

**This is an electronic reprint of the original article.
This reprint *may differ* from the original in pagination and typographic detail.**

Author(s): Pekonen, Onni

Title: Lectio praecursoria : Debating ‘the ABCs of Parliamentary Life’: The Learning of Parliamentary Rules and Practices in the Late Nineteenth-Century Finnish Diet and the Early Eduskunta”

Year: 2015

Version:

Please cite the original version:

Pekonen, O. (2015). Lectio praecursoria : Debating ‘the ABCs of Parliamentary Life’: The Learning of Parliamentary Rules and Practices in the Late Nineteenth-Century Finnish Diet and the Early Eduskunta”. Ennen ja nyt : historian tietosanomat, 08.01.2015. <http://www.ennenjanyt.net/2015/01/onni-pekonen-debating-the-abcs-of-parliamentary-life-the-learning-of-parliamentary-rules-and-practices-in-the-late-nineteenth-century-finnish-diet-and-the-early-eduskunta-lectio-praecursoria-4/>

All material supplied via JYX is protected by copyright and other intellectual property rights, and duplication or sale of all or part of any of the repository collections is not permitted, except that material may be duplicated by you for your research use or educational purposes in electronic or print form. You must obtain permission for any other use. Electronic or print copies may not be offered, whether for sale or otherwise to anyone who is not an authorised user.

Onni Pekonen: Debating "the ABCs of Parliamentary Life": The Learning of Parliamentary Rules and Practices in the Late Nineteenth-Century Finnish Diet and the Early Eduskunta. Lectio praecursoria 4.10.2014

YTM Onni Pekosen valtio-opin väitöskirja "Debating 'the ABCs of Parliamentary Life': The Learning of Parliamentary Rules and Practices in the Late Nineteenth-Century Finnish Diet and the Early Eduskunta" tarkastettiin 4.10.2014 Jyväskylän yliopistossa. Vastaväittäjänä oli professori Henk te Velde (University of Leiden) ja kustoksena professori Kari Palonen (Jyväskylän yliopisto). Väitöskirja on luettavissa osoitteessa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-5843-5>.

Väitöstutkimukseni otsikko on suomeksi "Kiistat 'parlamentaarisen elämän aakkosista': parlamentaaristen sääntöjen ja käytäntöjen opettelu Suomen säätyvaltiopäivillä ja varhaisessa eduskunnassa". Tutkimuksen keskeisenä tutkimusongelmana on parlamentarismien omaksuminen Suomessa. Väitöstutkimukseni tuo uuden näkökulman suomalaisen parlamentarismien historiaan tarkastelemalla säätyvaltiopäivien ja eduskunnan menettelytavoista käytyjä kiistoja 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa.

Väitöstutkimukseni nostaa esiin parlamentarismien unohdetun historian Suomessa ja tarjoaa vähälle huomiolle jääneen näkökulman eduskuntatyön tarkasteluun. Parlamentarismi ja parlamentaarinen toiminta on ymmärretty niin eduskuntaa koskevassa tutkimuksessa kuin julkisessa keskustelussakin parlamentaarisen hallitusjärjestelmän kautta. Parlamentin tehtävinä on korostettu hallitusohjelman sekä toisaalta vaaleissa muodostetun "kansan tahdon" toteuttamista. Nämä tekijät on nähty keskeisinä kriteereinä arvioitaessa eduskunnan työtä ja sen onnistumista. Samalla on kiinnitetty vain vähän huomiota eduskunnassa tapahtuvaan asioiden harkintaan ja puntarointiin sekä erityisesti parlamentaarisiin menettelytapoihin, jotka määrittävät sitä miten kysymyksiä parlamentissa käsitellään ja miten niistä kiistellään. Väitöstutkimukseni tarttuu tähän puutteeseen hyödyntäen kansainvälisten parlamenttikeskusteluiden ja -kirjallisuuden tarjoamia näkökulmia.

Suomi, joka oli ollut osa Ruotsia, siirrettiin osaksi Venäjän keisarikuntaa vuonna 1809. Samana vuonna järjestettiin keisari Aleksanteri I:n koolle kutsumana valtiopäivät Porvoossa. Tämän jälkeen Suomen suuriruhtinaskunnan säätyvaltiopäivät kokoontuivat seuraavan kerran vasta yli viidenkymmenen vuoden tauon jälkeen 15. syyskuuta 1863. Tästä alkaen säätyvaltiopäiviä

järjestettiin pääasiassa viiden ja kolmen vuoden välein aina vuoden 1906 eduskuntauudistukseen asti. Eduskuntauudistuksen jälkeen valtiopäivät kokoontuivat vuosittain vuoteen 1914 asti.

Kyseistä aikakautta käsitellyt tutkimus on korostanut suomalaisen parlamentarismien olleen heikkoa tai olematonta. Tämä pitää pääosin paikkansa, jos parlamentaarista toimintaa ja parlamentarismia lähestytään hallitusjärjestelmän näkökulmasta. Suomen niin sanottu ”kotimainen hallitus”, eli Keisarillinen Suomen Senaatti, ei ollut vastuussa säädyille eikä eduskunnalle vaan yksin Venäjän keisarille. Säädyillä oli hyvin rajalliset mahdollisuudet valvoa senaatin työtä ja vaikuttaa sen toimintaan. Keisari pystyi estämään minkä tahansa valtiopäiväpäätöksen vahvistamisen. Lisäksi hänellä oli oikeus päättää valtiopäivien hajottamisesta.

Aikakauden suomalaista parlamentaarista elämää ja sen kehittämistä käsitelleiden keskustelujen tarkempi analyysi nostaa esiin kuitenkin myös toisenlaisen tarinan, jota kutsun tutkimuksessani suomalaisen parlamentarismien unohdetuksi historiaksi. Säätyvaltiopäivillä ja varhaisessa eduskunnassa, parlamentaarisen hallitusjärjestelmän ollessa monessa mielessä tavoittamattomissa, parlamentaarinen toiminta ymmärrettiin menettelytapojen kautta. Se ymmärrettiin tietynlaisena tapana puhua, keskustella, harkita ja tehdä päätöksiä. Suomalaisten keskustelujen ja niiden kansainvälisten yhteyksien analyysin perusteella käy ilmeiseksi, että tämä myöhemmin unohdettu näkökulma oli läsnä myös ulkomaiden parlamenttikeskusteluissa ja myös maissa, joissa parlamentaariseen hallitusjärjestelmään oli jo siirrytty.

Kiinnostavaa kyllä, tähänastinen eduskuntatutkimus ei ole arvioinut eduskunnan menettelytapoja osana parlamenteista käytyjä kansainvälisiä keskusteluja. Toisin sanoen, eduskunnan menettelytapoja ei ole tarkasteltu osana kansainvälistä parlamentaarista kulttuuria ja sen historiaa. Tässä suhteessa väitöstutkimukseni ottaa etäisyyttä kansalliseen historiankirjoitukseen ja pyrkii purkamaan sen rakentamia tulkintoja. Käytän tutkimuksessani aikakauden parlamenteja koskevaa kansainvälistä kirjallisuutta välineenä avaamaan suomalaisia menettelytapadebatteja. Parlamenteja ja parlamentaarisia menettelytapoja koskevalla ulkomaisella kirjallisuudella on tutkimuksessani kahdenlainen tehtävä. Ensinnäkin tietyissä tapauksissa tämä kirjallisuus toimi suorana mallina ja inspiraation lähteenä suomalaisille keskustelijoille. Toiseksi käytän ulkomaista kirjallisuutta tutkimuksessani metodologisena välineenä avaamaan ja teoretisoimaan suomalaisia keskusteluja laajemmassa kansainvälisessä kontekstissa. Käsittelemäni menettelytapadebatit koskevat edustajien puheoikeutta, mandaattia, parlamentaarisen debatin sääntöjä, kysymysten käsittelytapaa ja järjestystä sekä parlamenttipöytäkirjoista ja -julkisuudesta käytyjä keskusteluja.

Aiempi eduskuntaa koskeva tutkimus on korostanut, että suomalaiset menettelytavat omaksuttiin enemmän tai vähemmän mekaanisesti ruotsalaisesta valtiopäiväperinteestä. Suomalaisista menettelytavoista käytyjen kiistojen tarkempi analyysi kuitenkin osoittaa, että suomalaisia menettelytapoja muotoiltiin hyödyntäen laajasti eri maiden esimerkkejä ja keskusteluja.

Väitöstutkimuksessa tekemäni uuden tulkinnan ovat osin mahdollistaneet hiljattain digitoidut ja aiemmin järjestelmällisesti tutkimattomat sanomalehtiaineistot. Sanomalehtien hyödyntäminen parlamenttiaineistojen rinnalla on antanut minulle mahdollisuuden tehdä aiempaa tasapainoisemman ja kokonaisvaltaisemman analyysin suomalaisista menettelytapadebateista. Sanomalehtiaineistojen analyysi paljastaa, että aiemmin tutkitut valtiopäiväjärjestyksistä virallisissa reformikomiteoissa ja valtiopäivillä käydyt keskustelut olivat vain pieni osa laajempaa parlamentaarisen elämän kehittämistä käytyä keskustelua Suomessa.

Sanomalehtiaineistot osoittavat, kuinka keskeinen rooli parlamentaarille menettelytavoille, niiden teknisille yksityiskohdille ja ulkomaisille esimerkeille annettiin varhaisissa suomalaisissa keskusteluissa. Jo 1800-luvun loppupuolen Suomen vanhanaikaiset nelisäätyjakoon perustuvat valtiopäivät ymmärrettiin ja kuvattiin osana kansainvälistä ”parlamentarismia”, ”parlamentaarista elämää” ja ”parlamentaarista historiaa”. Perusteena näille arvioille nähtiin nimenomaan valtiopäivien menettelytavat ja niiden kehittäminen. Ulkomaisten menettelytapojen opettelua ja niiden soveltamista suomalaisissa keskusteluissa kuvattiin ilmauksin kuten ”parlamentaarinen oppiminen”, ”parlamentaarisen elämän aakkoset” ja ”parlamentaarisen työn perusteet”. Edustusjärjestelmäreformin ollessa kaukainen haave menettelytavat tarjosivat suomalaisille toimijoille mahdollisuuden kehittää valtiopäiviä kohti ulkomaisia parlamenttiesikuvia ja standardeja samalla vanhakantaisen säätyedustusjärjestelmän muodot säilyttäen. Suomi pystyi hyötymään roolistaan myöhästyjänä kansainvälisessä kehityksessä ja käymään vertailua eri maiden kokemusten ja käytäntöjen pohjalta.

Sanomalehdillä oli suomalaisessa parlamentaarisessa oppimisprosessissa keskeinen rooli. Suomalaiset toimijat käyttivät sanomalehtiä välineinä ulkomaisten menettelytapojen tutkimiseen sekä areenana suomalaisista menettelytavoista käydyille kiistoille. Julkaisemalla ulkomaisten parlamenttien menettelytapoihin keskittyneitä erikoisartikkeleita sekä kääntämällä niiden debatteja suomeksi ja ruotsiksi suomalaiset toimijat pystyivät paikkaamaan ulkomaisen parlamentteja koskevan kirjallisuuden heikkoa saatavuutta Suomessa. Kirjallisuuden heikko saatavuus oli seurausta paitsi Suomen perifeerisestä sijainnista myös venäläisestä sensuurista. Sanomalehdistö tarjosi mahdollisuuden kiertää venäläistä sensuuria. Sanomalehdistössä suomalaista tilannetta

käsiteltiin epäsuorasti ulkomaisten esimerkkien kautta tuomalla suomalaisiin debatteihin ideoita, argumentteja ja käsitteitä. Sanomalehtien välityksellä suomalaiset poliittiset ryhmät reagoivat nopeastikin ulkomaisiin keskusteluihin.

Väitöstutkimukseni on poliittinen luenta suomalaisista menettelytapadebateista, joiden tutkimus on aiemmin jäänyt pitkälti lakitieteilijöiden ja historiantutkijoiden vastuulle. Menettelytapadebattien analyysi osoittaa, että Suomessa ei ollut yhtä yhtenäistä parlamentaarista oppimisprosessia vaan menettelytapoihin liittyvät kiistat nostivat esiin erilaisia näkemyksiä parlamentin luonteesta ja tehtävistä, mikä näkyi myös ulkomaisten esimerkkien valikoivana käyttönä. Kiistojen kohteina olleet hyvinkin yksityiskohtaiset menettelytavat liittyivät läheisesti paitsi päivänpoliittisiin kiistakysymyksiin myös syvempiin ideologisiin näkemyksiin politiikan roolista, luonteesta ja mahdollisuuksista.

Aikakauden poliittisista ryhmistä tutkimukseni nostaa esiin erityisesti fennomaanit sekä Helsingfors Dagblad -sanomalehden ympärille ryhmittyneet ruotsinkieliset liberaalit, jotka asettuivat vastakkain säätyvaltiopäivien menettelytapadebateissa 1860-luvulta 1880-luvun alkupuolelle. Näistä nimenomaan dagbladisteilla oli keskeinen rooli parlamentaaristen menettelytapojen ja käsitteistön tuomisessa suomalaiseen keskusteluun. He korostivat parlamentaarisen toiminnan menettelytapoihin liittyvää aspektia, kun taas hallitusjärjestelmänäkökulmaa painottaneet fennomaanit eivät vedonneet yhtä painokkaasti ulkomaisiin esimerkkeihin eivätkä korostaneet Suomen säätyvaltiopäiviä parlamenttina ulkomaisten esimerkkien rinnalla.

Dagbladistien ja fennomaanien väliset kiistat menettelytavoista nostavat esiin kaksi keskenään hyvin erilaista näkemystä deliberoivan edustuselimen tehtävistä ja toiminnan päämääristä. Dagbladistit perustivat näkemyksensä parlamentista debattikäsitykselleen, joka perustui brittiparlamentin ihailuun sekä kirjoittajien kuten John Stuart Millin ajattelun soveltamiseen. Dagbladistit korostivat poliittisiin kysymyksiin liittyvää perspektivismiä. Heidän mukaansa parlamentissa kysymysten ratkaisemista ei tullut eikä voinut perustaa ylihistoriallisiin rationaalisiin periaatteisiin tai näkökulmien yleiseen hyväksyttävyyteen. Päätökset olivat perusteltavissa, hyväksyttävissä ja legitimoitavissa vain monipuolisen ja avoimen puolesta ja vastaan käydyin debatin jälkeen. Dagbladistien mukaan valtiopäivätoiminnan painopiste tuli siirtää valiokuntaneuvotteluista täysistunnoissa tapahtuvaan väittelyyn, jossa eri osapuolten argumentteja ja näkemyksiä rohkaistiin avoimeen yhteentörmäykseen ja testiin toistensa kanssa. Dagbladistit painottivat, että yhdelläkään ryhmällä ei voinut olla ”monopolia totuuteen” vaan parlamentissa vaihtoehtojen paremmuus ratkaistiin debatin jälkeen ääntenenemmistöllä.

Dagbladistien poliittisia kiistoja ja debattia korostava näkökulma sai vastaansa Yrjö Koskisen johtamat ja J. V. Snellmanin inspiroimat fennomaanit. Fennomaanit painottivat poliittisissa kysymyksissä ”parhaan vaihtoehdon” olemassaoloa ja näkivät valtiopäivillä valiokunnissa tapahtuvan neuvottelun ja yhteensovittamisen parhaana välineenä kansallisen intressin tai kansan suomenkielisen enemmistön edun tavoittamisessa. Fennomaanit korostivat dagbladistien debattimallia vastaan konsensukseen perustuvaa valiokuntamenettelyä, jossa säätyjen usein keskenään erilaisista ja erimielisistä päätöksistä pyrittiin etsimään yksimielisyyttä.

Tämä Fennomaanien parlamentaarista hallitusjärjestelmää ja konsensusta korostava näkökulma on jäänyt määrittäväksi suomalaisessa parlamenttikäytännössä ja tutkimuksessa, kun taas varhaisilla säätyvaltiopäivillä merkittävässä roolissa olleiden dagbladistien debatti- ja menettelytapakorostus jäi pääasiassa vain jaksoksi eduskunnan esihistoriassa. 1900-luvun alussa työväenliikkeen vahvistuminen ja yleinen äänioikeus nostivat sosiaalidemokraatit vahvaan asemaan eduskunnassa. SDP:n parlamenttikäsitys korosti hallitusjärjestelmän näkökulmaa ja painotti eduskuntaa lakia säätävänä ja päätöksiä tekevänä elimenä. Työväenliikkeen pettymys eduskunnan kyvyttömyyteen toteuttaa tärkeitä yhteiskunnallisia reformeja johti parlamentaarisen debatin ja menettelyn väheksyntään ja tuki näin myös fennomaanien ajaman, tässä suhteessa samankaltaisen parlamentarismitulkinna vahvistumista.

Vaikka tutkimusaineistoni ovat historiallisia, ne tarjoavat teoreettisia välineitä ja yhä relevantteja näkökulmia nykykeskusteluiden ymmärtämiseen sekä suomalaisen parlamentarismen kehittämiseen. Väitöstutkimukseni on paitsi historiallinen analyysi, se on myös deliberoivan parlamentin ja parlamentaarisen menettelyn puolustuspuhe. Koen menettelytapoihin liittyvän unohdetun historian näkyväksi tekemisen tärkeäksi suomalaisen parlamentaarisen ja poliittisen keskustelukulttuurin elävöittämiseksi.

Miksi menettelytapoihin liittyvä näkökulma sitten pitäisi nostaa esiin, voisi kysyä. Eikö parlamentarismen hahmottaminen menettelytapojen kautta ollut vain välivaihe ja korvike sille, ettei parlamentaarista järjestelmää saatu aikaiseksi? Eikö tuon ajan parlamentti ollut vain epädemokraattinen keskustelukerho, jolla ei ollut mitään vaikutusta maan hallitukseen ja jätti tälläkin tavoin kansan enemmistön tahdon toteuttamatta?

On huomautettava, etten tarkoita menettelytapojen korostamisella paluuta menneiden aikojen epädemokraattisiin käytäntöihin. Kysymys on enemmänkin lähestymistavasta ja painotuseroista: menettelytavat ovat aina olleet keskeinen osa käytännön parlamenttityötä, mutta niitä on Suomessa

pitkälti väheksytty. Toisin sanoen se, kuinka keskustellaan ja päätetään, on nähty toissijaisena suhteessa asiakysymyksiin ja siihen, mitä lopulta päätetään. Tästä näkökulmasta menettelytapojen väheksynnässä on viime kädessä ollut kyse poliittisen debatin merkityksen väheksymisestä. Debatti on nähty yksinkertaisten asioiden monimutkaistamisena eikä sen ole lähtökohtaisesti nähty kykenevän tai tarvitsevan muuttaa mitään jo ennalta päätettyä ja määriteltyä.

Suomessa menettelytapojen väheksyntä liittyi pitkään myös parlamentin varsin vähäiseen rooliin presidenttivaltaisessa järjestelmässä. Tämän järjestelmän asteittaisen purkamisen jälkeen parlamentin deliberaatiolla on ollut yhä suhteellisen vähän merkitystä hallituksen toteuttamalle politiikalle. Siinä missä hallitus on tehnyt asioita ja toiminut, on eduskuntaa, kuten parlamentteja ylipäättäänkin, usein syytetty pelkämästä puheesta ja kuten hiljattain, turhasta riitelystä. Menettelytapojen näkökulmasta parlamentin tehtävänä on kuitenkin nimenomaan keskustella ja debatoita asialistalla olevista kysymyksistä yhteisesti hyväksytyjen pelisääntöjen eli menettelytapojen määrittämällä tavoilla.

Kuten väitöstutkimukseni historialliset esimerkit osoittavat, proseduureihin ei liity vain ulkoisten sääntöjen noudattamista tai noudattamatta jättämistä. Tietynlaisen menettelyn omaksuminen vaikuttaa myös siihen, miten poliittisia kiistakysymyksiä lähestytään ja ymmärretään, miten niihin suhtaudutaan ja minkälaisia mahdollisia ratkaisuja niihin nähdään olevan olemassa. Tässä mielessä menettelytapojen korostaminen voisi vaikuttaa myös suomalaiseen poliittiseen keskustelukulttuuriin.

Parlamentin voi nähdä yhä poikkeuksellisen ja ainutlaatuisena areenana poliittiselle debatille. Siinä missä asioiden käsittely esimerkiksi sosiaalisessa mediassa helposti karkaa käsiteltävästä asiasta ja johtaa henkilökohtaiseen parjaukseen, parlamentaariset menettelytavat tarjoavat välineitä poliittisten kiistakysymysten reiluun ratkaisemiseen ja keskittävät huomion käsiteltävään asiaan rajaten samalla sitä minkälainen puhe poliittisista vastustajista on sallittua ja minkälainen ei. Koska parlamentaarinen menettely pakottaa kiistojen osapuolet perustelemaan näkökulmiaan vastustajien läsnä ollessa, rajoittaa se myös epäluotettavan informaation ja huhujen levittämistä sekä vastustajien perusteetonta kritisoimista verrattuna julkiseen keskusteluun parlamentin ulkopuolella. Siinä missä samanmielisyyttä korostavien eturyhmien ja puolueiden piirissä erimielisyydet helposti haudataan ja niiden merkitystä asioiden monipuoliselle tarkastelulle vähätellään, parlamentaarinen menettely rohkaisee argumenttien ja vasta-argumenttien keksimiseen osana käsittelyn eri vaiheita. Eduskunnan ja sen menettelytapojen roolia tulisi esimerkiksi näissä suhteissa tehdä yhä näkyvämmäksi.