

**MUUTTUVA PARLAMENTARISMI**  
Gloaali päätöksenteko alkuperäiskansojen oikeuksista käydyissä  
eduskuntakeskusteluissa

Valtteri Karhu  
Pro gradu -tutkielma  
Valtio-oppi  
Yhteiskuntatieteiden  
ja filosofian laitos  
Jyväskylän yliopisto  
Kevät 2008

# TIIVISTELMÄ

## MUUTTUVA PARLAMENTARISMI

Globaali päätöksenteko alkuperäiskansojen oikeuksista käydyissä eduskuntakeskusteluissa

Valtteri Johannes Karhu  
Valtio-oppi  
Pro gradu -tutkielma  
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos  
Jyväskylän yliopisto  
Ohjaaja: Marja Keränen  
Kevät 2008  
Sivumäärä: 70 sivua

Tutkimuksen tehtävänä on selvittää, kuinka suomalainen parlamentarismi ja suomalainen valtio ovat muuttuneet ja sopeutuneet ylikansallisen päätöksenteon haasteisiin. Tarkoituksena on tarkastella alkuperäiskansojen oikeuksista ja erityisesti saamelaisten oikeuksista käytyjä eduskuntakeskusteluita. Tutkimuksen näkökulma tarkasteltavaan aiheeseen perustuu parlamentaarisen hallitustavan sekä proseduurin, konstitutionalisin ja modernin kansallisvaltion teoriataustaan.

Tutkimuksen analyysimenetelmänä on käytetty diskurssianalyysin omaista tulkintarepertuaareihin ja tulkintakehyksiin perustuvaa menetelmää. Tutkimuksen aineiston muodostavat eduskunnan valtiopäiväasiakirjat, jotka koostuvat täysistuntojen pöytäkirjoista, hallituksen esityksistä sekä hallitukselle osoitetuista aloitteista ja kysymyksistä. Tutkimukseeni olen valinnut asiakirjoja vuosien 1990 – 2007 väliseltä ajalta.

Aineiston valossa voidaan todeta ylikansallisen päätöksenteon vaikuttavan suomalaiseen parlamentaariseen käytäntöön. Kansainvälisten järjestöjen esille nostama kysymys alkuperäiskansojen oikeuksista on muokannut Suomeen perustuslakiin kirjattua perusoikeusajattelua sekä hallitusmuotoa.

Tutkimustulokseni osoittavat, että kansainväliset pyrkimykset alkuperäiskansojen oikeuksien parantamiseksi eivät ole turhia, mutta konkreettiset tulokset jäävät kuitenkin usein taloudellisten ja poliittisten pyrkimysten varjoon.

Avainsanat: parlamentarismi, valtiopäivät, globalisaatio, alkuperäiskansat, perustuslait

# SISÄLLYS

SISÄLLYS .....	3
1. JOHDANTO .....	4
1.1 Tutkimuksen tausta.....	4
1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma .....	5
1.3 Tutkimuksen aineisto.....	6
1.4 Tutkimuksen eteneminen.....	6
2. TUTKIMUKSEN TEOREETTISET JA METODOLOGISET NÄKÖKULMAT .....	8
2.1 Tutkimuksen suhde globalisaatioon .....	9
2.1.1 Kansallisvaltion muuttuva suvereniteetti .....	9
2.1.2 Globalisaatio.....	14
2.2 Miksi tutkia parlamentarismia ja eduskuntaa globalisaation näkökulmasta?.....	14
2.3 Moninaisuuden haaste suvereniteetille ja edustuksellisuudelle .....	17
2.4 Eduskunta parlamenttina .....	22
2.4.1 Parlamentarismi .....	22
2.4.2 Eduskunnan asema Suomessa .....	23
2.4.3 Miksi tutkia Suomen eduskunnan puheita.....	24
2.5 Parlamentaarisen puheen tulkinnalliset repertuaarit.....	25
2.5.1 Parlamentaarinen puhe .....	26
2.5.2 Parlamentaarisen puheen tyyli ja tulkinta.....	28
2.5.3 Eduskunnan puheen institutionaalinen normisto.....	28
2.6 Menetelmä .....	29
3. YLIKANSALLISEN PÄÄTÖKSENTEON VALTIOSÄÄNTÖÄ MUUTTAVA VOIMA .....	32
3.1 Sopimukset alkuperäiskansojen asemasta .....	34
3.1.1 Kansainvälisen työjärjestö ILO:n sopimus alkuperäiskansojen oikeuksista .....	34
3.1.2 Pohjoismainen saamelaisopimus ja alkuperäiskansojen oikeuksien julistus .....	36
3.2 Saamelaisasioiden käsittely eduskunnassa .....	37
3.2.1 Saamelaisasiat tulkintakehyksenä kansalaisuus ja kansallisvaltio .....	39
3.2.2 Saamelaisasiat tulkintakehyksenä oikeudellistuminen.....	44
3.2.3 Saamelaisasiat tulkintakehyksenä demokratiavaje.....	49
3.3 Kolme tyypillistä puhetapaa .....	50
3.4 Suhtautuminen saamelaisiin oppiristiriitana.....	52
4. UUDISTUVA PARLAMENTARISMI SUOMESSA .....	57
4.1 Globaalit instituutiot.....	57
4.2 Kansalaisuuden ja valtion merkityksen muuttuminen.....	59
4.3 Muuttuva perustuslaki .....	61
4.4 Parlamentaarisen puheen tyyli eduskunnassa.....	62
4.5 Lopuksi .....	63
5. AINEISTO.....	65
6. LÄHTEET .....	68

# 1. JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Globalisaatio muokkaa käsitystämme maailmasta. Ainakin sosiaalisen, taloudellisen ja poliittisen ulottuvuuksilla on jo pitkään tapahtunut ja tapahtuu edelleen globaalia kehitystä. Käsitys modernista kansallisvaltiosta on yksi globaalin murroksen keskiössä olevista kysymyksistä. Suvereeni kansallisvaltio on modernin poliittisen ajattelun keskeisiä merkityksiä. Valtio hallitsee aluettaan yksin käyttäen pakotusvoimaansa ja sillä on yksinoikeus lainsäädäntöön hallitsemallaan alueella. Modernin käsitysmaailma pohjautuu myös ajatukselle, että kansalaisuus on olennaisin ihmisten kanssakäymistä ja identiteettiä määrittelevä ominaisuus. Yhtäläinen kansallisvaltio on kuitenkin kokenut murroksen, joka jatkuu. Samalla myös modernin kansallisvaltion hallitustapa, parlamentarismi, on problematisoitunut. Mikä tai minkälainen on kansa, jota edustajien tulisi parlamentissa edustaa? Myöskään kansallisvaltion lainsäätäjänä parlamentti ei enää ole suvereeni. Globaalit instituutiot ja korporaatiot tuottavat jatkuvasti lainsäädäntöä, joka ohittaa kansallisen. Globalisaatio muuttaa ja siirtää valtaa

Tutkielma sijoittuu politiikan tutkimukseen tietenkin globalisaation kautta, mutta myös parlamentarismien ja parlamentaarisen proseduurin, puheella politikoinnin kautta. Parlamentaarisen järjestelmän tutkimus on keskittynyt hyvin paljon tarkastelemaan vaaleja ja äänestystilanteita. Ne ovat toki tärkeitä, mutta valtaosa ajasta parlamenteissa puhutaan. Yhteiskuntatutkimuksen kielellinen käänne on tuonut tekstin ja puheen tarkastelun politiikan tutkimukseen. Myös parlamentarismien tutkimuksessa on tapahtunut käänne, jota jotkut tutkijat kutsuvat deliberatiiviseksi käänneeksi. Sen sijaan, että parlamenttia tarkasteltaisiin vain voimasuhteiden ja äänestystilanteiden kautta, voidaan parlamentti nähdä parlamentaarisen puolesta ja vastaan puhumisen areenana, jossa tavoitteena on sekä vastustajan suostuttelu tai käännättäminen, mutta myös oman näkemyksen julkituominen. Tämän deliberatiivisen puheen tulisi ainakin teoriassa välittyä parlamenttiin kansalta, sekä vaalien että julkisen keskustelun kautta, kuten Jürgen Habermas on pyrkinyt osoittamaan. Toisaalta parlamentin voidaan nähdä

luovan itse julkista keskustelua ja se on näin oma aivan erityinen julkinen ulottuvuutensa. Tätä näkemystä on tuonut esille esimerkiksi Kari Palonen.

## **1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma**

Ylikansallinen päätöksenteko rakentaa globaaleja vaikutusverkostoja. Globalisaatio murtaa tai ainakin muuttaa modernin valtion ja näin ollen myös sen hallitustavan, parlamentarismien perusteita. Tutkimusongelmani määräytyy tämän ajatuksen pohjalta. Miten muutos näkyy eduskunnan puheissa ja käsiteltävissä asioissa? Tutkimusongelmaa voidaan jakaa yksityiskohtaisempiin kysymyksiin. Miten eduskunnassa käytävässä alkuperäiskansojen oikeuksia koskevassa keskustelussa näkyy eduskunnan muuttunut asemaa? Näkyvätkö globalisaatioon olennaisesti liittyvät oikeudellistumisen, demokratiavajeen ja kansalaisuuden ja valtion muuttumisen diskurssit käsiteltävässä asiassa? Miten eduskunta on muuttanut toimintatapojaan vastaamaan uutta tilannetta vai onko näin tehty lainkaan?

Tutkimuksen varsinainen kohde on siis Suomen eduskunta ja kysymykset esitetään Suomen eduskuntalaitokselle. Yksi modernin kansallisvaltiokehityksen ilmiöitä on ollut, että parlamentit ovat muotoutuneet kansallisen yhtenäisyyden ja ykseyden symboleiksi. Tätä osoittaa myös se, että parlamenttien nimiä ei aina politiikan tutkimuksessa käännetä, esimerkkinä Saksan Bundestag tai Tanskan Folketinget. Noudatan tutkimuksessa samaa linjausta. Viittaan eduskunnalla Suomen nimenomaiseen parlamentaariseen laitokseen ja kansanedustajalla suomalaiseen parlamentaarikkoon. Yleiseen viitatessa pyrin käyttämään parlamentti ja parlamentaarikko nimityksiä.

Tutkielman tavoitteena on tarkastella globalisaation vaikutuksia parlamentaariseen menetelmään ja proseduriin. Se tulee myös toimimaan jonkinlaisena puheenvuorona globaalin demokratian kehitystä tarkastelevassa keskustelussa. Globaaleja ongelmia ei ratkaista kansallisella päätöksenteolla, eivätkä globaalin talouden normit ja säännöt noudata kansallista lainsäädäntöä.

### **1.3 Tutkimuksen aineisto**

Tutkimuksen aineistona ovat eduskunnan täysistuntopöytäkirjat, joista tarkastelen eduskunnassa käytyjä keskusteluja alkuperäiskansojen asemasta 1980-luvulta aina 2000-luvulle asti. Tarkasteluni olen rajannut tiettyihin päätösasioihin sen mukaan, miten olennaisia ne ovat olleet parlamentaarisen järjestelmän muuttumisessa. Mielenkiintoni kohdistuu erityisesti alkuperäiskansojen asemaa koskeviin asioihin, koska nämä ovat olleet päätöksiä ja asioita, jotka ovat asettaneet valtion ja eduskunnan vastakkainasetteluun kansallisen ja ylikansallisen päätöksenteon välille. Toki myös monilla muilla päätöksenteon aloilla on tällaisia haasteita. Esimerkkinä voisi pitää myös ympäristöasioita, mutta rajaan ne tutkielman ulkopuolelle. Ajatuksena on, että tietyt päätökset ovat johtaneet vallan siirtymiseen ja muuttumiseen Suomen parlamentaarisessa järjestelmässä. Tällaisia merkittäviä päätöksiä ovat muun muassa olleet Suomen Euroopan unionin (EU) jäsenyys, liittyminen euroalueeseen, Maailman kauppajärjestön (WTO) jäsenyys ja Suomen osallistuminen Yhdistyneiden kansakuntien (YK) alaisten järjestöjen kuten Kansainvälinen työjärjestön ILO (International Labour Organisation) päätöksentekoon. Tämän tekee mielenkiintoiseksi se, että se tuo esille muutosta, joka on tapahtunut parlamentaarisisissa käytännöissä. Tarkasteltu aineisto koskee näistä erityisesti ILO:n ja YK:n toimesta esille noussutta lainsäädäntöä.

### **1.4 Tutkimuksen eteneminen**

Tutkielma alkaa teoreettisten ja metodologisten lähtökohtien esittelyllä ja havainnollistamisella. Esittelen lyhyen määritelmän siitä, minkälaista muutosta globalisaatio tarkoittaa tutkimukselle merkityksellisessä kontekstissa ja miksi on oleellista tarkastella parlamentarismia globalisaation näkökulmasta. Etenen sen jälkeen määrittelemään parlamentarismia ja sitä minkälainen on juuri Suomelle ominainen parlamentarismi. Tutkimuksen sijoittaminen politiikan tutkimuksen kenttään päättyy parlamentaarisen puheen eli parlamentille olennaisen asioiden käsittelyn tapaan. Toisen kappaleen lopussa määrittelen ne metodologiset lähtökohdat, joista tutkielmani teen. Kappaleessa kolme tarkastelen eduskunnassa käytyjä keskusteluja alkuperäiskansojen asemasta Suomessa. Erityisesti esille

nousee ILO:n alkuperäiskansasopimuksen ratifiointi eduskunnassa, koska tähän liittyvää lainsäädäntökeskustelua on käyty jo yli kymmenen vuotta.

Kappale neljä käsittelee yhteenvedon tapaan ylikansallisia instituutioita, joille on siirtynyt valtaa vaikuttaa kansalliseen päätöksentekoon ja lainsäädäntövaltaan. Kappaleessa vedetään yhteen myös globaalin kehityksen seurauksena Suomen samaan aikaan muuttuvaa hallitusmuotoa ja myöhemmin perustuslakia. Lopuksi pyrin vetämään aineistosta johtopäätökset, miten suomalainen parlamentarismi on vastannut ylikansallisen päätöksenteon ja kansainvälisen oikeuden haasteeseen, jonka tulkitsen olevan osa nykymuotoista globalisaatiodiskurssia. Tutkielmaraportin rakenteena on tarkastella ilmiötä ensin yleisesti ja siirtyä sen kautta yksityiskohtaiseen tarkasteluun Suomen kontekstissa.

## **2. TUTKIMUKSEN TEOREETTISET JA METODOLOGISET NÄKÖKULMAT**

Kappaleessa käsittelen sekä tutkielmani teoreettista että metodologista pohjaa. Aloitan toteamalla, miksi globaalilla muutoksella on merkitystä yleiseen käsityksemme maailmasta, mutta myös miksi on mielekästä ja tarpeellista tarkastella sen vaikutuksia moderniin valtiolliseen hallitustapaan. Muutoksia on jo tapahtunut Suomessakin, mitä osoittaa muun muassa tutkimus, joka käsittelee Suomen perustuslain uudistusta vuonna 2000 (ks. Turkka 2005). Kuitenkaan parlamentaarinen järjestelmä ja sen tavat eivät ole vielä sopeutuneet nopeaan muutokseen, joka Suomessa on tapahtunut oikeastaan vasta 1990-luvulta lähtien. Suomi on lähtenyt mukaan globaaliin muutokseen varsin myöhään verrattuna muuhun läntiseen Eurooppaan (Turkka 2005). Talouden avautuminen alkoi Suomessa 1980-luvun lopulla valuuttamarkkinoiden avautumisella ja myöhemmin Suomen liittymisellä Euroopan talousalueeseen (ETA). Muutoksen mahdollisuutta ja voimakkuutta lisäsi myös Neuvostoliiton hajoaminen vuonna 1991, mikä tarkoitti Suomelle idänkaupan ja bilateraalien kauppasuhteiden päättymistä. Kahdenkeskisistä kauppasopimuksista siirryttiin Euroopan laajuiseen vapaakauppa-alueeseen ja myöhemmin EU:n ja WTO:n jäseniksi. Nämä ratkaisut liittivät Suomen nykymuotoisen maailmankaupan osaksi ja rajoittivat merkittävästi Suomen mahdollisuutta kansalliseen talouden sääntelyyn.

Ylikansallisen päätöksenteon ja globaalin kehityksen lisäksi on tarkoituksenmukaista sijoittaa tutkimus teoreettiseen keskusteluun, jota käydään modernin kansallisvaltion murroksesta sekä parlamentarismien luonteesta ja parlamentaarisen toiminnan proseduureista. Nämä ovat niitä poliittisia käsitteitä, jotka valtioiden sisäisessä kanssakäymisessä ovat joutuneet sopeutumaan muuttuneeseen kansainväliseen ja ylikansalliseen tilanteeseen. Tutkimuksen metodologisena kehyksenä on parlamentaarisen puheen tarkastelu Suomen eduskunnassa määrittelemieni diskursiivisten tulkintakehysten kautta. Olennainen kysymys on myös valtion ja kansalaisten suhde, jota myös alkuperäiskansojen kohtalo kuvastaa.



## **2.1 Tutkimuksen suhde globalisaatioon**

Maailma on globalisoitunut jo pitkän aikaa. Globalisaation juuret ovat löydettävissä historiasta vuosikymmenten takaa. Osa tiedeyhteisöstä näkee taustat vielä kauempana historiassa. Globalisaatio käsite on kuitenkin vakiintunut kielenkäyttöömme vasta 1980-luvun lopulla, jonka jälkeen siitä on muodostunut iskulauseenomainen, monimerkityksellinen käsite. Käsitettä on pyritty määrittelemään kansainvälisyyden, liberalismien, universalismin ja länsimaalaistumisen tai amerikkalaistumisen kautta. Kuitenkaan yksikään näistä ei tarjoa aukotonta määrittelyä ilmiölle (Väyrynen 1998, 9; Scholte 2000, 44–46; Held & McGrew 2005; Turkka 2005.)

David Held ja Anthony McGrew näkevät globalisaation olevan merkityksellinen ilmiö ainakin talouden, kulttuurin ja politiikan kannalta. Poliitiikan, koska se muuttaa valtaa ja valtasuhteita (ks. Held & McGrew 2005, 15). Raimo Väyrynen kuvaa vallan muuttumista valtioiden välisissä suhteissa niin, että valtaa on siirtynyt markkinoille ja muille hallituksista riippumattomille toimijoille. Valtaa on myös siirtynyt heikoilta valtioilta vahvemmille ja osa vallasta on vain yksinkertaisesti kadonnut. Yksittäisen valtion mahdollisuus tehdä itsenäisiä päätöksiä on kaventunut. (ks. Väyrynen 1998, 145–150.) Yhden David Heldin ja Anthony McGrewn (2005, 15–16) esittämän tulkinnan mukaan, taloudelliset, sosiaaliset ja poliittiset toimet yhä useammin ulottuvat alueiden ja kansallisvaltioiden rajojen yli. Modernin valtion perustana oleva kansallisen suvereniteetin periaate on kyseenalaistunut. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että alueellisuudesta tai paikasta olisi tulossa yhdentekevää, vaan globalisaation oloissa paikka ja alue määritellään uudella tavalla.

### **2.1.1 Kansallisvaltion muuttuva suvereniteetti**

Muutoskirjallisuudella on tapana liioitella valtion vallan eroosiota globalisaation voimien vaikutuksesta ja unohtaa modernin valtion merkitys sisä- ja ulkopoliittisissa ratkaisuissa. Yleisesti ottaen modernin valtion nauttimaan autonomian tasoa vähätellään monissa tilanteissa ja tämän takia valtion tarkastelu usein jätetään liian helposti syrjään. (Held 1995, 26.) On siis olennaista tarkastella, miten valtio ymmärretään nykyaikaisessa keskustelussa, jotta

ymmärretään, miten sen hallitseminen on kehittynyt maailmanlaajuistumisen yhteydessä. Modernin valtion syntyminen tulee ymmärtää uskonnollisten konfliktien ja poliittisten ristiriitautuvuuksien taustaa vasten, joita seurasi keskiaikaisen maailman jakaantuminen ja uusien poliittisten auktoriteettien muodostuminen. Tämän ymmärryksen kautta voidaan arvostaa niitä institutionaalisia ja käsitteellisiä innovaatioita, jotka liittyvät moderniin valtioon ja näin korostaa, miten keskustelu kunnollisen poliittisen yhteisön luonteesta ja muodosta syntyi. Suvereniteetin käsite johti modernin valtion muotoutumiseen ja kehysti demokraattista kehitystä. (Held 1995, 31.)

Heldin mukaan nykyisin dominoiva muoto modernista valtiosta on liberaali demokraattinen kansallisvaltio. Valtiosta on tullut myös pääasiallinen foorumi julkiselle päätöksenteolle. Tämän suuntaisen kehityksen juuret ovat Euroopassa ja eurooppalaisissa valtioissa. Ajan myötä eurooppalaisen maailmanjärjestelmän laajeneminen muuhun maailmaan on luonut pohjan nykyiselle kansainväliselle järjestykselle. Myös valtiota koskeva intellektuaalinen keskustelu on pääasiallisesti tapahtunut Euroopassa. Eurooppalaisen järjestelmän juuret ovat aikaisella keski-ajalla. Vielä 1400-luvulla Euroopassa oli yli 500 jokseenkin itsenäistä poliittista yksikköä. Ensimmäiset merkit valtiojärjestelmästä löytyvät Italian niemimaalta 1000-luvulta, jolloin paavi laajensi valtaansa alueella. Mutta vasta 1900-luvulla alkoi nykyisenkaltainen valtiojärjestelmä olla muotoutunut mantereelle. Silloin itsenäisiä valtioita oli Euroopassa noin 25. 800–1300 -luvulla eurooppalainen järjestelmä perustui feodaaliseen järjestelmään, jossa auktoriteetti jakaantui eri toimijoiden, lääninherrojen ja kuninkaiden kesken. Myöhemmin myös paavinistuimen auktoriteetti kasvoi merkittävästi ja se ulotti vaikutuksensa koko kristilliseen Eurooppaan. Katollisen maailmanjärjestyksen haastoi vasta kirkon reformaatio ja uskonpuhdistukset, joista muodostui pohja myös modernille kansallisvaltiolle, kun kansalliset kirkot katkaisivat suhteensa paavinistuimeen. (Held 1995, 31–38.)

Modernin valtion ydin on persoonaton laillinen tai perustuslaillinen järjestys, joka antaa muodon hallinnolle ja järjestykselle poliittisessa yhteisössä. Tämän tulkitse esimerkiksi Thomas Hobbes niin, että se on erityinen julkisen vallan muoto, joka on erillään sekä hallitsijasta että hallitusta muodostaen ylimmän yhtymäkohdan tietyssä yhteisössä tai

maantieteellisellä alueella. Valtio oli suvereeni eli keinotekoinen henkilö, joka on itsenäinen suhteessa hallitsijaan ja hallittuihin. Suvereenista muotoutui ylin auktoriteetinlähde poliittisessa ajattelussa. (Held 1995, 38–39.) Tästä suvereenin ajatuksesta tuli olennainen osa myös kansainvälistä järjestelmää, jossa suvereenit valtiot toimivat hoitaen keskinäisiä suhteita.

Demokraattisen valtion lähtökohtia muokkasi myös suvereenin käsite. Muun muassa John Locke lähti ajattelussaan julkisen suvereniteetin ajatuksesta, jossa kansalaiset ovat ylimmän vallan omaavia. He kuitenkin saavuttaakseen järjestyksen ja suojan omaisuudelleen voivat luovuttaa hallitusvallan ja lainsäädäntövallan valtion käytettäväksi. Locken yhteiskuntasopimusteoria on merkittävä demokraattisen ja oikeudellisen vallankäytön (*Rule of law*) perusta. Viime kädessä hallinta perustui Locken ajatuksessa kansalaisten suostumukseen ja näin muodostuvaan yhteiskuntasopimukseen. Locke muotoili uudelleen Hobbesin näkemyksen valtiosta ja muokkasi ajatusta, että hallitusvalta oli delegoitua valta-asemaa, joka perustui kansalaisten luottamukselle. (Held 1995, 43–44.) Rosseau kehitti Locken, Bodinin ja Hobbesin ajattelua eteenpäin ajatellen, että suvereniteetti on ja pysyy kansalla ja kansan tulee osallistua aktiivisesti lainsäädäntöön ja hallintoon. Tämä voi tapahtua vain julkisen deliberaation ja sopimisen kautta, jonka tavoite on aina yleinen hyvä. Vain kansalaiset itse voivat määrittellä, mikä on yleisen tahdon suunta. Rosseaun ajattelussa keinotekoinen henkilö oli yleinen mielipide (*general will*), jonka kansalaiset loivat ja hallinto etäännytti yksilöistä. (Held 1995, 45.) Heldin tulkitsema Rosseuan muotoilu alkaa lähentyä jo hyvin paljon nykyisen liberaalisen demokratian käsitystä ja häntä voidaankin pitää yhtenä sen merkittävimmistä muotoilijoista. Rosseaun näkemys julkisesta deliberaatiosta on ajankohtainen vieläkin tarkasteltaessa nykyistä liberaalia demokratiaa.

Nykyinen modernin kansallisvaltion dominoiva muoto on liberaali demokraattinen kansallisvaltio. Kansallisvaltioksi moderni valtio kehittyi ajattelun mukaan, jossa nähdään valtio poliittisena koneistona, joka edellä mainitusti on irrallinen sekä hallitusta että hallitsijasta. Ylin auktoriteetti ei siis enää palaudu hallitsijaan vaan itse keinotekoiseen henkilöön, valtioon. Kansallisvaltion määreeseen liittyy myös ajatus, että sillä on yksinoikeus lainsäädäntöön määrätyllä alueella, jota tukee yksinoikeus pakottavan voiman käyttöön ja legitimitettiin, joka perustuu kansalaisten kannatukseen tai uskollisuuteen. (Held 1995, 48–50.)

Modernin valtion keinotekoisien henkilöiden asema heijastuu sekä sen kansalaisiin että muihin valtioihin. Kansainvälisestä järjestelmästä on muodostunut valtioiden välisten suhteiden verkosto. Kun valtion vallankäyttö (*rule of law*) ylettyy erityisesti vain sen omiin kansalaisiin, ei valtioiden välisessä kanssakäymisessä ole historiallisesti ollut kansainvälistä lainsäädäntöä. Vasta 1900-luvulla on alettu luoda erilaisia kansainvälisiin oikeudellisesti sitoviin sopimuksiin perustuvaa järjestelmää, jossa valtioiden väliseen toimintaan syntyy kansainvälistä lainsäädäntöä. Ehkä merkittävin tähän johtava kehitys on nykymuotoinen ihmisoikeus- ja perusoikeusajattelu. Toinen merkittävä seikka, jonka Held nostaa esille, on kapitalismin synty 1700–1800 -luvulla. Kapitalismin laajeneminen 1900-luvun lopulla on johtanut politiikan ja talouden eriytymiseen sosialismin romahduksen yhteydessä. Kehitys on olennaisesti sidoksissa myös liberaalin demokraattisen valtion kehitykseen. Kansalaisten perusoikeusajattelun mukaan talous on sellainen ala, josta jokaisella kansalaisella on oikeus hyötyä. Jokaisen oikeus omaisuuteen ja sen oikeuden turvaaminen on johtanut ajatteluun, jossa valtio ja politiikka eivät saa säännellä taloudellista toimintaa ja siitä hyötymistä. Modernin valtion kehityksessä omaisuus- ja omistuskysymykset ovat olleet keskiössä ja politiikassa ristiriitautottavuus on ollut taloudellisten tuotantotehtävien omistuksessa. (Held 1995, 49–72.) Myös itse kansalaisuuden kysymyksestä on tullut olennainen valtion käsitteen kehittyessä. Lähtökohtana on, että valtio suojaa vain omien kansalaistensa oikeuksia ja tämä määritelmä on politisoinut voimakkaasti kansalaisuuden määrittelemisestä aiheutuvaa keskustelua.

Hobbes kuvasi kansainvälistä järjestelmää luonnontilan kautta. Järjestelmässä suvereenit valtiot olivat hänen näkemyksensä mukaan luonnontilaisessa suhteessa toisiinsa: jatkuvassa sodan tilassa, kaikki kaikkia vastaan. Tilaa on myöhemmin kuvattu myös valtioiden väliseksi anarkian tilaksi, kun valtioiden välisestä järjestelmästä puuttuu ylin voima, joka voi asettaa valtiot järjestykseen. Jokaisella valtiolla on mahdollisuus käydä sotaan omien etujensa, asemansa ja rajojensa turvaamiseksi. 1600-luvulta lähtien valtioiden järjestelmää kutsuttiin Westphalian järjestykseksi, jonka lähtökohdista tunnustettiin valtioiden minimioikeutus olemassaoloon. (Held 1995 74–75.) Ajatus valtioiden yhteisöstä perustuu tähän aikaan. Valtioiden suvereeni asema alueellaan tunnustettiin, mutta niiden suhteita ei säännelty

säännöstoilla vaan ne perustuivat yhä voimien tasapainoon ja pakotusvoiman mittaamiseen rajakiistojen ja sodan keinoin. Järjestelmää ei voi mitenkään kutsua tasapainoiseksi vaan se perustui hyvin voimakkaasti epätasaiseen voiman jakautumiseen ja alueiden ja valtioiden hegemoniaan. Vasta toisen maailmansodan jälkeen nähtiin tarve kansainvälisen lainsäädännön synnyttämiselle. Tätä varten perustettiin Yhdistyneen kansakunnat. Ajattelu kansainvälisestä oikeudesta myös muuttui olennaisesti. Enää ei ollut kysymys valtioiden välisestä lainsäädännöstä vaan kaikkien ihmisten ja ihmisryhmien perusoikeuksien turvaamisesta. Syntyi myös kaupankäyntiä, ympäristönsuojelua ja terveyttä edistävää kansainvälistä oikeutta erinäisten kansainvälisten järjestöjen kautta. (Held 1995, 83.)

Valtioiden tehtäväksi on asetettu sopimusten tekemisen lisäksi niiden valvonta. YK:n peruskirja määrittää jopa, että toisilla valtioilla on velvollisuus puuttua muiden valtioiden sisäisiin asioihin, jos valtio loukkaa kansalaisten perusoikeuksia. Järjestelmässä valtion asema on muuttunut. Suvereenien valtioiden yhteisön tilalle on tullut ylikansallisten organisaatioiden ja instituutioiden verkosto, joka ylläpitää kansalaisten oikeuksia (Held. 1995, 89). Myös maailman kauppajärjestelmää valvomaan ja säätelemään pyritään luomaan ylikansallisia organisaatioita. Valtioiden suvereniteetin käsitys on muuttunut ja siihen tulee nykyjärjestelmän pystyä sopeutumaan. Tämä tarkoittaa, että kansallisten päätöksentekoinstituutioiden asemaa tulee tarkastella nykyään monimuotoisen ja monimutkaisen kansainvälisen järjestelmän kontekstissa, joka muodostuu lukuisista ylikansallisista organisaatioista ja regiimeistä, jotka eivät rajaudu kansallisten rajojen mukaan. Vaikka globalisaatio kuvataankin homogeenisoivana prosessina, joka ajaa kansallista päätöksentekoa lamaannukseen ja kriisiin, ei kansallisvaltioiden merkitys ole vielä kadonnut. Alueellisen kansallisvaltion merkityksen väheneminen ei ole myöskään tasapuolinen prosessi, vaan tässäkin kysymys on hyvin voimakkaasta epäarvoisuudesta. (Held 1995, 92.) Eri alueiden ja valtioiden väliset kehitys- ja hyvinvointierot ovat kasvaneet. Myös kansalliset suvereniteetin palauttamisen pyrkimykset ovat ilmeisiä (Held 1995, 94). Held mainitsee tästä esimerkkinä pyrkimykset Palestiinan valtion perustamiseen, mutta merkkejä vastaavasta on muitakin etenkin taloudellisen kilpailun osalta. Venäjän pyrkimys palauttaa suurvalta-asemaa on varmasti näkyvin, mutta myös monet muut valtiot ovat viimeaikoina pyrkineet talouden

rajoittein edistämään etujaan. Erityisen näkyvästi tavoitteitaan on ajanut kehittyvät Itä-Euroopan valtiot, jotka pyrkivät kuromaan umpeen elintasoeroa länteen.

### **2.1.2 Globalisaatio**

Globalisaatio on ilmiö, joka luo jokseenkin pakottavaa tarvetta ylikansalliselle päätöksenteolle. On selvää, että globaaleja ongelmia ei pystytä ratkaisemaan yksistään kansallisella tasolla. Ajatus pakottavasta on osoittautunut käyttökelpoiseksi selitettäessä, miten globalisaatio on avannut uutta poliittista pelitilaa. Ajatus pakottavuudesta on tarkasteltavissa esimerkiksi Ulrich Beckin teoretisoiman riskitietoisuuden lisääntymisen ja uhkan kautta (ks. Beck 1992). Tietoisuuden lisääntyessä uhka ja riski ovat tulleet osaksi poliittista keskustelua ja tilanteen arviointia (ks. Esim. Castells 2001). Tieto esimerkiksi Argentiinan talouskriisistä oli välittömästi julkisuudessa kaikkien saatavilla, kaikkialla maailmassa. Raimo Väyrynen toteaaakin, että globalisaatio on peruuttamaton prosessi, jota ei pystytä enää kääntämään. Hallitukset eivät voi enää palata kansainvälisen talouden järjestelmään, jossa oli mahdollista katkaista tavaroiden ihmisten ja ajatusten liikkeitä valtion rajoilla. (Väyrynen 1998, 12). Väyrysen määritelmään tulisi tosin olennaisesti liittää pääomavirrat, jotka ovat nykyisen kaltaisen globalisaation ydin verrattuna esimerkiksi kansainväliseen kauppaan, jota käytiin 1800 – 1900 lukujen vaihteessa (ks. Held & McGrew 2005).

### **2.2 Miksi tutkia parlamentarismia ja eduskuntaa globalisaation näkökulmasta?**

Globalisaatio on ilmiö, joka haastaa modernin valtion suvereniteettia ja legitimitettä. Quentin Skinner määrittelee modernin valtion olevan suvereeni omalla alueellaan ja sillä on oltava yksinoikeus lainsäädäntöön tällä hallitsemallaan alueella (Skinner 1978, 351). Parlamentarismi on vakiintunut eurooppalaisten valtioiden hallinnan tavaksi. Suomen parlamentaarisesta päätöksentekotavasta säädetään perustuslaissa, joka toteaa, että valtiovalta kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Valta on jaettu valtiossa niin, että eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa. Lisäksi on todettu, että Suomen valtion alue on

jakamaton ja eduskunta päättää sen rajoista. (Suomen perustuslaki 1999). Globalisaation haastaessa modernin valtiokäsityksen määrittelemää suvereniteettia heijastuu tämä erityisesti parlamentaariseen hallinnan tapaan. Valtion ja sen seurauksena parlamentin yksinoikeus säätää kansallista lainsäädäntöä on kyseenalaistunut globalisaation vaikutuksesta. Tilalle on muodostunut globaalia lainsäädäntöä, jota tuottaa erilaiset ei-parlamentaariset ja epädemokraattiset yhteisöt.

Kansanedustuslaitokset ovat olleet perinteisesti tiukasti sidoksissa kansallisvaltioon. Poliitiikan nopea kansainvälistyminen on tuonut moninaiset ulkosuhteet osaksi parlamenttien ja parlamentaarikkojen päivittäistä toimintakenttää (Nousiainen 2006, 181). Vuoden 1982 jälkeen kun presidentinvalta suomalaisessa parlamentarismissa alkaa vetäytyä syrjään alkaa samalla myös perinteisen valtion rooli ohentua ja globalisoituvat taloudelliset voimat tunkea etualalle (Nousiainen 2006, 282).

Yksi näkökulma, jolla politologia on lähtenyt vastaamaan muutoksen tarkasteluun, on ollut tarkastella perustuslaillisen demokratian legitimiisyyttä demokratian ja konstitutionalismin periaatteiden kautta. James Tully tarkastelee näitä periaatteita kuuden niihin sisältyvän ominaisuuden kautta, jotka koettelevat kahta perustuslaillisen demokratian periaatetta. Tully määrittelee näiden olevan konstitutionismi eli lailla hallinta ja demokratia eli yleinen suvereniteetti. Yleisellä suvereniteetillä Tully tarkoittaa, että vaikka ihmiset ovat perustuslaillisen demokratian alamaisia, täytyy heidän myös olla itse itsensä lailliselle järjestelmälle alistamia, jotta vapauden periaate toteutuu. Tämä tapahtuu demokraattisesti mitatun julkisen suostumuksen kautta tai deliberaatiolla joko suoraan tai edustettuna. Tully näkee erityisesti kysymyksen moninaisuudesta haastaneen modernia käsitystä kansallisvaltiosta. Moninaisuuden tunnustaminen näkyy Tullyn tarkastelussa erityisesti feministisen liikkeen vaatimuksissa ja alkuperäiskansojen asemasta nousseissa keskusteluissa.

Edustuksen täytyy nauttia luottamusta, olla vastuunalainen, vaihtuva tai mahdollisesti vaihdettavissa ja deliberaation järjestelmän sisällä tulee olla julkista ja avointa. Tämä tarkoittaa, että demokraattista deliberaatiota tulee käydä sekä parlamentissa että myös julkisuudessa. Vaikka deliberaation tavat ovat usein säännöin hallittuja, kuten

parlamentarisessa järjestelmässä, tulee sääntöjen itsessään olla deliberaatiolla muutokselle alistettavissa. Demokraattisen vapauden käsite Tullyn ajattelussa perustuu demokraattisen vapauden ajatukselle (*the rule of the people*). Jos hallinnan säännöt tulevat muiden kuin kansan itsensä määrittelemänä tai ulkopuolelta, ei hallinto ole itsehallinnollista, itse määriteltyä tai suvereenia. Tully esittää edellä mainitut kaksi legitimitietin periaatetta käännettynä muotoon perustuslaillinen demokratia ja demokraattinen perustuslaillisuus. Näitä voidaan tarkastella kuuden periaatteille välttämättömän ominaisuuden kautta.

Ensimmäiseksi periaatteet ovat kriittisiä ja abstrakteja tarkoittaen, että niitä ei määritellä tapauskohtaisesti, vaan jokaisella toimijalla on näistä olemassa mielessään ideaali, jota hän soveltaa toiminnassaan. Toiseksi periaatteet ovat tasapainoisia. Kumpikaan ei voi olla toistaan vahvempi, koska se johtaisi päätöksenteon oikeudellistumiseen, jonka seuraus on demokratiavaje. Toisaalta sääntöjen ja lain puute johtaa enemmistön tyranniaan. Kolmas tarkastelun ominaisuus on kohtuullisen erimielisyyden hyväksyntä. Tätä tulee Tullyn mukaan aina olemaan sekä lainsäädännön sisällä että itse lainsäädännöstä. Neljänneksi, kaikki demokraattiset järjestelmät perustuvat sopimukseen, jonka tulee olla jatkuvasti haastettavissa. Mitään järjestelmän ominaisuutta ei voida pitää pysyvänä. Viides periaatteisiin kohdistuva ominaisuus on, että niitä problematisoi jatkuvasti poliittinen globalisaatio. Historiallisessa tarkastelussa muun muassa parlamentarismia määritteli ajatus, että suvereenit ihmiset toimivat tai pyrkivät toimimaan yhdessä ja yhdenmukaisesti, mutta myöhemmin on alettu huomata, että ihmisten toimia määrittää pikemminkin moninaisuus. Ihmisten väliset jakolinjat eivät määrity yhtenäisten kansallisvaltioiden ajatuksen mukaan, vaan erilaisia identiteettejä määrittää pikemminkin kulttuurinen moninaisuus. Hallinta tapahtuu monilla eri kentillä, ei vain kansallisvaltioiden perinteisissä instituutioissa. Viimeisenä kuudentena ominaisuutena on suhde kansalaisen ja konstitutionalismin sekä demokratian välillä. Kansasta ei tule kansalaisia pelkästään oikeuksien ja velvollisuuksien kautta, vaan näitä oikeuksia tulee myös aktiivisesti käyttää. (Tully 2002, 204 – 209.) Ihmisten tulee osallistua myös julkiseen deliberaatioon ja käyttää heille annettuja oikeuksia.

Tully esittää myös kolme trendiä, jotka haastavat demokratian toteutumista hallinnan legitimitietin näkökulmasta. Nämä ovat merkittäviä nimenomaan niiden globalisaatioon



liittyvän kontekstin takia. Ne haastavat konstitutionaalisen demokratian legitimitettä ja trendeistä on tullut oikeudellisen ja poliittisen taistelun kenttiä. Globaali oikeudellistuminen on seurausta globaalin lainsäädännön muodostumisesta globalisoituvien pääomien seurauksena. Globaalin sääntelyn ylikansalliset tahot, kuten Maailman kauppajärjestö (WTO) ja Pohjois-Amerikan vapaakauppa-alue (NAFTA), tuottavat normeja, jotka ohittavat kansallisen peruslakiin perustuvan lain ja pakottavat luopumaan talouden perinteisestä kansallisvaltion demokraattisesta päätöksenteosta. Järjestöillä ei ole edustuksellista hallintoa, eikä niiden toimia avaa julkinen deliberaatio. Toinen nähtävä trendi on vallan lakkautuminen ja hajottaminen federalismin ja perinteisten instituutioiden kuten parlamenttien verkostoitumisen seurauksena. Tällaisena toimijana Tully määrittelee muun muassa Euroopan unionin. Seurauksena tästä kansainvälisten korporaatioiden valta kasvaa, koska poliittiset yksiköt kuten kansallisvaltiot ovat heikentyneet. Kolmas merkittävä trendi on deliberaation ja päätöksenteon alennustila perinteisissä instituutioissa ja edustuksellisissa kansallisvaltioissa. On tapahtunut siirtymä asiantuntijavaltaan, jossa pienet poliittisesta vastuusta vapautetut ryhmät tekevät päätöksiä korporatioissa ja instituutioissa. (Tully 2002 211 – 214.)

### **2.3 Moninaisuuden haaste suvereniteetille ja edustuksellisuudelle**

James Tully kuvaa nyky-yhteiskunnassa ilmeneviä konflikteja liittyen monikulttuurisuuden ja monimuotoisuuden haasteisiin. Hän selvittää, pystyvätkö modernit tai postmodernit näkemykset länsimaisesta konstitutionalismista vastaamaan monimuotoisuuden ja monikulttuurisen tunnustamisen vaatimukseen. Länsimaiset konstitutionalismien teoriat perustuvat modernin ajan homogeenisen kansallisvaltion näkökulmalle, joka ei vastaa nyky-yhteiskunnan monikulttuurista ympäristöä. Tully näkee tämän kysymyksen yhtenä olennaisimpana nykyajan poliittisen teorian kysymyksistä. (Tully 1995, 1.) Monimuotoisuuden vaatimus haastaa erityisesti kansalaisen ja kansallisvaltion käsitteitä. Kansalaisia ei enää voi nähdä homogeenisena joukkona vaan erilaisista identiteeteistä ja kulttuureista muodostuvana kirjavana ryhmänä. Tämä asettaa haasteen myös modernille kansallisvaltiolle, jota on konstitutionaalisessa teoriassa pidetty muodostuvan yhdestä ja yhtenäisestä etniseen alkuperään ja kulttuuriin perustuvasta joukosta. Ihmisten laajentunut kanssakäyminen muiden kulttuurien kanssa on kuitenkin nostanut esille erilaisia

konstitutionaalisen tunnustamisen haasteita. Tully antaa esimerkkeinä näistä Amerikan alkuperäiskansojen itsehallinnon, ylikansalliset yhteisöt, nationalismin sekä federalismin ja etniset sekä kielelliset vähemmistöt, jotka kaikki ovat sellaisia kysymyksiä, joita eurooppalaisen imperialismien aikana syntynyt moderni konstituutio ei tunnista lainkaan.

Tutuimmat poliittisen ja kulttuurisen tunnustamisen vaatimukset ovat nationalististen liikkeiden vaatimukset itsenäiseksi kansallisvaltioksi tunnustamisesta tai niiden vaatimukset tulla tunnustetuiksi osana monikansallista federaatiota tai konfederaatiota. Nämä vaatimukset aiheuttavat paineita itsenäisille valtioille sekä entisille imperiumeille. Ne joutuvat myös painimaan ylikansallisten yhteisöjen, kuten Euroopan unionin ja NAFTA:n kaltaisten järjestöjen tunnustamisen ja sopeuttamisen kanssa. (Tully 1995, 2.) Moderni valtiojärjestelmä perustuu kansallisvaltioiden väliseen kanssakäymiseen ja ylikansalliset yhteisöt on täytynyt sijoittaa tähän järjestelmään. Monimutkaisemmaksi kansallisvaltion aseman tekevät eri kulttuuriset vaatimukset, joita ennen niin yhtenäinen ja homogeeninen valtio on saanut vastaansa. Feministinen liike vaatii konstitutionaalisten instituutioiden uudelleen rakentamista, koska ne ovat syntyneet satojen vuosien saatossa miesten rakentamina ja niille on ominaista naisten jättäminen ulkopuolelle. Feministinen liike vaatii tämän purkamista ja rakentamista niin, että instituutiot ottaisivat huomioon naisten erilaiset tavat toimia ja puhua. Haasteesta tekee vaikean se, että naisten kulttuuri ei itsessäänkään ole homogeeninen vaan hyvin monimuotoinen. (Tully 1995, 2–3.) Tällaisesta keskustelusta näkyy merkkejä myös Suomessa, jossa parlamentaarista järjestelmää arvioidaan usein naisten määrällä ja mahdollisuudella päästä hallituspaikoille ja edustajiksi parlamenttiin. Usein naisen elämään liittyvät kysymykset kuten äitiyslomat ja lapset nousevat näkyviksi aiheiksi julkiseen keskusteluun. Paheksuntaa voi esiintyä ministerin äitiyslomasta, joka kuitenkin on välttämätön edellytys nuorten naisten osallistumiselle parlamentaariseen työskentelyyn.

Kulttuurisen tunnustamisen politiikan esimerkki on myös alkuperäiskansojen esille tulleet vaatimukset heidän kulttuuriensa, hallintotapojen ja ympäristöllisten käytäntöjen hyväksymisestä osaksi vakiintunutta valtiollista järjestelmää. Alkuperäiskansojen vaatimus on heidän tapojensa ja kulttuuriensa säilyminen osana kansainvälistä järjestelmää, mutta myös osana valtiollista konstitutionaalista järjestelmää. (Tully 1995, 3.) Tully käyttää esimerkkinä

Amerikan alkuperäiskansojen nousemista julkiseen ja oikeudelliseen keskusteluun vaatimuksineen kulttuurisesta tunnustamisesta, mutta esimerkkeinä voisi olla vaikka uraanin kaivamista alueeltaan vastustavat Australian aboriginaalit, Euroopan romanikansat tai Pohjoismaiden ja Venäjän alueella asuva saamelaiskansa. Romaniasia on Suomessa noussut enemmän julkisuuteen 1990–2000 -luvuilla. Tarja Halonen esitti vuonna 2001 Euroopan neuvoston parlamentin yleiskokoukselle neuvoa-antavan kokoonpanon perustamista romaneille Euroopassa. Foorumia ei ole vielä perustettu, mutta työ on loppusuoralla, mikä osoittaa että Euroopan neuvosto on hakemassa ratkaisua, jolla tunnustetaan romanikansojen kulttuuri osaksi eurooppalaista järjestelmää. Suomessa Romaniasiain neuvottelukunta on asetettu osaksi Sosiaali- ja terveystieteiden valtionneuvoston asetuksella ja näin hyväksytty osaksi suomalaista konstitutionaalista järjestelmää. (RONK 2007.) Saamelaisten kysymys on ollut Suomessa ja Pohjoismaissa esillä vielä hyvin paljon pidempään, eikä kaikkia tyydyttävää ratkaisua tähän kysymykseen ole vielä olemassa.

Nationalististen liikkeiden ja alkuperäiskansojen vaatimus itsehallinnosta samoin kuin kielivähemmistöjen, etnisten ryhmien ja naisasiainliikkeiden tavoite on saavuttaa oikeus hallita itseään koskevia asioita tavoilla ja perinteillä, jotka ovat heille itselleen ominaisia. Yhteinen piirre eri ryhmien vaatimuksille on myös niiden väite, että modernien yhteiskuntien lait ja instituutiot sekä niiden tulkinnan auktoriteettiset perinteet ovat epäoikeudenmukaisia, koska ne vääristävät mahdollisuutta kulttuurisen monimuotoisuuden tunnustamiseen. Tully näkee, että ihmisten suvereniteetti on alistettu ja estetty olemassa olevissa perustuslaillisissa asetelmissa. Tämä tekee perustuslain kehystämästä päivänpolitiikasta jollain tavalla epäreilua, koska se ei tunnista kulttuurista monimuotoisuutta ja näin rajoittaa ihmisten mahdollisuutta osallistumiseen. Merkitsevää nykyajalle on tunnustamisen vaatimusten paljous ja moninaisuus. Tällaiset asetelmat ja vaatimukset aiheuttavat käytännössä myös hyvin väkivaltaisia konflikteja (Tully 1995, 5–6.)

Aikamme kysymys ei ole voidaanko jokin näistä vaatimuksista tunnustaa, vaan miten perustuslaki voi antaa tunnustusta eri kulttuurien legitimeille vaatimuksille niin, että ne voisivat vapaasti antaa suostumuksensa tällaiselle konstitutionaalille järjestykselle. Tätä voidaan kutsua ensimmäiseksi askeleeksi kohti molemminpuolista tunnustamista. (Tully 1995,

7.) Suomessa saamelaisten asemaa perustuslaissa on pyritty vahvistamaan myöntämällä heille kulttuuri-itsehallinto heitä itseään koskeviin asioihin ja säätämällä hallitusmuotoon, että heillä on oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin.

Liberaalien ja kansallisten perustuslakien, jotka ovat olleet dominoiva konstitutionalismin muoto viimeiset 300–400 vuotta, seurauksena on syntynyt nykyajalle ominainen vastustus ja vaatimukset kulttuurien tunnustamisesta. Tully näkee, että ensisijaisesti oikeudenmukaisen perustuslain tulee antaa täysi ja molemminpuolinen tunnustus kaikille sen alaisille kulttuureille ja kansalaisille. Toisaalta nykyinen kansainvälinen järjestelmä ei enää toimisi, jos kaikki kulttuurit ja kansat pyrkisivät omaan valtioon. Näin nykyisen kaltaisesta kansallisvaltion käsityksestä olisi irtauduttava. Tully näkee vaihtoehtona monikulttuurisen federalismin. Hylkäämällä ajatuksen yhdestä kansasta ja yhdestä valtiosta voitaisiin välttää Ruandan ja Bosnian kaltaisten tragedioiden toteutuminen tulevaisuudessa. Lopulta Tully myös toteaa, että edes kulttuuriset ryhmät eivät ole sisäisesti homogeenisia, vaan ne ovat jatkuvasti kuviteltuja ja uudelleen määriteltyjä sekä jäsentensä toimesta että niiden kanssakäymisessä muun maailman kanssa. (Tully 1995, 7–11.)

Vaikka moderni konstitutionaalinen järjestelmä onkin onnistunut muokkaamaan valtiosta teoreettisessa katsannossa homogeenisesti yhtenäisen kansallisvaltion, jonka käsitteistöön eivät sovi moninaiset kulttuurit, ei moderni näkemys ole onnistunut alistamaan tai peittämään moninaisuutta todellisuudessa. Kielellisesti vähemmistöt ja eri kulttuurit ovat näkyvissä ja tunnustettuja, vaikka instituutiot ja lainsäädäntö eivät niitä tunnista. Tully käyttää nykyajan monimuotoisuudesta käsitettä piilotettu konstitutionalismin, joka nousee tavasta, jolla hän näkee konstitutionalismin kehityksen perustuvan Locken yhteiskuntateoreettisen ajattelun kaltaiseen ikiaikaiseen konstituutioon, joka on aina ollut ja perustuu ihmisen suostumukseen hallittavaksi. Toisaalta moderni konstitutionalismin kehittyi imperialismin Euroopassa ja kuvaa hallintatapaa ja sääntöjä, joilla kansoja hallitaan. Piilotettu konstituutio näyttäytyy niissä toimissa, joita yhteiskunta on hyväksynyt toimintatavoikseen ja joita voidaan pitää vaikka moraalisisäntöinä. Tully näkee tällaisen kirjoittamattoman konstituution olevan ydin, joka kuvaa nykyaikaista valtiota, jonka käyttäytymistä ohjaavat säännöt eivät täysin selitä sen toimia, vaikka modernin konstituution säännöt kuitenkin ohjaavat sen instituutioiden

toimintaa. Näistä esimerkkeinä voidaan nähdä naisasiainliikkeen vaikutukset tai perustuslailliset tulkinnat, joita on tehty sekä paikallisessa että kansainvälisessä oikeudessa. Näitä tulkintoja ei kuitenkaan tue kirjoitettu perustuslaki. (Tully 1995, 99–139.)

Ratkaisuina konstitutionaaliseen kulttuurien tunnustamisen haasteeseen Tully rakentaa toimintamallia, joka hylkää kansallisvaltioajattelun ja antaa mahdollisuuden kansalaisille luoda omakuvaansa omien kulttuuristen ja etnisten mieltymystensä kautta. Monimuotoisuuden ja hajanaisuuden tunnustaminen kielellisesti tarkoittaa, että yhteiskunnan täytyy olla valmis kuuntelemaan jokaista osapuolta ja tarkastelemaan asioita eri näkökulmien kautta. Tully käyttää tätä kuvaamaan Wittgensteinin dialogisen pelin ajatusta ja Skinnerin kuvaamaa renessanssin humanistien moraalien ja poliittisen toiminnan dialogista luonnetta. (Tully 1995, 103–116.) Toinen Tullyn ratkaisu on federalistinen näkemys valtiojärjestelmästä, joka ei pyri antamaan kaikille yhteisölle kansallista valtioidentiteettiä vaan Tully teoretisoi ajatusta, että eri kulttuuriset yhteisöt saavat tunnustuksensa ja itsemääräämisoikeutensa osana federaatiota. Hän näkee suurimpana syynä kulttuurisen tunnustamisen aiheuttamiin konflikteihin ja sisällissotiin modernin konstitutionalisin kyvyttömyyden hyväksyä minikansallisia yhteisöjä. Vaatimus yhdestä kansasta ja valtiosta tekee mahdottomaksi ajatuksen monikulttuurisuudesta. Ratkaisuna Tully esittää moninaisen federalismin, joka mahdollistaa eri kulttuurien autonomian kautta itsehallinnon eri tunnustutusta vaativille ryhmille. (Tully 1995, 140–154.)

James Tully tuo esille modernin valtiojärjestelmän selkeän puutteen, joka on yhden kansan ja yhden valtion ajatus, mikä ei vastaa nyky-yhteiskunnan kuvaa maailmasta. Eri ryhmien kuten saamelaisten, vaeltavien romanikansojen tai naisasiainliikkeen vaatimus kulttuurisesta tunnustamisesta on lainsäädännöllinen haaste, jota valtiot, kuten Suomi ja valtioliitot, kuten Euroopan unioni joutuvat erityisesti tarkastelemaan kasvavan maahanmuuton yhteydessä. EU joutuu väistämättä tilanteeseen, joka on jo näkyvillä Ranskan nuorisomellakoissa ja vaikka Viron patsaskiihastassa, joissa Euroopassa asuvat ja työskentelevät siirtolaiset vaativat samoja oikeuksia kuin on alueella asuvilla valtioiden kansalaisilla. Myös Yhdysvalloissa kyseinen kehitys on näkyvillä laittomien siirtotyöläisten vaatimuksina virallisesta tunnustuksesta.

## **2.4 Eduskunta parlamenttina**

Suomen eduskunta muiden kansallisten parlamenttien tapaan on kansakunnan edustava ja näkyvin institutionaalinen keskusteluareena sekä arvovaltainen ja virallinen päätöksentekoaareena (Nousiainen 1998, 154). Suomen perustuslaki määrittelee eduskunnan aseman merkittäväksi nostamalla sen kansanvallan toteutumisen areenaksi ja symboliksi (Suomen perustuslaki 1999). Eduskuntalaitos on Suomessa kehittynyt samoin kuin muissakin parlamentaarisissa järjestelmissä monessa vaiheessa muun yhteiskunnallisen kehityksen yhteydessä. Parlamentarismin rinnalla on Suomen hallitustapana ollut pitkään myös vahva presidentiaalinen järjestelmä, josta kuitenkin on viimeisten vuosikymmenten aikaan siirrytty kohti normaaliparlamentaarisesta järjestelmästä. (ks. Jyränki & Nousiainen 2006). Tutkielman teoreettisen pohjan ymmärtämiseksi on olennaista tarkastella, mikä on parlamentaarinen järjestelmä ja miksi puhe erityisenä parlamentaarisena proseduurina on olennainen. Jürgen Habermas näkee parlamentin olevan osa laajempaa julkisuutta, jonka kautta parlamentissa käytävän puheen on tulkittu kuvastavan muussa yhteiskunnassa käytävää keskustelua. Kari Palonen taas kääntää asetelman toisin ja esittää, että muut julkisuuden ilmentymät kuvastavat parlamentaarisen tyylin laajentumia, joita voidaan myös tarkastella puolesta ja vastaan puhumisen areenoina (Palonen 2005). Tarkastellaan eduskuntaa kummalta taholta tahansa, on selvää, että parlamentissa käydyllä puheella on toiminnallinen aspekti, joka sekä kuvaa että rakentaa kielellistä todellisuutta.

### **2.4.1 Parlamentarismi**

Jaakko Nousiainen (1998) määrittelee, että parlamentarismi on yhdenlainen länsimainen hallitustapa, joka on käytössä poliittisen kilpailun ja vapaan valinnan yhteiskunnissa. Se toimii kansanvallan ja vallanvaihdon mekanismina. Parlamentarismi on siis yksinkertaisesti keino, jolla kansanvalta välittyy valtiolliseen päätöksentekoon. Laajasti määriteltynä parlamentarismi on järjestelmä, jossa kansan valitsevat edustajat ovat jollain tavalla rajoittamassa ja valvomassa hallituksen valtaa. Suppeampi määritelmä länsieurooppalaiselle parlamentarismille on luottamuksellisen ja johdonmukaisen yhteistyön luominen valtiovallan käyttäjien välille niin, että äänestäjät määräävät eduskunnan kokoonpanon ja poliittiset

päällinjat. Hallitusvaltaa käyttävän ministeristön, jonka eduskunta puoluerakenteensa välityksellä tai muodollisesti valtionpäämies valitsee, on nautittava eduskunnan luottamusta. Luottamuksella tarkoitetaan sitä, että parlamentin enemmistön täytyy tukea tai ainakin sietää vallassa olevaa ministeristöä. Luottamuksen puuttuessa on ministeristö tai sen osa velvollinen eroamaan. (Nousiainen 1998, 233–234.)

Puoluejärjestelmä on hämärtänyt nykyaikaisen parlamentarismen institutionaalisia suhteita. Äänestäjät eivät vaaleissa ajattele laitoksia vaan puolueita. Parlamentti ei ole yhtenäinen toimija vaan siitä muodostuu sekä kaksi- että monipuoluejärjestelmässä kilpailevien voimien areena. Monipuoluejärjestelmässä tämä koalitioiden muodostuminen johtuu usein myös parlamentarismen institutionaalisesta rakenteesta, joka pakottaa muodostamaan ryhmittymiä, jotta enemmistö parlamentissa saavutetaan. (Nousiainen 1998, 236.)

Parlamentarismi ei ole yksityiskohtaisesti määrätty rakenne vaan yleinen hallintaperiaate. Parlamentarismista on myös länsimaissa useita eri malleja, jotka ovat toisistaan poikkeavia. Puhdas parlamentarismi ei ole tavanomainen hallitustapa, vaan parlamentarismen rinnalla on usein muita sitä rajoittavia tai täydentäviä hallintarakenteita (Nousiainen 2006 180–191). Näin ollen tai pikemminkin tästä huolimatta on turhaa tutkielman kannalta lähteä tarkemmin määrittelemään erilaisia malleja, joita parlamentarismista on käytössä. Olennaista on nähdä parlamentarismi hallinnan tapana, joka luo itsessään erilaisia institutionaalisia normeja ja käytäntöjä valtion hallitustapaan ja erityisesti parlamenttiin itse tilana ja kilpailevien voimien areena.

## **2.4.2 Eduskunnan asema Suomessa**

Suomen eduskunta on yksikamarinen eduskunta, joka on normaaliparlamentarismien ajatuksen kannalta hyvin moderni aikaisekseen. Eduskunta muotoutui tällaiseksi alhaaltapäin tulleiden voimien paineessa vuoden 1905 suurlakon jälkimainingeissa. (Nousiainen 1998, 155.) Tämän voi tulkita jo itsessään vahvistavan eduskunnan asemaa kansanedustuslaitoksena. Eduskunnan muodollinen asema muiden laitosten rinnalla on muodostettu valtiosäännön ja myöhemmin perustuslain nojalla ensisijaiseksi todeten, että eduskunta on Suomen kansan edustaja

(Nousiainen 1998, 155). Tämä tuo esille myös eduskunnan aseman sidonnaisuuden modernin kansallisvaltion käsitykseen, jonka lähtökohtana on ollut ajatus yhtenäisestä ja yhdestä kansasta.

Eduskunnan rinnalla on kuitenkin Suomessa myös presidentiaalinen järjestelmä, jossa myös presidentti vetoaa asemaansa kansan edustajana, pohjautuen vaaleilla kansalta saamaan valtuutukseen (Nousiainen 1998, 155). Viimeiset vuosikymmenten aikana on kuitenkin eduskunnan ja valtioneuvoston asemaa vahvistettu samalla kun presidentin asemaa on vastavuoroisesti kavennettu. On tapahtunut selkeä siirtymä kohti normaaliparlamentaarisesta järjestelmästä. Etenkin tämä näkyy vuonna 2000 voimaan tullessa Suomen perustuslaissa. Siirtymä ilmentää sitä käytäntöä, että kansan vaaleissa ilmentämän kannan tulee näkyä valtiollisessa päätöksenteossa ilman tarpeettomia kynnyksiä. (Turkka 2005, 156.) Siirtymä on kohti normaaliparlamentarismia, koska se nimenomaisesti lisää poliittista vastuunalaisuutta ja luottamusta nauttivan valtioneuvoston valtaa ja kaventaa presidentin, joka ei ole suorassa vastuusuhteessa eduskunnalle, oikeuksia. Suomen käytäntö, jossa valtaosa ministereistä on valittuja kansanedustajia, lisää niin ikään vaaleilla määritellyn politiikan linjan merkitystä valtiolliseen päätöksentekoon ja vahvistaa parlamentaarisen proseduurin, puolesta ja vastaan olevan hallitus – oppositio aseman, merkitystä.

### **2.4.3 Miksi tutkia Suomen eduskunnan puheita**

Nousiainen näkee, että kansanedustajien intressiperustaisesta toimintatyylisestä saadaan tietoa tutkimalla valiokuntatyötä, eduskunnan epävirallisia ryhmittymiä ja analysoimalla erityisalojen lainsäädäntöön liittyviä avoimia täysistuntoäänestyksiä (ks. Nousiainen 2006, 189). Tarkastellessa vain äänestyksiä ja niiden tuloksia jätetään kuitenkin huomioimatta parlamentille ominaisen puheen tutkimisen antamat mahdollisuudet. Parlamentin työskentely on myös puheella politikointia. Äänestyksissä edustajien kannat voidaan ja usein sidotaan ryhmien äänestyskurilla, mutta puhetilanteessa on edustajien mahdollisuus politikoida, vaikka äänestyksessä asettuisikin ryhmän kannan taakse. Puhe kaataa hallituksia, kuten Suomenkin eduskunnassa on nähty. Varomattomat sanavalinnat voivat johtaa jopa siihen, että oma eduskuntaryhmä vetää luottamuksensa ministeristöltä.



Puolueryhmästä on muodostunut Suomen eduskunnassa tärkein yksikkö. Eduskuntaryhmän tuki edustajalle on ensisijaisen tärkeää. Se määrää edustajan roolin ja painoarvon eduskunnan työskentelyssä. Eduskuntaryhmällä on myös merkitystä siinä, miten kansaedustajan puheita eduskunnassa kuunnellaan ja arvostetaan. Puolueryhmän ulkopuolelle jättyvän edustajan puheenvuorot täysistunnoissa jäävät vaille huomiota. Tästä huolimatta Nousiainenkin näkee tilanteita, joissa yksittäinen kansaedustaja voi joutua ristiriitaiseen tilanteeseen ryhmän kannan kanssa. Tällaisia voi olla muun muassa halu profiloitua jossain tietyssä tilanteessa. (ks. Nousiainen 2006, 291–292.) Kansanedustajien kantoja mitataan myös julkisuudessa. Eduskunnan täysistunnot televisioidaan ja julkisuudesta on tämän kautta tullut uusi arena kansanedustajalle puhutella äänestäjiään. Näissäkin tilanteissa puheen paikat ovat avainasemassa.

Keskustelualoitteet ovat menettely, joka on tuonut mahdollisuuden ryhmäkurista irralliseen keskusteluun eduskunnassa. Näissä käydään keskustelua yhteiskunnan, valtion ja muun maailman ajankohtaisista kysymyksistä. Nämä ovat Nousiaisenkin mukaan elävöittäneet eduskunnassa käytävää keskustelua. (Nousiainen 2006, 304.) Pääosin eduskunnan toimintaa tarkasteleva tutkimus käsittelee institutionaalisia ja normatiivisia kysymyksiä. Tämä on jättänyt eduskunnassa käytävän puheen ja deliberaatiivisen politiikan tarkastelun vähemmälle. Eduskunnassa politikointi on kuitenkin esimerkiksi Kari Palosen mukaan nimenomaan puheella politikointia. Eduskunta tarjoaa deliberaatiolle tai toisin sanoen parlamentaarille puolesta ja vastaan puhumiselle erityisen mielenkiintoisen tarkastelun kentän. (ks. Palonen 2005.)

## **2.5 Parlamentaarisen puheen tulkinalliset repertuaarit**

Edellä käsitellyt tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat määrittelevät ja luovat osaltaan tutkimuksen taustaa ja ongelmaa. Ne myös sijoittavat tutkielmaa siihen politiikantutkimuksen kenttään, josta sen teoreettinen ja käsitteellinen kehys rakentuu. Seuraavaksi määrittelen tutkimukselle metodologisen kehyksen. Parlamenttikeskusteluja rajoittaa ja määrittää tietynlainen parlamentille ominainen puheen rakenne ja normisto. Ensin tarkastelussa on

parlamentaarisen puheen traditionaalinen rakenne jo Aristoteleen runousopissa esitetty deliberatiivisen puheen tapa. Tällaisen argumentaation rakennetta on teoretisoinut muun muassa Jürgen Habermas (ks. Habermas 1996). Deliberaation normatiivinen malli ei kuitenkaan täysin selitä parlamenteissa eikä näin ollen myöskään eduskunnassa käytettävää väittelyä, jonka takia laajennan parlamentaarisen puheen tulkinnan näkökulmaa esittämällä, että parlamentin puheelle antaa lisänsä myös puheen retorinen ulottuvuus, jota Kari Palonen tarkastelee (ks. Palonen 2005). Kolmas eduskunnan puheita rajoittava tai muovaava tekijä ovat instituution toimintaa säätelevät normit, jotka myös ohjaavat eduskunnassa pidettäviä puheita. Näitä normeja esittelen Suomen perustuslain, eduskunnan työjärjestyksen ja eduskuntaryhmien omien sääntöjen kautta. Yhdessä nämä puheen rakennetta ja osittain myös sisältöä ohjaavat normit on huomioitava tulkittaessa eduskunnan diskursseja ja argumentaatiota.

### **2.5.1 Parlamentaarinen puhe**

Parlamentaarinen puhe eli deliberaatio perustuu puolesta ja vastaan puhumisen traditioon eli argumentointiin asioiden puolesta ja vastaan. Steiner, Bächtiger, Spörndli ja Steenbergen elvyttävät deliberatiivisen puheen tutkimusta parlamentin perinteisessä kontekstissa lähtökohdasta, että puheella on merkitystä. Puheakti lakiasäätävässä diskurssissa on institutionaalisten sääntöjen ja mekanismien funktio, jolla on merkitystä poliittisiin lopputuloksiin, jotka syntyvät näistä säännöistä ja mekanismeista. Deliberaatio on pitkään ollut unohtunut tutkimuksen näkökulma lainsäädäntöpuheeseen. Äänestämisen tutkiminen on tärkeää, mutta eniten parlamentaarikot käyttävät aikaansa puhuen. (Steiner & kumpp. 2004, 1–3)

Puhumalla parlamentaarikot osallistuvat sekä asian käsittelyyn deliberatiivisen puheen kautta, mutta myös nimeävät ja muokkaavat sitä käsitteellistä yhteisöä, jossa elämme. Myös deliberatiivisen puheen sisältämät ja sen luomat diskurssit ovat kiinnostavia tarkastellessa parlamentissa käytyä lakiasäätävää puhetta. Steinerin ja hänen kollegoidensa mielestä on deliberaation tutkijoille tärkeää laajentaa debattien tulkintaa myös laajemmalle julkiselle kentälle. Mielipiteen muodostus julkisella ulottuvuudella on myös olennainen osa

deliberaation demokraattista ominaisuutta. Toinen tärkeä huomioonotettava näkökulma on parlamentaarista puhetta rajoittavat institutionaaliset säännöt. Nämä huomioiden Steiner kumppaneineen ei anna varauksetonta kannatusta ajatukselle, että poliitikot pyrkisivät valitsemaan päämäärään sopivat keinot aina tilanteeseen parhaiten sopivalla tavalla. (Steiner 2004, 6–9.) Jotta ymmärrämme poliittisia instituutioita, on myös ymmärrettävä miten parlamenttien sisällä deliberaatiota käydään. On selvää, että esimerkiksi sopivuuden rajat parlamentin istunnoissa rajoittavat kansanedustajien siellä käyttämiä retorisia keinoja.

Deliberaation normatiivinen ideaalimalli muodostuu kuudesta sitä rajoittavasta ehdosta. Ensinnäkin kaikilla kansalaisilla (*citizen*) tulee olla yhtäläinen ja vapaa mahdollisuus osallistua avoimeen poliittiseen prosessiin. Deliberaation poliittinen prosessi ei ole vain osa poliittisia instituutioita vaan ylettyy myös julkiseen ulottuvuuteen ja siellä käytyyn puheeseen. Ideaalimallin mukaan julkinen keskustelu välittyy demokraattisten vaalien välityksellä lainsäädäntöön ja hallinnon vallankäyttöön. Toiseksi kaikkien keskusteluun osallistuvien tulee kertoa mielipiteensä totuudenmukaisesti todellisia preferenssejään peittämättä. Esitetyillä väitteillä tulee olla loogiseen päättelyyn perustuva oikeutus. Neljänneksi argumenttien tulee perustua yleisen hyvän tavoitteluun. Yksityisiäkin etuja tavoitellessa tulee pystyä osoittamaan, miten ne hyödyttävät yleistä hyvää. Vastapuolen argumentteja tulee kuunnella ja kunnioittaa. Kunnioitus ylettyy ryhmiin, joiden asioita keskustelussa käsitellään ja keskustelussa esitettyihin vaatimuksiin. Keskustelussa vastapuolen arvostus näkyy myös siinä, että vastaargumentteihin on vastattava. Viimeiseksi deliberatiivisen puheen normeihin kuuluu se, että kaikkien täytyy taipua paremman argumentin edessä. (Steiner & kumpp. 16–25.)

Esitetty normatiivinen deliberatiivisen puheen kuvaus on ideaalimalli parlamentaarisen puheen säännöistä. Tällaista puhetta ei kuitenkaan todellisuudessa löydy, vaan jokainen normi toteutuu vaillinaisesti tilanteesta riippuen. Steiner pyrkii Jürgen Habermasin tapaan sellaiseen argumentointiin, joka pyrkii puhumalla kohtuulliseen yksimielisyyteen. Kuitenkaan Steinerin ja Habermasin esittämät deliberaation normit eivät ole kiistattomia ja esimerkiksi Ian Shapiro (1999, 32) kritisoi deliberatiivisen puheen tapaa sillä, että deliberaatio johtaa usein erimielisyyden lisääntymiseen pikemminkin kuin mielipiteiden lähentymiseen. Tämä voi kyseenalaistaa koko deliberaation ihanteen.

## 2.5.2 Parlamentaarisen puheen tyyli ja tulkinta

Kari Palonen yhdistää deliberatiivisen puheen ja poliitikoille ominaisen retorisen puheella politikoinnin tavat toisiinsa. Hän Steinerin ja kumppaneiden tapaan näkee puheen parlamentille ominaisena ja oleellisena työskentelyn tapana. Puhujien välinen kiistely on osa parlamentaarisen politiikan ominaisuutta. Juuri tämä erottaa parlamentaarikot muista poliitikoista (Palonen 2005, 142). Parlamentaarista puhetta on näin tarkasteltava sekä deliberatiivisena puheena mutta myös retoriikkana. Parlamentarisessa puheessa on aina vastustajia, joita pyritään puheella käännyttämään. Kuitenkaan keinot eivät voi olla mitä tahansa, sillä puhujan on huomioitava parlamentaariseen proseduurin säännöt ja sopimukset. (Palonen 2005, 144; Steiner 2004.)

Yhteenvedona voidaan todeta, että parlamentaarista puhetta luettaessa on tarkasteltava, tai on mahdollista tarkastella, kieltä monen eri näkökulman kautta. Kuten Steiner kollegoineen toteaa, ovat parlamentarisessa väittelyssä käsiteltävät asiat osa laajempia julkisia diskursseja. On siis olennaista tarkastella, miten asiat välittyvät parlamentaariseen käsittelyyn. On myös olennaista nähdä, että parlamentaarinen puhe on osa julkista keskustelua, joka sekä kuvaa ympäröivää yhteiskuntaa mutta myös määrittelee sitä jatkuvasti uudelleen. Toisaalta parlamentaarista puhetta määrittelevät pätevän argumentaation säännöt ja parlamentaarisen proseduurin säännöt. Kolmanneksi merkittäviä ovat parlamentaarisen puheen retoriset keinot. Kuten Palonen asian esittää, totuuteen ja järkeen vetoamisella ei politiikassa pääse pitkälle. Palonen määrittelee parlamentaarisen puheen tyylin käsitteellä *parliamentary eloquence*. (Palonen 2005, 144–146)

## 2.5.3 Eduskunnan puheen institutionaalinen normisto

Eduskunnan puheista ja puheenvuoroista säädetään perustuslaissa, eduskunnan työjärjestyksessä ja puhemiesneuvoston määrittelemissä säännöissä. Tämän lisäksi eduskuntaryhmillä voi olla ja on omia sisäisiä sääntöjään. Täysistunnossa puhetta johtaa

eduskunnan puhemies. Puhemiesten tehtävä on jakaa puheenvuorot ja valvoa, että kukin puhuja pysyy käsiteltävässä asiassa. Puhemies huomauttaa edustajaa asiassa pysymisestä, jos kansanedustaja poikkeaa käsiteltävästä asiasta. Hänellä on mahdollisuus jopa kieltää edustajaa jatkamasta puhetta, jos huomautus ei riitä. (Eduskunnan työjärjestys 1999.) Näin puhemiehellä on mahdollisuus ja velvollisuus valvoa eduskunnan deliberaation tasoa. Joissakin parlamentaarisisissa järjestelmissä puheenvuorot pyritään jakamaan niin, että puolesta ja vastaan argumentit vuorottelevat. (Palonen 2005, 144.) Tämä tapa on omiaan korostamaan deliberatiivisen puheen merkitystä parlamentissa. Eduskunnassa puheenvuorot jaetaan periaatteessa ilmoittautumisjärjestyksessä, mutta puhemiehellä on mahdollisuus antaa ministereille, valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle puheenvuoro ennen muita puheenvuoron pyytäjiä. Lisäksi täysistunnoissa ovat käytössä kahden minuutin pituiset vastauspuheenvuorot, joita puhemies voi harkintansa mukaan antaa käytettäväksi. Asioita ollessa paljon, voi puhemies lyhentää puheenvuorot minuutin mittaisiksi. (Eduskunnan työjärjestys 1999.) Näillä säännöillä käytännössä edistetään parlamentaarisen väittelyn tyyliä. Asettamalla puolesta ja vastaan argumentteja vastakkain pidetään huolta, että kuulijat ja edustajat eivät kyllästy samojen argumenttien toistamiseen (Palonen 2005, 144).

Esittelypuheenvuorot aloittavat asian käsittelyn eduskunnassa. Tällainen voidaan myöntää valiokunnan edustajalle tai eduskunta-aloitteen ensimmäiselle allekirjoittajalle. Periaatteena on se, että käsiteltävän asian pohjustaa sen esittäjä. (Eduskunnan työjärjestys 1999.) Ryhmäpuheenvuorot ovat eduskuntaryhmien valmistelema ryhmän yhteisiä kannanottoja. Näitä käytetään valtion talousarviota, valtioneuvoston tiedonantoja ja selontekoja sekä välikysymyksiä käsiteltäessä. Näiden järjestys määräytyy vaalikauden alussa järjestäytyneiden eduskuntaryhmien koon mukaan niin, että suurin ryhmä saa ensimmäisen puheenvuoron (Eduskunnan työjärjestys 1999.)

## **2.6 Menetelmä**

Tutkielman metodina käytän diskurssianalyysin kaltaista metodologiaa, jota Margareth Wetherell ja Jonathan Potter kutsuvat tulkinnallisiksi repertuaareiksi. Tämän lähtökohta johdetaan

diskurssien kielen toiminnallisesta näkökulmasta. Tekstejä ja puheita diskursseina analysoidaan paikkaan ja hetkeen sidonnaisena. Tarkastelun huomio kiinnittyy nimenomaan siihen, miten diskurssit toimivat niiden omassa ympäristössään. (Wetherell & Potter 1992, 89–93.) Eeva Raevaara on käyttänyt tulkinnallisen repertuaarin käsitettä tutkiessaan sukupuolen tasa-arvoa poliittisena ongelmana parlamenttien puheissa sekä Suomessa että Ranskassa. Käyttämällä metodia voidaan nostaa analyysin keskiöön puhe toimintana juuri tietyssä kontekstissa. Tulkintarepertuaarien rinnalla on mahdollista tarkastella puheita myös tulkintakehysten kautta. Näin päästään tarkastelemaan miten kehykset ja repertuaarit tuottavat itsessään uusia ongelman asetteluita. (Raevaara 2005, 49–50.)

On muistettava, että diskurssit ovat tutkijan tulkintatyön tuloksia, eivät analyysin raakamateriaalia. Analyysin raakamateriaalia voidaan pitää teksteinä tai kuten omassa tutkimuksessani puheita, jotka eduskunnan pikakirjoittajat ovat muokanneet teksteiksi. Kaikille analysoitaville teksteille on ominaista, että ne eivät ole yksiselitteisiä, vaan ovat alttiita ja avoimia erilaisille tulkinnoille. Diskurssien ja merkityssysteemien tulkinnassa ei ole näin kysymys tekstin ominaisuuksien kirjaamisesta, vaan tutkijan tulkinnasta, joka perustuu itse tutkijan ja aineiston väliseen vuoropuheluun. Diskurssianalyysissä yleisesti ei tutkita diskursseja sinällään, vaan tuodaan esille sitä, miten ne ilmenevät sosiaalisissa käytännöissä. Jokinen, Juhila ja Suoninen tuovat esille diskurssianalyysin oppaaksi kirjoittamassaan tutkimuksessa, että tutkijan on pyrittävä korostamaan edellä mainittuja seikkoja, jotta tutkimuksesta ei muodostu kuvaa käytännöstä irrallaan olevista tai ihmisen toimintaa ulkoapäin ohjaavista merkityssysteemeistä. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1993; 24–28.)

Pyrin itse noudattamaan tutkimuksessa näitä periaatteita. Tutkimani eduskunnan täysistunnoissa käyty deliberaatio, puheet, eivät itsessään sisällä valmiita ulkoa annettuja diskursseja, vaan diskurssit syntyvät oman tulkintani yhteydessä. Tässä mielessä tulkitsen itse määrittelemilläni tulkintakehyksillä kansalaisuus ja kansallisvaltio, oikeudellistuminen ja demokratiavaje, niitä tekstejä, joita eduskunta on tuottanut. Kansanedustajat eivät itse ole asettaneet sanojaan sopimaan tiettyyn kaavaan vaan kaavan on luonut tutkija. Tämän tarkoitus on luoda aineistoon ongelmanasetteluja ja nimetä käytettyjä argumentteja sekä

samankaltaisiksi että vastakkaisiksi. Tällä metodilla pyrin saamaan irti tulkitusta puheesta vastauksia niihin tutkimuskysymyksiin, joita olen tutkimukselle asettanut.

Olen edellä tuonut esille sekä sitä kontekstia että niitä kehyksiä, joissa globalisaatiota voidaan eduskunnan puheista tulkita. Kansalaisuuden ja kansallisvaltion, oikeudellistumisen ja demokratiavajeen voidaan katsoa olevan myös sellaisia tulkintakehyksiä, joiden kautta on mahdollisuus tulkita kansanedustajien puheissaan luomia merkitysrakenteita. Kehykset kuitenkin myös itse aiheuttavat ongelmanasettelua, kun ne rajoittavat tulkinnan mahdollisuuksien monipuolisuutta. Otan tämän ongelman vastaan valintana, jonka olen tutkijana tehnyt ja tunnustan tulkintakehysten rajaavan ominaisuuden. En kuitenkaan pyri monopolisoimaan tulkintaa, vaan lähestymiseni aiheeseen jättää seuraaville oikeuden tulkita tekstit toisin. Tulkintarepertuaarit toimivat eduskunnan puheiden analysoinnissa nimenomaan puheen paikkaan ja hetkeen sitovana toimintana. Ajatus deliberatiivisesta puheesta, jossa vastapuolen on aina oletettava olevan paikalla, tuo esille tätä merkitystä. Tulkintarepertuaarit huomioivat myös puheen retorisen tyylin ja sen puheeseen tuomat omat ominaisuutensa, joita ei voi jättää tarkastelun ulkopuolelle, kun on kysymys parlamentaarisen puheen tyylistä. Tämä asetelma on lukijan hyvä pitää mielessä lähestyessään seuraavaa tekstianalyysyä.

### **3. YLIKANSALLISEN PÄÄTÖKSENTEON VALTIOSÄÄNTÖÄ MUUTTAVA VOIMA**

Vuonna 1926 Carl Schmitt kirjoitti parlamentarismien kriisistä. Hänen näkemyksensä tuolloin oli, että saksalainen preussilaiseen järjestelmään perustuva parlamentarismi oli saavuttanut kriisin merkit saavuttaneen tilan. Parlamenttista oli muodostunut itsenäisten eturyhmien, puolueiden hallitsema poliittisen kilpailun tila, joka ei enää täyttänyt liberaalin hengen mukaista keskustelun ja kilpailun ideaalia. Parlamentti oli joutunut perustuslailliseen kriisiin, kun laki ei tunnistanut lainkaan edellä mainittuja ryhmittymiä, jotka eivät edustaneet kansaa siinä mielessä, kuin Schmitt kansan ymmärsi, vaan puolueet ajoivat omien eturyhmien mukaisia asioita.

Parlamentaarisen hajaannuksen seuraukset Saksassa olivat hirvittävät. Schmitt itsekin tempautui mukaan tapahtumiin käsittämättömällä tavalla lähtien kansallissosialististen voimien matkaan. Tällä dramatiikalla ei kuitenkaan ole mitään tekemistä käsittelemäni aiheen, suomalaisen parlamentarismien muutoksen ja muutoksen tarpeen, kanssa. Yhtäläisyyttä on vaikea hakea. Yhtäläisyys kuitenkin löytyy Schmittin näkemykseen parlamentista, jossa hän kritisoi parlamenttia kykenemättömyydestä ratkaista esillä olevia ongelmia ja valtiota hajottavia ristiriitoja. Schmitt näki, että saksalainen parlamentti oli hallitustapana takertunut omaan oikeudelliseen asemaansa ja uudet tuulet, kuten puolueet, eivät sopineet vallitsevaan oikeuspositivistiseen lakikäsitteeseen.

Parlamentin muoto oli sidottu lakiin, joka ei enää vastannut todellista kehittyvää parlamentin tilaa. Suomen parlamentarismi on kehittynyt sadan vuoden sisällä jatkuvasti ja kehittyä varmasti jatkossakin. Tämän hetkinen keskustelu parlamentin asemasta rakentuu vuonna 2000 voimaan tulleen modernin perustuslain pohjalle. Laki yhdistää aiemmin Suomessa erillään olleet perustuslait, hallitusmuodon ja valtiosäännön yhdeksi. Laki ei kuitenkaan ole ongelmaton, vaan jo lain kirjoitusvaiheessa oli esillä lain ilmeinen ongelma, joka oli, että se ei huomioi Suomen asemaa Euroopan unionin jäsenenä.



Lakiin kirjattu moderni kansallisvaltio käsitys sulkee pois sekä ylikansallisen sitovan lainsäädännön, kuin myös kansan sisäisen ykseyden ja erilaisuuden. Ylikansallista päätöksentekoa ja presidentin parlamentaarista hallitustapaa häiritsevien laajojen valtaoikeuksien ongelmaa varten nimitettiin alkuvuodesta 2008 perustuslain uudistamista pohtiva työryhmä (Helsingin Sanomat 9.2.2008, A8). Työryhmän työ ei kuitenkaan ota kantaa valtion kansalliseen moninaisuuteen, joka on myös ongelma eduskunnalle ja ongelmaksi sen tekee niin ikään globalisoitunut kansainvälinen oikeus.

Suomen parlamentti on käsitellyt työjärjestö ILO:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaa lainsäädäntöä jo yli kymmenen vuotta mutta on ollut kykenemätön tekemään asiassa ratkaisua. Parlamentaarisen toimintatavan mukaan asiasta on tehty eduskunnassa lakialoitteita, kirjallisia sekä suullisia kysymyksiä ja asiaa on käsitelty lainsäädännöllisin keinoin. Eduskunta on kuitenkin nykyisellään ollut kykenemätön ratkaisemaan ongelmaa, joka on sen oman tulkinnan mukaan seurausta lainsäädännön sopimattomuudesta yhteistyöjärjestö ILO:n tekemään sitovaan julkilauselmaan. Sopimusta alkuperäiskansojen asemasta ei ole Suomen valtio ratifioinut. Ongelma Suomessa koskettaa pientä saamelaiskansaa, joka kansoittaa pohjoisen Lapin aluetta ja ylettyy kaikkiin naapurimaihin.

Ongelma ei parlamentarismien kannalta ole niinkään oikeudellinen vaan pikemminkin ongelman muodostaa itse parlamentaarinen hallitustapa, joka ei anna pienelle erilliselle kansanosalle ääntä parlamentin sisällä asioiden käsittelyssä. Perustuslain sisältämän hallitusmuodon kannalta kansa on Suomessa yksi, mutta ILO:n ja saamelaisten itsensä kannalta saamelaiset muodostavat oman kansansa, jolla on vaatimuksia suomalaisen valtion hallitsemaan alueeseen. Eduskunta on kykenemätön ratkaisemaan ongelmaa, koska se ei tunne keinoa, jolla saamelaiset itse osallistuisivat asiansa päättämiseen ILO:n näkemyksen mukaisella tavalla. Saamelaisten asia ei nouse eduskunnan asialistalle vasta kuin 1990-luvulla, jolloin eduskunta itsessään alkaa tunnustaa saamelaisen kansan.

### **3.1 Sopimukset alkuperäiskansojen asemasta**

Suomi ja eduskunta ovat olleet mukana valmistelemassa useita alkuperäiskansojen oikeuksia edistäviä kansainvälisiä sopimuksia. Kuitenkaan yhtään näistä sopimuksista ei ole eduskunnassa ratifioitu. Sopimukset ovat merkityksellisiä erityisesti Norjan, Ruotsin, Suomen ja Venäjän alueilla asuville saamelaisille. Merkittävimpiä saamelaisten asemaa koskevia kansainvälisiä sopimuksia ovat Kansainvälisen työjärjestö ILO:n yleiskokouksen päätöslauselma 169, joka on niin sanottu ILO:n alkuperäiskansasopimus. Valmisteilla on myös Pohjoismaainen saamelaissopimus ja Suomella on ollut edustaja valmistelemassa Yhdistyneiden kansakuntien Alkuperäiskansojen oikeuksien julistusta. Jokainen näistä sopimuksista on aiheuttanut vilkkaan keskustelun eduskunnassa. Lopputuloksena kireäksi luonnehditussa asetelmassa on, että kyseisten sopimusten ratifiointi on jokaisen osalta kestänyt vuosikausia ja on yhä kesken. Saamelaisilla itsellään ei ole eduskunnassa edustajaa ja he ovatkin yhteispohjoismaisen saamelaisneuvoston kautta olleet ajamassa asiaansa erityisesti kansainvälisissä elimissä, kuten YK:ssa.

#### **3.1.1 Kansainvälisen työjärjestö ILO:n sopimus alkuperäiskansojen oikeuksista**

Vuonna 1989 Kansainvälinen työjärjestö ILO uudisti sopimustaan alkuperäiskansojen asemasta. Sopimus perustuu YK:n ihmisoikeusjulistukseen, sopimukseen taloudellisista, sosiaalisista ja kulttuurisista oikeuksista sekä sopimukseen kansalais- ja poliittisista oikeuksista. Sopimuksen tarkoitus on turvata alkuperäiskansojen oikeudet kehittää omia instituutioita, elintapoja ja taloudellisia mahdollisuuksia sekä ylläpitää että kehittää omaa identiteettiään, kieltään ja uskontoaan siinä valtiossa ja sen valtion puitteissa, jossa he elävät. (ILO 1989.)

Sopimuksen on vuonna 2008 ratifioinut 18 valtiota. Näistä valtaosa on Etelä- ja Väli-Amerikan maita, joissa asuu useita tunnustettuja alkuperäiskansoja ja heimoja. Pohjoismaista sopimuksen on ratifioinut ainoastaan Norja. (ks. ILO 2008a.) ILO:n alkuperäiskansasopimus No. 169 korvasi aiemman aihetta koskevan vuonna 1957 tehdyn sopimuksen No. 107. Suomen

eduskunta ei ole ratifioinut kumpaakaan sopimusta. Hallituksen esitys eduskunnalle saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säädösten ottamisesta Suomen hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön toteaa perusteissaan, että esteenä alkuperäiskansasopimuksen ratifiointille on Suomen lainsäädäntö, joka estää sopimuksen ratifiointin (HE 306/1990; PTK 176/1990; HE 248/1994). Vuoden 1957 sopimuksen Suomi olisi ollut valmis hyväksymään, koska silloisen tulkinnan mukaan Suomessa ei ollut sopimuksen tarkoittamia alkuperäiskansoja. Saamelaiset tunnustettiin Suomessa alkuperäiskansaksi vasta vuonna 1990 annetulla perustuslakivaliokunnan lausunnolla, jossa valiokunta toteaa saamelaisten olevan ainoa alkuperäiskansa Suomessa. Tällöin valtiopäiväjärjestykseen kirjattiin maininta, joka mahdollisti saamelaisten kuulemisen eduskunnassa heitä koskevassa päätöksenteossa. (HE 248/1994.) Tällöin ILO:n uudistettu alkuperäiskansasopimus oli kuitenkin jo valmisteilla, eikä vanhaa näin ollen pyritty ratifioimaan.

ILO:n alkuperäiskansasopimus koskee itsenäisissä valtioissa asuvia heimokansoja, joiden sosiaaliset, kulttuuriset ja taloudelliset olosuhteet poikkeavat valtion muista väestöryhmistä ja joiden asema määrittyy kokonaan tai osittain heidän omien tapojensa, erityisen lainsäädännön tai sääntelyn kautta. Kansat määritellään alkuperäiskansoiksi myös sen perusteella, että he ovat asuttaneet nykyisen valtion aluetta ennen kuin nykyiset valtioiden rajat on määritelty. Itsetietoisuuden katsotaan olevan perustava kriteeri niille kansoille, joita sopimus koskee. Sopimuksen mukaan kyseiset kansat eivät ole kuitenkaan oikeutettuja niihin oikeuksiin, joita kansan määritelmällä tarkoitetaan kansainvälisessä oikeudessa.

Sopimus velvoittaa valtioita kehittämään alkuperäiskansojen osallisuutta päätöksentekoon ja suojaamaan alkuperäiskansojen koskemattomuutta ja oikeuksia. Tämä tarkoittaa, että valtioiden tulee mahdollistaa alkuperäiskansojen jäsenille samat oikeudet kuin muulle väestölle, mahdollistaa alkuperäiskansojen omien tapojen harjoittaminen ja perinteiset instituutiot sekä poistaa sosio-ekonomisia esteitä ja kuiluja alkuperäiskansojen jäsenten ja muun väestön väliltä. Alkuperäiskansojen jäsenten tulee nauttia täysistä ihmisoikeuksista näitä rajoittamatta ja ilman syrjintää. Sopimus vaatii erityistoimia suojaamaan henkilöitä, instituutioita, omaisuutta, työvoimaa, kulttuuria sekä luontoa, joka koskettaa alkuperäiskansoja

eivätkä nämä toimet saa olla kansojen vapaan tahdon vastaisia. Kansojen sosiaaliset, kulttuuriset, uskonnolliset ja hengelliset arvot tulee tunnustaa ja suojata.

Valtioiden kansallista päätöksentekoa koskee vaatimus konsultoida alkuperäiskansoja valtion edustuksellisten kanavien kautta aina kun hallinnollisessa päätöksenteossa päätetään asioista, jotka voivat koskea alkuperäiskansojen asemaa. Kansojen edustajilla tulee ainakin samassa määrin kuin muulla kansanosalla, olla mahdollisuus osallistua edustukselliseen päätöksentekoon valtiossa. Erityinen turva asetetaan sopimuksessa alkuperäiskansojen oikeuteen hallita maa-aluetta, jossa he perinteisesti ovat asuneet ja jonka he ovat voineet ennen valtion perustamista omistaa. Valtioiden tulee tunnustaa alkuperäiskansojen omistus- ja hallintaoikeus maahan, jota he ovat perinteisesti asuttaneet ja käyttäneet. Erityisesti tämä on huomioitava paimentolaiskansojen ollessa kyseessä. Valtioiden tulee selvittää ja tunnistaa ne maat, joita tämä koskee ja taata näiden maiden oikeudet alkuperäiskansoille. Valtio ei saa konsultoimatta alkuperäiskansoja mahdollistaa näillä maa-alueilla tapahtuvaa luonnonvarojen, kuten arvokkaiden mineraalien, etsintää tai hyödyntämistä.

Sopimus pyrkii suojaamaan myös alkuperäiskansojen kulttuuria siten, että muut kuin alkuperäiskansojen edustajat eivät saa hyödyntää heidän kulttuuriaan taloudellisesti. Tämä koskee myös elinkeinojen suojaamista. Alkuperäiskansoille tulee varmistaa heidän perinteisten elinkeinojensa suoja, koska perinteiset elinkeinot ovat merkittävä seikka kulttuurien säilyttämiseksi. (ILO 1989.)

### **3.1.2 Pohjoismainen saamelaissojimus ja alkuperäiskansojen oikeuksien julistus**

Suomi ei ole myöskään ratifioinut Pohjoismaiden neuvoston tilaamaa pohjoismaista saamelaissojimusta, joka on tarkoitus solmia Norjan, Ruotsin ja Suomen kesken. Pohjoismaiden neuvosto sopi asian valmistelusta vuonna 1995 ja saamelaisasioista vastaavat ministerit asettivat vuonna 2002 työryhmän laatimaan asiasta selvityksen, johon sojimusluonnos sisältyi. Selvitys luovutettiin Suomen oikeusministeriölle vuonna 2005, mutta

sen ratifiointi on Suomessa yhä kesken, koska lausuntokierros luonnoksesta valmistui vasta vuoden 2007 alkupuolella. (Luhtanen 2005; Oikeusministeriö 2008.)

Vuonna 2007 YK:n yleiskokous hyväksyi julistuksen alkuperäiskansojen oikeuksista. Julistus ei sido jäsenmaita, mutta se tunnustaa alkuperäiskansojen oikeudet ja julistaa laittomaksi heihin kohdistuvan syrjinnän. Sopimus takaa kollektiiviset ja yksityiset oikeudet alkuperäiskansojen jäsenille sekä vahvistaa heidän oikeutensa kulttuuriin, identiteettiin, kieleen, työllisyyteen, terveyteen ja koulutukseen. Sopimus pyrkii vahvistamaan alkuperäiskansojen omien instituutioiden asemaa ja turvaamaan heidän oikeuksiaan maahan ja elinkeinoihin. (YK 2007.) Kaikista näistä kansainvälisistä pyrkimyksistä huolimatta Suomen valtio ei ole saanut vuoden 1989 ILO:n yleissopimusta numero 169 ratifioitua. Suomen lainsäädäntö ei kansainvälisestä painostuksesta huolimatta takaa alkuperäiskansojen oikeuksia siinä laajuudessa kuin kansainväliset sopimukset ja julistukset velvoittavat. Suurimmat kiistat ovat valtion ja saamelaisten välinen kiista maanomistuksesta. Kiista koskee valtion omistamia metsäalueita poronhoitoalueella sekä saamelaisten ja muiden lapin paikallisten asukkaiden välistä kiistaa oikeudesta poronhoitoelinkeinoon.

### **3.2 Saamelaisasioiden käsittely eduskunnassa**

Eduskunta on käsitellyt saamelaisasioita käsitteleviä hallituksen esityksiä, laki- ja talousarvioaloitteita ja sekä kirjallisia että suullisia kysymyksiä täysistunnoissaan 1990-luvulta lähtien yli 90 kertaa. Saamelaisten aseman kannalta merkittävimpiä näistä käsittelyistä ovat olleet hallituksen esitys ILO:n alkuperäiskansasopimuksen ratifioinnista vuonna 1990, jossa hallitus esitti, että sopimusta ei silloisen lainsäädännön ollessa voimassa voida hyväksyä. Hallituksen näkemyksen mukaan sopimuksen kohdat saamelaisten asemasta sekä kulttuurin, maanomistuksen että elinkeino-oikeuksien osalta olivat ristiriidassa voimassa olleen lainsäädännön kanssa. Toinen merkittävä käsittely on ollut kulttuuri-itsehallinnon säätäminen saamelaisille vuosina 1994 ja 1995. Säädökset saamelaisten asemasta vietiin tällöin voimassa olleeseen hallitusmuotoon. Samalla saamelaisvaltuuskunta lakkautettiin ja sen tilalle perustettiin saamelaiskäräjät vastaamaan saamelaisia koskevien asioiden valmistelusta ja

päätöksenteosta. Myös lakiin saamenkielen käyttämisestä viranomaispalveluissa tehtiin tällöin muutoksia.

Myöhemmin saamelaisten asemaa on käsitelty muun muassa maaseutuelinkeinolakia muutettaessa vuonna 1997, jolloin myös poronhoitolakiin ja kolttalakiin tehtiin samansuuntaiset muutokset. Muutos koski valtionlainojen korkoja ja investointitukien ylärajoja. (HE 54/1997.) Saamelaisten asema evankelis-luterilaisessa kirkossa parani, kun eduskunnassa säädettiin, että saamelaisilla on oma maallikkoedustaja Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkolliskokouksessa (HE 103/1999). Muissa hallituksen esityksissä muutoksia saamelaisten asemaan on tehty muutoksena lakiin saamelaiskäräjistä vuonna 2002. Tavoitteena tällöin oli täsmentää saamelaiskäräjien vaaliin liittyviä säädöksiä, yksinkertaistaa ja nopeuttaa vaalien muutoksenhakumenettelyä ja mahdollistaa saamelaisten kotiseutualueella vaalien toimittaminen postin välityksellä myös säädettynä vaalipäivänä. (HE 234/2002.)

Hallituksen esitysten lisäksi saamelaisten aseman parantamisesta on tehty lukuisia talousarvioaloitteita, jotka koskevan muun muassa saamelaisille tarkoitettujen sosiaalipalvelujen rahoittamista ja järjestämistä sekä saamelaisen kulttuurikeskuksen rahoittamista. Kirjalliset kysymykset saamelaisasioista ovat tyypillisesti koskeneet hallituksen linjaa suhteessa kansainvälisiin sopimuksiin ja lausuntoihin saamelaisten asemasta. Näistä esimerkkinä Bjarne Kalliksen esittämä kirjallinen kysymys hallituksen kannasta YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistusluonnokseen vuonna 1996. Edustaja Kallis tulkitsi, että ulkoasiainministeriön ja oikeusministeriön virkamiehet olivat eri yhteyksissä antaneet ristiriitaisia lausuntoja Suomen kannasta julistuksen sisältöön. (KK 177/1996.) Toinen huomiolle pantava kirjallinen kysymys on ollut kansanedustaja Ossi Korteniemen esittämä kysymys maahan, veteen ja luonnonvaroihin liittyvien oikeuksien selvittämisestä lapissa. Kysymyksessä viitattiin hallintoneuvos Pekka Vihervuoren tekemään esitykseen, jonka tarkoitus oli selvittää, mitä toimenpiteitä tulisi tehdä ILO:n alkuperäiskansasopimuksen ratifioinnin esteiden poistamiseksi. Kansanedustaja Korteniemi ja toinen kysymyksen allekirjoittaja Hannes Manninen totesivat kysymyksessään selvityksen aiheuttaneen voimakkaita ristiriitoja saamelaisten kotiseutualueella. Suuri osa lappalaisten jälkeläisistä on heidän mukaansa kokenut tulleen väärinkohdelluiksi. (KK 261/2000.) Kysymyksen jälkeen

käynnistettiin laaja selvitys saamelaisten kulttuurihistoriallisesta ja maanomistusoikeudellisesta asemasta Suomessa.

Suoranaisesti saamelaisasioita käsittelevien lakiesitysten keskustelunavausten lisäksi on alkuperäiskansojen kohtelun kannalta merkittävä asia eduskunnassa ollut vuonna 1995 hyväksytty perusoikeusuudistus Suomen hallitusmuotoon. Keskustan kansanedustaja Anneli Jäätteenmäki korostaa asian merkittävyyttä eduskunnassa toteamalla: ”Minusta on tärkeätä, että taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet saavat Suomen hallitusmuodossa saman aseman kuin perinteiset vapausoikeudet.” (PTK 36/1995.) Merkittäväksi vapausoikeuksien laajentamisen perusoikeuksiksi alkuperäiskansojen osalta tekee se, että perusoikeusuudistuksen yhteydessä lisättiin hallitusmuotoon lause, jolla turvattiin saamelaisten, romanien ja muiden ryhmien kielelliset ja kulttuuriset oikeudet (ks. HE 309/1993). Ajattelun muutos mahdollisti saamelaisten aseman kirjaamisen hallitusmuotoon ja siitä seurasi mahdollisuus kulttuuri-itsehallinnon säätämisestä saamelaisille.

### **3.2.1 Saamelaisasiat tulkintakehyksenä kansalaisuus ja kansallisvaltio**

Kansallisvaltion ja kansalaisuuden näkökulmasta vuonna 1990 eduskunnassa käyty keskustelu ILO:n alkuperäiskansasopimuksesta on mielenkiintoinen. Vasemmistoliiton kansanedustaja Heli Astala toteaa saamelaisten olevan Suomen alkuperäiskansa, mutta vailla muille kansalaisille kuuluvia oikeuksia (PTK 176/1990). Modernin kansalaisvaltion on katsottu muodostuvan yhdestä ja yhtenäisestä kansasta ja tämän kansan katsotaan olevan oikeutettu kansalaisoikeuksiin, joita kansallisvaltio kansalaisilleen suo. Astala kuitenkin puheellaan nimeää saamelaiset suomalaisiksi kansaksi, joka on erillinen siitä kansasta, josta Suomen on katsottu muodostuvan. Toisin sanoen edustaja Astala osoittaa alkuperäiskansamme olevan toinen kansa valtion sisällä. Astala myös käyttää ”alkuperäiskansamme” toteamusta ja viittaa tällä tulkinnalla saamelaisiin todeten kuitenkin puheensa loppupuolella, että sosiaalivaliokunta on lausunnossaan pyrkinyt laajentamaan alkuperäiskansojen ja heimojen määritelmää myös romaneihin (PTK 176/1990). Edustaja Astalan tulkintemasta hallituksen esityksestä ja ulkoasiainvaliokunnan mietinnöstä voidaan lukea, että saamelaiset ovat Suomen kansasta

erillinen kansa, joiden asema ei ole kansallisvaltion lainsäädännössä turvattu sille tasolle, kuin muun valtion väestön.

Myös edustaja Stenius-Kaukonen ottaa kantaa hallituksen esitykseen ILO:n alkuperäiskansasopimuksen ratifioinnista. Hän toteaa, että sosiaalivaliokunta on mietinnössään todennut, että myös romaniväestöä voidaan pitää sopimuksen tarkoitettamana alkuperäiskansana ja toteaa, että romanien edustajat ovat lausunnossaan todenneet Suomen lainsäädännön tarjoavan heille sopimuksen mukaisen turvan ja aseman, eivätkä he näe täten estettä sopimuksen ratifioinnille eduskunnassa. (PTK 176/1990.) Kansallisvaltion kautta tulkittuna myös Stenius-Kaukonen tunnustaa Suomen väestön muodostuvan useammasta kuin vain suomalaisesta kansasta. Hän näkee romaniväestön niin ikään saamelaisten rinnalla omana kansanaan, jonka asemaa ILO:n alkuperäiskansasopimuksen tulisi suojata ja vahvistaa.

Suomen hallituksen vuonna 1994 antama esitys saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon määrittelemisestä Suomen hallitusmuotoon on niin ikään merkittävä sekä sen sisällön, joka tuo saamelaisille kulttuuri-itsehallinnon, mutta myös sen perustelujen osalta, joissa hallitus tunnustaa saamelaisille kuuluvan oikeudellisen aseman juontuvan 1700-luvulta, jolloin saamelaiset maksoivat veroa asuttamistaan alueistaan (ks. HE 248/1994). Kansallisvaltion tulkintakehyksen kautta on ilmeistä, että modernin kansallisvaltion käsitys oli 1990-luvulla muuttumassa. Hallitus toteaa, että aikaisempina vuosina suhtautuminen saamelaisten erityislaatuun on vaihdellut. Välillä heidän asemansa on korostunut alueellisten ja taloudellisten pyrkimysten seurauksena ja toisaalta saamelaisia on pyritty sulauttamaan pääväestöön samojen pyrkimysten johdosta. Hallitus toteaa esityksessään, että valtio on muuttanut suhtautumistaan saamelaisväestöön. (HE 1994/1994.)

”Saamelaiset ymmärretään nykyään kansalaisryhmäksi, jonka tasa-arvoinen kohtelu edellyttää heidän erityislaatussa huomioon ottamista ja heidän aktiivista osallistumistaan heitä itseään koskevaan päätöksentekoon. Suomen nykyllä lainsäädäntö ei kuitenkaan vielä täysin vastaa tätä uutta ajattelua” (HE 248/1994.)

Muutos valtion suhtautumisessa johtui osittain paineesta, jota kansainvälinen yhteisö loi ILO:n alkuperäiskansasopimuksen muodossa. Muutos on myös merkki siitä, että käsitys



kansalaisuudesta ja kansallisvaltiosta oli muuttunut saamelaiskysymyksen osalta. Valtio tunnusti saamelaiset kansana valtion sisällä, mikä johti tarpeeseen kirjata saamelaisten asema ainoana alkuperäiskansana hallitusmuotoon.

Kansalaisuuden ja kansallisvaltion kehyksen kautta tarkasteltuna hallituksen esitys HE 248/1994 on poikkeuksellinen. Hallitus tunnustaa alueellisen, kulttuurisen sekä etnisen jaon kansan keskuudessa. Hallitus toteaa valtion aiemman pyrkimyksen sulauttaa saamelaiset muuhun väestöön ja tunnustaa, että saamelaiset osana väestöä eivät ole nauttineet tasavertaisista perusoikeuksista suhteessa muuhun väestöön. Hallitus ottaa myös kantaa kiistaan saamelaisten kotiseutualueen maanomistuksesta kirjaamalla historiallista taustaa, johon saamelaisten maa- ja metsäoikeusvaatimukset perustuvat. Tästä huolimatta hallitus jättää tämän kiistan lakiesityksen ulkopuolelle todeten, että asiaa koskevat ratkaisut tehdään saamelaisvaltuuskunnan valmistelussa olevassa saamelaislaissa. Historiallinen tarkastelu hallituksen esityksessä tuo kuitenkin esille kansallisvaltion määritelmän mukaisen alueellisen jakamattomuuden kysymyksen. Suomi itsenäistyttyään liitti saamelaisten asuttamat ja hyödyntämät maat alueisiinsa ja purki 1700-luvulta juontuneen oikeudellisen aseman, joka alueella oli. (ks. HE 248/1994.) Hallitus toteaa, että lakiesityksen tarkoitus on palauttaa saamelaisille asema, joka heillä aiemmin on ollut.

”Esityksellä ei ole tarkoitus luoda saamelaisille uutta yhteiskunnallista asemaa, vaan palauttaa heidän asemansa paremmin heidän aikaisempaa poliittis-hallinnollista asemaa vastaavaksi. Saamelaisten esi-isät lappalaiset olivat maassamme erityinen kansalaisryhmä, joka eli ja päätti voimassa olleen lainsäädännön mukaan elämästään oman kulttuurinsa, kielensä ja elämäntapansa mukaisesti. Sitten lappalaisten lainsäädännöllinen asema on heikentynyt heistä itsestään riippumattomista syistä.” (HE 284/1994.)

Tästä kehityksestä seurasi saamelaisten joutuminen poliittiseen ja hallinnolliseen holhoukseen, josta seurasi heidän passivoituminensa ja sulautuminen pääväestöön (HE 284/1994). Tämä kehitys on seuraus suunnitelmallisesta kansallisvaltion rakentamisesta, joka alkoi Suomessa

maailmasotien välisenä sekä jälkeisenä aikana. Saamelaisten erityisasemaa ei haluttu tunnustaa, vaan tarkoitus oli sulauttaa saamelaisväestö pääväestöön.

Lähetekeskustelu lakiesityksestä käytiin 25.10.1994. Keskustelussa kansanedustajat toivat esille näkemyksiään lain merkityksestä. Kansallisvaltion näkökulmasta lakiesitystä pidettiin merkittävänä. Outi Ojala vaati saamelaisille laajempaa itsehallintoa, kuin lakiehdotuksessa esitetään.

”Ensiksi haluan todeta sen, että tervehdin suurella ilolla tätä lakia, jossa mm. esitetään hallitusmuotoon uusi 51 a §, joka takaa sen, että saamelaisille alkuperäiskansana turvataan saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva kulttuuri-itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Tässä suhteessa laki on edistysaskel, jota saamelaiset itse ovat kauan odottaneet.”

”Kuitenkin on eräs asia, johon olen halunnut kiinnittää huomiota jo tässä vaiheessa, koska erään puutteen tässä laissa näen. Nimittäin saamelaiset ovat itse esittäneet sitä, että he haluavat ja pitävät oikeutenaan sitä, että heillä on itsemääräämisoikeus kaikissa asioissa, jotka koskevat saamelaisten kulttuuria, sosiaalista asemaa ja elinkeinoja. Nyt lakiesityksessä ei esimerkiksi puututa ollenkaan oikeuteen järjestää sosiaali-, ja terveydenhuollon palveluja.” (PTK 102/1994.)

Osa kansanedustajista oli lähetekeskustelussa valmis myöntämään saamelaisille hyvin laajan itsehallinnon saamelaisten kotiseutualueeksi määritellyllä maantieteellisellä alueella. Kansallisvaltion näkökulmasta alueellinen itsehallinto tietyille etniselle ryhmälle on ongelmallinen suhteessa alueellisen jakamattomuuden ja valtion suvereniteettiin. Toisaalta keskustelussa ongelmaa lähestyttiin myös omistusoikeuden näkökulmasta, kuten kansanedustaja Paavo Nikula

”Esityksessä oikeastaan tartutaan korjaavalla otteella niihin muutamaan sanaan, jotka kuningas Kustaa Vaasa lausui Tukholman linnassa, kun hän väitti, että kaikki se maa, joka ei ole yksityisen omaa, on kruunun. Tästä syntyi oikeusperinne, jonka johdosta

suomalaisten ohella maassamme asuva toinen alkuperäiskansa, saamelaiset, on jatkuvasti kokenut menetyksiä. Heidän alueensa on jatkuvasti pienentynyt. Heidän luontainen elinkeinonsa on joutunut väistymään etelästä tulleen asutuksen johdosta, asutuksen, joka perustuu tähän Kustaa Vaasan, varsinaisen pihtarin ja valtion rahakirstun vahtijan majesteettiseen lausumaan, jota sitten virkamiehet, huovit ja muut nihdit rupesivat käytännössä toteuttamaan.” (PTK 102/1994.)

Nikula jatkaa viitaten Kaisa Korpijaakon-Labban väitöskirjatutkimukseen, että etelästä Lappiin muuttaneiden oikeudet lappalaisten maahan ovat hyvin heikoissa kantimissa. Hän myös nostaa esille 1970-luvulla Suomessa noudatetun käytännön, että saamelaislapset eivät saaneet puhua koulunsa pihalla saamen kieltä (PTK 102/1994). Koululaitoksen tavoitteena oli sulauttaa saamelaislapset suomalaiseen yhteiskuntaan ja suomalaiseen väestöön. Modernin kansallisvaltion katsantokannasta toiminta näyttikin varsin oikeaoppiselta. Yhden yhtenäisen kansan rakentamisen tavoite lähes onnistui ja saamenkieli oli vaarassa kadota kokonaan Lapista. Nikula puheessaan myös kritisoi hyvin vahvasti valtion ja erityisesti maa- ja metsätalousministeriön ja sisäministeriön virkamieskuntaa (ks. PTK 102/1994).

Lakiesityksen toisessa käsittelyssä eduskunta päättää lähettää esityksen suureen valiokuntaan. Keskustelussa kuitenkin nousevat esille asian herättämät ristiriidat saamelaisten kotiseutualueen kunnissa. Kun edustaja Astala nostaa esille perustuslakivaliokunnan tekemän muutoksen saamelaiskäsitteen tulkinnasta, toteaa hän sen olevan vakavasti ristiriidassa tavoitellun kulttuuri-itsehallinnon kanssa. (PTK 197/1994). ILO:n alkuperäiskansasopimuksessa todetaan, että alkuperäiskansalla on itse oikeus määrittellä oma identiteettinsä ja kuulumisensa alkuperäisväestöön (ILO 1989). Astala käyttää tilanteesta esimerkkinä, että joku muu kuin suomalaiset itse määrittelisivät suomalais-käsitteen tai säätäisivät eduskunnan kokoonpanosta (PTK 197/1994). Puheesta nousee selkeästi esiin, että puhuja näkee saamelaiset suomalaisista erillisenä kansana, joilla kummallakin on oikeus määrittellä oma identiteettinsä, eikä tähän toisella kansalla tulisi olla oikeutta puuttua. Astala korostaa näkökantaansa esimerkillä siitä, että suomalaisten ei tulisi puuttua saamelaisten oman identiteetin ja hallinnon määrittelyyn.

Vastakkaisiakin näkökulmia alkuperäiskansojen itseymmärrykseen tai oikeuteen määritellä oma identiteetti on esitetty eduskunnassa. Kansanedustaja Korteniemi vaati lain hylkäämistä vuonna 1995 käydyssä keskustelussa saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta. Korteniemi toteaa:

”Katson, että nyt esillä olevat lakiehdotukset olisi tullut valmistella laajemmalta pohjalta ja kuulla riittävästi myös saamelaisten kotiseutualueen muun väestön näkökantoja. Lisäksi olisi pitänyt perusteellisesti selvittää käsite ’alkuperäiskansa’ ja yksiselitteisesti ilmaista, miten se määritellään ja ketkä tähän alkuperäiskansaan kuuluvat.” (PTK 36/1995.)

Näitä vaatimuksia alkuperäiskansan määrittelemisestä lainsäädännöllä on kuultu eduskunnassa useita. Työtä on myös asian suhteen tehty. Lakiesitykset ja keskustelut saamelaiskäräjien vaalioikeudesta ja äänestäjälueteloiden julkisuudesta on käsitelty eduskunnassa useaan otteeseen. Tämä siitä huolimatta, että kansainväliset sopimukset ja julistukset, kuten ILO:n alkuperäiskansasopimus lähtevät siitä lähtökohdasta, että alkuperäiskansaan kuulumisen ja identiteetti lähtevät kansan itseymmärryksestä. Kysymys on kansalaisuuden ja kansallisvaltion tulkintakehyksestä katsottuna siitä, että valtio määrittelee alueellaan asuvien ihmisten kansalaisuuden yhä siitä huolimatta, vaikka kansainvälisesti onkin pyritty huomiomaan monimuotoinen näkemys kansalaisuuteen.

### **3.2.2 Saamelaisasiat tulkintakehyksenä oikeudellistuminen**

Vuonna 1990 Suomen hallitus esitti eduskunnalle ulkoasiainvaliokunnan kannan mukaisesti, että ILO:n alkuperäiskansasopimusta ei ratifioitaisi. Sopimuksen ratifioinnille ei ollut edellytyksiä. Perusteluina hallitus ja ulkoasiainvaliokunta esittävät Vasemmistoliiton kansanedustaja Heli Astalan mukaan, että Suomen lainsäädännön ei voida katsoa vastaavan alkuperäiskansasopimuksen määräyksiä saamelaisten maahan kohdistuvien oikeuksien osalta. Astala toteaa tuottuneena, että on häpeä, että Suomi ei ole alkuperäiskansalleen turvannut näitä oikeuksia ja toteaa käyttämässään puheenvuorossa Vasemmistoliiton vaativan pikaisia toimia sopimuksen hyväksymiseksi. (PTK 176/1990.) Suomi oli mukana ILO:n työryhmissä valmistelemassa vuonna 1989 hyväksytyn sopimusjulistuksen sanamuotoja. Valmistelun

tuloksena sopimuksen sanamuodot eivät kuitenkaan olleet sellaiset, että Suomi olisi oikeudellisesta näkökulmasta voinut sopimusta hyväksyä.

ILO:n alkuperäiskansasopimuksen ratifioinnin esteitä pyrittiin poistamaan vuonna 1994 alkuun saatetulla muutoksella Suomen hallitusmuotoon. Hallitus esittää eduskunnalle, että saamelaisten oikeus muihin väestöryhmiin nähden yhdenvertaiseen kohteluun hallinnossa turvataan etnisen kulttuuri-itsehallinnon perustalta. Tällä järjestetään saamelaishallinnon tehtävien ja toimivallan asema suhteessa kuntien ja valtionhallinnon päätöksentekoon. (HE 248/1994.)

Vuoden 1994 hallituksen esitys saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta sisältää myös viitteitä oikeudellistumisen vaikutuksista Suomen suvereeniin asemaan. Hallitus toteaa, että ILO:n alkuperäiskansasopimus sisältää kansainvälisiä velvoitteita, joita valtioiden tulee noudattaa. Hallitus toteaa esityksessään, että saamelaisia koskevat erityisesti ne kansainvälisoikeudelliset asiakirjat, jotka turvaavat alkuperäiskansojen asemaa. Näistä ensisijaiseksi hallitus näkee ILO:n vuonna 1989 hyväksymän alkuperäiskansasopimuksen. Samalla hallitus linjaa, että tämä sopimus on tarkoitettu Suomessa vain koskemaan saamelaisia, jotka ovat ainoa alkuperäiskansa Suomessa, eikä sitä voi yleistää koskemaan muita vähemmistöä. (HE 248/1994.) Tässä hallitus tekee selvän eron sivistysvaliokunnan vuonna 1990 ottamaan kantaan, jossa valiokunta oli valmis näkemään myös romaniväestön sopimuksen tarkoittamana alkuperäiskansana. Hallitus tukeutuu kannassaan perustuslakivaliokunnan niin ikään vuonna 1990 esittämään mietintöön, jossa linjataan, että saamelaiset ovat ainoa alkuperäiskansa Suomessa (PeVM 12/1990; HE 248/1994).

Hallituksen esitys (HE 248/1994) toteaa, että Suomi on ollut keskeisesti mukana valmistelemassa ILO:n alkuperäiskansasopimusta, mutta tästä huolimatta Suomi ei ole pystynyt ratifioimaan sopimusta, koska sen valtion lainsäädännön ei ole katsottu vastaavan yleissopimuksen määräyksiä lähinnä saamelaisten maahan kohdistuvien oikeuksien osalta. Hallitus katsoo ILO:n alkuperäiskansasopimuksen myöntävän varsin laajan itsemääräämisoikeuden heidän alueidensa sekä taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen olojen kehittämistä koskevissa asioissa. (HE 248/1994.)

Saamelaisten asemaa turvattiin myös Suomen liittyessä Euroopan unioniin (EU), jolloin sopimukseen Suomen liittymisestä EU:n liitettiin pöytäkirja N:o 3, jossa tunnustetaan velvollisuudet ja sitoumukset, jotka Norjalla, Ruotsilla ja Suomella kansallisen ja kansainvälisen oikeuden nojalla on saamelaisiin nähden. Sopimuksen mukaan saamelaisille voidaan Euroopan yhteisön perustamissopimusten määräysten estämättä myöntää yksinoikeuksia porotalouden harjoittamiseen perinteisillä saamelaisalueilla ja pöytäkirjaa voidaan myöhemmin laajentaa myös muilla saamelaiselinkeinoihin liittyvillä yksinoikeuksilla. (HE 1994/248.)

Esitys saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön ei ratkaise ILO:n alkuperäiskansasopimuksen vaatimaa maa- ja metsätalouden turvaamista alkuperäiskansoille. Hallitus toteaa esityksessään, että asia ratkaistaan saamelaisvaltuuskunnassa valmisteilla olevassa saamelaislain laadinnassa, eikä siksi siihen ole tarpeen ottaa kantaa esillä olevassa lainsäädäntöhankkeessa (HE 284/1994). Hallitus kuitenkin linjaa maa- ja metsätalouden turvaamista ja kirjaa lakiesityksen johdannoksi historiallista katsantoa, jonka mukaan saamelaisilla oli Ruotsin vallan aikana oikeudet kruununmetsiksi kutsuttuihin alueisiin maastoon merkityn lapinrajan pohjoispuolella. Lapinraja määritteli rajan, jonka pohjoispuolella ei ollut lupa harjoittaa viljelyelinkeinoja vaan alue oli varattu paimentolaiselinkeinoon mukaiseen poronhoitoon. Saamelaisten esi-isät lappalaiset maksoivat maaveroa käyttämästään laidunmaasta ja olivat näin ollen oikeutettuja hallinnollisen tarkastelun mukaan maa- ja metsätalouteen kotiseutualueellaan. Lappalaisilla oli myös ruotsinvallan aikana oikeus paimentolaiselinkeinoon harjoittamiseen yli nykyisten valtionrajojen. (HE 284/1994.) Tämä oli myös oikeus, jonka Suomen valtion kielsi 1900-luvun alkupuolella.

Eduskunta hyväksyi ehdotetun hallitusmuodon muutoksen vuonna 1995, kun se oli jätetty alkuvuodesta lepäämään perustuslainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti vaalien yli. Vuonna 1995 järjestäytyneet valtiopäivät käsittelivät lakiesityksen uudelleen. Jo ennen vaaleja esitettiin eduskunnassa vaatimus, että esitetty kulttuuri-itsehallinto ei ratkaise kiistaa maa- ja vesioikeuksista saamelaisten kotiseutualueella. Vuoden 1995 valtiopäivät käsitellessään

lepäämään jätettyä lakiesitystä, päätti lisätä tämän toteamuksen kansanedustaja Ville Itälän esityksen mukaisesti päätökseen lakiesityksestä. Tämä siitä huolimatta, että perustuslakivaliokunta lausunnossaan totesi, että lakiesitys ei sisällöllisesti ota kantaa koko asiaan. (PTK 36/1995.) Näin ILO:n alkuperäiskansasopimuksen ratifioinnin esteet jätettiin tietoisesti Suomen lainsäädäntöön. Eduskunta käsittelisi asiaa seuraavan kerran, kun esitys saamelaislaista tulisi käsiteltäväksi eduskuntaan. Lakia, jota oikeusministeriö on 1990-luvun alkupuolelta saakka valmistellut, ei ole vielä tullut eduskunnan käsittelyyn. Esityksen valmistelu on annettu saamelaisvaltuuskunnalle ja sen seuraajalle saamelaiskäräjille. Sen tekemiseksi on tilattu selvitys maa- ja vesioikeuksista Oulun ja Rovaniemen yliopistoilta, mutta näiden pohjalta oikeusministeriö on katsonut, että se ei ole vielä voinut asiassa edetä. Ongelmaksi on nähty herkkä ja jopa räjähdysherkäksi kuvattu ilmapiiri pohjoisen Suomen väestön keskuudessa. Kansallisvaltion Lapissa asuva suomalainen väestö ei ole hyväksynyt saamelaisten aseman parantamista maa- ja vesioikeuksien osalta. Merkittäviä muutoksia ILO:n alkuperäiskansasopimus on silti saanut aikaiseksi. Vaillinaiseksi jäänyt pyrkimys poistaa esteet sopimuksen ratifioinnilta johti valtion hallitusmuodon muuttamiseen perustuslainmuuttamisen järjestyksessä. Muutos tehtiin aikana, jolloin oli jo muutenkin käynnissä valmistelutyö perustuslain muuttamiseksi. Uusi perustuslaki tuli voimaan vuonna 2000.

Hallituksen esityksen saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta (HE 284/1994) lähetekeskustelussa nousi esille myös saamelaisten asema kansainvälisessä politiikassa. Edustajat Satu Hassi, Marja Kaisa Aula ja Outi Ojala kiinnittivät huomiota Pohjoismaiden neuvoston päätökseen olla myöntämättä saamelaisille edustusta neuvostoon, vaikka Färsearilla ja Ahvenanmaalla edustus onkin. Kierona tilannetta pidettiin, koska perusteluna päätökselle pidettiin sitä, että saamelaisilta puuttui pohjoismaissa itsehallintoalue, jonka puuttuminen on kuitenkin seuraus Norjan, Ruotsin ja Suomen harjoittamasta politiikasta. Lähetekeskustelusta eduskunnassa jää hyvin yksiselitteisesti tunne, että eduskunta oli valmis antamaan saamelaisille hyvinkin paljon laajemman itsehallinnollisen aseman, kuin hallituksen lakiesityksessä esitettiin. Tämä tulkinta kuitenkin murtuu, kun tarkastellaan lakiesityksen myöhempiä käsittelyjä.

Lakiesityksen ensimmäisessä käsittelyssä eduskunnassa tulee esiin ongelmia, joita saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten aseman parantaminen aiheuttaa. Rivien välistä on luettavissa, että Lapissa kulttuuri-itsehallinnon turvaavasta laista oli jo syntynyt suuri riita, jossa Lapissa asuva valtaväestö on alkanut pelätä oman asemansa ja elinkeinonsa puolesta. Kansanedustaja Nikula pyrki jälleen keskustelussa muistuttamaan, että saamelaiset olivat alueen alkuperäisiä asukkaita ja heille tulisi jonkinlainen alue valtiosta osoittaa, johon heillä on oikeus. Perusteluina Nikula huomauttaa, että lähes koko Suomi on alun perin ollut lappalaisten asuttamaan, mutta etelästä tulleen muuttoliikkeen ansiosta lappalainen väestö on vetäytynyt ajansaatossa kohti pohjoista. Nikula myös huomauttaa, että perustuslakivaliokunta on todennut mietinnössään, että lakiesitys ei vaikuta elinkeinonvapauteen Lapissa vaan esimerkiksi oikeudesta poronhoitoon säädetään muilla laeilla. Perustuslakivaliokunta myös totesi, että esteet ILO:n alkuperäiskansasopimuksen ratifioinnille eivät tällä lainsäädännöllä poistu. (PTK 192/1994.) Nikula onnistui kannanotossaan ennustamaan hyvinkin osuvasti, että saamelaisten aseman vahvistaminen asteelle, jossa ILO:n alkuperäiskansasopimuksen ratifioiminen olisi mahdollinen, voi siirtyä hyvin kauas tulevaisuuteen, kun kiistat oikeuksista maahan ja elinkeinoihin ovat nousseet niin suureen osaan saamelaisten oikeuksia koskevia kysymyksiä.

Kansallisen Kokoomuksen eduskuntaryhmän kansanedustaja Osmo Kurola toteaa lepäämään jätetystä lakiesityksestä LYL 6/1995, joka käsittelee saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon lisäämistä Suomen hallitusmuotoon, että liikkeelle lakiesityksen tekemisessä on lähdetty nimenomaan kansallisista tarpeista ja huomioimatta lainkaan, mitä eri kansaosat Lapista asiasta ajattelevat. Hän jatkaa kritisoimalla lain valmistelua kiirehdityksi ja huolimattomaksi johtuen juuri tästä syystä. (PTK 6/1995.) Kurolan näkemys kuvaa hyvin sitä keskustelua, jota oikeudellistumisen tulkintakehyksen kautta tulkittuna saamelaisasioissa on Suomessa käyty. Toisaalta osa kansanedustajista näkee, että ILO:n alkuperäiskansasopimus, pohjoismainen saamelaissopimus sekä YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistus on saatava hyväksytyä kansainvälisen painostuksen ja yhdessä muiden valtioiden kanssa sovittujen julistustekstien takia ja toisaalta saamelaisten oikeuksien lisäämistä tai parantamista vastustetaan, koska asia on noussut Suomessa esille kansainvälisen paineen vuoksi.



### 3.2.3 Saamelaisasiat tulkintakehyksenä demokratiavaje

Keskustan kansanedustaja Ossi Korteniemi vaatii puheessaan, että saamelaisten kotiseutualueen kunnissa asuvia suomalaisia tulisi myös kuulla päätettäessä saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta. Korteniemen mukaan alueen muut asukkaat kokevat, että saamelaisia koskevaa lainsäädäntöä valmistellaan ja säädetään täysin heiltä piilossa ja heidän demokraattisten oikeuksiensa ulottumattomissa. Alueen kunnat ovat lausunnoissaan Korteniemen mukaan todenneet, että saamelaisten huomioimiseen kotiseutualueellaan riittäisi varsin hyvin nykyisen kaltainen kunnallisen demokratian mukainen kuulemismenettely. (PTK 197/1994.) Edustaja Astalan puheeseen verrattuna puhuja näkee tässä saamelaiset osana pohjoisten kuntien väestöä, eikä lainkaan omana kansana. Pikemminkin puhuja tuo esille alueen muun väestön huolta heidän mahdollisuuksistaan osallistua saamelaisten asioista päättämiseen. Puhujan näkemykset ovat hyvin voimakkaasti ristiriidassa sekä ILO:n alkuperäiskansasopimuksen hengen että tavoitteiden kanssa. Sen sijaan, että saamelaiset muodostaisivat oman kansansa, tulisi heidät puhujan näkökulmasta nähdä osana suomalaista kansaa ja jopa alisteisena sille. Näin heitä tulisi kuulla Pohjois-Lapin kuntien päätöksenteossa, mutta heille ei tulisi antaa oikeutta päättää omasta kulttuuristaan laajasti tulkittuna.

Ahvenanmaan edustajana eduskunnassa istunut Frey Jansson vertaa saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa Ahvenanmaan itsehallintoon ja tukee saamelaisten vastaavanlaisia pyrkimyksiä. Kansallisvaltion ajatuksen näkökulmasta hän myös nostaa esille mielenkiintoisen näkökulman: ”Euroopassa muuten on paljon enemmän kansoja, kuin valtioita ja vähemmistökysymykset aiheuttavat todella suuria ongelmia melkein joka ikisessä maassa”. (PTK 197/1994.)

Vuoden 1995 vaalien jälkeen eduskunta käsitteli uudelleen vaalien jälkeen lepäämään jätettyä lakiesitystä saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta. Tässä keskustelussa sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän kansanedustaja Maija Rask nosti esille jo edellisillä valtiopäivillä esittämänsä vaatimuksen lain hylkäämisestä. Hänen näkemyksen mukaansa laki oli sekä yksipuolinen, koska sen valmistelussa huomioitiin vain saamelaisten näkökulma, että myös enemmistöä syrjivä. Rask esittää, että kulttuuri-itsehallinnon määritelmä on epäselvä ja aiheuttaa pelkoa paikallisessa väestössä. Hän pelkää, että kulttuurin käsite yletetään

koskemaan myös kysymyksiä elinkeinonharjoittamisesta ja näin muiden kuin saamelaisten oikeuksia harjoittaa poronhoitoa rajoitettaisiin. Tämän tulkinnan hän tekee ottamalla esille perustuslakivaliokunnassa kirjatun ponsiesityksen, joka vaati hallituksen ryhtyvän nopeisiin toimiin ILO:n alkuperäiskansasopimuksen ratifioinnin esteiden poistamiseksi. Rask toteaa mietintöön kirjatusta ponnesta:

”Mielestäni perustuslakivaliokunnan tulisi mietinnössään mahdollisimman selkeästi ilmaista, ettei tällä lailla puututa yhtenkään Lapissa asuvan ihmisryhmän elinkeinojen harjoittamiseen. Edellisen perustuslakivaliokunnan lausuma ponsi on turha ja suorastaan haitallinen, koska kuitenkin on kyse kulttuuri-itsehallintolaista.” (PTK 6/1995.)

Maija Raskin puheessa toistuu eduskunnassa asian käsittelyn lähes joka käsittelyvaiheessa toistettu pelko, että saamelaiset saavuttavat lain varjolla etuoikeuksia suhteessa alueen muuhun väestöön, mikä koetaan hyvin epädemokraattiseksi, koska lain valmistelussa ei puhujien näkökulmasta ole tarpeeksi huomioitu muiden kuin saamelaisten näkökulmia asiaan. Tämä siitäkin huolimatta, että lakiin on esimerkiksi alueen kuntien ollut mahdollista jättää oma kannanottonsa. Edustaja Korteniemi jatkaa aiheesta todeten, että Norjan hyväksyttyä ILO:n alkuperäiskansasopimus saamelaiset ovat alkaneet vaatia itselleen valtion alueella omistamia maita. Hän myös toteaa johtopäätöksensä: ”Pieni saamelaisaktiivien eliittiryhmä yhdessä helsinkiläisten virkamiesten kanssa sorvaa lakiesityksen kuulematta riittävästi saamelaisten kotiseutualueella asuvia ihmisiä” (PTK 6/1995). Lausunto kokoaa hyvin yhteen lain vastustajien käyttämän retoriikan. Vastakkain on helsinkiläistynyt saamelaiseliitti tukenaan etelän virkamiehet ja tarkoitus on sortaa ja jälleen kerran pettää Lapissa asuvia ihmisiä.

### **3.3 Kolme tyypillistä puhetapaa**

Eduskunnassa saamelaisten asemaa koskeviksi tyypillisiksi diskursseiksi olen määritellyt kansalaisuuteen ja kansalaisvaltioon liittyvän puheen, oikeudellistumiseen viittaavan puheen ja diskurssin demokratiavajeesta. Vaikka onkin vaikea määritellä minkälaisia argumentteja

puhujat käyttävät ajoittain spontaanissa tilanteessa eduskunnan täysistunnoissa, on saamelaisten asemaa koskevissa keskusteluissa muutamia tyypillisiä puhetapoja, jotka asettuvat vastakkain. Kaikissa tilanteissa välittyy jopa pöytäkirjojen välityksellä käsitys myös siitä kenelle puhe on suunnattu. Saamelaiskysymykset ovat herättäneet erityisesti Lapin vaalipiiristä valittujen kansanedustajien kiinnostuksen.

Lapin kansanedustajat korostivat puheissaan omassa vaalipiirissä käymiään keskusteluita äänestäjien ja vaalipiirin muiden päättäjien kuten kuntien edustajien näkemyksiä. Etenkin saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevassa vuoden 1995 käsittelyssä tuli esille, että paikalle eduskunnan lehtereille oli saapunut suuri joukko yleisöä Lapista, saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevista kunnista. Lapin vaalipiirin kansanedustajilla sekä oppositiolla oli tarve puhutella sekä hallitusta että myös lehtereiden yleisöä. Keskustelussa näkyi myös Suomen eduskunnalle tyypillinen parlamentaarisen proseduurin mukainen vastauspuheenvuorojen käyttö ja dialogi edustajien välillä. Tällainen asian puolesta ja vastaan puhuminen käyttäen lyhyitä vastauspuheenvuoroja on normaalia asioissa, joissa käytetään paljon puheenvuoroja. Kansanedustajat intoutuivat esillä olevissa asioissa paikoin vilkkaastikin tarttumaan aikaisempiin puheenvuoroihin ja puhemies jakoi puheenvuoroja siten, että edustajien oli mahdollista vastata edellisen puhujan esittämiin väitteisiin. (ks. esim. PTK 36/1995.)

Tavanomaiset eduskunnan saamelaisasioita käsittelevät keskustelut voidaan nimetä kolmeen tyyppitarinaan. Kansalaisuutta korostavissa puhetavoissa tyypillisesti käydään keskustelua siitä kuka ja ketkä kuuluvat alkuperäiskansaan. Puhetavassa pyrittiin argumentoimaan kansalaisargumentilla niin, että eivät ainoastaan saamelaiset vaan myös suomalaiset ovat alkuperäiskansa, jonka oikeuksia tulee suojata. Näin kansalaisuutta ja alkuperäisyyttä korostavat puhetavat pyrkivät vakuuttamaan, että saamelaisalueella olevia suomalaisia tulee suojata. Tästä puhetavasta nousevat argumentit pyrkivät tyypillisesti asettumaan saamelaisten asemaa parantavien lakeja vastaan, kuten tapahtui saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevassa eduskuntakeskustelussa (ks. PTK 36/1995).

Toinen tyypillinen puhetapa korosti saamelaisten juridisia ja moraalisia oikeuksia maahan ja

perinteisiin elinkeinoihin, jotka oli heiltä kolonialistisin tavoin riistetty suomalaisten uudisasukkaiden ja valtion harjoittaman sulauttamispolitiikan keinoin. Tämä tyyppitarina ja siitä nousevat argumentit ilmenevät eduskunnassa käydyissä keskusteluissa erityisesti saamelaisten asemaa parantamaan kirjoitettujen esitysten tukena. Tätä puhetapaa edustivat myös ne kansanedustajat, jotka korostivat tarvetta ratifioida kansainväliset sopimukset, joilla parannetaan saamelaisten asemaa. Argumentti näkyy myös niissä hallitukselle osoitetuissa kysymyksissä, joilla vaadittiin hallitukselta toimia saamelaisiin kohdistuneiden epäoikeudenmukaisuuksien korjaamiseksi (esim. KK 177/1996, PTK 176/1990).

Kolmas tyyppitarina muodostuu demokratia-argumentista, jossa tyypillisesti moititaan lain valmistelua epädemokraattiseksi, koska kaikkia asianomaisia ei ole kuultu tai heidän mielipiteitään ei ole kuunneltu. Tyypillisesti saamelaisten asemaa koskevissa eduskuntakeskusteluissa puhettavassa korostettiin saamelaisten kotiseutualueella asuvan suomalaisenemmistön demokraattisia oikeuksia. Tyypillisesti kysymyksessä oli tilanne, jossa pyrittiin vastustamaan saamelaisten aseman parantamista syystä, että lausuntoja valmistellessa eivät eduskunnan valiokunnat eikä hallitus olleet kutsuneet saamelaisten kotiseutualueella asuvia suomalaisia kuultaviksi. Näin enemmistön ääni asiassa ei ole tullut kuulluksi. Demokratia argumenttia käytettiin kuitenkin myös toisinpäin osoittamaan, että eduskunnalla demokraattisena instituutioon, jossa ei ole saamelaisilla omaa edustajaa, ei ole oikeutta päättää saamelaisia koskevasta lainsäädännöstä vastoin pienen vähemmistön mielipidettä. (ks. PTK 6/1994.)

### **3.4 Suhtautuminen saamelaisiin oppiristiriitana**

Parlamentin ja näin myös eduskunnan ihanteena on, että se kuvastaa sitä julkista keskustelua, jota julkisuudessa käydään. Aikaisemmin tutkimuksessa on todettu, että julkisen keskustelun tulisi deliberaation ihanteen mukaisesti välittyä parlamenttiin kansalta, mutta toisaalta eduskunta voi myös erityisenä julkisen keskustelun areenana luoda itse julkisen keskustelun asialistaa. Voidaan jopa todeta voimakkaammin, että koska parlamentarismen ihanteeseen liittyy julkisen puheen ja avoimen päätöksenteon tavoite on parlamentaarinen puhe jo

sinällään julkista, vaikka keskustelua käytäisiin vain parlamentin ja tämän tutkimuksen näkökulmasta eduskunnan seinien sisällä.

Kansanedustajien pitämien puheiden ja hallituksen tekemien kirjallisten esitysten kautta eduskunnassa käytyyn julkiseen deliberaatioon ovat vaikuttaneet myös tiedeyhteisössä syntyneet tulkinnat saamelaisten asemasta alkuperäiskansana Suomessa. Yleisesti voidaan todeta, että eduskunta ei ole tässä suhteessa sulkeutunut instituutio, vaan kansanedustajien taustat ja heidän lähipiirinsä vaikuttavat voimakkaasti edustajien valmiuteen ottaa kantaa esillä oleviin asioihin. Myös valiokunnat ja ministeriöt käyttävät laajasti asiantuntijoita lakien valmistelussa. Lisäksi eri tahoilla on mahdollisuus antaa lausuntoja esillä oleviin asioihin. Näin on toimittu myös saamelaisten asemaa koskevan lainsäädännön valmistelussa.

Saamelaiskysymyksissä nousee voimakkaasti esille tiedeyhteisössä vallitseva erimielisyys saamelaisten maanomistusta koskevassa historiallisessa taustassa. Tästä oppiristiriidasta malliesimerkkejä ovat eduskunnassakin siteeratut Kaisa Korpijaakko-Labban väitöskirjatutkimus saamelaisten maanomistusoloista vuodelta 1989, jota tutkija itse referoi teoksessa *Johdatus saamelaistutkimukseen* (1994). Korpijaakko-Labba toteaa tutkimuksessaan, että saamelaisten maanomistuskysymystä värittää hyvin voimakkaasti stereotypia saamelaisesta nomadikansasta, joka piileskelee erämaassa vältellen viranomaisia. Tutkija omien sanojensa mukaan yllättyy kansallisarkistosta löytyvän oikeudellisen asiakirja-aineiston määrästä. Aineisto osoittaa Korpijaakko-Labban tulkinnan mukaan, että saamelaisilla oli yleisestä oletuksesta huolimatta ollut kiinteä lapinkyläjärjestelmä, joka on ylläpitänyt myös maanomistusta ja jonka perusteella Ruotsin vallan aikana kruunu on myös säilyttänyt lapinkylille samanlaisen verovelvollisuuden kuin muulle talonpoikaisväestölle. (Korpijaakko-Labba 1994, 56–58.)

Korpijaakko-Labba on myös löytänyt merkkejä kaupankäynnistä, jossa kohteena ovat olleet saamelaisten hallitsemat maa-alueet. Hän toteaa, että maakaupat saamelaisten välillä ovat kiistaton osoitus saamelaisten nykyisten maanomistusvaatimusten tueksi. Korpijaakko-Labban löydösten perusteella saamelaisten maat niin ikään merkittiin sen ajan kiinteistörekistereihin eli maakirjoihin. Saamelaisilla oli maahansa yhtä vahva omistusoikeus kuin talonpojilla

Ruotsin valtakunnassa yleensä. Vahvempi oikeus maahan oli vain aateliston edustajilla. Korpijaakko-Labban tutkimus osoittaa, että 1600-luvun Ruotsin valtakunnassa maanomistus sekä talonpojilla että samalla tavalla tulkitsemalla saamelaisilla, perustui maan vapaaseen valtaukseen perustuvaan niin sanottuun odaaliseen omistusoikeuteen. Tämän perusteella maanomistus perustui ajatukseen, että maan oli tarjottava talonpojalle jatkuva toimeentulo, eikä niinkään rahan. Korpijaakko-Labban tutkimus osoittaa myös, että saamelaisilla oli käytössään yhteisomistukseen perustuva järjestelmä, jossa maan omisti kyläyhteisö, lapinkylä. Osa maista jätettiin asiakirjojen mukaan maanjaon ulkopuolelle ja näin yhteisö varmisti niidenkin toimeentulon, joilla ei ollut omistuksessaan maata tai vesiä. (Korpijaakko-Labba 1994, 58–63.)

Samaa oppisuuntausta saamelaistutkimuksessa edustaa Irja Seurujärvi-Kari kirjoittaessaan saamelaisista osana alkuperäiskansojen yhteisöä. Hän esittää yleisesti hyväksytyyn määritelmän alkuperäiskansalle, jonka mukaan alkuperäiskansat voidaan määritellä siten, että he itse määrittelevät itsensä. Seurujärvi-Kari kuitenkin määrittelee neljä alkuperäiskansoille ominaista piirrettä: Alkuperäiskansat ovat alkuperäisen väestön jälkeläisiä asuttamallaan alueilla. He eivät ole hallitsevassa asemassa. Heillä on selvästi toisista eroava kulttuuri ja he pitävät itseään alkuperäisinä. (Seurujärvi-Kari 1994, 171–172.) Tätä tulkiten saamelaiset ovat Suomessa alkuperäinen väestö, joka on joutunut alkuperäiskansoille tyypillisen kohtalon tavalla kolonialismin uhriksi. Alkujaan saamelaiset asuttivat Suomea aivan eteläiseen osaan saakka, mutta ovat joutuneet siirtymään kohti pohjoista ja kohti jäämerta uusien tulokkaiden edellä. Seurujärvi-Kari toteaa tutkimuksissaan, että vielä 1700-luvulla saamelaisilla oli oikeudet omiin maihin ja vesiin ja jopa kieleen ja kulttuuriin. 1751 solmittiin Ruotsin ja Norjan välillä sopimus, joka oikeutti saamelaisia ylittämään maiden rajat ilman esteitä. 1800-lvulla käytyjen rajanselvittelyiden aikana saamelaisten oikeudet kuitenkin unohdettiin ja alkoi saamelaisten sulauttaminen muuhun väestöön ja hajaannus neljään eri valtioon. (Seurujärvi-Kari 1994, 175–176.)

Näihin tulkintoihin eduskunnassa nojautuivat yleisesti ottaen saamelaisten aseman parantamista vaativat puheenvuorot esimerkkinä kansanedustaja Paavo Nikula, joka siteeraa Korpijaakko-Labban väitöskirjatutkimusta. Myös hallituksen esityksessä HE 248/1994, joka

koskee saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa, viitattiin saamelaisten ja lapinrajan siirtymiseen kohti pohjoista. Toisen tiedeyhteisön näkökulman tuo esille oikeusministeriön tilaama selvitys saamelaisten maanomistuskysymyksestä. Oulun ja Lapin yliopistojen tekemä maa- ja metsätalouden tutkimus kiistää tulkinnan, jonka mukaan saamelaisten maksama vero kruunulle olisi ollut maaveron kaltainen maksu. Sen sijaan saamelaiset maksoivat veroa nimenomaan oikeudesta kruununmetsissä tapahtuvaan elinkeinon harjoittamiseen. Tutkimus kritisoi aikaisempia aihetta koskevia historiallisia tulkintoja näkökulmien ahtaudesta. Aikaisemmissa selvityksissä on keskitytty liikaa tarkastelemaan spesifisti maanomistukseen ja hallintaan liittyviä kysymyksiä tulkitsematta lainkaan historiallisia taustatekijöitä ja yhteyksiä. (Vahtola 2006.)

Tutkimuksen mukaan saamelaisten maksama vero oli veroa lapinmaan alueella toteutetusta elinkeinon harjoittamisesta. Veron suuruus ei riippunut käytettyjen maiden tai vesien koosta. Saamelaisten hallitsemia alueita ei mitattu veron määrittelyä varten, kuten samaan aikaan tehtiin talonpoikien tiluksille, vaan jokainen metsästämään kykenevä saamelainen oli velvollinen toimittamaan samansuuruisen veron lapinmaan alueen hyödyntämisestä. Saamelaisten harjoittamat elinkeinot olivat metsästys ja kalastus sekä lähes kotieläiminä pidettyjen porojen paimentaminen. Vasta uudisasukkaina alueelle tulleet talonpojat toivat karjanhoidon ja maanviljelyn lapinmaahan. Kustaa Vaasan aikoihin alettiin etelässä asuvia talonpoikia kannustaa uudisasukkaiksi lapinrajan pohjoispuolelle. Oikeusasiakirjoista, joissa selvitetään kyseisen ajan maakiistoja, on luettavissa, että maanomistuskiihtoissa lapinmaalle perustetut tilat tulkittiin yleisesti kruununtiloiksi. (Vahtola 2006, 4–6.)

Maa- ja metsätalouden tutkimus osoittaa, että saamelaisten maa- ja metsätalouden koskevista vaatimuksista, joiden Korpijaakko-Labba sekä Seurujärvi-Kari totesivat perustuvan 1600- ja 1700-luvuilla vallinneeseen maanomistukseen, on erimielisyyttä. Toisen tulkinnan mukaan saamelaiset omistivat alueensa kun toisen tulkinnan mukaan saamelaisilla oli oikeus veronkannon kautta hyödyntää kruunun maita. Eduskunnassa viitattiin puheissa myös useampaan kertaan siihen, että myös saamelaisalueen alkuperäisistä asukkaista on epäselvyyttä. Muun muassa kansanedustaja Ossi Korteniemi toteaa, että suomalaiset ovat asuttaneet saamelaisalueita yhtä kauan kuin saamelaisetkin ja osa saamelaisista on myös Norjan puolelta alueelle vaeltanutta

heimoa, joka ei ole alun perin aluetta edes asuttanut. (PTK 36/1995.) Tämä osoittaa, että saamelaisten asemasta alueensa alkuperäisenä asuttajana on myös erilaisia näkemyksiä. Tämä ei ole lainkaan yllättävää, kun ottaa huomioon, että kyseessä on kansa, jonka yksi elinkeino on vaeltava paimentolaisuus. Ennen valtioiden rajojen syntymistä saamelaisilla oli mahdollisuus kulkea koko pohjoisen Skandinavian alueella, eikä valtioiden rajoilla juuri ollut merkitystä.



## 4. UUDISTUVA PARLAMENTARISMI SUOMESSA

Olen pyrkinyt tutkimuksellani osoittamaan, että puhe ylikansallisesta päätöksenteosta, josta voidaan käyttää myös nimitystä globaali päätöksenteko tai muodikkaasti globalisaatio, on todella muokannut parlamentaarista järjestelmää. Valtaa on siirtynyt kansalliselta parlamentilta ylikansallisille instituutioille ja regiimeille. Osa vallasta, jota kansallisvaltio on sisäisesti oman hallitustapansa puitteissa omannut, on myös kadonnut, kuten Raimo Väyrynen ja muut globalisaatio-teoreetikot ovat tulkinneet. Tästä osoituksena voidaan pitää analyysin osoittamaa ylikansallisen päätöksenteon poliittista esityslistaa ja julkista keskustelua muovaavaa voimaa. Vedän nämä päätelmät yhteen seuraavassa todeten niitä muutoksia, joita sekä suomalainen parlamentaarinen proseduuri että myös parlamentaarinen hallitustapa ovat kohdanneet. Selkeimmin nämä näkyvät politiikan esityslistan välittymisenä ylikansalliselta tasolta sekä parlamentaarisen hallinnon sääntöjen, Suomen hallitusmuodon, että myöhemmin perustuslain muuttumisena.

### 4.1 Globaalit instituutiot

Globaalit instituutiot kuten YK:n alainen *International Labour Organisation* (ILO) ovat poliittisessa asemassa, jossa niillä on mahdollisuus vaikuttaa valtioiden sisäisen politiikan esityslistaan sekä myös politiikan suuntaan. ILO:n tarkoitus on edistää kaikkien kansojen, naisten sekä miesten mahdollisuutta kohtuulliseen ja tuottavaan työhön, vapauden, yhtäläisyyden, turvallisuuden sekä ihmisarvon näkökulmasta (ILO 2008b). Alkuperäiskansasopimuksen eli ILO:n päätöslauselman nro.169 kannalta se on onnistunut nostamaan Suomessa keskusteluun saamelaiden kohtelun ja oikeudellisen aseman. Vaikka Suomi ei ole vielä ratifioinut kyseessä olevaa sopimusta on sopimuksen ratifioinnin esteiden poistamiseksi eduskunnassa ja eri hallituksissa tehty työ muokannut sekä Suomen suhtautumista saamelaiskysymykseen että jopa Suomen perustuslakia.

Eduskunnan käsitellessä kyseessä olevaa sopimusta, jota kutsutaan Suomessa ILO:n alkuperäiskansasopimukseksi, totesi Suomen hallitus, että se ei voi esittää sopimusta

ratifioitavaksi. Hallitus perusteli ratkaisuaan sillä, että voimassa oleva lainsäädäntö esti saamelaisien perinteisiin elinkeinoihin ja maanomistuskysymyksiin liittyvät toimenpiteet, joita ILO:n sopimuksen ratifioiminen olisi edellyttänyt. Hallitus antoi kuitenkin eduskunnalle antamassaan esityksessä ymmärtää, että sen kanta sopimuksen ratifioimiseen oli periaatteellisesti myönteinen, vaikka se päätöslauselmassaan tukeutuikin lainsäädäntötekniiseen argumenttiin.

Asia nousi uudelleen eduskunnan käsittelyyn, kun ratifioinnin esteitä lähdettiin purkamaan. Saamelaisille esitettiin kulttuuri-itsehallinnon myöntämistä, joka haluttiin kirjata silloiseen hallitusmuotoon. Perustuslain säätämisjärjestyksen takia asia venyi kaksien valtiopäivien käsiteltäväksi. Vuonna 1994 koolla olleille valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä ILO:n alkuperäiskansasopimuksen ratifioiminen oli esillä. Se näkyi asian käsittelyn yhteydessä pidetyissä puheissa sekä hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan mietinnössä (ks. HE 248/1994; PeVM 17/1994). Hallitus totesi tällöin, että sopimuksen ratifioinnin esteet eivät täysin poistu lainmuutoksen avulla. Perustuslakivaliokunta esitti ponnien tämän asian jatkotyöstämiseksi, jotta lainsäädännöllinen työ saadaan mahdollisimman nopeasti tehtyä. Käsitellyt asiat osoittavat, että ylikansallisella toimijalla on ollut vaikutus Suomen hallitustapaan, joka silloisen voimassa olleen lainsäädännön mukaan oli kirjattu Suomen valtiomuotoon.

Näillä perusteilla voidaan todeta, että saamelaisille myönnetty ja perustuslakiin kirjattu kulttuuri-itsehallinto oli seuraus ILO:n jäsenmaiden hyväksymästä päätöslauselmasta. Yhä vahvempi olisi toki tutkimuksen väite, jos valtio olisi sopimuksen ratifioinnin saanut päätökseen. Sopimuksen ratifioinnin taloudelliset esteet, kuten valtion suuri maanomistus kiistellyillä alueilla, luonnonvarat, joita kaivostoiminnanala ja metsäteollisuus alueelta havittelevat sekä paikallisen suomalaisväestön vastustus on ollut niin voimakasta, että hallitukset eivät asiaa vieneet päätökseen. Samanlaista painetta parlamentaarille hallitustavalle ja proseduureille saapuu myös muilta ylikansallisilta tahoilta, kuten myös Euroopan unionilta ja Maailman kauppajärjestö, WTO:lta. Eduskunta on tämän seurauksena muuttanut toimintatapojaan. Näin sen mahdollisuus vaikuttaa muualla tapahtuvaan päätöksentekoon on säilynyt. Tästä voidaan pitää osoituksena esimerkiksi suuren valiokunnan

asemaa Euroopan unionin päätettävissä olevien asioiden käsittelytahona, vaikka eduskunta ei sinällään vallaanjoollisesti eikä parlamentaarisen vastuun kannalta paikka, jossa näitä asioita on perinteisesti käsitelty. Tästä on kyse myös parhaillaan käynnissä olevassa perustuslain tarkistamisessa. Nykyinen vuonna 2000 voimaantullut perustuslaki ei huomio lainkaan Suomen Euroopan unionin jäsenyyttä. Korjaukset tämän osalta ovat tulossa.

## **4.2 Kansalaisuuden ja valtion merkityksen muuttuminen**

Kansalaisuuden käsite tarkasteltuna modernin ajan käsitteenä on niin ikään muuttunut. Sekä keskustelut saamelaisten alkuperäiskansastatuksesta että samaan aikaan eduskunnassa esillä ollut perusoikeusuudistus ovat osoitus siitä, että saamelaiskysymys on vaikuttanut suomalaiseen perusoikeusajatteluun. Saamelaisten ja romanivähemmistön rooli perusoikeusajattelussa Suomessa on ollut keskeinen. Perusoikeusajattelun muutos 1990-luvulla ei toki ollut kiinni yksistään saamelaiskansasta, mutta se antoi asian käsittelylle eduskunnassa Suomelle ominaisen leiman. Saamelaisuus nousi esimerkkinä perusoikeuksien soveltamisesta kaikkiin kansoihin merkittävään asemaan.

Tapani Turkka on käsitellyt perusoikeuksien liittämistä osaksi Suomen perustuslakia globaalien muutoksen näkökulmasta todeten, että Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien julistuksen vaikutus Suomen perustuslain perusoikeusajatteluun on ollut keskeinen. (Turkka, 2006.) Samalla tavalla ILO:n alkuperäiskansasopimus on ollut muokkaamassa Suomen hallitusmuotoa. Kun perusoikeuksia hallitusmuotoon kirjattaessa vahvistettiin, että saamelaisilla ja romaneilla on oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin, oli saamelaisille säädetty kulttuuri-itsehallinto tapa toteuttaa perusoikeuksiin saamelaisia koskevia säädöksiä. Muutokset perustuslakiin merkitsivät myös sitä, että valtio tunnusti saamelaiset kansaksi valtiossa, sen sijaan, että saamelaisia pyrittiin sulauttamaan pääväestöön, kuten aiemmin itsenäisyyden aikana. Valtio myönsi saamelaisille oikeuden harjoittaa omaa kulttuuriaan ja alkoi nopeasti säätää lainsäädäntöä, joka tuki saamelaisen kulttuurin säilymistä. Näin ollen voidaan todeta, että sekä YK:n että sen alaisen ILO:n alkuperäiskansojen asemaa korostavat linjaukset uivat suomalaiseen valtioon vähintäänkin tyydyttävällä tasolla. Paljon on kuitenkin Suomelta jäänyt

tekemättä, eikä saamelaisten kritiikki valtionhallintoa kohtaan ole lainkaan kohtuutonta. Saamelaiskysymys näkyy yhä eduskunnassa ja muussa valtionhallinnossa parhaiten vain juhlapuheiden kautta. Kaikki kansainväliset sopimukset saamelaisten aseman vakiinnuttamiseksi ja saamelaisten elinkeinojen ja kulttuurin säilyttämiseksi ovat jääneet Suomelta ratifioimatta.

Kansalaisuuden käsite itsessään on Suomessa muuttunut. Valtioon suomalaisten rinnalle on noussut saamelaiset ja jossain määrin myös romanit. Kuitenkin vaikutukset hallitusten ja hallinnon harjoittamassa vallankäytössä ovat jääneet pieniksi. Saamelaiskysymys on eduskunnassa yhä asialistalla, jota osoittavat lukuisat kirjalliset kysymykset ja toimenpideoitteet, joita kansanedustajat ovat hallituksille 2000-luvulla tehneet. Maa- ja metsätalouden harjoittama maankäyttö saamelaisten kotiseutualueella ovat etenkin Inarin Hannunkotavaaran metsähakkuuta koskevassa kiistassa nousseet sekä valtakunnantason uutiseksi että myös kansainvälisen yhteisön käsittelyyn saamelaisten porotalouden harjoittajien valitettua asiasta aina YK:n ihmisoikeuskomiteaan saakka. Komitea kehottikin valtiota lopettamaan hakkuut kiistellyllä alueella, mikä nousi esille myös eduskunnassa kansanedustaja Anni Sinnemäen tehdessä asiasta kirjallisen kysymyksen hallitukselle. Maa- ja metsätalousministeri Sirkka-Liisa Anttila toteaa vastauksessaan kysymykseen, että taloudellisten etujen ollessa kyseessä täytyy pyrkiä tekemään kompromisseja. ILO:n alkuperäiskansasopimuksen ratifioinnin Anttila ei katso liittyvän esillä olevaan kiistaan ja toteaa sen asian olevan valmisteilla (KK 231/2007.) ILO:n alkuperäiskansasopimuksen näkökulmasta alkuperäiskansoille tulisi palauttaa oikeus maanomistukseen alueilla, joita he ovat alkuperäisenä väestönä asuttaneet tai vähintäänkin heille tulee varmistaa oikeus päätöksentekoon alueella olevista luonnonvaroista ja he ovat oikeutettu korvaukseen, jos näitä luonnonvaroja hyödynnetään (ILO 1989).

Tästä näkökulmasta tulkittuna saamelaisten asemasta ja oikeuksista käydyt keskustelut eduskunnassa eivät ole varmistaneet ILO:n ja YK:n alkuperäiskansoja koskevien julistusten ja sopimusten vaatimaa turvaa kansalaisina ja kansoina. Kiistat aiheesta eduskunnassa ja etenkin saamelaisten kotiseutualueella jatkuvat edelleen. Kansalaisuuden ja valtion sisältämät merkitysrakenteet ovat kuitenkin muuttuneet tavalla, joita myös James Tully ja David Held

kuvaavat tutkimuksessaan. Modernin kansallisvaltion käsite Suomessa on murtunut ja nyttemmin on kuvaavampaa puhua monimuotoisesta tai monikulttuurisesta valtiosta yhtäläisyyden ja ykseyden sijaan.

### **4.3 Muuttuva perustuslaki**

Muutokset perustuslaissa kuvaavat muuttuneita käytäntöjä. Aiemmin Suomessa perustuslaiksi kutsutut säädökset muodostuivat valtiosäännöstä ja hallitusmuodosta. Vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki kuitenkin nimettiin globaalin käytännön mukaan perustuslaiksi. Muutokset kuvasivat myös ajattelun muutoksia. Näitä lisäyksiä tehtiin perustuslakiin jo ennen vuoden 1999 hyväksyttyä muutosta. Perusoikeusajattelun mukanaan tuoma lisäys saamelaiskansan oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin sekä lisäys hallitusmuotoon, joka muodosti saamelaisille kulttuuri-itsehallinnon ja muutti saamelaisvaltuuskunnan vaaleilla valittavaksi saamelaiskäräjiksi, on osoitus aikaansa mukautuvasta parlamentarismista. Saamelaiskäräjien asema vahvistettiin osaksi suomalaista parlamentaarista järjestelmää aina hallitusmuotoon saakka. Suomalaiseen parlamentaariseen hallitustapaan lisättiin saamelaisille oma edustuksellinen päätöksentekoa ja lainsäädäntöä valmisteleva elin, jota myös eduskunnan on kuultava saamelaisia koskevassa päätöksenteossa. Saamelaisen kieltä ja kulttuuria, pois lukien perinteisen elinkeinot, koskevissa asioissa saamelaiskäräjillä on jopa itsehallinnollinen asema valtiossa. Kansallisen yhtenäisyyden symbolista parlamentista tuli monimuotoisen kansan edustaja. Tosin omaa kansanedustajapaikkaa saamelaiset eivät ole saaneet, vaikka tätäkin on eduskunnassa esitetty. Heitä koskeva päätöksenteko on rakennettu täysin saamelaiskäräjien kautta toimivaan edustuksellisuuteen.

Tämä muutos perustuslakiin syntyi globaalin perusoikeusajattelun seurauksena. YK:n sekä ILO:n tavoitteena oli vahvistaa alkuperäisten heimokansojen itsetuntemusta ja asemaa luomalla alkuperäiskansakäsite. Kansainväliset ponnistelut asian puolesta ovat olleet tehokkaita, kuten asian päätyminen Suomen perustuslakiin osoittaa. Tulevassa perustuslain uudistuksessa, joka on eduskunnassa valmisteilla, Suomen perustuslakia muutetaan jälleen vastaamaan aikansa tarpeita. Perustuslain tulisi ottaa entistä enemmän kantaa siihen, miten esimerkiksi Euroopan Unionissa tehdyt päätökset käsitellään Suomessa ja miten ne

sisällytetään suomalaiseen lainsäädäntöön. Tässä mielessä voidaan todeta Suomen suvereniteetin muuttuneen. Ehkä suvereniteetin käsite on myös kielenkäytössä muuttunut. Alkuperäisen vuoden 1919 perustuslain sisältämä täysvaltaisuuden ja jakamattoman suvereniteetin henki ei enää vastaa nykyistä perustuslakia, vaikka vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain mukaan Suomen valtiolla on yhä yksinoikeus lainsäädäntöön rajojensa sisällä (vrt. Suomen hallitusmuoto 1919, Suomen perustuslaki 1999). Tällainen suvereeni valta lainsäädäntöön ei kuitenkaan vastaa tilannetta, jossa valtio voi joutua vastaamaan lainsäädäntönsä ristiriitaisuudesta suhteessa Euroopan unionin direktiiveihin Euroopan yhteisön tuomioistuimissa. Tässä mielessä valtaa on siirtynyt Euroopan unionille.

#### **4.4 Parlamentaarisen puheen tyyli eduskunnassa**

Vaikka usein Suomen eduskuntaa kritisoidaan tyhjästä istuntosalista ja vähäisestä keskustelusta osoittaa tarkasteltu aineisto, että eduskunnassa käydään paikoin vilkastakin keskustelua. Keskustelun vilkkaus kuitenkin riippuu käsiteltävän asian aiheesta sekä erityisesti käsittelyn vaiheesta. Esimerkiksi saamelaisen kulttuuri-itsehallinnosta päätettäessä vuonna 1995, kun eduskunta sai käsittelyyn edellisiltä valtiopäiviltä lepäämään jääneen lakiesityksen, pitivät kansanedustajat asian lähetekeskustelussa puheita lähes tyhjälle istuntosalille. Mutta toisessa käsittelyssä istuntosalissa oli jo huomattavasti enemmän edustajia paikalla. Tähän varmasti vaikutti osaltaan istuntoa seuraamaan saapunut yleisö, joka oli tullut Pohjois-Suomesta saakka seuraamaan lakiesityksen käsittelyä ja osoittamaan mielipidettään käsiteltävässä asiassa.

Myös Suomen eduskunnassa harjoitetaan puolesta ja vastaan puhumista parlamentaarisen puheen ihanteen mukaisesti. Tätä edesauttaa käytäntö, jossa edellisen kansanedustajan argumenttiin voi vastata lyhyellä vastauspuheenvuorolla, joita puhemies jakaa. Kansanedustajan nopeudesta riippuu, ehtiikö hän pyytämään vastauspuheenvuoroa ennen, kuin seuraava etukäteen pyydetty puheenvuoro alkaa. Käytetyissä puheenvuoroissa näkyy usein, että niitä on valmisteltu ennen istuntoa. Tästä on osoituksena se, että puheissa tulee esille usein perehtyneisyys käytävään keskusteluun, josta osoituksena voidaan pitää muusta julkisesta keskustelusta, kuten tiedeyhteisön tulkinnoista, puheeseen välittyviä teemoja.

Aineistosta nousevat kolme tyypillistä argumentointitapaa saamelaiskysymyksessä osoittavat, että julkinen deliberaatio välittyy eduskunnan istuntosaliin sekä tiedeyhteisöltä että suurelta yleisöltä. Kansanedustajat myös hakevat kiistanalaisiin kysymyksiin mielipiteitä omilta äänestäjiltään ja äänestysalueilta tai ainakin tulkitsevat, minkälaiset argumentit omassa vaalipiirissä miellyttävät äänestäjiä. Ainoastaan miellyttämisestä ei kuitenkaan tarkastellun aineiston näkökulmasta ole kyse, koska moni kansanedustaja oli valmistautunut asioiden käsittelyyn käymällä keskustelutilaisuuksissa omassa vaalipiirissään sekä keskustelemalla oman vaalipiirinsä kunnallispoliitikkojen kanssa näkemyksistä esillä olevaan asiaan.

Kansalaisuuden ja valtion tulkintakehyksestä tarkasteltuna voidaan todeta kansanedustajien yhä edustavan sekä yhtä ja yhtenäistä kansaa että useammasta kansasta muodostuvaa valtiota puhujasta riippuen. Oikeudellistumisen teemat näkyvät eduskunnassa käytetyssä argumentaatiossa tietoisuutena kansainvälisistä riippuvuuksista. Argumentaatiossa on tyypillistä vedota velvoitteeseen, joka on asetettu valtiolle ylikansallisella tasolla. Oikeudellistuminen näkyy myös asiantuntijavallan lisääntymisenä, mikä on näkemys, jonka myös James Tully on tuonut esille tutkimuksessaan (ks. Tully 2002). Demokratiavaje ei niinkään ole eduskunnassa käytettyjen argumenttien näkökulmasta globalisaation ilmentymä, vaan pikemminkin asiantuntijavallan ja lakien valmistelutyöhön liittyvä näkökanta. Sen sijaan, että eduskunnassa kritisoidaisiin tapaa, jolla ylikansallista normistoa valuu Suomeen rajojen ulkopuolelta, nähdään lakien virkamiesvalmistelu yksipuolisena eivätkä edes kansanedustajat puheidensa mukaan kykene tai osaa vaikuttaa valmistelutyöhön. Se kuinka paljon tästä on vain tilanteeseen sopivaa retoriikkaa, ei selviä tämän tutkimuksen aiheeseen valitulla tarkastelutavalla.

## **4.5 Lopuksi**

On syytä tunnustaa tutkimuksen rajoitteet. Metodien valinnassa tutkimukseen on tietoisesti valittu tarkastelutapa, joka muodostaa yhden tulkinnan tarkastelluista teksteistä. Mutta kuten metodia esitellessä todettiin, on tulkintakehyksillä rajoitteensa ja seuraaville asiaa tarkasteleville jää teksteistä varaa vaihtoehtoisille tulkinnoille. Tarkastelematta jäi muun muassa merkillepantava seikka, että vaikka hallitus esityksessään vuonna 1990 totesi

tahtotilan ILO:n alkuperäiskansasopimuksen ratifiointille jätti se kuitenkin eduskunnalle esityksen, että sopimusta ei ratifioitaisi (ks. HE 306/1990). Minkälainen poliittinen asetelma oli tämän ratkaisun taustalla? Samankaltainen tilanne toistuu vuonna 1994, jolloin hallituksen esityksen perusteluista voidaan lukea tahtotila sisällyttää saamelaisten kulttuuri-itsehallinto ylettymään myös perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen (ks. HE 248/1994). Lopulta eduskuntakäsittelyissä puhujat kuitenkin yksi toisensa perään vakuuttivat, että lailla ei pyritä muokkaamaan oikeuksia poronhoitoon saamelaisten kotiseutualueella. Valittu tutkimusmenetelmä ei tue näiden poliittisten asetelmien tarkastelua. Se kuitenkin tuo esille viitteitä politiikan kulisseissa tapahtuneesta vaikuttamisesta. Näidenkin kysymysten tarkastelu voisi antaa mahdollisuuden uusille tulkinnoille poliittisesta prosessista, joka saamelaisten oikeuksien parantamiseksi on ollut käynnissä.



## 5. AINEISTO

Eduskunnan pöytäkirjat:

PTK 176/1990 vp. 5.2.1991.

PTK 102/1994 vp. 25.10.1994.

PTK 192/1994 vp. 3.2.1995.

PTK 197/1994 vp. 9.2.1995.

PTK 6/1995 vp. 19.4.1995.

PTK 36/1995 vp. 13.6.1995.

PTK 43/1995 vp. 16.6.1995.

HE 306/1990 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuonna 1989 pidetyn 76.Kansainvälisen työkonferenssin hyväksymän itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen johdosta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 248/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle saamelaiden kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön.

HE 54/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maaseutuelinkeinolain, porotalouslain, luontaiselinkeinolain ja kolttolain muuttamisesta.

HE 103/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta.

HE 234/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi saamelaiskäräjistä annetun lain muuttamisesta.

Helsingin Sanomat. 9.2.2008. Työryhmä alkaa miettiä perustuslain uudistamista. Kotimaa A8.

ILO. 1989. Convention (No. 169) concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries. saatavana www-dokumenttina:

<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/62.htm>. Luettu 17.2.2008. Geneve: Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusvaltuutetun toimisto.

ILO. 2008a. International Labour Organisation. Indigenous and Tribal Peoples. Standards and supervision. Saatavana html-dokumenttina:

<http://www.ilo.org/public/english/indigenous/standard/index.htm>. Luettu 17.2.2008. Geneve: International Labour Organisation.

ILO. 2008b <http://www.ilo.org>. Luettu 17.4.2008.

Eduskunnan työjärjestys 1999. Saatavana html-dokumenttina

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000040>

Eduskunta 2007. Valtioapäiväasiat. Asia- ja asiakirjahaku. saatavana html-dokumenttina:

[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/vexhaku.sh?lyh=""?kieli=su](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/vexhaku.sh?lyh=). luettu 29.10.2007.

KK 177/1996 vp. Kirjallinen kysymys Hallituksen kannasta YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistusluonnokseen.

KK 261/2000 vp. Maahan, veteen ja luonnonvaroihin kohdistuvien oikeuksien selvittäminen Lapissa.

KK 231/2007 vp. 28.6.2007. Metsähallituksen hakkuut Inarin Hannunkotavaarassa.

Luhtanen, Leena. 2005. Ministeri Luhtanen Pohjoismaisen saamelaisopimuksen

luovutustilaisuudessa 16.11.2005. Saatavana html-dokumenttina:

<http://www.om.fi/Oikeapalsta/Haku/1145624631563>. Helsinki: Oikeusministeriö

Oikeusministeriö. 2008. Oikeusministeriön www-sivut. Saatavana html-dokumenttina:

[www.om.fi](http://www.om.fi). luettu 24.2.2008. Helsinki: Oikeusministeriö.

Perustuslakivaliokunnan mietinnöt

PeVM 12/1990 vp.

PeVM 17/1994 vp. 2.2.1995

Suomen hallitusmuoto. 1919. Saatavana html-dokumenttina:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1919/19190094001> Helsinki: Oikeusministeriö

Suomen perustuslaki. 1999. Saatavana html-dokumenttina:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> Helsinki: Oikeusministeriö

Vahtola, Jouko. 2006. Yhteenveto Lapinmaan maa- ja metsätalouden tutkimuksesta 2003–2006. teoksessa:

Vahtola, Jouko. Enbuske, Matti. Hiltunen, Matti. Nahkiaisola, Tarja. & Joonas Juha. 2006.

Lapinmaan maa- ja metsätalouden Yhteenveto ja tiivistelmä Lapinmaan maa- ja metsätalouden -tutkimuksesta.

Oikeusministeriön julkaisuja 2006:8. Helsinki: Oikeusministeriö.

YK. 2007. United Nations adopts Declaration on Rights of Indigenous Peoples. Saatavana

html-dokumenttina:

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=23794&Cr=indigenous&Cr1=>. Luettu

24.2.2008. New York: Yhdistyneet kansakunnat YK.

## 6. LÄHTEET

Beck, Ulrich. 1992. Risk Society. Towards a new modernity. London: Sage

Castells, Manuel. 2001. The internet galaxy. Reflections on the internet, business, and society. Oxford: University Press.

Habermas, Jürgen. 1997. Between facts and norms. Contribution to a discourse theory of law and democracy. Cambridge: Polity Press

Held, David. 1995. Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance. Cambridge: Polity Press

Held, David. & McGrew, Anthony. 2005. Globalisaatio. Puolesta ja vastaan. Tampere: Vastapaino.

Jokinen, Arja. Juhila, Kirsi. & Suoninen, Eero. 1994. Diskurssiivinen maailma: teoreettiset lähtökohdat ja analyttiset käsitteet. Teoksessa: Jokinen, Arja. Juhila, Kirsi. & Suoninen, Eero. 1994. Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino

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

Korpijaakko-Labba, Kaisa. 1994. Katsaus saamelaisten maanomistusoloihin. Teoksessa: Kulonen, Ulla-Maija. Pietikäinen, Juha. & Seurujärvi-Kari, Irja. 1994. Johdatus saamentutkimukseen. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.

Nousiainen, 1998. Suomen poliittinen järjestelmä. Juva: WSOY

Nousiainen, Jaakko. 2006. Suomalainen parlamentarismi. Teoksessa: Jyränki, Antero & Nousiainen, Jaakko 2006. Eduskunnan muuttuva asema. Helsinki: Edita

Palonen, Kari. 2005. Eduskunnasta puhekunnaksi? Parlamentarismi retorisena politiikkana. *Politiikka* vol 47:2 s. 142 -148.

Raevaara, Eeva. 2005 Tasa-arvo ja muutoksen rajat. Sukupuolten tasa-arvo poliittisena ongelmana Ranskan parité- ja Suomen kiintiökeskusteluissa. Helsinki: Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, Sosiaali- ja Terveysministeriö.

RONK 2007. Romaniasiain neuvottelukunta saatavana html-dokumenttina: <http://www.romani.fi/Resource.phx/stm/romani/index.htx>. Helsinki: Sosiaali- ja Terveysministeriö.

Seurujärvi-Kari, Irja. 1994. Saamelaiset alkuperäiskansojen yhteisössä. Teoksessa: Kulonen, Ulla-Maija, Pietikäinen, Juha. & Seurujärvi-Kari, Irja. 1994. Johdatus saamentutkimukseen. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.

Scholte, Jan. Aart. 2000. Globalization. A critical introduction. New York: St Martin's Press.

Shapiro, Ian. 1999. Enough of Deliberation. Politics is about Interests and Power. Teoksessa Macedo, Stephen. 1999. Deliberative Politics. Essays o Democracy and Disagreement. New York: Oxford University Press.

Skinner, Quentin. 1978. The foundations of modern political thought. Volume Two: The Age of Reformation. Cambridge: University Press

Skinner, Quentin. 1989. Language of political change. Teoksessa: Ball, Terrence. Farr, James & Hanson, L. Russel. 1989. Political innovation and conceptual change. Cambridge: University Press.

Steiner, Jürg. Bächtiger, Andre. Spörndli, Markus. Steebnbergen, Marco R. 2004. *Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary Discourse*. Cambridge: University Press

Tully, James. 1995. *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an age of diversity*. Cambridge: University Press

Tully, James. 2002. The Unfreedom of the Moderns in Comparison to Their Ideals of Constitutional Democracy. *The Modern Law Review*, Vol 65, 204 - 228

Turkka, Tapani. 2005. Suomen perustuslaki ja Locken oppi. *Politiikka* vol 47:2 s.155 - 163.

Turkka, Tapani. 2006. *Nykymuotoinen parlamentarismi*. Luentosarja Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. Jyväskylän yliopisto. Syksy 2006.

Väyrynen, Raimo. 1998. *Globalisaatio. Uhka vai mahdollisuus?* Jyväskylä: Atena

Wetherell, Margareth. & Potter, Jonathan. 1992. *Mapping the Language of Racism. Discourse and the legitimation of exploitation*. London: Harvester Wheatsheaf.