja nähdäkseni johdonmukaisesti hyväkseen samoja muotoiluja pakolaiskeskustelussa. Heidän tuottamissaan teksteissä ja puheenvuoroissa pakolaisen figurille luotiin negatiivisia sivumerkityksiä kyseenalaistamalla ja halventamalla pakolaisten saapumisen motiivit ja esittämällä pakolaiskäsite ivallisen huumorin valossa. Käytetyissä muotoiluissa turvapaikanhakijat asuvat hotelleissa ja motelleissa (mm. Vistbacka, PTK1990, 5090; Mäkelä, PTK1990, 5092), tulevat Suomeen valtion kustantamalle lomalle (Mäkelä, sama), turvapaikka- tai pakolaisturisteiksi (Mäkelä, sama), nälkäpakolaisiksi (Laukkanen, SK 159/1991), elintasopakolaisiksi ja niin edelleen.

SMP käytti hyväkseen julkisuuden tarjoamaa mahdollisuutta puhua eduskunnan ohi sen ulkopuolelle. Sellaisen toiminnan tarkoituksena on vaikuttaa ulkopuolen kautta eduskunnan toimintamahdollisuuksiin, ja sitä käyttävät hyväkseen kaikki edustajat. SMP:n toiminta osoittautui julkisuuden valossa hyvinkin menestyksekkääksi edellä mainittujen ilmaisujen tultua peruskielenkäyttöön myös kansalaisten keskuudessa; niiden avulla halveksuttiin pakolaisia ja paheksuttiin pakolaisten halveksuntaa. SMP onnistui luomaan kielenkäytöllään pakolaisuudesta negatiivisen tulkintarepertuaarin, jossa pakolaiset esitettiin omanvoitonpyyntöisinä laiskoina pyrkyyreinä, joiden tarkoituksena on tulla Suomeen muista syistä kuin niistä, jotka pakolaissopimuksessa määritellään. Esittäessään pakolaiset lomailijoina, turisteina tai elintasopakolaisina edustajat vetosivat protestanttisessa Suomessa arvokkaina pidettyihin ahkeruuden, tunnollisuuden ja henkilökohtaisen vastuunkannon periaatteisiin. Käsitteelliset muunnokset olivat kulttuurisesti sensitiivisiä mutta valikoivia jättäessään huomiotta sellaiset arvokkaina

²⁹ Pahimmassa tapauksessa kyseessä on tietyn ryhmän masinoima indoktrinaatio, jossa julkisuudessa käytetyn "politiikan" kielellä on olemassa vain tietynlaiset, oikeat ja hyväksytyt muotoilut. Tässä yhteydessä voitaneen myös mainita orwellilainen "uuskieli" kyseisen ilmiön dystopiana.

pidetyt ominaisuudet kuten vieraanvaraisuus ja hädänalaisten auttaminen, tai jos niihin vedottiin, niin se tehtiin asettamalla kansalaiset ensisijaiseksi auttamisen kohteeksi.

Quentin Skinnerin (2002, 149-150) ajatuksia soveltaakseni pakolaiskäsitteen muunnoksilla operoineet edustajat käyttivät yhteiskunnassa hyväksytyjä evaluatiivis-deskriptiivisiä termejä hyväkseen kuvaamalla pakolaisen moraalisen identiteetin so. motiivit, tarkoitusperät ja tavoitteet epäilyttävinä ja kulttuuriselle koodistolle vastakkaisena. Vetoamalla kansallisesti tunnustettuihin ja hyväksytyihin arvoasetelmiin edustajat kuvasivat pakolaisen kyseisen koodiston ja etiikan ulkopuolisina toimijoina ja samalla kyseiselle sosiaaliselle uskomusjärjestelmälle vieraina ja vaarallisina. Värittäessään pakolaisen figuurin negatiivisesti oli kyseisellä kielenkäytöllä myös kansallista koheesiota ja identiteettiä rakentava motiivi ja seuraus. Se oli puhetta, joka oli suunnattu kansalaisille (*for the people*), ja joka toisaalta esitti itsensä myös kansalaisten puolestapuhujana (*by the people*). Pakolaisuuteen negatiivisesti suhtautuvat edustajat onnistuivat pakolaiskysymyksen *populisoinnissa* erinomaisesti sekä strategiansa että taktiikkansa osalta: strategiana oli pakolaiskysymyksen pitäminen jatkuvasti esillä ja taktiikkana kielellisten ilmaisujen johdonmukainen valinta ja käyttö.

Jos populismin perinteisen tulkinnan, jossa sitä pidetään julkisuushakuisena, epärealistisena ja kansaa kosiskelevana, haluaa kääntää hieman toiseen asentoon, on mahdollista sanoa, että populistista retoriikkaa pidetään eduskunnassa ja yleisemminkin paheksuttavana nimenomaan siksi, että se on *liian poliittista* yksinkertaistaessaan ja dikotomisoidessaan asioita selkeiden jakolinjojen mukaan ja jättäessään implisiittisen reaali politiikan kaanonin huomiotta. Populistinen puheenparsi ei asetu olemassa olevien keskusteluedellytysten raameihin, vaan näyttäytyy kaikessa ehdottomuudessaan hylänneen neuvottelulle ja keskustelulle välttämättömät edellytykset, joina voidaan pitää toisten näkemysten huomioon ottamista, vastapuolen kunnioittamista tai edes sen tunnustamista, että parlamentaariseen päätöksentekoon kuuluu oleellisesti mahdollisuus *tulla suostutelluksi*, mikä on toisten näkökulmien huomioon ottamisen kääntöpuoli ja kompromisseihin perustuvan päätöksenteon edellytys. Toisaalta tutkimalla politiikan populistisina pidettyjä ilmaisuja ja niiden kritiikkejä olisi mahdollista etsiä eduskunnassa hyväksyttynä pidettyjä puhumisen tapoja ja ilmaisuja, jäljittää poliittisen keskustelukulttuurin hyväksyttävyyden rajoja niitä rikkovan puheen kritiikin kautta.

Hieman yllättäen pakolaiskäsitteelle ei samalla tavalla keksitty positiivisia muotoiluja, vaan pakolaisten puolustajat tyytyivät käyttämään puheessaan perustermiä ”pakolainen”. Syynä on nähdäkseni se, että käsitteet kuten tuskapakolainen, tosipakolainen, pakkopakolainen, aitopakolainen jne. olisivat toimineet määrittelijää vastaan siinä mielessä, että myös ne olisivat luoneet sellaisen mielikuvan tai tulkintaskaeman, jossa pakolaiset ja todelliset pakolaiset erottautuisivat toisistaan. Siten käsitteen uudelleenmuotoilu olisi kaventanut sellaisen agendan hyväksyttävyyden mahdollisuuksia, jossa pakolaisuuden tulkinta ja siis pakolaiseksi hyväksymisen ehdot halutaan pitää mahdollisimman avoimena. Käsitteiden uudelleen merkityksellistäminen tai uusien sivumerkityksien tai konnotaatioiden luominen on siis ennen kaikkea kriittisesti ja haastavasti johonkin ilmiöön suhtautuvien tapa laajentaa tiettyyn kysymykseen liittyvää pelivaraa. Uudelleen merkityksellistäminen on politisoivan kielellisen teon esimerkkitapaus. Luultavasti kyseessä on laajemminkin arvolatautuneiden käsitteiden käyttöön liittyvä piirre. Niiden käyttöalan laajentaminen on aina kriittisen suhtautumisen ja uuden luomisen merkki, kun taas konservatiivisuus poliittisen kielenkäytön tasolla tarkoittaa vetoamista jo hyväksytyyn ilman pyrkimyksiä laajentaa, uudelleen kuvata tai merkityksellistää toiminnan ja mahdollisen alaa.

Pakolaisen käsitteestä käytävä kamppailu tiivistyy kamppailuksi sen hyväksyttävästä merkitysalasta. Suppean käsitteen käyttö tarkoittaa sellaista suhtautumista pakolaisuuteen, jossa kyllä tunnustetaan ilmiön olemassaolo, mutta pyritään pitämään pakolaisuuteen oikeuttavat tekijät ja syyt mahdollisimman kapeina. Tällöin tunnustetaan pakolaissopimuksen ja vallitsevan lainsäädännön velvoittavuus päätöksiä tehtäessä, mutta samanaikaisesti luodaan pakolaisen kannalta negatiivisia tulkintarepertuaareja ja siten kavennetaan sopimusten ja lainsäädännön soveltamisalaa. Ensimmäisessä esimerkissä pakolaisten Suomeen saapumisen vastustajana profiloitunut edustaja käyttää asiantuntijatyyliä luodakseen kannanotoilleen uskottavuutta. Jälkimmäisessä katkelmassa Sisäasiainministeri Pekkarinen esittää rajoittuneen tulkinnan Geneven pakolaissopimuksesta; hän ei eksplikoi sisällissodan mahdollisia syitä tai seurauksia (esim. kansanmurha) tai syrjinnän astetta:

”Kun olen seurannut tuota keskustelua [*pakolais- ja ulkomaalais-*], niin vielä tänäkään päivänä meillä ei ole ulkomaalaiskeskustelu asettunut niihin rajoihin kuin olisi ollut toivottavaa. Nimittäin meillä perusteellisesti sekoitetaan ulkomaalaiskysymyksissä siirtolaiskysymys ja toisaalta pakolaiskysymys, ja silloin kun on

kysymys pakolaisista, sekoitetaan myös keskenään turvapaikkaa hakevien ja ns. kiintiöpakolaisten suhde.” (Aittoniemi, LA 131/1990, lk., 7.12.1990, PTK 1990 s. 5090.)

”On syytä huomata, että esimerkiksi syrjintä tai edes sisällissota eivät ole Geneven pakolaissopimuksessa mainittuja syitä turvapaikan saamiseen, vaikka usein näin erheellisesti luullaan.” (SaM Pekkarinen, HE 293/1992, 1.k., 9.6.1993, PTK 1993 s. 1693)

Pakolaiskäsitteen laaja määritelmä taas tarkoittaa sen käyttämistä sellaisen ajattelutavan yhteydessä, jossa kaikkia turvapaikanhakijoita kohdellaan potentiaalisina pakolaisina tai jopa samaistetaan heidät pakolaisiin, eli käsitteiden välisiä eroja ei mieluusti eritellä. Siinä pakolaisasemaan ja turvapaikkaan oikeuttaviin seikkoihin saatetaan sisällyttää myös vainoa lievempiä lähdön syitä ja motiiveja kuten köyhyys, ympäristökatastrofit, sodat, asevelvollisuudesta kieltäytyminen tai liian kovat rikosoikeudelliset seuraamukset kuten kuolemanrangaistus. Pakolaisuuden puolestapuhujat käyttivät puheenvuoroissaan usein perustavia arvoja luodakseen pakolaisen hahmon ympärille velvoittavan tunnevärikyksen. He toisin sanoen vetosivat useammin kuulijoiden tunteisiin, käyttivät *pathosta* sanomansa vaikutuksen lisäämiseksi. Lisäksi pakolaisen käsitteen merkityksen alaa revisioitiin lisäämällä sopimuksessa mainittujen termien jatkeeksi ja sekaan muita, yleishumaaneja ilmauksia:

” - - sillä viime kädessä turvapaikkaprosessissa on kyse elämästä ja kuolemasta, ja tällaisissa asioissa meillä ei ole varaa erehdyksiin. Tämän vuoksi toivon, että eduskunnalla on riittävästi näkemystä ja rohkeutta uudistaa ulkomaalaislaki ilman, että menettäisimme kosketuksen siihen, keitä turvapaikka ennen kaikkea koskee: ihmisiä, jotka pakenevat vankeutta, kidutusta, syrjintää, sotaa ja epätoivoa.” (Biaudet, HE 293/1992, 1.k., 9.6.1993, PKT 1992 s.1688.)

Pelkästään pakolaiskäsitteeseen erilaisia muotoiluja ja käyttötapoja tutkimalla ei kuitenkaan saada kuin alustavasti selville, millaiset tulkintarepertuaarit, retoriset positiot tai figuurit pakolaiskysymyksen yhteydessä aktivoituvat. Koska eduskunta on paikka, jossa luodaan kansallista historiaa ymmärrettynä valtion toiminnan ja päätösten rekisteröimisenä kirjoihin, ja jossa operoidaan kansallisvaltion kielellä, on edustajien puheenvuoroista ja tekstuaalisista tuotteista luettavissa tietoinen tapa luoda Suomen hahmolle sisältöä. Edustajat pyrkivät rakentamaan ja määrittelemään ”Suomen” sisällön siten, että se vastaisi heidän pyrkimyksiään ja tulkintojaan suhteessa pakolaisuuteen. Eduskunnassa käydyissä keskusteluissa siis tuotettiin Suomelle identiteettiä mm. historiankirjoitukseen viitaten - sen tulkintaan osallistuen – ja sitä luoden. Siten eräs tapa tarkastella eduskunnassa tuotettuja pakolaisuuteen liittyviä tekstejä on tutkia, millaiset kansallisen identiteetin muotoilut

kilpailevat siellä keskenään, miten ne tuotetaan kielellisesti ja jakautuvatko erilaiset ”Suomi-figuurit” selkeästi pakolaisuuteen suhtautumisen mukaan.

5.2. Suomi –figuurin positiointia

Pakolaisuutta käsittelevässä eduskunta-aineistossa oli huomattavan paljon sellaista argumentaatiota, missä pakolaisuuteen suhtautumista perusteltiin Suomen historian kautta. Kutsun kyseistä perustelun tapaa *menneisyydellä argumentoinniksi*, mutta toisaalta sitä voisi nimittää vaikkapa historialla politikoinniksi Palosen (2003, 471) toimintakonseptiota mukailien tai historiapolitiikaksi (Harle&Moisio 2000, 177), mikäli haluaa käsitellä historiallisilla tapahtumilla pelaamista erillisenä politikoinnin alueena. Siinä kansallisen menneisyyden tapahtumiin, kokemuksiin ja opetuksiin vedotaan sanotun vahvistamiseksi. Tällöin historia muodostaa varannon, joka edustajien on mahdollista aktivoida kannanottojensa tueksi. Seuraavissa puheenvuoroissa edustajat vetoavat kansalliseen pakolaisuuden historiaan:

”- - todellakin Suomesta on paettu paitsi Venäjän valtaa Lockstedtin leireille, niin täältä on paettu valkoista vainoa niin rapakon taakse kuin Rajajoen toiselle puolelle ja valvontakomissiota ja punaista Valpoa on piileskely ihan Etelä-Amerikassa asti. Kysymys on usein siitä, jos muistetaan vaikka 40-luvun sotalapset, missä määrin me maksamme kansainvälisesti kunniavelkaamme maailmalle takaisin. Tämä on se omantunnon kysymys.” (Björklund, LA 131/1990, lk., 7.12.1990, PTK 1990 s. 5096.)

”Käydyssä keskustelussa on viitattu myös tänne saapuneiden spontaanipakolaisten suureen määrään. Ennen lopullisen johtopäätöksen tekoa tässä suhteessa on syytä palauttaa mieliin, että vuoden 1922 lopussa Suomessa oli peräti 33 500 pakolaista.” (Pulliainen, HE 47/1990, 1.k., 8.2.1991, PTK 1990 s. 6347.)

” - - muistettakoon myös aika ennen vuotta 1918, jolloin tsaarivallan venäläisiä pakolaisia tuli maahan, joista tuli erittäin käyttökelpoisia emigrantteja. Emme me olisi pärjänneet sotakorvausvelvoitteessa ilman venäjää puhuvia kansalaisia. Sitten muistutan Pohjois-Suomessa eläneenä, että miltei koko siviiliväestö Pohjois-Suomesta otettiin vastaan nimenomaan pakolaisina silloin, kun armeijamme taisteli saksalaisia vastaan ja Ruotsi otti heidät vastaan. - - Mielestäni tämä olisi syytä pitää mielessä, kun tänne on pyrkimässä muita pakolaisia.” (Wasz-Höckert, HE 47/1990, 2.k., 12.2.1991, PTK 1990 s. 6528.)

Vaikka edellisissä esimerkeissä puhujien varsinaisen sanoman perusteluna toimii ”kunniavelan takaisinmaksu maailmalle ja tästä seuraava omantunnon kysymys”, ”pakolaisten aiempi suuri määrä nykyisestä tilanteesta esitettävien kommenttien

suhteuttajana” ja ”venäläisistä emigranteista saatu hyöty ja suomalaisten oma asema pakolaisina Lapin sodan aikaan”, on jokaisessa argumenteissa taustaoletuksena tai tukena Suomen valtion ylihistoriallinen, luonnollistettu hahmo. Vertaamalla nykytilannetta menneisyyden tapahtumiin ja käyttämällä historiaa nykyhetken suhteuttamiseen edustajat rakentavat kansallisesta historiasta kertomusta, jonka pääosan esittäjänä toimii Suomi, tai jonka päähenkilöksi Suomi esitetään. Samalla edustajat esittävät itsensä kansallisvaltion hengen, perinnön ja kohtalon vaalijoina, vastuullisina henkilöinä, jotka kantavat huolta ”isiemme perinnön” tai ”kansallisen muistin ja eetoksen” kunnioittamisesta ja johdonmukaisesta toteuttamisesta.

Teoreettisemmalla tasolla tarkasteltuna edustajat osallistuvat kuvitteellisen kansan ja kansallisvaltion tuottamiseen, tai uudistavat kansaa kuviteltuna yhteisönä (Anderson 1991, 6). Historiallis-kansallisvaltiollisessa diskurssissa jatkuvuus on nimenomaan se ominaisuus, jonka avulla on mahdollista rakentaa kansallinen identiteetti kokonaiseksi ajallisesti ja ajatuksellisesti (Kaunismaa 1995, 11). Silloin se näyttäytyy samanaikaisesti pysyvänä ja muuttuvana samaan tapaan kuten ihmisen identiteetti ja mahdollistaa vetoamisen kansallisvaltion toimintaan sekä sen tarkastelemisen ja esittämisen *toimijana, jolle on mahdollista antaa ja esittää ominaisuuksia, ja jota voi määritellä ja representoida eri näkökulmista*. Kyseinen tapa tarkastella edustajien kielellistä toimintaa on nominalistinen, mikä tarkoittaa, ettei oleteta yleiskäsitteillä olevan vastinetta tai viittauskohtaa kielen ulkopuolella. Ei ole olemassa Suomea puhtaana ideana, on vain erilaisia Suomen muotoiluja³⁰ puheenvuoroissa, joissa osallistutaan keskusteluun ja kamppailuun Suomen määritelmästä.

Vaikka historialliset tapahtumat mahdollistavat esimerkiksi pakolaiskysymyksen yhteydessä samojen tapahtumien käyttämisen argumentoinnissa sekä pakolaisuuden puolesta että sitä vastaan,³¹ on erilaisia positioita olennaisempaa huomata se, että eri

³⁰ Olen kyseisessä kohdassa soveltanut Quentin Skinnerin (Skinner 2002, 176) ajatusta, jonka mukaan ei ole olemassa yhtenäisten ideoiden historiaa sinänsä, vaan ainoastaan niiden käytön historioita. Suomi ja suomalaisuus ovat nationalismikeskustelussa käsitteet, joiden käytön merkitys muuttuu käyttäjän motiivien, mutta myös historiallisen ajankohdan mukaan. Skinner käsitteiden luonteesta: ”...the various transformations we can hope to chart will not strictly speaking be changes in concepts at all. They will be transformations in the applications of the terms by which our concepts are expressed.” (sama, 179)

³¹ Esimerkiksi sitä historiallista faktaa, että Suomessa on 1920-luvulla ollut kymmeniä tuhansia pakolaisia, käytettiin tukena näkemykselle, jonka mukaan Suomi on jo tehnyt osansa - lisää ei tarvitse ottaa, sekä sellaiselle näkemykselle, että suhteessa siihen nykyinen määrä on aivan mitätön ja olosuhteet tätä nykyä paremmat - lisää pakolaisia tulee ottaa.

osapuolet osallistuvat kuitenkin Suomen määrittelyyn, pelaavat Suomen käsitteellä ja sellaisella sanastolla, joka ylläpitää mahdollisuutta ja tulkintakokonaisuutta nimeltään Suomi. Tällainen kansaan ja Suomeen vetoaminen on tietenkin ominaista nimenomaan eduskunnalle sen aseman vuoksi. Eduskunta edustaa valtiosäännön ja nykyään perustuslain mukaisesti nimenomaan kansaa, joten ei ole yllättävää, että edustajat rakentavat puheenvuoroissaan ja teksteissään sellaista kuvaa, jossa he esiintyvät kansan tahdon ja Suomen etujen toteuttajina.

En uskalla sen kummemmin eksplikoida kyseisen puheenparren merkitystä edustajien toiminnan kannalta, vaan tyydyn toteamaan, että se nähdäkseni ilmaisee edustajan refleksiivisyyttä oman asemansa suhteen. Puhuessaan *Suomea* edustaja kiinnittyy kansallisvaltion legitimaatioperinteeseen. Hän ilmaisee hyväksyntänsä käytössä olevalle vallan delegoimistavalle, edustukselliselle demokratialle, osallistuu kansan idean vahvistamiseen luomalla puheen avulla poliittisen kokonaisuuden ja samaistumisen kohteen sekä samanaikaisesti vahvistaa omaa positiotaan kyseisen kokonaisuuden vallankäyttäjänä uusintamalla sosiaalisena todellisuutena vielä toistaiseksi hyväksytyä nationalistis-valtiollisen ideologian mukaista maailmaa. En lähde tässä tämän tarkemmin erittelemään nationalismi-tematiikkaa, sen historiaa tai teoriaa. Riittää, kun tiedostaa että Suomi-figuuri on kaikille edustajille avoin argumentaation paikka/tila, ja nationalismi tulkintavarantona on eduskunnan toiminnassa ja kielenkäytössä vahvasti vaikuttava ideologia.

Pakolaiskeskustelussa oman sanoman ja kannan perusteleminen asemoimalla *Suomea* eettisenä kokonaisuutena, maantieteellisesti ja siis samalla kulttuurisesti sekä erilaisten arvottavien käsitteiden avulla oli silmiinpistävän yleistä etenkin 1990-luvun taitteessa ja siitä eteenpäin. Tämä on ymmärrettävää sen aikaisia maailman tapahtumia vasten. Palosen (Palonen 2003, 480) mukaan ”maailmantapahtumat vuosina 1989–1991 ovat esimerkki fait accomplista, joutumisesta ’tapahtumien’ alaiseksi, mikä sai policy-objektivismiin kaatumaan kuin korttitalo ja avasi keskustelun Suomen ulkopoliittisesta linjasta ja Suomi-figuurin subjektipositioista.” Maailmanjärjestyksen murtuminen ja Neuvostoliiton hajoaminen avasivat Suomen ulkopoliittisen pelitilan, mikä tarkoittaa, että vanha reaalioliittinen kaanon (Paasikiven-Kekkonen linja) menetti viittauskohteensa, jolloin Suomen subjektipositio aukesi sotien jälkeisille sukupolville oikeastaan ensimmäistä

kertaa, ja kenties ensimmäistä kertaa koko tasavallan historiassa.³² Kyseiset tapahtumat ja vapautunut tilanne näkyy myös pakolaisaineistossa ja on nähdäkseen omalla tavallaan myös selittämässä, miksi Suomen asemointi etenkin aineiston loppupuolella on värikästä ja runsasta.

Tällaiselle Suomea sijoittavalle ja rakentavalle puheelle on ominaista niin sanottu ”me-muut” –erottelu, jonka avulla Suomi sijoitetaan kansainvälisessä järjestelmässä johonkin joukkoon, viiteryhmiin. Valtion sisä- ja ulkopuoli rakentuvat duaalisten käsitejärjestelmien kautta, joiden avulla rakennetaan valtion alueen sisäpuolelle jäävien ihmisten kollektiivista identiteettiä (Harle&Moisio 2000, 46). Samanaikaisesti luonnollisesti erottaudutaan joistakin muista toimijoista, luodaan kielellisesti ulkopuolta vähentämällä diffuusin aluetta määritelmän käyttöalan piirissä. Suomen asemoinnissa suhteessa sen ulkopuolisiin toimijoihin näkyi aineistossa joitakin eroja, kun aineiston alku- ja loppupäiden tekstejä vertaa toisiinsa. Kun alkupäässä hyvinä ja legitimeinä toisina toimivat ennen kaikkea YK ja Pohjoismaat, painottui aineiston loppupäässä Suomen sijoittaminen Eurooppaan ja eron tekeminen ”vanhaan Suomeen”.

Vuoden 1991 ulkoasiainvaliokunnan ehdotuksesta eduskunnan lausunnoksi (UaVM 9/1991) käydyssä keskustelussa RKP:n ryhmäpuheenvuoron piti edustaja Donner, joka kiinnitti huomiota vanhan maailmanjärjestyksen murtumiseen ja siten myös vanhan ulkopoliittisen doktriinin käyttökelttomuuteen. Uusi maailmantilanne on koittanut ja tämä tarjoaa Donnerin mukaan mahdollisuuksia myös uudelle, avoimemmalle ja humanimmalle politiikalle:

” - - meillä on pitkälti ollut se käsitys, tämä kuuluisa tuomari – lääkäri –vertaus, että meidän on oltava varovaisia, meidän ei ole tuomittava kovin paljon eri valtioita niiden toiminnasta, jos se liittyy suurvaltojen väliseen ristiriitaan, mutta nyt on huomattu, että ristiriitaa ei enää ole olemassa. Silloin minä toivoisin meiltä moraalisesti hieman korkeatasoisempia kannanottoja kuin pelkästään sellaisia, jotka liittyvät puhtaaseen

³² Käsitkseni mukaan Suomen poliittinen ilmapiiri on tavalla tai toisella ollut poikkeustilassa kansalaissodasta lähtien. Se tarkoittaa sitä, että poliittisesta keskustelusta on suljettu osa kansalaisista pois lainsäädännön avulla aina 1940-luvulle saakka, ja toisen maailmansodan aikana ja sen jälkeen ulkopoliitikasta muodostui alue, joka nostettiin kansanvaltaisen hallinnan yläpuolella. Jos 1900-luvun kansallista poliittista ilmapiiriä tarkastelee pitäen parlamentaarista keskustelevuutta normaaliparadigmana, oli Suomen poliittinen järjestelmä turvallistettu ja uhilla kyllästetty aina 1990-luvulle saakka, mikä vaikutti siihen, että parlamentaarisen perinteen kehitys jäi kabinettipolitiikan jalkoihin. Nykyaikana uhat ovat erilaiset: taloudesta on muodostunut uusi normaaliparadigma, jonka ymmärrettävyys ja käsittely on nostettu perusihmisen yläpuolelle asiantuntijavallan ja poliittisen eliitin haltuun, ja jonka ilmaisuun on kehittynyt oma välttämättömyys- ja asiantuntijaretoriikka sekä -diskurssi.

reaalipolitiikkaan, koska tämän vanhan reaalipolitiikan betoniseinä, joka oli Neuvostoliitto ja vakiintunut Jaltan raja, on lopultakin murtunut. (Donner, UaVM 9/1991, 18.3.1992, PTK 1992 s. 826.)

Kyseisessä katkelmassa Donner esittää vanhan ja uuden tilanteen toisistaan poikkeavina ja väittää, että reaalipoliittisen suhtautumisen mahdollistaneen betoniseinän murruttua on mahdollista esittää moraalisesti korkeatasoisempia kannanottoja kuin aiemmin. Hän kyseenalaistaa sellaisen puheen legitimaation, joka perustuu vanhaan maailmanjärjestykseen ja esittää tilalle avointa, historian painolastista vapaata toimintatilaa, jossa ”moraalisesti korkeatasoisemmille” kannanotoille ei ole vaihtoehtoa sellaisen suhtautumisen pohjan pudottua pois. Hän käy poliitikkojen keskuudessa suosittua reaalipolitiikan figuuria vastaan käyttämällä historiallisia tapahtumia sen legitimaation kyseenalaistamiseen.

Uuden eurooppalaisen eetoksen lisäksi edustajien puheenvuoroissa oli edelleen kaikuja menneen regiimin aikana muodostuneista asenteista ja ilmaisusta. Niiden avulla pyrittiin kaventamaan mahdollisia toimintavaihtoehtoja ja esittäytymään kyseessä olevan poliittisen kysymyksen asiantuntijana. Kyseessä on tuttu reaalipolitiikan puheenparsi, jonka tunnusmerkkeinä ainakin suomalaisessa poliittisessa keskustelussa toimivat ilmaisut kuten ”maantieteellinen asema”, ”historian kokemukset ja opetukset”, ”tosiasioiden tunnustaminen” ja ”tämänpäivän realismi”. Mainittujen ilmaisujen kyllästyttävillä kannanotoilla ei välttämättä ole mitään substantiaalista sisältöä, vaan niiden käytön tarkoituksena on kiinnittää puhuja suomalaiseen vallan kielen historialliseen perinteeseen ja luoda hänelle vakavasti otettavan poliitikon tai jopa suurmiehen aura. Reaalipoliittisen argumentaation ja kielenkäytön ilmaisut ja sanavalinnat antavat ymmärtää, että on olemassa poliittisen tiedon maailma, politiikan rautaisia lainalaisuuksia ja poliittinen todellisuus muuttumattomana ja pysyvänä kokonaisuutena, ja että puhuja on valveutunut ja perillä niiden salaisuuksista ja osaa toimia politiikan maailman vaatimusten mukaan.

Muutama esimerkki:

”Tarkastelun lähtökohtina ovat luonnollisesti Suomen maantieteellinen asema ja sen historiaan perustuvat kokemukset. Tavoitteena on pyrkiä turvaamaan kansalliset etumme muuttuvassa maailmassa tavalla, joka on sopusoinnussa muiden kansojen ja koko kansainvälisen yhteisön kanssa.” (Ryynänen, UaVM 9/1991, 18.3.1992, PTK 1992 s. 814.)

”Minusta on täysin selvää ja meidän velvollisuutemme on ottaa huomioon se, miten eurooppalainen lainsäädäntö tässä suhteessa kehittyi, koska emme me maantieteelle voi mitään. Se, mitä tapahtuu Saksan

itärajoilla, heijastuu välittömästi siihen, mitä Suomen rajoilla tulee tapahtumaan.” (Korva, HE 293/1992, 1.k., 9.6.1993, PTK 1993 s. 1697.)

Kyseisen retorisen tyylin uskottavuus ja mahdollinen oikeutus pohjautuu kansallisten suurmiesten opetuksille ja sanannoille sekä poliittiseen kulttuuriin, jossa ulkopoliittika tai politiikka ylimalkaan nähdään toiminnan alueena, jossa toisilla on halussaan kansallisten etujen turvaamiseksi välttämätön käsitys asioiden välttämättömästä tilasta. Vaikka näin olisikin, ei se poista sitä tosiseikkaa, että sellainen näkemys asettuu parlamentarismiin yläpuolelle ja pyrkii sulkemaan tietyn aihepiirin puolesta ja vastaa puhumisen ulkopuolelle ja sikäli halveksuu kollektiivista päätöksenmuodostusprosessia so. demokratiaa. Realistisen retoriikan kautta poliittisten vastustajien kannat esitetään epärealistisina, jonakin todelliselle vieraana ja vailla kosketuspintaa – usein idealistisina ja mahdottomina toteuttaa. Samalla kun realistiseen puhetapaan kiinnittyvä edustaja pyrkii kaventamaan vastustajien argumentoinnin uskottavuutta, hän - hiukan ristiriitaisesti realistisuuden eetokselle - liittyy politiikan ”salatieteellistämiseen”, sen esittämiseen erityislaatuisena toiminnan kenttänä, jonka perimmäiset lainalaisuudet, salaisuudet ja toiminnan luonne on vain harvojen järki-ihmisten hallussa. Realistina esiintyminen on retorinen konsti³³ sulkeistaa kaikki muut toimintavaihtoehdot mahdollisten toimintavaihtoehtojen ulkopuolelle ja sikäli se on depolitisovan kielellisen teon malliesimerkki.

Suomen asemoiminen maantieteellisesti osaksi Eurooppaa oli eräs suosituimmista perustelulinjoista pakolaisten vastaanoton lisäämisen kannalla olevien edustajien keskuudessa. Tällöin ”läntisyys” ja kansainvälisyys kuvattiin ideaaleina, joita kohden tulisi pyrkiä. Kyseiseen lähtökohtaan kuului Euroopan esittäminen selektiivisesti sivistyneenä, monikulttuurisena ja humanina kokonaisuutena, jonka ”henki” ja ”perintö” vaatii suhtautumaan pakolaisuuteen vastuullisesti ja suvaitsevasti. Lisäksi Euroopan vauraus esitettiin hyvinvointivaltion hengessä perusteeksi köyhien ja hädänalaisten auttamiselle ja painotettiin pakolaisongelman globaalia luonnetta:

”Olemme helposti unohtamassa kansainvälisen vastuumme. Olemme unohtamassa sen, että olemme tänä päivänä todella vauras, hyvinvoiva eurooppalainen valtio - - Samoin myös kansainvälisessä yhteistyössä tulee korostaa humanitääristä toimintaa ja humanitäärisiä näkökohtia.” (Kuuskoski-Vikatmaa, HE 47/1990, 2.k., 12.2.1991, PTK 1992 s. 6506.)

³³ Konsti –sanana etymologiaa jodattaa ruotsin sanaan konst: taide, kyky, temppu, taito.

”Flyktningsfrågan är en stor global fråga. Den största bördan bärs av de fattigaste länderna i världen, ungefär 90 procent av världens flyktingar befinner sig i utvecklingsländerna. I ett sådant läge är det av största vikt att också vi rika européer tar vår del av ansvaret och strävar till att på ett ansvarsfullt sätt uppfylla de förpliktelser flyktingkonventionen och andra människorättsinstrument leder till.” (Biaudet, HE 293/1992, 1.k., 9.6.1993, PTK 1993 s. 1686.)

Käyttämällä Euroopan ja muiden valtioiden toimintaa vertauskohtana Suomen toiminnalle myös puolustauduttiin pakolaisuuden puolestapuhujien esittämiä välinpitämättömyssyytöksiä vastaan. Tällöin edustajat pyrkivät esittämään Suomen vallitsevan linjan samankaltaisena muiden valtioiden linjausten kanssa ja asettivat tuon samankaltaisuuden poliittisen päätöksenteon hyväksyttäväksi kriteeriksi. Pakolaisuuden vastustajien usein käyttämää suvereniteettiargumentaatiota vasten kyseinen suhtautuminen on ristiriitainen. Heidän argumentaationsa pohjautui pitkälti valtiollisen suvereniteetin korostamiseen ja puolustamiseen, mutta vertaamalla Suomea valtion ulkopuolisiin toimijoihin he olivat valmiit pitämään suvereenin ulkopuolella tehtäviä päätöksiä sisäisten päätösten kannalta merkittävinä ja huomion arvoisina, mitä voidaan tiukasti tulkiten pitää suvereniteetin osittaisen luovuttamisen ilmaisuna.

Eurooppalaisten valtioiden toiminta ja Eurooppa argumentaation tukena toimi siis myös toiseen suuntaan: niiden avulla legitimoitiin hallituksen poliittisia linjauksia, suhteutettiin Suomeen otettujen pakolaisten vähäistä määrää sekä esitettiin Suomen maineen kärsivän Euroopassa mm. sen vuoksi, että täällä harrastetaan ”lepsua pakolaispolitiikkaa ja heikkoa tullivalvontaa”(Mäkelä SK 58/1993). Seuraavassa on esimerkki vastaanotetun pakolaismäärän suhteuttamisesta muiden toimijoiden ratkaisujen avulla:

”Mitä tulee tähän lukumäärään (*pakolaisten –M.A.*), niin se ei ole suinkaan Euroopan puitteissa häpeällisen pieni. Sellaisetkin suurehkot maat kuten Ranska ja Iso-Britannia ovat ottaneet hyvin pienen määrän Jugoslavian pakolaisia vastaan.” (UaM Väyrynen, SK 244/1992, 10.12.1992, PTK 1992 s. 5087.)

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että Suomi-figuurin maantieteellinen subjektipositiointi (geopoliittinen sijoittaminen) oli ennen kaikkea pakolaisten puolestapuhujien tapa argumentoida ja vaikuttaa poliittisiin päätöksiin. Kyseinen painotus on ymmärrettävissä, koska Suomen vastaanottamien pakolaisten määrä oli ja on niin eurooppalaisittain kuin pohjoismaisittainkin tarkasteltuna kovin vähäinen, jolloin Euroopan ja Pohjoismaiden asettaminen auktoritatiiviseksi toiseksi oli puolestapuhujille helpompaa. Niiden kautta ja

niihin verrattuna Suomen linjaukset saattoi asettaa kyseenalaiseen valoon myös tilastollisten faktojen tukemana. Lisäksi kansainvälisen politiikan muut tapahtumat ja Suomessa virinnyt eurooppaprojekti vahvistivat sellaisen perustelun mahdollisuuksia, jossa Suomea verrattiin, siirrettiin, asemoitiin, puhuttiin ja vietiin kielellisesti – siis retorisesti – kohti perieurooppalaisten valtioiden joukkoa. Poliittisen toimintaympäristön muutokset ja kansallisen identiteettiprojektin uudelleenarviointi loi eurooppapuheelle mahdollisuuden, momentumin, jota myös pakolaiskeskusteluissa käytettiin hyväksi.

Se, etteivät pakolaisuuteen vastentahtoisesti suhtautuvat henkilöt erityisesti asemoineet Suomea geopolittisesti, johtuu nähdäkseni heidän nationalistisesta maailmankatsomuksestaan, jossa kansa nähdään velvoittavuuden ensisijaisena kohteena ensisijaisesti sen etnisen merkityksen kautta. Kielen ja verenperinnön pohjalle rakentuvana kokonaisuutena kansa sen *ethnos* –merkityksessä asettaa poliittisen vastuun, velvollisuuden ja eettisyyden rajat kansallisvaltion sisäpuolelle ensisijaisesti *jus sanguinis* –periaatteen mukaisesti. Kyseiseen ideologiaan, jonka taustalla on usein ajatus luonnollisesta kansasta, ei kuulu tai mahdu sellainen ajattelutapa, jossa Suomea verrattaisiin muihin maihin tai eettisyyden piiriä laajennettaisiin yli kansallisvaltion rajojen, koska sellainen argumentointi nakertaisi itse nationalismin pohjaa.

Kansalla argumentointi mahdollistaa erityisesti rajan vetämisen suomalaisten ja ulkomaalaisten välille ja siten kansa kääntyy helposti vastakäsitteeksi pakolaisuudelle. Pakolaisen paikka kansallisuusajattelussa on sen konstituivana ulkopuolisena toisena, ulkomaalaisena. Pakolainen kuuluu kansalaisen etnisen määritelmän nojalla kansan ulkopuolelle. Siten nationalismi ajatusrakennelmana mahdollistaa erityisen hyvin sellaisen argumentoinnin, jossa vedotaan kansan ensisijaisuuteen. Se ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei kansan hahmo olisi kaikkien edustajien retoriikan tärkeä osatekijä ja mahdollistaisi myös politikoinnin, jonka lähtökohtana on pakolaisten auttaminen. Kansan hahmosta tai sen käyttämisestä argumentoinnin tukena ei voi nykyisessä poliittisessa järjestelmässä päästä irti, enkä ole aivan varma, onko se tarpeenkaan. Rodullis-hengellisen ykseyden sijaan kansa tulisi kuitenkin nähdä *poliittisena* kokonaisuutena ja yhteisönä sen *demos* -merkityksessä, eikä uskonnon kaltaisena ajatusrakennelmana, jonka eetoksen ylevöittäminä käydään aseet ojossa päin tuotettuja viholliskuvia tai oikeutetaan ihmisten eriarvoinen kohtelu. Kansan denaturalisoinnissa auttaa kun osoittaa sen ambivalentin, historiallisen ja kielellisen luonteen sekä näyttää miten sitä käytetään retorisisa

valtakampailussa. Siinä kansa on tila ja sanasto = retorinen positio, joka on aktivoitavissa edustajan väitteen tueksi.

5.3. Kansa -käsitteen legitimoiva ja erotteleva käyttö

Käyttämällä kansan käsitettä edustajat myös tunnustavat vallan delegoimisprosessin oikeutuksen, ja osoittavat vastuutaan kansalle sen *demos* –merkityksessä. Se tarkoittaa edustajien refleksiivisyyttä valtiojärjestyksessä ilmoitetun vallan ensisijaisen lähteen suhteen. Kuten Ankersmit (2002, 115) huomauttaa, luo edustus edustajat ja edustettavat ja siten myös kansan poliittisena kokonaisuutena. Tällöin kansa -käsitteen käyttämistä voidaan pitää myös yksinkertaisesti ilmaisuna siitä, että edustaja tunnustaa sen poliittisen yhteisön rajat, joiden parissa hän toimii. Kansanedustajilla on oikeus ja velvollisuus puhua eduskunnassa, ja molempien lähtökohtana toimii äänestäjäkunta. Toisaalta oikeus puhua ja edustaa, koska on tullut valituksi, toisaalta velvollisuus tehdä niin, koska on tullut valituksi ja siis vastuussa valitsijoilleen.

Kun Suomen figuuria käytettiin kannanotoissa ennen kaikkea muutoskäsitteenä ja subjektina, jonka kautta legitimoitiin menneen avulla nykyisyyttä ja luotiin vaihtoehtoisia tulevaisuuskuvia, toimi kansa ennemmin puhujaa velvoittavana kokonaisuutena. Suomen tapauksessa argumentointi perustui pitkälti historiaan ja maantieteelliseen sijoittamiseen arvolutuneiden ilmaisujen avulla, kun taas kansa toimi edustajien argumentoinnissa legitimaation lähteenä ja vastuun viittauskohteena. Useat edustajat pyrkivät oikeuttamaan omat poliittiset linjauksensa esiintymällä kansan todellisten ajatusten ja tuntojen välittäjänä, *kansanedustajana*:

”Kansalaismielipide on voimakkaasti pakolaisten kannalla. Katsotaan, että Suomen on voitava ottaa vastaan pakolainen, joka pyytää turvapaikkaa.” (Almgren, HE 186/1981, 1.k., 25.1.1983, PTK 1982 s. 4420.)

”Erittäin monet kansalaiset vastustavat lisää pakolaisten ottamista. - - Vastustavaa kantaansa kansalaiset perustelevat sillä, että meillä on pysyvä suuri työttömyys, yli 30 000 vammaista, kymmeniätuhansia sotainvalideja ja 620 000 yli 65-vuotiasta vanhusta. - - Tilanteen ollessa tällainen suunniteltu suurimittainen pakolaisten maahan tuonti on monien kansalaisten mielestä suurta vastuuttomuutta omaa kansaa kohtaan, eikä pakolaisille itselleenkaan varmasti pitkän päälle ole onnellista, että heitä siirretään lämpimistä maista

täysin vieraaseen kulttuuriin ja tällaisiin pakkasiin, missä kansa täällä joutuu asumaan. (Raudaskoski ym. KK530/1986)

Molemmissa esimerkeissä kansa toimii viimekätisenä perusteena edustajan vaatimuksille ja argumenteille. Edustajat asettautuvat ilmaisuilla kuten ”kansalaismielipide on voimakkaasti pakolaisten kannalla” ja ”erittäin monet kansalaiset vastustavat” sellaiseen positioon, jossa heillä on käsitys ja tieto kansan haluista ja tarpeista. Edellisessä vedotaan pelkästään kansan tahtoon ja mielipiteeseen pakolaisten vastaanottamisen perusteena, kun taas jälkimmäisessä katkelmassa annetaan hienojakoisemmat perustelut vastaanotettavien pakolaisten määrän lisäämisen vastustamiselle. Siinä kansalaisten ja pakolaisten edut asetetaan selkeästi vastakkain ja esitetään pakolaisten vastaanottaminen vastuuttomana toimena ”omaa kansaa kohtaan”. Jälkimmäisestä katkelmasta käy hyvin ilmi se, miten edustussuhteen kansallisvaltiolähtöistä muotoilua on helppo käyttää rajaamaan ei-kansalaiset velvollisuuden - ja siis samalla eettisyyden piirin ulkopuolelle.

Imperatiivisen mandaatin kiellon periaatetta vasten tarkasteluna edellisiä esimerkkejä voidaan pitää edustajan henkilökohtaisen harkintavallan luovuttamisena. Vaikka edustajat valtiopäiväjärjestyksen mukaan edustavatkin valtiopäivillä kansaa, on edellisissä katkelmissa ymmärretty parlamentaarisen puolesta ja vastaan puhumisen idea vähintään omaleimaisesti. Kun parlamentarismien ideana on edustajien välinen argumentointi *pro et contra* siten, että edustajat käyttävät omaa harkintavaltaansa mielipiteidensä muodostamiseen ja asettuvat debattiin muiden edustajien kanssa, voidaan edellisiä esimerkkejä pitää kyseisten periaatteiden hylkäämisinä. Niissä edustajat asettuvat parlamentaarisen vuoropuhelun ulkopuolelle, irtisanoutuvat henkilökohtaisesta määrittelyvallastaan ja esittävät itsensä kansan tahdon välittäjinä tai mediumina kansan tahdon emanoitumiselle eduskunnassa.

Kyseistä henkilökohtaisen päätäntävallan alistamista kansan tahdon toteuttamiseksi voidaan tarkastella osana laajempaa suomalaista puhe-kulttuuria. Suomessa on perinteisesti haettu oikeutusta poliittiselle toiminnalle vetoamalla kansaan ja esiintymällä kansan tahdon edustajana. Kyseisen traditio juuret ovat 1800-luvun lopulla, jolloin fennomaanit loivat oman puhetapansa ja argumentaationsa. Sen lähtökohtana oli suomalaisuusliikkeen halu toimia kansan puolestapuhujana. Ristiriitana voidaan pitää sitä, että samalla kun esiinnyttiin kansan puolestapuhujana, asetuttiin sen yläpuolelle ja pyrittiin ohjaamaan ja

sivistämään sitä, osoitettiin kansalle, ettei se ole vielä kypsynyt ja sivistynyt riittävästi. (Ollila 2007, 122; ks. myös Turja 2007, 175-178.) Sama kansan tahdon toteuttamisen perinne näkyy edelleen poliittisessa kielenkäytössä etenkin eduskunnassa. Kansan ja kansalla edustaminen on osa edustajien vakiorepertuaareja toiminnan oikeuttamisessa ja oman näkökulman perustelemisessa.

Ylimalkaan pakolaiskeskustelussa argumentaatio jakaantui sen mukaan, minkä edustajat katsoivat olevan vastuun ja velvollisuuden, siis eettisyyden piirin. Hieman karrikoiden ilmaistuna tämä jaottelu ilmenee siten, että pakolaisten puolesta puhuvien argumentit kiinnittyvät *välttämättä* yleisiin, universaaleina ilmaistuihin käsityksiin ihmisarvon loukkaamattomuudesta, yksilön vapaudesta ja koskemattomuudesta. Painotan välttämättömyyttä, koska nähdäkseni kansa-sanasto ja kansallisvaltio-ideologia ei oikein tarjoa uskottavia mahdollisuuksia argumentoida sen omilla termeillä ja käsitteillä kansalaisten piirin ulkopuolisten puolesta. Kansalaisen käsite on niin vahvasti sitoutunut legalisiin, kulttuurisiin ja maantieteellisiin merkityksiin, että eettisyyden ja velvollisuuden piirinä kansalaisuus sulkee pakolaiset sen ulkopuolelle. Siten pakolaisuuden puolesta argumentoivien edustajien täytyy perustella kantansa yleisemmistä lähtökohdista, joissa ihmisyyden asetetaan auttamisen ja eettisen velvollisuuden lähteeksi. Tällöin aiemmin mainitut arvot nähdään sikäli tärkeinä, että niitä ollaan valmiita puolustamaan myös kansallisvaltion rajat ylittävällä tavalla, tarjoamalla turvaa perinteisen legaalisuussuhteen ulkopuolelta tuleville loukkauksien kohteeksi joutuneille henkilöille:

”Mielestäni laissa on aika paljon kysymys siitä, mitä me ihmisarvolla käsitämme, missä määrin ihmisarvo ja perusoikeudet ovat irrotettavissa kansalaisuudesta ja miten me Suomessa, jota me suvereenisti hallitsemme, ihmisarvon toteutamme silloin, kun siihen ei liity Suomen kansalaisuutta.” (Löyttyjärvi, HE 47/1990, 2.k., 12.2.1991 PTK 1990 s. 6534.)

Löyttyjärven kommentissa on mukana myös suvereniteettiperiaatteen päätösvallan painotus. Tulkitsen lainauksen ironisoivan muiden edustajien vertauskohdille perustuvaa argumentaatiota. Etenkin kohta ”jota me suvereenisti hallitsemme” on nerokas siinä mielessä, että sillä painotetaan nimenomaan eduskunnan valtaa päättää käsiteltävistä asioista. Jos jotkut edustajat hakivat kommentilleen oikeutusta esittämällä eduskunnan ulkopuolisten toimijoiden linjaukset kriteerinä päätöksenteolle, tekee Löyttyjärvi kommentillaan politiikasta mahdollisen aluetta ja kyseenalaistaa samanaikaisesti suvereniteetin protektionistiset tulkinnat ja ulkopuolisten tekijöiden huomioon ottamisen

mielekkyyden. Hän tekee kommentillaan imperatiivisen mandaatin kiellon läsnä olevaksi ja painottaa sitä, että salissa istuvilla henkilöillä on nyt mahdollisuus toimia kuten parhaaksi katsovat, koska suvereeni on asianomaisten hallinnassa.

Pakolaisuuteen negatiivisesti suhtautuvat, sitä vastaan puhuvat edustajat, sen sijaan vetoavat argumentoinnissaan suppeampaan velvollisuuden ja eettisyyden piiriin. Heille kansa on ehdottoman velvollisuuden ensisijainen lähde ja sen etujen puolustaminen muodostaa toiminnan motiivin ja argumentoinnin ytimen:

”Olen varma siitä, että suurin osa eduskunnassa muistaa edustavansa täällä Suomen kansaa ja toimii oman maansa etujen puolesta.” (Taina, HE 47/1990, 1.k., 8.2.1991, PTK 1990 s. 6358.)

Kun pakolaisuuteen negatiivisesti suhtautuvat edustajat luovat eksklusiivisella kielenkäytöllä ja kansa –retoriikalla eron ja eettisen velvollisuuden rajan pakolaisen ja kansalaisen välille, niin myönteisesti suhtautuvat pyrkivät ylittämään tämän erottelun vetoamalla universalistiseen ihmisarvon ideaan. Me-muut –erottelun kyseenalaistamalla he murentavat kansallisvaltiollista kansan, kielen ja alueen kolmiyhteydelle perustuvaa järkeä ja haastavat sellaisen näkemyksen mielekkyyden ja oikeutuksen. Erojen sijaan he näkevät kaikissa ihmisissä jotakin yhteistä ja muokkaavat poliittista kielellistä todellisuutta jonkinlaisen ”määrittelemättömän, pelkän tai puhtaan ihmisen” ideaalin kautta, joka on riisuttu muista määreistä kuin ihmisyydestä. Heidän kielensä on inklusiivista ja joidenkin politiikan teoreetikkojen mukaan jotakin poliittiselle vierasta ja vaarallista (esim. Schmitt 1976, ch 6) ottaessaan lähtökohdaksi *eron* sijaan *erottomuuden*.

Käytännössä tällainen ihmisyyden kielellä operointi sisältää aina ihmisyyden määritelmän. Humanismin ympärille kietoutuu oma teoria- ja aatehistoria, jota voidaan tarkastella esim. alkukristillisyyden maallistuneena muunnelmana. Sitä käytetään aivan samoin kuin nationalismia poliittisiin tarkoituksiin ja poliittisesti asettumalla sen kautta muiden eettisten positioiden yläpuolelle. Erona on kuitenkin se, että arvokkaana nähdään tietyn ihmisjoukon sijaan kaikkien ihmisten joukko ja eettisen vastuun ajatellaan kattavan koko ihmiskunnan. Universalistinen humanismi on epäpoliittista siinä mielessä, että se asettaa tarjolle sellaisen ihmisarvon ajatuksen, joka ei ole sidottu ansaitsemattomiin ominaisuuksiin kuten kansalaisuuteen. Tai oikeammin se asettaa kaikkia ihmisiä yhdistävän ansaitsemattoman ominaisuuden, syntymän ihmiseksi, tärkeämmäksi eettisen

velvoittavuuden periaatteeksi kuin kansalaisuuden ansaitsemattomana ominaisuutena. Siten se tavallaan tunnustaa kontingenssin olemassaolon ja merkittävyyden ihmisen elämän olennaisena tekijänä ja pyrkii minimoimaan sen vaikutuksia yksilöiden mahdollisuuksiin pyrkimällä lisäämään positiivisiin oikeuksiin oikeutettujen piiriä yli kansallisvaltioiden rajojen.

Pakolaisuuden puolestapuhujat sekä vastustajat perustelivat kantojaan ja pakolaisten maahan ottamista myös hyötytermein. Pakolaisuuteen liittyvän hyötyajattelun tekee mielenkiintoiseksi ja poikkeavaksi se, että siinä missä perinteisemmät eduskunnan käsittelemät aiheet (esim. työllisyys-, perusturva-, terveydenhuolto- ja veropolitiikat) jakavat edustajat selkeästi eri puoliin (työntekijät-työnantajat, työttömät-työlliset, maanviljelijät-kaupunkilaiset jne.) edustajan viiteryhmän mukaan niin pakolaisuus asettautuu tällaisen erottelun ulkopuolelle. Se johtuu siitä, ettei kukaan edustajista ole pakolainen tai pakolaisista edustaja. Pakolaisuus poliittisena kysymyksenä ei suoraan muodosta vastapooleja edustajakunnan keskuudessa, vaan edustajat joutuvat perustelemaan suhtautumisensa pakolaisiin hyödyn tai hyödyttömyyden kautta. Tässä erottelussa hyötytermein operoivat edustajat asettavat pakolaisten vastaanottamisen vastakkain kansan etujen kanssa. Edustusvelvollisuuden ja eettisen velvollisuuden ympärille vedetään yhtäpitävät rajat:

”Kun Suomeen perustetaan pakolaisleirejä, tulee vankileirien saaristo Suomeen. Tämä on seurauksena. Suomalaisilta avun tarpeessa olevilta ihmisiltä otetaan paikat, sellaisilta jotka eivät pysty itseään puolustamaan, heidät heitetään ulos ja pakolaisia sisään, jotka eivät edes aamukahviaan keitä.” (Aittoniemi, HE 171/1991, 3.k., 26.11.1991, PTK 1991 s. 3180.)

”Tulevien heikkojen talousvuosien aikana meillä ei enää ole varaa ottaa pelkästään täysihoidon tarjoamista varten tänne henkilöitä viettämään aikaansa. Sen sijaan Suomen tulee pystyä ottamaan sellaisia pakolaisia, jotka tänne jotakin kautta tulevat ja pääsevät ja jotka haluavat tehdä ja pystyvät tekemään työtä ja tätä kautta hyödyttämään maamme kansantaloutta.” (Vistbacka, HE 47/1990, 2.k., 12.2.1990, PTK 1990 s. 6531.)

Puolestapuhujat sen sijaan tiedostavat, että pakolaisuutta ei kannata ensi kädessä perustella laskettavin hyötytermein, koska *kansalaisille* edustettavien joukkona pakolaisten vastaanottaminen aiheuttaa kustannuksia. Heidän lähtökohtanaan on kieltää sellaisen erottelun mielekkyys pakolaiskysymyksen yhteydessä, joka perustuu taloudellisille ”arvoille”. Tämä tapahtuu esittämällä hyöty –ajattelu alhaisena ja epäeettisenä lähtökohtana verrattuna ihmisarvolle perustuvaan suhtautumiseen. Mikäli edustajat

kuitenkin käyttivät hyödyn ja edun käsitteitä argumentaatioissaan, liittyivät ne yleensä kulttuurin uudistumiseen, uusien virtauksien ja vaikutteiden saamiseen ja niiden hyötyyn ”muuttuvassa, kansainvälistyvässä ja globalisoituvassa” maailmassa. Tällöin ulkomaalaiset ja pakolaiset esitettiin menestyksekkään kansallisen tulevaisuushorisontin välttämättömänä osana:

”- - ihmisoikeudet maksavat sivistyneille ihmisille ja sivistyneille kansoille. Siinä on eräs raja, jonka kanssa me olemme joka päivä tekemisessä.” (Pulliainen HE 47/1990, lk., 22.5.1990, PTK 1990 s. 1810.)

”- - Suomen ongelma on juuri se, että me olemme aivan liian sulkeutunut eurooppalainen pussinperä. Kun toivomme ja tiedämme suomalaisten käyvän ulkomailla opiskelemaan, töitä tekemässä, matkailemassa jne., toivottavasti ei sentään turvapaikanhakijoina, niin me tarvitsemme samoissa ominaisuuksissa paljon enemmän ulkomailla ihmisiä. Se on meidän kulttuurimme ja taloutemme uusiutumisen ehto.” (Tuomioja, HE 293/1992, 1.k., 9.6.1993, PTK 1993 s. 1798.)

Kuten huomaamme, kansan käsite taipuu monenlaiseen käyttöön ja kansan figuurin avulla on mahdollista oikeuttaa argumentteja pakolaisten puolesta ja pakolaisia vastaan. Kenties sen suosio eduskunnassa liittyy nimenomaan siihen, että kansan ja kansalaisen käsitteet kattavat kaikki eikä ketään. Kansalainen on joukon alkio ja kansa on joukko. Ne ovat käsitteitä ilman sisältöä niin kauan kuin niitä ei määritellä. Kaikki *demoksen* piiriin kuuluvat ihmiset ovat kansalaisia, mutta kansalainen yleiskäsitteenä on ei-kukaan. Käyttämällä kansan tai kansalaisen käsitettä edustaja puhuttelee aina koko äänestäjäkuntaa huolimatta asiakysymyksestä tai -yhteydestä. Ja tässä on kansan käsitteen voima ja suosion selitys. Sen kautta puhutellaan jokaista erikseen ja kaikkia yhtä aikaa ja uudistetaan poliittinen side, joka on edustajan ja kansan välinen side. Se on samankaltainen käsite kuin ihmisyyys, mutta erona on se, että se luo poliittisen kokonaisuuden ja nojaa tuon kokonaisuuden perinteeseen. Ihmisyyys luo myös kokonaisuuden, mutta ei nyky maailmassa poliittista kokonaisuutta, koska ihmisyydeltä puuttuu vaalilipun pudottamisen kautta syntyvä yhteys poliittisen vallan muodostamiseen ja samalla konkreettisiin, positiivisiin oikeuksiin.

Tilanne on tietenkin sama kaikkien isojen käsitteiden, kuten vapauden, oikeuden ja demokratian kohdalla. Niillä on universaali hyväksyntä ainoastaan niin kauan kuin niitä ei määritellä, mutta heti kun niitä pyritään täsmentämään tai soveltamaan konkreettiseen tilanteeseen tai toimintaan, syntyy erimielisyyttä ja erityisryhmien vastakkainasettelua (Perelman 1996, 34.) Kansan käsitteen olemus on kuitenkin monimutkaisempi. Toisin kuin

muiden isojen käsitteiden kohdalla, sen käyttö ja merkitys on sidottu äänestysprosessin kautta koko äänestäjäkuntaan ja samalla edustajan mandaattiin. Voisi sanoa, että osa kansan käsitteen merkityksistä on koko edustajakunnan jakamia, ja siten sen käyttäminen on välttämätön osa edustajan retorista poseerausta. Se on nykyisen edustuksellisen demokratian tärkein käsite sikäli, että siihen kytkeytyvä nationalismin perinne yhdistettynä poliittisen vallan delegoimiseen luo poliittisen järjestelmän pohjan. Edustajat eivät voi jättää kansan käsitteellä retorisoitua väliin.

6. LOPUKSI

Olen edellä tutkinut eduskunnan pakolaiskeskustelun retorisia pisteitä ja positioita. Se on tarkoittanut aineiston tulkitsemista sellaisesta näkökulmasta, joka painottaa tietyn diskurssin piirissä tapahtuvaa kielenkäyttöä toimijaperspektiivistä. Olen välttänyt tulkinnoissani strukturalistisia oletuksia, jotka nähdäkseni tarkoittavat sitä, että keskustelulla annetaan valmiiksi joku logiikka, mieli, tai järki, jonka puitteissa subjektien toimintaa tarkastellaan. Toisaalta olen halunnut myös tutkia pakolaiskeskustelua sellaisesta näkökulmasta, joka ottaa toiminnan mahdollisuudet ja rajoitukset huomioon. Eduskunnan pakolaiskeskustelun yhteydessä se on tarkoittanut ennen kaikkea Geneven pakolaissopimuksen merkityksen painottamista ja avaamista keskustelun viitekohtana ja edustajille yhteisenä tulkintapisteenä. Toisena kiinnikkeenä olen käyttänyt suomalaisen pakolaisuuden historiaa. Sen ajattelen toimivan välttämättömänä johdatuksena aiheeseen, mikäli keskustelusta haluaa tehdä herkempiä tulkintoja. Historia toimii tulkintaa kiinnostavana tekijänä. Sen kautta keskusteluissa esitettävät näkemykset on nähtävissä osana laajempia yhteiskunnallisia kehityslinjoja, jolloin voidaan paremmin tavoittaa aikalaiskeskustelijoiden kommenttien taustalla olevat intentiot ja motiivit. Kolmanneksi tulkintaani on ohjannut ajatus eduskunnasta osana parlamentaarista traditiota, jota voidaan pitää puolesta ja vastaan puhumisen institutionalisoitumana.

Eduskunnan pakolaiskeskustelu kiteytyi nähdäkseni kolmeen käsitteeseen tai retoriseen positioon: pakolainen, Suomi ja kansa. Niiden kautta ja avulla edustajat pyrkivät oikeuttamaan suhtautumisensa pakolaisuuteen muiden edustajien silmissä, ja niiden määrittely kuului pakolaiskeskustelun yhteydessä lähes jokaisen edustajan repertuaariin. Pakolaiskäsitteen uudelleenkuvaus oli aineiston valossa suositumpaa pakolaisuutta vastaan puhuvien henkilöiden joukossa, ja julkisuuden valossa SMP dominoi kansallista pakolaiskeskustelua. Se käytti muiden puolueiden passiivisuuden hyväkseen ja onnistui luomaan pakolaiskäsitteen negatiivisella ja pejoratiivisella värityksellä sellaisen tulkintaskaeman, joka saavutti jalansijaa myös kansalaisten keskuudessa.

Myös pakolaisuuden puolesta puhujat osallistuivat pakolaiskäsitteen uudelleen määrittelyyn, mutta heidän kommentteissaan painottui *pathos*, tunteisiin vetoaminen ja

pakolaisuuteen oikeuttavien tekijöiden alan laajentaminen kattamaan myös muita tekijöitä, kuin sopimuksessa mainitut. Geneven pakolaissopimuksen määritelmä näytti kuitenkin aineiston valossa toimivan ennen kaikkea pakolaisuutta vastaan puhuvien eduksi. Se tarjoaa mahdollisuuksia myös auliin pakolaispolitiikan linjaamiseen, mutta erityisen hyvin sen määritelmä sopii olemassa olevan tilanteen legitimoimiseen sen jälkeen kun sopimuksen ehdot on kirjattu kansalliseen lainsäädäntöön. Jos pakolaissopimus toimi pitkään Suomen historiassa ja eduskunnassa nihkeän pakolaisuuttautumisen kritiikin oikeuttajana, muuttui tilanne hiljalleen 1990-luvulle tultaessa sellaiseksi, että pakolaissopimuksen määritelmään vetoaminen toimi *status quon* legitimoimisen välineenä. Eduskunnan tapauksessa se tarkoitti lähinnä pakolaissopimuksen tiukkaa tulkintaa.

Pakolaiskysymyksen yhteydessä edustajat osallistuivat vahvasti myös Suomi-figuurin määrittelyyn. Se tarkoittaa sellaista argumentaatiota, jossa edustajat vetosivat Suomen historiaan tai tulevaisuuteen nykyhetkessä tapahtuvan mielipiteen muodostamisen kannalta oleellisina tekijöinä. Menneet tapahtumat toimivat tulkintavarantona sekä puolesta että vastaan puhujille oman näkemyksen oikeuttamiseksi. Tulevaisuuteen suuntautuva argumentaatio, mahdollisten tulevaisuushorisonttien haarukoiminen ja nykyhetkessä läsnä olevaksi tekeminen taas painottui pakolaisuuden puolustajien kannanotoissa. Se on ymmärrettävää, mikäli ajatellaan pakolaisuuden puolustajien kannattavan sellaista ihmisarvon käsitystä, joka perustuu pelkälle syntymälle - ei kansalaisuudelle. Kansalaisuudelle perustuva ihmisarvo on jo toteutunut tosiseikka, kun taas pelkän ihmisarvon realisoimat positiiviset oikeudet ovat vielä toteutumatta. Toteutumaton on aina helpompi kuvitella ja asettaa tavoitteeksi, kun taas jo toteutuneeseen vetoaminen tarkoittaa yritystä asettaa olemassa oleva järjestys pysyväksi, konservoida nykyisyys.

Suomi-figuuria asemoitiin myös geopoliittisesti. Aineiston alkupuolen teksteissä se tapahtui silloin vallinneen suomen ulkopoliittisen linjan mukaisesti vertaamalla Suomea Pohjoismaihin ja YK:iin. 1990-luvulla geopoliittinen sijoittaminen oli huomattavasti intensiivisempää, missä näkyy muuttunut maailmantilanne ja ulkopoliittisen toimintatilan avautuminen määrittelylle alttiiksi. Etenkin anteliaan pakolaispolitiikan kannattajat vetosivat muiden Euroopan valtioiden pakolaispoliittisiin ratkaisuihin ja lukumääriin, mutta käytössä oli myös Euroopan esittäminen sivistyneenä ja suvaitsevana kokonaisuutena ja Suomen vertaaminen kyseiseen selektiivisesti esitettyyn Euroopan ideaaliin.

Pakolaiskeskustelussa näkyi siis selkeästi Suomessa käynnissä ollut projekti siirtää Suomi ”luonnolliselle” sijalleen, muiden eurooppalaisten valtioiden joukkoon.

Edellä esitettyjä pakolaiskeskustelun yhteydessä käytettyjä retorisia positioita ja keinoja voi kuitenkin lukea myös perustavamman poliittisen kysymyksen ja Eurooppalaisen kulttuurihistorian ilmaisuna. Nähdäkseni pakolaiskysymys on kiteytettävissä kahden erilaisen eettisen käsityksen väliseksi kohtaamiseksi pakolaisen figuurin toimiessa kohtaamisen sytyttäjänä. Edustajat jakautuivat eettisen universalismin ja partikularismin mukaan pakolaisuuden puolustajiksi ja vastustajiksi. Tätä väitettä tukee se, että kansalaisten edut asetettiin useiden edustajien puheenvuoroissa vahvasti vastakkain pakolaisten vastaanottamisen kanssa. Vaikka Suomessa oli 1990-luvulla lama, mikä saattaa selittää hyväntahtoisuuden ilmausten vähäistä määrää, se ei kuitenkaan estänyt osaa edustajista argumentoimasta kansalaisuudesta irrotetun ihmisarvon puolesta ja toimimasta yleistä suuntausta vastaan.

Pakolaisuus on kysymys, jossa Ranskan suuren vallankumouksen lapset, universaalisen ihmisoikeuden idea ja kansalaisuudelle perustuvat konkreettiset poliittiset oikeudet kohtaavat. Pakolaisen hahmon voi ajatella toimivan kaikissa länsimaisissa demokratioissa hyväksytyin ihmisoikeusajattelun, siis Ihmisoikeuksien julistuksen, konkreettisen soveltamisen haasteena. Pakolaisuus ilmiönä asettaa myös edustuksellisen demokratian peruseriaatteen, moninaisuuden kunnioittamisen, todellisen koetuksen eteen. Se edellyttää kannanottoa tunnustuskäsitteen käyttöalueeseen ja sen kautta kyseenalaistuu vallitseva poliittista todellisuutta jäsentävä muoto, kansalaisuuden ja oikeuksien välinen yhteys. Vaihtoehdoksi tarjoutuu ihmiskäsitys, jossa kaikki yksilöt tunnustetaan oikeudellisen sisään lukemisen arvoiseksi. Pakolaisen figuuri haastaa kansalaisuuden maailmaan järjestystä luovana ominaisuutena, joka on syntymän kautta ansiotta saatu ja itsensä kautta ulossulkeva. Pakolaisen hahmo on ihmiselämän kontingenssin todellinen kantaja avatessaan syntymälle, alueelle ja kielelle rakentuvan kolmiyhteyden silmiemme eteen ja tarjotessaan tilalle ainoastaan syntymään perustuvaa vaihtoehtoa.

LÄHTEET:

Primäärilähteet:

- HE 186/1981 Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi; lk., 1.k., 2.k. ja 3.k.
- HE 47/1990 Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi. ; lk., 1.k., 2.k. ja 3.k.
- HE 293/1992 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. ; lk., 1.k., 2.k. ja 3.k.
- HE 294/1992 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden entisen Jugoslavian kansalaisten tekemien turvapaikkahakemusten poikkeuskäsittelystä; lk., 1.k., 2.k. ja 3.k.
- KK 530/1986 Raudaskoski /Kesk. ym.: Suomeen otettavien pakolaisten määrästä.
- KK 465/1990 Aittoniemi /SMP: Pakolaisista aiheutuvien kustannusten määrästä.
- KK 614/1990 Aittoniemi /SMP: Pakolaisten yhteiskunnalle aiheuttamista kokonaiskustannuksista.
- LA 131/1990 Ehdotus laiksi ulkomaalaislain 8 ja 35 §:n muuttamisesta.
- LaVL 4/1990 Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 47/1990 ulkomaalaislaiksi.
- LTA 60/1992 Mäkelä /SMP ym.: Humanitaariseen apuun kehitysmaille ehdotetun määrärahan poistamisesta.
- LTA 49/1994 Anttila,U. /Vihr. ym.: Määrärahan osoittamisesta varsinaiseen kehitysyhteistyöhön.
- RA 805/1980 Mattsson /SKDL ym.: Korotetun määrärahan osoittamisesta YK:n Lähi-idässä olevien pakolaisten avustus- ja työelimelle UNRWA:lle.
- RA 837/1980 Muroma /SKL ym.: Korotetun määrärahan osoittamisesta YK:n pakolaisasiain pääkomissaarin (UNHCR) toiminnan tukemiseen.
- RA 2127/1986 Rehn /RKP ym.: Korotetun määrärahan osoittamisesta Suomessa olevien pakolaisten pakolaishuoltoon.
- RA 321/1991 Uosukainen /Kok. ym.: Määrärahan osoittamisesta Pakolaisneuvontapisteen tukemiseen.
- SK 155/1990 Korkia-Aho /Kok.: Varautumisesta Neuvostoliitosta tulevien pakolaisten määrän kasvamiseen.
- SK 159/1991 Laukkanen, M. /Kesk.: Suomeen suuntautuvaan nk. nälkäpakolaisuuteen varautumisesta.
- SK 244/1992 Biaudet /RKP: Ihmisoikeustilanteesta entisessä Jugoslaviassa.
- SK 58/1993 Mäkelä /SMP Tullivalvonnan tehostamisesta Suomen ja Venäjän välisellä rajalla.
- TAA 92/1992 Jurva /SMP: Määrärahan osoittamisesta pakolaisten kouluttamiseen ja palkkaamiseen humanitäärisiin avustustehtäviin kotimaassaan.
- TAA 210/1993 Mäkelä /SMP ym.: Pakolaisten lomatoiminnasta aiheutuviin kustannuksiin tarkoitetun määrärahan vähentämisestä.
- TA 658/1980 Laine /SKDL ym.: Sosiaaliturvapalvelujen myöntämisestä Suomessa asuville pakolaisille ja muille ulkomaalaisille.
- TA 46/1987 Haavisto /Vihr. ym.: Pakolaiskiintiön nostamisesta pohjoismaiselle tasolle.
- TA 489/1988 Paavilainen /SDP ym.: Pakolaispolitiikan hoitamiseksi tarvittavan koulutuksen tehostamisesta.
- TA 377/1990 Astala /SKDL ym.: Pakolaisopetuksen kehittämiseksi tarvittavista toimenpiteistä.
- TA 225/1991 Mäkelä /SMP ym.: Turvapaikkahakemusten käsittelyajan lyhentämisestä.
- UaVM 27/1982 Ulkoasiainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 186/1981 ulkomaalaislaiksi.
- UaVM 30/1990 Ulkoasiainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 47/1990 ulkomaalaislaiksi.

UaVM 9/1991 Ulkoasiain valiokunnan mietintö n:o 9 valtioneuvoston selonteosta eduskunnalle ajankohtaisista ulkopoliittisista kysymyksistä 14.11.1991.

VK 7/1990 Mäkelä /SMP ym.: Varautumisesta pakolaisten määrän kasvuun.

Sekundäärilähteet:

AsK 1930/57 Ulkomaalaisasetus

AsK 1933/165 Ulkomaalaisasetus

AsK 1958/187 Ulkomaalaisasetus

Eduskunnan elektroninen asia- ja asiakirjahaku [online] (2008):

<URL:[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/vexhaku.sh?lyh=""?kieli=su](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/vexhaku.sh?lyh=) >

L 7/1928 Valtiopäiväjärjestys

L 117/1966 Laki uuden 37 a §:n lisäämisestä valtiopäiväjärjestykseen.

L 316/1987 Laki valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta.

L 378/1991 Ulkomaalaislaki

L 1078/1991 Laki valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta

L 731/1999 Suomen perustuslaki

L 40/2000 Eduskunnan työjärjestys

L 301/2004 Ulkomaalaislaki

SopS 77/1968 Asetus pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta.

SopS 78/1968 Asetus pakolaisten oikeusasemaa koskevan pöytäkirjan voimaansaattamisesta.

Yhdistyneiden Kansakuntien Peruskirja

Tutkimuskirjallisuus:

Aallas, Esa (1989): *Mietteitä suomalaisesta identiteetistä*. Teoksessa Kippola, Anna-Kaarina (toim.) (1989): *Tuntematon pakolainen*. Helsinki: Gaudeamus, 12-30.

Aallas, Esa (1991): *Somalishokki*. Jyväskylä: Gummerus.

Anderson, Benedict (1991): *Imagined Communities: Reflections on the Origin and the Spread of Nationalism*. London: Verso.

Ankersmit, F.R. (2002): *Political Representation*. Stanford: Stanford University Press.

Arendt, Hannah (1998): *The Human Condition*. Chicago: The University of Chicago Press.

Blomberg, Jan (2001): *Valtiosuvereniteetti, kansakunta, rajojen hämärtyminen. Tapaustutkimuksia Suomen maahanmuuttopolitiikasta ja sen historiasta*. Valtio-opin pro gradu –tutkielma, Jyväskylän yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos.

Buchstein, Hubertus (2002): DEMOCRACY'S SECRET. Carl Schmitt and the German Critique of Secret Voting. Teoksessa *Redescriptions. The Finnish Yearbook of Political Thought*. Volume 6. Jyväskylä: SoPhi, s. 107-125.

Curzon, Earl of Kedleston (1913): *Modern Parliamentary Eloquence*. London: Macmillan and Co., Limited.

Dahlgren, Taina ym. (toim.) (1997): *Vähemmistöt ja niiden syrjintä Suomessa*. Helsinki: Yliopistopaino.

Ekberg, Henrik (1999): *Suomen pakolaisongelma*. Teoksessa Meinander, Henrik (1999): *Tasavallan tiellä. Suomi Kansalaissodasta 2000-luvulle*. Espoo: Schildts Kustannus Oy, 246.

Fredman, Markku, Keravuori, Kirsi, Niemi-Kiesiläinen, Johanna, Nurminen, Pekka, Pihlajamäki, Heikki, ja Suurpää, Johanna (1989): *Oikeutta Ulkomaalaisille*. Helsinki: Gaudeamus.

Gadamer, Hans-Georg (2004): *Hermeneutiikka. Ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa*. Tampere: Vastapaino.

Gladstone, William E. (1953): *Public Speaking*. *The Quarterly Journal of Speech* 39(3), 266-272.

Harle, Vilho & Moisio, Sami (2000): *Missä on Suomi? Kansallisen identiteettipolitiikan historia ja geopolitiikka*. Tampere: Vastapaino.

Hyvärinen, Matti; Kurunmäki, Jussi; Palonen, Kari; Pulkkinen, Tuija & Stenius, Henrik (toim.) (2003): *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Tampere: Vastapaino.

Ihalainen, Pasi; Palonen, Kari & Pulkkinen, Tuija (toim.) (2005): *Redescriptions. Yearbook of Political Thought and Conceptual History*. Vol 9. Münster: LIT Verlag.

Jaakkola, Magdaleena (1989a): *Suomalaisten suhtautuminen ulkomaalaisiin ja ulkomaalaispolitiikkaan*. Siirtolaisuustutkimuksia 21. Työvoimaministeriö – Valtion painatuskeskus, Helsinki.

Jaakkola, Magdaleena (1989b): *Suomalaisten suhtautuminen pakolaisiin*. Teoksessa Kippola, Anna-Kaarina (toim.) (1989): *Tuntematon pakolainen*. Helsinki: Gaudeamus, s. 40-51.

Jyränki, Antero & Nousiainen, Jaakko (2006): *Eduskunnan muuttuva asema*. Helsinki: Edita.

Kaunistmaa, Pekka (1995): *Mennyt ja me. Historialliset kertomukset ja kansallinen identiteetti*. Kulttuurintutkimus 12 (1995: 3), 3-14. Jyväskylä: Jyväskylän yliopiston kirjasto.

Kippola, Anna-Kaarina (toim.) (1989): *Tuntematon pakolainen*. Helsinki: Gaudeamus.

Kirchheimer, Otto (1961): *Political Justice. The Use of Legal Procedure for Political Ends*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Kivistö, Hanna-Mari (2007): *Mahdottoman vaatimista – 'dublinilaiset' turvapaikkaprosessissa*. Valtio-opin Pro gradu –tutkielma, Jyväskylän Yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos.

Kuosma, Tapio (1999): *Ulkomaalainen, pakolainen, turvapaikanhakija. Ulkomaalaiskohtelusta ulkomaalaislain mukaan*. Helsinki: Kauppakaari OYJ.

Laakkonen, Risto (1997): *Suomen siirtolaisuus*. Teoksessa Dahlgren, Taina ym. (toim.): *Vähemmistöt ja niiden syrjintä Suomessa*. Helsinki: Yliopistopaino, 123-132.

Lagerspetz, Eerik; Patomäki, Heikki & Räikkä, Juha (1996): *Maailmanpolitiikan moraalit*. Helsinki: Edita.

Lepistö, Pirja (2001): *Politiikkaa reunoilla – turvapaikka harkinnassa. Suomen maahanmuutto- ja pakolaispolitiikka 1990-luvulla*. Pro gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, Valtio-opin yksikkö.

Lepola, Outi (2000): *Ulkomaalaisesta suomenmaalaiseksi. Monikulttuurisuus, kansalaisuus ja suomalaisuus 1990-luvun maahanmuuttoliittisessä keskustelussa*. Helsinki: SKS.

Lippert, Randy (1999): *Governing Refugees: The Relevance of Governmentality to Understanding the International Refugee Regime*. *Alternatives* 24(3), 295-328.

Luoto, Jari (1997): *Ulkopolitiikka ja ihmisoikeudet. Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan murroskausi 1985-1995*. Tampere: Gaudeamus.

Maahanmuuttovirasto, tilastot [online] (2008): *Turvapaikanhakijat ja päätökset 1990-1999*. [Viitattu 4.2.2008.] Saatavilla [www –muodossa: <URL: http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?article=2004 .](http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?article=2004)

Meinander, Henrik (1999): *Tasavallan tiellä. Suomi Kansalaissodasta 2000-luvulle*. Helsinki: Schildts.

Mergel, Thomas (2002): *Parlamentarische Kultur in der Weimar Republik. Politische Kommunikation, Symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag*. Düsseldorf: Droste Verlag.

Mill, John Stuart (1862): *Considerations on Representative Government*. New York: Harper and Brothers.

Monitori 2/2007. Työministeriö/ Maahanmuuttoasiat.

Nathwani, Niraj (2003): *Rethinking Refugee Law*. Hague: Martinus Nijhoff Publishers.

Nietzsche, Friedrich (1962): *Iloinen tiede*. Helsinki: Otava.

Nousiainen, Jaakko (2006): *Suomalainen parlamentarismi*. Teoksessa Jyränki, Antero &

Nousiainen, Jaakko (2006): *Eduskunnan muuttuva asema*. Helsinki: Edita, 180-335.

Nygård, Toivo (2001): *Erilaisten Historiaa. Marginaaliryhmät Suomessa 1800 -luvulla ja 1900 -luvun alussa*. Jyväskylä: Atena Kustannus Oy.

Ollila, Anne (2007): *Ammattina kansan edustaminen*. Teoksessa Ollila, Anne ja

Paloheimo, Heikki (2007): *Kansanedustajan työ ja arki*. Helsinki: Edita, 9-171.

Ollila, Anne ja Paloheimo, Heikki (2007): *Kansanedustajan työ ja arki*. Helsinki: Edita.

Pakolaisasiain toimikunnan mietintö (1979). Helsinki: Ulkoasiainministeriö.

Palonen, Kari (1997): *Eduskunnan politisointi. Puheenvuoro kansanedustajien toiminnan arvioinnista*. *Politiikka* 39(3), 271-277.

Palonen, Kari (2002): *Rehabilitating the Politician. On a Neglected Genre in Political Theorizing*. *Archives européennes de sociologie* 43, 132-153.

Palonen, Kari (2003): *Politiikka*. Teoksessa Hyvärinen, Matti; Kurunmäki, Jussi; Palonen,

Kari; Pulkkinen, Tuija & Stenius, Henrik (toim.) (2003): *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Tampere: Vastapaino, 467- 518.

Palonen, Kari (2005a): *Eduskunnasta puhekunnaksi? Parlamentarismi retorisena politiikkana*. *Politiikka* 47(2), 142-148.

Palonen, Kari (2005b): *Parliaments and the rhetorical language of politics*. Teoksessa

Ihalainen, Pasi; Palonen, Kari & Pulkkinen, Tuija (toim.) (2005): *Redescriptions. Yearbook of Political Thought and Conceptual History*. Volume 9. Münster: LIT Verlag, 5-8.

Patomäki, Heikki (1996): *Maailmanpoliittisen mielikuvituksen rajat*. Teoksessa Lagerspetz, Eerik, Patomäki, Heikki & Rääkkä, Juha (1996): *Maailmanpolitiikan moraalit*. Helsinki: Edita.

Pekkarinen, Jussi & Pohjonen, Juha (2005): *Ei armoa Suomen selkänahasta. Ihmisluovutukset Neuvostoliittoon 1944-1981*. Helsinki: Otava.

Perelman, Chaïm (1996): *Retoriikan valtakunta*. Tampere: Vastapaino.

Pohjantammi, Ismo (2003): *Edustus*. Teoksessa Hyvärinen, Matti; Kurunmäki, Jussi; Palonen, Kari; Pulkkinen, Tuija & Stenius, Henrik (toim.) (2003): *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Tampere: Vastapaino, 467- 518.

Riila, Anu (1990): "*Maailma on kotiseutuni*". *Pakolaisuus poliittisena ilmiönä*. Pro gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto, Valtio-opin laitos.

Robert, Henry M. [online] (1876): *Robert's Rule of Order. Pocket Manual of Rules of Order for Deliberative Assemblies*. Chicago: S. C. Griggs & Company. [viitattu 16.4.2008] Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.gutenberg.org/dirs/9/0/9/9097/9097.txt> .

Salmimies, Okko-Pekka (1994): *Pakolaispoliittinen yhteistyö Euroopassa - integraatiokehityksen vaikutuksia Suomen asemaan*. Teoksessa Salmimies, Okko-Pekka; Salovaara, Jukka ja Rumpunen, Juha (1994): *Suomi ja Euroopan Unioni: vaikutukset ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, ympäristöpolitiikkaan ja pakolaispolitiikkaan*. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti, 87-125.

Salmimies, Okko-Pekka; Salovaara, Jukka ja Rumpunen, Juha (1994): *Suomi ja Euroopan Unioni: vaikutukset ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, ympäristöpolitiikkaan ja pakolaispolitiikkaan*. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti.

Sana, Elina (2003): *Luovutetut. Suomen ihmisluovutukset Gestapolle*. Helsinki: WSOY.

Sassen, Saskia (1999): *Guests and Aliens*. New York: The New Press.

Schmitt, Carl (1976): *The Concept of the Political*. New Jersey: Rutgers University Press.

Schmitt, Carl (1985): *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Cambridge: The MIT Press.

Skinner, Quentin (2002): *Visions of Politics. Volume I: Regarding Method*. Cambridge: Cambridge University Press 2003.

The Standing Orders of the House of Commons - Public Business. [online] (2007). Lontoo: The House of Commons. [viitattu 16.4.2008] Saatavilla www-muodossa: URL > <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmstords/405/40501.htm>.

Steinmetz, Willibald (2002): "A CODE OF ITS OWN". Rhetoric and Logic of Parliamentary Debate in Modern Britain. Teoksessa Redescriptions. The Finnish Yearbook of Political Thought. Volume 6. Jyväskylä: SoPhi, s. 84-104.

Tilastokeskus (1993): Väestö 1993:8. Siirtolaisuus- ja Ulkomaalaistilastot. Helsinki.

Tilastokeskus (2001): Väestö 2001:8. Ulkomaalaiset ja siirtolaisuus 2000. Helsinki.

Turja, Timo (2007): Parlamentaariset puhetyylit eduskunnan täysistunnoissa. *Politiikka* 49(3), 168-181.

Weber, Max (1994): *Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wirtanen, Atos (koonnut ja huomautuksin julkaissut) (1967): *Salaiset keskustelut. Eduskunnan suljettujen istuntojen pöytäkirjat 1939–1944*. Helsinki: Caius Kajanti.