

POIKKEUSTILA YHDYSVALTALAISESSA POLIITTISESSA  
KESKUSTELUSSA SYYSKUUN TERRORISTI-ISKUJEN JÄLKEEN

Jyväskylän yliopisto  
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos  
Valtio-oppi  
Pro gradu - tutkielma  
Anna Kronlund  
Maaliskuu 2008

# TIIVISTELMÄ

## POIKKEUSTILA YHDYSVALTALAISESSA POLIITTISESSA KESKUSTELUSSA SYYSKUUN TERRORISTI-ISKUJEN JÄLKEEN

Anna Pauliina Kronlund  
Pro gradu – tutkielma  
Valtio-oppi  
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos  
Jyväskylän yliopisto  
Ohjaaja: Kari Palonen  
Maaliskuu 2008  
125 Sivua

Tutkimus tarkastelee poikkeustilan esiintymistä yhdysvaltalaisessa poliittisessa keskustelussa syyskuun 2001 terroristi-iskujen jälkeen. 11.9.2001 muodosti Yhdysvalloissa uuden tilanteen, jonka poliittisen merkityksen määrittelyssä ja jonka esittämien uhkien torjumiseksi presidentti George W. Bushin hallitus ja sen virkakoneisto turvautuivat poikkeustoimiin. Yhdysvaltain presidentti George W. Bush julisti puheessaan poikkeustilan (*state of emergency*) terroristi-iskujen jälkeisen tilanteen ratkaisemiseksi. Poikkeustoimiin tai tämänkaltaisiin tilanteisiin ei ole kuitenkaan varauduttu Yhdysvaltojen perustuslaissa, eikä niillä ole suoranaisia ennakkotapauksia Yhdysvaltojen historiassa. Syyskuun 11. päivän iskuja onkin tarkasteltu kokonaan uudessa viitekehyksessä. Tarkoituksena tässä työssä on pohtia erityisesti syyskuun terroristi-iskujen jälkeistä poliittista keskustelua kongressissa käytyjen debattien pohjalta, käyttäen esimerkiksi Carl Schmittin käsitteitä, kuten poikkeustilaa valikoivasti hyväksi.

Työn kannalta on nostettavissa kolme erilaista teemaa poikkeustilan tulkinnassa syyskuun terroristi-iskujen jälkeen. Ensimmäisenä voidaan katsoa jonkinlaisen poikkeustilan rakentuneen kongressin debateissa. Suoranaisesta poikkeustilasta ei voida sellaisenaan puhua, mutta keskusteluista on nostettavissa esiin poikkeustilaa vastaavia kiistoja ja tilanteen arvioiteja. Toiseksi, vaikka Yhdysvalloissa ei voida katsoa tapahtuneen lakien tai perustuslain kumoamista järjestyksen tähden, on ollut havaittavissa poikkeustilan tyyppisiin käytäntöihin tukeutumista, kuten uuden lainsäädännön asettamista perustuslaillisen järjestyksen ulkopuolelle tai perustuslain rajojen venyttämistä ja uudelleen määrittelyä tavallisten menettelytapojen ulkopuolelle. Kolmanneksi esiin nousevaksi kysymykseksi voidaan erottaa presidentti Bushin ja toimeenpanovallan roolin korostuminen.

Tutkimuksessa analysoidaan kongressin debatteja koskien seuraavia lakiesityksiä: *Patriot Act* 2001 ja 2006, *Homeland Security Act* 2002 ja *Military Commissions Act* 2006. Tutkimuksen lähtökohtana on nimenomaan oma analysointini Yhdysvaltalaisesta aineistosta esiin nousevista kysymyksistä poikkeustilasta ja sen mahdollisista rinnakkais- tai lähikäsitteistä.

**Avainsanat:** Yhdysvallat, poikkeustila, terrorismi, Carl Schmitt.

# SISÄLLYS

<b>1 JOHDANTO</b> .....	1
<b>2 POIKKEUSTILAN KÄSITE</b> .....	8
2.1 State of Exception / State of Emergency .....	8
2.2 Piiritystila .....	10
2.3 Piiritystila saksalaisessa lainsäädännössä.....	11
2.4 Martial Law .....	12
<b>3 POIKKEUSTILA JA WEIMARIN TASAVALLAN KONTEKSTI</b> .....	14
3.1 Weimarin perustuslaki ja konteksti .....	14
3.2 Schmittin poikkeustila ratkaisuna.....	18
3.3 Poikkeustilasta päättävä suvereeni .....	23
3.4 Diktatuuri ja poikkeustila .....	26
3.4.1 Diktatuurin kehittyminen ja määritelmä.....	26
3.4.2 Komissaarinen ja suvereeni diktatuuri .....	28
<b>4 YHDYSVALLAT JA SYYSKUUN TERRORISTI-ISKUT</b> .....	31
4.1 Yhdysvaltain hallintojärjestelmä .....	31
4.1.1 Perustuslain asema.....	31
4.1.2 Jaettu toimivalta.....	35
4.1.2.1 Presidentin asema Yhdysvalloissa.....	35
4.1.2.2 Kongressi .....	40
4.1.2.3 Korkein oikeus.....	42
4.2 Poikkeustilan määrittely yhdysvaltalaisessa keskustelussa.....	44
4.3 Toimeenpanovalta poikkeustilan rakentajana syyskuun terroristi-iskujen jälkeen ...	51

<b>5 POIKKEUSTILA KONGRESSIN DEBATTIEN KAUTTA TULKITTUNA</b> .....	57
5.1 Parlamenttiretoriikasta yleisesti.....	57
5.2 Kongressiretoriikka .....	60
5.3. Poikkeustila kongressikeskusteluissa .....	64
5.3.1 Kongressi ja poikkeustila .....	64
5.3.2 Toimeenpanovallan merkityksen korostuminen.....	73
5.3.3 War on Terror .....	84
5.3.4 Lainsäädännön aiheuttamat muutokset.....	90
5.3.5 Perustuslaki ja poikkeustila .....	95
<b>6 JOHTOPÄÄTÖKSET</b> .....	105
<b>LÄHDELUETTELO</b> .....	117

# 1 JOHDANTO

Yhdysvalloissa 11.9.2001 muodosti uuden tilanteen, jonka poliittisen merkityksen määrittelyssä ja jonka esittämien uhkien torjumiseksi presidentti George W. Bushin hallitus ja virkakoneisto turvautuivat poikkeustoimiin. Syyskuun terroristi-iskut aiheuttivat, ei ainoastaan mittavan mediakohun, mutta myös järkytyksen tunteen, olihan kyseessä ensimmäinen isku Yhdysvaltain maaperälle sitten *Pearl Harborin*. Presidentti Bush julisti poikkeustilan pian iskujen jälkeen. Poikkeustilan julistaminen Yhdysvalloissa itsessään ei ole kuitenkaan erityisen poikkeuksellista. Vuonna 1976 presidentti Fordin allekirjoittama *National Emergencies Act* laki käsittelee kansallista hätätilaa, sen ehtoja, julistamista ja toimenpiteitä. Syyskuun terroristi-iskuja ei voida kuitenkaan suoraan verrata aiempiin hätätilaan liittyviin käytäntöihin. Poikkeustoimiin tai tämänkaltaisiin tilanteisiin ei ole varauduttu Yhdysvaltojen perustuslaissa, eikä niillä ole suoranaisia ennakkotapauksia Yhdysvaltojen historiassa. Syyskuun 11. päivän iskuja onkin tarkasteltu kokonaan uudessa viitekehyksessä.

Carl Schmitt (1888–1985) oli saksalainen juristi, mutta myös poliittinen filosofi ja oikeudellisen teorian tutkija. Schmittiä voidaan kuvailla yhdeksi mielenkiintoisimmista, mutta myös 1900-luvun kiistanalaisimmista poliittisen teorian tutkijoista. Schmittille ominaista oli erilaisten rajojen ja rajakäsitteiden etsiminen. Schmittille tyypilliset vastakkainasettelut, kuten vakaa poliittinen järjestys ja arvoperusteinen politiikka, poliittisen järjestyksen säilyminen vastakohtana hallitsemisjärjestelmän laajenemiselle, sekä suvereniteetin ja demokraattisen pluralismin välinen suhde, herättivät kysymyksiä Schmittin poliittisen teorian päämääristä. Erilaisista ristiriidoista huolimatta Schmittin ajatukset ovat kiinnostaneet useita filosofeja ja poliittisen teorian tutkijoita myös nykyaikana. Euroopassa kiinnostus Schmittin tuotantoa ja ajatuksia kohtaan on ollut kasvussa viimeisen 20-vuoden aikana sekä oikeiston, että vasemmiston keskuudessa. Vuodesta 1987 lähtien lukuisia artikkeleja Schmittistä on julkaistu muun muassa *Telos*<sup>1</sup> –lehdessä. (mm. Gottfried 1990.) Yhdysvalloissa Schmittin löytäminen on ollut hitaampaa Eurooppaan verrattuna. Joitakin Schmittin teoksia on kuitenkin käännetty englanniksi ja monet tutkijat kuten Joseph W. Bendersky ja Ellen Kennedy ovat olleet kiinnostuneita

---

<sup>1</sup> *Telos* on Frankfurtin koulukunnasta inspiroitunut vasemmistolle sijoittuva lehti. (Katso tarkemmin Gottfried 1990)

Schmittistä myös Euroopan ulkopuolella. Schmittin asemaan ja arvostukseen Yhdysvalloissa on vaikuttanut Schmittin teosten konteksti, natsikytkökset ja Schmittin rinnastaminen Weimarin tasavallan ongelmien kanssa.

Schmittin teoksista eniten merkitystä tämän työn kannalta on Weimarin tasavallan ajan teoksilla kuten *Die Diktatur* 1978 (1921), *Politische Theologie* 1922, *Der Begriff des Politischen* 1978 (1932), *Der Hüter der Verfassung* 1969 (1931) ja *Verfassungslehre* 1983 (1928). Edellä mainitut ovat työn kantava teoriaosuus. Schmittin teosten ohella, olen käyttänyt työn teoriaosuuden hahmottamisessa Weimarin tasavallan kontekstiin liittyvää kirjallisuutta ja Schmittiä kommentoivaa kirjallisuutta.

Tämän pro gradu -tutkielman tarkoituksena on tutkia ja tulkita poikkeustilan rakentumista yhdysvaltalaisessa poliittisessa keskustelussa syyskuun terroristi-iskujen jälkeen muun muassa Carl Schmittin käsitteitä hyväksi käyttäen. Tarkoituksena ei ole tutkia Schmittiä aineiston pohjalta tai soveltaa suoraan Schmittin teoriaa aineistoon, vaan pikemminkin käyttää valikoiden schmittiläisiä käsitteitä aineiston tulkinnessa. On olennaista huomauttaa, että tutkimuksen tarkoituksena ei ole esittää Schmittin ajatusten ”vaikutusta” tai niiden näkyvyyttä Yhdysvaltalaisessa järjestelmässä, vaan tutkimuksen lähtökohtana on nimenomaan oma analysointini Yhdysvaltalaisesta aineistosta esiin nousevista kysymyksistä poikkeustilasta ja sen mahdollisista rinnakkais- tai lähikäsitteistä. Tarkoituksena ei ole löytää mahdollisimman monia vastaavuuksia schmittiläiseen käsitteistöön, vaan pikemminkin tunnistaa tietyn problematiikan esiin nousua tai sen puuttumista tutkimusaineistossa. Näin jälkikäteen ajateltuna tutkimuksen olisi voinut toteuttaa myös niin päin, että olisi kongressin aineiston pohjalta lähtenyt tulkitsemaan poikkeustilaan liittyviä teemoja.

Tavoitteena on tuoda yhdysvaltalaiseen poikkeustilakeskusteluun etäännyttävä näkökulma. Analyysin vertailukohdaksi valitsin Weimarin tasavallan artiklan 48 ja erityisesti artiklaa koskevan Schmittin tulkinnat, jotka tässä tapauksessa eksplisiittisesti tematisoivat poikkeustilan. Käytän keskustelun tuntemista avukseni yhdysvaltalaisen lainsäädännön ja sitä koskevan debatin analysoinnissa. Tätä kautta voidaan olettaa, että poikkeustilakäsitteen problematisointiin avautuu kokonaan uusi näkökulma eri kontekstissa, johon se aikanaan tarkoitettiin. Lisäksi suomalaisena tutkijana minulla on hyvät edellytykset tutkia

käsitteeseen liittyvän keskustelun avulla sellaisia aspekteja, joita yhdysvaltalaiset tutkijat eivät ole esittäneet.

Työn kannalta on nostettavissa kolme erilaista teema poikkeustilan tulkinnasta syyskuun terroristi-iskujen jälkeen. Ensimmäisenä teemana voidaan katsoa olevan poikkeustilan rakentuminen kongressin debateissa. Suoranaisestä poikkeustilasta ei voida sellaisenaan puhua, mutta keskusteluista on nostettavissa esiin poikkeustilaa vastaavia kiistoja ja tilanteen arviointeja. Toiseksi, vaikka Yhdysvalloissa ei voida katsoa tapahtuneen lakien tai perustuslain kumoamista järjestyksen tähden, on ollut havaittavissa poikkeustilan tyyppisiin käytäntöihin tukeutumista, kuten uuden lainsäädännön asettamista perustuslaillisen järjestyksen ulkopuolelle tai perustuslain rajojen venyttämistä ja uudelleen määrittelyä tavallisten menettelytapojen ulkopuolelle. Kolmanneksi esiin nousevaksi kysymykseksi voidaan erottaa presidentti Bushin ja toimeenpanovallan roolin korostuminen, josta voidaan löytää tiettyjä yhteneväisyyksiä ajatellen schmittiläistä poikkeustilan suvereenia.

Työn tarkoituksena on lisäksi tehdä poliittinen käsiteanalyysi kongressin keskusteluista, jossa tavoitteena on täsmentää niitä käsitteellisiä kiistoja, joita hallituksen ja kongressin välillä on noussut esiin keskeisissä, aihetta koskevissa keskusteluissa. Lähtökohtana käsiteanalyysille on ollut asiaan liittyvän historiallisen välineistön ottaminen vertailukohtaksi. Aiheeseen liittyviä historiallisia vertailukohtia ovat muun muassa poikkeustila-käsitteen käyttö valtiosääntö- ja kansainvälisessä oikeudessa ennen maailmansotaa, Weimarin tasavallan perustuslain 48 artiklaa koskevat kiistat ja erityisesti Carl Schmittin käsitykset poikkeustilasta, sen julistamisen menettelytavoista, sekä yhteydestä suvereenisuus- ja diktatuurikäsitteisiin. Tavoitteena on tätä kautta tulkita missä mielessä tilanne Yhdysvalloissa syyskuun 11. päivän jälkeen on ollut niin uusi, että sitä ei ole voitu ennakoida keskusteluissa. Lisäksi arvioin toimeenpanovallan ja kongressin jäsenten eroja tilanteen uutuuden arvioinnissa sekä siinä, oikeuttaako tämä toimeenpanovallan lisäyksen kongressin ja tuomioistuinten vallan kustannuksella. Kolmanneksi tarkoituksena on arvioida kongressin debattien kautta sitä, olisiko ollut mahdollista ja jos olisi, miten poikkeustilanteiden ennakointi, niihin varautuminen ja niitä varten määriteltävien menettelytapojen laatiminen olisi vaikuttanut. Tarkoituksena on tulkita poikkeustilaan liittyviä ehtoja erityisesti Schmittin käsitystä vertailukohteena käyttäen.

Aineistoksi olen harkinnan jälkeen valinnut muutamia sekä senaatissa, että edustajainhuoneessa käytyjä debatteja koskien määrättyjä lakiesityksiä. Tämän työn tutkimusaineistona ovat Yhdysvaltain kongressin käymät keskustelut koskien lakiesityksiä *Homeland Security Act* 2002, *Patriot Act* 2001, ja *Patriot Reauthorization Act* 2006 sekä *Military Commission Act* 2006. Valitsin aineistoksi lainsäädäntöä koskevia dokumentteja, koska kongressi on ensisijaisesti lakisäätävä elin. Lisäksi aineiston valintaan vaikutti se, että koska kyseessä on presidentiaalinen järjestelmä, kongressin tärkein valta koskee nimenomaan lainsäädäntöä. Neljä edellä mainittua debattia ovat lisäksi olleet paljon julkisuudessa, herättäneet runsaasti keskustelua, ovat mielestäni olennaisia tämän työn kannalta ja mahdollistavat laajan aineiston. Jokaista kongressissa käytyä keskustelua edellä mainituista aiheista en ole kuitenkaan aineistooni valinnut. Materiaalia koskien edellä mainittuja lakiesityksiä on laaja määrä, vaikka esimerkiksi edustajainhuoneessa puheoikeutta on rajoitettu. Runsaan aineiston määrän takia takia, olen rajannut valiokuntamietinnöt työn ulkopuolelle ja keskittynyt ainoastaan koko kongressin tasoilla käytyihin keskusteluihin. Aineiston laajuutta rajaa edellä mainitun lisäksi tietokannan haussa käytetyt hakukriteerit. Olen hakenut lakiesityksiä koskevia keskusteluja pelkästään joko lakien nimillä tai niiden numeroilla. Aineiston osalta olen karkeasti lukenut läpi keskusteluja ja valinnut keskustelut, joiden katsoin olevan hyödyllisimmät tämän työn kannalta. Debattien sisältö liikkuu kuitenkin siinä määrin samoissa aiheissa, etten usko olevan todennäköistä, että lopputulos olisi ollut huomattavasti erilaisempi, vaikka olisin kaikki aiheita koskevat debattit sisällyttänyt aineistoon.

Lisäksi edellä mainitun aineiston valinnassa kriteerinä olivat muun muassa se, että keskusteluissa käydyt aiheet viittaavat syyskuun terroristi-iskuihin ja poikkeustilan toimenpiteisiin. Keskusteluissa tulee ilmi myös toimeenpanovallan eli presidentin ja kongressin väliset suhteet heti iskujen jälkeen ja hiukan pidemmällä aika välillä katsottuna. Edellä mainitut neljä lakiesitystä tarjoavat kattavaa keskustelua ja usein voimakkaita sekä puolesta, että vastaan kommentteja. Toisaalta *Patriot Act* 2006 ja *Military Commissions Act* 2006 sijoittuvat muutaman vuoden poikkeustilan jälkeen, jolloin on mahdollista pohtia miten keskustelu on muuttunut ja miten kongressi suhtautuu samantapaisiin lakiuudistuksiin tilanteessa, jossa uhka ei ole enää samassa mielessä ajankohtainen kuin aiemmin.



Aineistoksi valitsin nimenomaan kongressin pöytäkirjat, koska tarkoituksena on tutkia kongressin ja hallituksen välistä debattia. Kongressin pöytäkirjat ovat tämän työn kannalta paras dokumenttiaineisto, jotta keskusteluissa esiin tulevat mielipiteet ovat riittävän monipuolisia. Juristien käymä akateeminen keskustelu aiheesta olisi erittäin mielenkiintoista, mutta ei tämän työn kannalta olennaista, koska ensisijainen tutkimuskohteeni on kongressin ja hallituksen välinen kiista ja sen käsitteellistäminen. Välttämättä osa akateemisesta keskustelusta välittyy kongressin debatteihin, koska samat asiat näyttäytyvät yhdeltä kantilta oikeudellisena ja toiselta poliittisena, mutta se mikä jää keskusteluiden ulkopuolelle, ei ole relevanttia tutkimusongelmani kannalta. Julkisuudessa viime aikoina mielenkiintoiset keskustelut muun muassa joukkojen kotiin vetämisestä Irakista olisi ollut hedelmällinen tutkimuskohde, mutta aineiston rajaus on tehtävä niin, että jo olemassa olevan aineiston kattava tulkinta on vielä mahdollista.

Aineistoa on olemassa ja kattavasti saatavilla, mutta sen löytäminen ei ole kaikkein yksinkertaisinta, vaikka saatavilla on useita työvälineitä aineiston etsimiseksi. Aineiston runsauden takia, olennaisinta olisi tietää lain numero ja viitteitä ajankohdasta jo etukäteen ennen hakua. *GPO Access*, jonka kautta aineisto on saatavilla, on virallinen Yhdysvaltojen hallinnon kirjapaino, josta löytyy kattavaa informaatiota kaikilta kolmelta hallinnon alalta. Internetaineisto on kaikki sivustolta *Congressional Record Mainpage*, josta valitaan *Advanced Search*, jonka jälkeen haluttu kongressi ja *House digest & Senate digest*, sekä haluttu vuosiluku. Kongressissa käytyjä keskusteluja voi hakea joko lain nimellä tai numerolla tai yksinkertaisesti myös aineistojen sivunumeroilla. Koska internetsivujen osoitteet päivittyvät joka haulla ja ne ovat erittäin pitkiä, en ole niitä erikseen lähdeluetteloon kirjannut. Aineiston osalta lähdeluettelossa on kuitenkin debattien yhteyteen laitettu ylös lain numero ja huomautus siitä, onko keskustelu käyty senaatissa vai edustajainhuoneessa.

Tietyissä mielessä tämänkaltaisen tutkimuksen tulokset ovat aina tutkija- ja aineistokohtaisia, siten ainoastaan minä vastaan työni tuloksista ja tulkinnoista. Jo aineiston rajaaminen neljään edellä mainittuun keskusteluun vaikutti osaltaan työn lopputuloksiin ja tulkintoihin. Toisaalta tämän työn kannalta aineisto on kuitenkin riittävän laaja, enkä usko, että aineiston laajentaminen entisestään olisi vaikuttanut merkittävästi tämän työn lopputuloksiin. Lakiesityksiä koskevia keskusteluja samasta laista on useita, koska ehdotukset hyväksytään ensin senaatissa ja edustajainhuoneessa, jonka jälkeen

kamarit joutuvat sovittelemaan erimielisyytensä ja sitten sovintoesitykset on saatava vielä uudelleen kummassakin kamarissa läpi.

Puheiden tulkinta ainoastaan tekstinä on vaikeampaa siinä mielessä, että ei ole mahdollista nähdä tai kuulla puhujien painotuksia. Puheiden tulkinta on kuitenkin moniulotteista ja yksi mielenkiintoinen kysymys on puheiden vaikutus kuulijaan. Toisaalta puheet ovat suunnattu yleensä tietyille yleisölle, tässä tapauksessa amerikkalaisella yleisölle, joten se välttämättä vaikuttaa puheen tulkintaan, koska tässä tapauksessa kuulija tulee ikään kuin yleisön ulkopuolelta. Puheiden tulkinnassa on otettava myös huomioon niiden konteksti ja taustat. Amerikkalaisessa keskustelussa viitataan usein esimerkiksi perustuslakiin tai historiallisiin tapahtumiin ja henkilöihin, siten jonkinlainen tietämys amerikkalaisesta yhteiskunnasta on olennaisesta puheiden tulkinnan kannalta. Mielenkiintoista on myös seurata onko puheissa samankaltaisia painotuksia, kun aineistoon kuuluvista debateista kaksi sijoittuu heti terroristi-iskujen jälkeen ja kaksi muutamaa vuotta myöhemmin. Toisaalta tässä työssä ei ole ensisijaisena tarkoituksena tutkia kongressipuheiden retoriikkaa tai puhetta itsessään, vaan ennen kaikkea mahdollista poikkeustilan muodostamista puheissa erilaisina teemoina ja tulkintoina.

Käsittehistoriaa työ on siinä mielessä, että pyrin analysoimaan nykytilaa tiettyjen käsitteiden historiallisten merkitysten kautta ja niiden avulla vertailen sitä, mikä niissä on uutta. Työn kannalta erityisen kiinnostavaa on se, että työn kannalta olennaiset sanat ja käsitteet eivät aina yksiselitteisesti vastaa toisiaan, jolloin olen tässä työssä pyrkinyt tekemään erityisesti päätelmiä siitä, miten eri poikkeustilan käsite nousee esiin kongressikeskusteluista. Olen käyttänyt esimerkiksi *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur Politisch-Sozialen Sprache in Deutschland* teoksen artikkelia poikkeustilakäsitteen historiallisten kerrostumien tunnistamiseen. Retoriikkaa työ on siinä mielessä, että tutkin poliittista väittelyä kongressissa ja tätä kautta laajemmin myös kongressin, tuomioistuimen ja toimeenpanovallan valtasuhteiden välistä retorista kamppailua. Tässä työssä ei ole kuitenkaan pyritty yksilöimään erilaisia retorisia malleja tai strategioita, vaan ne on ikään kuin alistettu retoriikan poliittisen merkityksen tutkimiselle. Aineisto-osuuden aluksi olen kuitenkin lyhyesti perehtynyt parlamentaariseen puhekulttuuriin ja menettelytapoihin yleisellä tasolla, vaikka kovin syvälinen analyysi aiheesta tutkimuskysymyksen kannalta ei ollut kovin oleellista.

Työn kannalta tärkeää on ollut tutustua Saksan ja etenkin Yhdysvaltojen historiaan, mutta ainoastaan siltä osin kun sen tulkinta on relevanttia tutkimuskysymystä ajatellen. Lisäksi työn kannalta olennaista on ollut perehtyminen valtiosääntö- ja kansainvälisen oikeuden historiaan, mutta kysymyksenasetteluni on ensisijaisesti politiikan tutkijan, unohtamatta kuitenkaan oikeustieteeseen liittyviä kysymyksiä ja teorioita, jotka toimivat välineinä, joiden avulla on mahdollista nostaa esiin debateista, erityisesti poliittisesti kiinnostavia kysymyksiä.

Työn ensimmäisessä varsinaisessa luvussa perehdytään poikkeustilan historiallisiin merkityskerrostumiin. Lisäksi luvussa kolme pohdin ensiksi Weimarin tasavallan kontekstia, jonka jälkeen schmittiläistä käsitystä poikkeustilasta ja siihen liittyvistä teemoista. Neljännessä luvussa siirrytään Yhdysvaltoihin, jossa hahmottelen lyhyesti Yhdysvaltojen perustuslakia ja muita aiheeseen oleellisesti liittyviä teemoja, sekä tarkastelen lähemmin 9.11.2001 jälkeisiä tapahtumia. Luvut kaksi, kolme ja neljä nojaavat osin primäärilähteisiin, kuten valtiosääntöjen ja aiheeseen liittyvään aikalaiskeskustelun tulkintaan ja lisäksi tutkimuskirjallisuuden hyödyntämiseen. Edellä mainitut luvut vaativat perehtymistä erityyppisiin aineistoihin ja kirjallisuuden lajeihin. Erilaiset lähteet täsmentävät, erityisesti keskeisten kysymysten osalta, omaa kysymyksenasetteluani. Yhdysvaltojen historiasta, politiikasta ja valtiosääntöoikeuden teemoista, jotka pyrin tuomaan esiin taustaksi kongressin debateille. Aineistoa koskevassa luvussa tarkoitukseni on lyhyesti esitellä parlamenttiretoriikkaa yleisesti, jonka jälkeen tutkia kongressin debateja ja niissä esiin tulevia tilanteen rakentumisia erilaisista näkökulmista. Varsinainen perustustutkimukseni on luvussa viisi, jossa tarkoituksena on tehdä kokonaan uudentyyppistä analyysiä aiheesta, vaikka voin jonkin verran hyödyntää aiheesta jo olemassa olevaa kirjallisuutta.

Ensisijaisena lähteinä tämän työn kannalta ovat olleet jo edellä määritellyt kongressin debatit ja Yhdysvaltalainen aikalaiskeskustelu, esimerkiksi aiheeseen liittyvien lehtiartikkeleiden muodossa. Weimarin tasavallan kontekstin hahmottamiseksi olen tutkinut Carl Schmittin tuotantoa ja sitä kommentoivaa kirjallisuutta. Yhdysvaltoja koskevassa keskustelussa lähteenä ovat olleet amerikkalaista järjestelmää kuvaavat teokset, kuten esimerkiksi Cummings, Milton C. JR & Wise, David; *Democracy under pressure. An introduction to the American political system* ja Tresolini, Rocco J.; *American Constitutional Law*.

## 2 POIKKEUSTILAN KÄSITE

### 2.1 State of Exception / State of Emergency

Poikkeus käsitetään usein normaalin vastakohdaksi. Poikkeustila-käsitteen määrittely ei ole kuitenkaan yhtä yksiselitteistä. Tässä työssä poikkeustilalla tarkoitetaan poikkeuksellista tapahtumaa ja poikkeuksellisia oloja ja toimia. Kaarlo Tuori on suomentanut käsitteen poikkeustila useimmiten hätätilaksi,<sup>2</sup> viitaten englanninkielisen termin<sup>3</sup> suoraan suomennokseen. Itse olen kuitenkin suosinut käsitettä poikkeustila, jos kyse on nimenomaan Schmittin termistä *Ausnahmezustand*. Kuitenkin tapauksissa, joissa olen viitannut kirjoittajan tekstiin ja termiin hätätila, en ole lähtenyt sitä erikseen muuttamaan. Käytän siis kahta termiä rinnakkain. Poikkeustilan käsite käännetään usein *state of emergency*<sup>4</sup>, vaikka kyse olisi ennen kaikkea käännöksestä *state of exception*. Tietyissä mielessä hätätilan voidaan katsoa olevan laajempi käsite, kun taas poikkeustilan liittyvän enemmän poliittiseen kriisiin. Hätätilan perustana voi olla esimerkiksi luonnon olosuhteista johtuva kriisi, jolloin ei ole tarvetta perustuslaillisille valtasuhteiden muutoksille, jotka liittyvät aina poikkeustilaan. Hätätilakäsitteen käyttö on siinä mielessä ristiriitaista, koska hätäasetukset ja hätäoikeus<sup>5</sup> viittaavat samanaikaisesti kahteen erilaiseen instituutioon. Poikkeustilan ja hätäasetusten eroja käsittelemme tarkemmin alla olevassa.

Poikkeustilakäsitteen kehittymiselle olennaisia tekijöitä ovat olleet julkisen ja yksityisen (vallan) erottaminen, suvereniteettikäsitteen ja sitten vallan keskittymisen kehittyminen, konfliktit ja oikeuden yleisten periaatteiden omaksuminen. (ks. Boldt 1972) Poikkeustilaa koskevissa keskusteluissa esiin tulevat usein myös kysymykset oikeusvaltion, sekä yleisen valtion hallinnon kehittämisestä. Poikkeustila ja lakien pidättäminen tiettyä tarkoitusta varten on herättänyt keskustelua jo pitkään niin oikeudellisissa, kuin poliittisissa piireissä. Rousseauin tulkinnan (Tuori 1990, 151) mukaan valtion ”tuhoutumiseen” kriisin aikana syynä voi olla lakien joustamattomuus. Olosuhteiden pakosta nopea toiminta on ensisijaista verrattuna muotojen hitaudelle ja järjestykselle. Rousseau kuitenkin korosti,

<sup>2</sup> Kutsun hätätilaoikeudeksi valtioiden poikkeusoloissa käyttämää poikkeuksellista toimivaltaa. (Tuori 1990, 154.)

<sup>3</sup> Tässäkin kaksi vaihtoehtoa State of exception tai state of emergency

<sup>4</sup> State of emergency is a political term to describe a condition approximating to that of war; also state of emergency, wherein the normal constitution is suspended. (Oxford Dictionary 1985, 176)

<sup>5</sup> die Notstandsverordnung

että vain kaikkein ”suurimmat vaarat” voivat oikeuttaa yleisen järjestelmän ohittamiseen. Poikkeustilaan on liittynyt välttämättömyyden tarpeen lisäksi kysymys myös siitä kenellä on valta määritellä itse poikkeustila, poikkeustilan toimenpiteet ja niiden sisältö.

Poikkeustila oli 1800-luvun uudissana, joka tuli uudestaan esille 1900-luvulla oikeudellisia päätöksiä koskevassa ammattisanastossa. Käsitteellä viitattiin lähinnä sotatilan asettamiseen ja rauhattomuuden hallitsemiseksi rajojen sisällä. Poikkeustilan tyypiset käytännöt viittaavat jo Roomaan aikaiseen traditioon, jossa diktaattorilla oli mahdollisuus oikeusjärjestelmän pidättämiseen, että Ranskan vallankumouksen jälkeisiin tapahtumiin. Usein käsitteellä on viitattu hätätilassa tapahtuvaan valtiollisen vallan monopoliin, tämä taas liittyy osaltaan modernin valtion ja suvereniteetin kehittymiseen. 1800-luvulla poikkeustilaa käytettiin usein merkityksessä *Belagerungszustand* ja *Kriegszustand*. Poikkeustilan synonyymeinä *Ausnahmezustand* termin sijaan on käytetty myös *Staatsnostand* tai *Staatsnotrecht* termejä. Valtion hätätilaoikeus erotettiin kuitenkin jo 1800-luvulla kiistattomasti itse poikkeustilan instituutiosta. Poikkeustilalle ominaista oli tietynlainen julkinen välttämättömyys, *Necessitas Publica*. (Boldt 1972, 343–344.) Poikkeustilan käsite on seurannut yleistä valtion kehittymistä muun muassa perustuslain, suvereniteetin ja kansalaisoikeuksien käsitteiden kehittymisen yhteydessä. Yleensä kirjoitetuissa perustuslaissa on ollut jonkinnäköinen viittaus poikkeustilanteisiin. Esimerkiksi Ranskan viidennen tasavallan perustuslain 16 artiklan mukaan, presidentillä on toimivalta turvautua tilanteen vaatimiin toimenpiteisiin (Ackerman 2004a, 1038). Poikkeustilassa tietyssä mielessä oikeudellinen ja poliittinen valta ovat samanaikaisesti keskittyneet yhdelle taholle, jolla on valta päättää voimassa olevan järjestyksen ehdoista ja voimassa olevista normeista, vaikka moderneissa oikeusvaltioissa lainsäädäntövalta ja toimeenpanovalta on pyritty pitämään erillään.

Käsitettä *Ausnahmezustand* alettiin käyttää yleisesti 1800-luvun loppupuolella yhdessä piiritystilän kanssa. Erityisesti termiä käyttivät jo ennen Schmittiä muun muassa Welcker ja Mittermeier, jotka yhdistivät piiritystilaan seuraavat määritelmät kuten *Ausnahmeregel*, *Ausnahmegesetz*, *Ausnahmerecht* ja *Ausnahmegericht*. Vuonna 1852 Waldeck ja Pymont taas totesivat, että vain sodan tai kapinan tilanteessa voidaan asetusten lähempi päätös, poikkeustila asettaa voimaan. (Boldt 1972, 371.) Kuten edellä mainituista määritelmistä voidaan huomata, poikkeustilaan on liitetty vaatimus erilaisista toimenpiteistä ja

seurauksista. Jokainen uusi poikkeuksellinen tilanne edellytti usein jotakin lisättävää tai muutoksia olemassa oleviin käytäntöihin ja siten perustuslakiin.

## 2.2 Piiritystila

1800-luvulla kehittyi piiritystila-asetuksia säätelemään hätätilaan liittyviä oikeudellisia toimenpiteitä. *Belagerungszustand*-käsite viittaa erityisesti vuoden 1848 vallankumoukseen, mutta sen lähtökohta oli vuonna 1791 Ranskassa vallinnut piiritystila. (Boldt 1972, 358.) Kansalliskokous hyväksyi vuonna 1791 lain, jonka mukaan piiritystilan julistaminen oli oikeutettua alueilla, joita vihollisen sotilasvoima uhkasi. Piiritystilassa tuomiovalta siirtyi sotilastuomioistuimille ja sotilasviranomaisten toimivalta laajeni. Piiritystilaan liittyi erityinen julistus, koska normaalijärjestys ei ollut enää voimassa. (Jyräki 1989, 170.) Napoleonin I aikana turvauduttiin erityisesti säännökseen, jonka mukaan valtion oikeuksiin kuului, turvallisuuden uhatessa tai aseellisen kapina takia, mahdollisuus lakkauttaa valtiosäännön noudattaminen, jos edustuslaitos ei ollut koolla. (ibid. 174) Ranskassa vuoden 1814 perustuslain artiklassa 14, oli edelleen maininta suvereenin vallasta, koskien säädöksiä ja asetuksia lakien toimeenpanemiseksi ja valtion turvallisuuden takaamiseksi. (ibid. 180.) Piiritystilaan liittyvät asetukset tulivat uudelleen esille vuoden 1815 perustuslaissa, jossa säädettiin, että piiritystila voidaan julistaa ainoastaan lailla (Schmitt 1978, 191–193). Yleisesti piiritys- ja poikkeustilan käsitysten kehitys on liittynyt odotuksiin rauhan ja järjestyksen<sup>6</sup> turvaamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä.

Piiritys- ja poikkeustilan hallinnan käytännöt liittyvät läheisesti myös käsitykseen suvereniteetista ja siitä tarvitaanko toimenpiteille esimerkiksi parlamentin hyväksyntä, vai voiko poikkeustilan julistaminen olla toimeenpanovallan yksipuolinen toimi. (mm. Boldt 1972) Eriäväisyyksiä on myös ollut siinä suhteessa onko poikkeustila poliittisen ja oikeudellisen järjestelmän sisä- vai ulkopuolelle sijoittuva tapahtuma. Piiritystilaan liittynyt laajentunut toimivalta herätti kysymyksen myös toimivallan rajoitusten tarpeesta. Piiritystilan rajoittamisen kysymykset eivät kuitenkaan liittyneet ainoastaan sen edellytysten muodostamiseen, vaan ennen kaikkea päätökseen sen vaikutuksista (Boldt 1972, 363). Piiritystilaa itsessään ei kritisoitu, vaan piiritystilaan liittyviä toimenpiteitä kohtaan on yleisesti haluttu esittää rajoituksia.

---

<sup>6</sup> Sicherheit und Ordnung

Ranskalaisessa järjestelmässä mahdollisten lakien kumoaminen on kuulunut parlamentin valtaoikeuksiin, toisin kuin esimerkiksi Saksassa, jossa oikeusnormien pidättäminen on kuulunut valtion päämiehen valtaoikeuksiin. Piiritystilanteen ja poikkeustilan julistamista koskeva toimivalta on kuitenkin selvästi erilaista monarkioissa, tasavalloissa ja keisarikunnissa. Poikkeustilan julistamisen toimivalta ei ole kuitenkaan kuulunut yksiselitteisesti millekään tietyille taholle. Esimerkiksi Ranskassa vuonna 1849 säädettyssä perustuslaissa, piiritystilan julistaminen kuului sekä parlamentille, että valtion päämiehelle. Vuonna 1952 Napoleon III muutti perustuslakia edelleen niin, että ainoastaan valtion päämiehellä oli oikeus piiritystilan julistamiseen. Myöhemmin laki palautettiin kuitenkin takaisin vuoden 1849 periaatteisiin, jossa parlamentilla oli ensisijainen valta, ja piiritystila oli mahdollista julistaa vain tietyissä tilanteissa, kuten sodan tai aseellisen kapinan takia. (ks. Agamben 2005)

Piiritystilaan liittyvässä traditiossa perustuslaki usein sopeutunut vallitseviin tilanteisiin, jolloin piiritystilainstituutio ja perustuslaki ovat kehittyneet samanaikaisesti. (vrt. Boldt 1972) Perustuslakeihin on katsottu tarpeelliseksi määritellä piiritystilaan tai hätätiloihin liittyviä toimenpiteitä, erityisesti väärinkäytösten estämiseksi. Myös erilaisilla kontrollijärjestelmillä, joita käsitellään alla olevassa myöhemmin, on pyritty estämään poikkeuksellisen toimivallan väärinkäytöksiä. Kaikissa perustuslaeissa, kuten esimerkiksi Yhdysvaltojen perustuslaissa, ei ole kuitenkaan mitään mainintaa poikkeustilasta, koska sen ei ole katsottu olevan tarpeellista.

### **2.3 Piiritystila saksalaisessa lainsäädännössä**

Piiritystilaan liittyvät toimenpiteet kulkeutuivat Ranskasta edelleen Preussiin ja keisarikuntaan Saksaan. (ks. Tuori 1990) Esimerkiksi 1800-luvun alussa laaditussa *Württembergin* perustuslaissa oli viittaus hätätilassa tarvittaviin toimenpiteisiin. Jokaisessa ruhtinaskunnan perustuslaissa ei ollut viittausta hätäoikeuksiin, mutta sitä yleisesti pidettiin oikeuteen kuuluvana. ”*Der König hat aber das Recht [...] in dringenden Fällen zur Sicherheit des Staates das Nötige vorzukehren.*“ (Jyränki 1989, 219.) Häätäsetukseen liittyviä määritelmiä säädettiin Preussin vuoden 1850 perustuslaissa, erityisesti artiklassa 63. Säädöksen mukaan oli mahdollista turvautua lainsäädännöllisten asetusten antamiseen turvallisuuden ylläpitämiseksi. Artiklan sisältöön vaikuttivat eteläsaksalaisten valtioiden perustuslain vastaavat asetukset. Asetusten antamista haluttiin kuitenkin kontrolloida ja

perustuslakiin omaksuttiin ajatus,<sup>7</sup> että hätäasetuksiin tulisi liittää vaatimus parlamentin hyväksynnästä. Hätäasetusten takia monarkin toimivalta oikeussääntöjen alueella kasvoi, mutta toimivallan laajentuminen ei kuitenkaan kokonaan poistanut mahdollisuutta turvautua poikkeustilaan, eli tarpeen vaatiessa tapahtuvaan perustuslaillisen järjestyksen ohittamiseen. (Jyränki 1989, 239.) Hätäasetus-instituutio erosi kuitenkin piiritystila tai sotatila nimellä kulkevista asetuksista. Piiritystilaan liittyvissä toimenpiteissä lakia korvaavia asetuksia tai normeja ei anneta, vaan laki kumotaan väliaikaisesti kokonaan. Hätäasetukset taas ovat aina etukäteen perustuslaissa määritelty, koska niitä ei voida täysin ennakoimattomaan tilanteeseen soveltaa ja ne koskevat esimerkiksi sotatila. (Jyränki 1989; Schmitt 1978, 250.)

1800-luvun lopussa Johann Caspar Bluntschli (Jyränki 1989, 240–241) määritteli valtion instanssiksi, jonka olemassa olon säilyttäminen on niin merkittävä asia, että sen turvaamiseksi valtiolla on mahdollisuus olla noudattamatta olemassa olevaa järjestystä tai kansalaisoikeuksia. Ratkaisun tekeminen kuuluu erityisesti valtionpäämiehen oikeuksiin, koska parlamentti ei välttämättä ole koolla tai se ei kykene päätöstä tekemään.

## 2.4 Martial Law

Yhdysvalloissa ja esimerkiksi Iso-Britanniassa piiritys- tai hätätilan sijaan tunnustetaan *martial law*<sup>8</sup> - instituutio, joka on ensisijaisesti sota-oikeudellinen ratkaisu julkiseen hätätilaan (Boldt 1972, 361). *Martial law* – käsite ei olennaisesti eroa piiritys- tai sotatilaan liittyvistä käsitteistä. Yhteistä kaikille edellä mainituille on mahdollisuus sotilastuomioistuinten toimivallan laajentaminen koskemaan myös siviilejä, sekä yleinen sotilasviranomaisten toimivallan laajentuminen. Angloamerikkalaisen ja mannereurooppalaisen käytäntöjen olennainen ero on kuitenkin poikkeustilan aloittamisessa. Piiritys- tai sotatilan oikeusvaikutukset edellyttävät nimenomaisesti tilan julistamista. *Martial law* -instituutiota sovellettaessa ilmoitus sen sijaan ei ole välttämätön. (Tuori 1988, 9-10.) Poikkeustilan julistaminen on katsottu olevan merkittävä siinä

<sup>7</sup> Benjamin Constant omaksui ajatuksen hätätilaan liittyvien toimenpiteiden hyväksyttämisestä parlamentilta englantilaisesta Indemnity Bill asetuksesta. (ks. Jyränki 1989)

<sup>8</sup> Englannissa 1500-luvulta peräisin oleva käytäntö. Martial law - armahdus poikkeuksellisten ja normaaliaikoina noudatettavien oikeusnormien vastaisten toimenpiteiden suorittajiin. Martial law – ratifikaatio eli normaalioloissa toimivaltainen valtio-organismi vahvistaa jälkikäteen tehdyn päätöksen tai annetun säädöksen oikeudellisen pätevyyden. (Tuori 1988, 11.)



mielessä, että on tehty selkeä ero poikkeuksen ja normaliteetin välille, koska poikkeustila on vain tietyn ajan toimenpide.

Yhdysvaltojen korkein oikeus on esittänyt *martial law* -instituutiosta seuraavanlaisen määritelmän,

*”Martial law is the exercise of power which resides in the executive branch of the government to preserve order and insure the public safety in times of emergency, when other branches of the government are unable to function or their functioning would itself threaten the public safety. It is a law of necessity to be prescribed and administered by the executive power.”* (Schwartz 1963, 240.)

*Martial law* – käsitettä määrittelee kuitenkin vaatimus siitä, että uhan tulee olla todellinen ja toimenpiteet tarpeenmukaisia, joten sitä ei voida yksiselitteisesti käyttää kaikkiin uhkaaviin toimenpiteisiin. Yhdysvaltain perustuslaissa ei ole kuitenkaan mitään mainintaa *martial law* – instituutiosta. Korkein oikeus on todennut asiaa koskevilla päätöksissään kuitenkin, että toimeenpanovallalla on asiaa koskeva hallinto- ja määrittelyoikeus. (mm. Schwartz 1963)

Yhdysvaltain korkein oikeus otti kantaa *martial law* – instituutioon erityisesti *Ex parte Milligan*<sup>9</sup>- päätöksen yhteydessä, jossa korkein oikeus asetti rajat instituutiolle. Vuonna 1866, vuosi sisällissodan päättymisen jälkeen, korkein oikeus teki *Ex parte Milligan* - päätöksen koskien presidentin auktorisoimia sotilaskomissioita. Korkein oikeus totesi yksimielisesti sotilaskomissioiden olevan lain vastaisia. Presidentti ja kongressi eivät voi perustaa sotilaskomissioita alueilla, joilla todellinen sodan uhka oli kaukainen ja siviilituomioistuimet olivat toiminnassa. Päätöksessä tuomari David Davis totesi, *”the Constitution of the United States is a law for rulers and people, in equally in war and peace.”* (Kelly & Harbison 1970, 446.)

---

<sup>9</sup> Poikkeuksellisissa oloissa kansalaisia ei voida tuomita sotilastuomioistuimissa, osavaltiossa, jossa tuomioistuimet ovat avoinna ja toimivia. (Katso Kelly & Harbison 1970)

## **3 POIKKEUSTILA JA WEIMARIN TASAVALLAN KONTEKSTI**

### **3.1 Weimarin perustuslaki ja konteksti**

Weimarin perustuslain määrittely ja tilanteen kontekstin ymmärtäminen on tärkeää, jotta on mahdollista tulkita Carl Schmittin ajatuksia poikkeustilasta. Weimarin perustuslakiin liittyy monia Schmittin teorialle merkittäviä elementtejä, kuten poikkeustila ja siihen viittaavat käsitteet, kuten suvereniteetti ja diktatuuri. Weimarin tasavallan instituutioihin liittyy myös Schmittin kritiikki totaalista valtiota ja liberaalidemokratiaa kohtaan. Poikkeustilan yhteydessä käsitellään usein vain Weimarin tasavallan artiklaa 48. Weimarin tasavallan artiklan 48 käyttö ei kuitenkaan ollut siinä mielessä schmittiläinen poikkeustila, että sitä käytettiin myös muihin tarkoituksiin kuin pelkästään järjestyksen säilyttämiseen ja jossakin vaiheessa sen luonne oli muuttunut väliaikaisesta ikään kuin pysyväksi käytännöksi. Alla olevassa lyhyesti ensin esitellään Weimarin tasavallan kontekstia, jonka jälkeen pohditaan Schmittin tulkintaa poikkeustilasta.

Weimarin tasavallan aikainen keskustelu on eräs esimerkki siitä, että poliittiset teoriat ja oikeustieteelliset näkökulmat historiallisesti kerrostuneina käsitteinä viittaavat läheisesti oman aikansa tyypillisille ajatuksille politiikasta ja erilaisista ideologioista. Weimarin tasavallassa käytiin merkittävää keskustelua erityisesti valtiosääntöoikeuden alueella siitä, missä määrin oikeus on poliittista. 1900-luvun kansainvälisen oikeuden piirissä monin paikoin katsottiin vielä poliittisen ja oikeudellisen olevan toisilleen täysin vastakkaiset käsitteet. (ks. Palonen 1991) Weimarin tasavallan aikaisessa juristien käymässä politiikkakeskustelun keskipisteenä oli erityisesti järjestyksen asettaminen, jonka varjoon jäivät Korhosen (1983, 36) argumentin perusteella muun muassa filosofiset keskustelut esimerkiksi vapaudesta tai täysin poliittiset näkökulmat. Järjestyksen asettaminen ja sen säilyttäminen hallitsivat sekä poliittista, että oikeudellista keskustelua.

Modernin konstitutionalismin lisäksi on huomioitava Weimarin tasavallan ajalle ominaiset piirteet. Venäjän vallankumouksellisen mallin Saksaan tuomisen pelossa, Saksa julistettiin tasavallaksi pikaisesti vuonna 1918. Weimarin perustuslaki saatettiin voimaan 1919 ja se

perustui kansansuvereniteettiin. ”*Das Deutsche Reich ist eine Republik. Die Staatsgewalt geht vom Volke aus.*” Weimarin perustuslain artiklan 181 mukaan Saksan kansa oli ensimmäistä kertaa historiassa perustuslain perusvana osapuolena. ”*Das Deutsche Volk hat durch seine Nationalversammlung diese Verfassung beschlossen und verabschiedet.*” (<http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html> [15.10.2008]) Perustuslain mukaan varsinainen lainsäädäntöelin oli parlamentti, mutta lainsäädäntövallan käyttöön osallistuivat myös presidentti ja valtakunnanneuvosto. Weimarin tasavallan perustuslakia pohdittaessa erityisen tärkeää on huomata tilanne, jossa perustuslaki muodostettiin. Ensimmäisen maailmansodan loppu laukaisi Saksassa yhteiskuntaa koettelevan kumousliikkeen, joka ainakin muodollisesti hävitti monarkkisen rakenteen. Tasavallan julistaminen liittyi erityisesti tappioon sodassa. Ympärysvallat vaativat rauhansopimuksen ehtona Keisari Wilhelm II eroa. Yhteiskunnallisen järjestyksen ylläpitämiseksi<sup>10</sup> sosiaalidemokraattisen puolueen Friedrich Ebert esitti hallitusvallan siirtoa ”miehille joilla on kansan täysi luottamus.” Baijerin prinssi Max, joka johti valtakunnanhallitusta, suostui Ebertin vaatimuksiin, koska erilaiset yhteiskunnallista järjestystä koettelevat ryhmittymät vahvistuivat. Ebert ryhtyi valtakunnankansleriksi ja muodosti uuden, erityisen kansanhallituksen. (Jyränki 1989, 335.) Lisäksi Philip Scheidemann, sosiaalidemokraattien johtaja, julisti Saksan tasavallaksi 9.11. Vuonna 1918 muodostettiin erityinen ”*council of people’s representatives*” SPD:n, USPD:n, Ebertin, että armeijan edustuksen yhteisellä päätöksellä. (Henig 1998, xv.) Ajatuksia parlamentarisoinnista oli esitetty jo vuodesta 1917 lähtien ja periaate parlamentarismista kirjattiin Weimarin tasavallan perustuslakiin. (<http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html> [15.10.2008])

Sodan jälkeen esiintyi ajatuksia monarkian uudistuksesta, joka olisi tehnyt siitä enemmän vastuuvollisen parlamentille, mutta keisarin luovuttua kruunusta 1918 esiintyi tarvetta kansalliskokouksessa tasoittaa tietä demokraattiselle yhteiskunnalle. Edellä mainittu saattoi onnistua, koska konflikteista huolimatta, katolinen keskusta, edistykselliset liberaalit ja sosiaalidemokraatit tukivat demokratiaa. (Henig 1998, 8.) Saksassa tasavalta ei ollut ensisijaisesti tulos republikaanisesta liikkeestä tai laajojen kansanliikkeiden pyrkimyksistä, mutta se oli Mommsenin (Henig 1998, 78) näkemyksen mukaan ainoa todellinen vaihtoehto uudeksi valtiomuodoksi. Saksassa erityisenä ongelmana ei ollut se, että

---

<sup>10</sup> Sotalaivaston matruusien kapina ja työväenliikkeiden neuvostot. (ks. Jyränki 1989, 335)

kansalaiset eivät olisi olleet poliittisesti aktiivisia, vaan pikemminkin se, että parlamentaarinen politiikka ei onnistunut tavoittamaan poliittisesti aktiiveja kansalaisia.

Weimarin historia on nähtävissä eräänlaisena parlamentin kaventumisen historiana. Parlamentti menetti valtaa tuomioistuinten lisäksi myös erityisesti presidentille, hallitukselle ja virkamiehille. Vaikka presidentillä oli paljon valtaa Weimarin tasavallassa, poliittisena johtajana oli kuitenkin valtakunnan kansleri ja valtakunnan hallitus, jotka tosin presidentti nimitti ja joiden tuli nauttia parlamentin luottamusta. (mm. Frykholm 1942) Hallitusjärjestelmässä oli nähtävissä eräänlainen pyrkimys vallan jakamisen periaatteeseen ja kontrollijärjestelmiin. Weimarin perustuslain muodollinen rakenteellinen ongelma kuitenkin, joka vaikutti myös parlamentin toimintaan, oli merkityksetön puolueiden kompromissivalmius, suuri intressiryhmien vaikutusvalta ja byrokratian teknokraattinen itsetietoisuus. Kieltäytyminen parlamentaarisesta menettelytavasta ja Weimarin tasavallassa kaikkialla esiintyvä antiparlamentarismi sopivat toisilleen. (Mergel 2002, 219.)

Weimarin parlamentarismi oli toiminnaltaan, kaikesta huolimatta, huomattavasti mainettaan parempi. (vrt. Mergel 2002) Vuosien 1923–1928 välinen aika Weimarin tasavallassa oli kohtalaisen tasapainoista, koska talous oli tasapainossa ja poliittiset ääriyhmät tasaantuivat väliaikaisesti. (ks. Dyzenhaus 1997) Todellinen käänne tapahtui vasta vuonna 1930, kun Heinrich Brüningistä tuli valtakunnankansleri. Heinrich Brüning oli ensimmäinen erityisen presidenttihakituksen valitsema kansleri. Brüningin hallitus kritisoi parlamentin valtaa hallitusta kohtaan erityisesti ”kriittisellä hetkellä”. 1930-luvulla toimeenpanovalta katsoi taloudellisten uudistusten saattavan vaatia artiklan 48 käyttöä. Parlamentissa kuitenkin vastustettiin artiklan 48 käyttöä taloudellisiin tarkoituksiin, ja sen katsottiin olevan perustuslain vastaista. (Frykholm 1942, 113.) Weimarin perustuslain erityisenä ongelmana oli suhde kansan vaaleilla valitun presidentin ja kansanvaaleilla valitun parlamentin välillä. Presidentillä oli valta hajottaa parlamentti tarvittaessa ja vaatia joillekin lakiesityksille kansanäänestystä. Toisaalta parlamentilla oli valta kumota presidentin 48 artiklan mukaiset toimenpiteet. (<http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html> [15.10.2007])

Weimarin tasavallassa pyrittiin Yhdysvaltalaiseen esimerkin mukaiseen kontrollijärjestelmien omaksumiseen. ”Thus the President would check the Reichstag; the

*Reichstag would check the individual states, and parliamentary democracy would be safeguarded*” (Henig 1998, 14). Presidentin asema korostui Weimarin tasavallassa kuitenkin erityisesti, koska parlamentti ei pystynyt toimimaan yhtenäisenä instituutiona ja koska osavaltiolla, kuten Preussilla oli liikaa valtaa suhteutettuna liittovaltioon. Puolueiden vaikutusvaltaa vähensi erityisesti kansalaisten kannatuksen vaihtuvuus ja sitä kautta enemmistö päätösten vaikea saavutettavuus. (mm. Henig 1998)

Weimarin perustuslaissa huomioitavaa tämän työn kannalta on artikla 48, jonka kehittämiseen ovat vaikuttaneet erityisesti saksalainen ja ranskalainen perinne hätäasetus- ja piiritystilainstituutioista, joita olen esitellyt lähemmin poikkeustilan historiaa käsitelleessä luvussa. Poikkeustilan ehdot Weimarin tasavallan perustuslaissa olivat oletus siitä, että yhteiskunnassa poikkeustilaan liittyviä toimenpiteitä mahdollisesti tarvittaisiin ja niiden tunnistaminen olisi siten tarpeellista. (ks. mm. Dyzenhaus 1997) Weimarin perustuslain artiklassa 48 säänneltiin oikeutta ”ryhtyä tarpeellisiin toimiin yleisen turvallisuuden ja järjestyksen palauttamiseksi”.

*”Der Reichpräsident kann, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgestellten Grundrechte ganz oder Teil außer Kraft setzen.“* (<http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html> [15.10.2007])

Artiklan 48 alku julkisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseksi viittaa tässä yhteydessä sota- ja piiritystilän käytäntöihin. (vrt. Tuori 1983) Artiklan 48 perusoikeuksien rajoittamista koskevassa kohdassa käytetään käsitettä, *vorübergehend*, joka tässä yhteydessä merkitsee ohimenevästi tai rajoitetuksi määräajaksi. Perusoikeuksien rajoittaminen oli päämäärän takia olennaista, mutta luonteeltaan väliaikaista. Weimarin tasavallan artikla 48 ei ollut siinä mielessä uusi instituutio, että vanhassa valtiosäännössä artiklassa 68 todettiin, että: *”Der Kaiser kann, wenn die Öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht ist, einen jeden Teil desselben in Kriegszustand erklären. Bis zum Erlass eines die Voraussetzungen, die Form der Verkündigung und die Wirkungen einer solchen Erklärung regelnden Reichsgesetzes gelten dafür die Vorschriften des Preußischen Gesetzes vom 4.Juni 1851.“* (Frykholm 1942, 27.) Artiklan soveltaminen tilanteissa, joissa

yleinen turvallisuus ja järjestys olivat vaarassa, liitetään usein hätäasetuksiin. Weimarin 48 artiklassa tai Weimarin tasavallan perustuslaissa ei ollut kuitenkaan mainintaa hätäoikeuksista. Kuitenkin artiklaa 48 käytettiin tavalla, joka viittaisi siihen, että artikla olisi hätäasetukset sisältänyt. Artiklan 48 mukaan voitiin turvautua myös vanhoihin hätäasetuksiin, eli lakeja voitiin korvata, vaikka siitä ei ollut perustuslaissa erikseen mainintaa. Artiklan 48 valtuuttamiin toimiin saattoi sisältyä myös erilaisia asetuksia, joilla oli lakien asema. (Jyränki 1989, 362–364.) Hätäoikeuteen liittyvien valtuuksien tulkinta jäi kuitenkin pelkän perustuslain tulkinnan varaan, koska valtuuksia tarkentavaa lakia ei koskaan säädetty.

Weimarin tasavallassa korkein oikeus otti kantaa artiklassa 48 mainittuihin toimenpiteisiin. Perustuslaillinen tuomioistuin määritteli Preussin ja Saksan valtakunnan välisen kiistan yhteydessä, että artiklan 48 ensimmäinen ja toinen momentti ovat kaksi erillistä oikeudellista tilannetta. (Dyzenhaus 1997, 35.) Kuitenkin ensimmäisessä lauseessa mainittu uhan toteennäyttäminen oli tärkeää myös toisen lauseen toimenpiteiden oikeuttamiseksi. Toisaalta taas pelkkä oletus uhasta tai järjestyksen vaarantumisesta ei voi oikeuttaa toisessa kohdassa mainittuihin toimenpiteisiin.

### 3.2 Schmitten poikkeustila ratkaisuna

Schmitt itse määritteli poikkeustilan käsitteeksi joka ”esiintyy lain piirissä samalla tavalla kuin ihmeen käsitys teologiassa, se vahvistaa uudelleen normaalin auktoriteetin”<sup>11</sup> (Schmitt 1985a, 49). Kysymys siitä, kuka saattoi vaatia itselleen rajoittamatonta valtaa, herätti keskustelua siitä, mikä on poikkeustilatapaus, *extremus necessitatis casus*<sup>12</sup> (Schmitt 1997, 55). Schmitten mukana poikkeustilaan liittyvä kysymys suvereniteetista uudistui. Schmitten käsityksessä uutta oli erityisesti suvereenisuuden ja poikkeustilan käsitteiden yhdistäminen. Näin menetellen Schmitt osoitti hätätilaongelman poliittisen merkityksen. Termin menettelytapa ei Schmitten mukaan ollut valtionoikeudellisesti säädellyssä poikkeustilassa, vaikka sitä tässä merkityksessä edelleen käytetään, koska poikkeustila käsitteenä ei nimenomaisesti edellytä mitään lisättävää perustuslakiin.<sup>13</sup> Poikkeustila ei

<sup>11</sup> Der Ausnahmezustand hat für die Jurisprudenzeine analoge Bedeutung wie das Wunder für die Theologie. (Schmitt 1985a, 49.)

<sup>12</sup> Äärimmäisen välttämättömyyden tapaus

<sup>13</sup> Yleensä piiritys- ja sotatilojen jälkeen perustuslaki on pyritty mukauttamaan vallitseviin olosuhteisiin, jos samankaltaisia tilanteita olisi odotettavissa myös tulevaisuudessa. (Boldt 1972, 372–373.)

ollut suvereenin päätös perustuslain muutoksesta, vaan erityinen ratkaisu järjestyksen säilyttämiseksi.

Schmitt esittää teoksessaan *Politische Theologie* merkittävän kysymyksen: kenellä on valta toimia, kun oikeusjärjestys ei anna mitään vastausta kysymykseen toimivallasta? Schmittille päätös oli erityisesti poliittista toimintaa ja siten aina ensisijaista suhteessa oikeudellisiin normeihin. Schmittille poliittisuus oli valtion ennakkoehto: ”*Der Begriff des Staates setzt den des Politischen voraus*” (Schmitt 1979, 20). Weimarin tasavallan perustuslain artiklan 48 mukaan presidentillä oli oikeus poikkeustilassa toimenpiteisiin, mutta ainoastaan parlamentin kontrollin alaisena. Schmittin mukaan toimivallan jakaminen ja erilaiset kontrollimekanismit ohitti kuitenkin kysymyksen todellisesta suvereniteetista kokonaan. (Schmitt 1997, 55–56.) Suvereenisuuden kysymyksestä ei ole Schmittin mukaan mahdollista päästä eroon, vaikka onnistuttaisiinkin määrittelemään poikkeustilassa tarvittavat valtaoikeudet, molemminpuolisella kontrollilla, piiritystilan oikeusvaltiollisella säätelyllä tai ajallisilla rajoituksilla. Schmittin mukaan ainoastaan todelliseen poikkeustilaan kuuluvat rajoittamattomat valtaoikeudet ja oikeus saattaa väliaikaisesti koko oikeusjärjestys voimasta. Kaikki toimenpiteet, jotka viittaavat järjestyksen ylläpitämiseen tai poikkeukselliseen toimivaltaan, ei ole schmittiläisittäin ajateltuna poikkeustila. ”*Denn nicht jede aussergewöhnliche Befugnis, nicht jede polizeiliche Notstandsmassnahme oder Notverordnung ist bereits Ausnahmezustand.*” (Schmitt 1985a, 18.) Schmittille (1978, 174) esimerkiksi *martial law*:n todellinen merkitys oli poikkeustilan sijaan, lainsäädännöllisen, oikeudellisen ja toimeenpanevan vallan unioni, joka ei ole yhtään sen enempää tai vähempää kuin armeijan kenraalin tahto, joka tuomitsee oikeudenkäynnin kanssa tai ilman.

Schmittin käsitykset poikkeustilasta ovat eräänlainen tulkinta Weimarin kontekstista, perustuslaista ja erityisesti artiklasta 48. Schmittin mukaan artiklan 48 poliittiset lausekkeet olivat ristiriidassa keskenään. Artiklan toisen momentin toisen lauseen alku ei sovi yhteen ensimmäisen lauseen lopun kanssa. Ensimmäinen lause perustaa presidentille toimivallan ryhtyä poikkeustilan voittamiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin, jotka voivat yksittäistapauksissa murtaa muitakin kuin toisen lauseen luettelemia valtiosääntöartikloja. Edellisen lisäksi toinen lause antaa presidentille vielä mahdollisuuden saattaa kokonaan voimasta tietyt perustuslailliset oikeudet poikkeustilan voittamiseksi. Ensimmäinen lause on piiritystilan mukainen käytäntö, kun taas toinen lause viittaa ennalta määriteltyyn hätätilaan, jossa toimenpiteet ovat etukäteen määriteltyjä, vaikka kyse ei olekaan lakien

muuttamisesta. Ristiriitaisuutta aiheuttivat erityisesti mainitut toimenpiteet. Poikkeustilan voittamiseksi tarvittavat toimenpiteet ovat eri asia kuin perusoikeuksien voimasta saattaminen, ja siten toisen lauseen toimivaltarajoitus koskee vain jälkimmäistä lausetta. (Schmitt 1978, 224.) Schmittille poikkeustilaan liittyvien toimenpiteiden piti olla rajoittamattomia. Schmittille toisen kohdan hätätilan rajoittaminen vain tiettyjen perusoikeuksien kumoamiseksi oli epätoivoinen yritys rajoittaa poikkeustilaan kuuluvia oikeuksia. Vaikka Schmittille poikkeustilaan liittyvät toimenpiteet olivat absoluuttisia, *Massnahme* ei Schmittin käsityksen mukaan ollut uuden lainsäädännön muodostamista. Presidentillä oli oikeus hätäoikeusartiklan mukaan vain toimenpiteisiin, ei oikeusnormien antamiseen, joka kuului lainsäädäntövallan toimivaltaan. (ks. Schmitt 1978) Weimarin tasavallan loppuvuosina Schmitt kuitenkin muutti kantaansa, ja totesi hätätilaoikeuden nojalla presidentillä olevan oikeus antaa lain kaltaisia hätätila-asetuksia. ”*Nach dem vorliegenden Inhalt der Weimarer Verfassung besteht bereits ein Hüter der Verfassung nämlich der Reichspräsident.*“ (Schmitt 1969, 158.)

Schmittin poikkeustilaan liittyvät käsitykset ovat mielenkiintoisia siinä mielessä, että tavoitteena ei ollut luoda uutta oikeutta, vaan kumota jo voimassa olevia normeja. Lainsäädännöllistä toimivaltaa edustava parlamentti ei edustanut Schmittille poikkeustilassa tarvittavaa päätöksentekijää. Schmittille parlamentarismi oli ikään kuin ikuista puhetta ja sellaisenaan epätoivottavaa. Schmittille parlamentin sijaan presidentti oli erityisesti demokraattinen ja edustuksellinen instituutio. Schmittin demokratiakäsite tulee kuitenkin ymmärtää tässä yhteydessä deliberoinnin kiistävänä, erityisenä ykseysajatteluna. (ks. Schmitt 1985b)

Valtakunnanpresidentti oli Schmittille neutraali, perustuslain säilyttävä valta. Presidentin neutraalisuus ilmeni vaalitavassa; kansanvaaleilla valittua presidenttiä ei rajoitaisi puoluesidonnaisuus eikä vastaavat ristiriidat. Schmittille presidentin tehtävänä oli säilyttää kansan poliittinen yhtenäisyys, jota uhkasi erityisesti muut yhteiskunnalliset ja taloudelliset ryhmittymien moninaisuus. Schmittin käsityksen mukaan edes tuomioistuimet eivät voineet toimia sellaisenaan perustuslain vartijoina, koska tuomioistuimista voisi mahdollisesti muodostua kansasta riippumaton instituutio, jonka toimivaltaan kuuluisi myös perustuslainsäädäntövaltaa. (Jyränki 1989, 361.) *Hüter der Verfassung* teoksessa Schmittin mukaan nimenomaan presidentti on todellisen edustuksellisuuden edustaja, koska presidentti edustaa ensisijaisesti Saksan kansakunnan poliittista tahtoa



kokonaisuudessaan. (Schmitt 1969, 159.) Schmittille olennaista oli toimeenpanovallan yhteyden säilyttäminen valtuuksien antajaan, eli tässä tapauksessa kansaan. Schmitt ei koskaan kritisoinut kansaa perustuslain perustajana ja valtuuttavana osapuolena, mutta piti presidenttiä parlamenttia toimivampana päätöksentekijänä ja kansan todellisena edustajana. Artiklan 48 käyttöön liittyy Schmittin esille nostaman momentin lausekkeiden ristiriitaisuuden lisäksi myös muita määrittelykysymyksiä. Oikeuttaako artiklan 48 mukainen toimenpiteet myös muiden kuin artiklassa mainittujen perusoikeuksien pidättämiseen? Mitä tarkoittavat käytännössä määrittelyt kuten ”*Zu diesem Zweck*” ja ”*mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten*”. Missä tilanteessa on oikeutettua turvautua asevoimiin, ja mitä voidaan sisällyttää päämäärän saavuttamiseen käytännössä? Perustuslain mukaan valtakunnan presidentillä oli toimivaltaa turvautua asevoimien avulla toimenpiteisiin järjestyksen ja rauhan saavuttamiseksi. Valtakunnan presidentti saattoi tarpeen vaatiessa myös kumota tiettyjen perusnormeja olemassaolon. Schmittin mukaan on selvää, että kun presidentin vaatimat toimenpiteet merkitsevät perusnormien voimasta saattamista, presidentti samanaikaisesti rajaa perustuslain perusnormien olemassa oloa. (Schmitt 1978, 224–225.)

Valtakunnan presidentillä oli sisäpoliittisesti paljon valtaa, mutta vallan rajoituksina oli joitakin kontrollijärjestelmiä kuten, että presidentti oli päätösvallassaan sidottu hallituksen myötävaikutukseen. Artiklassa 50 todetaan, ”*Alle Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten, auch solche auf dem Gebiete der Wehrmacht, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder den zuständigen Reichsminister. Durch die Gegenzeichnung wird die Verantwortung übernommen.*” Samanaikaisesti presidentti kuitenkin nimitti hallituksen jäsenet ja saattoi heidät myös erottaa. Artiklan 53 mukaan ”*Der Reichskanzler und auf seinen Vorschlag die Reichsminister werden vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen.*“ Toisaalta parlamentilla oli valtaa kontrolloida presidentin ja hallinnon päätösten perustuslainmukaisuutta. Artiklan 59 mukaan, ”*Der Reichstag ist berechtigt, den Reichspräsidenten, den Reichskanzler und die Reichsminister vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich anzuklagen, daß sie schuldhafterweise die Reichsverfassung oder ein Reichsgesetz verletzt haben.*“ (<http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html> [15.10.2007])

Artikla 48 perustaa ensisijaisesti valtakunnanpresidentin toimivallan, tämän toimivallan käytännön tulkinta oli kuitenkin ainoastaan tulkitsijan varassa, koska perustuslaki ei sitä tarkemmin määritellyt. Artiklan 48 mahdollistaman toimivallan toimenpiteet olivat kuitenkin oikeudenmukaisia ainoastaan presidentille. Valtakunnanpresidentti ei voinut perustuslain perusteella pidentää omaa virankestoaan tai laajentaa todellista toimivaltaa. Schmittin mukaan valtakunnanpresidentin oikeuksia ei tule laajentaa artiklan 48 ulkopuolelle, koska tarkoituksena ei ollut kuitenkaan parlamentin vallan vähentäminen. (Schmitt 1978, 245.) ”*Der Reichspräsident ist kein Gesetzgeber*” (ibid. 250). Schmitt ei missään vaiheessa niinkään kritisoinut parlamentin edustuksellisuutta, vaan parlamentin keskusteluperinnettä, joka oli esteenä todelliselle päätöksenteolle. (ks. Schmitt 1985b)

Kaikki oikeusnormit eivät kuitenkaan ole toimenpiteitä. Lisäksi perustuslain muuttaminen oikeassa järjestyksessä ei voi koskaan olla toimenpide (Schmitt 1978, 248, 250). Perustuslaki voi Schmittin (1978, 255) mukaan sisältää toimenpiteitä, koskien perustuslain tiettyjen osien väliaikaista pidättämistä. Toimenpiteet eivät kyseenalalaista valtiosääntöä, koska toimenpiteet eivät uhkaa valtiosäännön perustavaa päätöstä. Perustuslaki ei koskaan voi pitää sisällään itsensä tuhoavia asetuksia. Poikkeustilalle ei siten ole ominaista järjestyksen tai sen osien kumoaminen kokonaan, vaan väliaikainen normien pidättäminen nimenomaan järjestyksen säilyttämiseksi. Toisaalta on järjestelmästä riippuvaista, kuinka pitkälle oikeusasetukset voidaan viedä, ennen kuin kyse on perustuslain muutoksesta. Ei ole enää kyse samalla tavalla poikkeustilasta jos poikkeustilavaltuudet ovat perustuslakiasetusten kautta pysyvästi asetettua. (Schmitt 1978, 255.) Ajatuksia herättäviä kysymyksiä poikkeustilan oikeusvaltiollisessa sääntelyssä ovat lisäksi erityiskysymykset koskien erityisesti normien ja todellisten päätösten välistä suhdetta.

Perustuslain mahdollinen väärinkäyttö on Schmittin (1978, 243) mukaan yleistä tilanteessa, jossa kaikki mahdolliset ”sydäntenasiat” kirjataan ylös perusoikeuksina tai niiden tyyppisinä. Schmitt kritisoi Weimarin ajan hallintoa esimerkiksi lausekkeiden, kuten ”*hyvässä uskossa*” ja ”*julkisten intressien takia*” käytöstä. (Scheuerman 1999, 16.) Päätöksen teossa olennaista on ottaa asiantilaan vaikuttavat tekijät huomioon, jolloin voidaan tehdä todellinen päätös, eikä ikään kuin ennalta arvattavaa, yleisten periaatteiden mukaista päätöstä. Schmittille oikeus oli yksityinen erillinen päätös, joka oli selkeästi etusijalla yleisluonteisiin normeihin verrattuna, jotka olivat lopuksi yksityisestä erillisestä päätöksestä riippuvaisia. (Palonen 1985, 133.) Schmittille perustuslain perimmäinen ajatus

oli viimeisen normin sijasta, olemassa oleva päätös. Kirjoitettu perustuslaki oli Schmittille ainoastaan hallinnollinen viitekehys. Schmittin mukaan pelkkä kirjoitettu perustuslaki ei ole merkittävä, vaan todellinen valtiosääntö on perustuslain pohjalta tehtävät ratkaisut. (mm. Dyzenhaus 1997) Todellinen valtiosääntö on perustuslain muodostava päätös, eikä sitä edustavat valtiosääntölait. Valtiosääntölait edellyttävät aina päätöstä valtiosäännöstä. Todellista valtiosääntöä ei voida koskaan kumota, ainoastaan valtiosääntölakeja. (vrt. Schmitt 1983, 22, Schmitt 1978, 26.)

### 3.3 Poikkeustilasta päättävä suvereeni

Desisionistisen tyypin klassinen edustaja oli Schmittin mukaan Thomas Hobbes joka on todennut, että ”*auctoritas, non veritas facit legem*”<sup>14</sup> (Schmitt 1997, 79). Schmittiläisen käsityksen mukaan valtiolla on päätösvallan päätöksenteon monopoli ja oikeus päättää elämästä ja kuolemasta ”*jus vitae ac necis*”. (Schmitt 1976, 47.) Schmittille päätös on aina jotain ennakoimatonta ja yllättävää. Päätöksille ei ole olemassa riittäviä perusteita, vaan ne luodaan tyhjästä, *aus einem Nichts*. Päätöksen tekijä eli suvereniteetti päättää samalla poikkeustilasta, että normaalitilasta. ”*Die Ordnung muss hergestellt sein, damit die Rechtsordnung einen Sinn hat. Es muss eine normale geschaffen werden und Souverän ist derjenige der definitiv darüber entscheidet, ob dieser normale Zustand wirklich herrscht.*“ Schmitt jatkaa, että kyse on ennen kaikkea siitä että ”*der Souverän schafft und garantiert die Situation als Ganzes in ihrer Totalität.*“ Kyse ei ole mistään pakko- tai herruusmonopolista, vaan ennen kaikkea päätöksentekomonopolista. (Schmitt 1985a, 20.) Suvereniteetti on poikkeustilassa todellinen päätöksentekijä, koska oikeusjärjestys tai mikään normi itsessään ei voi tehdä päätöksiä olemassa olostaan.

Schmitt (1985a, 20) perustelee suvereniteetin tarvetta sillä, että poikkeustila tuo esiin todellisen auktoriteetin, jonka ei tarvitse perustua oikeuteen luodakseen oikeutta. Päätös asettuu siten normin yläpuolelle. Jokainen normi edellyttää normaalia tilannetta, koska ei ole olemassa normia, jota voitaisiin soveltaa kaaokseen. ”*Es gibt keine Norm, die auf ein Chaos anwendbar wäre.*” Normaali ei Schmittin mukaan todista mitään, mutta poikkeus todistaa kaiken; ”*Das Normale beweist nichts, die Ausnahme beweist alles; sie bestätigt nicht nur die Regel, die Regel lebt überhaupt nur von der Ausnahme.*” (ibid. 22.) Schmittin poikkeustilassa päätöksenteko on absoluuttista, koska se on vapautunut kaikista

---

<sup>14</sup> Valta, eikä totuus tekee lain.

normatiivisista sidoksista. Absoluuttisuudessaan poikkeustapaus voi esiintyä ainoastaan ”normaalissa” tilanteessa, jossa oikeuslausekkeet ovat voimassa. (Schmitt 1985a, 19–20.) Schmittille, kuten muillekin saksalaisille 1900-luvun alun oikeusteoreetikoille järjestyksen säilyttäminen oli todellinen tavoite. Järjestystä ei voida kuitenkaan koskaan itsessään kumota, vaan ainoastaan järjestelmään liittyviä normeja, siten poikkeustilassakin säilyy järjestys, vaikka kyseessä ei olekaan oikeusjärjestys. ”*Weil der Ausnahmezustand immer noch etwas anderes ist als eine Anarchie und ein Chaos, besteht im juristischen Sinne immer noch eine Ordnung, wenn auch keine Rechtsordnung.*” (Schmitt 1985a, 18–19.)

Suvereniteetti käsitteenä on olennainen sekä poliittisessa, että oikeudellisessa mielessä. Kummankin järjestelmän toimivuuden kannalta merkityksellistä on se, mihin järjestelmät perustuvat. Useimmiten suvereniteetin katsotaan olevan tietynlaista ylivaltaa, johon järjestelmä perustuu ja josta se saa oikeutuksensa. Yhteiskunnassa, jossa oikeutta noudatetaan, on olettavasti myös suvereniteetti. (Hart 1961, 49.) Georg Jellinekin (Jyränki 1989, 2) määritelmän perusteella suvereenisuus ei ole pelkästään valtioon liittyvää absoluuttista valtaa, vaan ennen kaikkea oikeudellista valtaa, jolloin se on välttämättä oikeuden sitomaa. Valtion erityisenä tehtävänä on rajoittaa suvereniteettia. Suvereniteetin vallan rajoitukset voivat olla joko oikeudellisia tai poliittiselta luonteeltaan. Schmittin suvereniteetikäsitellemme olennaista oli kuitenkin absoluuttisuus. Schmitt ei sen sijaan tarkemmin määritellyt suvereniteetikäsitteen sisältöä, esimerkiksi olisiko kyseessä kansan vai ruhtinaan suvereniteetti. Schmittin teoria suvereniteetista on joissakin yhteyksissä tulkittu täydelliseksi yksinvallaksi. Schmitt ei kuitenkaan periaatteessa vastustanut vallan jakamista. The Declaration of the Rights of Man and Citizens of 1789 muotoili vallanjakamisen periaatteen seuraavasti: ”*any society in which the separation of powers and rights is not guaranteed has no constitution.*” (Schmitt 1985b, 41.) Schmitt oli kuitenkin sitä mieltä, että tarvitaan jokin yhtenäinen suvereniteetti, joka viime kädessä tekee päätöksen.<sup>15</sup>

Schmitt kuvaili suvereenia seuraavasti: ”*Der Souverän ist höchster Gesetzgeber, höchster Richter und höchster Befehlshaber zugleich, letzte Legalitätsquelle und letzte Legitimitätsgrundlage*” (Schmitt 1980, 10). Schmittin suvereniteetti oli samanaikaisesti sekä poliittinen, että oikeudellinen käsite. Schmitt kritisoi esimerkiksi liberaalia

<sup>15</sup> Schmitt ei kuitenkaan selkeästi ilmaise, että kyseessä olisi erityisesti yksittäinen henkilö. Vrt. Souverän ist wer...

konstitutionalismia siitä, että se jättää kokonaan suvereniteetin huomioimatta, oli kyse kansasta tai monarkista. (Schmitt 1983, 244.) Laillisuusperiaate on korostanut periaatetta, että valta nojaa oikeusjärjestelmään itsessään eikä mihinkään henkilökohtaiseen auktoriteettiin edustamassa valtiota. Vallan on katsottu olevan persoonatonta, jolloin sen käyttäjät noudattavat ainoastaan voimassa olevaa oikeutta. Poikkeustilassa laillisuusperiaatteen sijasta vallitsee kuitenkin päättäjän laki *rule of men*, jolloin poikkeustila on hobbesilaisessa merkityksessä poliittisen suvereniteetin todellisuus, jossa suvereenin päätökset ovat ensisijaisia normatiivisiin periaatteisiin verrattuna. (Bielefeldt 1998, 26.) Liberalismissa ei ole kiistetty sitä, että esimerkiksi poikkeustilassa suvereeni päätöksentekijä sijoittuu normaalin voimassa olevan oikeusjärjestyksen yläpuolelle. Liberalismi ja laillisuusperiaate pyrkivät kuitenkin rajoittamaan suvereniteetin käsitettä määrittelemällä suvereenin oikeustieteellisesti – olosuhteet jonka mukaan poikkeustila julistetaan ja sen mahdolliset ratkaisut. (Dyzenhaus 1997, 43.) Liberaalidemokratioissa erilaiset kontrollijärjestelmät lisäksi pyrkivät estämään poikkeustilan väärinkäyttöä. Euroopassa yleinen kontrollijärjestelmä on poliittinen kontrolli, toisin kuin Yhdysvalloissa, jossa yleisesti turvaudutaan tuomioistuinkontrolliin. (ks. Tuori 1990) Schmitt kuitenkin kritisoi erilaisia kontrollijärjestelmiä, koska katsoi niiden olevan pelkkä pyrkimys välttää todellinen päätöksenteko. Schmittin mukaan valtioiden erityisenä ongelmana oli päätösten vaikutusten sijaan, haluttomuus tehdä päätöksiä ollenkaan. (ks. esimerkiksi Dyzenhaus 1997)

Schmittin suvereniteetin määritelmä: ”*Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet*” pitää sisällään mahdollisuuden sekä poikkeus- että normaalitilan määrittelemiseen (Schmitt 1985a, 11). Schmittin suvereniteettikäsitteestä puhuttaessa voidaan erottaa kaksi erilaista käsitettä: suvereniteetin, jota ei tunnusteta ennen poikkeustilan julistamisen päätöstä ja toisaalta päätöksen, josta etukäteen ei tiedetä mitään, lukuun ottamatta sitä, että kyseessä on suvereniteetin päätös. (vrt. Dyzenhaus 1997) Schmittin suvereniteetti kysymyksen yhteydessä voidaan siten esittää kysymys siitä, onko päätöksentekijä itse todellinen suvereeni auktoriteetti ja onko päätös todellinen ainoastaan siinä tilanteessa, kun sen on suvereniteetin tekemä. Päätökseen liittyy siis olennaisesti kaksi tekijää: todellinen päätös ja sen perusteella paljastuva todellinen suvereniteetti.

## 3.4 Diktatuuri ja poikkeustila

### 3.4.1 Diktatuurin kehittyminen ja määritelmä

Schmittille diktatuuri oli käsite, joka viittasi tarvittaessa tapahtuvaan oikeusvaltion järjestyksen ohittamiseen. ”[...] *staatsrechtlich kann sie die Aufhebung des Rechtsstaates bedeuten, wobei Rechtsstaat wiederum Verschiedenes bezeichnen kann: eine Art der Ausübung staatlicher Macht, die Angriffe in die Rechtssphäre der Bürger, persönliche Freiheit inf Eigentum, nur auf grund eines Gesetz zulässt [...]*” (Schmitt 1978, XIV-XV). Schmittin käsitykset diktatuurista viittaavat samanaikaisesti klassiseen roomalaiseen perinteeseen ja moderniin traditioon diktatuurista, jota myöhemmin edusti muun muassa Napoleon I. Schmitt kritisoi liberalistista käsitystä diktatuurista, joka rinnasti diktatuurin autoritaariseen<sup>16</sup> hallintotapaan ja käytti esimerkkinä Caesaria, bonapartismia<sup>17</sup> ja jopa paavinvaltaa. (ks. Schmitt 1978, XI-XII) Schmittin mukaan ainoastaan kommunistit proletaariajattelussaan ymmärsivät diktatuurin konkreettisen ytimen (Schmitt 1978, XVI). Diktatuurin tärkein tehtävä ei ole mennyt eikä nykyaika, vaan tulevaisuus.

Roomalaista diktatuurin perinnettä käsiteltäessä voidaan eritellä kaksi täysin poliittisen realiteetin kannalta erilaista järjestelmää. Klassinen järjestelmä,<sup>18</sup> joka oli poikkeuksellinen, ja jossain mielessä myös perustuslaillinen menetelmä vallitsi vuosina 501–202 eKr. Toinen järjestelmä, joka esiintyi 120-vuoden katkoksen jälkeen, oli edellisen kaltainen, mutta samanaikaisesti olosuhteiltaan täysin erilainen. Jälkimmäisellä järjestelmällä viitataan usein moderniin käsitykseen diktatuurista. Klassinen diktatuuri oli säännönmukainen valtion instituutio, mutta samanaikaisesti sen monet olennaiset piirteet erosivat tavallisen kaupungin hallinnosta, jolloin se näytti olevan ennen kaikkea tulos väliaikaisesta yleisen lain kumoamiselta. Ajatukseen diktatuurista kuuluivat määritellyt olosuhteet sekä virkaan asettaminen. Virkaan asettaminen tapahtui yleisten vaalien sijaan virkaan nimittämisellä. (Nicolet 2004, 264–265.) Diktaattori nimitettiin rajoitetuksi ajaksi, joka oli maksimissaan kuusi kuukautta, ja diktaattorin tuli erota välittömästi virastaan kun tehtävä oli suoritettu. Diktaattorin valta ulottui muihin hallinnon osiin, vaikka se ei hallinnon laajentumiseen pyrkinyt, muut valtiolliset instanssit yleensä alistuivat

<sup>16</sup> Liberaalit unohtivat Schmittin mukaan diktatuurin klassisen merkityksen kokonaan ja rinnastivat diktatuurin ainoastaan autoritaariseen yksinvaltaan. Diktatur=autoritatives Regiment=Caesarismus=Bonapartismus und sogar=Boulangismus. (Schmitt 1978, XII)

<sup>17</sup> Sotilasjohtajien pyrkimys keskittää ylin valtiovalta itselleen.

<sup>18</sup> Magistracy

diktaattorin tahtoon. Diktaattorin tehtävät olivat sekä sotilaallisia, että oikeudellisia. (Ackerman 2004a, 1046.) Tietyn, ennalta määritellyn ajan, diktaattori edusti toimeenpanovaltaa, oikeuslaitosta ja lainsäädännöllistä tahoja.

Erona klassiseen diktatuuriin, modernia diktatuuria leimasi väkivalta; ensimmäisen kerran armeija oli vallan ja voiman väline. Modernin ajan merkittävimpiä diktaattoreita olivat muun muassa diktaattorit, kuten Sulla ja Caesar.<sup>19</sup> Sullan diktatuurin ominaispiirteitä olivat auktoriteetti ja vallan laajuus, joka oli periaatteessa rajoittamatonta. Caesarin diktatuuri taas oli yleisluonteista, ja vaikka sitä ei ollut muodollisesti sanottu, se sisälsi myös perustuslaillista valtaa. (Nicolet 2004, 272–274.) Modernin ajan diktatuuri oli pidempikestoista ja sitä ei ollut niin tarkasti rajoitettu. Klassisen diktatuurin aikana, vaikka valta oli absoluuttista, se oli luonteeltaan enemmän väliaikaista ja päämäärien saavuttamiseen sidottua.

Schmittiläisittäin ajateltuna seuraava kiinnostava diktatuurin muoto esiintyi Ranskassa bonapartismien muodossa. Schmittin mukaan Napoleon I oli prototyyppi modernista diktaattorista. (Schmitt 1978, XII.) Napoleon I diktatuurinen hallinto hyväksyttiin vuonna 1802 kansanäänestyksellä, jolloin Napoleon nimitettiin elinikäiseksi konsuliksi.<sup>20</sup> Napoleonille tyypillistä oli keskitetty hallintojärjestelmä ja autokraattinen johto. Napoleonin sotilasdiktatuurin keskeisiä teemoja olivat luottamus alhaalta ja valta ylhäältä. Napoleon hyödynsi tehokkaasti talalukuisten luokkavoimien aiheuttamaa yhteiskunnallista poliittista epävakautta. (Jyränki 1989, 171–172.) Napoleonin valta oli absoluuttista ja menestyksen takana oli eroteltavissa Napoleonin poikkeuksellinen kyvykkyys hallinnollisella ja sotilaallisella saralla. Lisäksi vaihtoehtojen puute oli merkittävä osa Bonapartismien menestystä; liberalismi ja monarkkia olivat osoittautuneet käyttökelvottomiksi. (Carver 2004, 110.) Bonapartismien perinnettä Napoleonin jälkeen jatkoi Ranskassa Louis Bonaparte eli Napoleon III, joka toimi toisen valtakunnan presidenttinä vuosina 1848–1851. Sotilaallinen diktatuuri sai alkunsa vuonna 1851 ja se kesti aina vuoteen 1870 asti. (ibid. 103) Bonapartismiin liittyi tasavaltalaisen järjestyksen ohittaminen ja kansan suvereniteetin korvaaminen caesaristisella poliittisella järjestelmällä, jossa ylin poliittinen valta oli keskitetty yhdelle ihmiselle, vaikka bonapartismi korosti

---

<sup>19</sup> Schmittin mukaan Sulla ja Caesar edustivat suvereenia diktatuuria, koska edellä mainitut käyttivät hätätilavaltauksia muuttaakseen olemassa olevaa perustuslaillista järjestystä oman poliittisen agendansa takia. (vrt. McCormick 2004, 198.)

<sup>20</sup> Kaksi vuotta myöhemmin Napoleonista tuli keisari. (ks. Jyränki 1989, 171–172)

myös kansanäänestyksen merkitystä. (Hazareesingh 2004, 129–131.) Bonapartismissa on nähtävissä yhteyksiä Schmittin käsitykseen komissaarisesta diktatuurista, jossa kansa antaa valtuudet diktaattorille, joten valtaoikeudet olivat siten oikeudellisesti perusteltavissa.

### 3.4.2 Komissaarinen ja suvereeni diktatuuri

Diktatuuriteoksessa Schmitt huomioi jo Rousseauin tekemän erottelun diktatuurin ja lainsäätäjän välillä; edellinen hallitsi ekstrakonstitutionaalista asemaa ja jälkimmäinen oli oikeuskonstitutionaalisten mekanismien sitomaa (Kelly 2003, 243). Diktatuuri on oikeusjärjestelmän ulkoinen, mutta valtion sisäinen käsite. Schmittin (1978, 127) diktatuuri eroaa lainsäätäjistä erityisesti siinä mielessä, että diktatuurin valta on tahtoon perustuvaa, kun taas lainsäätäjän valta perustuu olemassa olevaan oikeuteen. Huolimatta diktatuurin poikkeuksellisesta toimivallasta, Schmittille diktatuuri käsitteenä oli luonteeltaan enemmän konstitutionaalista kuin totalitaarista. Toimenpiteet, jotka tähtäävät valtiosäännön kumoamiseen ja uuden muodostamiseen, edustavat suvereenia diktatuuria, joka ei täytä poikkeustilan tunnusmerkkejä. Diktaattori, jonka pyrkimyksenä ei ole diktatuurin tekeminen tarpeettomaksi, on ainoastaan sattumanvaraista despotismia. (Schmitt 1978, XVI.) Sen sijaan komissaarinen diktatuuri, joka tavoittelee olemassa olevan valtiosäännön edellytysten palauttamista, on olennainen käsite poikkeustilalle.

Diktatuurin olennainen elementti on päätös. Diktaattorilla on kuitenkin valtuudet päättää ainoastaan tietyistä toimenpiteistä, koska diktaattorin toimenpiteiden oikeutus on ennalta asetetun päämäärän saavuttamisessa. Diktatuurin olennainen merkitys on diktaattorille myönnettyissä valtuuksissa: diktatuurin auktorisoimisessa ja oikeuden kumoamisessa (Schmitt 1978, XVII). Vaikka diktaattorilla on oikeus valtiosäännön pidättämiseen, diktaattorin toimivalta ei sisällä lainsäädäntövaltaa. Tilanteessa, jossa lainsäätäjälle annetaan diktaattorin valtuudet, komissaarisesta diktaattorista on muodostunut suvereeni diktaattori. Schmittiläinen todellinen diktaattori on kaikkivaltias, mutta nimenomaan ilman lainsäädännöllistä valtaa.<sup>21</sup> (Schmitt 1978, 128–129.) Komissaarinen diktatuuri on järkkymätön *pouvoir constitue*,<sup>22</sup> kun taas suvereeni diktatuuri on *pouvoir constituant*.<sup>23</sup> (Schmitt 1978, 146.) Schmittin diktatuurikäsite ei ole ongelmaton, mutta sen avulla on

---

<sup>21</sup> Rechtlose Macht

<sup>22</sup> unbedingte Aktionskommissar

<sup>23</sup> Unbedingte Aktionskommission



mahdollista tarkastella poikkeustilaa ja sen ehtoja, sekä siihen liittyviä monia avoimia kysymyksiä toimivallasta ja sen mahdollisista rajoituksista.

Suvereenin diktatuurin tavoitteena on uuden valtiosäännön perustaminen. Suvereeni diktatuuri perustuu kansan itsensä diktaattorille kansanäänestyksen muodossa annettuun erityiseen valtuutukseen. (Schmitt 1978, 144.) Suvereenille diktatuurille on mahdollista löytää perustelu oikeudellisesti ajateltuna, joten kyseessä ei ole pelkästään pyrkimys vallan keskittämiseen. Schmittin käsityksen mukaan Sieyésin teoria kansasta valtiosäännön lähteenä antaa suvereenille diktatuurille valtuutuksen, jota mikään olemassa oleva valtiosääntö ei voi kieltää. (Schmitt 1978, 136–139.) Suvereeni diktatuuri ei ole siinä mielessä vastakkainen demokraattisille periaatteille, koska kansa on antanut diktaattorille täydet valtuudet toimia ja alkuperäinen valta säilyy koko ajan valtuuttajalla, eli kansalla. (Schmitt 1978, 237–238.) Schmittin suvereenin diktatuurin tavoite on uuden valtiosäännön perustaminen toisin kuin komissaarisen diktatuurin joka pyrkii olemassa olevan järjestyksen säilyttämiseen.

Schmittin ajatuksessa siitä, että diktatuuri ei ollut vastakkainen käsite demokratialle, tulee ottaa huomioon Schmittin käsitys demokratiasta. Demokratia tulee tässä yhteydessä schmittiläisittäin ymmärtää merkityksessä, jossa demokratia edellyttää hallitsevien ja hallittujen identtisyttä vastakohtana edustukselle ja tämän kautta esimerkiksi parlamentarismille. (ks. Schmitt 1985a) Diktatuuri oli käsite, jossa kansan tahto kuvastui. Diktatuurin ja demokratian välillä ei ollut mitään ristiriitaa, koska ainoastaan mieleton positivismi voisi olettaa, että perustuslaki sallisi oman tuhonsa. (Koskenniemi 2002, 430.) Kansakunta perustuslain perustavana osapuolena ja siten perustuslakina itsessään, ei voi toimia itsensä vastaisesti. Diktatuuri on lisäksi tehokkaampi väline päätöksenteossa kuin esimerkiksi demokraattinen parlamentti, koska päätökset saadaan tehtyä nopeasti. (Schmitt 1985b, 28.) Schmittin komissaarinen diktatuuri on neutraalia *a pouvoir neutre*,<sup>24</sup> tasapuolista valtaa, joka sijoittuu väliaikaisesti parlamentin ja muiden ristiriitaisten poliittisten ja sosiaalisten ryhmittymien yläpuolella. (ks. Keane, 1993.)

Weimarin tasavallan perustuslain artiklassa 48 presidentille annettiin valtuudet toimia näkemyksensä mukaan, jotta järjestys toteutuisi uudelleen. Edellä mainittu on tyypillistä

---

<sup>24</sup> Benjamin Constant käsitti vuoden 1815 jälkeen Ranskassa valtionpäämiehen eräänlaisena erotuomarina. (katso Keane 1993)

diktatuurille, jonka olemukseen kuuluu, että diktaattori on tehtävänsä valtuutettu. Schmittiläisittäin ajateltuna jokaiseen hallitukseen on talletettu diktatuurinen momentti, koska jokaisen hallituksen on tehtävä päätöksiä (Schmitt 1997, 107). Presidentin erikoinen toimivalta, myös diktatuuriksi määritelty, oli Schmittin (1978, 241) tulkinnan perusteella pelkästään perustuslain pohjalta määriteltyjen olosuhteiden seurausta ja siten ennen kaikkea komissaarista. ”*Die Kommissarische Diktatur hebt die Verfassung in concreto auf, um dieselbe Verfassung in ihrem Konkreten Bestand zu schützen.*” (Schmitt 1978, 136.) Sekä suvereenin, että komissaarisen diktatuurin piirteitä löydettävissä on löydettävissä Weimarin perustuslaista, erityisesti presidentti-instituutiossa. (ks. esimerkiksi Dyzenhaus 1997) Vaikka artiklassa 48 presidentille annettiin valtuutus toimia, presidentin toimivalta ei täysin ole komissaarista diktatuuria, koska artiklassa ei ole mainintaa minkäänlaisesta aikarajoituksesta.

## 4 YHDYSVALLAT JA SYYSKUUN TERRORISTI-ISKUT

### 4.1 Yhdysvaltain hallintojärjestelmä

#### 4.1.1 Perustuslain asema

Yhdysvaltalaisen poikkeustilakeskustelun analyysin kannalta erityisen tärkeä merkitys on maan perustuslain historian tuntemisella ja sen edelleen keskeisen roolin tunnistamisella myös nykypolitiikan argumentoinnissa. Valtiosääntöä<sup>25</sup> voidaan pitää varsin uutena poliittisiin prosesseihin vaikuttavana tekijänä. Valtiosäännön kehittäjinä voidaan mainita erityisesti Yhdysvallat ja Ranska, joissa molemmissa maissa syntyi erilaisten tapahtumien seurauksena tarve luoda uudenlainen valtiorakenne. (mm. Jyränki 1989; Cummings & Wise 2005.) Uudenaikaisen perustuslakikäsityksen takana on eroteltavissa Jyrängin esityksen (1989, 26) perusteella kaksi ideaa. Ensinnäkin hallitsijan ja alamaisen välille muodostettiin sopimus, jossa säädeltiin vallankäytön ehtoja. Toiseksi perustuslaissa tunnustettiin eräänlainen idea ylemmästä, ikään kuin jumalallisesta oikeudesta, jonka yläpuolelle ihmisestä lähtöisin oleva oikeus ei voi asettua.

Yhdysvaltain perustuslaki on 200 vuotta yhtenäisesti voimassa ollut dokumentti, jossa määritellään perusta yhdysvaltalaiselle hallinnolle. Perustuslaki luo raamit hallinnon rakenteelle ja määrittelee hallinnollisen vallan laajuuden, mutta samanaikaisesti rajoittaa hallinnollisen vallan käyttöä. (Tresolini 1959, 9.) Ajatus yhtenäisestä valtiosta ja perustuslaista esitettiin ensimmäisen kerran Yhdysvalloissa vuonna 1774, jolloin kaikkiaan 12 siirtokuntaa kokoontui ensimmäiseen yhteiseen kokoukseen.<sup>26</sup> (Jyränki 1989, 87–88.) Varsinaisen liittovaltion kehitys alkoi itsenäisyysjulistuksen yhteydessä annetusta ehdotuksesta,<sup>27</sup> joka hyväksyttiin virallisesti osavaltioiden keskuudessa vuonna 1777. Valtioliiton artiklat<sup>28</sup> olivat 13 osavaltion hallinnollinen kehys ennen varsinaista perustuslakia. (Cummings & Wise 2005, 41.) Valtioliitto muuttui lopulta liittovaltioksi

---

<sup>25</sup> Verfassung= perustuslaki/valtiosääntö on tietty poliittinen tapa ja sosiaalinen järjestys. Schmittin mukaan perustuslaki absoluuttisessa merkityksessään voi tarkoittaa perustuslaillista hallintoa toisin sanoen yhtenäisen päätetyn järjestelmän korkeinta ja viimeisintä normia. Valtiosääntö on itse valtio ja valtio itse normien mukainen. Ks. Schmitt 1983

<sup>26</sup> Continental Congress ks. Jyränki 1989

<sup>27</sup> Richard Henry Lee ehdotus ”*Plan of confederation*” ks. Cummings & Wise 2005

<sup>28</sup> Valtioliiton artiklat voimassa 1781–1789. Ks. Cummings & Wise 2005

Philadelphian kokouksessa vuonna 1787, jolloin uusi perustuslaki saatettiin voimaan. Perustuslain hyväksymisen jälkeen tarvittiin vielä perustuslaillinen kompromissi vuosien 1789–1791 välisenä aikana, jonka jälkeen perustuslain yhteyteen liitettiin *Bill of rights*.<sup>29</sup> (Jyränki 1989, 107–108.) Pohjois-Amerikassa vuoden 1776 tapahtumien jälkeen valtiosääntöasiakirjasta on käytetty yleisesti nimitystä *constitution*.<sup>30</sup> (vrt. Jyränki 1989) Perustuslaki oli oman aikakautensa tuote, johon vaikuttivat erityisesti koloniaalinen kokemus ja valistuksen ajan poliittinen filosofia. (ks. Kelly & Harbison 1970) Brittiläisen järjestelmän vaikutus perustuslakiin on havaittavissa muun muassa *Magna Cartan* vaikutuksena ja *common law*<sup>31</sup> –periaatteen omaksumisena. (mm. Cummings & Wise 2005)

Yhdysvaltain perustuslain yhteydessä on syytä pohtia, miksi perustuslaki sai niin tarkkaan jäljitellyn tekstin aseman. William Gladstone (Kelly & Harbison 1970, 1) on kuvaillut Yhdysvaltain perustuslakia: ”*the most wonderful work ever struck off at given time by the brain and purpose of man.*” Perustuslain merkittävyyttä kuvaava tekijä on se, että perustuslaki oli amerikkalaisen patriotismin ja nationalismin ensimmäinen todellinen symboli. Perustuslain muodostamisen aikana ei ollut muita yhteisiä, näkyviä symboleita suvereenisuudesta tai kansallisesta poliittisesta yhteisöstä. (Kelly & Harbison 1970, 161–162.) Lisäksi Philadelphian perustuslakia säätävä konventti oli luova ja aikaansa edellä. Perustuslain muodostamista voidaan kuitenkin kuvailla suureksi kompromissiksi. Melkein kaikista perustuslakiin liittyvistä asioista oli kaksi eriävää mielipidettä.<sup>32</sup> (vrt. Kelly & Harbison 1970)

Perustuslain erityisenä puolena voidaan pitää sen mukautuvuutta vastaamaan ajan vaatimuksia, vaikka perustuslaki itsessään ei ole kovin kattava dokumentti. Perustuslain pitkän iän salaisuutena on sen joustavuus. Perustuslaissa on riittävän selkeät ja erityiset ehdot, jotta hallinto toimii vakaasti, mutta toisaalta sen on todettu olevan tarpeeksi laaja institutionaalisten ja vallan jakamista koskevien osa-alueiden osalta, jotta ”*living constitution*” pystyy vastaamaan muuttuviin yhteiskunnallisiin olosuhteisiin. (Kelly &

<sup>29</sup> Kansalaisten oikeuksia koskevat artiklat

<sup>30</sup> Constitutio- sanalla on viitattu valtiollisissa yhteyksissä antiikin ajoista saakka joko valtion oikeudelliseen kehitykseen tai valtion laitosten muodostamaan kokonaisuuteen. Ks. Jyränki 1989

<sup>31</sup> Common law -periaatteen mukaan oikeutta tulkitaan mieluummin oikeudellisena tapana tai päätöksenä kuin lausekkeiden pohjalta. Ks. Cummings & Wise 2005

<sup>32</sup> Esimerkiksi kysymys toimeenpanovallan roolista pelkästään lainsäädännöllisen tahdon välineenä, vai pikemminkin vahva toimeenpaneva hallitsija, joka valitaan suoraan kansanvaalilla. (Kelly & Harbison 1970, 1, 132.)

Harbison 1970, 2.) Perustuslain joustavuutta kuvaava tekijä on esimerkiksi se, että demokratian käsitettä ei käytetty vielä perustuslain muodostamisen aikoihin, mutta itse perustuslakia ei ole jouduttu muuttamaan 1800- ja 1900-luvuilla toteutuneiden äänioikeutta koskevien uudistusten takia. Perustuslaki oli riittävän edistyksellinen tarjotakseen hallinnollisen kehyksen 1900-luvun ja edelleen 2000-luvun demokraattiselle kansalliselle hallinnolle (ibid. 164). Perustuslain mukautuvuutta ei ole kuitenkaan pidetty esteenä sen absoluuttiselle asemalla korkeimpana normina yhdysvaltalaisessa niin poliittisessa, kuin oikeudellisessa järjestelmässä.

Perustuslaissa esiin tulevat periaatteet, kuten federalismi, republikanismi, kansan suvereniteetti, kansalaisten oikeudet, oikeudellinen arviointi, kontrollijärjestelmä ja vallan jakamisen periaate, olivat perustuslain muodostamisen aikaan radikaaleja uudistuksia. (ks. Kelly & Harbison 1970) Erityisen merkittävänä perustuslain kohtana on pidetty vallan jakamisen ja kontrollijärjestelmän<sup>33</sup> välistä suhdetta. Yhdysvalloissa John Adams<sup>34</sup> esitti vuonna 1787 idean tasapainotetusta hallitsemisjärjestelmästä. Idean taustana oli estää vallan väärinkäytökset useiden erillään olevien hallinnollisten elimien avulla, joilla oli mahdollisuus kontrolloida toisiaan. Federalistit ehdottivat kontrollijärjestelmää, koska pelkkä vallanjakoperiaate oli riittämätön. Anti-federalistit vastustivat kuitenkin kontrollijärjestelmää, koska se ei tuonut selkeästi esiin demokraattista vastuullisuutta ja se rajoitti kansan suvereniteettia. (Manin 1994, 29–32.) Yhdysvaltain perustuslakiin määriteltiin kuitenkin vallanjakoperiaatteen lisäksi kontrollijärjestelmä, jonka mukaan kaikkien osa-alueiden tulee olla tasa-arvoisia, mutta järjestelmän luonteeseen kuuluu olennaisesti hallinnon eri osa-alueiden pyrkimys vallan kasvattamiseen. Perustuslain kontrollijärjestelmän perusteella hallitsemisen järjestelmää ei voida määritellä järjestelmäksi, jossa selkeästi toteutuu periaate ”*separated powers*” vaan ennen kaikkea järjestelmäksi, joka toteuttaa periaatetta: ”*separated institutions sharing powers*” (Hallberg 2004, 138). Jokaisella osa-alueella on määritelty omia valtaoikeuksia tietyllä alueella, mutta valta on siten samanaikaisesti jaettua valtaa, koska instituutiot eivät voi toimia täysin toisistaan riippumattomina.

---

<sup>33</sup> Check and balances= lainsäädäntöjärjestelmän, toimeenpanevan järjestelmän ja oikeusjärjestelmän keskinäinen kontrollijärjestelmä, jonka tarkoituksena on estää, ettei yksikään vallankäytön kolmesta alasta pääse hallitsevaan asemaan toisiin nähden. (Katso muun muassa Cummings & Wise 2005)

<sup>34</sup> Defence of the Constitutions of Government of The United States of America (Manin 1994, 30.)

Perustuslain perusteella voidaan muodostaa valtio, kuten esimerkiksi tapahtui Yhdysvalloissa, tai perustuslaki voi olla jo olemassa olevan valtion uusi valtiosääntö, kuten Weimarin tasavallan perustuslaki. Yhdysvaltain perustuslaki on ajan kuluessa pysynyt varsin samana, perustekstin lisäksi siihen on liitetty ainoastaan 28 lisäystä, joista viimeisin vuonna 1992 (Cummings & Wise 2005, A-10). Lisäyksistä huolimatta, perustuslain perustana oleviin periaatteisiin ei ole tehty merkittäviä muutoksia. Perustuslakiin tehtävät lisäykset ovat perustuslain jatkuvuuden vaikutelman takana, jolloin lisäykset ovat ikään kuin perustuslain ajankohtaisia päivityksiä. (mm. Kelly & Harbison 1970) Perustuslain jatkuvuudesta huolimatta nykyinen käsitys yhdysvaltalaisesta valtiosta on todella paljon suunniteltua laajempi. Alun perin tarkoitus oli pitää valtion toiminta minimissään, koskien lähinnä oikeuden ja järjestyksen ylläpitämistä, elämän, vapauden ja omaisuuden suojelua ulkoisilta ja sisäisiltä uhilta. (Tresolini 1959, 4.) Perustuslaki itsessään ei ole laajentunut merkittävästi, mutta perustuslain määrittelemät instituutiot ovat laajentuneet ja niiden merkitys on syventynyt huomattavasti.

Perustuslaki on aina jotakin enemmän kuin pelkkä kirjoitettu teksti. Perustuslaki kirjoitetussa muodossa sisältää ainoastaan peruseriaatteet, joten sen tulkinnalla ja sisällöllä, joka sijoittuu kirjoitetun perustuslain ulkopuolelle, on todellista merkitystä. Perustuslaki tekstinä on aina tietystä mielessä tulkinnan ja tulkitsijan varassa. Yhdysvaltain korkein oikeus on tulkinnut perustuslain olevan pätevä kaikissa olosuhteissa, kaikkina aikoina.

*”The Constitution of the United States is a law for rulers and people, equally in war and peace and covers with the shield of its protections all classes of men, at all times, and under all circumstances.”* (Schwartz 1963, 211.)

Perustuslain mukainen alkuperäinen tulkinta ei ole aina mahdollista, koska on vaikea määrittellä, mitä perustajajäsenet todella tarkoittivat. (ks. Shaman 2001) Perustuslain tulkinnan monipuolisuus on kuitenkin näyttänyt olevan selkeästi positiivinen elementti ajatellen perustuslain mukautumista yhteiskunnan vaatimuksiin. Yhdysvaltojen ensisijaisen oikeuden ollessa kirjoitettu perustuslaki, presidentin, kongressin ja korkeimman oikeuden tulkinnat ja julkisten virastojen säännökset, kuten myös hallinnolliset tavat ja tottumukset muodostavat osan konstitutionaalisesta oikeudesta. (Tresolini 1959, 12.) Perustuslaki muuttui Yhdysvalloissa 1900-luvulla radikaalisti, mutta muutos ei ole näkynyt

suoranaisesti lisäyksillä, vaan lähinnä oikeudellisten tulkintojen ja perusteltujen lausuntojen osalta. Uusina tulkinnan muotoina voidaan pitää kirjoittamattomia, yleisesti hyväksytyjä periaatteita, poliittisia kompromisseja ja lainopillisia tulkintoja. (Gross 2003, 1096; Griffin 2003, 215.) Perustuslain rajoja muokataan jatkuvasti, vaikka kirjoitettuun valtiosääntöön ei ole tehty merkittäviä lisäyksiä.

Perustuslain yhtenä ideana oli luoda hallitus, jota rajoittaa erityisesti pyrkimys laillisuusperiaatteen noudattamiseen (Griffin 1990, 202). Laillisuusperiaatteella tässä yhteydessä tarkoitetaan lähinnä oikeudellisten periaatteiden ensisijaisuutta todellisiin poliittisiin arvoihin ja päätöksiin nähden. Perustuslailliset säädökset sijoittuvat kuitenkin epävarmalle alueelle oikeuden ja politiikan väliin. (ks. Griffin 1990) Yhdysvalloissa on usein mahdotonta esittää poliittinen kysymys, joka ei ennen pitkää ole myös oikeudellinen kysymys. Tocquevillen *Democracy in America* teoksessaan esittelemä määritelmä poliittisten ja oikeudellisten kysymysten välisistä suhteista on edelleen hyvin paikkaansa pitävä. ”*There is hardly a political question in the United States which does not sooner or later turn into a judicial one*” (Tocqueville 1969, 270). Yhdysvalloissa perustuslain noudattamisen absoluuttisuus vaikuttaa sekä poliittisiin päätöksiin, että oikeudellisiin periaatteisiin. Alituinen vetoaminen perustuslakiin mahdollisesti ohittaa kokonaan ajankohtaiset perustuslailliset ongelmat, joihin ei ole voitu varautua perustuslakia luonnosteltaessa.

## **4.1.2 Jaettu toimivalta**

### **4.1.2.1 Presidentin asema Yhdysvalloissa**

Yhdysvaltain presidentti on henkilö, jolla on monia erilaisia rooleja. Presidentin tehtäviin lukeutuvat muun muassa asevoimien ylipäällikkyyys ja hallituksen johtajuus. Presidentti on edellä mainittujen lisäksi myös korkein toimeenpaneva viranomainen ja hänellä on valtuudet julistaa poikkeustila. (mm. Cummings & Wise 2005) Amerikkalaisessa järjestelmässä presidentti on enemmänkin päätöksentekijä, kuin symbolinen johtaja. Amerikkalaiselle presidenttiydelle tyypillistä on suuri valta, mutta myös monet erilaiset vallan rajoitukset. Kysymykseen presidentin vallasta liittyy yleinen oletus siitä, että presidentin valta on nykyään paljon laajempaa kuin perustuslain säätäjät tarkoittivat, vaikka sitä ei ole tarkoituksenmukaisesti pyritty laajentamaan. (Cummings & Wise 2005,

47.) Perustuslain muodostamisen aikaan ja vielä 1800-luvun loppupuolella lakiasäättävän elimen katsottiin olevan kansallisen hallinnon merkittävin osa. 1900-luvun alussa taas toimeenpanovallan merkitys on lisääntynyt. (Tresolini 1959 19, 13.) Toimeenpanovallan ja lainsäädäntövallan merkitykset eivät ole staattisia, vaan ne ovat yhteyksissä yhteiskunnallisiin tilanteisiin ja tapahtumiin, erityisesti erilaisiin yhteiskuntaa koskeviin kriiseihin.

Perustuslain kohta, jonka mukaan kaikki toimeenpanovalta<sup>35</sup> kuuluu presidentille, on todella laaja määritelmä. Perustuslain tehtävänä on kuitenkin ainoastaan muodostaa viitekehys, joten presidentin vallan laajuudesta ei voida esittää tarkkoja määritelmiä. (ks. Krent 2005) Presidentin rooliin Yhdysvalloissa sisältyy virkavalassa lupaus perustuslain säilyttämiseksi. Presidentti on samanaikaisesti sekä järjestyksen säilyttäjä, että perustuslain suojelija. Tämän työn kannalta presidentin erityinen mielenkiinnon kohde on presidentin toimivalta poikkeuksellisissa tilanteissa. Presidentillä on monia mahdollisuuksia toimia hätätilanteessa. Jotkut perustuslain mukaiset tai lainsäädännölliset mahdollisuudet ovat jatkuvia, toiset taas vaativat erityisen hätätilan julistamista. Yhdysvaltain presidentin toimet aina ensimmäiseen maailmansotaan asti olivat käsityksen mukaan presidentin itsensä harkittavissa olevia. (Relyea 2005, 1.)

Kongressit ovat kuitenkin tukeneet yleisesti, ainakin jälkikäteen, presidentin poikkeuksellisia toimia. Abrahamam Lincoln julisti sisällissodan aikaan vuonna 1862, että kaikkien kapinallisten osalta *habeas corpus*<sup>36</sup>- sääntöä ei noudateta. Kongressi antoi myöhemmin presidentin toimille valtuutuksen, vaikka korkeimman oikeuden mukaan presidentillä ei ollut edes sodan aikana valtuuksia toimia ilman kongressia.<sup>37</sup> Lincolnin mielestä teko oli oikeutettu, koska kyseessä oli yksittäinen, perustuslain säilyttämisen kannalta olennainen teko. Presidentin toimivallasta heräsi keskustelua myös vuonna 1917, jolloin presidentin toimivalta talouskriisin aikana laajeni. Kongressi tuki presidenttiä hyväksymällä joitakin valtuuksia, erityisen mielenkiintoista oli, että tuomioistuimet eivät

<sup>35</sup> The executive power shall be vested in a president of the United States of America. The president shall be commander in chief of the army and navy...he shall take care that laws be faithfully executed.

<sup>36</sup> Kirjoitettu *Habeas Corpus* -sääntö antaa syytetyille oikeuden päästä riippumattoman tuomioistuimen eteen lyhyen ajan sisällä. Pidetty tärkeänä tekijänä yksilöiden oikeuksien suojaamiseksi valtion mielivaltaa vastaan.

<sup>37</sup> *Indemnity* - periaate on yleinen angloamerikkalaisessa *martial law* - järjestelmässä, käytännössä tämä tarkoittaa, että päätöksentekijät ja toimenpiteiden suorittajat vapautetaan jälkikäteen säädetyllä lailla oikeudellisesta vastuusta (Tuori 1990, 162). *Indemnity*-periaatteen tapainen esimerkki oli *Military Commission Act* 2006, jossa kongressi hyväksyi jälkikäteen korkeimman oikeuden päätöksen esimerkin mukaan, jo presidentin käytössä ollutta toimivaltaa.



kuitenkaan puuttuneet tilanteeseen, kuten aikaisemmin muun muassa Lincolnin tapauksessa. (Jyränki 1989, 140.) Lisäksi Woodrow Wilson pyysi ja melkein sai diktatuuria muistuttavat valtuudet kongressilta Saksan hyökätessä amerikkalaisia aluksia ja sukellusveneitä vastaan. (vrt. Kelly & Harbison 1970) Presidentin toimivalta ja valtaoikeudet eivät ole kuitenkaan staattisia, vaan niihin vaikuttavat osaltaan esimerkiksi yhteiskunnallinen tilanne ja tilanteen määrittely.

Turvautuminen toimeenpanovallan laajentamiseen tai merkityksen korostamiseen syyskuun terroristi-iskujen jälkeen voidaan nähdä osaksi olevan seurausta siitä, että toimeenpanovallan on katsottu olevan toimivin ratkaisu. (mm. Scheuerman 2002) Yhdysvaltojen entisen presidentin Harry S. Trumanin (Schwartz 1963, 71) mukaan tuomarin ei ole kovin realistista sanoa, että kokonaisvaltaiset valtuudet tulee olla presidentin saatavilla ainoastaan tilanteessa jolloin sota on julistettu tai kun maahan on kohdistunut hyökkäys. Trumanin näkemyksen mukaan presidentin tulee olla kyvykäs toimimaan kaikkina aikoina, vastatakseen Yhdysvaltoja koskevaan uhkaan, jolloin kongressi voi olla haluton tai kyvytön toimimaan. Amerikkalaisen presidentin mittavat valtaoikeudet pitävät sisällään potentiaalista valtaa, jota politiikan tutkijat Deanin (2002b) mukaan nimittävät perustuslailliseksi diktatuuriksi. Tähän asti yksikään presidentti ei ole vielä kuitenkaan mennyt niin pitkälle. Dean (2002b) kuitenkin jatkaa, että vahvan presidentin ja perustuslaillisen diktaattorin välinen ero on joskus hyvin pieni. Perustuslaillisen diktatuurin kaltaiset hallitukset ovat seurausta yleensä pakosta, absoluuttisesta välttämättömyydestä. Suurin uhka perustuslaillisesta diktatuurista koituu varsinaisen kriisitilanteen mentyä ohi, jos siihen liittyvät lait ja instituutiot uhkaavat säilyttää asemansa myös kriisin jälkeen. (ks. Dean, 2002b.) Kyse ei ole silloin pelkästään väliaikaisten toimenpiteiden laajuudesta tai seurauksista, vaan kriisin jatkamisesta sen ikään kuin todellisuudessa jo loputtua.

Vietnamin sodan alkamisen jälkeen heräsi Yhdysvalloissa kiinnostus erityisten hätätila-asetusten säätämiseen. Yhdysvaltain perustuslaki pitää sisällään alustavat ehdot poikkeustilanteissa toimimisesta esimerkiksi sallimalla *habeas corpus*<sup>38</sup> pidättämisen ennalta määritellyissä tilanteissa, mutta perustuslaissa ei ole mainintaa suoranaista

---

<sup>38</sup> *Habeas corpus*-säädöksen mukaan epäillyn tulee mahdollisimman nopeasti päästä riippumattoman tuomioistuimen eteen

valtuuksista koskien poikkeustilassa toimimiseen tai toiminnan rajoittamiseen. Ainoa viittaava tekijä liittyy kansalaisten perusoikeuksien turvaamiseen.

*“The Privilege of the Writ of Habeas Corpus shall not be suspended, unless when in Cases of Rebellion or Invasion, the public Safety may require it.”*  
<http://www.law.cornell.edu/constitution/index.html> [Viitattu 9.3.2008]

Perustuslain ensimmäinen artikla ei erikseen määrittele kenellä on auktoriteetti päättää säädöksen saattamisesta voimasta, vaikka se mainitaan perustuslaissa kongressia koskevan artiklan yhteydessä. Lisäksi edellä mainittua lukuun ottamatta, muista perusoikeuksista ei ole mitään mainintaa. Vuonna 1974 erityisvaliokunta suositteli lainsäädännöllisen menettelyn perustamista, koskien presidentin valtuuksia julistaa hätätila. Presidentti Gerald Ford allekirjoitti vuonna 1974 kansallisen hätätilanteita koskevan lain.<sup>39</sup> Nykyään Yhdysvalloissa on useita lakeja, jotka voidaan aktivoida hätätilan julistamisella, jotka koskevat esimerkiksi maksuliikennettä ja sotamateriaalia. (Relyea 2005, 2-3.) Edellä mainitut hätätilasäädökset olisivat käyttökelpoisia koskien menneitä kriisejä, mutta nämä ennakkotapaukset eivät sellaisenaan koske pitkittynyttä terrorisminvastaista sotaa. Kyse on syyskuun terroristi-iskujen jälkeen ollut nimenomaan uudesta ilmiöstä, jossa ei voida pelkästään turvautua ennakkopäätöksiin, vaan on etsittävä kokonaan uusia ratkaisuja.

Kysymys toimeenpanovallan todellisesta vallan laajuudesta on epävarmin, mutta varmaankin kaikkein tärkein kysymys perustuslaillisen oikeuden tulkinnassa. Kongressissa käydyissä debateissa on vaadittu täsmentämään ja kontrolloimaan presidentin roolia. *Separation of Powers Restoration Act* 2001 esitti että, perustuslainmukaisesti kongressin ja presidentin valta on uudelleen palautettava perustuslainmukaiseen järjestykseen. Korkein oikeus on päätöksessään todennut vallan jakamisen olevan perusteltua ja tarpeellista.

*“The doctrine of the separation of powers was adopted by the convention of 1787 not to promote efficiency but to preclude the exercise of arbitrary power. The purpose was not to avoid friction, but, by means of the inevitable friction incident to the distribution of the governmental powers among three departments, to save the people from autocracy. Myers vs. United States, 272 U.S. 52, 293 (1926)” (H.R. 864 2001)*

---

<sup>39</sup> The National Emergencies Act

Lakiesityksessä siteerataan myös James Madisonin ajatusta siitä, että ei voi olla olemassa todellista vapautta tilanteessa, jossa lainsäädännöllinen ja toimeenpanovalta ovat keskittyneet samalle henkilölle. Perustuslaissa todetaan yksiselitteisesti, että esimerkiksi lainsäädännöllinen valta kuuluu kaikissa tilanteissa, kaikkina aikoina yksinomaan kongressille. Presidentin valta yksittäisiä kansalaisia ja heidän oikeuksiaan kohtaan koskee vain erikseen perustuslaissa tai asetuksissa säädettyjä valtaoikeuksia. (ks. H. R. 864, 2001.) Kuitenkin vaikka perustuslaki ei suoranaisesti auktorisoi presidenttiä ehdottamaan lakeja tai edes budjetteja kongressille, presidentit ovat esittäneet lakiesityksiä kongressille joka vuosi aina Woodrow Wilsonin ajoista lähtien (Bardes, Shelley & Schmidt 2005, 56). Koska perustuslakiin ei ole tarkkaan määritelty toimeenpanovallan laajuutta, toimeenpanovallan perustuslain mukaisten toimenpiteiden määrittäminen ei ole yksiselitteistä. Kongressi on kuitenkin säätänyt useita lakeja koskien toimeenpanovallan auktoriteettia, kuten esimerkiksi *War Powers Resolution*<sup>40</sup> (1973) ja *National Emergency Act* (1976).

Presidentin ja kongressin välinen suhde on usein monimutkainen ja toimivaltuuksien rajat epäselviä. Yhtenä esimerkkinä on perustuslaissa kongressille määritelty oikeus sodan julistamiseen. Yhdysvallat on kuitenkin osallistunut sotaan useammin ilman kongressin hyväksyntää, kuin hyväksynnän kanssa. (mm. Bardes, Shelley & Schmidt 2004) Presidentti on käyttänyt sotilasvoimaa ilman kongressin erityistä julistusta muun muassa 1960-luvulla Kaakkois-Aasiassa, 1991 Persian Lahdella ja 2003 Irakissa (Gummings & Wise 2005, 417). Presidentit kuten Ford, Carter, Reagan, George Bush, Clinton ja George W. Bush turvautuivat sotilastoimiin ilman kongressin nimenomaista päätöstä. (Cummings & Wise 2005, 426–427.) Sotien luonnetta ja perustuslainmukaisuutta koskevat päätelmät ovat kuitenkin aina ristiriitaisia. Vuonna 2003 alkanut Irakin sota on kongressin hyväksymä. Kongressi ei kuitenkaan täyttänyt sille perustuslaissa määrättyä tehtävää sodan julistamiseksi, vaan hyväksyi lakiesityksen, jonka mukaan presidentti voi tehdä kyseisen päätöksen. (Fisher 2006, 28–29.) Toisaalta ei voida kuitenkaan suoranaisesti sanoa Irakin sodan olevan perustuslainvastainen. Sotaan liittyvät käsitteet ja tulkinnat ovat usein kiistanalaisia, eikä niitä voida yksipuolisesti määritellä.

---

<sup>40</sup> Vuonna 1973 säädetyn *War Powers Resolution*<sup>40</sup> tarkoituksena oli rajoittaa presidentin valtuuksia sotatilanteessa. Ks. Lisää mm. Cummings & Wise 2005.

Presidentin asemaan vaikuttava merkittävä tekijä Yhdysvalloissa on kongressin koostumus, joka vaikuttaa erityisesti hallinnon yhtenäisyyteen ja presidentin vaikutusvaltaan. Heti maailmansotien jälkeisenä aikana esimerkiksi presidentin kyky vaikuttaa kongressin jäseniin lainsäädännöllisen alueella oli suurempi, koska kongressin lainsäädäntöä koskevat organisaatiot olivat heikompia ja presidentin vaikutusalue laajempi, jolloin puoluerajoilla ei ollut yhtä suurta merkitystä. (Conley 2003, 4, 13.) 1980-luvun jälkeen puolueiden rooli on kuitenkin vahvistunut ja niiden sisäinen yhtenäisyys vakiintunut. Puolueiden merkittävyyden korostuminen on luonnollisesti vaikuttanut myös presidentin lainsäädäntöä koskeviin prosesseihin.<sup>41</sup> (ks. Conley 2003) Huolimatta puolueiden vahvistumisesta, presidentti voi kansan osoittaman tuen avulla vaikuttaa yksittäisiin kongressin jäseniin, puolueiden eriävästä kannasta huolimatta. (vrt. Prins & Shull 2006) Presidentin valtaoikeudet vahvistuvat tilanteessa, jossa presidentillä on julkinen mielipide tukenaan.

#### 4.1.2.2 Kongressi

Kongressi koostuu kahdesta osasta eli edustajainhuoneesta ja senaatista. Tällä hetkellä edustajainhuoneessa on 435 jäsentä ja senaatissa vastaavasti 100 jäsentä. (Kongressin rakenteesta esimerkiksi Cummings & Wise, 2005) Edustajainhuone on senaattia muodollisempi instituutio, jossa on tiukemmat säännöt ja menettelytavat. Edustajainhuone on instituutiona myös puoluejakoja vastaavampi, vähemmän vaikutusvaltaisempi, mutta politiikkaan erikoistuneempi. Senaatti taas toimii politiikan osalta yleisemmällä tasolla, on arvovaltaisempi ja sen valta on enemmän jakautunutta. (Cummings & Wise 2005, 390–391.) Kongressin tärkeimpänä tehtävänä on perustuslaissa asetettu lainsäädäntövalta, johon vaikuttavat presidentin veto-oikeus ja korkeimman oikeuden tulkinta lakien perustuslainmukaisuudesta. Lainsäädäntöprosessiin vaikuttavat lisäksi presidentin pyrkimys vaikuttaa esityslistaan, presidentin lakien tulkinta niin kutsutun *signing statements* käytännön avulla, jota tarkastelen alla olevassa myöhemmin ja hallinnon pyrkimys vaikuttaa lain sisällön muodostamiseen. Kongressin erityisenä ongelmana on ajanpuute koskien sen tärkeintä tehtävää eli lainsäädäntöä.

Perustuslaissa ei ole mitään mainintaa tilanteesta, jossa kongressi ei olisi kyvykäs hoitamaan sille määriteltyjä tehtäviään. Perustuslain muotoilijoiden voidaan katsoa

---

<sup>41</sup> Party-line-voting yleistynyt

luottaneen siihen, että kongressi on pätevä toimimaan lainsäädännöllisenä elimenä kaikkina aikoina ja kaikissa tilanteissa. (mm. Schwartz 1963) Kongressilla on olennainen, joskus tosin aliarvioitu rooli kansallisen lainsäädännöllisen agendan asettamisessa. Keskimäärin kongressi asettaa noin 2/3 osaa lainsäädännöllisestä agendasta ja presidentti loput. Presidentit Reagan, Bush and Clinton vaikuttivat paljon vähemmän esityslistaan verraten aikaisempiin presidentteihin, kuten Eisenhoweriin ja Nixoniin. Kennedy-Johnsonin yhtenäisen hallinnon aika oli erityisen poikkeuksellista koskien agendan muodostamista; yli 90 prosenttia lainsäädännöllisestä kalenterista heijasti presidentin prioriteetteja. Presidentin vaikutusvalta agendan asettamisessa kongressiin nähden vähenee kuitenkin ajan myötä, koska presidentin tulee rakentaa aina uusia lainsäädännöllisiä koalitioita. (Conley 2003, 33, 46.) Presidentin vaikutus esityslistan muodostamiseen on riippuvaista myös kongressin kokoonpanosta ja tärkeiden kysymysten järjestyksestä. Yhdysvalloissa muutos on aina mahdollinen, mutta muutokset eivät tapahdu järjestelmän luonteen vuoksi kovin nopeasti.

Vain noin viisi prosenttia kaikista päätöslauselmista ja lakiesityksistä tulee julkiseksi laiksi. 107 kongressi<sup>42</sup> säätöi kaiken kaikkiaan 377 lakia, kun ehdotuksia oli yhteensä 7439. (Cummings & Wise 2005, 392–393.) Valiokunnat ovat paikka, jossa kongressin todellinen työ eli politiikan muodostaminen, intressiryhmien kuuleminen ja lainsäädäntö tapahtuu. Pysyvien valiokuntien ohella, senaatilla ja edustajainhuoneella, on yhteisiä konferenssivaliokuntia, jotka ovat väliaikaisia ja niiden tarkoituksena on harmonisoida senaatin ja edustajainhuoneen lainsäädännöllisiä eroja. (Cummings & Wise 2005, 399–400.) Uusia, väliaikaisia valiokuntia voidaan perustaa tarpeen vaatiessa. Kongressilla on taipumus hyväksyä valiokuntien esittämät päätökset, jolloin valiokuntien kokoonpano vaikuttaa merkittävästi päätösten syntyyn ja niiden hyväksymiseen.

Lainsäädännöllisen roolin lisäksi kongressilla on monia muita tehtäviä, kuten lisäysten ehdottaminen perustuslakiin ja mahdollinen sodan julistaminen. Kansalaisilla on taipumus hyväksyä yleensä paremmin poliittiset päätökset, jos suuret linjat päätetään edustuksellisissa elimissä, kongressia on pidetty etenkin ratkaisijana amerikkalaisessa yhteiskunnassa esiintyvissä konflikteissa. (ks. Cummings & Wise 2005) Lainsäädännön

---

<sup>42</sup> 2001–2003

lisäksi, kongressin olennaisena ja yhtenä tärkeimpänä tehtävänä on valvoa ja ohjata toimeenpanovallan toimia ja yksittäisiä hallinnollisia toimijoita.

#### 4.1.2.3 Korkein oikeus

1789 perustettu korkein oikeus on ainoa tuomioistuin Yhdysvalloissa, jonka toimivalta on kirjoitettu perustuslakiin. Korkein oikeus pitää hallussaan alkuperäistä ja muuttumatonta oikeudenkäyttöaluetta.<sup>43</sup>

*”The judicial power of the United States, shall be vested in one Supreme Court, and in such inferior Courts and the Congress may from time to time ordain and establish.”*  
(<http://www.law.cornell.edu/constitution/index.html> [Viitattu 9.3.2008])

Perustuslain artiklan kolme, momentin kaksi mukaan korkeimman oikeuden tuomiovaltaan sisältyvät muun muassa perustuslakia koskevat kysymykset oikeuden ja tasa-arvoisuuden osalta ja Yhdysvaltojen lakeja ja sopimuksia koskevat asiat. Korkein oikeus on asiasta riippuen, joko alkuperäinen tuomioistuin tai muutoksenhakutuomioistuin. (<http://www.supremecourtus.gov/> [Viitattu 24.10.2007]) Korkein oikeus valitsee itse omat käsiteltävät oikeustapauksensa. Yleisesti ottaen oikeus käsittelee kysymyksiä, joilla on erityistä kansallista merkittävyyttä. *Marbury vs. Madison* päätöksessä (1802–1803) korkeimman oikeuden mukaan päätöksen mukaan lakien perustuslainmukaisuuden kontrolli kuuluu korkeimman oikeuden toimivaltaan. Oikeuden päätöksessä tuli ilmi myös se, että kongressi ei voi uudelleen määritellä korkeimman oikeuden perustuslainmukaista oikeudenkäyttöaluetta, ilman perustuslakiin tehtävää muutosta. *Marbury vs. Madison* oli ensimmäinen päätös, jossa kongressin päätös julistettiin perustuslain vastaiseksi. (Hallberg 2004, 138–139.) Korkein oikeus on kongressin lisäksi, myös presidentin toimeenpanovallan perustuslainmukaisuuden tulkitsija. Korkeimman oikeuden ratkaiseva asema ei kuitenkaan ratkaise lopullista kysymystä siitä, kuka viime kädessä päättää perustuslain tulkinnasta, vaikka perustuslain mukaan korkeimman oikeuden tehtävänä on käsitellä kaikki perustuslakiin liittyvät kysymykset.<sup>44</sup> (ks. Cummings & Wise 2005)

<sup>43</sup> Jo perustuslain muodostamisen aikana oli selvää, että pääasiallisesti oikeudellisen valvonnan harjoittajaksi muodostuivat niin liittovaltion, kuin osavaltioidenkin tasolla judicial review eli yleiset tuomioistuimet. (Jyränki 1989, 88)

<sup>44</sup> ”All cases... arising under this constitution”

Korkein oikeus on ainakin osaksi poliittinen instituutio, joka määrittelee sekä politiikkaa, että oikeutta. Korkeimman oikeuden päätöksenteossa yhdistyvät sekä poliittiset tavoitteet, että perustuslain absoluuttisuus. Amerikkalaisessa poliittisessa järjestelmässä, korkein oikeus on jotakin enemmän, kuin pelkkä oikeudellinen instituutio. Hartin (Dyzenhaus 1997, 6-7) positivistisen mallin mukainen oppi erottelee toisistaan positiivisen oikeuden ytimen, joka on määrättyä, asetettua oikeutta ja toisen osan joka on määräämätöntä tai epävarmaa. Oikeuden epävarmalla alueella merkittävä rooli on tuomareilla, jotka tekevät päätöksiä, ei ainoastaan asetetun oikeuden, vaan ennen kaikkea myös omien arvojensa perusteella. Korkein oikeus on, ei ainoastaan oikeudellinen ja poliittinen, mutta myös inhimillinen instituutio.

Korkeimman oikeuden päätöksillä on todellista merkitystä amerikkalaisessa yhteiskunnassa. Erityisesti julkisessa keskustelussa nostetaan esille perustuslain noudattamisen tarve ja toisaalta tulkinnat ja niiden noudattaminen. Perustuslaillisille käytännöille ja tulkinnoille on ominaista, että heti muodostamisen jälkeen perustuslaista alkaa muodostua käytäntöjä ja yleinen käsitys siitä, miten sitä tulee tulkita. Yhtenäinen tulkinta ja käytännöt voivat johtaa siihen, että periaatteessa olemassa olevat vaihtoehtoiset tulkinnat voidaan sivuuttaa kokonaan. Yhdysvaltalaisessa perinteessä korkeimman oikeuden osalta on usein turvaututtu ortodoksiseen ideologiaan, jonka mukaan korkeimman oikeuden tehtävä on ainoastaan olemassa olevien lakien tulkinta. Tuomioistuimen tulkitessa oikeustapauksia, se kuitenkin samalla tahtomattaan muokkaa lakia ennakkotapausten muodossa.<sup>45</sup> Korkein oikeus ottaa huomioon ennakkopäätökset, mutta se ei ole niihin tiukasti sidottu. (mm. Cummings & Wise 2005.) Perustuslain teksti ei ole kuitenkaan kaikille osa-alueille ulottuva, vaan on olemassa laajoja alueita, joista perustuslaissa ei ole minkään näköistä merkintää. (ks. Shaman 2001) Korkein oikeus rajoittaa myös perustuslain tulkintaa siinä mielessä, että se käsittelee vain pienen osan kaikista korkeimpaan oikeuteen tulevista kysymyksistä. Oikeuden tulkinnat ovat erittäin olennaisia julkisen politiikan kannalta, koska esimerkiksi kongressin säätämät lait eivät ole yksiselitteisen mustavalkoisia.

Presidentti nimittää korkeimman oikeuden tuomarit senaatin hyväksynnällä. Korkeimman oikeuden kokoonpanolla on erityistä merkitystä, koska 5-4 tuloksia tulee usein. (vrt.

---

<sup>45</sup> Korkein oikeus jatkuvasti tulkitsee uudelleen oikeutta, vaikka sillä ei ole valtuuksia tehdä perustuslakiin muutoksia tai lisäyksiä. (ks. Shaman 2001)

Cummings & Wise 2005) Oikeus on aina osittain riippuvainen poliittisesta yhteisöstä, jonka sisällä se toimii. Vaikka oikeuden ei ole tarkoitus olla poliittinen instituutio, poliittisuus näkyy kuitenkin muun muassa siinä, että tuomioistuinten yksittäiset jäsenet valitaan poliittisten prosessien kautta. Oikeuslaitosta voidaan pitää instituutiona, joka tekee päätöksiä ottamalla huomioon poliittisten asioiden kompromissit, eikä ainoastaan julista olevansa täysin politiikan ulkopuolelle sijoittuva instituutio. Tuomioistuimet ovat myös huolestuneita esiintymisestään epäpoliittisina instituutioina, joten ne yleisesti ottaen pyrkivät ottamaan kantaa myös poliittisesti relevantteihin asioihin. (Hasian, Condit & Lucaites 1996, 335, 337.) Vaikka oikeuden on sopeuduttava yhteiskunnallisiin muutoksiin ja otettava ajankohtainen yhteiskunnallinen tilanne huomioon, tulee sen kuitenkin edustaa linjassaan eräänlaista jatkuvuutta perustuslain tulkinnassa. Korkeimman oikeuden rooli on korostunut syyskuun terroristi-iskujen jälkeen erityisesti toimeenpanovallan kontrolloijana.

## 4.2 Poikkeustilan määrittely yhdysvaltalaisessa keskustelussa

Yhdysvaltain presidentti George W. Bush julisti tulkintani mukaan puheessaan poikkeustilan<sup>46</sup> pian syyskuun yhdennentoista terroristi-iskujen jälkeen. Presidentti Bush ei viittaa kuitenkaan suoraan poikkeustilaan, vaan käyttää käsitettä *national emergency*.

*”A national emergency exists by reason of the terrorist attacks at the World Trade Center, New York, New York, and the Pentagon, and the continuing and immediate threat of further attacks on the United States. Now, therefore, I, George W. Bush, President of the United States of America, by virtue of the authority vested in me as President by the Constitution and the laws of the United States, I hereby declare that the national emergency has existed since September 11, 2001.”*  
(<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010914-4.html>, [Viitattu 2.3.2008])

Kongressi myönsi lisäksi 14.11.2001 hyväksytyllä lakiesityksellä<sup>47</sup> presidentille valtuuden *“to use all necessary and appropriate force against those nations, organizations, or person he determines planned, authorized, committed or aided the terrorist attacks [...] or harbored such organizations or persons.”* (Kassop 2006, 86.) Edellinen poikkeustilan julistaminen Yhdysvalloissa liittyi erityisesti Korean sotaan, jolloin presidentti Truman

<sup>46</sup> State of exception

<sup>47</sup> Authorization for use of military force, hyväksytty kongressissa 14.11.2001



julisti hätätilan vuonna 1951. (Kiewe 1994, xxvi.) Poikkeustilaa tai kansallista hätätilaa ei kuitenkaan julistettu esimerkiksi *Pearl Harborin* aikaan, joka oli ensimmäinen isku Yhdysvaltojen maaperälle. Poikkeustilan julistamisen sijaan presidentti Roosevelt pyysi kongressia julistamaan Japanin hyökkäyksen johdosta sotatilan<sup>48</sup> Japanin ja Yhdysvaltojen välille. (ks. Roosevelt, 1941) Poikkeustilan julistamiseen Yhdysvalloissa ei kuitenkaan tarvita yksinomaan poliittista kriisiä, vaan kansallinen hätätila saattaa liittyä myös muun muassa luonnonkatastrofeihin. Kriisin määrittely vaikuttaa kuitenkin olennaisesti toimenpiteisiin ja vaikutuksiin. Presidenteillä on usein tarve määritellä kriisi erilaisten käsitteiden avulla ja siihen liittyvät toimenpiteet. Kriisiretorikassa presidentin on olennaista korostaa, että hänellä on asiassa toimivalta ja kyvykkyys toimia (Kiewe 1994, xix).

Poikkeustilassa toimeenpanovalta asettuu usein väistämättä vastakkain lainsäätäjän kanssa, eli päätös kohtaa normin, tässä tapauksessa voitaisiin puhua kuitenkin päätöksen ja debatin kohtaamisesta. Poikkeustilan todennäköisin paikka amerikkalaisessa järjestelmässä on kongressin ja presidentin välisessä suhteessa. (vrt. Agamben 2005) Poikkeustilan voitaisiin katsoa olevan toimeenpanovallan eli presidentin ja hallituksen vallan kasvua kongressin vallan kustannuksella. Terroristi-iskujen jälkeen presidentti Bush ei ainoastaan julistanut poikkeustilaa, vaan samalla julisti, että normaalitila ei ole voimassa. Presidentti Bushin toimia poikkeustilan jälkeen voidaan kuvailla tiettyjen periaatteiden kumoamiseksi päämäärän saavuttamiseksi ja amerikkalaisen järjestyksen säilyttämiseksi. Toimeenpanovallan korostaminen poikkeuksellisissa tilanteissa, ei kuitenkaan ole pelkästään schmittiläinen periaate. Esimerkiksi Locken mukaan toimeenpanevalle elimelle on uskottava valta toimia harkintavallan mukaan, ilman ohjeita ja joskus jopa sitä vastaan julkisen, yhteisen päämäärän hyväksi. (Gross 2003, 1102). Toimeenpanovallan kasvun on kuitenkin katsottu vaarantavan perustuslaissa mainitun vallanjakoperiaatteen. Jaetun toimivallan järjestelmissä ei ole kuitenkaan poikkeuksellista se, että jokainen kolmesta tahosta eli presidentti, kongressi ja korkein oikeus pyrkivät saavuttamaan mahdollisimman paljon valtaa. Joten periaatteessa ei ole yllättävää, että tilanne saattaa muistuttaa jonkinlaista diktatuuria. Edellä mainittu ei kuitenkaan missään tapauksessa edellytä perustuslain lakkauttamista, koska se nimenomaan on perustuslain mukaista.

---

<sup>48</sup> State of War

Syyskuun terroristi-iskujen jälkeinen poikkeustilakeskustelu Yhdysvalloissa on ollut merkittävää siinä suhteessa että, vaikka terroristi-iskuja on ollut ennenkin, kuten vuonna 1988 *Pan America* yhtiön lentoon kohdistunut isku ja vuoden 1993 *World Trade Centerin* autopommi-isku ja vaikka poikkeustilan julistaminen ei ole Yhdysvalloissa poikkeuksellista, on syyskuun terroristi-iskujen jälkeinen poikkeustila jotain uutta. Puhuttaessa Yhdysvaltalaisesta poikkeustilasta on mainitsemisen arvoista huomauttaa, että perustuslakia ei ole saatettu voimasta, eikä järjestys ole kumonnut oikeutta.<sup>49</sup> Presidentti Bush ei ole onnistunut millään tavalla hiljentämään kongressia, kuten esimerkiksi tapahtui Weimarin tasavallassa vuonna 1930, jolloin Heinrich Brüning ohitti parlamentin erityisellä *Notstandsverordnung* säädöksellä. (Dyzenhaus 1997, 23.) Brüningin *Notstandsverordnung* merkitsi erityisesti sitä, että *Reichstag* ei juuri kokoontunut – tämänkaltaista tilannetta ei voida ajatella tapahtuvan nykyaikana.

Terroristi-iskuja on kaikesta huolimatta tarkasteltu uudessa viitekehyksessä, ja on perusteltua esittää kysymys miksi syyskuun terroristi-iskujen jälkeinen aika poikkeaa edellisistä? Kylmän sodan aikana amerikkalaisessa järjestelmässä oli eräänlainen poikkeustila koko ajan, joka korosti erityisesti toimeenpanovallan roolia. (Scheppelle 2004, 1015.) Poikkeuksella oli todellisen suvereniteetin aikana mahdollista muokata valtion käsityksiä. Tässä mielessä Bushin hallituksen yritys käyttää poikkeuksellista logiikkaa on kuitenkin epäonnistunut, koska maailma, jossa Bushin hallitus toimii, ei ole schmittiläisen kontekstin mukainen. (Scheppelle 2004, 1068–1069.) Kansallisvaltiot ja yhteiskunnallinen järjestys olivat ylipäätään heikkoja sotien välisessä Euroopassa. Tilanne nykyisin Yhdysvalloissa on täysin eri, koska yhteiskunnalliset tai kansainväliset kriisit eivät ole vaikuttaneet merkittävästi yhteiskunnalliseen järjestykseen maailmansotien jälkeen. Scheppelen (2004, 1082–1083) esityksen mukaan Bushin hallitus on epäonnistunut poikkeustilan logiikan käytössä, koska Yhdysvallat toimii 2000-luvun konfliktin oikeudellisessa tilassa tietämättömänä siitä, että uudenlaisen suvereniteetti-käsitteen ominaispiirre on nimenomaan se, että uusi suvereniteetti on rajoitettu erilaisten sääntöjen avulla. Kansainvälinen yhteisö, kongressin vahva asema, toimiva korkein oikeus ja pyrkimys laillisuusperiaatteen noudattamiseen, rajoittavat presidentin toimivaltaa. Schmittin idea poikkeustilasta suvereenisuuden käsitteen uudelleen määrittämisen

---

<sup>49</sup> Ordnung und Recht

perusteena ei toimi Yhdysvaltojen ja nyky maailman kontekstissa, joka ei ole enää suurvaltojen *jus publicum europaeum*. (ks. tarkemmin Schmitt 1988)

Yhdysvaltojen perustuslain kohta, jonka mukaan *habeas corpus* -säädos voidaan saattaa voimasta tietyissä olosuhteissa, on ajateltavissa viitteenä siitä, että perustuslain laatijoiden mukaan on mahdollista, että poikkeustilaan turvaudutaan joissakin tilanteissa. Kuitenkin perustuslain mukaan esimerkiksi kongressin yksinoikeus sodan julistukseen on edellytys tulkinnalle, että perustuslain laatijoiden mukaan poikkeustilassa kaikkea valtaa ei tule keskittää toimeenpanovallalle, vaan vallanjakoperiaate tulee olla voimassa kaikkina aikoina. Vaikka Yhdysvalloissa oikeudellinen valta voidaan kumota hetkellisesti, perustuslain hätätilaa koskevissa ehdoissa ei ole mitään oikeutusta kongressin vallan kumoamiseksi. (Scheppele 2004, 1006.)

Yhdysvaltojen perustuslakiin poikkeustilaa koskevien asetusten lisääminen ei ole katsottu tarpeelliseksi, koska niitä tarvitaan niin harvoin. Senaatin erityisvaliokunta (Gross 2003, 1065) on raportissaan todennut, että Yhdysvalloissa on ainakin 470 merkittävää aikarajoituksetonta hätätila-asetusta, jotka delegeoivat valtaa toimeenpanovallalle laajoja, harkinnanvaraisia valtuuksia, jotka tavallisesti ovat lainsäädäntöelimen harjoittamia. Monet näistä edellytyksistä tulevat toiminnallisiksi, jos kongressi julistaa sodan, presidentin julkilausumalla tai hallituksen säädöksellä yhdessä kansallisen hätätila-oikeussäädöksen kanssa. Grossin tulkinnan mukaan hätätilassa voimaan tulevat valtuudet ovat niin laajoja, että niiden avulla voidaan hallita maata, viittamaatta normaaleihin konstitutionaalisiin prosesseihin. (Gross 2003, 1065–1066.) Perustuslain absoluuttisuus ja kongressi yhdessä oikeuslaitoksen kanssa on kuitenkin toimeenpanovallan merkittävä rajoite, joten missään suhteessa ei ole mahdollista, että Yhdysvalloissa kaikki päätösvalta keskittyisi ainoastaan yhdelle taholle.

Yhdysvaltain korkein oikeus on tehnyt selväksi *Ex Parte Milligan*<sup>50</sup>- jutussa, että hallitus perustuslain sisällä omaa kaikki oikeudet, jotka ovat tarvittavia sen olemassa olon säilyttämiseksi. Kansakunnan olemassa olon säilyttäminen käsitteenä ei ole kovin selkeä

---

<sup>50</sup>Vuodelta 1868 oleva korkeimman oikeuden tärkeä päätös, joka koski kansalais- ja sotilastuomioistuimia. Kansalaisten oikeudenkäynnit koskien presidentin perustamien sotilaskomissioiden osalta ovat perustuslain vastaisia. Martial Law – asetusta ei voida soveltaa tilanteessa, jossa kansalaistuomioistuimet ovat toiminnassa. Kansalaisia voidaan tuomita sotilastuomioistuimessa ainoastaan silloin, kun siviilituomioistuimet eivät ole toiminnassa, maahan kohdistuneen hyökkäyksen tai epäjärjestyksen takia. (Katso esimerkiksi Tresolini 1959)

määritelmä, lisäksi Yhdysvalloissa tehtävä voitaisiin antaa sekä presidentin, että kongressin hoidettavaksi, koska koko hallitsemisjärjestelmän alkuperäinen ajatus oli nimenomaan edustuksellisuus. *Ex Parte Milligan* -jutussa tuomari Davis kuitenkin totesi perustuslain olevan laki sekä hallitsijoille, että kansalaisille, erityisesti sekä sodan, että rauhan aikana (Gross 2003, 1055). Tuomari Davis totesi, että hätätila ei voi luoda uusia hallinnollisia voimia, joita ei ollut olemassa ennen hätätilaa. Toisaalta kriisit voivat muuttaa olemassa olevien hallinnollisen vallan laajuutta. (ibid. 1062.)

Poikkeustilaan kuuluu tietty valinta siitä, mitä käytäntöjä noudatetaan. Hätätilavaltuudet ovat mielenkiintoisia siinä mielessä, että jos niitä ei etukäteen määritellä, niitä ei voida myöskään loukata (Tuori 1988, 18). Toisaalta, jos niitä ei mitenkään etukäteen määritellä, niitä ei voida myös rajoittaa. Poikkeustilaan liittyy olennaisesti myös lakien perustuslainmukaisuuden tulkinta, joka mahdollisesti eroaa normaliteetin aikana vallitsevista menettelytavoista. Hätätilaoikeudessa on erotettavissa Tuorin (1990, 156) esityksen mukaan kaksi eri suuntausta; valtiosääntöinen ja ulkovaltiosääntöinen hätätilaoikeus, jolloin hätätilaoikeudella on olemassa myös kahdenlaisia oikeusvaikutuksia, joko valtuuttavia tai organisatorisia. Hätätilaoikeuden valtuuttavat vaikutukset liittyvät erityisesti perusoikeuksiin, kun taas organisatoriset erityisesti vallanjakoperiaatteeseen. Poikkeustilaan liittyvät toimenpiteet voivat siten olla perustuslaillisen järjestyksen sisällä toimivia tai perustuslaillisen järjestyksen ulkopuolelle sijoittuvia. Edellä mainittu on riippuvaista myös siitä, onko perustuslaissa määritelty mitään asiaa koskevia käytäntöjä. Valtuudet ovat erityisiä ehtoja, joita ei ole mahdollista hallinnoida normaalisti perustuslain tai lakisääteisen oikeuden sisällä, mutta joihin voidaan turvautua kriiseissä. (Lazar 2006, 245–246.) Organisatoriset järjestelyt taas liittyvät perustuslain sisällä tapahtuvaan prosessiin, esimerkiksi toimeenpanovallan mahdolliseen merkityksen korostumiseen kriisitilanteissa.

Yhdysvalloissa, vaikka varsinaisia poikkeus- tai hätätilaa koskevia merkityksiä ei ole perustuslakiin määritelty *habeas corpus*- säädöksen noudattamista lukuun ottamatta, on olemassa erilaisia poikkeuksellisiin tilanteisiin liittyviä kontrollijärjestelmiä. Yhdysvalloissa hallitsemisjärjestelmän kontrollijärjestelmä toimii erityisesti toimivallan kasvun rajoittamisena. Sen lisäksi hätätilaan liittyviä toimenpiteitä on rajoitettu esimerkiksi

lainsäädännöllä<sup>51</sup> ja oikeuslaitoksen harjoittamalla kontrollilla, joka on ajallisesti aina vähän jälkikäteen. Vaikka tuomioistuinten pitäisi toimia samalla tavalla kaikkina aikoina, varsinkin korkein oikeus on ollut taipuvainen myöntymään poikkeustilassa hallinnollisen vallan laajentamiseen vaatimukseen, kansallisen turvallisuuden osalta koskevilla kysymyksissä ja tapauksissa, jossa pitäisi arvostella hallinnon toimintaa tai politiikkaa. Tuomioistuin saattaa myös pitäytyä päättämästä kokonaan joissakin tilanteissa kuten esimerkiksi kansallisen hätätilan vallitessa (Gross 2003, 1057).<sup>52</sup> Tämä myöntyminen on yksi syy miksi Honigin (2006, 2) tulkinnan mukaan monet oikeusteoreetikot määrittelevät politiikan hätätilassa poikkeukselliseksi. Vaikka kaikki päätöksenteko ei kohdistuisikaan yhdelle suvereenille, kuten Schmittin tapauksessa, on desisionismilla paikkansa amerikkalaisessa liberaalidemokratiassa. Desisionismissa ajatuksena on poikkeustilapolitiikka ja uusien hallinnollisten voimien luominen poikkeustilan avulla sekä olemassa olevien hallinnollisten voimien uudelleenjakoon, joka tulee esiin erityisesti siirtymisenä totutuista menettelytavoista kohti harkinnanvaraisia päätöksiä. (Honig 2006, 1-4; Gross 2003, 1034.) Päätös itsessään ei ole sellaisenaan vastakkainen laillisuusperiaatteelle, kysymys on ainoastaan siitä, tehdäänkö päätös perustuslaillisen järjestelmän sisä- vai ulkopuolella.

Syyskuun terroristi-iskujen jälkeen Yhdysvaltain korkein oikeus on kuitenkin ottanut kantaa vallanjakoperiaatteeseen ja toimivallan auktoriteetin kasvattamiseen oikeudellisen ja kongressin vallan kustannuksella. Korkein oikeus on puuttunut usealla tavalla presidentti Bushin politiikkaan koskien kuitenkin lähinnä *habeas corpus* -säädöksen noudattamista. Korkein oikeus muun muassa päätti äänin 6-3, että vihollistaistelijat ”*enemy combatants*” nimikkeellä vangitut henkilöt ovat oikeutettuja haastamaan vangitsemisensa. Tuomarit päättivät myös äänin 8-1, että Yaser Hamdia, Afganistanissa vangittua Yhdysvaltojen kansalaista, ei voida pitää vangittuna loputtomiin ilman kuulemistä. Vaikka oikeus piti oikeudenmukaisena presidentin määräystä vihollistaistelijoiden vangitsemisesta, se kuitenkin korosti vankien oikeutta kuulemiseen. Tuomari Sandra O’Connor julisti päätöksessään ”*state of war is not a blank check for the president.*” (Cummings & Wise 2005, 499.) Terrorismin vastainen sota on käsitelty myös tuomioistuimen päätöksessä *state of war* -käsitteellä, joka on mielenkiintoista, koska ennen syyskuun terroristi-iskuja

---

<sup>51</sup> *National Emergencies Act*

<sup>52</sup> Korkeimman oikeuden on katsottu olevan vaikeassa asemassa koskien esimerkiksi sotaan liittyviä valtuuksia, tilanteessa jossa sota on vielä käynnissä. (Kelly & Harbison 1970, 666.)

terrorismi määriteltiin ensisijaisesti rikoslainsäädännössä. Terrorismin määrittelyn käytäntöjä olen eritellyt tarkemmin viimeisessä, aineistoa koskevassa luvussa.

Syyskuun terroristi-iskujen jälkeinen aika on kuitenkin korostanut toimeenpanovallan roolia. Toimeenpanovallan kasvu ei välttämättä ole tapahtunut kahden toisen alueen vallan kustannuksella, mutta niiden kontrollointitehtävä ei ole toteutunut oletetulla tavalla. (Kassop 2006, 73–74.) Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole vaadittu enempää presidentin vallan laajentamista kuin sen rajoittamista uusilla perustuslain lisäyksilläkään. Poikkeustila ei ole ollut Yhdysvalloissa kuitenkaan ainoastaan toimeenpanovallan kasvua vaan myös organisatorisia uudistuksia. Terroristi-iskujen vaikutukset ovat näkyneet Yhdysvalloissa institutionaalisina ja rakenteellisina uudistuksina, kuten muun muassa uuden kotimaan turvallisuusosaston<sup>53</sup> perustaminen. (mm. Gross 2003) Suurimpana institutionaalisena uudistuksena syyskuun terroristi-iskujen jälkeen on kuitenkin nähtävissä *Department of Homeland Security*, jonka merkitystä on pohdittu myöhemmin aineistoa koskevassa luvussa.

Huolimatta Bushin hallituksen toistuvista painotuksista terroristi-iskujen ennen näkemättömästä luonteesta, sen vastaus on suurimmilta osin perustunut laillisiin välineisiin, esimerkiksi pyytämällä uusia työvälineitä terrorismin vastaiseen taisteluun kongressilta. Presidentin toimenpiteiden lainmukaisuutta on pohdittu enemmän luvussa viisi. Demokraattisten yhteiskuntien kohdatessa kriisin tyypillistä on keskittää valtaa toimeenpanevalle elimelle, jotta saataisiin turvattua olemassa oleva järjestelmä. Yleensä kuitenkin lisääntynyt auktoriteetti on voimassa vain kriisin ajan ja sitä säädellään siten olemassa olevan perustuslain mukaisesti. (Dean, 2002b.) Presidenttien auktoriteettien laajeneminen on herättänyt useasti keskustelua Yhdysvalloissa. Hetkellisesti laajentuneet valtaoikeudet eivät kuitenkaan ole vaikuttaneet toimeenpanovallan rooliin ratkaisevasti pidemmällä aikavälillä katsottuna. Poikkeuksellista onkin Yhdysvalloissa syyskuun terroristi-iskujen ollut poikkeuksellisten toimivaltuuksien vakiintuminen, jota käsitellen tarkemmin aineistoa koskevassa luvussa.

---

<sup>53</sup> *New Department of Homeland Security* perustettiin lakiesityksellä vuonna 2002 parantamaan kotimaan turvallisuutta. Osastossa toimii monia eri osapuolia joiden tarkoituksena on vastata muun muassa terrorismin aiheuttamaan uhkaan.

### 4.3 Toimeenpanovalta poikkeustilan rakentajana syyskuun terroristi-iskujen jälkeen

Koska perustuslakia ei ole missään suhteessa kumottu tai sen normeja varsinaisesti pidätetty, ei voida täysin schmittiläisittäin kuvata amerikkalaista tilannetta vuoden 2001 jälkeen poikkeustilaksi. Toimeenpanovalta on kuitenkin esittänyt perustuslakia kohtaan uusia vaatimuksia ja tulkintoja. Merkittävää Bushin hallinnon toimissa syyskuun terroristi-iskujen jälkeen on ollut normaalien laillisten prosessien välttäminen ja kongressin sekä tuomioistuinten vaikutuksen vähentäminen terrorismin vastaisessa sodassa, siirtämällä painopistettä hallinnolliselle osa-alueelle. (vrt. Scheppele 2004.) Kaikki terrorismin vastaiseen taisteluun liittyvät ideat eivät ole kuitenkaan seurausta syyskuun terroristi-iskuista. Idean *Department of Homeland Security* -instituution perustamisesta esitti *Hart-Rudman* komissio jo ennen syyskuun terroristi-iskuja, mutta ajatus ei koskaan edennyt kongressissa. (ks. Ornstein & Mann, 2006)

Scheppele (2004, 1029) argumentoi Bushin hallituksen julistaneen laajenevan poikkeustilan, jossa ennalta oletetut lain toimintamuodot on kumottu terrorismin vastaisen taistelun varjolla. Poikkeustilaan voi liittyä, ei ainoastaan lakien kumoaminen, mutta myös vakiintuneiden käytäntöjen muuttaminen tai huomioimatta jättäminen. Ennen syyskuun terroristi-iskuja Yhdysvallat käsitteli terrorismia laajana rikoksena yhdistettynä suppeaan sodan käsitteeseen. Terrorismi-iskut käsiteltiin ensisijaisesti oikeuslaitoksen ja tavallisten rikosoikeuksien kautta. Clintonin hallinnon alaisuudessa Yhdysvallat kieltäytyi poikkeuksellisista toimista, jolloin terrorismin ei annettu vaikuttaa normaaleihin menettelytapoihin tai Yhdysvaltain perustuslaillisiin arvoihin ja terrorismia käsiteltiin normaalin oikeuslaitoksen järjestelmän sisällä. Terrorismi on määritelty 11.9.2001 jälkeen kuitenkin joksikin sellaiseksi, mikä on tavallisen oikeusjärjestelmän tavoittamattomissa. Terrorismin rikoksena on katsottu olevan jotakin sellaista mihin normaaleja rikosoikeudellisia menettelytapoja ei voida soveltaa.<sup>54</sup> (ks. Harvard Law Review 2002) Terrorismin vastaiseen sotaan liittyvät toimenpiteiden erityisenä ongelmana on ollut se, että ne eivät ole liittyneet vain terrorismiin. Terrorismin määrittely pikemminkin sotatoimeksi tavallisen rikosoikeudellisten menettelytapojen sijaan, on aiheuttanut ongelmia myös toimenpiteiden oikeudelliselle tarkastelulle. Sotatilaan liittyviä

---

<sup>54</sup> Kuitenkin esimerkiksi terrorismilainsäädäntöä on laajennettu koskemaan myös rikosoikeudellisia menettelytapoja liittyen oikeusministeriön laajentuneisiin tutkimuskäytäntöihin ja koventamalla rangaistuksia terrorismiksi luokitetuille rikoksille. (ks. Harvard Law Review 2002)

toimenpiteitä, kun ei voida esimerkiksi suoraan soveltaa henkilöihin, jotka eivät täytä perinteisen sotilaan tunnusmerkkejä. Terrorismin määrittelyyn ja siihen liittyviin toimenpiteisiin ja vaikutuksiin olen paneutunut tarkemmin aineistoanalyysiä koskevassa luvussa.

Scheppelen (2004, 1002.) tulkinnan perusteella schmittiläinen suvereeni-teko eli lain pidättäminen päämäärän tähden on ollut nähtävissä Yhdysvalloissa eräänlaisena pyrkimyksenä kansalliseen turvallisuuteen. Ongelmana Yhdysvalloissa ei ole kuitenkaan ollut varsinainen tilanne syyskuun terroristi-iskujen jälkeen ja siihen vastaaminen, vaan toimeenpanovallan toimet iskujen jälkeen pidemmällä aikavälillä ajateltuna. Poikkeustilalogiikan jatkaminen terrorisminvastaisen taistelun ohella on ollut erityinen bushilainen doktriini. Bush korosti jo heti iskujen jälkeen terrorismin vastaisen taistelun olevan pidemmän aikavälin tavoite. ”*The war against terrorism is a broad-based effort that will take time.*” (<http://www.whitehouse.gov/response/militaryresponse.html> [Viitattu 21.2.2008]) Terrorismin vastainen sota on asetettu sekä pitkäaikaiseksi, että laaja-alaiseksi tavoitteeksi, johon ei sisälly ainoastaan sotilaallisia, vaan myös taloudellisia ja poliittisia toimenpiteitä.

Kaikki presidentin ja kansallisen hallinnon toimet syyskuun terroristi-iskujen jälkeisessä ilmapiirissä toteutettiin tilanteen vaatimuksiin vedoten hyvin nopeasti. Erityisesti kongressissa on nostettu esiin toisaalta päätösten nopea tarve, mutta toisaalta taas tarve säilyttää harkintakyky ja kontrollointivalmiudet kriisistä huolimatta. Toimenpiteet, kuten *Patriot Act*, alistettiin tiukalle julkiselle keskustelulle, mutta silti laaja-alainen 342 -sivua käsittävä laki hyväksyttiin kongressissa ainoastaan kuusi viikkoa iskujen jälkeen, jolloin lainsäädännöllinen valvonta jäi vähäiseksi. Lakiesitys sotilasvoimien käyttämisestä Afganistanissa taas hyväksyttiin kongressissa kolmen päivän sisällä iskuista, ainoastaan yhdellä eriävällä äänellä koko kansallisessa lainsäädännössä. Toimeenpanovallan käytännön toimien perustuslainmukaisuutta arvioidaan kuitenkin parhaillaan korkeimmassa oikeudessa. Tällä hetkellä alemmissa oikeusasteissa käydään keskustelua seuraavista Bushin politiikan keskeisistä teemoista, kuten sotilastuomioistuinten ehdoista, jotka on toteutettu ilman kongressin valvontaa, ulkomaista kansallisuutta edustavien henkilöiden oikeuksista koskien esimerkiksi oikeutta *habeas corpus*seen, sekä terrorismista epäiltyjen kiinnittämiseen ja vangitsemiseen liittyvistä käytännöistä. (ks. Kassop 2006.) Toimeenpanevan hallituksen toimia koskeva kontrollijärjestelmä toimii aina



pienellä viiveellä. Korkein oikeus on tehnyt kuitenkin edellä mainituista kysymyksistä linjavetoja jo *Hamdan vs. Rumsfeld* ja *Hamdi vs. Rumsfeld*<sup>55</sup> päätöksissä, joita käsitellään alla olevassa myöhemmin.

Perustuslain artiklan kaksi, momentin kolme mukaan presidentin tulee huolehtia siitä, että lait uskollisesti pannaan täytäntöön<sup>56</sup> (American Bar Association 2006, 19). Presidentin lakien hyväksymisprosessissa olennaista on allekirjoitustilanteeseen liittyvä lausuntojen antaminen.<sup>57</sup> Lausunnossa presidentti voi ilmaista mielipiteensä laista ja miten lakia aiotaan presidentin mielestä toteuttaa. Presidenttien allekirjoitusperinne ei ole uusi, mutta presidentti George W. Bushin aikakaudella ne ovat saavuttaneet uuden tason. Laajentumisen ohella, myös niiden erityisyys on kaventunut ja niiden sisältö koskee yhä enemmän toimeenpanovallan laajuutta. Birdsellin (2007, 335) mukaan presidentti George W. Bushin toiminta loukkaa erityisesti perinteistä neuvottelevaa suhdetta kongressin ja presidentin välillä. Christopher Kelly (American Bar Association 2006) on taas todennut, että presidentti voi käyttää lakia koskeviaan lausuntojaan vaikuttaakseen julkiseen mielipiteeseen, vastustaakseen vastakkaista mielipidettä, vähentääkseen lakiehdotuksen puolustusta ja jopa pyrkiä muokkaamaan lakeja oman agendansa mukaisiksi.

Perustuslaissa ei ole mitään mainintaa presidentin osuudesta lakia koskeviin lausuntoihin liittyen. Lausunnot ovat kuitenkin merkittäviä, koska niiden avulla on mahdollista esimerkiksi vältellä käytännön ongelmia, kuten monimutkaisten säädöksiä toteutumista tai kumoamista kokonaan. (ks. Birdsell 2007) Presidentin lakien allekirjoitusperinteeseen on kiinnitetty paljon huomiota sen jälkeen kun *American Bar Association* nosti ongelman esiin ja totesi päätöslauselmassaan, että allekirjoitusperinne on liikkunut suuntaan, jossa vaarannetaan laillisuusperiaate ja perustuslainmukainen vallanjakoperiaate, koska presidentti ei sovelle lakia kokonaisuudessaan tai tulkitsee lakia epäyhtenäisesti

---

<sup>55</sup> *Hamdi vs. Rumsfeld* (2004) päätöksessä korkein oikeus otti kantaa siihen, että presidentti voi vangita *unlawful combatant* statuksen saaneita henkilöitä, mutta Yhdysvallan kansalaisuuden omaavalta henkilöltä ei voida omata oikeutta *habeas corpus*-säädökseen. (<http://supct.law.cornell.edu/supct/html/03-6696.ZS.html> [Viitattu 20.2.2008]) *Hamdan vs. Rumsfeld* (2006) tapauksessa korkein oikeus taas totesi, että Guantanamossa olevat sotilaskomissiot ovat Geneven sopimuksen vastaisia ja rikkovat *Uniform code of Military Justice* säädöstä. (<http://supct.law.cornell.edu/supct/html/05-184.ZS.html> [Viitattu 20.2.2008])

<sup>56</sup> Artiklan kaksi, momentin kolme historialliset juuret ovat Englannin, vuodelta 1688 olevasta lainsäädännöstä, jossa todetaan, että lakien hyväksyminen ja voimasta saattaminen tulee tehdä yhteistyössä parlamentin kanssa. (American Bar Association 2006, 19.)

<sup>57</sup> *Signing statements*

kongressin kanssa. (Birdsell 2007, 336.) Asialla on katsottu olevan erityistä merkitystä, koska perustuslain mukaan lainsäädäntövalta kuuluu yksinomaan kongressille.

Yhdysvaltain presidenteistä James Monroe käytti ensimmäisenä oikeuttaan ilmaista mielipiteensä lakialoitteen hyväksymisen yhteydessä annettavalla lausunnolla (American Bar Association 2006, 7). Presidentti Ronald Reaganin kaudella lakien hyväksymiseen liittyvät lausunnot yleistyivät sekä määrällisesti, että laadullisesti. Ensimmäistä kertaa lausunnot nähtiin strategiseksi välineeksi vaikuttaa siihen miten toimeenpanovalta tulkitsee lainsäädäntöä. Presidentti George Bushin kaudella lausuntojen määrä kasvoi, ja niiden sisältö koski erityisesti ulkopoliittikkaa. (American Bar Association 2005, 10–11.) George W. Bush on ilmaissut perustuslakiin liittyviä haasteita noin 500 kertaa ensimmäisen kautensa aikana, joista muun muassa 82 koski presidentin teoriaa toimeenpanovallan eheyttämisestä, 77 presidentin vallasta koskien erityisesti ulkopoliittikkaa, 48 koskien presidentin valtaa evätä tietoja kongressilta, jotka koskevat kansallista turvallisuutta ja 37 koskien presidentin valtaa armeijan ylipäällikkönä. (ibid. 15–16.)

Yksi merkittävimmistä lausuntoon liittyvistä tekijöistä on informaation jakaminen. Presidentin auktoriteettiin liittyvä kysymys siitä, että presidentillä on oikeus kieltäytyä jakamasta informaatiota kongressille tai kongressin suosituksesta, kun tämänkaltainen toiminta voi vaikuttaa ulkomaisiin suhteisiin, kansalliseen turvallisuuteen, toimeenpanovallan harkintavallan prosesseihin tai toimeenpanovallan perustuslain mukaisten velvoitteiden täyttämiseen. Presidentti Bush on ollut jatkuvasti järkkymätön mielipiteessään, että kongressille ei tule jakaa informaatiota, vaikka asiasta on olemassa korkeimman oikeuden ennakkopäätös.<sup>58</sup> (Birdsell 2007, 345; American Bar Association 2005, 15–16.) Presidentin kieltäytyminen jakamasta informaatiota kongressille vähentää erityisesti kongressin kykyä toimia tehtävässään toimeenpanovallan kontrolloijana ja toisaalta todellista keskustelua kongressin ja toimeenpanovallan välillä ei pääse muodostumaan.

Allekirjoituksiin liittyvien lausuntojen lukumäärä ei ole ensisijaisesti merkittävä tekijä, vaan niiden sisältö. George W. Bushin lausunnoille yhteistä on ollut se, että ne ovat olleet yksipuolisia määritelmiä lainsäädännön avaintermeistä. (Birdsell 2007, 342–343.) Presidentin lausuntoihin liittyviä käsitteitä ovat olleet erityisesti eheä toimeenpanovalta,

---

<sup>58</sup> Presidentin alainen toimihenkilö voidaan vaatia kongressin pyynnöstä raportoimaan kongressille. (Birdsell 2007)

toimeenpanovallan harkinnanvaraiset prosessit, armeijan ylipäällikön rooli ja presidentin perustuslaillinen auktoriteetti. (ibid. 348.) Presidentin epäselviin lausuntoihin liittyy vaatimus myös siitä, että kansalaisten tulisi olla perillä siitä, mitä lainsäädäntö käsittelee, mitkä lait pannaan täytäntöön ja millä tavalla lait toteutetaan. Erityinen ongelma koskien presidentti Bushin lausuntoja on ollut presidentin pyrkimys toimeenpanovallan auktoriteetin kasvattamiseksi. (Birdsell 2007, 354.) Presidentin lakien tulkinta vaikuttaa samalla siihen, miten koko presidentin virkakoneisto lakia tulkitsee, joten tulkinnalla on samanaikaisesti sekä laaja-alaisia, että myös pitkäaikaisia vaikutuksia. Lausunnot ovat ongelmallisia, koska kongressin aikaansaamien säännösten oletetaan olevan oikeusministeriön määritelmän mukaan perustuslain mukaisia. (Dean 2006a.) Presidentin omavaltainen lakien tulkinta vaikeuttaa lakien perustuslainmukaisuuden tulkintaa, jos itse laki ja toisaalta taas sen toteuttaminen tai käytäntö on kaksi aivan eri asiaa.

Presidentit ovat jo pitkään käyttäneet lisäyksiä, kun kyseessä on ollut kongressin hyväksymä lakiehdotus, jonka sisältö ei miellytä presidenttiä kokonaisuudessaan, mutta johon presidentti ei halua kuitenkaan käyttää veto-oikeuttaan. Presidentti Bush on käyttänyt lakien allekirjoittamislausemia, kuten yhden kohdan veto-oikeuttaan.<sup>59</sup> Vuonna 1996 kongressi hyväksyi *the Line-Item Veto Act*<sup>60</sup> esityksen, jonka mukaan presidentti voi olla hyväksymättä vain tiettyjä osia laista. Presidentti Clinton käytti mahdollisuutta hyväkseen noin 11 kertaa. Vuonna 1998 korkein oikeus kuitenkin päätti 6-3 tuloksella edellä mainitun olevan perustuslain vastaista. Korkein oikeus totesi *the Line-Item Veto Act* -käytännöstä, että ainoastaan yhtä kohtaa koskeva veto oikeuttaa presidentin kumoamaan lain, omien poliittisten perusteidensa takia, ottamatta huomioon perustuslain artiklassa yksi mainittuja menettelytapoja. (Cummings & Wise 2005, 433.) Lisäksi kongressilla ei ole oikeutta antaa presidentin kumota vain tiettyjä ehtoja. Oikeus on todennut, että kun lakiehdotus hyväksytään kongressissa, hallituksen on noudatettava lakiehdotusta huolimatta eriävästä mielipiteestä, koska kyse on erityisesti Yhdysvaltain politiikasta (Halstead 2006, 12). Perustuslainmukaisen lainsäätäjän tehtävänä on siten pyrkiä muodostamaan lakeja, joissa on mahdollisuuksien mukaan mahdollisimman vähän tulkinnanvaraisuutta, koskien erityisesti kiistanalaisimpia kysymyksiä.

<sup>59</sup> *Line item veto* = presidentti voi vedota hyväksymästä vain yhtä kohtaa, eikä kaataa koko lakiesitystä

<sup>60</sup> *The Line-Item Veto Act* mahdollistaa presidentin oikeuden hyväksyä tai hylätä tiettyjä lain osia. Kuitenkin perustuslain mukaan tämän mahdollistaminen vaatisi korkeimman oikeuden mukaan perustuslakiin lisäyksen.

Kongressin perustuslain mukaisiin velvollisuuksiin kuuluu toimeenpanovallan valvonta, myös tilanteissa, joissa kongressin enemmistö ja presidentti edustavat samaa puoluetta. Viimeisen kuuden vuoden aikana kongressin kyky valvoa toimeenpanovaltaa politiikan eri osa-alueilla on kuitenkin vähentynyt erityisesti ulkopoliittikan ja kansallisen turvallisuuden osalta. Kongressin valiokuntakuulemisten määrä lähti laskuun Bill Clintonin kaudella, jolloin republikaaneilla oli enemmistö kongressissa, laskusuhdanne on kuitenkin jatkunut jo useamman vuoden, aina 1980-luvulta lähtien. Lopullisesti valiokuntien kuulemisten määrässä on tapahtunut käänne vasta George W. Bushin presidenttikauden aikana. (Ornstein & Mann 2006) Yhdysvalloissa on tapahtunut useita isoja muutoksia syyskuun terroristi-iskujen jälkeen. Kongressi ei ole kuitenkaan pystynyt kokonaan täyttämään tehtäviään ja huolehtimaan siitä, miten lait ovat toimeenpantu ja tärkeimpänä, miten toimeenpanovalta on pysynyt sen perustuslain mukaisten velvoitteiden rajoissa.<sup>61</sup> Kongressin valvonnan puute ei voi Ornsteinin & Mannin (2006) esityksen mukaan olla pelkästään haluttomuutta haastaa presidentin politiikkaa sota-aikana, koska aikaisemmin muun muassa Korean sodan aikana senaattori Lyndon B Johnsonin johtama erityisvaliokunta kritisoi voimakkaasti presidentti Trumanin johtamaa hallitusta. Kongressin tulisi haastaa presidentti niillä alueilla, joilla se katsoo presidentin loukkaavan perustuslakia, jota presidentin oletetaan puolustavan. Kongressin roolista syyskuun terroristi-iskujen jälkeen on keskusteltu enemmän luvussa viisi.

Kongressin toiminnan heikkouden suurimpana syynä on pidetty kansallisen instituution yhtenäisyyden puutetta. Vuonna 2005 Tom DeLay, edustajainhuoneen enemmistöjohtaja jopa totesi, että tilanteessa jossa presidentti ja kongressi edustavat samaa puoluetta erinäiselle valvonnalle ja kuulemisille ei ole käytännössä tarvetta. (Ornstein & Mann, 2006.) Kongressin asettuessa presidentin taakse, korkeimmalla oikeudella on erityinen vastuu kontrolloida lakien perustuslainmukaisuutta. Korkein oikeus toimii kuitenkin aina jälkikäteen, joten mahdolliset presidentin toimivallan rajoitukset korkeimman oikeuden tulkinnassa tulevat esiin vasta pidemmällä aikavälillä.

---

<sup>61</sup> Edustajainhuoneen kuulemisten määrä on pudonnut vuoden 1983 lukemasta 782 vuoden 997 lukuun 287, samana aikakautena senaatin vastaavat lukemat ovat 429 ja 175

## 5 POIKKEUSTILA KONGRESSIN DEBATTIEN KAUTTA TULKITTUNA

### 5.1 Parlamenttiretoriikasta yleisesti

Parlamentti mielletään usein keskustelupaikaksi, jossa harjoitetaan julkista puhetta. Parlamentissa esitetään argumentteja ja perusteluja, pyritään suostuttelemaan ja toisaalta vakuuttamaan. Llanquen (2007) määritelmän mukaan parlamentti on erityisesti moderni ratkaisu, joka toimii institutionaalisina raameina rationaalisille neuvotteluille. Parlamentaariseen poliittiseen tyyliin on viitattu *government by speaking* tai *government by discussion* tyyppisillä käsitteillä. Parlamentaarisessa poliittisessa kulttuurissa kyse on argumenttien ja näkökulmien esittämisestä, siinä mielessä, että vastakkaista puolta ei uhrata ”yleisen edun” nimissä. Parlamentarismiin on vaikuttanut jo antiikin ajoilta tunnettu ehdotusten puolesta ja vastaan puhuminen. (Palonen 2007, 1.) Hamiltonin (1927) esityksen perusteella parlamenttikäsite pitää sisällään kolme eri osa-aluetta: parlamentaarisen logiikan, parlamentaarisen politiikan ja parlamentaarisen retoriikan. Parlamentaarisen retoriikan osa-alueita ovat erityisesti puheen suunnittelu, puhumista koskevat säännöt, monenlaiset retoriset käytännöt ja kommentit, sekä asian esittäminen oikealla tavalla. Parlamentaariseen politiikkaan liittyi Hamiltonille (1927, xii) myös puheen tyyliä koskevia tekijöitä kuten harkitsevaisuuden tyyli, jossa kyse oli ennen kaikkea asian esittämisestä oikealla tavalla.

Parlamenttipuheen tarkoituksena on vakuuttaa ja suostutella kuulijoita. Hamiltonin (1927, 3) määritelmän mukaan puhujan tärkein tehtävä on harkita puheen vakuuttavuuden eri osa-alueet: “*consider, before you go to the discussion, what ought to be proved and how it will probably be evaded.*” Puheen erilaiset argumentit ovat asian parhaiden puolien esittämistä ”oikeassa valossa”. Vakuuttavuuden lisäksi parlamenttiretoriikassa olennaista on hyvä puheen tapa ja sisältö. Puheen tyyli ja menettelytavat olivat tärkeä osa puhujan menestystä julkisissa keskusteluissa. Tyylin ja puhujan lisäksi erityisen merkittävä osuus on kuulijoilla ja olosuhteilla, kuten ajalla ja paikalla. (ks. Hamilton 1927)

Vaikka retoriikkaa ja puhetaitoa pidetään usein synonyymeinä, niillä on eri merkityksensä myös parlamenttipuheissa. Hamiltonin (Palonen 2007, 6) erottelun mukaan puhetaito on puheen muodollinen ominaisuus, retoriikka viittaa taas ensisijaisesti vakuuttavan toiminnan muotoihin. Retoriikassa kyse on erilaisten vastakkainasetteluista, kuten ylistyksen tai vähätteleminen, vakuuttamisen tai kieltäytymisen, hyökkäyksen tai puolustuksen ja näiden välisistä suhteista. Retoriikka on erityisesti valtaa tai taitavuutta ottaa huomioon jokaisen asian osalta sisältö, jonka tarkoituksena on ensisijaisesti vakuuttaa. (Hamilton 1927, 70, 62.) Moderni puhetaito eroaa Curzonin (1913, 2) tulkinnan mukaan aikaisemmasta käsityksestä retoriikasta ja puhetaidosta<sup>62</sup> siinä mielessä, että modernin puhetaidon edustajat vain harvoin saavuttavat tietynlaisen yliveraisen arvokkuuden ja toiseksi puhetaito klassisessa merkityksessä, kuten taiteena, on käytännössä lakannut olemasta. Puhetaidolla Curzon (1913) viittaa puheen vallan merkitykseen, koska tilanteissa, joissa klassista puhetaitoa ei enää tunnusteta tai harjoiteta taiteena, julkiset puhujat ovat silti vielä pystyviä ja puheiden merkittävyys ei ole tyylin muuttumisesta huolimatta vähentynyt, vaan pikemminkin lisääntynyt.

Retoriikka on säilynyt osana parlamentaarista kulttuuria, toisin kuin parlamentaarisen puhetaidon laji, joka on 1920- ja 1930-luvulta lähtien vähitellen hävinnyt. (Palonen 2007, 1.) Curzonin (1913, 8) mukaan parlamentaarinen puhetaito ei kuitenkaan ainakaan 1900-luvun alussa ollut hävinnyt kokonaan näennäisestä vähentymisestä huolimatta, vaan muuttanut ensisijaisesti muotoaan. Nykyään voidaan katsoa puhetta koskevan kulttuurin olevan jopa monimuotoisempaa kuin ennen, koska puhujat edustavat muutakin kuin samankaltaisen koulutuksen saaneita aristokraatteja. Toisaalta parlamenttipuheet ovat menettäneet osan klassisista merkityksistään ja taustastaan. Erityisesti puheiden tyyli ja sisältö ovat muuttuneet.

Hamiltonin (1927, 63, 24) esityksen perusteella, parlamenttipuheissa kiinnostuksen kohteena on tulevaisuus, toisin kuin esimerkiksi oikeudellisissa puheissa, joissa ollaan ensisijaisesti kiinnostuneita menneestä. Parlamenttipuheissa merkittävä osuus on myös tämän hetkiselä kontekstilla. ”*Upon every law, read contemporary history and a pamphlet of the time.*” Parlamenttaarisessa keskustelussa, instituution rakenteesta johtuen, kyse on aina samanaikaisesti, sekä oikeudellisesta, että poliittisesta puheesta. Parlamenttipuheet

---

<sup>62</sup> Oratory

liikkuvat *pro et contra* -tyyppisessä tyyliässä, kun taas esimerkiksi tuomioistuinten harjoittama puhe on ennen kaikkea yksiselitteistä. (Palonen 2007, 4.) Puolesta ja vastaan puhumisen periaatteen lisäksi parlamenttipuheisiin on omaksuttu klassisesta perinteestä myös *in utramque partem* -periaate, josta Hamiltonin mukaan esimerkkinä on se, että jokaisen periaatteen ja toimenpiteen ilmaisussa tulee olla sekä arvokkuutta, että epäkohtia. (Hamilton 1927, 60.) Parlamentissa puhe ei ole yksiselitteisesti ainoastaan oman kannan esittämistä, vaan myös vastustuksen huomioimista ja sen minimoimista.

Parlamentti julkisena puheenpitopaikkana on kuitenkin muuttunut erityisesti siinä mielessä, että puhe on enemmän spontaania, se ei ole niin pitkäkestoista ja sitä voidaan rajoittaa parlamentaaristen menettelytapojen sisällä. Parlamentaarinen puhetapa on muuttunut yhdessä parlamentaaristen menettelytapojen kanssa. Moderni parlamentti eroaa myös aikaisemmista puheenpitopaikoista siten, että nykyään puhe nojaa ennen kaikkea tässä ja nyt tehtäviin päätöksiin. Parlamenttipuheet olivat vielä 1700-luvulla suunniteltuja, mutta hallitusvallan parlamentarisointi 1800-luvulla muutti tilannetta. (ks. Palonen 2007) Toimintatapojen muutoksen ohella puolueiden valta on kasvanut, jonka takia yksittäisten edustajien toimintatila on vähentynyt. Moderneissa parlamenttipuheissa asian sisältöön kiinnitetään huomiota enemmän kuin ennen. Vielä 1900-luvun alussa Curzon (1913, 6) lainasi Lordi Morleyta todetessaan, että kolme asiaa on erityisen tärkeää puheessa: kuka puhuu, miten asia esitetään ja mitä asia koskee, viimeinen kohta oli edellä mainituista kaikkein merkityksettömin. 2000-luvun parlamenttikeskusteluiden osalta voitaneen kuitenkin todeta, että tyyli ja asian esitys ovat kärsineet sisällön kustannuksella.

Nykyaikaisen parlamentarismiretoriikan ongelmana voidaan pitää debattien puutetta koskien erityisesti kaikkia parlamentarismiin kuuluvia prosesseja, esimerkkinä muun muassa esittelyt ja agendan muodostaminen. (Palonen 2007, 12.) Parlamentarismissa myös pelkällä parlamenttipuheella on vähän tilaa nykyään, johtuen lukuisista lakiesityksistä, parlamenttikalentereista ja parlamenttiedustajien monista velvollisuuksista parlamentin ulkopuolella. Vaikka parlamenttipuheiden tyyli on muuttunut, ei voida silti puhua parlamentaarisen puhetaidon merkityksen katoamisesta sellaisenaan. ”*The gift of speech in political leaders has become a greater necessity – it is a really a condition of existence*” (Curzon 1913, 21). Parlamenttipuheiden muodonmuutoksista huolimatta, parlamentaarinen päätöksenteko perustuu yhä keskustelujen pohjalta tehtyihin päätöksiin. Parlamentin menettelytapojen muutosten takia, parlamentaarikkojen puhekyvyn voidaan katsoa olevan

erityisen merkittävä siinä mielessä, koska puheen pitämiseen liittyvät tilanteet ovat vähentyneet, on erityisen tärkeää saada asiansa esille ja kuulluksi.

## 5.2 Kongressiretoriikka

Aineistona tässä työssä ovat Yhdysvaltain kongressissa pidetyt puheet. Olen esitellyt ensimmäisessä luvussa jo tarkemmin aineiston valintaa, sekä muita siihen liittyviä teemoja. Lyhyenä huomautuksena vielä, että lainausten sisällä olevat painotukset ja lyhennykset ovat olleet tekstissä valmiiksi, jos en ole asiasta erikseen maininnut. Alla olevassa on tarkoituksena lyhyesti käsitellä kongressiretoriikkaa ennen varsinaista aineiston tulkintaa. Yhdysvalloissa parlamentaariseen puheeseen ja käytäntöihin on erityisesti vaikuttanut *Jefferson's Manual of Parliamentary Practis*, joka perustui englantilaisen parlamentin käytäntöihin ja päätöksiin (Wheater 1974, 9). Presidentiaalisessa järjestelmässä puheilla ei ole parlamentaarisen järjestelmän kannalta katsottuna samanlaista roolia ja painotusta, mutta tiettyjä yhtäläisyyksiä on havaittavissa.

Kongressissa pidetyt parlamentaariset puheet ovat luonteeltaan joko *deliberoiva*, *epideiktinen* tai *forensinen* puhe. Aristoteleen mukaan puheen lajin valinta on erityisesti riippuvainen yleisöstä; siksi oikeus vaatii lainopillisen puheen ja lainsäädännöllinen taho harkitun puheen. *Deliberoivan* ja *forensisen* puheen olennainen ero on siinä, että jälkimmäinen edellyttää tuomaria tai erotuomaria, edellinen taas toteutuu jäsenten omassa keskuudessa ja viittaa mahdollisuuteen päättää asiasta enemmistön voimin. Parlamentissa ei kuitenkaan riitä pelkkä Aristoteleen, erityisesti kansankokouksissa käytetty *deliberoiva* puhetapa, koska parlamenteilla on rajoitettu jäsenistö ja ennalta määritellyt toimintatavat. Oikeusopillisia puheita esitetään usein parlamentaarisisissa kuulemisissa, kuten Yhdysvaltojen parlamentin julkisissa kuulemisissa. Parlamentissa käydyt debatit taas usein ovat harkitsevaa ja neuvottelevaa puheen tyyppiä, joilla pyritään arvioimaan mahdollisten toimenpiteiden suuntaa.<sup>63</sup> (Llanque 2007.) Parlamentin puheet voivat olla edellä mainitun lisäksi, puheiden yhteenvetoja, puolustuspuheita, varoittelevia tai jonkin päämäärän saavuttamiseksi laadittuja puheita (Hamilton 1927, 66).

---

<sup>63</sup> Kongressissa, joka on ennen kaikkea lakisäätävä elin, poliittisten puheiden ohella kyse on myös oikeudellisesta puheesta siinä mielessä, että keskustelu koskee esillä olevia lakialoitteita ja niihin liittyviä oikeudellisia ehtoja ja lainmukaisuutta.



Kongressin puheiden yleisöä ei ole aina yksinkertaista määritellä. Yleisöön voidaan laskea sekä toiset edustajat, että kongressin ulkopuoliset tahot. Kongressi puheenpitopaikkana on julkinen ja kongressin retoriikkaa esiintyy myös julkisessa keskustelussa ja mediassa. Kongressissa puheiden pitäjät eivät ole välttämättä yksinomaan edustajia, vaan käsiteltävän asian suhteen voidaan kuunnella myös eri alueiden asiantuntijoita ja puheissa viitataan usein parlamentin ulkopuolisiin tekijöihin tai tahoihin. Kongressikeskusteluihin sisällytetään myös muita lähteitä kuin ainoastaan edustajien puheita, kuten esimerkiksi lehtijuttuja, komiteoiden lausumia tai julkisia kannanottoja. Kongressissa pidettävissä puheissa käytetään usein hyvin samankaltaista retoriikkaa, puolueiden väliset retoriset ovat usein selkeästi havaittavissa. Puheenvuoroissa tuodaan esiin selkeästi se vastustetaanko tai kannatetaanko lakiesitystä. Puheissa käytetään usein myös vertauskuvia ja tunteisiin vetoavia erilaisia esimerkkejä. Presidentti Bushia on verrattu esimerkiksi demokraattiedustaja Jerrold Nadlerin puheenvuorossa Monte Christon kreiviin (Patriot Act 2001a, H6765). Varsinkin edustajainhuoneessa pidetyissä puheissa viitataan usein myös amerikkalaisiin merkittäviin vaikuttajiin, kuten Alexander Hamiltoniin. Yhdysvaltain historia on nähtävissä erityisen merkittävässä roolissa kongressin puheiden sisältöä ajatellen.

Senaatissa on periaatteessa rajoittamaton puheoikeus, mutta edustajainhuoneessa käydyissä keskusteluissa puheen kesto rajoitetaan. Kongressissa on paljon konflikteja, mutta debattien osalta ei voi olla huomioimatta taustalla olevaa pyrkimystä yhteistyöhön lainsäädännössä, varsinkin senaatissa äänestetään usein varsin yhtenäisen linjan mukaisesti. Lisäksi senaatissa puolueen väliset erot eivät ole yhtä kärjistettyjä, kuin edustajainhuoneessa. (mm. Wheeler 1974) Senaatin julkinen puhepolitiikka on lisäksi suunniteltu sallimaan enemmän tilaa ajankohtaiselle debatille, toisin kuin edustajainhuoneen vastaava. Senaatti, pienempänä instituutiona, on nauttinut enemmän vapautta suhteessa puheeseen. Esimerkiksi loppupuheelle ”*closing debate*” ei ollut minkäänlaisia rajoituksia ennen vuotta 1917, jolloin viivästyttäminen koettiin erityisen hankalaksi ja presidentti Wilson totesikin että ”*a little group of wilful men, representing no opinion but their own, have rendered the great government of the United States helpless and contemptible.*” (Wheeler 1974, 14.) Edustajainhuoneen edustajien määrän takia puhe ei voi olla yhtä kiireetöntä, ja sen takia edustajainhuoneen puhe on tarkemmin rajattua.

Vapaus rajoittamattomaan keskusteluun lainsäädännössä, edustamassa kansaa on merkittävä osa poliittisen vapauden kulttuuria. Yhdysvaltojen perustuslain laatijat mukailivat Britannian *House of Commonsin* periaatetta rajoittamattomasta puheoikeudesta<sup>64</sup> toteamalla uudessa kansallisessa lainsäädännössä, että ”...*for any speech or debate in either house, they shall not be questioned in any other place.*” (Wheater 1974, 8.) Kongressin puhetta leimaa nykyisellään kysymys siitä käydäänkö avointa keskustelua suljetussa instituutiossa vai suljettua keskustelua avoimessa instituutiossa. Edellä mainittu liittyy läheisesti kysymykseen siitä, onko suhde poliittisen neuvottelevan ja yhteisön väittelyn välillä relevanttia, vai tehdäänkö päätökset mahdollisesti jo kokonaan ennen julkista keskustelua. (Llanque 2007.) Yhdysvaltain parlamentarismi on siinä mielessä hyvin avointa, että sitä seurataan tarkasti mediassa ja julkisessa keskustelussa, vaikka suurin osa päätöksistä tehdään jo valiokuntien tasolla, ennen kongressin varsinaista keskustelua.

Lakiehdotukset tulevat komiteoiden kautta käsittelyyn *Rules Committeeen* kautta, joka määrittelee ajankohdan ja kokonaisajan debatille. Jo etukäteen hankaliksi koetulle lakiesitykselle voidaan etukäteen sopia ajan rajoittamisen lisäksi siitä, että lisä- tai muutosehdotuksia lakiin ei esitetä. (ks. Wheeler 1974) Yhdysvaltalaiselle kongressille on ominaista, että lakia muotoillaan jo etukäteen kongressin valiokunnissa ja keskusteluissa, jotta varsinaisessa keskustelussa olisi jo jonkinlainen käsitys siitä miten laki etenee. Vaikka konflikteja on paljon, keskusteluista on huomattavissa tietynlainen yhteinen pyrkimys toimivaan lainsäädäntöön ja senaatissa varsinkin pyritään yksimielisyyden saavuttamiseen. Puheissa vedotaan usein Yhdysvaltojen etuun yksimielisyyden saavuttamiseksi.

Usein käytettyjä sanoja, jotka toistuvat erilaisten teemojen yhteydessä puheissa ovat muun muassa *nation, constitution, rights, values, forefathers or founding fathers, separation of powers* ja *extraordinary measures*. Edellä viittaavat käsitteet ovat tiettyjä kiinnekohtia poikkeustilan analyysissä. Yksittäisten edustajien puheisiin vaikuttaa vahvasti myös puolueen yleinen kanta asiaan, ja monista kongressissa syyskuun terroristi-iskujen jälkeisistä merkittävistä kysymyksistä on muodostunut puoluekysymyksiä. Kongressikeskusteluiden yleisenä auktoriteettina ovat puheenjohtaja ja puheita pitävät

---

<sup>64</sup> Debattia voi esittää minkä tahansa asian puolesta tai vastaan

edustajat. Keskustelujen tyyli on asiallinen ja asiantunteva, vaikka usein keskustelu keskittyy esimerkiksi lakialoitteiden yksityiskohtiin enemmän kuin yleiseen kokonaiskuviin asioista. Leimallista keskusteluille ovat monet erilaiset näkökulmat ja ainakin näennäinen tasa-arvoinen puheenvuorojen käyttöoikeus.

Todellinen keskustelu kongressin ja toimeenpanovallan välillä ei toteudu sellaisenaan kongressissa, vaikka kongressin toimeenpanovallan kontrolliin kuuluu olennaisesti kongressin tutkimukset ja valvonta erityisesti keskustelujen ja kuulemisten muodossa.<sup>65</sup> Kongressin toimeenpanovallan kontrollia vähentävät valkoisen talon ja presidentin henkilökuntaa koskevien kuulemisten erityiset rajoitukset. Presidentti on aina ensisijaisesti vastuussa kansalle, eikä heidän edustajilleen kongressissa. Kongressilla ei siten ole oikeutta kaataa presidenttiä. Toimeenpanovallan kaikki osa-alueet ovat Wheaterin (1974, 11–12) argumentin perusteella haastettavissa, mutta vastapuolen puuttuessa todellista debattia ei koskaan synny, vaan kyse on vain lähinnä pelkistä puheista. Edellä mainittua ei kuitenkaan voida hyväksyä täysin sellaisenaan, koska vertailukohteena oleva ideaalitalanne olisi ikään kuin kohtuuton. Kongressin debatteja häiritsee myös eri lobbausryhmien kaupankäynti ja kompromissien etsintä komiteoiden tasolla. Kongressissa käydyn keskustelun vaikutuksesta todelliseen päätöksentekoon on eriäviä mielipiteitä.

Vielä 1900-luvun alussa amerikkalaiselle lainsäädännölle oli tyypillistä, että lakien hyväksymiseksi oli etsittävä kannatusta laajalti yli puoluerajojen, koska puoluekuri oli olematonta ja kysymyksistä ei muodostunut ensisijaisesti puoluekysymyksiä. (ks. Wheeler 1974) Tilanne on kuitenkin muuttunut siltä osin, että, kongressin ja presidentin väliset suhteet kokivat merkittävän muutoksen 1970-luvun puolivälissä, jonka seurauksena kongressi alkoi todella haastaa presidentin toimivaltaa poliittisessa päätöksenteossa. (vrt. Prins & Shull 2006)

---

<sup>65</sup> *Committee Hearings ja Congress investigations*

## 5.3. Poikkeustila kongressikeskusteluissa

### 5.3.1 Kongressi ja poikkeustila

Kongressin keskusteluissa ei ole viitattu suoranaisesti käsitteeseen poikkeustila (*state of exception / state of emergency*) kertaakaan. Edes monia viittauksia Yhdysvalloissa yleisemmin käytettyyn termiin, *national emergency* poikkeustilan ominaisuudessa ei aineistosta löytynyt, mutta eräällä tavalla poikkeustila keskusteluissa on kuitenkin rakentunut.<sup>66</sup> Kongressin keskusteluista on ollut löydettävissä poikkeustilaa vastaavia kiistoja ja tilanteen arviointeja. Ajankohtaisesta debatista, jota olen tulkinnut aiheesta aiemmin käytyjen keskustelujen valossa, on ollut löydettävissä uudenlaisia tulkintoja keskustelujen poliittisen merkityksen kannalta ajateltuna.

Schmittin poikkeustilakäsitteen kontekstista on huomattava esimerkiksi se, että Euroopassa 1900-luvulla vallitsi kriisien aikakausi. Vaikka samantapaisesta kriisien aikakaudesta ei voida Yhdysvaltojen poikkeustilan kontekstissa puhua, on Yhdysvalloissa edelleen 2000-luvulla huomattavissa sekä kansainvälisesti, että kansallisesti katsottuna monia erilaisia epävarmuustekijöitä, jotka kuitenkin ovat täydellisen erilaisia kuin 1900-luvun alun vastaavat. Saksassa 1900-luvun alussa oli lähinnä jatkuva sisäinen vallankumouksen uhka, toisin kuin Yhdysvalloissa, jossa uhka tulee ensisijaisesti yhteiskunnan ulkopuolelta. Yhdysvalloissa kongressilla on ollut syyskuun terroristi-iskujen jälkeen normaalit edellytykset toimia toisin kuin Saksassa, jossa parlamentin rooli muuttui radikaalisti 1930-luvulle tultaessa. Yhdysvalloissa vallanjakoperiaate tukee myös paremmin kongressin roolia todellisena päätöksentekijänä. Toisaalta jos yhdellä puolueella on hallussaan sekä presidentin virka, että kongressin molemmat kamarit, toimeenpanovallan rooli saattaa kasvaa, kuten demokraattien mukaan on tapahtunut presidentti Bushin virka-aikana.

Poikkeustilakeskustelu Yhdysvalloissa ei ole kokonaan uusi teema. Vuonna 1976 hyväksyttiin lopullisesti lakiesitys<sup>67</sup> koskien kansallista hätätilaa. Lakiesityksessä on kaiken kaikkiaan viisi osaa. Lain sisällössä huomioitavia seikkoja ovat muun muassa hätätilan keston rajoittaminen vuoteen, ilman kongressin tai presidentin erillistä ilmoitusta

---

<sup>66</sup> Poikkeustila schmittiläisessä merkityksessä ei välttämättä ole todellinen käsite vaan aina olemassa oleva mahdollisuus, joka piirtää näkyviin voimassa olevan järjestyksen rajat. Tarkoituksena olikin tulkita aineistoa Schmittin termejä valikoivasti hyväksi käyttäen, koska niitä ei voida suoraan sellaisenaan soveltaa.

<sup>67</sup> National Emergencies Act 1976

hätätilan pidentämisestä tai aiemmasta kumoamisesta. Laissa määritellään myös presidentin toimenpiteitä koskevia vastuuvollisuuksia ja raportointivaatimuksia. Ehdossa käsitellään muun muassa myös toimivallan ja muiden ehtojen auktorisointia koskevia sääntöjä. *National Emergencies Actiin* tehtiin lisäys vuonna 1985, jonka perusteella *joint resolution*<sup>68</sup> säädöksellä kongressi voi kumota kokonaan kansallisen hätätilan julistuksen. (Relyea 2005, 3.) Hätätilan julistuksen yhteydessä presidentin on osoitettava, minkälaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty tilanteen ratkaisemiseksi. Relyea (2005, 3) on raportissaan eritellyt ainakin 160 lakeja koskevaa ehtoa, jotka voidaan aktivoida hätätilan julistamisella. Arviot presidentin toimenpiteiden laajuudesta kuitenkin vaihtelevat. Jo aikaisemmin esittämäni Grossin tulkinnan mukaan nimittäin erilaisia hätätilassa aktivoitavia oikeuksia on yli 400. (ks. Gross 2003) Vuoteen 2005 mennessä kansallinen hätätila on julistettu noin 30 kertaa *National Emergencies Actin* mukaisesti, joista noin 12 on jälkeinpäin kumottu. (ks. Relyea 2005)

Erityisiä teemoja, jotka toistuivat kongressin keskusteluissa koskien poikkeustilan mahdollista rakentumista, olivat toimeenpanovallan kasvu, presidentin valtaoikeudet, kongressin roolin kaventuminen, vaatimukset päätöksenteon nopeudesta, vallanjakoperiaatteiden unohtaminen ja kysymykset lakiesitysten perustuslain vastaavuudesta. Edellä mainittuja, mutta varsinkin viimeistä kohtaa leimaavat puolueiden väliset merkittävät mielipide-erot. Syyskuun terroristi-iskujen jälkeinen aika on näkynyt kongressissa erityisesti uusien toimenpiteiden vaatimuksena. ”*Clearly, the catastrophic events of September 11 have catapulted us into a different era, and everything is forever changed. The terrorist attacks of September 11 make it an urgent priority to act as soon as possible.*” (Uniting and Strengthening America Act 2001, S10597.) Erityisesti tilanteen käsittäminen joksikin täysin uudeksi tilanteeksi, on ollut uusien toimenpiteiden puolustajien perustelu toimeenpanovallan valtuuksien kasvattamiseksi. Tilanteen määrittelyyn liittyviä teemoja esittelen myöhemmin tässä luvussa.

Terroristi-iskujen jälkeinen aika on koettu poikkeukselliseksi, koska eräässä mielessä Yhdysvalloissa erityisesti laillisuusperiaate ja kansalaisyhteiskunnat ovat asetettu vastakkain terrorismin vastaisen taistelun kanssa. Vaikka oikeudellista järjestelmää ei ole saatettu voimasta, eikä kumottu, on ollut huomattavissa oikeudellisten periaatteiden mukauttamista

---

<sup>68</sup> *Joint Resolution* ei eroa käytännön osalta tavallisesta laista. *Joint resolution*’a käytetään usein perustuslain lisäyksissä tai teknisten muodollisuuksien osalta. (Cummings & Wise 2005)

poliittisten päätösten tai tarkoituksien takia. Toimenpiteiden tarpeellisuutta, varsinkin heti iskujen jälkeen, korostivat kuitenkin yleisesti molempien puolueiden edustajat. Demokraattiedustaja Mike Thompson nosti esiin puheenvuorossaan tarpeen muokata olemassa olevia käytäntöjä, koska olosuhteet ovat merkittävästi muuttuneet.

*“I voted for the revised antiterrorism legislation today to ensure that the horrendous events of September 11th are never repeated [...] in this new day of **extraordinary circumstances**, the impossible became a reality. Consequently, **decisive** action is necessary to prevent future acts of terrorism on the United States.”* (Patriot Act 2001b, H6771-H6772. Tekstin lyhennys ja painotukset lisätty jälkikäteen)

Oikeusjärjestyksen sisällä tapahtuvien valtaa koskevien suhteiden muutokset heijastuvat myös olemassa oleviin oikeusnormeihin. Oikeusjärjestyksen voidaan kokonaan katsoa menettävänsä merkityksensä tilanteissa, joissa oikeusnormit eivät sopeudu uuteen, vallitsevaan tilanteeseen. (Korhonen 1983, 21.) Yhdysvalloissa syyskuun terroristi-iskujen jälkeen ei ole kuitenkaan ollut kyse järjestelmän ja sen eri osa-alueiden mukauttamisesta vallitseviin olosuhteisiin, vaan ennen kaikkea siitä, että on pyritty toimimaan kokonaan normaalien viitekehysten ulkopuolella. Yhdysvalloissa syyskuun terroristi-iskut herättivät reaktion, jonka vaikutuksia ovat olleet muun muassa kiistanalaiset, mutta läpimenneet lakiesitykset kuten *Patriot Act*, *Homeland Security Act* ja *Military Commissions Act*, joita käsitellään alla olevassa tarkemmin. Erityisesti voidaan nostaa esille kysymys presidentti Bushin hallinnon toimista, koska ei ole annettu minkäänlaisia perusteita, olemassa olevan uhan lisäksi, miksi syyskuun terroristi-iskujen jälkeen on toimittu tavallisten oikeudellisten ja poliittisten menettelytapojen ulkopuolella.

Yhdysvalloissa ei ole tapahtunut uusia terroristi-iskuja vuoden 2001 iskujen jälkeen, uhan kuitenkin katsotaan jatkuvan kaiken aikaa. Pommitukset Afganistanissa ja Irakin sota ovat jatkaneet epävarmuuden aikakautta, johon Yhdysvallat on pyrkinyt vastaamaan määrittelemällä uusia sekä institutionaalisia, että normatiivisia toimenpiteitä. Erityisesti erilaiset uhat leimaavat kongressissa käytyjä keskusteluja. Joko uhat kohdistuvat perustuslakiin ja kansalaisoikeuksiin tai sitten keskusteluissa on nostettu esiin erilaisia terrorismiin liittyviä uhkia. Kongressissa on kiinnitetty erityisesti huomiota uhan jatkumiseen, esimerkkinä terrori-iskut Balilla, Lontoossa ja Espanjassa. Republikaaniedustaja Mike Pence totesi edustajainhuoneessa pitämässään

puheenvuorossaan: “*Since September 11th, we have seen attacks on buses and subway cars in London, attacks on commuter trains in Madrid, hotel bombings in Amman, and nightclub bombings in Bali [...] There is no doubt that we are under an **extreme threat** each day.*” (Patriot Act 2006, H593. Lyhennys ja painotus jälkikäteen lisättyjä) Mielenkiintoinen kysymys on pohtia miksi todelliseen, olemassa olevan uhan jatkumiseen viitataan vielä 2006 käydyissä keskusteluissa, vaikka uusia iskuja ei ole tapahtunut vuoden 2001 jälkeen.

”*In the past 5 years alone, in this body we have passed more than 70 laws and other bills related to the, but they **haven't been enough**. They haven't kept pace with the ever-changing field of battle. There is **more we can do** and, indeed, we **must do**. The bill formally establishes terrorist tribunals to prosecute terrorists engaged in hostilities against the United States for war crimes. We must remember that we are fighting a different kind of enemy in a different kind of war. We are fighting an enemy who seeks to destroy our values, our freedoms, and our very way of life.*” (Republikaanisenaattori Bill Frist; Military Commissions Act 2006b, S10243. Painotukset lisätty jälkikäteen)

Uhan jatkuminen on ollut erityisen toimiva strategia toimeenpanovaltaa ajatellen. Presidentti Bushin yksi tärkeimmistä tukijoista heti iskujen jälkeen oli julkinen mielipide. Terrorismin eräs tavoite on herättää pelkoa ja epäjärjestystä, joka näkyi heti julkisessa mielipiteessä ja toimi presidentin toimenpiteiden tukijana. (mm. Lockett John, Domke, Coe & Graham 2007) Tosin presidentti Bushin toisella kaudella julkisen mielipiteen tuki on vähentynyt huomattavasti, jolloin Bushin onkin pitänyt hakea tukea julkisen keskustelun sijaan kulisseista. Huolimatta yleisen tuen puutteesta, terrorismin uhan katsotaan olevan kuitenkin edelleen todellinen ja läsnä oleva, jos sitä verrataan esimerkiksi kongressissa hyväksytyihin kiistanalaisiin lakiesityksiin kuten *Military Commissions Act of 2006*.

Kongressi ei ole kiistänyt tai puuttanut toimeenpanovallan julistukseen poikkeustilasta. Yleisesti kongressissa, ainakin heti iskujen jälkeen, tunnustettiin poliittisten päätösten tarve, koska keskusteluissa yleisesti tunnustettiin muuttunut toimintaympäristö ja uudet realiteetit. Tyypillisiä määritelmiä keskustelussa ovat olleet tilanteiden muuttumisen kuvailut kuten: “*It is a different world*” (Uniting and strengthening America Act 2001, S10559) tai “*The time to act is now*” (Uniting and Strengthening America Act 2001, S10561).

Syyskuun terroristi-iskujen jälkeiseen aikaan on liittynyt keskustelu kongressissa uuden lainsäädännön tarpeellisuudesta ja siihen liittyvistä uhkakuvista, kuten kansalaisoikeuksien toteutumisesta ja presidentin vallan kasvusta. Kaikenlaista uutta lainsäädäntöä on vastustettu juuri siinä mielessä, että mitään poikkeuksellista ei ole tapahtunut, mitä ei voida käsitellä normaalien menettelytapojen sisällä. *“Only the current crisis is persuading Congress to throw caution and civil rights to the wind”* (Patriot Act 2001a, H6713). Lakien hyväksymisen on katsottu olevan kuitenkin oikeudellinen vahvistus eräänlaiselle poikkeustilalle, mikä ei tosin suoraan keskusteluista tule ilmi. Lakien säätäminen on nähty eräänlaisena pyrkimyksenä säilyttää järjestys tai pikemminkin palauttaa se uudelleen, kuten republikaaniedustaja Lamar Smith totesi Patriot Actin yhteydessä, että *“We seek a return to “normal”, although the word normal takes on a new meaning now”* (Patriot Act 2001b, H6760). Kongressin keskusteluissa on selkeästi huomattavissa yleinen ajattelutapojen muutos.

Terrorismin vastaisen taistelun vaatima lainsäädäntö heti iskujen jälkeen edellytti yhteistyötä eri osapuolten välillä. Lainsäädäntötyö oli kokonaisuudessaan valmis ainoastaan kuusi viikkoa iskujen jälkeen, esimerkiksi Oklahoman pommi-iskujen jälkeen lainsäädäntötyö kesti kokonaisuudessaan vuoden. (Usa Patriot Act 2001, S11014.) Lakien nopeasta hyväksymisestä huolimatta, kaikki kongressissa eivät tukeneet presidentin terrorismin vastaista taistelua. Kyse ei ole pelkästään siitä, että kongressissa vastustettaisiin työkalujen antamista terrorismin vastaiseen taisteluun, vaan siitä, että kuka määrittelee mikä on tarpeeksi, ja kenellä on lopullinen päätösvalta. Demokraattien keskuudessa on usein esitetty kysymys toimenpiteiden todellista tarpeellisuudesta ja toisaalta taas siitä, missä määrin ne ovat ainoastaan toimeenpanovallan valtuuksien kasvattamista. Republikaanien näkökulman mukaan kyse ei ole kuitenkaan mistään suurista muutoksista;

*“If we listen to the rhetoric from the other side, it sounds like we are making all these dramatic, broad changes in laws. In fact, what we are doing today primarily is modernizing our laws, helping law enforcement to deal with evolving technology and evolving threats.”* (Patriot Act 2001b, H6764.)

Toimeenpanovallan puolustajat perustelevat valtuuksien lisäämistä vertaamalla tilannetta, Yhdysvaltoja aikaisemmin koskeviin kriiseihin.. *“Winston Churchill, in a 1941 radio broadcast, sent a message to President Roosevelt saying, “Give us the tools and we will*



*finish the job.*” ” (Uniting and Strengthening America Act 2001, S10596.) Amerikkalaisen historiallisen perinteen mukaan presidenteillä on oikeus poikkeuksellisiin toimenpiteisiin kriisien aikana, mutta samalla on yleisesti oletettu, että tämä poikkeuksellinen auktoriteetti palautuu normaaliksi kriisin loputtua.

Perustuslaki edellyttää hallitusjärjestelmän osien tasa-arvoista asemaa ja yhteistyötä. Kongressin tehtävänä voidaan katsoa olevan kansalaisten puolesta varmistaa, että toimeenpanovalta toimii laillisuusperiaatteen mukaisesti. Edustaja Ron Paulin mukaan kongressin perustuslain mukaiset tehtävät eivät toteutuneet esimerkiksi *Patriot Actin* yhteydessä. *“In fact, the process under which we are asked to consider this bill makes it nearly impossible to fulfill our constitutional responsibility to carefully consider measures which dramatically increase government's power.”* (Patriot Act 2001b, H6768.) Heti iskujen jälkeen korostettiin kongressissa puolueiden välistä yhteistyötä tavoitteiden saavuttamiseksi. *“It was important for Congress to develop a bipartisan approach to strengthening our laws.”* Lisäksi *Patriot Actin* yhteydessä käydyissä keskusteluissa on vedottu erityisesti yhtenäiseen rintamaan terrorismin vastaisessa taistelussa, jolloin ristiriitaiset keskustelut tulisi unohtaa kokonaan. (Patriot Act National Defense Authorization Act 2001, H5771.) Toisaalta yhtenäisyyden tunne ei ole säilynyt aina kongressin ja presidentin välillä. *“Only when the President works with the Congress can America stand strong in its fight against terrorism”* (Military Commissions Act 2006c, S10371). Jotta kongressi olisi varteen otettava haastaja toimeenpanovallan kasvulle, tulisi puolueiden toimia yhteistyössä. *“It is crucial that we, as a united Congress, remain strong in this time of crisis, and protect the fundamentally American values and civil liberties that so many generations before us have struggled to create”* (Demokraattiedustaja James McGovern; Patriot Act 2001b, H6773). Republikaanien toimintatapa on kuitenkin yleisesti ottaen ollut toimeenpanovallan toimien tukemista, kongressin yhteistyön sijaan

Erityistä keskustelua syyskuun terroristi-iskujen jälkeen on herättänyt kysymys siitä, oliko keskustelu ennen lain hyväksymistä riittävää? *“Debate is important; rhetoric is good. We should debate ideas. But there is also a time and place for action. Today is the time. This is the place for action. Let us get this done as quickly as we can now.”* (Republikaaniedustaja Mark Green; Patriot Act 2001b, H6764.) Monissa puheenvuoroissa todetaan, että laki ei ole täydellinen, mutta riittävän hyvä. Tilanteen välttämättömyyden voidaan katsoa olleen yleinen peruste sille, että laista ei välttämättä tarvitse tehdä täydellistä, vaan päämäärä on

tärkein. Esimerkiksi Demokraattisenaattori Tom Daschle puheenvuorossaan totesi: *“This is a new kind of battle. Winning it will require a new set of tools [...] and winning is the only acceptable outcome.”* (Uniting and Strengthening America Act 2001, S10603. Lyhennys jälkikäteen) Toisaalta herää kysymys miksi keskustelua on pyritty rajoittamaan, koska kyseessä on kuitenkin päätökset, jotka ovat laaja-alaisia ja joilla on pitkäaikaisia vaikutuksia. Esimerkiksi Schmittille keskustelun määrä ei olisi kuitenkaan ollut mikään todellinen toimenpiteitä koskevan oikeutuksen mittari.

Yhtenä syynä kongressin mukautuminen toimeenpanovallan vaatimukseen nopeista toimenpiteistä olivat kriisin vaikutukset. Syyskuun 11. päivän jälkeinen tilanne oli poikkeuksellinen, sitä on jopa kuvailtu käännteentekeväksi kohdaksi Yhdysvaltain historiassa. *“The events of September 11 have changed us as a country forever”* (Uniting and Strengthening America Act 2001, S10589). Yhdysvalloissa lainsäädännöllinen prosessi on normaalisti aikaa vievää, joten esimerkiksi *Patriot Act*, joka säädettiin ainoastaan kuusi viikkoa iskujen jälkeen, vaati kongressissa erityisen nopeaa käsittelyä. Tilanteen välttämättömyyttä käytettiin hallituksen puolustajien parissa perusteluna sille, että tilanne vaatii erityisesti toimeenpanovallan auktoriteetin lisäämistä. Kongressissa on yleinen uskomus siitä, että toimeenpanovalta ei voi käyttää lisääntynyttä toimivaltaa väärin, koska kongressin tehtävänä on toimeenpanovallan kontrolli. *“I think we do have a President who can be trusted. I think that is the basis of this legislation. It is not perfect, but I am confident it will not be abused. It is not, as some say, an encroachment on legislative branch prerogatives, as I have heard some contend.”* (Ohion republikaanisenaattori George Voinovich; Homeland Security Act 2002d, S11182.)

Periaatteessa toimeenpanovallan kasvua ei ole vastustettu yksiselitteisesti, vaan ensisijaisesti, toimeenpanovallan oikeuksien kasvattamista, ilman kontrollivallan samanaikaista lisäystä. *“The problem is that the bill before us today preserves the fullness of the powers, but substantially weakens the safeguards against the misuse of the powers”* (Patriot Act 2001b, H6761). Varsinkin demokraattiedustajat ovat korostaneet sitä, että kongressin neuvotteleva prosessi on kärsinyt puoluepoliittisten tekijöiden takia erityisesti siinä mielessä, että toimeenpanovalta on saavuttanut enemmän valtaa republikaanisen kongressin kustannuksella. (Military Commissions Act 2006c, S10382).

*“I do not, and neither do most of the Members of this House, have any real idea about what is in this bill or what the consequences are. This House, under the Constitution, is essentially a political body. What makes it a legislative body is the committee system. When the committee system is overridden, as is the case in this instance, and when bills instead are written by a few people in conjunction with House leadership, that turns a legislative body into nothing but a political body [...] and it means that in the end, all of the decisions made are made on the basis of political power, not on the basis of intellectual persuasion.”* (Demokraattiedustaja Dave Obey; Patriot Act 2001b, H6766. Lyhennys jälkikäteen)

Perustuslaissa ei ole kuitenkaan mitään mainintaa siitä, että tietyissä tilanteissa presidentin toimivaltaa tulisi kasvattaa tai kongressin kontrollointioikeutta vähentää.

Kongressissa huolen aiheena on ollut myös se, että presidentin laajeneva auktoriteetti ei liitykään pelkästään terrorismin vastaiseen taisteluun. *”Well, certainly we must update our counterterrorism laws so they reflect the 21st century realities. But new expansion of government authorities should be limited to properly defined terrorist activity or threats of terrorism.”* (Patriot Act 2001b, H6767.) Samassa keskustelussa Republikaaniedustaja Ron Paul jatkaa, että *“Many of the most constitutionally offensive measures in this bill are not limited to terrorist offenses, but apply to any criminal activity”* (Patriot Act 2001b, H6768). Demokraattiedustaja Jerrold Nadler jatkaa vielä, että hätätilan takia ei pidä tehdä ratkaisuja, jotka eivät ole ainoastaan tietyn ennalta määritellyn tilanteen ratkaisemiseksi tehtäviä toimenpiteitä.

*“[...] we can pass the bill today, give our government the powers it says it needs, that the President and the Attorney General say **they need** to prevent terrorism and to defeat terrorists, but not grant that power with respect to everything else until we have had proper time to look into the question without the haste that this **emergency** imposes on us.”* (Patriot Act 2001b, H6774. Lyhennys ja painotukset lisätty jälkikäteen)

Yhdysvaltalaisessa järjestelmässä erityistä on se, että periaatteessa kongressi voi laatia ja presidentti hyväksyä lain, joka on perustuslain vastainen, vaikka kongressi aina tulkitsee perustuslakia lakia säättäessään. Korkeimman oikeuden rooli on katsottu olevan erityisen

merkittävä, koska toimeenpanovalta on kyseenalaistanut perustuslaillisia tulkintoja 2000-luvulla. Laki voidaan todeta myöhemmin korkeimman oikeuden päätöksellä perustuslain vastaiseksi, mutta korkeimman oikeuden kontrolli toimii viiveellä, joten hetken ajan voitaneen todeta, että päätös voi kumota normin. Korkeimman oikeuden lisäksi kongressilla eli edustajainhuoneella ja senaatilla on omat oikeusvaliokuntansa, joiden erityisenä tehtävänä ovat perustuslain tulkintakysymykset kongressissa. Presidentti vannoo virkavalassaan säilyttävänsä perustuslain, joten jos poikkeustilaa perustellaan tällä tavoitteella, vastaa se ikään kuin Schmittin ajatusta oikeuden väliaikaisesta syrjäyttämisestä järjestyksen hyväksi. Kongressin keskusteluissa ei ole puututtu oikeuden jälkikäteisen kontrollin aikaviiveen ongelmaan, vaan sitä on pidetty järjestelmän mukaisena. Ongelmallinen tilanne on kuitenkin silloin, kun kongressin toimeenpanovallan kontrolli ei ole tilanteen tasalla eli toisin sanoen kongressi jättää käyttämättä perustuslaillisen oikeutuksensa ja velvollisuutensa. Perustuslaissa ei ole esitetty mitään rajoituksia tai erityisiä vaatimuksia toimeenpanovallan kontrollille. Kongressi voi lainsäädäntöprosessin avulla rajoittaa presidentin toimivaltaa tietyillä alueilla. Vaatimusta presidentin toimivallan rajoittamisesta lainsäädännön avulla ei ole kuitenkaan esitetty. Presidentin veto-oikeuden takia kongressissa olisi saatava myös suuri enemmistö toimeenpanovallan rajoitusta koskevan lakiesityksen hyväksymiseksi, joka rajoittaa kongressin mahdollisuuksia.

Kongressissa esimerkiksi *Patriot Actin* yhteydessä kritisoitiin vahvasti sitä, että hyväksytty lakiesitys oli *Judiciary Committeeen* alkuperäisen ehdotuksen vastainen. Kongressissa ei ole kuitenkaan nostettu esille toimintatapoja, jolla päätösten oikeudenmukaisuutta voitaisiin korostaa jo ennen korkeimman oikeuden tarkastelua, vaan pikemminkin on vedottu kongressin kontrollioikeuteen ja siihen, että kongressin lakiesitysten perustuslainmukaisuutta tarkastellaan ennen varsinaista keskustelua esimerkiksi *Judiciary Committeeen* puolesta. Lopullisen päätösvallan tulisi kuitenkin olla kongressin lainsäädäntöprosessissa itsessään. Kongressin käydyissä tämän työn kannalta merkittävässä debateissa ei ole myöskään nostettu esiin presidentti Bushin *signing statements* käytäntöä, jolla luulisi olevan näiden lakien kannalta todellista merkitystä. Tosin kaikkien neljän lakiesityksen takana on ollut hallituksen vahva vaikutus jo lakiesitysten muodostamisen vaiheessa, joten ne ovat pitkälti olleet presidentin toiveiden mukaisia, jolloin ei ole ollut erityistä tarvetta turvautua lakien vaihtoehtoisiin tulkintoihin.

Kongressia on syytetty erityisesti kyvyttömyydestä arvioida presidentin toimeenpanovaltaa, koskien erityisesti ulkopoliittikkaa ja terrorismiin liittyviä aloitteita. Howell & Pevehouse (2007) tunnistavat, että kongressin kontrollointikyky on vähentynyt, mutta korostavat, että asiassa ei ole mitään uutta. Aggressiivinen valkoinen talo ja demokraattisen puolueen kyvyttömyys vakuuttaviin toimenpiteisiin eivät kuitenkaan ole kontrollin vähenemisen syynä, vaan pikemminkin kyse on puoluepolitiikasta. Usein oletetaan, että päivänpoliittiset kiistat katoavat ja lainsäädännölliset tahot hylkäävät puolueidentiteettinsä sodan aikana, mutta asia ei ole näin yksinkertainen. Howell & Pevehouse (2007) jatkavat, että illuusio kongressin yhtenäisyydestä asettaa väärän kuvan lainsäädännöllisestä kontrollista, eikä kiinnitä huomiota olosuhteisiin, jossa yksittäiset edustajat olisivat valmiita tekemään päätöksiä. Kongressin institutionaalinen kyvyttömyys ei ole yksiselitteisesti syynä siihen, että presidentti Bushin Irak-politiikka saavutti niin suuren suosion kongressissa 2000 ja 2006, vaan ennen kaikkea kyse oli puolueyhteistyöstä. Kongressin vaikutusvalta on kuitenkin rajoitettua, toimeenpanovallalla on suuri määrä valtuuksia koskien valtaa sotilaallisissa kysymyksissä, vaikka kongressi toimisi moitteettomasta ja siksi sille ei voida antaa liikaa painoarvoa. (Howell & Pevehouse 2007) Amerikkalaisen järjestelmän olennainen osa on se, että yksi taho voi vahvistua toisen kustannuksella, mutta se ei ole missään tapauksessa staattista kehitystä, vaan esimerkiksi kongressin kokoonpano ja julkinen mielipide vaikuttavat toimeenpanovallan toiminnan rajoituksiin.

### **5.3.2 Toimeenpanovallan merkityksen korostuminen**

Amerikkalaisessa yhteiskunnassa kriisin kohdatessa on ollut yleistä turvautua toimeenpanovallan auktoriteettiin.

*”Ever since President Jimmy Carter used this important national security authority in time of war -- we are in a war of terrorism. To weaken the President's authority seems to be contradictory of where we are or where we need to go.”* (Republikaanisenaattori Thomas; Homeland Security Act 2002b, S8069.)

Lakiesityksen kannattajien mukaan presidentti Bush pyytää ainoastaan samaa auktoriteettia, mitä edellisille presidenteille on ollut kotimaisen turvallisuuden alueella. Tenneseen republikaanisenaattori Fred Thompsonin mukaan: *“But I do think it is*

*appropriate to point out that in other times President Lincoln instituted habeas corpus. President Roosevelt had internments, and things of that nature. Other Presidents have taken rather severe action when they deemed it necessary in times of war and in times of national security.*” (Homeland Security Act 2002b, S8073-8074.) Presidentillä on siten republikaaniedustajien mukaan toimivalta määritellä tilanne, jossa presidentin auktoriteettia tulee vahvistaa. On syytä pohtia kuitenkin voidaanko rinnastaa esimerkiksi presidentti Rooseveltin aikainen tilanne, presidentti Bushin terrorismin vastaiseen sotaan liittyviin kysymyksiin.

Presidentin rooli on nähty tärkeänä: *“In our war against terrorism, Americans stand as one behind our President”* (Uniting and Strengthening America Act 2001, S10595). Poikkeustilan yhteyteen liitetään usein vaatimus päätöksentekijästä, mutta yleisesti ottaen katsotaan myös, että tilanne vaatii usein pikaista päätöksentekoa. Kongressissa käydyissä keskusteluissa, on noussut esiin yleisesti ottaen oletamus pikaisen päätöksen tarpeesta. *“Unfortunately, we do not have the luxury of time before we act“* (Homeland Security Act 2002a, H5637) tai *“We have a job to do. The clock is ticking.”* (Uniting and Strengthening America Act, S10574.) Kaikille keskusteluille on ollut kuitenkin ominaista esittää myöhemmin kritiikkiä kongressia kohtaan, erityisesti harkitsemattomuudesta ja liian pikaisista toimista.

Uusi tilanne ja uudet olosuhteet vaativat uusia toimenpiteitä. *“The global war on terror is a new type of war against a new type of enemy, and we must use every tool at our disposal to fight that war--not just some tools, but all of them”* (Military Commissions Act 2006c, S10374). Kriisin takia kongressin keskusteluissa on tullut ilmi tarve myös poiketa tavanomaisista menettelytavoista. *“On this bill there was not a single moment of markup or vote in the Judiciary Committee. I accepted that because of the crisis our Nation faces.”* (Uniting and Strengthening America Act S10576. Painotus lisätty jälkikäteen) Termiä kriisi on käytetty keskusteluissa sodan ja poikkeustilan eräänlaisena lievempänä muotona. Tilanteen nimeämisellä on ollut suora vaikutus tilanteen tulkintaan ja sen vaikutuksiin. Kriisi on Kosellekin (Richter & Richter 2006, 345) mukaan eräs poliittisen ja sosiaalisen sanaston peruskäsitteistä.<sup>69</sup> Erityisesti kriisien avulla jäsennetään historiaa. Aina tuntuu

---

<sup>69</sup> Käsitteet ovat ikään kuin sanoja, mutta samanaikaisesti ne ovat jotakin paljon enemmän. Peruskäsitteissä yhdistyvät sekä historiallisten kokemusten monimuotoisuus, että käsitteiden monet merkitykset. Tästä syystä sanoja on mahdollista määritellä, mutta käsitteet vaativat aina tulkintaa. (ks. Richter & Richter 2006, 345)

olevan jokin kriisi, tai kriisiksi todettu tilanne käynnissä. Kriisikäsitteen<sup>70</sup> käyttö liittyy yleisesti siihen, että halutaan korostaa jonkin asian vakavuutta. Kriisistä on tullut eräänlainen iskulause. Vain harvat kuitenkaan käyttävät enää kriisiä sen tieteellisessä tai erityisessä merkityksessä. (Koselleck 1982, 647.) Kriisillä viitataan nykyään moniin erilaisiin yhteyksiin, kuten taloudellisiin tekijöihin tai se pyritään yhdistämään eräänlaisiin tapahtumiin, kuten esimerkiksi kulttuurisiin kriiseihin. Eräs tekijä kriisikäsitteen inflaation takana on media, joka käyttää ennen näkemättömän paljon käsitettä päivittäin useissa eri yhteyksissä. Kriisiä käytetään nykyään myös synonyyminä konflikteille, epäjärjestykselle ja vallankumoukselle. (Koselleck 1982, 648–649.) Kriisi on otettu osaksi jokapäiväistä käyttöä, ei ole olemassa mitään elämän aluetta, jota ei olisi tulkittu ja tulkittu kriisin käsitteen kautta. (ibid. 617) Vaikka kriisin käsite on arkipäiväistynyt, oikeissa yhteyksissä käytettynä sillä on edelleenkin kuitenkin huomattava, vaikka ei välttämättä käsitteen alkuperäisen tarkoituksen mukainen vaikutus.

Käsitteen käytön yleistyminen liittyy myös siihen, että kaikki kriisit eivät ole kriisejä sanan alkuperäisessä merkityksessä, vaikka ne erilaisten syiden takia kriiseiksi haluttaisiin määritellä. Olemassa oleva uhka tai tilanteen määrittelemine kriisiksi on liittynyt yleisesti järjestyksen säilyttämiseen. Kriisiin käsitteeseen liitetään usein vaikutelma valinnoista ja päätöksestä. (ks. Koselleck 1982) Kongressissa käydyissä keskusteluissa viitattiin usein vallitsevan tilanteen merkittävyyteen ja vaatimuksiin turvallisuuden ja järjestyksen palauttamiseksi. Tilanteen vakavuuden takia poikkeuksellisia toimenpiteitä on pidetty tarpeellisina päämäärän saavuttamisen takia. Kuitenkin, varsinkin demokraattiedustajien mielestä, kautta aikojen mukaan lukien myös tämän hetkiset auktoriteetit, ovat käyttäneet väärin turvallisuuden käsitettä. (ks. Patriot Act 2006, H590.)

Presidentin toimeenpanovallan kasvuun on kiinnitetty huomiota kongressissa erityisesti demokraattien keskuudessa. Demokraattiedustaja Barney Frank (Bush's Plebiscitary Presidency 2006) puheenvuorossaan määritteli nykyisen hallinnon toimet amerikkalaisen demokratian vastaiseksi. Demokraattisen yhteiskunnan periaatteisiin kuuluu vaaleilla valittavat edustajat, mutta presidentti ei voi loputtomiin vedota vaaleissa saavuttamaansa mandaattiin. Amerikkalaiseen järjestelmään kuuluu erottamattomasti kontrollijärjestelmä

---

<sup>70</sup> Reinhart Koselleckin vuonna 1954 julkaistu *Kritik und Krise* väitöskirjassa, oli huomattavissa Carl Schmittin vaikutus. Tässä yhteydessä lähteenä käytetty, vuonna 1982 *Geschichtliche Grundbegriffe* kokoelmassa julkaistu kriisiä koskeva artikkeli on huomattavasti vähemmän schmittiläinen.

ja kolmen hallinnon osa-alueen erottaminen. Presidentti Bushin hallinnon kaudella demokratia on samaistettu neljän vuoden välein valittavan presidentin kanssa, jolla on valta tehdä kaikki tärkeät päätökset. (vrt. Bush's Plebiscitary Presidency 2006) Republikaanienemmistöisessä kongressissa on pitänyt syyskuun terroristi-iskujen jälkeistä ajanjaksoa tilanteena, jossa on helppo perustella toimeenpanovallan auktoriteettia.

Kuten jo aikaisemmin olen todennut, että perustuslain kohta toimeenpanovallan rajoituksista on tulkinnanvarainen: ”*The Executive power shall be vested in a president of the United States of America.*” Presidentti voi periaatteessa tehdä kaikkea, mitä perustuslaissa ei ole erikseen määriteltä. Presidentin roolia on kuitenkin rajoitettu perustuslaissa esimerkiksi vaatimuksella toimia yhteistyössä kongressin kanssa. Toimeenpanovallan sekä puolustajat, että vastustajat vetoavat yleisesti ottaen perustuslain tulkintaan. Edustaja Frank (Bush's Plebiscitary Presidency 2006, H5212) kuvaili puheenvuorossaan tilannetta kansanäänestykselliseksi demokratiaksi,<sup>71</sup> jolla tarkoitetaan tässä yhteydessä tilannetta jossa presidentti valitaan kansanvaalilla. Bushilla on ollut eräänlainen schmittiläinen doktriini siinä mielessä, että presidentti on korostanut toimeenpanovallan auktoriteetin olevan oikeutettua, koska kansa on antanut presidentille mandaatin toimia. Toisaalta kaikkia syyskuun terroristi-iskujen jälkeisiä toimenpiteitä, kuten kiistanalaisia lakiesityksiä, ei olisi hyväksytty ilman kongressin ja presidentin välistä yhteistyötä.

Kansanäänestykseen nojaavassa demokratiassa ei edustaja Frankin tulkinnan perusteella (ks. Bush's Plebiscitary Presidency 2006) välttämättä ole tilaa kongressin harjoittamalle vastalauseelle, jos presidentti on päätöksensä tehnyt. Bushin strategiana on ollut erityisesti kansaan vetoaminen eli ”*going public*”, jolloin presidentin on onnistunut kasvattamaan vaikutusvaltaansa erityisesti kongressiin nähden, vetoamalla suoraan kansan mielipiteeseen (Lockett John, Domke, Coe & Graham 2007, 197). Presidentti Bushin toimenpiteissä on ollut huomattavissa schmittiläistä presidentti perustuslain viimekätisenä vartijana retoriikkaa. Kansanäänestyksellisyys presidentin valtaoikeuksien kasvattajana on kuitenkin esiintynyt myös bonapartistisessa ja gaullistisessa traditiossa, jotka ovat toimineet erityisesti kansanäänestyksellä saavutetun legitimiisyyden pohjalta.

---

<sup>71</sup> *Plebiscitary democracy*



Presidentin valta on ylittänyt toimeenpanevan hallinnon rajoitukset, mutta taustalla on ollut myös kongressin vastuun laiminlyöminen. Presidentti ei voi amerikkalaisessa järjestelmässä olla yksittäinen päättäjä. Frankin (Bush's Plebiscitary Presidency 2006, H5212-H5214) esittämän käsityksen mukaan kongressi on ennen näkemättömän heikosti suoriutunut tehtävästään toimeenpanovallan kontrollin suhteen osalta. Jotkut saattavat vedota siihen, että presidentti ja kongressin enemmistö edustavat samaa puoluetta, jolloin voidaan katsoa yleisen valvonnan vähentyneen, koska republikaanit samaistuivat heti syyskuun terroristi-iskujen jälkeen erityisesti presidentin puolueeksi. Presidentin toimeenpanovallasta puhuttaessa on huomioitava myös se merkittävä seikka, että poikkeuksellinen tilanne oli myös amerikkalaisessa poliittisessa järjestelmässä siinä mielessä, että syyskuun terroristi-iskujen jälkeen republikaanit hallitsivat sekä kongressin molempia kamareita, että valkoista taloa. George W. Bush oli ensimmäinen istuva presidentti sitten vuoden 1934, joka saavutti kontrollin kongressin molemmissa kamareissa (Lockett John, Domke, Coe & Graham 2007, 196).

Yhdysvaltojen presidenttiä on kritisoitu oman valtansa laajentamisesta kongressin toimialueelle. Toimeenpanovaltaa on kritisoitu erityisesti avoimuuden ja läpinäkyvyyden puutteesta. Esimerkiksi *Patriot Actia* vastustaneiden mielestä hallitus on ollut valmis uhraamaan laillisuusperiaatteen ja perustuslailliset takuut terrorisminvastaisen taistelun nojalla. (USA Patriot Terrorism Prevention Reauthorization Act 2005, S1629.) Toimeenpanovaltaa on kritisoitu puuttumisesta lainsäädännön alueelle esimerkiksi *Patriot Actin* yhteydessä. Demokraattiedustaja John D. Dingelin mukaan toimeenpanovalta vaarantaa perustuslaissa kongressille määrätyn oikeuden säätää lakia.

*“All of a sudden sometime, probably last night, the Attorney General snuck up here to have a meeting. The result is that the bill suffered some extraordinary changes, all of which deal with the basic, fundamental rights of Americans in ways very different and probably much more unfavourably than did the committee bill.”* (Patriot Act 2001b, 6765.)

Kongressin ongelmana ei kuitenkaan ole missään vaiheessa ollut valtaoikeuksien puute, vaan yksinkertaisesti olemassa olevia valtaoikeuksia ei ole käytetty. *“The Congress of the United States has the express responsibility under article I, section 8 of the U.S. Constitution to establish rules governing people captured on land and sea. But the*

*Congress of the United States did not act after 9/11, and we had people detained at Guantanamo.”(Military Commission Act 2006b, S10264.)*

On kuitenkin otettava huomioon, että presidentin vallan kasvusta huolimatta, presidentti ei voi Yhdysvalloissa saavuttaa minkäänlaista täydellistä yksinvaltaa.<sup>72</sup> Kongressi voi rajoittaa tulevalla lainsäädännöllä presidentin valtaa ja korkein oikeus tulee tulevaisuudessa todennäköisesti ottamaan kantaa uudelleen presidentin vallan rajoituksiin. Presidentin vallan kasvu on kuitenkin ristiriidassa perustuslain muodostaman amerikkalaisen yhteiskunnan perustana olevan vallanjakoperiaatteen kanssa. Yhdysvaltain perustuslaki pyrki ennen kaikkea estämään juuri vallan keskittymisen yhdelle ihmiselle tai instituutiolle. Kansalta mandaattinsa saanut presidentti ja perustuslain kontrollijärjestelmä ovat asettuneet ikään kuin vastakkain syyskuun terroristi-iskujen jälkeisenä aikana. Kongressissa vedotaan usein siihen, että liiallinen toimeenpanovallan korostaminen on perustuslain vastaista, ja että vallanjakoperiaatetta ei tule uhrata terrorismin vastaisen taistelun nimissä. Toisaalta mihinkään toimenpiteisiin perustuslain periaatteiden palauttamiseksi ei ole kuitenkaan ryhdytty.

Yhtäläillä presidentin vallan kasvattamisen puolustajat, että kriitikot vetoavat historiaan. Dick Arney totesi puheenvuorossaan, että *“we knew something from historical experience. The world is replete with stories of strong governments who have maintained their own security by trespassing against the rights of even their own people.”* (Patriot Act 2001b, H6768.) Edustaja Frankin mukaan (Bush’s Plebiscitary Presidency 2006) ei missään nimessä voida puhua autoritaarisuudesta, mutta kyse on kuitenkin hyvin erityyppisestä hallinnon muodosta, kontrollijärjestelmän ja yhteistyön sijaan, hallitsemisjärjestelmä on kokonaisuudessaan nykyään yhden miehen päätöksiä. Aineistossa esiintyvät hyväksytyt lakiesitykset ovat siinä mielessä poikkeuksellisia, että ne eivät vaadi vastustajien mielestä riittävästi amerikkalaiselle yhteiskunnalle merkittäviä kontrollimekanismeja. Kongressin kontrollivalvonnan lisäksi keskusteluissa on noussut esiin kysymys siitä, miksi riippumaton tuomioistuimen harkintavalta on jätetty pois prosesseista, joissa sille olisi erityistä tarvetta. *”We are giving broad new powers to our law enforcement and intelligence communities—without the traditional safeguards of judicial review and*

---

<sup>72</sup> Presidentti ei esimerkiksi ole voinut toimia täysin riippumattomana muun muassa tuomioistuimien kontrollista, joka rajoitti presidentin toimivaltaa esim. Hamdi vs. Rumsfeld päätöksessä huolimatta siitä, että korkeimman oikeuden tuomareista enemmistö edustaa presidentin kanssa samaa puoluetta.

*congressional oversight*” (Demokraattiedustaja Maria Cantwell; Uniting and Strengthening America Act 2001, S10588).

Usein käytetty käsite, joka nousee varsinkin presidentti Bushin toimia käsiteltäessä ”*extraordinary measures*” osoittaa sen, että kongressissa presidentin vallan kasvattamisen tarve ei ole yksiselitteinen. Kongressissa on korostettu, että jopa sota-aikana presidentin tulee toimia yhteistyössä kongressin kanssa, ja korkeimman oikeuden tulee pitää yllä perustuslakia, kaikissa tilanteissa ja kaikkina aikoina. (Military Commissions Act 2006a, H7554.) Demokraattisenaattori Russ Feingold korosti puheenvuorossaan vallan eri osa-alueiden yhteistyön tarvetta: ”*Each branch of the government has its own job to do, but the three branches have to work together.*” Hallituksella ei voi olla olemassa loputonta, kontrolloimatonta valtaa koskien kansalaisia, joiden oikeuksia sen on tarkoitus turvata. (USA Patriot Terrorism Prevention Reauthorization Act 2005, S1604.) Kongressin keskusteluissa kuitenkin tunnustetaan, että terrorisminvastaisen taistelun nojalla tehdyt toimenpiteet eivät ole olleet pelkästään toimeenpanovallan yksinomaisia tekoja vaan myös pyyntöjä.

”*The Attorney General and the President of the United States have asked this Congress to give them legislation that will assist in the war against terrorism and I am one who believes very strongly that we should do so, and we should do so quickly.*” (Uniting and Strengthening America Act 2001, S10592.)

Lisäksi toimeenpanovallan valtaoikeuksien laajentamiseen on katsottu olevan todellinen tarve. ”*The administration [...] the emergency powers it requested on an expedited basis.*” (Patriot Act 2001b, H6767. Lyhennys jälkikäteen) Toimeenpanovallan pyynnöt ja avustukset ovat tulkittavissa myös eräänlaisiksi pyrkimyksiksi valtasuhteiden muutoksiin, sitä kuitenkaan suoraan ilmaiseematta.

Esimerkiksi *Military Commissions Act* - keskustelussa presidentin asemaa kuitenkin kritisoitiin voimakkaasti. ”*This bill makes the President a **dictator**--for the power to order people jailed forever without being subject to any judicial review is the very definition of dictatorial power*” (Military Commissions Act 2006a, H7556). Edellä mainittu viittaa enemmänkin liberaaliin käsitykseen diktatuurista kuin schmittiläiseen diktatuurikäsitteeseen. Toisaalta Schmittin diktatuurilla olivat ominaista asian vaatimien

toimenpiteiden toteuttaminen. Diktatuuri Schmittille sijoittui oikeuden ulkopuolelle, mutta valtion sisälle. Siten edellä mainitussa lainauksessa kritisoitu oikeudellisen arvioinnin puute voisi viitata juuri tähän. Presidentti Bush ei ole kuitenkaan voinut toimia rajoituksetta ja joutui esimerkiksi korkeimman oikeuden *Hamdan vs. Rumsfeld* päätöksen jälkeen hakemaan tukea kongressista.

Länsi- Virginian Senaattori Robert Byrd, joka tunnetaan vahvana perustuslain ja senaatin aseman kannattajana määritteli kotimaan turvallisuutta koskevan instituution perustamista hallituksen yritykseksi toimia konstitutionaalisten rajoitusten yläpuolelle. Presidentti Bushia on usein verrattu Nixonin presidenttivuosiin, siinä mielessä, että Nixonin mukaan kaikki hänen toimenpiteensä olivat oikeudenmukaisia, koska Nixon oli presidentti. ”*Nixon's intent was 'to achieve policy aims through administrative action as opposed to legislative change.'*” Byrdin mukaan valkoisen talon tarkoituksena on toimia yksinomaan perustuslaillisen järjestyksen ulkopuolella. (Homeland Security Act 2002c, S8363.) Edellä mainittu Byrdin lainaus viittaa jo edellä mainitsemaani kysymykseen siitä, missä määrin poliittinen päätöksentekijä voi sijoittua oikeudellisen järjestelmän ulkopuolelle. Schmittin diktatuuriparadigman mukaan diktatuuri kunnioitti voimassa olevaa oikeusjärjestystä, mutta saattoi sen kuitenkin ohittaa väliaikaisesti päämäärän vaativien toimenpiteiden takia. Schmittin mukaan alkuperäinen auktoriteetti kuitenkin säilyy vallan lähteellä. Presidentti Bush onkin toistuvasti vedonnut kansalta vaaleissa saamaansa mandaattiin. Byrd kuvailee presidentin pyrkimyksiä tavoitteeksi saada kongressilta laajoja valtuuksia, jonka avulla voidaan välttää lähempi kongressin valvonta. Senaattorit ovat tukeneet Byrdin mukaan presidentin pyrkimyksiä, koska ovat halunneet tukea puolueen yhtenäisyyttä ja sen johtoa. (Homeland Security Act 2002d, S11196.) Yhtenä syynä presidentti Bushin toimeenpanovallan kasvuun on pidetty juuri kongressin republikaanien haluttomuutta painostaa presidenttiä vastaamaan toimenpiteistään.

Kongressin keskusteluissa on tunnustettu epävarmuus siitä, mihin presidentin vallan laajentamisen kysymykset johtavat. ”*Our government is entering uncharted territory. There has never been a greater need for Congressional vigilance to ensure against unnecessary and improper use of the wide discretion being granted by a new law.*” (Usa Patriot Act 2001, S10994.)

Kongressi on kaikesta huolimatta ollut vuodesta 2001 alkaen toimintakykyinen ja aktiivinen, ainakin lainsäädännöllisellä osa-alueella. Voimakkaasta vastustuksesta huolimatta, kongressissa on hyväksytty kiistellyt lakiesitykset. Amerikkalaisessa järjestelmässä presidentillä ei ole mahdollisuutta ottaa lainsäädäntöaluetta kokonaan haltuunsa, jota perinteisesti on pidetty yhtenä poikkeustilaan viittaavana tekijänä. Vaikka kongressi ei täysin perustuslain mukaisia tehtäviä pystyisi täyttämään, toimeenpanovaltaa kuitenkin rajoittaa oikeudellinen harkintavalta. Korkeimman oikeuden tehtävänä on huolehtia siitä, että lait ovat perustuslain mukaisia. Viimeaikaisissa päätöksissä korkein oikeus on lisäksi usein julistanut kongressin toimet perustuslain vastaisiksi, tilanteissa, joissa korkein oikeus on katsonut, että neuvotteleva prosessi lainsäädännön laillistamiseksi on ollut riittämätöntä. (Uniting and Strengthening America Act 2001, S10568.) Väliaikaiset konferenssivaliokunnat<sup>73</sup> voisivat toimia presidentin vallan rajoittajana, siinä mielessä, että lakiesityksiä ei saatettaisi presidentille asti ilman todellista tarkastelua. Yhdysvalloissa asiaan on kuulunut, että vaikka presidentin toimintatavat olisivat poikkeuksellisia ja erityisesti toimeenpanovallan korostamista, niille on yleensä saatu, ainakin jälkikäteen, kongressin hyväksyntä, kuten kävi esimerkiksi Lincolnin tapauksessa 1862. Presidentin toimeenpanovallan kasvattamiseen käytetyt toimenpiteet ovat suurelta osin kuitenkin tähän asti olleet kongressin hyväksymiä, joten niiden tulisi olla lain mukaisia.

New Yorkin edustaja Jerrold Nadlerin mukaan presidentti on astunut oikeussäännösten ulkopuoliselle alueelle. Presidentti ei noudata sopimuksia, tai sotaa koskevia lakeja. Presidentti ei halua vastata siten perustuslaille, kongressille tai korkeimmalle oikeudelle. (Military Commissions Act 2006a, H7550.) Kongressin debateissa on kritisoitu hallinnon vaikutusvaltaa lainsäädännöllisissä prosesseissa. ”*The administration of their own party had prepared a bill that would authorize violations of our obligations under international law, permit the abusive treatment of prisoners, and allow criminal convictions based on secret evidence*” (Demokraattisenaattori Carl Levin; Military Commissions Act 2006b, S10243).

Yhdysvaltalaisessa poikkeustilassa on juuri perimmiltään tästä kysymys, toimeenpanovalta on jättänyt huomioimatta perustuslain vallanjakoperiaatteen ja ryhtynyt tekemään

---

<sup>73</sup> *Conference committee*

päätöksiä itsenäisesti. *Military Commissions Act* - keskustelun yhteydessä kritisoitiin suoraan nimenomaan presidentin vallan kasvua. ”*Into that breach, this legislation throws the administration's solution to all problems: more Presidential power. This is a formula for still fewer checks and balances and for more abuse, secrecy, and power-grabbing. It is a formula for immunity for past and future abuses by the Executive.*” (Demokraattisenaattori Patrick J. Leahy: *Military Commissions Act 2006b*, S10254. Painotukset lisätty jälkikäteen) Yhdysvalloissa kyse ei ole ollut voimassa olevien lakien kumoamiselta väliaikaisesti, vaan pysyvältä muutoksesta, joidenkin lakien aikarajoituksesta huolimatta. ”*What we do today will impact how we conduct the war on terror for as long as it lasts. In the estimate of this humble Senator, that could be for decades.*” (Republikaanisenaattori John Warner; *Military Commissions Act 2006b*, S10245.)

Poikkeustilassa toimeenpanovallan ja lainsäädäntövallan välisen rajan säilyttäminen ei kuitenkaan ole itsestään selvää. Schmittin mukaan poikkeustilaa ja sitä koskevia toimenpiteitä ei voida etukäteen määritellä laissa, jos mahdolliset tapahtumat ovat erikseen mainittu, on kyse pikemminkin hätätilainstituutiosta, joka ei ole schmittiläinen poikkeustila. Hätäasetuksissa on kyse lainvoimaisten ja lakia korvaavien sääntöjen asettamisesta poikkeuksellisella tavalla tietyissä ennalta määritellyissä tilanteissa. 2000-luvulla poikkeustila on Scheppeleen mukaan käsite, jolla on erityisesti oikeudellinen sisältö. (Scheppele 2004, 1081.) Poikkeustilan oikeudellinen ulottuvuus tulee ilmi muun muassa siinä käsitetäänkö poikkeustila perustuslain mukaiseksi, vai perustuslain ulkopuoliseksi tapahtumaksi.

Poikkeustilan legalisointi Yhdysvalloissa on näkynyt kongressiedustajien keskustelussa erityisesti uusien menettelytapojen hyväksymisessä ja lainsäädännön uudistamisena ja kehittämisenä. Republikaaniedustaja Bob Goodlatte vaati puheenvuorossaan uutta lainsäädäntöä koskien terrorismin vastaista taistelua. ”*The recent attacks on the World Trade Center and Pentagon have permanently changed America. September 11, 2001 was the clarion call to arms in a new war against terrorism. Our law enforcement operatives will need new tools to fight this war and Congress must respond.*” (*Patriot Act 2001b*, H6761.) Toimeenpanovallan oikeuksien laajentamista ei ole suoranaisesti kritisoitu. Ristiriitoja ovat aiheuttaneet vain kysymykset koskien uusien valtuuksien laajuutta ja sitä kenelle ja millä ehdoilla niitä myönnetään. ”*We have a profoundly important and*

*dangerous choice to make today*” (Demokraattisenaattori Patrick J. Leahy; Military Commissions Act 2006c, S10359).

Yhdysvaltain presidentit ovat usein jo ennen presidentti Bushia pyrkineet uudelleen määrittelemään toimeenpanovallan rajoja. Esimerkiksi Woodrow Wilsonin mukaan tehokas lainsäädännöllinen ohjelma vaati presidentin muotoilua ja ohjausta. Wilsonin mukaan kongressi oli epäonnistunut tehtävässään julkisen ohjauksen osalta ja osoittautunut kyvyttömäksi vastata modernin yhteiskunnan monimutkaisiin haasteisiin. Wilsonin mukaan presidentillä on oikeus kontrolloida lainsäädäntöä perustuslain artiklan kaksi, osan kolme mukaan, jossa ohjeistetaan presidenttiä suosittelemaan kongressille toimenpiteitä, jotka presidentti katsoo tarpeelliseksi. (Kelly & Harbison 1970, 645.) Woodrow Wilsonin ensimmäisen maailmansodan aikaiset valtuudet herättivät aikanaan myös kongressissa kiihvasta keskustelua. Wilsonia on usein verrattu Lincolnin, koska molemmat miehet saivat diktatuuriin rinnastettavaa valtaa sotaa koskevan poikkeuksellisuuden takia. Lincolnin tilanteessa kyse oli sisällissodasta, jolle ei ollut olemassa mitään perustuslaillista ennakkopäätöstä. Wilsonin tapauksessa kyse ei ollut toimivallan laajentamisesta perustuen presidentin rooliin armeijan ylipäällikkönä, vaan enemmänkin siitä, että kongressi melkein kokonaan luovutti lainsäädännöllisen vallan ja tehtävänsä presidentille sodan aikana. (ibid. 668.) Amerikkalaiseen järjestelmään kuuluu olennaisesti kysymykset presidenttien toimivallan laajuudesta, erona tämänhetkiseen tilanteeseen on vain kysymys siitä, onko presidentti Bushille myönnettävä samat ja ehkä vielä laajemmat valtaoikeudet kuin esimerkiksi Lincolnille tai Wilsonille, koska kyseessä oleva ”kriisi” poikkeaa oleellisesti aikaisemmista.

Aikaisempien presidenttien poikkeukselliset toimivaltuudet ovat toimineet esimerkkinä myös seuraaville presidenteille. Presidentti Roosevelt myöhemmin vetosi Lincolnin ja Wilsonin esimerkkiin koskien sotaa ja hätätilaa. Wilsonin tapaan presidentti Roosevelt käytti sodan aikana laajentunutta toimeenpanovaltaa ja uusia toimenpiteitä, joista useimmat eivät perustuneet muuhun kuin suoriin valtuuksiin, toimeenpanovallan määräyksiin,<sup>74</sup> kirjelmiin tai direktiiveihin. (Kelly & Harbison 1970, 834–835.) Presidentti Bushin puolustajat kongressissa ovat viitanneet useasti edellisten presidenttien toimivaltuuksiin. Presidentti Bushin toimeenpanovallan toimet ovat erittäin mielenkiintoisia, koska

---

<sup>74</sup> Executive Order

tämänkaltaisesta tilanteesta ei ole olemassa minkäänlaisia ennakkotapauksia Yhdysvaltojen historiassa. Terrorismin vastaisen sodan määrittelyllä ja siihen vastatuilla toimenpiteillä, sekä uudella lainsäädännöllä on pitkäaikaisia vaikutuksia ja niiden todelliset merkityssisällöt tulevat esiin vasta pidemmällä aikavälillä.

### 5.3.3 War on Terror

Terrorismin on syyskuun iskujen jälkeen katsottu olevan jotakin poikkeuksellista, joka tulee käsitellä normaalien menettelytapojen ulkopuolella. Demokraattiedustaja Ike Skelton totesikin puheenvuorossaan, että *“The United States was thrust into a new kind of war”* (Patriot Act National Defense Authorization Act 2001, H5765). Terrorismin vastaiseen sotaan liittyvien toimenpiteiden ja niiden vaikutusten tunnistamisessa on ollut olennaista toimeenpanovallan merkitys kriisin määrittelyssä. Huomiota herättävä piirre on ollut se, että kongressi omaksui nopeasti presidentti Bushin määritelmän syyskuun terroristi-iskujen jälkeisestä tilanteesta. Yhdysvallat on käsitellyt terrorismia 2000-luvulla enemmän sotilaallisen, kuin rikosoikeudellisen järjestelmän sisällä. Erityisesti uutta on ollut suhtautuminen iskuihin jo ennen Irakin sodan aloittamista terrorismin vastaisena sotana, kuten republikaaniedustaja Ileana Ros-Lehtinen totesi vuonna 2001 edustajainhuoneessa pitämässään puheenvuorossaan: *”as Thomas Jefferson wrote in 1788, ‘War requires every resource.’”* (Patriot Act National Defense Authorization Act 2001, H5776.) Yhdysvalloissa käsite *war on terror* ja *war*-sanana liittäminen useisiin eri yhteyksiin,<sup>75</sup> ei tarkoita sotaa clausewitzilaisessa, eikä schmittiläisessä merkityksessä. Sotaan viittaaminen tietyissä yhteyksissä korostaa kuitenkin asian merkitystä. Merkittävän päämäärän vuoksi, eli terrorisminvastaisen taistelun, kaikki kiistanalaiset toimenpiteet ovat olleet puolustajien mukaan tarpeellisia. Demokraattiedustaja Peter Deutchin näkökulman mukaan Yhdysvallat on sodassa. *”We are at war. We are in a war right now [...]”* (Patriot Act 2001b, H6767).

Poliittinen terrorismi on usein yhteiskunnan sisältä kumpuavaa, Yhdysvalloissa uhka on kuitenkin ulkoista, jonka mukaan se on ollut mahdollista määritellä ikään kuin sotana. Usein presidentti Bushin erilaisiin uhkiin perustuvan retoriikan yhteydessä on puhuttu perinteisestä ystävä/vihollinen jaottelusta, jolla ei välttämättä ole viitattu nimenomaan Schmittin jaotteluun, vaan yleisiin vastakkainasetteluihin syyskuun terroristi-iskujen

<sup>75</sup> “war on drugs”, “war on crimes” (tarkemmin asiasta esim. Ackerman 2004a)



jälkeen. Terroristit eivät ole valtiollisia toimijoita, joten siinä mielessä ei voida sodasta ja vihollisesta perinteisessä merkityksessä. Terrorismin vastaisen sodan olennainen kysymys onkin vihollisen määrittely. Vihollinen ei terrorismin vastaisessa sodassa ole valtio, eikä mikään yhtenäinen ryhmittymä. (vrt. Jervis 2002)

Schmittin teos *Theorie des Partisanen* vuodelta 1963 käsitteli jo eräällä tavalla terrorismia<sup>76</sup> perinteisen sodankäynnin ulkopuolisena toimijana. Esimerkkinä Schmittille partisaanisuuudesta oli Espanjalaisten sissisota 1809–1813 vierasta valloittajaa vastaan, jolloin kansalaiset iskivät yhteen modernin armeijan kanssa. Syntyi uusia sodankäynnin muotoja yhdessä uusien poliittisten ja sotadoktriinien kanssa. (Schmitt 1963, 11.) Perinteistä poikkeustilaa ei voida kuitenkaan suoraan soveltaa terrorismin vastaiseen taisteluun, koska vihollinen ei ole selkeärajainen schmittiläinen poliittinen yhteisö ”*politische Einheit*”. Lisäksi schmittiläinen poikkeustila ei ole sotatila, koska poikkeustilalla ei ole samalla tavalla ennalta määriteltyjä oikeudellisia käytäntöjä. (mm. Agamben 2005) Konflikti poliittisen vihollisen kanssa on kuitenkin vastaava poikkeustilan paradigman kanssa siinä määrin, että se ei ole yhteensopiva yleisen normituksen kanssa, ei epätietoinen, eikä puolueeton kolmannen osapuolen päätös. (Palonen 1985, 138.)

Presidentti Bush on ollut hyvin innokas määrittelemään syyskuun 11. päivän tapahtumia. *War on terror* -määritelmä, on saattanut toimia presidentin hyväksi laajentuneesta toimivallan näkökulmasta katsottuna. Kongressin keskusteluissa ei ole kuitenkaan kiinnitetty huomiota tapahtumien määrittelemiseen, erityisesti lisääntyneiden toimeenpanovallan vaatimusten kannalta ajateltuna. Kongressin keskusteluissa on ainoastaan korostettu syyskuun terroristi-iskujen jälkeistä poikkeuksellista tilannetta. Demokraattisenaattori Dianne Feinsteinin määritelmän mukaan:

*“The people of the United States awoke on September 12 to a **whole new world**, one in which we can no longer feel safe within our borders. We awoke to a world in which our very way of life is under attack, and we have since resolved to fight back with every tool at our disposal. This is an **unprecedented** state of affairs, and it demands **unprecedented***

---

<sup>76</sup> Sissisodassa ja erityisesti terrorismissa idea on soluttautua muiden joukkoon. Syyskuun terroristit olivat nimenomaan henkilöitä, jotka eivät koskaan ennen olleet tehneet mitään ”rikollista” tai ”poliittista”.

*action.*” (Uniting and Strengthening America Act 2001, S10591. Painotukset lisätty jälkeempään)

Terrorismin vastaisen taistelun erityisenä ongelmana on terrorismin määrittely. Yhdysvalloissa terrorismi on määritelty *U.S. Code*’n kohdassa 22. ”*Politically motivated violence perpetrated in a clandestine manner against noncombatants.*” (Ruby 2002, 9.) *U.S. Code* collectionessa mainitaan lisäksi rikosoikeudellisia lausekkeita, jotka määrittelevät ja perustavat rangaistuksia terrorismiksi määritellyille teoille. Kansainvälinen terrorismi on *U.S. Code* collectionin mukaan toimintaa, jossa esiintyy a) väkivaltaista tai vaarallista ihmishenkeä uhkaavaa toimintaa tai Yhdysvaltojen lakia rikkovaa... b) sen tarkoituksena on kansalaiseen kohdistuva pakottaminen tai uhkaaminen, vaikuttaminen tai pakottaminen hallituksen politiikkaan tai pyrkimys vaikuttaa hallitusjärjestelmän kokoonpanoon, esimerkiksi tuhoamalla... c) esiintyy Yhdysvaltojen oikeudenkäyttöalueen ulkopuolella. ([http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode18/usc\\_sec\\_18\\_00002331---000.html](http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode18/usc_sec_18_00002331---000.html) [viitattu 3.3.2008] Lyhennykset jälkikäteen) Kotimaan terrorismi taas on *U.S. Code* collectionin mukaan erityisesti toimintaa, joka pitää sisällään a) toimenpiteitä, jotka ovat vaarallisia ihmishengelle ja jotka rikkovat Yhdysvalloissa lakia... b) toimenpiteitä, jotka ovat suunnattuja kohti kansalaisten uhkaamiseksi tai pakottamiseksi tai pyrkivät vaikuttamaan hallituksen toimintaan tai politiikkaan pakolla ja uhalla c) terrorismia, joka esiintyy ensisijaisesti Yhdysvaltojen rajojen sisäpuolella. ([http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode18/usc\\_sec\\_18\\_00002331---000.html](http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode18/usc_sec_18_00002331---000.html) [viitattu 3.3.2008] Lyhennykset jälkikäteen)

Terrorismin määrittelyyn liittyy olennaisesti myös kysymys siitä mistä näkökulmasta terrorismia tulkitaan. Terrorismiin on kuitenkin esimerkiksi Schepelen (2004) tulkinnan perusteella viitattu syyskuun terroristi-iskujen jälkeen enemmänkin rikosoikeudellisen järjestelmän ulkopuolella. Republikaanisenaattori Lindsey Graham määritteli syyskuun terroristi-iskut seuraavasti: “*The act of 9/11, in my opinion, was an act of war, not a crime. And the problem with this country is the people we are fighting were at war with us a long time before we knew we were at war with them. Now we are at war.*” (Military Commission Act 2006b, S10267.) Terrorismin määrittelemineen sotatoimenpiteeksi on ehkä poliittisesti oikeutettua, mutta erityiseksi ongelmaksi muodostuu hyvin nopeasti oikeudellinen viitekehys. Sotaan liittyvät valtaoikeudet kuuluvat kongressin etuoikeuksiin, jolloin sotaan liittyvät muodolliset määrittelyt ovat positiiviseen oikeuteen kuuluvia. Ennen

syyskuun terroristi-iskuja oletuksena olikin määritellä terrorismi ensisijaisesti rikoksena, eikä sotatoimena. (Harvard Law Review 2002, 1225.)

Terrorismin määritelmän yhteydessä käytetään kuitenkin myös sotatoimen määritelmää, kansainvälisen ja kotimaisen terrorismin määrittelyn rinnalla. Terrorismin määrittelyn yhteydessä *U.S. Code* collectionessa todetaan, että “the term “act of war” means any act occurring in the course of — (A) declared war; (B) armed conflict, whether or not war has been declared, between two or more nations; or (C) armed conflict between military forces of any origin.” ([http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode18/usc\\_sec\\_18\\_00002331-\\_\\_000-.html](http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode18/usc_sec_18_00002331-__000-.html) [Viitattu 3.3.2008]) Yhdysvalloissa terrorismiin voidaan siis viitata usealla eri tavalla ja käsitteellä riippuen asiayhteydestä. Terrorismin vastaisen sodan määrittely sotatoimenpiteeksi edellyttäisi kuitenkin myös sitä, että Yhdysvallat noudattaisi ratifioimansa Geneven konventiota vuodelta 1949 ja erityisesti artiklaa kolme.<sup>77</sup> *Military Commissions Actin* yhteydessä lainsäädännössä kuitenkin annetaan tilaa presidentille tehdä uusia tulkintoja koskien Geneven sopimuksen noudattamista. Laissa erotellaan myös käsitteet kuten *unlawful enemy combatant* ja *lawful enemy combatant*. Joista siis jälkimmäinen on sotilasvoimiin kuuluva ja ensimmäinen taas terrorismista epäilty. Terrorismista epäiltyjä ei siten tarkastella rikosoikeudellisten prosessien yhteydessä, eikä toisaalta sotilashenkilöstönä, vaan jotakin tältä väliltä. Tarkemmin olen asiaa määritellyt alla olevassa.

Jo *Patriot Actissa* oli viittaus siihen, että terrorismista epäiltyjä kohdeltaisiin oikeudellisen tarkastelun ulkopuolella, koska oikeuskansleri saattoi vangita henkilön, jota epäiltiin kansallisen turvallisuuden vaarantamisesta. Henkilö piti kuitenkin vapauttaa seitsemän päivän kuluessa tai asettaa syytteeseen. Presidentti Bush asetti marraskuussa 2001 voimaan säädöksen, jonka mukaan henkilö voidaan pidättää statuksella *enemy combatant*, jolloin tavalliset oikeudelliset menettelytavat eivät olisi voimassa. (vrt. Agamben 2005)

---

<sup>77</sup> Persons taking no active part in the hostilities, including members of armed forces who have laid down their arms ... by sickness, wounds, detention, or any other cause, shall in all circumstances be treated humanely, ... to this end the following acts are and shall remain prohibited at any time and in any place whatsoever with respect to the above-mentioned persons: (a) violence to life and person ... cruel treatment and torture; (b) taking of hostages; (c) outrages upon personal dignity, in particular, humiliating and degrading treatment; (d) the passing of sentences and the carrying out of executions without previous judgment pronounced by a regularly constituted court affording all the judicial guarantees.. recognized as indispensable by civilized people... *Geneve Convention III, Common article three. Treatment of prisoners of war 1949.* (<http://www.icrc.org/ihl.nsf/7c4d08d9b287a42141256739003e636b/6fef854a3517b75ac125641e004a9e68> [Viitattu 23.2.2008])

Ainoastaan julkiseen viholliseen pätevät normaalit menettelytavat. Schmittin mukaan yksityiselle sotilaalle ei ole kuitenkaan olemassa vihollista, vaan taistelut käydään poliittisten yhteisöjen<sup>78</sup> välillä. (ks. Schmitt 1976) Terrorismin vastaisen taistelun perusteella vangittujen määrittely on avainasemassa siinä mielessä, mitä oikeuksia heille myönnetään. Korkein oikeus totesi kuitenkin presidentti Bushin *enemy combatant* käytännön perustuslain vastaiseksi, mutta samantapaisen käytännön kongressi säati laiksi *Military Commissions Actin* muodossa. Presidentillä on siis oikeus jättää huomioimatta perustuslaissa määritellyt oikeudet, kun kyseessä on henkilö, jolla on status *alien unlawful enemy combatant*. (vrt. Military Commissions Act 2006) Asian erikoiseksi tekee se, että terrorismista epäiltyjen statuksen määrittelyprosessissa ei ole minkäänlaista toimeenpanovallasta riippumatonta oikeudellista harkintavaltaa.

Erittäin ratkaiseva kysymys on myös se, koskeeko lain kohta myös Yhdysvaltain kansalaisia. Yhdysvaltain kansalaiset, joilla on *unlawful combatant* status, olisi oikeus *habeas corpus* – säädökseen, koska *habeas*-säädos voidaan pidättää vain kapinan tai invaasion aikana. Laki ei siten olisi perustuslain vastainen, jos ajatellaan, että *habeas corpus* -säädöksen noudattaminen koskee vain Yhdysvaltain kansalaisia. Laissa *unlawful enemy combatant* kohdan määrittelyssä viitataan henkilöön sanalla *person*, joka saattaa tosin pitää sisällään myös Yhdysvaltain kansalaiset. Lain myöhemmässä osassa määritellään kuitenkin, että ainoastaan *alien* statuksen saaneilta, eli ei-kansalaisilta voitaneen evätä *habeas corpus* -käytäntö. Yhdysvaltain kansalaisia ei voida kuitenkaan tuomita *Military Commissions Actin* perusteella eikä *lawful enemy combatant* -statuksen saaneita henkilöitä, sotilaskomissiot koskevat siten ainoastaan *alien unlawful enemy combatant* määritelmän saaneita henkilöitä. *Military Commissions Act* rajoittaa myös oikeusasteiden toimintaa, rajoittamalla niiden oikeutta kuulla kysymyksiä, koskien laissa erityisesti määriteltyjen henkilöiden *habeas corpus* – väitteitä. ([http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109\\_cong\\_bills&docid=f:s3930enr.txt.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_cong_bills&docid=f:s3930enr.txt.pdf) [Viitattu 22.1.2008])

*Military Commissions Actin* tehtäväksi on määritelty, ”To authorize trial by military commission for violation of the law of war, and for other purposes.” ([http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109\\_cong\\_bills&docid=f:s3930enr.txt.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_cong_bills&docid=f:s3930enr.txt.pdf))

---

<sup>78</sup> *politische Einheit*

[30enr.txt.pdf](#) [Viitattu 22.1.2008]) Mitä ovat nämä muut tarkoitusperät? Ja kuka määrittelee näiden tarkoitusperien sisällön, koska oikeudellinen tarkastelu on rajoitettua. *Habeas corpus* -sääöksellä on merkittävä rooli toimeenpanovallan kontrollina. Sääöksen noudattamisesta on keskusteltu kongressissa erityisesti, ei ainoastaan sen perustuslaillisesta merkityksestä, vaan soveltamisen olosuhteista ja siitä kuinka laajalle perustuslain myöntämät oikeudet ulottuvat. “[...] *the habeas process is a doctrine that is normally associated with criminal law, and we are in a war*” (Military Commission Act 2006b, S10266). Terrorismin vastaisen tilanteen määrittelyssä on ongelmia, erityisesti perustuslainmukaisuuden tulkinnassa, koska kyse ei ole sellaisenaan todellisesta sotatilasta.

Esimerkiksi terrorismin vastaisen taistelun määrittely sotilaalliseksi toiminnaksi on herättänyt kysymyksiä mahdollisesta oikeudellisen ja toimeenpanovallan tulkintojen erilaisuudesta. “*In every war we have been in up until now, the military has decided the battlefield issues.*” (Military Commissions Act 2006c, S10394.) Sotatoimien korostaminen on herättänyt keskustelua oikeuslaitoksen harkintavallan ohittamisesta toimeenpanovallan auktoriteettien varjolla. “*What role should a judge have in a time of war?*” Sotatoimenpiteet eivät kuitenkaan edusta kaikille yksinomaan toimeenpanovallan valtuuksia. “*Even though we are in a time of war, there is plenty of room for the Congress and the courts.*” (Lindsey Graham; Military Commissions Act 2006c, S10392.)

Korkeimman oikeuden päätökset eivät kuitenkaan ole aina yksiselitteisiä. Esimerkiksi *Military Commissions Act* – keskustelun yhteydessä ei varsinaisesti ollut yksimielisyyttä siitä, oliko korkein oikeus *Hamdi vs. Rumsfeld* päätöksessään todennut, että *habeas corpus*- säädös koskee kaikkia Yhdysvaltojen rajojen sisällä olevia, vai ainoastaan kansalaisia. Tuomari O’Connorin lausunto: “*All agree that absent suspension the writ of habeas corpus remains available to every individual detained in the United States*”, jättää paljon tilaa tulkinnalle. Kysymys tässä on ensisijaisesti siitä, pitääkö käsite *individual* sisällään sekä kansalaiset, että ei-kansalaiset. Korkeimman oikeuden päätökset eivät siten ole mustavalkoisia ja joka tilanteeseen suoraan sovellettavia. *Military Commissions Actia* koskevat käytännöt tulevat muotoutumaan ajan kuluessa ja korkein oikeus mahdollisesti ottaa kantaa asiaan vielä uudelleen.

Yhdysvallat on pyrkinyt vastaamaan terrorismiin uudella lainsäädännöllä, sen sijaan, että olisi turvauduttu voimassa oleviin normeihin. Kuten jo edellä mainitsin, Yhdysvalloissa

poikkeustila ei ole näkynyt perustuslakien kumoamisena, tai huomioimatta jättämisenä vaan pikemminkin uuden lainsäädännön asettamista perustuslaillisen järjestyksen ulkopuolelle tai perustuslain rajojen venyttämistä ja uudelleen määrittelyä. Nykyään valtioiden sisäistä oikeutta ei voida yksinomaan enää määritellä kansalliseksi oikeudeksi, vaikka syyskuun 11. päivän jälkeisen ajan muutokset ovat olleet eräällä tavalla pyrkimys takaisin tähän suuntaan. Kongressi on keskusteluissa vedonnut kansainvälisen yhteistyön tarpeeseen terrorismin vastaisessa taistelussa. Lisäksi presidentti Bush korosti puheessaan yhteistyön tarvetta terrorismin vastaisen taistelun voittamiseksi. ”*This is not, however, just America's fight. [...] This is the world's fight. This is civilization's fight [...] we ask every nation to join us. We will ask, and we will need, the help of police forces, intelligence services, and banking systems around the world. The United States is grateful that many nations and many international organizations have already responded [...] an attack on one is an attack on all.*“ (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html> [Viitattu 3.3.2008] Lyhennykset jälkikäteen). Schmitt kuitenkin tuskin olisi vedonnut kansainväliseen oikeuteen. Schmitt pikemminkin esitti kritiikkiä erityisesti kansainliittoa ja Versaillesin rauhansopimusta vastaan, koska katsoi niiden lisäävän uusien sotien mahdollisuutta. (ks. tarkemmin Schmitt 1976)

Kongressin keskusteluissa on vedottu usein presidentin rooliin armeijan ylipäällikkönä. Texasin republikaaniedustaja Dick Armeyn mukaan:

*“Just a few days afterwards, this Congress rose-up and validated, confirmed, and affirmed our President as Commander in Chief and said, ‘‘We stand with you, Mr. President, with all the resources that you can muster. You are our Commander in Chief. Let us wage war on these terrorists and let us win that war.’’* (Patriot Act 2001b, H6767.)

Presidentin toimivallan lisäämistä kannattavien mukaan, presidentin valtaoikeuksiin tulee sisältyä oikeus määritellä miten ja mitä vastaan sotilaalliseen voimaan turvaudutaan sotilaallisten ja poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi, tilanteissa joissa armeijan ylipäällikkyydellä on ylipäätään mitään merkitystä (Military Commissions Act 2006c, S10406). Keskusteluissa on tullut ilmi tehdä poliittisia päätöksiä välittömästi. *“Regardless, we cannot await court review”* (Uniting and Strengthening America Act 2001, S10593). Kongressin, presidentin ja tuomioistuinten roolista ja toimivallasta on käyty runsaasti keskustelua *Military Commissions Actin* ja *Hamdan vs. Rumsfeld* päätöksen ohessa.

Useimmat esityksen vastustajat tulkitsivat korkeimman oikeuden päätöksen tuomita presidentin vuonna 2001 perustamat sotilaskomissiot laittomaksi ja siten presidentin vallan rajoittamiseksi. Toisaalta joidenkin tulkintojen mukaan korkeimman oikeuden päätös *Hamdan vs. Rumsfeld*, oli erityisesti huomautus siitä, että presidentin sodan aikaiset valtuudet ovat ainoastaan vahvimmillaan, kun ne ovat kongressin auktorisoimat. (Military Commissions Act 2006c, S10410.) Sotilaskomissiot eivät kuitenkaan ole mikään uusi kysymys Yhdysvaltain historiassa. “*George Washington used them during the American Revolution, and since our Constitution was ratified, Presidents have used military commissions to try those who seek to harm Americans during every major conflict*” (Military Commissions Act 2006c, S10401). Kysymykset toimeenpanovallan auktoriteetin kasvattamisesta syyskuun terroristi-iskujen jälkeen eivät välttämättä ole kokonaan uusia. Utta on sen sijaan tilanne, jonka perusteella toimeenpanovallan laajentunutta auktoriteettia yritetään oikeuttaa.

#### **5.3.4 Lainsäädännön aiheuttamat muutokset**

Poikkeuksellista syyskuun terroristi-iskujen jälkeen on ollut myös kysymykset laillisuusperiaatteen noudattamisesta esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan osalta. Toimeenpanovallan vastustajien mukaan kansalaisyhteiskuntaa koskeva uhka ei ole ensisijaisesti ulkoinen terrorismi, vaan hallitusjärjestelmän sisäinen pyrkimys rajoittaa oikeuksia. Michiganin edustaja John D. Dingellin mukaan “*We can protect the Constitutional rights of our people from the whims of the attorney general, the Republican Administration, and the Republican leadership of this House*” (Patriot Act 2001b, H6765). Amerikkalaisessa järjestelmässä lainsäädäntövallan tehtävänä on perustuslain ja siten kansalaisyhteiskunnan turvaaminen.

Toisaalta ei voida olla varmoja siitä, ovatko nykyiset *Patriot Actin* vaatimat toimenpiteet kansalaisyhteiskunnan rajoittamisesta perustuslain vastaisesti, koska korkein oikeus ei ole asiasta varsinaista päätöstä tehnyt. Kysymykset mahdollisista kansalaisyhteiskunnan rikkomuksista liittyvät yleisesti perustuslain neljänteen lisäykseen. “*The right of the people to be secure on their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures [...]*” (<http://www.law.cornell.edu/constitution/index.html> [Viitattu 9.3.2008]) Julkinen tutkimus tai kongressi ei ole tuonut esiin, että *Patriot Actia* olisi käytetty väärin kansalaisyhteiskunnan suhteen (Patriot Act 2006, H582). Toisaalta mitkä tahansa kysymykset

kansalaisoikeuksien rajoittamisesta Yhdysvalloissa ja vielä kongressin päätöksellä voidaan katsoa olevan poikkeuksellisia, vaikka Yhdysvallat on vuodesta 2003 alkaen ollut sotaa käyvä valtio. Syyskuun terroristi-iskujen vaikutukset Yhdysvalloissa eivät välttämättä ole radikaaleja, mutta oikeusnäkökohtien ja tarkoituksenmukaisuuden harkinnan välillä on ollut vastakkainasettelua. Yleisesti trendinä Yhdysvalloissa on ollut hallinnon joustavuuden tarpeen korostaminen. Huolimatta retorisisista puolue-eroista lakiesitysten tarpeellisuudesta, ei ole huomattavissa monia eroavaisuuksia, vaan erot koskevat pikemminkin käytännön toteuttamista ja siitä, kuinka laajoja uudet käytännöt olisivat ja asetetaanko niille mahdollisia aikarajoituksia.

*Patriot Act* 2001 lakia kohtaan on esitetty kuitenkin kritiikkiä erityisesti siinä mielessä, että päätös tehtiin harkitsematta ja liian pian iskujen jälkeen, arvioimatta vaikutuksia pidemmällä aikavälillä.

Jon Corzinen mukaan, *“Perhaps because the legislation was developed so quickly, and in an environment so dominated by great **public anxiety about security**, there is a real risk that we will make serious mistakes [...] But we still seem to be operating on a rush basis, and I suspect that some mistakes are inevitable. In the end, while I do have serious concerns about certain aspects of this legislation, I have decided to support the effort to move it to conference. Our nation has just suffered the most **horrendous act of terrorism** in our history, and **we are facing serious threats** of other terrorist attacks.”* (Uniting and Strengthening America Act 2001, S10588. Tekstin lyhennys ja painotukset lisätty)

Päätöksiin liittyvistä epävarmuustekijöistä huolimatta, päätösten tekeminen, eli tässä tapauksessa lain hyväksyminen on katsottu olevan päämäärän takia hyväksyttävää. Keskusteluissa on viitattu myös aikaisempaan Yhdysvalloissa tapahtuneisiin ratkaisuihin kriisien yhteydessä.

*“Remember, too often in times of crisis our government has sacrificed essential liberties to claims of national security. The Alien Sedition Acts, the suspension of habeas corpus during the Civil War, the internments of the Second World War and the “red-baiting” by the McCarthy and the House un-American Activities Committee.”* (*Patriot Act* 2001a, H6715.)



Kongressin debatissa huomautettiin, että terrorismin taistelussa olennaisinta olisi myös, että hallinnon tulisi kunnioittaa jo voimassa olevia lakeja ja käytäntöjä. Debatissa tuli ilmi kieltäytyminen lisäämästä enempää hallinnon ”poliisivaltuuksia”. Esiin nousi myös kysymys miksi kongressi on epäonnistunut tehtävässään yhdenvertaisena hallinnon alana. Kongressi ei voi yksinkertaisesti vetäytyä kontrollitehtävästään. Kuten demokraattiedustaja Dennis J. Kucinich puheenvuorossaan totesi: ”*Are we turning us all into mice here, running into a corner because we are afraid to challenge the President?*” (Military Commissions Act 2006a, H7542.) Presidentin haastaminen erityisesti yhteiskunnallisessa kriisitilanteessa ei ole onnistunut kongressilta perustuslain edellyttämällä tavalla. Olosuhteista huolimatta kuitenkin esimerkiksi korkein oikeus rajasi presidentin auktoriteettia muun muassa *Hamdan vs. Rumsfeld* ja *Hamdi vs. Rumsfeld* päätöksissä.

Kongressissa on tunnustettu, että terroristi-iskujen jälkeisessä maailmassa on mukauduttava äkillisiä toimenpiteitä vaativiin menettelyihin ennakoimattomissa tilanteissa. Alkuperäisen *Patriot Actin* osalta kongressi teki toimenpiteitä toimeenpanovallan vaatimusten suhteen, ja näitä toimenpiteitä myöhemmin jatkettiin. On myös yleisesti tunnustettua, että *Patriot Actin* jotkut ehdot voivat rikkoa kansalaisoikeuksia, mutta toisaalta niiden katsotaan olleen tarpeellisia myönnytyksiä asiantilaan suhteutettuna. (Military Commissions Act 2006c, S10358.) Demokraattiedustajat ovat kuitenkin korostaneet, että on kongressin tehtävä antaa presidentille tarvittava määrä auktoriteettia, mutta auktoriteetin tarvetta tulee määritellä tarvittaessa uudelleen. ”*This measure gives this administration nearly unbridled power to pursue terrorism and other crime. Yes, we need to address the ability of government to pursue terrorists. However, Congress should be able to change this measure if the current terrorist threat subsides.*” (Demokraattiedustaja Carolyn Kilpatrick; Patriot Act 2001b, H6771.)

Presidentti Bushin syyskuun terroristi-iskujen jälkeinen toiminta on painottanut kahta teemaa: ulkoista uhkaa ja sisäistä turvallisuutta. Erityisesti *Homeland Security* on ollut alue, jonka yhteydessä on puhuttu kolmesta diskurssista: syyskuun terroristi-iskuista, ulkoisten uhkien jatkuvasta läsnäolosta ja ”*axis of evil*” tyyppisestä uhasta. (Lockett John, Domke, Coe & Graham 2007, 202.) Sisäisen turvallisuuden lisäämiseksi presidentti Bush esitti uuden kotimaan turvallisuutta parantavan instituution perustamista. *Homeland Security Act* niminen esitys koski Yhdysvalloissa uuden instituution perustamista, jonka tarkoituksena oli erityisesti vastata lisääntyvään uhkaan, koskien Yhdysvaltojen

turvallisuutta syyskuun terroristi-iskujen jälkeen. Lakialoite hyväksyttiin kongressissa 2002. Käytännössä uusi perustettu instituutio kerää yhteen itsenäiset toimijat, jotka ovat jossakin muodossa tekemisissä Yhdysvaltojen turvallisuuteen liittyvissä tekijöissä. Kongressissa käydyissä keskusteluissa uuden instituution perustamisen puolustajat vetosivat muun muassa perustuslaissa esitettyyn lausekkeeseen, jonka mukaan hallinnon tulee turvata kansalaisten asema.

*”The first sentence in the preamble to the Constitution, we are told by our Founding Fathers that our purpose is “to provide for the common defence, promote the general welfare” and, “to secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity.”* (Homeland Security Act 2002a, H5634.)

Kongressin keskusteluissa esitettiin vaatimus siitä, että normaalikäsitys turvallisuudesta<sup>79</sup> ei olisi enää muuttuneen tilanteen takia riittävä. Republikaaniedustaja James F. Sensenbrenner puheenvuorossaan nosti esiin käsitteiden uudelleen arvioinnin tarpeen, *“Because of this uncertainty, we have had to change the way that we think about the safety and security of our country and its people”* (Patriot Act 2001a, H6726). Terroristi-iskujen jälkeistä ajanjaksoa on leimannut tarve määritellä käsitteitä uudelleen tai antaa niille kokonaan uusia merkityksiä. Jo terrorismin vastaisen taistelun määrittelemisen *war on terror*, muutti iskujen viitekehyksen uusiin ulottuvuuksiin.

*Homeland Security Actin* päätöksellä perustettu *Homeland Security Department* oli suurin hallitusjärjestelmää koskeva uudelleen organisointi Yhdysvalloissa sitten vuoden 1947 (Homeland Security Act 2002b, S8065). Republikaanisenaattori Susan M. Collinsin tulkinnan mukaan, *“The New Department of Homeland Security is an essential component of our response to current and future threat”* (Homeland security Act- motion to proceed, S8056). Presidentin tärkeänä pitämä kohta *Homeland Security Actin* osalta oli erityisesti johtajuuden lisääntyvä joustaminen (Homeland Security Act 2002a, H5637). Tämä joustavuuden lisääntyminen tuomittiin kuitenkin erityisesti presidentin vallan kasvattamiseksi suhteessa kongressiin. Terroristien katsottiin voittaneen, koska jos ehdotus hyväksyttäisiin, vastustajien mukaan menetetään demokraattinen perustuslaillinen kontrollijärjestelmä. Arthur Schleringerin mukaan (Homeland security Act 2002a, H5649)

---

<sup>79</sup> On otettava kuitenkin huomioon, että termi *security* ei ole yhtä kattava käsite kuin esimerkiksi Schmittille *Sicherheit*, joka on ikään kuin sekä *security*, että *safety*.

kongressin vallan ohittaminen presidentin hyväksi tapahtuu useimmiten tilanteissa, joissa on syytä uskoa että valtio on vaarassa, joko sisäisten tai ulkoisten uhkien takia. Kongressissa monet syyskuun 11. päivän jälkeiseen aikaan liittyvät ongelmat tai uudet menettelytavat ovat kyllä tunnustettu, mutta suoranaisesti vaatimuksia tai käytännön toimenpiteitä asian muuttamiseksi ei ole esitetty.

### 5.3.5 Perustuslaki ja poikkeustila

Yhdysvaltalaisessa järjestelmässä laillisuusperiaatteeseen vetoava puhetapa on koettu erityisen vastaansanomattomana. Syyskuun terroristi-iskujen jälkeen on kuitenkin käyty keskustelua siitä, onko nykyinen oikeusjärjestelmä validi, ja mahdollistaako se riittävän tilan poliittiselle päätöksenteolle. Yleisesti syyskuun terroristi-iskujen jälkeinen aika herättänyt keskustelua tarpeesta muokata voimassa olevia käytäntöjä. ”*Existing laws fail to provide national security authorities and law enforcement authorities with certain critical tools they need to fight and win the war against terrorism*“ (Uniting and Strengthening America Act 2001, S10578). Kongressissa vastakkaiset mielipiteet on usein leimattu isänmaanvastaiseksi mielipiteeksi ja kansallisen turvallisuuden vaarantamiseksi.

Perustuslaissa ei ole mitään mainintaa koskien määräaikaisuuden kriteerejä. Edellä mainittujen kriteerien puuttuminen perustuu olettamukseen perustuslain ikuisesta olemassaolosta. Mahdolliset määräajat perustuslaissa olisivat mahdollisuus avata keskustelua koskien perustuslain validiutta kaikissa tilanteissa ja kaikkina aikoina. Koska Yhdysvaltalaisessa perustuslaissa ei ole mitään mainintaa tai rajoituksia poikkeustilaa ajatellen, on olemassa mahdollisuus väärinkäytöksiin, koska millekään taholle ei ole valtaa suoranaisesti valtuutettu. Amerikkalaisen järjestelmän perusta, laillisuusperiaate perustuu asioiden perustuslain mukaisuuden viittaamiseen, joka on taas osaltaan tehnyt politiikasta juridisvaltaista, jolloin esimerkiksi korkeimman oikeuden asema on entisestään korostunut. Presidentin ja hallituksen parlamentaarinen kontrolli ja toisaalta toimeenpanovallan itsenäisen poliittisen luonteen hyödyntäminen, ovat edellä mainitun takia jääneet vähemmälle huomiolle.

Yhdysvalloissa poikkeustila ei ole suoranaisesti esiintynyt tarpeena kumota perustuslaki kokonaan tai edes sen osia, vaan pikemminkin uuden lainsäädännön asettamista perustuslaillisen järjestyksen ulkopuolelle tai perustuslain rajojen venyttämistä ja uudelleen

määrittelyä. Toimeenpanovallan ja presidentin valtaa on mahdollisuutta laajentaa myös muuten kuin poikkeustilan ja Weimarin 48 artiklan käsitteiden yhdistämisellä. Edellä mainittu liittyy olennaisesti perustuslain ikuiseen olemassaolon ja koskemattomuuden, sekä presidentialismin yhdistämiseen, jolloin parlamentaarista kontrollia rajoitetaan molemmista suunnista.

Kongressissa käydyissä keskusteluissa viitataan usein perustuslain absoluuttisuuteen jokaisessa tilanteessa, kaikkien osapuolten osalta. Esimerkiksi demokraattisenaattori Harry Reid puheenvuorossaan korosti perustuslain sitovuutta hallitsemisjärjestelmän jokaisella osa-alueella.

*“I believe in the Constitution. I believe the Constitution sets forth three separate but equal branches of Government, and by our folding on this earmark procedure and not doing our jobs, we are caving in and not following the Constitution.” But, in fact, no one is above the law--not even the President of the United States. (USA Patriot Terrorism Prevention Reauthorization Act 2005, S1609.)*

Perustuslakiin on vedottu myös siinä mielessä, että sen tulisi olla viimeinen laki, jonka yläpuolelle ei tulisi sijoittua mitään, Länsi-Virginian senaattori Robert Byrd korosti puheenvuorossaan erityisesti perustuslain merkittävyyttä. *“We cannot continue to claim we are a nation of laws and not of men if our laws, and indeed even the Constitution of the United States itself, may be summarily breached because of some determination of expediency or because the President says, ‘Trust me’” (USA Patriot Act Additional Reauthorizing Amendments Act 2006, S1339).*

Perustuslain alkuperäisyyteen vetoaminen on Yhdysvalloissa usein käytetty retorinen strategia, joka yleensä on koettu tehokkaaksi. Kongressin keskusteluissa vaihtoehtoisesti tunnustetaan kuitenkin, että maailma on muuttunut. Uudenlaisen tilanteen takia, ei ole kuitenkaan tunnistettu tarvetta tehdä perustuslain lisäyksiä tai mahdollisia tulkinnallisia muutoksia. Muuttuneista olosuhteista huolimatta, keskusteluissa vedotaan perustuslain muodostajien mielipiteisiin vaikuttajiin, kuten Thomas Jeffersoniin. *“The man who would choose security over freedom deserves neither” (USA Patriot Terrorism Prevention Reauthorization Act 2005, S1614).* Kongressin keskusteluissa viitataan usein myös perustuslainmuodostamisen aikaiseen tilanteeseen: *“Alexander Hamilton warned us in*

*Federalist No. 25 that "it is a truth, which the experience of ages has attested, that the people are always most in danger when the means of injuring their rights are in the possession of those of whom they entertain the least suspicion"* (Patriot Act 2001b, H6763). Yhdysvalloissa vallan keskittyminen yhden henkilön käsiin on todellinen pelkotila siitä, että koko järjestelmä menettäisi merkityksensä. Vallanjakoperiaate, kansalaisoikeudet ja perustuslaki ovat linkittyneet keskusteluissa toisiinsa.

Perustuslakia pidetään amerikkalaisen yhteiskunnan perustana, mutta joidenkin tahojen mielestä mahdolliset perustuslain vastaiset poliittiset päätökset on joissakin tilanteissa välttämättömiä. ”*While the Constitution protects against invasions of individual rights, it is not a suicide pact*” (Usa Patriot Act 2001, S11019). Yhdysvaltain perustuslaissa ei ole poikkeustilaa ajatellen muuta suoraan sovellettavaa käytäntöä, kuin lauseke koskien *habeas corpus*en pidättämistä. Ensimmäiset kaksi määritelmää eivät täyty Yhdysvalloissa, mutta mikä taho määrittelee yleisen turvallisuuden tarpeen. Kongressin keskusteluissa ei kuitenkaan nosteta esiin kysymystä siitä, onko perustuslain alkuperäinen lain tulkinta aina oikea ja tilanteen mukainen. Keskusteluissa ei myöskään usein viitata siihen, mitä perustuslaissa ei sanota.

Demokraattiedustaja James McGovernin mukaan on tärkeää tukea presidentin pyrkimyksiä, mutta samalla perustuslainmukaisuus tulee ehdottomasti säilyttää.

*"I will oppose this legislation today, and I ask that all of my colleagues do the same. I fully support the efforts of President Bush to ensure the security of this nation, yet I will not vote to undermine the basic freedoms we all hold dear. It is crucial that we, as a united Congress, remain strong in this time of crisis, and protect the fundamentally American values and civil liberties that so many generations before us have struggled to create."* (Patriot Act 2001b, H6773.)

Kongressissa käydyissä keskusteluissa on tullut ilmi muun muassa käsitys siitä, että esimerkiksi *Patriot Act* tai *Military Commissions Act* antaa liian paljon joustavuutta hallinnolle ja toisaalta ei pakota kongressia arvioimaan toimia riittävästi.

*"Sadly, the administration is still seeking to avoid accountability by hiding behind legal doctrines. The administration continues to thwart every effort to get to the facts, to get to*

*the truth and to be accountable. I hope that this time the U.S. Senate will act as an independent branch of the government and finally serve as a check on this administration. It seems that the only clarity this administration wants is a clear green light from Congress to do whatever it wants. That is not clarity; it is immunity.”* (Demokraattisenaattori Patrick J. Leahy; Military Commissions Act 2006b, S10254.)

Senaatin lakivaliokunnan edustaja on myöntänyt, että esimerkiksi *Patriot Act Reauthorization Act* ei osoita konstitutionalismiin kannattajien esiin tuomia ongelmakohtia. Kongressin keskusteluissa on tullut ilmi myös huoli siitä, että liittovaltion laajenevasta vallasta tulee väliaikaisen sijasta pysyvää. (*Patriot Act 2006, H592.*) Terrorismin vastaisessa taistelussa tarvitaan poikkeuksellisia hallitukselle annettavia valtuuksia, mutta julkisen tahon tulee myös voida arvioida miten tätä valtaa on käytetty. Kun kongressi hyväksyy lain, se luottaa automaattisesti siihen, että valtaa käytetään oikein ja vastuullisesti. Amerikkalaisen järjestelmän perusta on kansan luottamus hallintoa kohtaan. Lisääntyvä hallinnollinen valta, oikeudellisen vallan kustannuksella, on siten yleisesti tunnustettu huolestuttava trendi. (Esimerkiksi *USA Patriot Terrorism Prevention Reauthorization Act 2005, S1602.*) *“However, the administration has been even more relentless in their effort to legitimize the mistreatment of detainees and to undermine some of the cornerstone principles of our legal system“* (Demokraattisenaattori Carl Levin; *Military Commissions Act 2006b, S10245*). Oikeudellisen järjestelmään kohdistuvat vaatimukset ovat herättäneet myös vastustusta erityisesti, koska ne kohdistuvat perustuslain absoluuttisiksi ajateltuihin peruseriaatteisiin, kuten vallanjakoperiaatteeseen ja *habeas corpus*-säädöksen noudattamiseen.

Missään keskusteluissa ei tule suoranaisesti ilmi perustuslain aseman vaarantuminen, vaan ennen kaikkea aina puhutaan perustuslain takaamien oikeuksien vaarantumisesta. Yleisesti tunnustettu ongelma lakien yhteydessä on kuitenkin ollut vallan väärinkäytöksen estäminen. *“The bill before us today is a faulty and irresponsible piece of legislation that undermines our civil liberties and disregards the Constitution of the United States of America. This bill takes advantage of the trust that we have placed in this administration.”* (Demokraattiedustaja Maxine Waters; *Patriot Act 2001b, H6763.*) Kuitenkin lait on hyväksytty kongressissa, vaikka niiden on katsottu lisäävän väärinkäytöksen mahdollisuutta. Mahdollisten väärinkäytösten estämiseksi esimerkiksi *Patriot Actiin* lisättiin aikarajoitukset. Esimerkiksi Utahin senaattorin mielestä aikaehtojen asettaminen

lähettää amerikkalaisille kuitenkin väärän viestin siitä, että kyseiset lakiin liittyvät toimenpiteet olisivat jotakin epätavallista. (Usa Patriot Act 2001, S11016.) Aikarajoitusten tarpeellisuudesta ja niiden kontrollivallasta ei ole oltu yhtä mieltä kongressissa. *“I would ask if these provisions are critical tools in the fight against terrorism, why remove the government's ability to use them after five years? Conversely, if these provisions violate American's constitutional rights why is it acceptable to suspend the Constitution at all?”* (Ron Paul; Patriot Act 2001b, H6769.) Toisaalta esimerkiksi senaattori Robert Byrdin mukaan *“Sunset provisions have historically been used to repair the unforeseen consequences of acting in haste”* (Military Commissions Act 2006c, S10385).

Sotilaskomissioita koskeva keskustelu on ollut erityisen ristiriitaista. Osa kannanotoista hyväksyy näkökulman, että on oikeutettua käsitellä terrorismista epäiltyt normaalin oikeusjärjestyksen ulkopuolelle. Toista näkökulmaa edustavat taas tahot, joiden mielestä kansalaisoikeuksia ja erityisesti *habeas corpus* -säädöstä ei tule pidättää missään muussa, kuin perustuslaissa mainituissa olosuhteissa, eli invaasion tai kapinana aikana, joista kumpikaan ei vallitse Yhdysvalloissa tällä hetkellä. Lisäksi perustuslain mukaan ainoastaan kongressilla on valtuudet sivuuttaa *habeas corpus* soveltaminen.

*“The one other issue, of course, that I think is important is that the Constitution gives Congress the power to suspend the writ. Here we are not just suspending the writ, this proposal is to abolish the writ, to permanently eliminate this right, this protection for this group of individuals.”* (Military Commission Act 2006b, S10261.)

Kongressi ei voi myöskään säätää lakia, joka on ristiriidassa korkeimman oikeuden perustuslaillisen tulkinnan kanssa. Kuten tuomari Scalia määritteli *Hamdi vs. Rumsfeld* oikeustapauksessa: anglosaksisessa vallanjakoon perustuvassa järjestelmässä vapauden keskiössä on ollut vapaus toimeenpanovallan tahdon mielivaltaiselta vangitsemiselta (Military Commissions Act 2006c, S10356). *Military Commissions Actia* vastustavien mukaan esitys on ristiriidassa perustuslain perustana olevien periaatteiden kanssa. Yhdysvalloissa merkittävä tekijä ja oikeastaan ainoa todellinen kansakuntaa yhdistävä tekijä on arvot, joita *Military Commissions Act* vastustajien mukaan pyrkii uudelleen määrittelemään. Sotilaskomissioita koskevassa keskustelussa erityinen merkitys on ollut myös perustuslain ja presidentin toiminta-alueen välinen ristiriita. Perustuslain mukaan kongressilla on vastuu *“to make our country's laws and specifically to make rules*

*concerning captures on land and water.”*  
<http://www.law.cornell.edu/constitution/index.html> [Viitattu 9.3.2008]) Kuitenkin presidentti Bush nimitti ensimmäiset sotilaskomissiot jo vuonna 2001.

Kongressissa *Hamdi vs. Rumsfeld* päätös otettiin vastaan korkeimman oikeuden muistutuksensa siitä, että perustuslain peruseriaatteisiin kuuluu vallanjakoperiaate. *“The goal of this legislation, from my point of view, and I think it is shared by others, is first and foremost to meet the challenge for withstanding review by the Supreme Court”* (Republikaanisenaattori John Warner; Military Commissions Act 2006b, S10245). Kongressissa on nostettu esiin erityisesti korkeimman oikeuden rooli toimeenpanovallan toimenpiteiden perustuslainmukaisuuden vartijana. Varsinkin Robert Byrd korosti puheenvuorossaan korkeimman oikeuden roolia merkittävänä kontrollijärjestelmänä.

*“While the President grabbed the wheel and the Congress dozed, the Court stepped in to remind us of the separation of powers and the constitutional role of each branch, thank God. Yes, thank God for the separation of powers envisioned by our forefathers. Thank God for the Supreme Court. Yes, I said this before; I say it again: Thank God for the Supreme Court.”* (Military Commissions Act 2006c, S10385.)

Korkeimman oikeuden rooli syyskuun terroristi-iskujen jälkeen on korostunut erityisesti siksi, että toimeenpanovallan toimenpiteet terrorismin vastaisen taistelun yhteydessä ovat koskeneet perustuslaillisen järjestelmän alueeseen kuuluvia kysymyksiä. Laillisuusperiaatteen noudattamisen kritiikki on kuitenkin suunnattu yksinomaan toimeenpanovaltaa kohtaan. Nykykeskustelussa, myös juristien käymässä keskustelussa, viitataan usein nähtyyn vaaraan, että hankalia kiistoja ei pyritä ratkaisemaan parlamentaaristen debattien ja äänestysten keinoin, vaan yritetään löytää joku tuomari tai erotuomari niiden yläpuolelta, muun muassa perustuslakiin vetoamiseen nimissä. Tästä näkökulmasta ajatellen tukeutuminen sekä tuomiovaltaan, että toimeenpanovaltaan ovat kyseenalaisia tapoja siirtää kysymyksiä pois parlamentaarisen väittelyn alueelta.

Kongressin keskusteluissa kiinnitetään paljon huomiota perustuslainmukaisuuteen, vaikka lakien lopullinen perustuslainmukaisuuden tulkitseminen on erityisesti korkeimman oikeuden vastuulla. Erityisesti sotilaskomissioiden osalta esiin on nostettu se, että Yhdysvalloissa oikeusasteilla tulee olla mahdollisuus arvioida toimeenpanovallan tekemiä



päätöksiä. Keskusteluissa viitataan usein Alexander Hamiltoniin Federalistien -lehdessä esittämään puheenvuoroon *habeas corpus* -säädöksen tarpeellisuudesta ja sen keskeisestä osasta hallitsemisjärjestelmää ja henkilökohtaisen vapauden käsitteestä.

*”At a time when our courts are open and functioning, I think a person would be hard-pressed to argue that public safety requires removing judicial review. One would be hard-pressed to argue that we are in a period of rebellion, or that we have suffered an invasion, as that phrase was intended by our Founding Fathers.”* (Military Commission Act 2006b, S10260.)

Keskusteluissa nostetaan esille usein myös laillisuusperiaatteen asema amerikkalaisessa yhteiskunnassa. *”That in America, the law is king [...] and there ought to be no other”* (Military Commissions Act 2006c, S10360). Toimeenpanovallalla ei siten tulisi olla mahdollisuuksia toimia oikeuden ulottumattomissa.

*Habeas* -säädöksessä tulee erityisesti esiin kysymys siitä Oregonin republikaanisenaattori Gordon Smithin mukaan, että onko presidentillä mahdollisuus yksinomaan määritellä terrorismista epäiltyjä statuksella *”unlawful enemy combatants”* ja päättää vangitsemisesta ilman oikeudellisia rajoitteita. Korkein oikeus on kuvaillut *habeas corpus* -säädöstä seuraavasti *“the fundamental instrument for safeguarding individual freedom against arbitrary and lawless State action.”* Kuitenkin esimerkiksi Abraham Lincolnin hallituksen eräs ristiriitaisimmista päätöksistä oli kieltää *habeas corpus* -säädöksen noudattaminen kaikissa sotilaallisissa tapauksissa. (Military Commissions Act 2006c, S10364.) Laillisuusperiaatteen tehtävänä on ollut perustuslain hyväksymisestä lähtien varmistaa, ettei toimeenpanovalta voi riistää yksilön vapautta, ilman riippumattoman oikeuden mielipidettä. (Military Commissions Act 2006c, S10365.)

*Habeas corpus* -säädös on pätevä ja tarpeellinen instituutio, mutta se ei välttämättä kata kaikkia osapuolia. *Ex Parte Quirin* (1942) päätöksen yhteydessä pohdittiin ensimmäisen kerran sitä, onko sotilasvoimiin kuuluvalla henkilöllä oikeus perustuslain turvaan ja *Bill of Rights* kohdassa määriteltyihin oikeuksiin. Korkein oikeus totesi tuomiossaan, että sodan lakien rikkomisesta syytetyt olivat oikeutettuja vain sotilastuomioistuimeen, koska mikään Yhdysvaltalainen laki, ei perustuslaki eikä liittovaltion laki, tunnistanut rikkomusta sodan

lakeja vastaan. (Kelly & Harbison 170, 849.) *Habeas corpus* -säädöksen sovellettavuus koskien tiettyjä, ennalta määriteltyjä ryhmittymiä, on siten kyseenalaista.

Jonathan Hafetzin mukaan Yhdysvaltojen perustamisesta lähtien *habeas corpus* -säädos on pidätetty ainoastaan neljä kertaa: sisällissodassa, etelävaltioiden aseellisen kapinan aikana sisällissodan jälkeen, Filippiineillä aseellisen kapinan aikana 1990-luvun alussa ja Hawajilla heti *Pearl Harboriin* kohdistuneiden iskujen jälkeen. Jokainen pidättäminen ei ollut ainoastaan vastaus meneillä olevaan hätätilaan, mutta käytäntö oli rajoitettu voimassa olevaan kriisiin tai invaasion keston. Nyt säädetyssä *Military Commissions Actissa* ei ole kuitenkaan huomioitu minkäänlaisia aikarajoituksia. Keskustelu liittyy myös läheisesti terrorismin määrittelyyn: onko kyseessä tavallinen rikos, tulisiko terrorismi rinnastaa sotarikoksiin, vai käsitellä kokonaan omana ilmiönään, jolloin kysymykseen ei voida soveltaa mitään ennakkokäytäntöjä tai rajoituksia. Olennaisinta keskusteluissa on määrittää voidaanko säilyttää normaalit menettelytavat näin ”poikkeuksellisessa” tilanteessa? Schmitt tulkitsee suvereenin valtaa nimenomaan määrittelyvaltana. Kuten olen jo edellä esittänyt, poikkeustilan julistaminen on nimenomaan tilanteen määrittelyvaltaa, suvereenisuus ja diktatuuri vallitsevat ainoastaan silloin, kun jokin taho onnistuu esittämään vastaansanomattoman tulkinnan. Presidentti Bushin julistuksilla heti iskujen jälkeen oli vastaansanomattoman tulkinnan piirteitä, mutta myöhemmät tilanteen määrittelyn kyseenalaistukset, että tilanteeseen oli sopeuduttu ja siitä voidaan esittää muitakin tulkintoja.

*Military Commissions Act* vaikuttaa välttämättä oikeusjärjestelmän luonteeseen; toisille oikeusjärjestelmä on pätevä ja toisille ei. Erikoisena kysymyksenä onkin se, että vaikka syyskuun terroristi-iskut erosivat aikaisemmista iskuista, ne eivät kuitenkaan olleet niin merkittävästi erilaisia, että niitä olisi pitänyt käsitellä normaalien rikosoikeudellisten prosessien ulkopuolella. (Harvard Law Review 2002) Uusi uhka koettiin kongressin keskusteluissa kuitenkin niin merkittäväksi, että vanhojen toimintatapojen katsottiin kaipaavan muutosta. “*Our Government simply has to change and adapt to the challenge of international terrorism*” (Demokraattisenaattori Richard J. Durbin, Homeland security Act- motion to proceed 2002, S8053). Eräänä merkittävänä syynä on pidetty ennaltaehkäisyn tarvetta, koska rikosoikeudellinen järjestelmä rankaisee ainoastaan jälkikäteen. Kongressissa on nostettu esiin erityisesti huomio siitä, että kaikkeen ei voida

varautua ennalta ehkäisevästä strategiasta huolimatta, kuten Patrick J. Leahy totesi puheenvuorossaan, että pelkkä lainsäädännön kehittäminen ei takaa turvallisuutta.

*”No one can guarantee that Americans will be free from the threat of future terrorist attacks, and to suggest that this legislation--or any legislation--would or could provide such a guarantee would be a false promise. I will not engage in such false promises, and those who make such assertions do a disservice to the American people. I share the Administration's goal of providing promptly the legal tools necessary to deal with the current terrorist threat.”* (Uniting and Strengthening America Act 2001, S10991.)

Terrorismia on myös pidetty siinä mielessä niin vakavana rikkomuksena, että halutaan varmistua rangaistuksesta, eikä turvautua ainoastaan rikosoikeudellisiin prosesseihin, joissa vangituilla on enemmän oikeuksia ja mahdollisuus jopa välttyä rangaistukselta. (Harvard Law Review 2002) Terrorismin määrittely nykyisellään Yhdysvalloissa ei ole kuitenkaan yksinkertaista, koska korkein oikeus muun muassa *Hamdan vs. Rumsfeld* ja *Hamdi vs. Rumsfeld* tapauksissa totesi, että sotaa koskevia käytäntöjä ei voida suoraan soveltaa sellaisenaan terrorismista epäiltyihin ja sen takia esimerkiksi Yhdysvaltain kansalaisilta ei voida evätä *habeas corpus* -käytäntöä, huolimatta siitä onko vangittu syyllistynyt terrorismiin.

Yhdysvaltalaisessa keskustelussa terrorismin vastainen taistelu on otettu vakavasti ja siihen on pyritty vastaamaan erilaisin toimenpitein. Käsitteet toimenpiteiden laajuudesta, tarpeellisuudesta ja perustuslainmukaisuudesta kuitenkin vaihtelevat. Kysymykset myös koskien sitä, pitäisikö terrorismilainsäädäntö ja poikkeukselliset menettelytavat olla väliaikaisia vai vakiintuneita käytäntöjä aiheuttavat ristiriitaisia mielipiteitä. Yhtä mieltä ollaan kuitenkin yleisesti ottaen siitä, että syyskuun terroristi-iskut olivat jotakin poikkeuksellista, mihin Yhdysvallat eivät osanneet varautua, mutta mikä pyritään tulevaisuudessa ennaltaehkäisemään. Mitä tämä ennaltaehkäisy sitten pitää sisällään, siitäkin on useita eriäviä mielipiteitä.

Poikkeustilaan liittyvät toimenpiteet Schmittille olivat aina väliaikaisia. Poikkeustilaan voi kuitenkin liittyä väärinkäytöksiä. Eräs väärinkäytös on poikkeustilaan liittyvien toimenpiteiden vakiinnuttaminen. Näitä toimenpiteitä voi olla vaikea purkaa myöhemmin. (mm. Gross 2003) Samansuuntaisia ajatuksia on esittänyt myös Jeffrey K. Tulis (Birdsell 2007, 354), jonka mukaan kriisien tuleminen rutiininomaiseksi vaarantaa sen, että

poliittinen järjestelmä menettää kyvyn hallita itseään normaalisti kriisien välillä. Schmittin ajatusten mukaan poikkeustilan tavoitteena on normaalitilan saavuttaminen, jolloin palaututaan myös normaalien säädösten pariin. Schmitt ei kuitenkaan itse erotellut sitä miten normien pidättämisestä päästään takaisin itse normaalitilaan. Poikkeustilan lopettamisesta Yhdysvalloissa ei ole ollut minkään näköistä keskustelua. Normaalitilaan palautumista on kyllä vaadittu, mutta näin ei kuitenkaan käytännössä ole tapahtunut. Schmittin teorian mukaan suvereeni julistaa poikkeustilan normaalitilan palauttamiseksi, mutta ei kuitenkaan selvittänyt tarkemmin sitä, miten normaalitilanne käytännössä saavutetaan.

Yhdysvalloissa poikkeustilan voidaan katsoa kuitenkin muuttuneen jossakin mielessä staattiseksi, jos ajatellaan tilannetta esimerkiksi *Patriot Actin* kaltaisten toimien kautta. Poikkeustilasta on tullut väliaikaisesta käytännöstä ikään kuin säännöksi. Ongelmana on lisäksi se, että Yhdysvalloissa väliaikaiseksi tarkoitettuja määräyksiä on jatkettu ja siten niiden kautta presidentin ja turvallisuudesta vastaavan koneiston valtaisuus on vahvistunut. Lakeihin on ristiriitaisempien kohtien suhteen kyllä tehty ehtoja, jotka eivät ole luonteeltaan pysyviä. Kongressissa on vaadittu kongressin kontrollivallan palauttamista, mutta toistaiseksi ainakaan edellä mainitun neljän lakiesityksen aineistossa, mitään yksittäisiä toimenpiteitä kongressin vallan palauttamiseksi ei ole toteutettu tai nimetty. Alun perin kongressissa erityisesti demokraatit vastustivat lakiesityksiä juuri siitä syystä, että kongressin pitäisi tehokkaasti valvoa toimeenpanovaltaa, eikä vähentää tätä.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän työn tarkoituksena oli tulkita erityisesti sitä missä mielessä tilanne Yhdysvalloissa syyskuun terroristi-iskujen jälkeen on ollut niin uusi, että sitä ei ole voitu etukäteen ennakoita. Lisäksi työssä pyrin arvioimaan toimeenpanovallan ja kongressin jäsenten eroja tilanteen uutuuden arvioinnissa, sekä siinä oliko tilanteen takia oikeutettua lisätä toimeenpanovaltaa, kongressin ja tuomioistuinten vallan kustannuksella. Tarkoituksena oli arvioida myös erityisesti kongressin debattien valossa kysymystä siitä, olisiko poikkeustilanteiden ennakointi ja niihin varautuminen, sekä niitä varten laadittavien toimenpiteiden ja menettelytapojen tunnistaminen muuttanut tilannetta jotenkin. Olisiko siihen ollut tarvetta ja olisiko se ylipäättään mahdollista Yhdysvalloissa?

Ensimmäiseksi voidaan katsoa jonkinlaisen poikkeustilan rakentuneen kongressin debateissa. Suoranaisesta poikkeustilasta ei voida sellaisenaan puhua, mutta keskusteluista oli nostettavissa esiin poikkeustilaa vastaavia kiistoja ja tilanteen arviointeja. Toiseksi, vaikka lakien tai perustuslain kumoamista järjestyksen tähden ei voida katsoa tapahtuneen, on Yhdysvalloissa ollut havaittavissa poikkeustilan tyyppisiin käytäntöihin tukeutumista, kuten uuden lainsäädännön asettamista perustuslaillisen järjestyksen ulkopuolelle tai perustuslain rajojen venyttämistä ja uudelleen määrittelyä tavallisten menettelytapojen ulkopuolelle. Kolmanneksi esiin nousevaksi kysymykseksi voitiin erottaa presidentti Bushin ja toimeenpanovallan roolin korostuminen, josta voidaan löytää tiettyjä yhteneväisyyksiä ajatellen schmittiläistä poikkeustilan suvereenia.

Weimarin tasavallan kontekstin ja Schmittin käsitteiden käyttö taustana yhdysvaltalaiselle poikkeustila-keskustelulle oli mielestäni perusteltua ensinnäkin etäännyttävän vaikutuksen takia. Asioiden pohtiminen amerikkalaisen näkökulman ulkopuolelta toi asiaan uusia ulottuvuuksia. Lisäksi poikkeustoimiin tai tämänkaltaisiin tilanteisiin ei ole varauduttu Yhdysvaltojen perustuslaissa, eikä niillä ole suoranaisia ennakkotapauksia Yhdysvaltojen historiassa. Vaikka varsinaisesta schmittiläisestä poikkeustilasta ei voida puhua, Schmittin poikkeustilaan liittyvät teemat, olivat kuitenkin apuna poikkeustilaa vastaavien kiistojen ja tilanteen arviointien tunnistamisessa. Yhdysvalloissa keskustelu syyskuun terroristi-iskujen jälkeen on ollut erityisesti oikeudellisten argumenttien esittämistä ja

perustuslainmukaisuuteen vetoamista. Oikeudellisten argumenttien lisäksi olisi kuitenkin tulkittava niihin liittyviä poliittisia jännitteitä.

Rajoittamaton valta ja vaatimus välttämättömyydestä ovat usein poikkeustilaan yhdistetyt käsitteet. Vaatimukseen välttämättömyydestä liittyy olennaisesti myös kysymys määrittelystä: onko kyseessä todellinen hätä ja ovatko toimenpiteet riittäviä ja oikeutettuja. Toimeenpanovallan voidaan katsoa vahvistuneen Yhdysvalloissa syyskuun terroristi-iskujen jälkeen. Presidentti Bushilla oli, ainakin heti iskujen jälkeen, eräänlainen schmittiläinen doktriini turvautua kansaan ja julkiseen mielipiteeseen presidentin vallan auktorisoimiseksi. Presidenttien pyrkimys auktoriteetin lisäämiseksi ei ole amerikkalaisessa järjestelmässä uusi ilmiö, esimerkiksi Lincolnin tulkinnan mukaan yksittäisen perustuslain vastaisen toimenpiteen oli oltava oikeutettu, jos se oli välttämätöntä perustuslain säilyttämisen kannalta. (mm. Kelly & Harbison, 1970)

Eikä pidä unohtaa, että kongressi antoi valtuudet presidentille iskujen jälkeen laajat toimivaltuudet, *”to use all necessary and appropriate force.”* Amerikkalaisessa järjestelmässä toimeenpanovalta pitää kuitenkin sisällään kaksi eri ulottuvuutta; presidentin ja turvallisuuden ylläpitäjät. Toimeenpanovallan vastustajat ja kriitikot eivät selkeästi erottele keskusteluissa sitä tarkoitetaanko toimeenpanovallan lisäämisellä presidentin, ministerien tai turvallisuusaparaatin vallan lisäämistä. Yleensä keskusteluissa on viitattu ainoastaan auktoriteetin vallan lisäykseen käsitteillä *”national security and law enforcement”*. Toinen mielenkiintoinen ajatus koskien presidentin vallan lisäystä on se, että onko ensisijainen pyrkimys pitää valta suppeana tai olisiko oikeutettua laajentaa toimeenpanovaltaa, jos kontrollia samanaikaisesti kasvatettaisiin. *”We must give our law enforcement officials the tools they need to find and destroy these terrorist networks. And this legislation should help. But we need to continue to review and improve its provision as we go to conference. And we will need to continue to closely review the implementation of the legislation after it is enacted.”* (Demokraattiedustaja Jon Corzine; Uniting and Strengthening America Act 2001, S10588.)

Toimeenpanovallan kasvua koskevat kysymykset liittyvät myös kongressin toiminnan edellytyksiin. Yhdysvaltain kongressilla on ollut täydet edellytykset toimia koko ajan normaalisti, toisin kuin esimerkiksi Weimarin tasavallan parlamentilla, varsinkin 1930-luvulla tapahtuneen käänteen jälkeen. Syyskuun terroristi-iskujen jälkeen kongressi on

tukenut presidentti Bushin toimia yleisesti. Syinä kongressin mukautumiseen presidentin mielipiteen taakse on nähtävissä kansan julkinen tuki heti iskujen jälkeen, republikaanienemmistöisen kongressin tuki oman puolueen presidentille, mutta myös kongressin yleinen käsitys siitä, että iskut vaativat uusia, radikaaleja toimenpiteitä. Justice Robert Jackson on todennut, että *“We may say that power to legislate for emergencies belongs in the hands of Congress, but only Congress itself can prevent power from slipping through its fingers.”* (Kassop 2006, 87.) Lainsäädännöllisiin prosesseihin liittyvät menettelytavat eivät ole ratkaisevasti muuttuneet, vaan kyse on ollut ennen kaikkea kongressin ja presidentin välisten toimialueiden osittaisesta päällekkäisyydestä. Ristiriitaisia käsityksiä on kuitenkin koko ajan esitetty siitä, mitä presidentin vaatimat toimenpiteet pitävät sisällään ja kuinka paljon voidaan poiketa normaaleista menettelytavoista. Hallitusta ja presidenttiä on kritisoitu myös siitä, että lainsäädännöllisen yhteistyön lisäksi presidentti on turvautunut mieluummin hallitsemisjärjestelmän yksipuolisiin toimiin, kuin lainsäädännöllisiin muutoksiin.

Poikkeustilaan liittyvät läheisesti edellytysten muodostaminen ja toimenpiteiden vaikutukset. Yhdysvalloissa syyskuun terroristi-iskut olivat järkytys ja se näkyi erityisesti kongressin keskusteluissa iskujen jälkeisenä aikana. Median jakama informaation vuoksi terroristi-iskuista tuli jokaisen amerikkalaisen kokemus. (vrt. Jervis 2002) Iskuihin suhtautuminen on otettu vakavasti, koska iskujen katsottiin olevan suunnattu erityisesti amerikkalaista kulttuuria ja arvoja vastaan. Keskusteluissa pyrittiin ennen kaikkea siihen, että uusia iskuja ei tulisi. Terrorismin vastainen sota on edellyttänyt uutta ennalta ehkäisemisen periaatetta. Yhdysvallat ei enää passiivisesti pyri vastaamaan terroristi-iskuihin, vaan ennen kaikkea iskut pyritään ehkäisemään kokonaan. Terrorismin määrittelyssä ja sen ennaltaehkäisyssä liikutaan aivan toisessa kontekstissa kuin aikaisemmin.

Schmittiläiseen poikkeustilaan liittyi läheisesti valta määritellä tilanne. Tilanteen määrittely on ollut olennaisessa osassa myös Yhdysvalloissa syyskuun terroristi-iskujen jälkeen. Ennen 11.9.2001 terrorismia käsiteltiin Yhdysvalloissa ensisijaisesti rikoksena. Uuden lainsäädännön mukaan terrorismilla viitataan kuitenkin enemmän sotatoimiin kuin rikoksiin. Sotaretoriikka voi olla poliittisessa merkityksessä käytännöllinen, mutta oikeudellisessa mielessä se on ongelmallinen. (vrt. Harvard Law Review 2002) Eri toimijoilla on erilaiset intressit määritellä tapahtumia. Esimerkiksi terrorismin vastaisen

taistelun määrittely sotilaalliseksi toiminnaksi on herättänyt kysymyksiä mahdollisesta oikeudellisen ja toimeenpanovallan tulkintojen erilaisuudesta. Viittasin jo aikaisemmin kriisikäsitteen käyttöön tapahtumien merkittävyyden painottamisessa. Syyskuun 11. päivän jälkeisen ajanjakson olennaiseksi kysymykseksi on muodostunut käsitteiden, kuten sodan, rikoksen ja terrorismin uudelleen määrittelyt. Erilaisten määrittelyiden vaihtuvuus vaikuttaa myös toimenpiteiden perustuslainmukaisuuden tulkintaan. Ja toisaalta, koska terrorismiin voidaan nykyisellään soveltaa sekä rikosoikeudellisia käytäntöjä, että sotatilaan liittyviä menettelytapoja, on vaikea määrittellä mikä on perustuslainmukaista ja missä määrin toimeenpanovallan terrorismiin liitettävät toimenpiteet ovat oikeusjärjestelmän mukaisia.

Schmittiläinen poikkeustilan suvereeni on nähtävissä presidentti Bushin hahmossa, koska suvereeni on Schmittille taho, joka poikkeustilan julistaa. Bush on nähtävissä schmittiläisenä suvereenina siinä mielessä, että esimerkiksi terroristien kohtelussa ei ole noudatettu oikeusjärjestystä, jolloin voidaan katsoa että *Recht* ja *Ordnung* on asetettu vastakkain jolloin asia on ratkaistu järjestyksen hyväksi. Presidentti Bushia ei voida kuitenkaan suoraan rinnastaa schmittiläiseen suvereeniteettiin. Suvereeni ei ole presidentti Bush, vaan pikemminkin koko hallitusjärjestelmän byrokraattinen koneisto, joka poikkeaa oikeudesta järjestyksen hyväksi. Yhdysvalloissa presidentin kyky tehdä päätöksiä kokonaan itsenäisesti on kuitenkin rajallinen. Schmitt ei suoraan määritellyt suvereeniteettia yksittäiseksi henkilöksi,<sup>80</sup> kyse oli vain tahosta, jolla on tarvittaessa mahdollisuus ratkaisun tekemiseen. Toimeenpanovallan korostaminen ei kuitenkaan ole erityisesti schmittiläinen käsite, vaan suurin osa, lähinnä konservatiivisista ajattelijoina, olivat samaa mieltä jo Weimarin aikana ja yhä edelleen.

Korkein oikeus on ottanut kantaa asiaan muun muassa *Hamdi vs. Rumsfeld* ja *Hamdan vs. Rumsfeld* päätöksissä, jossa oikeus katsoi presidentin ylittäneen toimivaltuutensa. *Military Commissions Act 2006* kuitenkin entisestään laajensi toimeenpanovallan roolia terrorismin määrittelyssä ja siihen liittyvissä toimenpiteissä, tosin korkeimman oikeuden päätöksen mukaisesti. Sotaretoriikan käyttäminen terrorisminvastaisessa taistelussa on määritellyt terrorismin joksikin sellaiseksi, mitä ei voida käsitellä normaalien prosessien sisällä. Jonkin tilanteen määrittelemisen sodaksi liittää mukaan ajatuksen sotilasvoiman

---

<sup>80</sup> (Souverän ist wer..)



oikeutuksesta, lisäksi sotaan liittyy usein mielikuvia tiettyjen, esimerkiksi kansalaisyhteisöjen, oikeudellisesta rajoittamisesta. (vrt. Jervis 2002) Maailma ei kuitenkaan muuttunut niin radikaalisti syyskuun terroristi-iskujen jälkeen kuin olisi voinut Yhdysvalloissa tapahtuneiden toimenpiteiden mukaan olettaa.

Kongressin kontrollointikyvyn vähentyessä, korkeimman oikeuden merkitys toimeenpanovallan rajoittajana on korostunut. Yhdysvalloissa korkeimman oikeuden roolilla ja päätöksillä on todellista merkitystä. Erityisesti tämänkaltaisessa tilanteessa, josta ei ole mitään mainintaa eikä mitään varsinaista ennakkotapausta. Weimarin tasavallan perustuslaissa määriteltiin Yhdysvaltain mallin mukaisesti uusi korkein oikeus, jonka tarkoituksena oli tulkita päätösten ja lakien perustuslainmukaisuutta. Saksassa tuomioistuimien kontrolli ei kuitenkaan saavuttanut samanlaista merkitystä. Kysymys siitä, tulkitaanko poikkeustilan vallitsevan, riippuu keskeisesti siitä, mitä perustuslakiin on kirjattu. Weimarin perustuslakiin hätätilaa koskevat toimenpiteet olivat sisällytetty kirjoitettuun perustuslakiin, toisin kuin Yhdysvalloissa, jossa perustuslaissa asiasta ei ole *habeas*-säädestä lukuun ottamatta mitään mainintaa.<sup>81</sup> Poikkeustilaan liittyvien toimenpiteiden ennakointi perustuslaissa ei kuitenkaan poista mahdollisia väärinkäytöksiä ja toisaalta se rajoittaa todellisen päätöksenteon mahdollisuuksia. Jos erillistä toimivaltaa ei ole määritelty, tulee olla jokin toimielin päättämässä siitä, mitkä toimenpiteet ovat lain mukaisia.

Saksassa hätätilan toimenpiteiden rajoittajana oli ensisijaisesti perustuslaki, kun taas Yhdysvalloissa toimenpiteitä rajoittavat kongressi, joka on säätänyt hätätilaa koskevaa lainsäädäntöä. Lisäksi poikkeustilaan liittyvien toimien perustuslainmukaisuuden tulkinta on jätetty korkeimman oikeuden harkintavallan varaan. Vaikka erilaisia hätäasetuksia koskevia toimenpiteitä olisi perustuslakiin sisällytetty, se ei välttämättä olisi kokonaan poistanut tarvetta turvautua poikkeuksellisiin toimivaltuuksiin. Perustuslakiin toimenpiteiden ylöskirjaamista ei ole katsottu tarpeelliseksi, koska perustuslaki ja vallanjakoperiaate ovat voimassa kaikkina aikoina ja kaikissa tapauksissa. Kongressin debateissa tuli ilmi lainsäädännön työvälineiden kehittäminen tilanteen ratkaisemiseksi, mutta mitään vaatimuksia perustuslain muuttamiseksi tai lisäämiseksi ei ole esitetty. Kyse on ollut ennemminkin siitä, että presidentti Bush on pyrkinyt toimimaan kokonaan

---

<sup>81</sup> Saksassa hätäasetuksia koskeva oikeus kuuluu valtiosäännön hätätilaoikeuden piiriin. Yhdysvalloissa taas esimerkiksi *martial law* –periaatteen oikeusperusta on *common law*'ssa.<sup>81</sup> (ks. Tuori 1990, 157.)

perustuslaillisen järjestelmän ulkopuolella. Schmittille oli tunnusomaista se, että oikeutta ei voida määrittää irrallaan politiikasta. Amerikkalaisessa järjestelmässä kysymys esitetään usein siten, että kuinka paljon tilaa politiikalle jätetään oikeusjärjestelmän sisäpuolella. Kyse on ennen kaikkea siitä, missä suhteessa oikeus, tosiasiat ja politiikka sijoittuvat toisiinsa. Tärkeää on huomata myös se, että Schmittille erityistä oli jonkinlainen poliittisen sijoittaminen oikeudellisen yläpuolelle. Amerikkalaisen yhteiskunnan perustana taas on ensisijaisesti katsottu olevan laillisuusperiaate ja perustuslain absoluuttisen noudattamisen periaate.

Kongressin debateissa, kritiikistä huolimatta, ei ole esitetty mitään lainsäädäntöä toimeenpanovallan rajoittamiseksi. Lisäksi kongressin debateissa ei viitattu suoranaisesti *National Emergencies Actiin*, vaikka presidentti julisti poikkeustilan pian iskujen jälkeen. Kongressissa ei ole käyty keskustelua, ainakaan aineistona olevissa debateissa, poikkeustilan lopettamiseksi tai alun perin kritisoitu poikkeustilan julistamista. Mielenkiintoinen amerikkalaiseen järjestelmään liittyvä kysymys on kongressin roolin kaventuminen, koska jos parlamentarismien esimerkin mukaan hallitus olisi vastuussa kongressille, olisiko kongressi ollut joka tapauksessa yhtä passiivinen? Vastuunalaisesta hallituksesta huolimatta, toimeenpanovalta voi vahvistua parlamentin kustannuksella, kuten tapahtui esimerkiksi Weimarin tasavallassa. Kongressin rooliin syyskuun terroristi-iskujen jälkeen olisi voinut vaikuttaa parlamentarismien mukainen mahdollisuus esittää Bushille epäluottamuslause ja siten vaikeuttaa lakien läpimenoa. Toisaalta presidentti Bush, ainakin heti iskujen jälkeen painotti kansalta saamaansa auktoriteettia, jolloin kongressin vaikutusvalta välttämättä väheni.

Yhdysvalloissa on esitetty kritiikkiä erityisesti Bushia ja republikaanista puoluetta kohtaan, koska syyskuun terroristi-iskujen jälkeen amerikkalaiset on asetettu erilaisten valintojen eteen. Presidentti Bush on katsonut normaalien menettelytapojen ja terrorismin vastaisten taistelun olevan toistensa poissulkevat käsitteet. Varsinkin demokraatit ovat kuitenkin kritisoineet vaatimuksia joko- tai päätöksistä. ”*The Senator from Vermont answers to the Constitution and to his conscience. I do not answer to political pressure.*” (Demokraattisenaattori Patrick J. Leahy; Military Commissions Act 2006c, S10359) Presidenttiä ja hallitusta on kritisoitu erityisesti turvallisuus-käsitteen väärinkäytöstä. Vallanjakoon perustuvassa järjestelmässä yksittäisten tahojen vallan kasvattamisen pyrkimykset ovat kuitenkin perustuslain mukaisia. Ongelmaa edellä mainitusta ei ole niin

kauan, kun kaksi muuta tahoa ovat perustuslaillisten tehtäviensä tasalla ja toisaalta tilanne ei vakiinnu käytännöksi.

Syyskuun terroristi-iskujen jälkeiseen tilanteeseen liittyy läheisesti kysymykset ajasta ja uutuudesta. Terroristi-iskujen reagointiin Yhdysvalloissa voi olla vaikuttanut yleinen mielipide siitä, että terroristi-iskut tapahtuvat jossakin muualla kuin Yhdysvaltojen maaperällä. Tilanne on kuitenkin kongressin mukaan muuttunut: ”*Terrorism has come to America*” (Usa Patriot Act 2001, S11048). Terrorismiin on suhtauduttu amerikkalaisessa yhteiskunnassa hyvin vakavasti. Terrorisminvastaiseen taisteluun ei ole suhtauduttu yksinomaan rikosoikeudellisena pyrkimyksenä, vaan ensisijaisesti kansakunnan ja kansalaisten puolustamisena. (Usa Patriot Act 2001, S11054.) Yhdysvaltalaisessa keskustelussa syyskuun terroristi-iskujen määrittelyssä on ollut kaksi vaihtoehtoista näkökulmaa; joko iskut käsitetään joksikin täysin ennakoimattomaksi, uudeksi tapahtumaksi tai vaihtoehtoisesti on vedottu aikaisempiin kriiseihin. ”*In this new day of extraordinary circumstances, the impossible became a reality. Consequently, decisive action is necessary to prevent future acts of terrorism on the United States.*” (Demokraattiedustaja; Mike Thompson; Patriot Act 2001b, H6772.) Sekä republikaanien, että demokraattien näkökulman mukaan iskut olivat jotakin, johon ei olisi voitu varautua. ”*When terrorists strike on the scale of September 11, nobody has the slightest idea what may happen next*” (Ackerman 2004b, 1886). Kuitenkin toimenpiteiden määrittely aiheuttaa eroja puolueiden välillä. Voidaanko terroristi-iskuja käsitellä olemassa olevien käytäntöjen avulla vai tarvitaanko kokonaan uusia menettelytapoja. Mielenkiintoista on ollut se seikka, että vaikka toimenpiteiden lisäämisen tarvetta on korostettu ilmiön uutuudella, samanaikaisesti presidentin vallan kasvattamista on kuitenkin perusteltu viittaamalla Yhdysvaltain historiassa aikaisemmin tapahtuneisiin toimeenpanovallan lisäyksiin. 1900-luvulla toimeenpanovallan vahvistuminen on ollut yleinen trendi Yhdysvalloissa, mutta mielenkiintoinen kysymys on se, missä määrin sillä on ollut vaikutusta tapahtumiin syyskuun terroristi-iskujen jälkeen?

Tilanteen uutuus oli nähtävissä kongressin keskusteluissa siinä mielessä, että kongressi omaksui nopeasti presidentti Bushin, *war on terror* – retoriikan. Kongressi ei ole missään vaiheessa suoranaisesti kritisoinut presidentti Bushia tilanteen määrittelystä, vaikka se olisi ollut erityisen olennaista tilannetta seuraavien toimenpiteiden kannalta. Yhdysvalloissa kongressi on, korkeimman oikeuden ohella, toimeenpanovallan poikkeustilaan liittyvien

toimenpiteiden kontrolloija. Yhdysvalloissa presidentti voi toimia kuitenkin ilman kongressin valtuuksia ja poikkeukselliset toimenpiteet voidaan Yhdysvalloissa hyväksyä kongressissa myös jälkikäteen.<sup>82</sup>

Aikaa ja uutuutta koskevat kysymykset liittyvät myös poikkeustilan ennakointiin. Varsinkin republikaanien puolesta on esitetty näkökulma, että poikkeustilaan ei voida varautua ollenkaan, vaan olemassa olevia käytäntöjä tulee mukauttaa asiantilan vaativiin toimenpiteisiin. ”*We were not given a choice. We were dragged into a war that day, a war on terrorism. The rules of this war are vastly different from the wars that we have fought as a country in the past.*” (Republikaaniedustaja F. James Sensenbrenner; Patriot Act 2001b, H6758.) Kongressia kritisoitiin keskusteluissa päätöksenteon puutteesta. Lainsäädäntötahon vaatimus harkinnanvaraisuudesta tulkittiin jopa kyvyttömyydestä päätöksentekoon. Tilanteen toisaalta vaatima päätöksenteon nopeus ja toisaalta harkinta-ajan varaaminen, eivät kuitenkaan aina ole noudattaneet toimeenpanovallan ja lainsäädäntötahon vastakkainasettelua. Kongressin keskusteluissa korostettiin heti iskujen jälkeen yleisesti tarve tehdä poliittisia päätöksiä pikaisesti.

Tilanteen uutuuden painotus on vaatinut republikaanien tulkinnan mukaan uusia toimenpiteitä ja toisaalta taas toimenpiteiden vastustajat, eli lähinnä demokraatit ovat vaatineet, erityisesti myöhemmin, tilanneanalyysiä ja harkinnanvaraisten prosessien lisäämistä, ennen lopullista päätöksentekoa. Demokraatit ovat korostaneet erityisesti kontrollijärjestelmien toimivuutta toimeenpanovallan rajoittajana. ”*Please keep in mind we are not waiving in any way or voiding the Constitution today. The provisions of this PATRIOT bill will undoubtedly be tested and must withstand challenge in a court of law.*” (Demokraattiedustaja Bob Bryant; Patriot Act 2001b, H6762.)

Yhdysvalloissa on ollut monia erilaisia tulkintoja syyskuun yhdennentoista jälkeisten tapahtumien merkityksistä ja vaikutuksista. Ackermanin (2004b, 1874) mukaan seuraavan kriisin sattuessa olisi luonnollisempaa, jos presidentti menisi pyytämään kongressilta poikkeustilan julistamista, kuin turvautua ympäripyörään sotaretoriikkaan. Yhdysvalloissa olisi luotava uusi hätätilaa koskeva regiimi, jossa korkein oikeus, presidentti ja lainsäädäntötaho toimisivat yhdessä, koska nykyinen järjestelmä korostaa toimeenpanovallan roolia liikaa. Syyskuun terroristi-iskujen jälkeinen aika olisi saattanut

---

<sup>82</sup> vrt. Indemniteettiperiaate

muodostua erilaiseksi, jos poikkeustilaa koskevat toimenpiteet olisivat perustuslaissa määritelty. Toisaalta ei voida olla varmoja siitä, missä määrin kirjoitettu perustuslaki ja tuomioistuinten perustuslain tulkinta vastaavat toisiaan. Perustuslain tulkintaan liittyvät kysymykset ovat kuitenkin jossakin määrin aina riippuvaisia tuomioistuimesta, jonka mielipiteisiin ja päätöksiin vaikuttavat muun muassa tuomareiden arvot ja vallitseva yhteiskunnallinen tilanne.

Itse poikkeustilan ja sen toimenpiteiden tulkintaan liittyy kysymys siitä tulkitaanko perustuslakia lapeasti hallituspuolueen mukaan tai erittäin suppeasti opposition puolesta. ”*A lot has been made of the fact that there are two, two distinct views of our Constitution*” (Demokraattiedustaja Sheila Jackson-Lee; Patriot Act 2001b, H6763). Tilanteen tulkinta on osittain ollut suoraan yhteydessä siihen, että presidenttipuolue aina vahvistaa toimeenpanovaltaa ja ”*oppositio*” haluaa sitä kaventaa. Republikaanien esittämä vaatimus toimeenpanovallan kasvattamiseksi on yhteydessä myös republikaanien laajoihin intresseihin turvallisuuteen liittyvissä asioissa. Tulkinnan laajentamiseen liittyy kysymys myös esimerkiksi kontrollivallasta. Presidentin toimenpiteiden laajentaminen olisi usein katsottu olevan myös demokraattien parissa oikeutettua, jos samanaikaisesti toimenpiteiden kontrollia kasvatetaan. ”*The need to move carefully must be balanced with the need to move quickly*” (Demokraattiedustaja Steve Kagen; Patriot Act 2001b, H6764). Varsinkin *Patriot Actin* 2001 kohdalla, myös demokraatit olivat toimeenpanovallan laajentamisen kannalla. ”*I call upon my colleagues to join me in approving this important legislation at this time of national crisis which balances the need to expand the laws governing intelligence and law enforcement activities while safeguarding our dearly held constitutional rights and way of life.*” (Demokraattiedustaja Kenneth Bentsen; Patriot Act 2001b, H6769.)

Huolimatta siitä, että demokraatit heti iskujen jälkeen kannattivat presidentin toimia, puolue on kuitenkin ajan kuluessa kritisoinut yhä enemmän republikaanista puoluetta terrorismin vastaisen taistelun motiiveista ja siihen liittyvistä toimenpiteistä. ”*Notwithstanding the harm the administration has done to national security--first by missing their chance to stop September 11 and then with their mismanaged misadventures in Iraq--there is no new national security crisis. Apparently, there is only a Republican political crisis. And that, as we know, is why this un-American, unconstitutional legislation*

*is before us today.*” (Demokraattisenaattori Patrick J. Leahy; Military Commissions Act 2006c, S10359.)

Syyskuun terroristi-iskujen jälkeisenä aikana suurista poliittisista kysymyksistä on tullut erityisesti puoluekysymyksiä. Kaikki republikaanipuolueen jäsenet eivät ole kuitenkaan asettuneet puolueen yhteisten intressien taakse. Esimerkiksi republikaaniedustaja Ron Paul korosti puheenvuorossaan kansalaisyhteiskunnan merkitystä, toimeenpanovallan laajentamisen sijaan. *”I am afraid that if these provisions are signed into law, the American people will lose large parts of their liberty--maybe not today but over time, as agencies grow more comfortable exercising their new powers.* Edustaja Paul jatkaa että, *“Habeas corpus is one of the most powerful checks on government and anything which burdens the ability to exercise this right expands the potential for government abuses of liberty”* (Republikaaniedustaja Ron Paul; Patriot Act 2001b, H6768). Kaikki republikaanipuolueen jäsenet eivät myöskään ole hyväksyneet yksimielisesti puolueen intressien asettamisen perustuslain yläpuolelle. *”Some of the provisions place more power in the hands of law enforcement than our Founding Fathers could have ever dreamt”* (Republikaaniedustaja Butch Otter; Patriot Act 2001b, H6762). Lisäksi myös republikaanit ovat esittäneet kritiikkiä koskien toimenpiteiden vastaavuutta terrorismin vastaisessa taistelussa. *”However, H.R. 3108 sacrifices too many of our constitutional liberties and will not even effectively address the terrorist menace [...] Many of the most constitutionally offensive measures in this bill are not limited to terrorist offenses, but apply to any criminal activity.”* (Republikaaniedustaja Ron Paul; Patriot Act 2001b, H6768. Lyhennys jälkikäteen)

Presidentin toimivallan kasvuun liittyvästä oikeudellisen tarkastelun puutteesta on käyty keskustelua, sekä demokraatti-, että republikaanisenaattorien keskuudessa. Sotilaskomissioita käsittelevän lain yhteydessä Republikaanisenaattori Gordon Smith (Military Commission Act 2006c, S10364) kritisoi presidentin toimivallan laajentamista. *”History shows that in the wrong hands, the power to jail people without showing cause is a tool of despotism. [...] At the heart of the habeas issue is whether the President should have the sole authority to indefinitely detain unlawful enemy combatants without any judicial restraints.”* (Republikaanisenaattori Gordon Smith: Military Commission Act 2006c, S10364. Lyhennys jälkikäteen)

Weimarin tasavallan aikainen tilanne ja Schmittin käsitykset poikkeustilasta on toiminut taustana poikkeustilan rakentumiselle Yhdysvalloissa. Yhdysvaltalaisessa poikkeustilassa suurin vastakkainasettelu ei ole ollut kuitenkaan schmittiläinen päätös kohtaa normin tilanne, vaan ennen kaikkea päätös kohtaa debatin. Presidentti Bush ei myöskään ole onnistunut hiljentämään kongressia kokonaan, kuten tapahtui esimerkiksi Weimarin tasavallassa Brüningin hallituksen aikana. Erona 1900-luvun schmittiläiseen ajattelutapaan poikkeustilasta on huomioitavaa myös se, että nykyinen suvereenisuus on rajoitettu erilaisten sääntöjen avulla. Kansainvälinen yhteisö, kongressin vahva asema, toimiva korkein oikeus ja pyrkimys laillisuusperiaatteen noudattamiseen rajoittavat presidentin toimivaltaa. Schmittin idea poikkeustilasta suvereenisuuden käsitteen uudelleen määrittämisen perusteena ei toimi sellaisenaan Yhdysvaltojen ja nyky maailman kontekstissa, joka ei ole enää suurvaltojen *jus publicum europaeum*. Tässä kontekstissa poikkeustilan problematiikka irtaantuu suvereenisuuden ja diktatuurin käsitteistä.

Poikkeustila on ensisijaisesti aina käsitetty kuitenkin väliaikaiseksi tapahtumaksi johon liittyvät väliaikaiset toimenpiteet. Ensin on kriisi, jonka jälkeen mahdollinen poikkeustila ja kolmanneksi mahdollinen käännekohta ja uusi aikakausi. Yhdysvalloissa on kuitenkin yleisesti viitattu poikkeuksen jatkuvuuteen sekä heti iskujen jälkeen, että pidemmällä aikavälillä. ”*We are constantly reminded that this is a war that is far from over*” (Republikaaniedustaja F. James Sensenbrenner; Patriot Act 2001b, H6758). *I know this is an unusual war, and I don't know its duration. No one fully does.*” (Republikaanisenaattori Gordon Smith; Military Commission Act 2006c, S10364.) Huolimatta siitä, että uusia iskuja ei ole tullut vuonna 2006 poikkeuksellisia toimenpiteitä edelleen jatkettiin muun muassa hyväksymällä kiistanalainen *Military Commissions Act*. Toimenpiteet on määritelty myös lakien aikarajoituksista huolimatta pitkäikäisiksi. Vaikka kongressissa on pohdittu lakiesitysten pitkäaikaisvaikutuksia ja seurauksia, se ei ole kuitenkaan estänyt kongressia hyväksymästä toimenpiteitä. Kongressissa käydyissä keskusteluissa ei myöskään koskaan viitata poikkeustilan mahdolliseen lopettamiseen, poikkeustila on julistettu, mutta sen päättymisestä ei ole annettu minkäänlaista viitettä, eikä siitä ole käyty keskustelua. Kongressi ei ole esittänyt mitään näkyvää vaatimusta normaliteetin palauttamiseksi.

Yhdysvaltain historiassa kriisien aikana on totuttu siihen, että toimeenpanovallan auktoriteetti kasvaa, mutta yleensä kriisin jälkeen auktoriteetti on palautunut normaaliksi.

Terrorismin vastainen sota ei ole kuitenkaan kriisi, jonka voidaan katsoa loppuneen jonakin tiettyä hetkenä. Irakin sota ja syyskuun terroristi-iskujen jälkeinen julistus terrorismin vastaisesta sodasta pitkäikäisenä ja laaja-alaisena projektina on edesauttanut presidentti Bushin poikkeustilalogiikkaa. Syyskuun terroristi-iskujen jälkeinen aika voi mahdollisesti olla käänteentekevä kohta historiassa. Mielenkiintoinen jatkokysymys tulevaisuudessa on pohtia, miten esimerkiksi mahdollinen demokraattien vaalivoitto vaikuttaa poikkeustilan logiikan jatkamiseen ja toimenpiteiden määrittelyyn.



## LÄHDELUETTELO

10.3.2008 kaikki lähdeluettelossa mainitut internet-osoitteet olivat toimivia.

### Aineisto

En ole jokaisen kongressiaineistoa koskevan internet-sivun osoitetta ylös laittanut, koska ne päivittyvät joka kerta. Aineiston lähdetiedoista on tarkempaa informaatiota saatavilla työn aineistoa koskevassa luvussa. Aineisto kaikki on kuitenkin saatavilla palvelimen <http://www.gpoaccess.gov/crecord/index.html> kautta. Aineistoa voi hakea joko lain numerolla, päivämäärällä tai lain nimellä. Nopein hakutapa on kuitenkin käyttää lain sivunumeroita.

*Bush's Plebiscitary Presidency.* Edustaja Barney Frank (Massachusetts). Congressional Record: July 13, 2006 (House), Page H5212-H5216. [Viitattu, 12.4.2007]

*Homeland Security Act.* 2002a. Congressional Record: July 25, 2002 (House), Page H5633-H5704. [Viitattu 26.11.2007]

*Homeland Security Act.* 2002b. Congressional Record: September 3, 2002 (Senate), Page S8052-S8078. [Viitattu 6.1.2008]

*Homeland Security Act.* 2002c. Congressional Record: September 9, 2002 (Senate), Page S8352-S8367. [Viitattu 7.1.2008]

*Homeland Security Act.* 2002d. Congressional Record: November 15 (Senate) Page S11169-S11198. [Viitattu 20.12.2007]

*Military Commissions Act.* 2006a. Congressional Record: September 27, 2006 (House), Page H7522-H7561. [Viitattu 3.1.2007]

*Military Commissions Act.* 2006b. Congressional Record: September 27, 2006 (Senate), Page S10243-S10274. [Viitattu 24.2.2008]

*Military Commissions Act.* 2006c. Congressional Record: September 28, 2006 (Senate), Page S10354-S10431. [Viitattu 3.1.2008]

*Patriot Act.* 2001a. Providing for consideration of H.R 2975, Patriot Act of 2001. Congressional Record: October 12, 2001 (House), Page H6712-H6726. [Viitattu 18.1.2008]

*Patriot Act.* 2001b. Congressional Record: October 12, 2001 (House), Page H6726-H6776. [Viitattu 18.1.2008]

*Patriot Act National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2002.* Congressional Record: September 20, 2001 (House), Page H5765-H5856. [Viitattu 20.11.2007]

*USA Patriot Act.* 2001. Congressional Record: October 25, 2001 (Senate), Page S10990-S11060. [Viitattu 24.11.2007]

*USA Patriot Terrorism Prevention Reauthorization Act*. 2005. Conference Report. Congressional Record: March 2, 2006 (Senate), Page S1598-S1632. [Viitattu 26.11.2007]

*Patriot Act*. 2006. Additional Reauthorizing Amendments Act of 2006. Congressional Record: March 7, 2006 (House), Page H581-H593. [Viitattu 26.11.2007]

*Uniting and strengthening America Act*. 2001. (Patriot Act) Congressional Record: October 11, 2001 (Senate), Page S10547-S10630. [Viitattu 8.1.2008]

*USA Patriot Act Additional Reauthorizing Amendments Act*. 2006 – Motion To Proceed. Congressional Record: February 15, 2006 (Senate), Page S1325-S1344. [Viitattu 26.11.2007]

### Carl Schmitt

Schmitt, Carl. 1963. *Theorie des Partisanen - Zwischenbemerkung zum Begriff des Politischen*. Berlin: Duncker & Humblot.

Schmitt, Carl. 1969. (1931) *Der Hüter Der Verfassung*. Berlin: Duncker & Humblot.

Schmitt, Carl. 1976. (1932) *The Concept of the Political*. Translated George Schwab. (Alkuperäisesti julkaistu nimellä Der Begriff des Politischen) New Brunswick: Rutgers University Press.

Schmitt, Carl. 1978. (1921) *Die Diktatur. Von den Anfängen des Modernen Souveränitätsgedanken bis zum Proletarischen Klassenkampf*. Berlin: Duncker & Humblot.

Schmitt, Carl. 1980. (1932) *Legalität und Legitimität*. Berlin: Duncker & Humblot.

Schmitt, Carl. 1983. (1928) *Verfassungslehre*. Berlin: Duncker & Humblot.

Schmitt, Carl. 1985a. (1922) *Politische Theologie*. Berlin: Duncker & Humblot.

Schmitt, Carl. 1985b. (1923) *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Translated Ellen Kennedy. (Alkuperäisesti julkaistu nimellä Die geistesgeschichtliche Lage des Heutigen Parlamentarismus) Cambridge, Massachusetts & London: The MIT Press.

Schmitt, Carl. 1988. (1950) *Nomos der Erde. Im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*. Berlin: Duncker & Humblot.

Schmitt, Carl. 1997. (1922) *Poliittinen teologia: Neljä lukua suvereenisuusopista*. Suomentanut Tapani Hietaniemi. (Alkuperäisesti ilmestynyt nimellä Politische Theologie) Helsinki: Tutkijaliitto.

## Yleiset lähteet

- Agamben, Giorgio. 2005. *State of Exception*. Translated Kevin Atté. Chicago: University of Chicago Press.
- Bardes, Barbara A., Shelley E. Mack. & Schmidt W. Steffan. 2004. *American Government and Politics Today. The Essentials*. 2004-2005 edition. Australia, Canada, Mexico, Singapore, Spain, United Kingdom, United States: Thomson Wadsworth.
- Bielefeldt, H., 1998. Carl Schmitt's Critique of Liberalism: Systematic Reconstruction and Counter criticism. Teoksessa David Dyzenhaus (ed.), *Law as Politics. Carl Schmitt's Critique of Liberalism*. Durham & London: Duke University Press, pp. 23-37.
- Birdsell, David S. 2007. George W. Bush's Signing Statements: The Assault on Deliberation. *Rhetoric & Public Affairs*. Vol. 10 No. 2, pp. 335-360.
- Boldt, Hans. 1972. Ausnahmezustand. Teoksessa Brunner Otto, Conze Werner & Koselleck Reinhart (hrsg.) *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur Politisch-Sozialen Sprache in Deutschland*. Band 1. A-D. Stuttgart: Ernst Klett Verlag, ss. 343-377.
- Carver, Teller. 2004. Marx's Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte. Teoksessa Baehr, Peter & Richter, Melvin (eds.), *Dictatorship in History and Theory. Bonapartism, Caesarism and Totalitarianism*. Washington D.C: Publications of the German Historic Institute, pp.103-129.
- Conley, Richard Steven. 2003. *The Presidency, Congress and divided Government*. Texas: A&M University Press.
- Cummings, Milton C. JR & Wise, David. 2005. *Democracy under pressure. An introduction to the American political system*. Canada: Thomson Wadsworth.
- Curzon, George. 1913. *Modern Parliamentary Eloquence*. London: Macmillan.
- Dyzenhaus, David. 1997. *Legality and Legitimacy. Carl Schmitt, Hans Kelsen and Hermann Heller in Weimar*. Oxford: Clarendon Press.
- Fisher, Louis. 2006. From Presidential Wars to American Hegemony: The Constitution after 9/11. Teoksessa Genovese Michael A. (ed.), *Presidency and the Challenge of the Democracy*. New York: Palgrave MacMillan, pp. 23-53.
- Frykholm Lars. 1942. *Studier över Artikel 48 i Weimar-författningen*. Uppsala: Almqvist & Wiksells Boktryckeri.
- Gottfried, Paul. 1990. *Carl Schmitt. Politics and Theory*. New York, Westport, Connecticut, London: Greenwood Press.
- Griffin, S.M. 1990. *Constitutionalism in the United States: From Theory to Politics*.

*Oxford Journal of Legal Studies*. Vol.10, No.2, pp.200-220.

- Hallberg, Pekka. 2004. *The Rule of Law*. Helsinki: Edita.
- Hamilton, William Gerard. 1927. (1808) *Parliamentary Logic*. Reprint with an introduction and notes by Courtney S. Kenny. Cambridge: W. Heffer and Sons, Ltd.
- Hart, H.L.A. 1961. *The Concept of Law*. London: Oxford University Press.
- Harvard Law Review. 2002. Responding to terrorism: crime, punishment and war. *Harvard Law review*. Vol. 115, No. 4, pp.1217-1238.
- Hasian, Marouf Jr. & Condit Celeste Michelle & Lucaites John Louis. 1996. The Rhetorical Boundaries of “the law”: A Consideration of the Rhetorical Culture of Legal Practice and the Case of the ‘Separate But Equal’ Doctrine. *Quarterly Journal of Speech*. 82 November (1996), pp. 323-342.
- Hazareesing, Sudhir. 2004. Bonapartism as the Progenitor of Democracy: The Paradoxical case of French Second Empire. Teoksessa Baehr, Peter & Richter, Melvin (eds.), *Dictatorship in History and Theory. Bonapartism, Caesarism and Totalitarianism*. Washington D.C: Publications of the German Historic Institute, pp.129-155.
- Henig, Ruth. 1998. *The Weimar Republic*. London & New York: Routledge.
- Jervis, Robert. 2002. An Interim Assessment of September 11: What has changed and what has not? *Political Science Quarterly*. Vol 117-1, pp.37-54.
- Jyränki, Antero. 1989. *Lakien laki*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Kassop, Nancy. 2006. The Constitutional Checks and Balances that neither check nor balance. Teoksessa Genovese Michael A. (ed.), *Presidency and the Challenge of the Democracy*. New York: Palgrave MacMillan, pp.73-93.
- Kelly Alfred, H. & Harbison Winfred A. 1970. (1955) *The American Constitution. Its Origins and Development*. Fourth Edition. New York: W·W·Norton & Company· INC.
- Kelly, Duncan. 2003. *The State of the Political. Conceptions of Politics and the State in the Thought of Max Weber, Carl Schmitt and Franz Neumann*. Oxford & New York: Oxford University Press.
- Kiewe, Amos. 1994. *The Modern Presidency and Crisis Rhetoric*. Westport, Connecticut, London: Praeger.
- Korhonen, Pekka. 1983. *Hans Morgenthau Intellektuaalinen historia*. Jälkisanat Kari Palonen. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Valtio-opin laitos. Julkaisuja numero 46.

- Koselleck, Reinhart. 1982. Krise. Teoksessa Brunner Otto, Conze Werner & Koselleck Reinhart (hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur Politisch-Sozialen Sprache in Deutschland*. Band 3 H-MR. ss. 617-651.
- Koskenniemi, Martti. 2002. *The Gentle Civilizer of Nations: The rise and the fall of international law 1870-1960*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krent, H. J. 2005. *Presidential powers*. New York: New York University Press.
- Lazar, N.C. 2006. Must Expetionalism prove the rule? An angle of on Emergency Government in the history of political thought. *Politics and Society*. Vol.3 No.2 June 2006, pp. 245-275.
- Llanque, Marcus. 2007. *Scheme for a rhetorical analysis of parliamentary political communication*. Luento Konnevedellä järjestetyssä seminaarissa 21–24.2007
- Locket John, Sue, Domke, David, Coe, Kevin & Graham Erica, S. 2007. Going Public, Crisis After Crisis: the Bush Administration and the Press from September 11 to Saddam. *Rhetoric and Public affairs* vol. 10, No.2, 2007, pp. 195-220.
- Manin, Bernard. 1994. Checks, balances and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787. In Biancamaria Fontana (ed.), *The invention of the modern republic*. Great Britain: Cambridge University Press, pp.27-63.
- McCormick, J.P. 2004. From Constitutional Technique to Caesarist Ploy: Carl Schmitt on Dictatorship, Liberalism and Emergency Powers. Teoksessa Baehr, Peter & Richter, Melvin (eds.), *Dictatorship in History and Theory. Bonapartism, Caesarism and Totalitarianism*. Washington D.C: Publications of the German Historic Institute, pp.197-221.
- Mergel, Thomas. 2002. *Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik*. Düsseldorf: Droste Verlag.
- Nicolet, Claude. 2004. Dictatorship in Rome. Teoksessa Baehr, Peter & Richter, Melvin (eds.), *Dictatorship in History and Theory. Bonapartism, Caesarism and Totalitarianism*. Washington D.C: Publications of the German Historic Institute, pp. 263-278.
- Palonen, Kari. 1985. *Politik als Handlungsbegriff. Horizontwandel des Politikbegriffs in Deutschland 1890–1933*. Commentationes Scientiarum Socialium 28. Helsinki: Societas Scientiarum Fennica.
- Palonen, Kari. 1991. Jälkisanat teoksessa Anu Riila: *Poliittisuuden kriteeri kansainvälisen oikeuden pakolaiskeskustelussa*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Valtio-opin laitos, julkaisu 64, s. 63–77.
- Palonen, Kari. 2007. Speaking pro et contra. The rhetorical intelligibility of parliamentary

politics and political intelligibility of parliamentary rhetoric. Forthcoming in Suvi Soininen & Tapani Turkka (eds.), *The Parliamentary Style of Politics*. Helsinki: The Finnish Political Science Association.

- Prins, Brandon C. & Shull Steven A. 2006. Enduring Rivals: Presidential Success and Support in the House of Representatives. *Congress and the Presidency*. Vol. 33, number 2, pp. 21-46.
- Richter, Melvin & Richter, Michaela W. 2006. Introduction: Translation of Reinhart Koselleck's "Krise" in Geshichtliche Grundbegriffe. *Journal of the History of Ideas*. Vol. 67, No. 2, pp. 343-356.
- Ruby, Charles L. 2002. The Definition of Terrorism. *Analyses of Social Issues and Public Policy*. Vol. 2, No.1, pp.9-14.
- Scheuerman, William. 1999. *Carl Schmitt. The End of Law*. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- Schwartz, Bernard. 1963. *Powers of the President*. New York: The Macmillan Company.
- Shaman, Jeffrey, M. 2001. *Constitutional interpretation. Illusion and Reality*. Westport, Connecticut & London: Greenwood Press.
- Simpson J.A & Weiner & E.S.C. 1985. *Oxford Dictionary*. Second Edition. Volume V, Duandva-follis. Oxford: Clarendon Press.
- Tocqueville de, Alexis. 1969. (1835) *Democracy in America*. Translated by George Lawrence. Edited by J.P. Mayer. New York: Doubleday & Company.
- Tresolini, Rocco J. 1959. *American Constitutional Law*. New York: The Macmillan Company.
- Tuori, Kaarlo. 1983. Diktatuurin oikeustiedettä: Carl Schmitt ja Weimarin tuho. *Oikeus*. Vol.3, s. 234–246.
- Tuori, Kaarlo. 1988. Häätäilaoikeus teoriassa ja käytännössä. Teoksessa Tuori & Scheinin (toim.), *Lukeeko hätä lakia?* Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja. Helsinki: Hakapaino oy, s. 1-65.
- Tuori, Kaarlo. 1990. *Oikeus, valta ja demokratia*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Wheater, Stanley B. 1974. Parliamentary Rhetoric – the American Congress and the House of Commons compared. *Parliamentary Affairs*. Vol 28. 1974/1975, pp.8- 21.

### Elektroniset Kongressilähteet

Thomas law Libraryn nettiosoitteet päivittyvät joka kerta uudestaan, joten en ole niitä ylös kirjannut. Lakitekstit ja muut materiaalit löytyvät kuitenkin valitsemalla kongressi ja hakemalla joko nimellä tai lain numerolla. <http://thomas.loc.gov/>

107th CONGRESS 1st Session. 2001. *H. R. 864. To restore the separation of powers between the congress and the president*, (House). Separation of Powers Restoration Act (IH). [Viitattu 24.1.2007]

110th CONGRESS 1st Session. 2007. *H.R. 264. To prevent the President from encroaching upon the Congressional prerogative to make laws, and for other purposes*, (House). Congressional Lawmaking Authority Protection Act of 2007 (IH). [Viitattu 12.3.2007]

### Yleiset elektroniset lähteet

Ackerman, B. 2004a. The Emergency Constitution. *The Yale Law Journal*. Vol. 113–5, pp.1029–1091. Saatavilla myös www-muodossa: <URL:<http://www.yalelawjournal.org/pdf/113-5/Ackerman%20FINAL.pdf>>. [Viitattu 22.3.2006]

Ackerman, Bruce. 2004b. This is not a war. *The Yale Law Journal*. Vol. 113-8, pp.1871–1907. Saatavilla myös www-muodossa: <URL: <http://links.jstor.org/sici?sici=0044-0094%28200406%29113%3A8%3C1871%3ATINAW%3E2.0.CO%3B2-G>>. [Viitattu 5.3.2008]

American Bar Association. 2006. *Task force on presidential signing statements and the separation of power doctrin*. Saatavilla www-muodossa: <URL:[http://www.abanet.org/op/signingstatements/aba\\_final\\_signing\\_statements\\_recommendation-report\\_7-24-06.pdf](http://www.abanet.org/op/signingstatements/aba_final_signing_statements_recommendation-report_7-24-06.pdf)>. [Viitattu 7.3.2007]

Bush, George W. 2001. *Declaration of National Emergency by Reason of Certain Terrorist Attacks*. 14.9.2001. Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010914-4.html>>. [Viitattu 2.3.2008]

Bush, George W. 2001. *Address to a Joint Session of Congress and the American People*. 20.9.2001. Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>>. [Viitattu 3.3.2008]

Bush, George W. 2001. *America responds to terrorism through military actions*. 7.10.2001. Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.whitehouse.gov/response/militaryresponse.html>>. [Viitattu 21.2.2008]

Dean, J.W. 2006a. *The problem with presidential signing statements: their use and misuse by Bush administration*. Find Law – Legal News and Commentary. Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://writ.news.findlaw.com/dean/20060113.html>>. [Viitattu 5.3.2007]

Dean, J.W. 2006b. *Presidential powers in times of emergency: could terrorism result in a constitutional dictator?* Find Law – Legal News and Commentary, Saatavilla www-muodossa:

<URL:[http://writ.news.findlaw.com/scripts/printer\\_friendly.pl?page=/dean/20020607.html#continue](http://writ.news.findlaw.com/scripts/printer_friendly.pl?page=/dean/20020607.html#continue)>. [Viitattu 14.9.2006]

Die Verfassung des Deutschen Reichs ( Weimarer Reichsverfassung). 1919. Saatavilla  
www-muodossa: <URL: <http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html>>.  
[Viitattu 15.10.2007]

Gross, Oren. 2003. Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be  
Constitutional. *The Yale Law Journal*. Vol.112. Issue 5, pp.1014–1134.  
Saatavilla myös www-muodossa:  
<URL: <http://yalelawjournal.org/images/pdfs/267.pdf>>. [Viitattu 4.12.2007]

Halstead, T.J. 2006. *CRC report for congress Presidential signing statements:  
constitutional and institutional implications*. Saatavilla www-muodossa:  
<URL:<http://www.coherentbabble.com/signingstatements/CRS/CRS-RL33667.pdf>>. [Viitattu 22.3.2007]

Hamdan vs. Rumsfeld. 2006. Supreme Court Collection / Legal information institute.  
Saatavilla www-muodossa:  
<URL: <http://supct.law.cornell.edu/supct/html/05-184.ZS.html>>.  
[Viitattu 20.2.2008]

Hamdi vs. Rumsfeld. 2004. Supreme Court Collection / Legal information institute.  
Saatavilla www-muodossa:  
<URL: <http://supct.law.cornell.edu/supct/html/03-6696.ZS.html>>.  
[Viitattu 20.2.2008]

Honig, B. 2006. *Bound by law? Alien rights, Administrative discretion and the Politics of  
Technicality: Lessons from Lois Post and the First Red Scare*.  
Saatavilla www-muodossa: <URL:  
<http://www.princeton.edu/~uchv/whatsnew/Bound%20by%20Law.pdf>>.  
[Viitattu 25.3.2006]

Howell, William G., Pevehouse, John C. When Congress Stops Wars. *Foreign  
Affairs*. Sep/Oct2007, Vol. 86, Issue 5. Saatavilla myös www-muodossa:  
<URL:<http://web.ebscohost.com/ehost/detail?vid=3&hid=4&sid=eaf748e1-5738-46d4-ba13-69e91d53a011%40sessionmgr107>>. [Viitattu 10.9.2007]

International Humanitarian law. Convention III relative to the Treatment of Prisoners of  
War. Geneva 12 August, 1949. Saatavilla www-muodossa:  
<URL:  
<http://www.icrc.org/ihl.nsf/7c4d08d9b287a42141256739003e636b/6fef854a3517b75ac125641e004a9e68>>. [Viitattu 23.2.2008]

Keane.J. 1993. *Dictatorship and Decline of Parliament. Carl Schmitt's theory of political  
sovereignty*. Saatavilla www-muodossa:  
<URL:[http://www.johnkeane.net/essays/essay\\_dictatorship\\_democracy.htm](http://www.johnkeane.net/essays/essay_dictatorship_democracy.htm)>  
. [Viitattu 29.3.2007]



- Military Commissions Act. 2006. Saatavilla [www-muodossa:](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_cong_bills&docid=f:s3930enr.txt.pdf)  
<URL:[http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109\\_cong\\_bills&docid=f:s3930enr.txt.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_cong_bills&docid=f:s3930enr.txt.pdf)>.  
[Viitattu 22.1.2008]
- Ornstein, Norman J. & Mann, Thomas E. 2006. When Congress Checks Out. *Foreign Affairs*. Nov/Dec2006, Vol. 85, Issue 6. Saatavilla myös [www- muodossa:](http://web.ebscohost.com/ehost/detail?vid=3&hid=8&sid=a44ab1b4-0b3c-4e94-a580-03811e09668b%40sessionmgr3)  
<URL:<http://web.ebscohost.com/ehost/detail?vid=3&hid=8&sid=a44ab1b4-0b3c-4e94-a580-03811e09668b%40sessionmgr3>>. [Viitattu 10.9.2007]
- Paye, J.C. 2006. Permanent State of Exception. *Monthly Review*. Vol. 58 No 6. November 2006, Saatavilla [www-muodossa:](http://www.monthlyreview.org/1106paye.htm)  
<URL: <http://www.monthlyreview.org/1106paye.htm>>.[Viitattu 29.11.2006]
- Relyea, H. C. 2005. CRS report for congress. *Terrorist attacks and national emergencies act declarations*. Saatavilla [www-muodossa:](http://www.fas.org/irp/crs/RS21017.pdf)  
<URL: <http://www.fas.org/irp/crs/RS21017.pdf>>. [Viitattu 28.3.2007]
- Roosevelt, Franklin Delano. 1941 *Pearl Harbor Address to the Nation*. Saatavilla [www-muodossa:](http://www.americanrhetoric.com/speeches/PDFFiles/FDR%20Pearl%20Harbor.pdf)<URL:<http://www.americanrhetoric.com/speeches/PDFFiles/FDR%20Pearl%20Harbor.pdf>>. [Viitattu 17.11.2007]
- Scheppele, K.L. 2004. Law in a time of emergency: States of exception and the temptations of 9/11. *Journal of Constitutional Law*. Vol. 6:5, pp.1001-1083. Saatavilla [www-muodossa:](http://www.law.upenn.edu/cf/faculty/kscheppe/workingpapers/6JofConstituLaw1001.pdf)  
<URL:<http://www.law.upenn.edu/cf/faculty/kscheppe/workingpapers/6JofConstituLaw1001.pdf>>.[Viitattu 20.3.2006]
- Scheuerman, William. 2002. *Rethinking crisis government*. Saatavilla [www-muodossa:](http://fs.huntingdon.edu/jLewis/Terror/ScheuermanAPSA02ppr.pdf)  
<URL:<http://fs.huntingdon.edu/jLewis/Terror/ScheuermanAPSA02ppr.pdf>>.  
[Viitattu 10.3.2007]
- Supreme Court of United States. *Brief Introduction*. Saatavilla [www-muodossa:](http://www.supremecourtus.gov/)  
<URL: <http://www.supremecourtus.gov/>>. [Viitattu 24.10.2007]
- United State's Constitution. 1787. Saatavilla [www-muodossa:](http://www.law.cornell.edu/constitution/index.html)  
<URL: <http://www.law.cornell.edu/constitution/index.html>>.  
[Viitattu 9.3.2008]
- U.S. Code Collection. Title 18/Part1/Chapter 113b/§ 2331. Terrorism definitions. Saatavilla [www-muodossa:](http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode18/usc_sup_01_18_10_I_20_113B.html) <URL:  
[http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode18/usc\\_sup\\_01\\_18\\_10\\_I\\_20\\_113B.html](http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode18/usc_sup_01_18_10_I_20_113B.html)>. [Viitattu 3.3.2008]



