

## E. N. Setälä kielipoliitikkona

### Kielipoliittinen tausta vuoteen 1907 mennessä<sup>1</sup>

Kielellisistä oikeuksista ei ennen 1800-lukua säädetty minkään maan laeissa. Ainoa Ruotsin vanhojen lakien relevantti säädös löytyy Kristoffer-kuninkaan maanlaista vuodelta 1442. Käräjien tuomiot piti julistaa kirjallisesti *å Swensko*, ruotsiksi. Herra Martti suomensi vuonna 1548 tämän kohdan *Ja twle laki miehen caicken dwomioittens päälle aina kirian anda, rwotzin eli swomen kielen*. Ljungo Tuomaanpojan versio vuonna 1602 oli *Siloin tule laamannin caickein domiottens päälle kiria anda maan kiehellä*. Grotenfelt (1886) näki näissä käännöksissä yrityksen tehdä suomestakin virallinen kieli. Selvää oli, ettei tuomioistuimissa voitu käyttää ulkomaan eli vieraita kieliä.

Valistus, Yhdysvaltain itsenäiseksi julistautuminen sekä Ranskan vallankumous toivat ajatukset ihmisten vapauksista ja oikeuksista. Nämä teemat lankesivat otolliseen maaperään 1800-luvun Euroopassa, johon muodostui sekakoosteisia kansallisvaltioita – sekakoosteisia niin historiallisesti, kulttuurisesti, kieliltään kuin (ajan ajattelutavan mukaan) roduiltaankin. Erityisesti kansallisuus osoittautui historiaa muuttavaksi tekijäksi.

Vuoden 1809 Porvoon valtiopäivillä talonpoikais- ja pappissäädyt esittivät ruotsin kielen pysyttämistä edelleen hallinnon kielenä. Tätä ei hallitsijan vakuutuksessa mainittu, vaan status quo jatkui. J. G. Linsén totesi vuonna 1819 kirjoitus-sarjassaan ”Om Finsk Nationalitet” kohtuuttomaksi asiointilan, että ruotsi on hallinnon kielenä eikä maassa ole yhteistä

kieltä. Tämä vaikeutti kansan enemmistön julkisten asioiden hoitamista, oli vahingoksi kansansivistykselle ja teki sivistyneistöstä juurettoman. Näin Linsén käytännössä tulee väläyttäneeksi suomen kielen asettamista hallinnon kielen asemaan.

E. G. Ehrström (1821) käytti artikkelissaan ”Finska språket, betraktadt såsom Nationalspråk” ensimmäisenä suomesta sanaa *nationalspråk*, kansalliskieli. Romantiikan filosofian mukaisesti kansalliskieli tarkoitti Ehströmille kansan hengen kollektiivista ja merkittävintä ilmentymää. Renvall (1840: II) valitteli, ettei suomi ollut voinut kehittyä kukkaansa eikä ollut saanut kansalliskielen (*National-språk*) asemaa. Sveitsi oli ensimmäinen valtio, joka julistautui monikieliseksi kansalliskielipohjalta: ”Die drei Hauptsprachen der Schweiz, die deutsche, französische und italienische, sind Nationalsprachen des Bundes” (*Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft* 1848, Artikel 109; 1874, Artikel 116).

Merkittävimmät kielipoliittiset päätökset autonomian aikana toteutettiin asetuksina. Vuoden 1863 ”Armollinen asetus Suomen kielen asettamisesta yhdenmoisiin oikeuksiin Ruotsin kielen kanssa kaikissa semmoisissa kohdissa, jotka välittömästi koskewat maan nimen-omaan suomalaista väestöä” oli tärkeä, mutta siihen liittyi 20 vuoden siirtymäaika ja ruotsinkielinen virkamiehistö hidasti toimeenpanoa. Ruotsi jäi ainoaksi viralliseksi kieleksi. Vuoden 1881 julistus antoi asianomistajalle oikeuden toimituskirjoihin äidinkielellään. Vuoden 1883 asetus teki alempien oikeusasteiden toimituskirjakielen riippuvaiseksi kunnan pääkielestä. Keisarin kirje vuonna 1887 käski kunnan pääkielen paikallisviranomaisten sisäiseksi virkakieleksi.

1. Relevantteja yleiskatsauksia ovat mm. Meurman (1893), Palmén & Setälä (1923), Wuorinen (1935), Kielirauhakomitean mietintö (1945) ja Modeen (1977).

Viimeinen autonomian ajan kielisäädös oli asetus 18/1902. Tämä ”Asetus suomen- ja ruotsinkielen käyttämisestä Suomenmaan tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa” julisti täydellisen tasa-arvon suomelle ja ruotsille. Vastedes kieli- taistelu ei koskenut suomen kielen asettumista sille kuuluvaan asemaan vaan ruotsin asemaa kielisuhteiltaan muuttuneessa Suomessa. Asetus 18/1902 korvautui vasta vuoden 1921 kielilailla, jonka pääarkkitehti oli juuri Setälä.

Senaatti käynnisti jo vuonna 1906 hallitusmuodon laadinnan valmistelut. Yksimielisesti arveltiin kielten osalta tarvittavan sekä perustuslain taseisia yleissäädöksiä että erityislain yksityiskohtaisia määräyksiä.

### Setälän ynnä muiden anomusaloite vuonna 1907

Vuoden 1907 maapäiville jätettiin kieliasioissa kolme anomusaloitetta.<sup>2</sup> E. N. Setälä ensimmäisenä allekirjoittajana ja 19 muuta vastavalittua edustajaa jättivät 8.6. päivätyn aloitteen n:o 191 ”[l]akisäädöksen aikaansaamiseksi Suomen- ja ruotsinkielen keskinäisestä asemasta maamme virastoissa”. Perusongelmana mainittiin, että laintaseisia säädöksiä kieliasioista ei ollut, vaan toistaiset säädökset olivat keisarin tai hallinnollisen eliitin määräyksiä. Svekomaaanien ja fennomaanien keskustelu ja taktikointi kieliasioiden järjestämisestä laki- tai asetustietä maapäivillä oli jatkunut vuosikymmeniä.

Moniin muihinkin ongelmiin kiinnitettiin huomiota. Näitä olivat kaksikieliset kunnat, monien virkamiesten liian huono suomen kielen taito, virkamiesten liian suuri harkintavalta virantoimituskielen valinnassa, viranhaltijoiden kielitaitovaatimusten porrastamisen tarve,

2. Valtiopäivät v. 1907. Liitteet I. Perustuslakivaliokuntaan jätetyt adressi- ja anomusliitteet s. 117-134.

toisen (kotimaisen) kielen liialliset taitovaatimukset yksikielisissä kunnissa ja suomenkielisissä kouluissa ynnä muuta. Perustuslaissa tulisi säätää kieliasioiden periaatteet, ja erityislaissa kielten käytöstä tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä virkamiesten kielitaitovaatimuksista. Uusi lainsäädäntö toteutaisi enemmistön suuremman oikeuden silti sortamatta vähemmistöä. Paikallisten kieliryhmien määrälliset suhteet olisi otettava huomioon kielten käytöstä määrättäessä. Tuomioistuimissa voitaisiin käyttää kumpaakin kieltä. Kaksikielisillä alueilla käytettäisiin molempia kieliä, kuitenkin niin että enemmistön kieli olisi hallitseva. Väkilukutilastojen mukaan senaatti päättäisi kymmenen vuoden välein paikalliset kielisuhteet kaksikielisissä kunnissa.

Ernst Estlanderin ja 20 muun edustajan aloitteessa n:o 158 pyydettiin esitystä laiksi, joka julistaisi suomen ja ruotsin kielet kansalliskieliksi (*nationalspråk*) ja lainsäädännön, tuomioistuinten ja virkakieliksi. Kansalliskielistä haluttiin puhua ruotsinkielisen kansanosan kansallisuusoppiin viitaten. Lisäksi esitettiin lakia suomen ja ruotsin kielten tasa-arvosta tuomioistuimissa ja viranomaisissa. Perusteluissa todettiin, että niin suomi kuin ruotsikin ovat Suomessa sekä kotimaisia että kansankieliä.

Setälän ynnä muiden ja Estlanderin ynnä muiden aloitteiden perusrakenne oli sama: kielilainsäädännön yleiset periaatteet perustuslaissa, lisäksi yksityiskohmainen kielilaki. Tärkeimmät erot olivat Estlanderin pitäytyminen kansallisuuseroissa (siksi puhe kansalliskielistä) ja Setälän aloitteen yksityiskohtaisemmuus.

A. Listo ja 26 muuta kansanedustajaa ehdottivat, että ”suomenkieli on oleva valtion viranomaisten sekä valtion laitosten kielenä kuitenkin siten, että ruotsalaisen asutusalueen väestöllä on oleva oikeus kaikissa niissä viranomaisissa, joiden virkapiiri käsittää tätä aluetta saada

asian ajetuksi ja käsitellyksi omalla kielellään” (ks. alaviite 2).

Kaikki kolme aloitetta jäivät käsittelemättä, vaikka ne uudistettiin useita kertoja.

### Setälän esitelmä ”Kieli ja kansallisuus” vuonna 1915

Setälä toimi Suomen Tiedeseuran esimiehenä vuosina 1914–1915. Tiedeseuran vuosikokouksessa 29.4.1915 hän piti juhlaesitelmän ”Kieli ja kansallisuus”, joka julkaistiin vuosikirjassa *Sphinx* (Setälä 1915). Setälän esitelmä oli merkittävä teoreettinen puheenvuoro kuumana vellovassa kansallisuuskeskustelussa, jota erityisesti Ruotsalaisen kansanpuolueen edustajat ja monet muutkin ruotsinmieliset ylläpitivät. Perusteellinen (yli 900-sivuinen!) katsaus tämän ajattelutavan juuriin ja kehkeytymiseen on Lille (1921; vrt. myös Hornborg 1914; Nikander & von Born 1921). Heidän kantavana ajatuksenaan oli, että Suomen ruotsinkieliset ja suomenkieliset eivät ole vain kaksi eri kieliryhmää vaan muodostavat myös kaksi eri kansallisuutta. Radikaaleimmat kutsuivat itseään itäruotsalaisiksi (*östsvenskar*).

Setälän esitelmän tarkoituksena oli kielitieteen keinoin osoittaa, ettei kieli ole kansallisuuden tärkein osoitin ja ettei maan erikielisten kansanelementtien olemassaolosta siksi automaattisesti seuraa useampien kansallisuuksien olemassaolo. ’Kansallisuus’-sanoja alkoi Setälän mukaan ilmestyä Euroopan kieliin 1800-luvun ensimmäisellä puoliskolla. Ranskassa *nationalité* sisällytettiin Ranskan Akatemian sanakirjaan niinkin myöhään kuin vuonna 1835. Kuten edellä nähtiin, Suomessa *nationalitet*-sanaa käytettiin samoihin aikoihin. Suomen sana *kansallisuus* on W. S. Schildt-Kilpisen luomus vuodelta 1844.

’Kansa’-sanat (*kansa*, *Volk*, *folk* jne.) viittaavat valtio-oikeudellisesti yhteenkuuluvaan ihmisjoukkoon, mutta myös löyhemmin etnologiseen kokonaisuuteen

– näin esimerkiksi villikansoista puhuttaessa. Sana *kansakunta* taas on omaksuttu vastaamaan muiden kielten ’nation’-sanoja. Se merkitsee korkeamman kulttuurielämän luomaa ja yhdistämää kansallista kokonaisuutta; ”emme voi puhua neekeri- tai indiaani- tai villikansakunnista” (Setälä 1915: 76). ’Kansallisuus’-sanat puolestaan ovat tulleet tarkoittamaan myös tiettyjä kansanryhmiä saman valtion piirissä, esimerkiksi kun puhutaan Unkarin kansallisuuksista tai Belgian kahdesta kansallisuudesta; ”emme juuri mielellämme puhu kansallisuuksista esim. neekerien keskuudessa” (mp.).

Setälä kumoo esitelmässään yleisen käsityksen, että kansat ja kansallisuudet perustuisivat rotuun (”yhteiseen alkuperään”) tai kieleen. Kaikki kulttuurikansakunnat ovat Setälän mukaan mitä suurimmassa määrin rotusekoituksen tuotteita. Esimerkiksi englantilaiset ovat sekoitus tuntematonta alkuperäisväestöä, kelttejä, anglosakseja, normanneja, skandinaaveja ja niin edelleen. Rotujen historia on kokonaan eri asia kuin kielten ja kansallisuuksien historia.

Setälän ydinajatus oli, että kansallisuudet eivät myöskään perustu yhteen kieleen. Yksikielisyysajatus perustellaan joko viittaamalla kieleen kansallishengen ilmaisimena, taikka sanotaan kielen luovan sen yhteenkuuluvuuden tunteen, joka on välttämätön kansallisen ryhmän muodostumiseksi. Edellinen perustelu johtaa kuitenkin epäloogiseen tulokseen, että kaksikielinen henkilö ei voisi kuulua yhteen kansallisuuteen. Toisaalta on helppo esittää tapauksia, joissa kieliyhteys ei luo yhtä kansallisuutta, vaikkapa Yhdysvallat/Englanti, Etelä-Amerikan espanjankieliset maat tai serbit/kroaatit.

Vaikeampi kysymys on, missä määrin voidaan puhua kansallisista ryhmistä, joihin kuuluu erikielisiä jäseniä. Sveitsi on silti esimerkki useampikielisestä valtiosta, joka valtiosääntöään myöten on yksi kansakunta: *die schweizerische Nation*, la

*nation Suisse*. Ranska on (baskejaan ja bre-tonejaankin huomioon ottamatta) monikielinen maa, kuten provensaalin kieli osoittaa, mutta senkin puhujien kansallisuus on ranskalainen. Toisaalta: vaikka provensaalin kielellä on läheinen sukulainen Espanjan katalaanissa, provensaalin ja katalaanin puhujat eivät ole samaa kansallisuutta. Saksan alasaksan puhujat ovat saksalaisia, eivät hollantilaisia. Syvemmältä tarkastellen yksikielisiä kansallisuuksia tuskin on olemassakaan.

Setälä piti esitelmänsä Tiedeseuran voittopuolisesti ruotsinkieliselle yleisölle. Ilmiselvän tarkoituksellisesti hän ei käsitellyt aiheensa kannalta lähintä ongelmatapausta, Suomen ruotsinkielisten oppia omasta ruotsin kieleen ja Ruotsiyhteyteen pohjautuvasta kansallisuudesta. Toisaalta hänen yhtä ilmiselvä piilotarkoituksensa oli tehdä kuulijakunnalle selväksi, että tämä oppi oli hataralla pohjalla. Seuraavina vuosina Setälä tulisi toistuvasti palaamaan tulkintaansa, että Suomessa on yksi kansa ja yksi kansallisuus, joka käyttää kahta kieltä.

### **Vuoden 1919 hallitusmuodon (94/1919) kielipykälä**

Kun Suomi itsenäistyi, perustuslait olivat Ruotsin vuoden 1772 hallitusmuoto ja vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirja, jotka Ruotsi oli kumonnut jo vuonna 1809. Hallitusmuodon aikaansaaminen itsenäistyneelle Suomelle oli tuskallista. Vasta neljäs hallituksen esitys (1919:17) johti tulokseen.

Kun tulosta kieli- ja kansallisuuspykälistä ei näyttänyt tulevan vuonna 1918, ruotsinkielisten levottomuus kasvoi. Lauri Ingmanin hallitus yritti ratkaista asian perustuslain tasoisella erikoislailla. Valtionhoitaja Mannerheim antoi 25.1.1919 eduskunnalle hallituksen esityksen n:o 33 ”sisältävä yleisiä perustuksia kielellisten olojen järjestämiseksi oikeudenhoidossa ja hallinnon eri aloilla”. Siinä oli vain kolme

pykälää: kansalaisen oikeudesta käyttää kieltään viranomaisissa, toimituskirjojen kielestä sekä kieliryhmien yhdenvertaisesta kohtelusta.

Eduskuntakeskustelussa puheenvuoroja käytettiin pitkälti yli 50, usein värikkäitäkin, toisessa käsittelyssä peräti 32. Kolmannessa käsittelyssä 24.2.1919 ehdotus hyväksyttiin, mutta se jäi lepäämään yli vaalien, koska ruotsinkieliset vastustivat sitä hallintoalueisiin liittyvien erimielisyyksien takia. Tämä laki raukesi, koska Setälän huhtikuussa 1919 jättämä kielilakialoite (ks. seuraava alaluku) ja kesällä 1919 hyväksytty hallitusmuoto muuttivat tilanteen. Perustavat kielipykälät hallittiinkin hallitusmuotoon.

Nykymuotoinen kielipykälä kansalliskielineen sisältyi vasta hallituksen neljännen esitykseen 1919:17, joka astui voimaan 17.7.1919. Hallitusmuodon 14 § 1 mom oli lopulta: *Suomi ja ruotsi ovat tasavallan kansalliskielet*. Sanamuoto on pitkän kieliriidan kompromissi. Tietoisina puhuma-alueittensa kutistumisesta ja lisääntyvästä kaksikielisyydestä ruotsinkieliset olivat huolissaan kieli- ja kansallisuusasioiden järjestelyistä. Vaadittiin jopa ruotsinkielisten omistaman maaperän säilyttämistä omilla käsissä ja moitittiin toisia ruotsinkielisiä, jotka myivät maitaan, *den svenska jorden*, suomenkielisille.

Lisäksi Ahvenanmaan separatismi oli puhjennut jo vuonna 1917 ja samansuuntaisia ajatuksia oli leviämässä muuallekin Suomen ruotsinkielisille alueille, erityisesti Pohjanmaalle, missä luonnosteltiin laajan itsehallinnon omaavaa Svensk-Finlandia (von Bonsdorff 1950: luku VI). Huimpäisimmät separatistit, kuten von Wendt (1919), olivat aikeissa hajottaa Suomen, jonka ruotsinkielinen kansallisuus olisi suunnitelmien mukaan kuulunut itsenäiseen Östsvensklandiin. Separatismia käsiteltiin lehdistössä maan rajojen ulkopuolella, joskus ruotsinkielisten avustuksella.

Vahvin tekijä oli kuitenkin se, että ruotsinkieliset olivat vuosikymmeniä

ajaneet kahden kansallisuuden oppiaan. Sen mukaan suomen- ja ruotsinkielisten kieli-, kulttuuri- ja historialliset erot olivat niin suuret, että ne muodostivat kaksi eri kansallisuutta, jopa kaksi eri kansaa (*folk*) tai kansakuntaakin (*nation*). Näin RKP:n keskushallitus ilmaisi tavoitteensa vuosina 1918–1919 (Lille 1921: 990–1000). Se esitti 20.11.1918 vaatimuksen, että ruotsin kieli hyväksyttäisiin perustuslain suomalla turvalla suomen kanssa tasaveroiseksi kansalliskieleksi (*nationalspråk*). Tätähän Ernst Estlander oli esittänyt jo anomusaloitteessaan vuonna 1907. Pettyneinä hallitusmuodon käsittelyyn alkuvuodesta 1919 luotiin vartavastiseksi painostuskeinoksi Svenska Finlands Folkting eli Ruotsalaisen Suomen Kansankäräjät, joka kokoontui ensimmäisen kerran myrskyisissä tunnelmissa toukokuussa 1919.

Tämän monesta syystä tulehtuneen tilanteen rauhoittamiseksi sana *kansalliskieli* sisällytettiin nyt hallitusmuotoon (vrt. Setälä 1920a: 44). Hallitusmuodon 14 § 1 mom oli merkittävä vastaantulo. Tästä äänestettäessä enemmistön muodostivat kylläkin melkein kokonaan SDP (n = 80) ja RKP (22), porvarillisten suomenkielisten puolueiden äänestäessä melkein poikkeuksetta vastaan (86). Suurpiirteisyyden vähemmistöä kohtaan ajateltiin edesauttavan Suomelle myönteistä ratkaisua Ahvenanmaan kriisiin, joka juuri tuolloin oli akuutissa kansainvälisessä vaiheessa. Setälä tukijoineen sanoutui kuitenkin irti kahden kansallisuuden opista, vaikka *kansallisuus*-sana otettiin mukaan. Setälän eduskunnan pöytäkirjasta löytyvä perustelu kuului näin, samantapaisin äänenpainoin kuin vuoden 1915 esitelmässä:

Minä en tahdo ryhtyä vastustelemaan tuota minun käsitykseni mukaan väärää oppia, että kieli ja kansallisuus ovat sama asia, että kieli on kansallisuuden ainoa tunnusmerkki,

ja tästä johtunutta minun käsitykseni mukaan myös väärää käsitystä, että tässä maassa on kaksi kansallisuutta. Minä tahdon puhua ainoastaan olevista oloista. – – Minä rohkenen olettaa, että yhä useammille selvästi ajatteleville kansalaisille on selviävä se, että on harhaoppia se, että kieli muka on kansallisuuden tunnusmerkinä. Kansallisuudella on syvempi ja voimakkaampi tunnusmerkki: se on yhteinen kansallishenki. Ja minä rohkenen uskoa, että on käytävä selväksi, että yläpuolella kansallisuuspyrintöjenkin on jotakin, jonka mittapuulla nämäkin pyrintöt ovat arvosteltavat, ja se on ihmisyyttä. (Valtiopäivien pöytäkirjat 1919: 573, 757, harvennukset alkuperäisiä.)

14 § 2 mom sanamuoto oli valmistelussa vaihdellut, mutta lopullisen asunsa sekin sai Setälän formuloimana kompromissina (Modeen 1977: 43):

Suomen kansalaisen oikeus käyttää oikeudessa ja hallintoviranomaisen luona omassa asiassaan äidinkieltään, suomea tai ruotsia, sekä tällä kielellä saada toimituskirjansa on turvattava lailla, varteenottamalla, että maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeus järjestetään samanlaisten perusteiden mukaan.

Nämä säädökset ovat kielellisesti hiekkamäen stilisoituina siirtyneet Suomen uuteen perustuslakiin 17 § 1 ja 2 momm:ksi (731/1999):

Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi.

Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen-

ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Hallitusmuotoon sisältyi kourallinen muitakin yksityiskohtaisia säädöksiä muun muassa viranomaisten virkakielestä ja toimituskirjoissa käytettävästä kielestä, joita en tässä käsittele.

### Setälän eduskuntaesitys kielilaeiksi 14.4.1919

Huhtikuussa 1919 ei ollut uutta hallitusmuotoa. Maaliskuussa toimitettiin maapäivävaalit, ja 80 sosialidemokraattiakin valittiin. Hallituksen kielilakiesitys oli helmikuussa hyväksytty, mutta perustuslain tasoiseksi tarkoitettuna jäänyt lepäämään yli vaalien. Yksimielisyys oli kuitenkin vallinnut siitä, että tarvitaan myös tavallisten lakien tasoisia kielisäädöksiä.

Tässä kriittisessä tilanteessa Setälä jätti yksin 14.4.1919 päivätyn eduskuntaesityksen n:o 19 eli ”Ehdotuksen laiksi suomen ja ruotsin kielen käyttämisestä maan tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä laiksi valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta” (Valtiopäivien asiakirjat III 1919: 296–303). Juuri tämän takia häntä on syytä pitää vuosien 1921/1922 kielilakien isänä; niiden perusajatukset ovat Setälän esityksestä.

Esityksessä oli neljä sivua taustoitusta. Perusteluissa mainitaan kaikki keskeiset ongelmat: virallisten eli virkakiel(t)en käytön säätelemättömyys, kielitaistelun uusi viriäminen, laintasoisten säädösten välttämättömyys, tarve ottaa säädöksissä huomioon myös kaksikielisten kuntien olemassaolo sekä kieliryhmien määrälliset suhteet, virkamiesten liiallinen harkintavalta virkakieltä yksittäistapauksissa valitessaan, monien virkamiesten puutteellinen suomen kielen taito, monien opettajien liialliset (ruotsin) kielitaitovaatimukset ynnä muuta. Sanaa *kansalliskieli* Setälä ei ehdotuksissaan käytä.

Esityksen lopussa on valmiiksi pykäliksi kirjoitetut täsmälliset ehdotukset kahdeksi laiksi, kielten käyttämisestä kymmenen ja valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta viisi pykälää. Nämä Setälän lakiesitykset kulkivat siten mukana rinnakkaisena valmisteluaineistona hallituksen esityksille vuosien 1921/1922 kielilaeiksi.

### Vuosien 1921/1922 kielilait

Kolmisen kuukautta hallitusmuodon hyväksymisen jälkeen eli 31.10.1919 J. H. Vennolan I hallitus antoi esityksensä n:o 48 ”Laiksi virkakielestä Suomessa”. Esityksestä näkyy selvästi Setälän aloitteen vaikutus valmisteluun esimerkiksi siten, ettei puhuta kansalliskielistä vaan virkakielestä.<sup>3</sup> Setälän ehdottamaa lakia valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta esitykseen ei sisällynyt. Perustuslakivaliokunnan mietintö valmistui vasta 5.5.1920. Siinä käsitellään rinnan hallituksen esitystä ja Setälän aloitetta. Lain nimi oli muuttunut, nyt se oli ”Laki suomen ja ruotsin kielen käyttämisestä tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa”. Setälän eduskuntaehdotuksen mukaisesti ehdotettiin myös ”Lakia valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta”. Ensimmäisessä täysistuntokäsittelyssä 8.10.1920 Setälä sai ensimmäisen puheenvuoron, joka alkoi juhlanan sovittelevasti:

Kun Suomen eduskunta nyt ryhtyy käsittelemään lakia, joka tahtoo lopettaa pitkällisen kieliriidan, mikäli se lainsäädännön alalla ja lainsäädännön keinoilla yleensä on lopetettavissa, niin minä olen vakuutettu siitä, että

3. Kerran Setälä käytti terminä myös sanaa *kansalaiskieli*: ”Sillä takaahan tämä laki ruotsinkielelle kansalaiskielen oikeudet kautta koko valtakunnan ja se on suuri asia” (Valtiopäivien pöytäkirjat 1919: 573).

jokainen eduskunnan jäsen ryhtyy tähän työhön siinä mielessä, että on säädettävä oikeudenmukainen kielilaki. (Valtiopäivien pöytäkirjat 1919: 900.)

Monipolvista ensimmäistä käsittelyä jatkettiin 12.10., toinen käsittely oli 9.11. ja sitäkin jatkettiin viikon päästä. Kolmannen käsittelyyn oli päästy 19.11., ja senkin aloitti Setälä hankkeen pitkäaikaisena henkisenä isänä:

Kun minä eduskunta-alotteen tekijänä, aloitteen, jota lain valmistamisessa on käytetty, tarkastan nyt valmiina olevaa ehdotusta, niin pitäisi minun siihen olla aivan erityisestikin tyytyväinen, sillä niissä olennaisissa kohdissa, missä eduskunta suuren valiokunnan ehdotuksen mukaan on muuttanut perustuslakivaliokunnan esitystä, on nimittäin palattu sen eduskuntaesityksen säännöksiin, jonka huhtikuussa 1919 tein, ja joka olennaisesti oli sama, jonka yhdessä nuorsuomalaisen ryhmän edustajain kanssa olin anomusehdotuksena esittänyt jo 1907 vuoden valtiopäivillä. (Valtiopäivien pöytäkirjat 1920: 1312.)

Laki suomen ja ruotsin kielen käyttämisestä tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa (118/1921) ja kielitaitolaki (117/1921) hyväksyttiin lopulta, ja presidentti Ståhlberg vahvisti ne 28.4.1921. Lakeja ei kuitenkaan pantu voimaan, koska ruotsinkieliset olivat tyytymättömiä erityisesti sisäistä virkakieltä ja toimituskirjojen kieltä koskeviin säännöksiin. Siksi asetettiin välittömästi Antti Tulenheimon johdolla toimiva komitea, jonka tehtävänä oli saada aikaan yli kielirajojen hyväksytyt korjatut lakiesitykset (KomMiet 9/1921).

Tulenheimon komitea toimi pikavauhtia, ja Vennolan II hallitus antoi 18.6.1921 hallituksen esityksen n:o 24, nyt ”Laiksi virallisesta kielestä” ja ”Laiksi valtion virkamieheltä vaadittavasta kielitaidosta”. Pe-

rustuslakivaliokunta käsitteli jälleen asiaa perusteellisesti, nyt puheenjohtajanaan Setälä. Laki virallisesta kielestä muuttui nimeltään Kielilaksi. Täysistunnon ensimmäisessä käsittelyssä 14.3.1922 ei käyty yhtään puheenvuoroa. Toinen käsittely oli 12.4., ja se jatkui 21.4. Kolmannessa käsittelyssä 25.4. Setälä sai jälleen viimeisen puheenvuoron, joka ansaitsee toiston sekä lingvivististä että poliittisista ja retoristakin syistä:

Genèvessä viime tammikuulla [1921] vähemmistölainsäädännön n. s. reu-navaltioissa ollessa kansainliiton keskusteltavana lausui minulle eräs ulkomaalainen diplomaatti: ”Tämä asianshan ei ollenkaan koske teitä: teillähän ei ole mitään vähemmistölainsäädäntöä; teillähän on ainoastaan tasa-arvolainsäädäntö”. Ja niin onkin asianlaita. Ja yhtenä renkaana tässä ketjussa, meidän tasa-arvolainsäädännössämme on se laki, jota nyt käymme yksimielisesti hyväksymään, ja minä haluan vain lausua tyydytykseni siitä, että on tultu niin pitkälle, että ruotsinkielisen kansanaineksen edustajain puolelta tunnustetaan, että tämä on asianlaita. Onko se laki, joka nyt tänään tulee hyväksyttäväksi, onko se sisältävä maamme kielikysymyksen lopullisen ratkaisun niissä asioissa, jotka tämän lain piiriin kuuluvat, on tietysti mahdollonta ennakolta sanoa. Lain pysyväisyys tulee riippumaan olojen kehityksestä, ja millä tavoin kieliolot josakin maassa järjestyvät, ei ole lopullisesti lainsäädäntötietä määrättävissä. Kieli- ja kansanainesten liikkeet kulkevat nimittäin omia teitään, omien lakiansa mukaan, joita määräämässä on kulttuurikehityksen meno ja jotka vaikuttavat miltei luonnonlakien tapaan, inhimillisen lainsäätäjän voimatta niiden kehitykseen sanottavasti vaikuttaa. (Valtiopäivien pöytäkirjat 1922: 2629–2630.)

Setälä oli syvällisesti perillä sosiolingvistikseen muutosten vääjäämättömyydestä ja niiden ennustamisen vaikeuksista. Kielilaki ja Laki valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta hyväksyttiin, ja 1.6.1922 presidentti Ståhlberg vahvisti ne voimaan astuviksi 1.1.1923.

### Kieliriitaa ja -lainsäädäntöä koskevat julkaisut

Kuten edellinen sitaatti osoitti, Setälä osallistui kansainvälisestikin vähemmistö- ja kansallisuusongelmien ratkomiseen, puheena olleessa tapauksessa Kansainliiton järjestämässä kokouksessa. En ole pystynyt selvittämään, osallistuiko hän tuohon vuoden 1921 Genèven kokoukseen ulkoministeriön lähettämänä. Joka tapauksessa hän teki noina vuosina Suomen hallitukselle useita kieli- ja ulkopoliittisiakin palveluksia. Taustana on pidettävä mielessä Venäjän vallankumous, Suomen itsenäistyminen, uskottavan ulkopoliitiikan luominen, vuosiksi avoimeksi jäänyt hallitusmuotokysymys, Ahvenanmaan irtautumisyritys ja siitä seurannut vakava ulkopoliittinen kiista Ruotsin kanssa sekä pitkittynyt kieliriita, joka oli saanut ulkopoliittisiakin ulottuvuuksia.

Heinäkuun 20. päivänä 1922 Setälä lähetti ulkoministeri Carl Enckellille kirjeen, jonka oheen hän oli liittänyt laskun neljästä julkaisustaan (Ulkoministeriön arkisto, kansio 19 C: Setälän kielikysymys). Setälä kertoo laskun taustasta seuraavaa. Maaliskuussa 1919 pääministeri Lauri Ingman esitti – silloinkin ulkoministerinä olleen Enckellin ehdotuksesta – Setälälle pyynnön, että tämä kirjoittaisi kirjasen, joka valaisisi Suomen kielioloja. Tämän johdosta Setälä kirjoitti suomeksi käsikirjoituksen, joka ilmestyi kolmelle kielelle käännettynä: *The language fight in Finland* (Setälä 1919, 41 sivua, ilmestyi Helsingissä Valtioneuvoston kirjapainosta), *Språkstriden i Finland* (Setälä 1920a, 47 sivua, ilmestyi Tukholmassa)

sekä *La lutte des langues en Finlande* (Setälä 1920b, 32 sivua, ilmestyi Pariisissa).

Setälä osallistui kahden käännöksen viimeistelyyn. Ruotsinkielisen version hän korjasi perinpohjaisesti. Ranskankielinen vaati ”aivan läpikotaisen uudistuksen, jonka suoritin, käyttäen siihen varsin paljon aikaa, yhdessä toht. Oiva Tallgrenin kanssa”. Tämä ilmestyi Antoine Meillet’n esipuheella varustettuna arvovaltaisessa julkaisusarjassa *Collection linguistique publiée par la Société de Linguistique de Paris*.

Setälä kuvaa Suomen kieliä, asutuksen historiaa, kieliolosuhteiden muutoksia, vuoden 1809 jälkeistä suomalaisuusliikettä, silloisia (eli vuoden 1920) kielioloja, kieliriidan katkeruuden syitä sekä kiistakysymysten luonnetta. Esitystapa on objektiivinen ja kiinnostava. Mukaan on saatu kevään 1919 dramaattiset tapahtumat hallitusmuodon hyväksymistä myöten, mainintoineen kahdesta kansalliskielestä sekä kieliryhmien tasapuolisesta kohtelusta. Vakuuttavasti osoitetaan, että puheet kahdesta rodusta, kansasta tai kansallisuudesta eivät ole perusteltuja. Tekstit on tarkoitettu ulkomaisille lukijoille. Suomenkielistä perustekstiä ei ole julkaistu.

Ahvenanmaan kysymys tuli Kansainliiton käsiteltäväksi kesäkuussa 1920. Syksyllä 1920, edelleen Setälän kirjeen mukaan, ulkoministeri Rudolf Holsti ”tilasi kirjoituksen vasta päätetystä [vuoden 1921] kielilainsäädännöstä, jonka johdosta toimitin kirjasen ’La nouvelle législation finlandaise concernant l’emploi des langues finnoise et suédoise’, joka ilmestyi 1920 Ahvenanmaan raportöorien täällä ollessa”.

Tämä Valtioneuvoston kirjapainon julkaisema kirjanen (Setälä 1920c) on yleisesitys Suomen kielipoliitiikan ajankohtaisesta tilanteesta. Ymmärrettävästi Ahvenanmaan uusi kielipoliittinen asema saa asiaankuuluvan esittelyn. Tarkoituksena oli todistaa Kansainliiton Ahvenanmaa-



valtuutetuille, raportööreille, että Suomen kielilainsäädäntö oli suopea ruotsinkieliselle kielivähemmistölle, jottei ainakaan kuvitellusta kielisorrosta saataisi argumenttia Ahvenanmaan siirtämiseksi Ruotsin alaisuuteen. Siksi heti kirjasen sivulla 1 viitataan hallitusmuodon kielipykälään sekä 16.11.1919 hyväksytyyn lakiin (joka sitten monien käänteiden jälkeen toteutui vuosien 1921/1922 kielilakeina). Valtuutettujen loppuraportissa juuri hyväksyttyä vähemmistöystävällistä kielilainsäädäntöä pidettiin merkittävänä Suomen kantaa tukevana argumenttina, joskin samalla huomautetaan, että lopputulos tulee riippumaan lainsäädännön käytäntöön soveltamisesta (ks. *Question des Iles d'Åland* 1921).<sup>4</sup>

Uusien kielilakien tultua voimaan asetuksineen kaikkineen Setälä julkaisi vuonna 1924 kirjansa *Kielilaki ynnä siihen liittyvät lait ja asetukset* (324 s.). Teos osoittaa, kuinka uskomattoman pikkutarhasti hän oli miettinyt kielilainsäädännön (tekisi mieli sanoa: kielilainsäädäntönsä) yksityiskohtia ja niiden soveltamista. Teoksessa käydään eksegeettisellä otteella mutta käytännön näkökulmasta läpi kaikki keskeiset lait, asetukset ja muut määräykset hallitusmuodosta, kielilaista ja kielitaitolaista alkaen.

Kansalliskielen käsitettä eksplikoidaan parin sivun verran ja tehdään selväksi, ettei se tarkoita kahden kansallisuuden hyväksymistä tai olemassaoloa. Yksityiskohtaisesti problematisoituja asioita ja tulkintatilanteita on satoja: kunnan erikielisten ryhmien määrän laskemisen periaatteet, läänin kielisuhteiden määrittäminen, jos läänissä on erikielisiä kuntia, mitä kieltä valtion viranomaisen pitää käyttää ajaessaan asiaa, jossa ei ole vastaajaa, kaksikielisten yliopistojen opettajien oikeus virkakielensä valintaan eri ti-

4. Myös ruotsinkieliset yrittivät vaikuttaa raportöörin tulkintoihin, mm. ranskankielisen julkaisun Nikander & von Born (1920) avulla.

lanteissa, poliisin velvollisuus pöytäkirjankielen käytössä kuulustelutilanteissa (yksi- tai kaksikielisessä kunnassa), kielitaitolautakunnan kaavakkeen ulkomuoto, kreikkalais-katolisen kirkkokunnan viranhaltijoiden kielitaitovaatimukset, kansakoulujen opetuskieli tapauksessa, jossa kunnan alueella asuu enemmän kuin 20 % lapin- tai venäjänkielisiä lapsia, virallisten käännösten taksat ja niin edelleen.

Ilmestyttyään Setälän (1924) teos toimi varmaan vuosikymmeniä Suomen valtiolisten ja kunnallisten viranomaisten kielisäädösten soveltamisen käsikirjana. Setälän viimeisen elinvuosikymmenen aikana vuoteen 1935 asti monen monituiset viranomaiset kääntyivät hänen puoleensa säädösten soveltamisen pulmatilanteissa: hovioikeudet, ministeriöt (esim. koskien valtion kielitutkintolautakuntien kokoonpanoa), kaupungit ja kunnat (esim. koskien Vaasan kaupungin köyhäinhuolto-ohjesäännön kieltä), Valtion rautatiet (koskien konduktööreiltä vaadittavaa kielitaitoa) ja yksittäiset virkamiehet (Kansallisarkisto, E. N. Setälän kokoelma, kansiot 34, 35). Perustuslakivaliokunta pyysi häneltä lausuntoa kielilakien uudistusehdotuksista vuonna 1934.

## Lopuksi

Hallitusmuodon (94/1919) 14 § 1 ja 2 mom loivat Suomen kieliolojen järjestämiseksi perustuslaillisen selkärangan. Ne ovat perusajatuksiltaan kielilaeiksi konkreettistettuina kestäneet jo vuosisadan. Setälän käsistä toinen oli näkyvänä, toinen näkyvämmänä koko vuosien 1907–1922 välisen ajan prosessia alkuun panemassa, ohjaamassa ja toteuttamassa.

Setälä oli vakuuttunut ruotsin kielen tärkeydestä ja kaksikielisyyden rikkaudesta. 1920-luvun aitosuomalaisuutta hän ei hyväksynyt. Kielipolitiikassaan hän pyrki kohti kahta tasavertaista virallista kieltä ja ennen kaikkea kohti yhtenäistä kansaa. Tässä asiassa Setälän sukuvaaku-

nan tunnussana on jopa liian vaatimaton:  
*In magnis sat est volvisse.*<sup>5</sup>

FRED KARLSSON  
etunimi.sukunimi@helsinki.fi

## Arkistolähteet

Eduskunnan arkisto. Valtiopäivien pöytäkirjat, asiakirjat ja liitteet.  
Kansallisarkisto. E. N. Setälän kokoelma.  
Asiakirjat 602:55/2.  
Ulkoministeriön arkisto. Ahvenanmaan kysymys. Käsitelly Kansainliitossa. Signumit L.I–VI.

## Kirjallisuuslähteet

VON BONSDORFF, GÖRAN 1950: *Självstyrelsetanken i finlandssvensk politik åren 1917–1923*. Bidrag till kännedom af Finlands natur och folk, utgifna av Finska Vetenskaps-Societeten. H. 94, n:o 1. Helsingfors.  
EHRSTRÖM, E. G. 1821: Finska språket, betraktadt såsom Nationalspråk. – *Åbo Morgonblad* 24.3, 7.4, 12.5, 2.6, 1.9, 15.9.1821.  
GROTFELT, KARL 1886: Herra Martin maanlain suomennos. – *Virittäjä* o s. 6–35.  
HORNBERG, EIRIK 1914: *Svensk nationalitet i Finland*. Studentföreningen Verdandis småskrifter. 199. Stockholm: Albert Bonniers förlag.  
*Kielirauhakomitean mietintö*. Komiteanmietintö 1/1945.  
LILLE, AXEL 1921: *Den svenska nationalitetens i Finland samlingsrörelse. Anteckningar*. Helsingfors: Holger Schildts förlagsaktiebolag.  
LINSÉN, J. G. 1819: Om Finsk Nationalitet. – *Mnemosyne* s. 60–61.  
MERIKOSKI, VELI 1959: Suomen kielilainsäädäntö. – *Oma maa* V s. 3–13. Helsinki:

Werner Söderström Osakeyhtiö.  
MEURMAN, AGATHON 1893: *Huru finska språket blef officielt* [sic]. Helsingfors: Förlagsaktiebolaget Otava.  
MODEEN, TORE 1977: *Finlandssvenskarnas nationella grundlagsskydd I*. Acta Academiae Aboensis A Humaniora 54:3. Åbo: Åbo Akademi.  
NIKANDER, GABRIEL – VON BORN, ERNST 1920: *La Nationalité suédoise de la Finlande*. Helsingfors: Imprimerie Mercator.  
PALMÉN, E. G. – SETÄLÄ, E. N. 1923: Suomen kielen asema eri aikoina. – *Oma maa* IV s. 590–613. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.  
*Question des Iles d’Åland* 1921 = La Question des Iles d’Åland. Rapport présenté au Conseil de la Société des Nations par la Committée des Rapporteurs. Société des Nations, Documents B 1. 21/68/106. Genève: Société des Nations. Ulkoministeriön arkisto, kansio L.IV.7.a.  
RENVALL, GUSTAF 1840: *Finsk språklära. Enligt den rena Vest-Finska i Bokspråk vanliga Dialecten*. Åbo: Christ. Ludv. Hjelt, på eget förlag.  
SETÄLÄ, E. N. 1915: Kieli ja kansallisuus. – *Öfversigt af Finska Vetenskaps-Societets Förhandlingar* LVII 1914–1915. Afd C. N:o 2: 74–87.  
— 1919: *The language fight in Finland*. Helsingfors: The Government’s Printing Office.  
— 1920a: *Språkstriden i Finland*. Stockholm: Albert Bonniers Förlag.  
— 1920b: *La lutte des langues en Finlande*. Collection linguistique publiée par la Société de Linguistique de Paris VII. Paris: Librairie ancienne Honoré Champion.  
— 1920c: *La nouvelle législation finlandaise concernant l’emploi des langues finnoise et suédoise*. Helsinki: Imprimerie du gouvernement.  
— 1924: *Kielilaki ynnä siihen liittyvät lait ja asetukset*. Otavan asetuskokoelma 45. Helsinki: Otava.  
VON WENDT, GEORG 1919: *Suomen molem-*

5. Suurissa (asioissa) riittää, että on halunnut (yrittää).

mat kansat. Suomalaiset ja Itäruotsalaiset. Piirteitä kehityksestä ja tulevaisuuden mahdollisuuksia. Helsingfors: Söderström & C:o.

WUORINEN, JOHN 1935: *Suomalaisuuden historia*. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.

## Setälä, Kalevalaseura ja sampo

Kun Kalevalaseura ensimmäisen keran perustettiin 4.7.1911, kantavana ideana oli saattaa yhteen ”kansanrunousaihimme harrastavat taitelijat ja tiedemiehet, jotta työ tällä alalla voisi keskittyä ja kehittyä yhteistyöksi, josta kummallakin puolella saattaisi olla toiseltaan kannatusta ja innoitusta”, kuten E. N. Setälä muisteli (1932a). Käsitteisiään Kalevalasta kansalliseepoksena hän taas esitteli *Valvoja*-lehden Kalevala-numerossa 1909. Hän edellytti painokkain sanakääntein toimeen ryhtymistä, niin että Akseli Gallen-Kallela voisi omistautua ”Kansallis-kirjokirjaksi ehdotetun kuvitetun Kalevalan” laatimiseen. Setälän sanoin se tulisi ”muodostamaan uuden kuvallisen Suomen kansanelämän ja luonnon esityksen Kalevalan tekstin rinnalle, ja antamaan sen kielellä, jota ymmärretään kaukana ulkopuolella Suomen rajojen. Se tulisi epäilemättä, samalla kuin se avaisi omia silmiämme käsittämään runouttamme ja luontoamme, suuresti kääntämään ulkomaidenkin huomiota kansaamme ja sen kulttuuriin” (ma.). (Ks. Kalevalaseuran vaiheista Kalleinen 2011.)

Kalevalaseuran perustajat olivat taiteilijat Akseli Gallen-Kallela ja Alpo Sailo, kansanrunouden ja kielen tutkijat Väinö Salminen ja E. N. Setälä sekä suomalaisen hammaslääketieteen uranuurtaja, monipuolinen kulttuurivaikuttaja Matti Äyräpää. Samat henkilöt olivat niin ikään aktiivisia, kun seura perustettiin virallisesti vuonna 1919. E. N. Setälä toimi seuran puheenjohtajana sen alusta kuolemaansa, vuoteen 1935 saakka, Akseli Gallen-Kallela

oli varapuheenjohtajana (vuoteen 1931). Seuralla oli kolme suurisuuntaista tavoitetta: Gallen-Kallelan Kuva/Suur-Kalevala vuoteen 1935 mennessä, erityisesti Alpo Sailon ajama monumentaalinen Kalevalatalo sekä E. N. Setälän kaavailema suuri kulttuuritutkimuslaitos, ahjo, jossa sulaisivat yhteistyöhän kaikki kansalliset tieteet. Yksikään näistä kolmesta hankkeesta ei sellaisenaan toteutunut. Mutta tieteiden ja taiteiden yhteistyötä on seuran piirissä edistetty monin tavoin, myös Setälän kaavailemiin suuntiin.

Kun tätä puheenvuoroa viikon jos toisenkin mietin, päälähteenä ja -tekstinä pöydällä on ollut Setälän *Sammon arvoitus* (1932b), keskeneräinen, ristiriitainen ja monella tavalla inspiroiva teos. Vaikka sitä ei varsinaisesti tieteelliseksi teokseksi voisikaan kehua, kuten on moitittu, siinä on kuitenkin esillä kulttuuritutkimuksen keskeisiä kysymyksiä aina kulttuuriteoreettisesta polemiikista runotutkimuksen metodisiin kehittelyihin sekä tulkintojen ja merkitysten variaatioon. Kirjan jälkisanoissa Setälä huomauttaa, että tarkastelu ei siinä rajoitu vain kansanrunouden tutkimukseen vaan kysymyksessä on pikemmin ”kulttuurihistoriallinen tutkimus”, ”joka yrittää esittää kerran syntyneen runollisen kuvan vaiheita ja käsitteitä runoudessa, kuvataiteessa ja tieteessä”.

### Luonnonmyyttinen tulkinta

Setälä käyttää teoksessaan liki neljäsataa sivua erilaisten sampokuvien ja selitysten