

Poikkeustilanteesta poikkeustilaan?

Retorinen näkökulma yhdysvaltalaiseen poliittiseen keskusteluun 11.9.2001 jälkeisellä ajanjaksolla

ANNA KRONLUND

Vain muutama päivä syyskuun 11. päivän 2001 terroristi-iskujen jälkeen Yhdysvaltain presidentti George W. Bush julisti kansallisen hätätilan (national emergency). Lisäksi kongressi antoi presidentille valtuudet riittävään voimankäyttöön terroristeja vastaan: ”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.” (S.J. Resolution 23, 107th Congress 2001.) Poikkeustilanteista ei ole erityistä mainintaa Yhdysvaltojen perustuslaissa lukuun ottamatta *habeas corpus* -säädöstä laitonta vangitsemista vastaan, joka nojautuu Englannin parlamentin säädökseen vuodelta 1679. Terroristi-iskujen jälkeisiä toimenpiteitä Yhdysvalloissa on kuitenkin mahdollista verrata poliittisen teorian ja valtiosääntöoikeuden historiasa käytyihin keskusteluihin poikkeustilasta. Tämänkaltaisia kysymyksiä ovat muun muassa perustuslaillisen vallanjakojärjestelmän edellytysten kyseenalaistaminen tai normaalisti voimassa olevan lainsäädännön kumoaminen joko osittain tai kokonaan.

Tässä esityksessä tarkastellaan yhdysvaltalaisista poliittisista keskustelua syyskuun terroristi-iskujen jälkeisellä ajanjaksolla käyttäen vertailukohteena Weimarin Saksan v. 1919 perustuslain poikkeustilasäännöstöä ja sen tulkintaan liittyvää Carl Schmittin poikkeustilakäsitettä¹. Analysoin tässä joitakin Yhdysvaltain kongressissa käytyjä keskusteluja 9/11 jälkeen presidentti George W. Bushin

presidenttikausien aikana. Aineistoksi valikoitui syyskuun 11. päivän 2001 jälkeisellä ajanjaksolla käytyjä kongressin keskusteluja koskien terroristi-iskujen jälkeistä tilanteen tulkintaa ja uusia toimivaltuuksia auktorisoivaa lainsäädäntöä, kuten esimerkiksi *Patriot Act 2001* ja *Military Commissions Act 2006*.

Vaikka syyskuun yhdennentoista päivän poliittisesta merkityksestä on tehty lukematon määrä tutkimuksia, esittämäni käsite- ja debattianalyysin avulla voidaan aiheeseen tuoda uusia näkökulmia. Kongressidebatteja lukemalla on mahdollista tarkastella, miten poikkeustilakäsite on keskusteluissa muodostunut ja miten sitä on pyritty keskusteluissa argumentoimaan ja legitimoimaan. Tällaisella analyysillä voi tutkia sekä poikkeustilanteita koskevaa retoriikkaa Yhdysvaltain kongressissa että poikkeustilanteiden merkitystä presidentin ja kongressin valtasuhteille. Käsitehistorian ja parlamenttiretoriikan lähtökohdista voi myös aktualisoida uudelleen klassisen kysymyksen toimeenpanoval- lan, lainsäädäntövallan ja oikeudenkäyttövallan suhteesta ja sen merkityksestä nykyisessä poliittisessä keskustelussa.

Poikkeustilan tematisoinnista

Poikkeustilaa koskevaa polemiikkaa yhdysvaltalaisissa nykykeskusteluissa voidaan ymmärtää paremmin suhteuttamalla se käsitteen historiaan. On mielenkiintoista arvioida syyskuun terroristi-isku-

jen merkitystä poikkeustilakäsitteelle poliittisen teorian ja valtiosääntöoikeuden historiassa annettujen tulkintojen ja niistä käytyjen merkityskamppailujen kautta. Kääntäen voi kysyä, mitä uutta syyskuun yhdennentoista päivän jälkeiset debatit ovat tuoneet poikkeustilaa koskevaan poliittiseen teoriaan. (Esim. Wolfe 2009.)

Tunnetuin poikkeustilaa koskevan lausekkeen sisältävä esimerkki perustuslaista on Weimarin tasavallan perustuslaki ja erityisesti sen artikla 48, joka tässä tapauksessa eksplisiittisesti tematisoi poikkeustilan². Poikkeustilakäsitteen omaksumista yhdysvaltalaiseen poikkeustilaa koskevaan nykykeskusteluun voidaan täsmentää kiinnittämällä huomio Carl Schmittin (1888–1985) poikkeustilakäsitteeseen ja sen julistamiseen. Schmitt on ehkä tunnetuin ”poikkeustilateoreetikko,” jonka ajatuksia poikkeustilasta ja tulkintoja Weimarin perustuslaista voi tarkastella 1920-luvulla julkaistuissa teoksissa *Die Diktatur* (1921), *Politische Theologie* (1922) ja *Verfassungslehre* (1928).

Poikkeustilan käsite (Ausnahmезustand) oli Schmittille olennainen osa politiikan ja valtiosääntöoikeuden teoretisointia. Vuonna 1922 julkaistussa *Politische Theologie*-teoksessaan Schmitt keskittyi erityisesti sekä poikkeustilan että suvereniteetin käsitteisiin. Kirjan johtolause ”*Souverän ist, wer über den Ausnahmезustand entscheidet*” (Schmitt 1985, 11) ilmentää spesifiä käsitystä suvereniteetin ja poikkeustilan välisestä suhteesta. Hänen mukaansa poikkeustilalle on tyypillistä, että sitä ei voida etukäteen ennakoida tai normalisoida (Schmitt 1985, 12). Schmittin idea poikkeustilasta sisältää ajatuksen, että oikeusnormit eivät voi sitoa poliittisia ratkaisuja, mikä näkyy selvimmin säännön ja poikkeuksen suhteen kääntämisessä siten, että sääntö nojaa aina tiettyyn poikkeukseen (ks. Schmitt 1985, 22)³.

Moderneille perustuslaeille on ollut tyypillistä rajoittaa poikkeustilavaltuuksia institutionalisoidulla erillaisilla poikkeustilaa koskevilla menetelmillä. Esimerkkejä tästä ovat muun muassa perustuslailiset poikkeustilavaltuudet, kuten Weimarin perustuslain artikla 48 ja lakisäätteiset poikkeuksellista toimivaltaa toimeenpanovallalle auktorisoivat proseduurit kuten U.S. Patriot Act tai U.K. Defense Against Terrorism Acts. Common law -maille tyypillisiä ovat toimeenpanovallan käyttöä jälkikäteen arvioivat oikeuskäytännöt ja lisäksi esimerkiksi USA:ssa ja Britanniassa on voimaansaattettu

poikkeuksellista toimivaltaa auktorisoivaa lainsäädäntöä. (Scheuerman 2006, 63.) Schmittille edellä mainitun tyyppiset käytännöt ovat kuitenkin problemaattisia, koska poikkeustilassa päätöksenteko on absoluuttista. Poikkeustila edustaa Schmittille tietynlaista kritiikkiä liberalismia kohtaan. Schmitt kritisoi liberaaleja perustuslakeja vääristä mielikuvista, koska perustuslaki ei voi konstituoida etukäteen sitä, milloin poikkeustila vallitsee eikä sitä, mitä tilanteessa on sallittua tehdä (ks. Schmitt 1985, 12)⁴.

Kiinnostus Carl Schmittin kirjoituksia kohtaan jatkuu edelleen eri tieteenaloilla. Ajankohtainen Schmittin poikkeustilakonseptioita koskeva tutkimus on jakaantunut pääsääntöisesti kahteen suuntaukseen. Schmittiä luetaan joko erityisesti osana Weimarin tasavallan perustuslain tulkintadebatteja tai vaihtoehtoisesti osana ajankohtaista poikkeustilavaltuuksia koskevaa keskustelua, kuten syyskuun 2001 terroristi-iskujen jälkeinen aikakausi osoittaa. Monet nykykirjoittajat ovatkin rinnastaneet Schmittin teorian presidentti Bushin hallintoon tuodakseen esiin yksipuolisesti käytettyyn toimeenpanovaltaan liittyviä vaaroja (ks. Scheppele 2008, 179). Tällainen jaottelu on kuitenkin siinä mielessä harhaanjohtava, että Schmittin kirjoituksia ei voida kokonaan erottaa historiallisesta yhteydestään, Weimarin perustuslain tulkintakäytännön kokemuksista. Poikkeustilaa koskevan nykykeskustelun kannalta Schmitt on kuitenkin edelleen mielenkiintoinen, vaikka on selvää, että aikalaiskontekstit ovat hyvin erilaisia ja siten rinnastaminen ei ole mielekäästä ilman käsitteellistä ja teoreettista mukauttamista. Historiallisen vertailukohdan avulla poikkeustilaa koskevien nykykeskustelujen relevanssia tämän päivän Yhdysvalloille voidaan kuitenkin arvioida paremmin.

Poikkeustilavaltuudet ja niiden merkitys Weimarin tasavallassa olivat hyvin erilaisia verrattuna nykyaikaan. Varsinkin tasavallan ensimmäisiä vuosia leimasi sosiaalinen epävarmuus ja rauhatonmuus, eikä poikkeustilavaltuuksien tarpeellisuutta sinänsä kiistetty Weimarin kansalliskokouksessa vuonna 1919. Weimarin perustuslain laatija Hugo Preuss havainnollisti asiaa vuonna 1923 toteamalla, että jos koskaan historiassa, niin Weimarin tasavallan alkuaikoina diktatoriset toimivaltuudet olivat välttämätön osa poliittista hallintojärjestelmää (viitattu Watkins 1939, 10). Uuden tasavallan presidentti Friedrich Ebert turvautui artiklan 48 mu-

kaisiin poikkeustilavaltuuksiin esimerkiksi äärioikeiston kapinan (Kapp-Putsch) takia vuonna 1920 (ks. esim. Watkins 1939; Rossiter 2002). Artikla 48 herätti keskustelua sekä Weimarin kansalliskokouksessa että valtiosääntöjuristien keskuudessa (ks. esim. Schmitt 1924; Jacobi 1924).

Huolimatta siitä, että poikkeustilavaltuuksien käyttö Weimarin tasavallassa oli hyvin yleistä, pyrittiin esimerkiksi Watkinsin (1939, 3–4) tulkinnan mukaan tasavaltaa hallitsemaan ensisijaisesti liberaalidemokraattisten periaatteiden mukaan niiden 15 vuoden aikana, jolloin perustuslaki oli voimassa. Weimarin tasavallassa poikkeustilavaltuuksien ennennäkemätön tarve ja tilaisuus kohtasivat poikkeuksellisella tavalla. Kuten Watkins kirjoitti vuonna 1939: ”At the present time few questions of political organizations are of more immediate concern than the problem of constitutional emergency powers” (Watkins 1939, 3).

Schmittin *Ausnahmezustand* -käsite muotoutui varsin epätavallisessa ympäristössä, mutta käsitteellä on poliittista potentiaalia myös nykykeskusteluissa historiallisena vertailukohtana. Tarkastelemalla yhdysvaltalaisia kongressikeskusteluja poikkeustila-käsitteen kautta on mahdollista tunnistaa tiettyjä poikkeustilaa vastaavia kiistoja, jotka voidaan edelleen rinnastaa aihetta koskeviin keskusteluihin poliittisen teorian ja perustuslaillisen oikeuden historiassa. Edelleen, kun Yhdysvalloista on toisen maailmansodan jälkeen tulleet supervalta, on poikkeustilaan verrattavia presidentin ja hallinnon valtaa lisääviä valtuuksia ja menettelytapoja käytetty ja kritisoitu eri yhteyksissä. Tämä tekee rinnastuksen Weimarin tasavaltaan ja Schmittin kirjoituksiin tutkijalle käyttökelpoiseksi.

Poikkeustilan poliittisesta merkityksestä

Tutkimuskohteena poikkeustilaan liittyvät keskustelut ovat erityisen mielenkiintoisia. Kyse ei ole pelkästään oikeuden ja järjestyksen (Recht & Ordnung, ks. Schmitt 1985) välisestä suhteesta, vaan lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan, normin ja päätöksen välisestä suhteesta. Schmittin poikkeustilakonseption (päätos vastaan normi) sijaan poikkeustilan lokus yhdysvaltalaisessa keskustelussa on kuitenkin löydettävissä päätöksen ja debatin vastakkainasettelusta. Tässä suhteessa kongressin keskusteluilla tutkimuskohteena on tietty itseisar-

vonsa, joka ei ole riippuvainen presidentin ja kongressin valtasuhteista. Ajankohtaisessa poliittisessä keskustelussa voidaan havaita tietynlainen schmittiläinen sävy siinä mielessä, että poliittinen argumentaatio on ennemminkin jo etukäteen muotoiltuja päätöksiä kuin antautumista dialogiin (ks. Wolfe 2009, 145). Seuraava edustaja Greenin (R-Wisconsin) edustajainhuoneessa esittämä puheenvuoro havainnollistaa asiaa: ”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.” (Patriot Act 2001, H6764.) Tämänkaltaisen ”sanoista tekoihin” -retoriikka ilmentää Yhdysvaltain historiassa erilaisten poikkeustilojen seurauksena muodostunutta toimintalinjaa, mutta kyse on myös deliberaation ja debatin kieltämisestä jonkun muun asian eli ”toiminnan” takia. Tässä yhteydessä toiminta on eräs poikkeuksellisen ja poikkeustilan synonyymi.

Syyskuun terroristi-iskujen poliittisen merkityksen analysoinnin kannalta tarkoituksenmukaista on myös tähdentää, miten tilanteen uutuutta ja perustuslainmukaisuutta on pyritty arvioimaan keskusteluissa. Ajankohtaista yhdysvaltalaisista poikkeustilakeskustelua on leimannut erityisesti ajatus siitä, että iskut olivat ainutkertaisia, eikä niitä ei voida käsitellä osana muita vastaavia tapahtumia: ”Yesterday’s attack is in the order of magnitude beyond anything we have ever experienced in the history of the United States” (Edustaja Scott, D-Virginia; Expressing Sense of Senate and House of Representatives Regarding Terrorist attacks launched against United States 2001, H5551). Edelleen kongressin keskusteluissa viitataan usein tilanteen uutuuteen, kuten seuraavassa senaattori Dorganin (D-North Dakota) puheenvuorossa: ”We are all changed. Yesterday changed all of us. Our world has changed since yesterday.” (Terrorist attacks against the United States 2001, S9292)

Tilanteen uutuutta korostavasta retoriikasta huolimatta yhdysvaltalaisista poikkeustilakeskustelua voidaan tarkastella kahdesta toisistaan poikkeavasta näkökulmasta, nimittäin historiallisten ennakkotapausten kannalta ja perustuslain kannalta. Asiaan liittyviä historiallisia ennakkotapauksia ovat muun muassa sisällissota ja presidentti Abraham Lincolnin toimenpiteisiin liittyneet tuomioistuinkiistat (kuten *Ex parte Milligan* -päätos, johon palataan myöhemmin), ensimmäinen ja toinen maailmansota, F. D. Rooseveltin *New Deal*in

liittyneet kiistat, samoin kuin Korean sota presidentti Trumanin aikana sekä Vietnamin sota. Jo Yhdysvaltojen perustuslain säätämisvaiheesta lähtien poikkeustilaa koskevat keskustelut ovat olleet tarkastelun keskiössä, mistä esimerkkinä on Alexander Hamiltonin puheenvuoro *Federalist Papers* -julkaisussa vuonna 1788 (70a), jossa Hamilton viittaa roomalaiseen diktatuuri-instituutioon⁵. Tilanteen väitetystä uutuudesta huolimatta syyskuun yhdennentoista päivän tapahtumat rinnastetaan keskusteluissa usein esimerkiksi vuoden 1941 tapahtumiin korostaen samalla, että tällä kertaa tilannetta olisi syytä arvioida tarkemmin.

We are deeply angered and properly outraged by these acts, as we were on December 7, 1941. But now is the time for calm and deliberate, thoughtful countersteps to protect our Nation and to end this deadly threat. We should take special care not to repeat the mistakes of 1941.” (Edustaja Horn, *Re-California; Expressing Sense of Senate and House of Representatives Regarding Terrorist attacks launched against United States 2001, H5523*)

Antiikin Roomassa diktaattori oli oikeusjärjestelmän ulkopuolinen taho, joka valittiin lyhyeksi määräajaksi valtuutettuna palauttamaan normaalitytilanne (Schmitt 1978, Nicolet 2004). Moderneissa perustuslaeissa sen sijaan käytetään poikkeustilanteisiin liittyviä valtuutuksia, joiden perusteella tarvittavaa toimivaltaa auktorisoidaan vaaleilla valitulle presidentille. Tämänkaltaisen käytännön muun muassa Ranskan viidennen tasavallan perustuslaissa vuodelta 1958 ja Weimarin tasavallan perustuslaissa vuodelta 1919. Esimerkiksi Ferejohn & Pasquino (2004, 214) ovat todenneet, että vaikka Yhdysvaltain perustuslaissa ei ole varsinaista poikkeustilaa koskevaa ehtoa, näyttäisi kuitenkin siltä, että presidentillä on jonkinlaista perustuslainmukaista toimivaltaa poikkeustilanteissa. Jos oletetaan, että perustuslaki eksplisiittisesti auktorisoi toimivaltaa presidentille poikkeustilanteissa, yhdysvaltalainen käytäntö muistuttaa vastaavia käytäntöjä Ranskassa ja Weimarin tasavallassa. (Ferejohn & Pasquino 2004, 214)

Yhdysvaltalainen poikkeustilakeskuselu tiivistyy usein perustuslain ensimmäiseen artiklaan, jonka mukaisesti *habeas corpus* -säädöksen sivuuttaminen on mahdollista: ”When in case of rebellion or invasion the public safety may require it.”

(U.S. CONST. art. 1 § 9) Edelleen perustuslaissa on epäsuorempia poikkeustilaaan liittyviä ehtoja, kuten toinen artikla, jonka mukaan toimeenpanovalta kuuluu presidentille ja presidentin tulee uskollisesti huolehtia lakien täytäntöönpanosta. Lopuksi neljännessä artiklassa todetaan, että unionin tulee suojella osavaltioita invaasiolta ja sisäiseltä väkivalalta. Edellä mainitut säädökset ovat hyvin ylimalkaisia, ja siksi kriisit Yhdysvaltain historiassa ovat usein nostaneet esiin erilaisia poikkeustilanteisiin liittyviä kysymyksiä. Yhdysvaltalaiset tutkijat ovatkin erimielisiä siitä, onko Yhdysvaltain perustuslaissa poikkeustilavaltuuksia, ja jos niitä ei katsota olevan, tulisiko niitä perustuslakiin sisällyttää (ks. esim. Ferejohn & Pasquino 2006, 333).

Poikkeustilaa määrittävät erityiset perustuslailliset ehdot eivät riitä poistamaan erilaisten tulkintojen mahdollisuutta. (Vrt. esim. Schmittin [1924, 1928] tulkinnat Weimarin perustuslain artiklasta 48.) Poikkeustilanteissa kysymys on erityisesti siitä, miten perustuslain normit ja poliittiset realiteetit suhteutuvat toisiinsa. Esimerkiksi Schmittin argumentti Hans Kelsenin vastaan perustui juuri siihen, että perustuslain soveltamista ei voida rajoittaa konstitutionaalisiin normeihin, vaan kaikki lait edellyttävät tulkintaa. Schmitt kritisoi jo vuonna 1912 (1969) ilmestyneessä *Gesetz und Urteil* -teoksessaan ajatusta siitä, että ainoastaan kirjoitettu laki voisi vastata erilaisten poliittisten todellisuuksien vaatimuksiin.

Vaikka *habeas corpus* -säädöksen pidättämistä lukuun ottamatta Yhdysvaltain perustuslaki ei spesifioi poikkeustilaa, sen hallintaa tai rajoituksia, määrittelee perustuslaki yhdessä historiallisten ennakkotapausten kanssa myös nykyisten kriisien tulkintaa ja toimenpiteitä. Poikkeuksellisista tilanteista huolimatta perustuslain asemaa ei ole keskusteluissa pyritty kyseenalaistamaan, vaan pikemminkin päinvastoin. Poikkeustilaa koskevien aikalaieskustelujen merkityksen arvioimisen kannalta tärkeää on tunnistaa perustuslaillinen viitekehys ja aiheeseen liittyvät historialliset ennakkotapaukset⁶. Jos esimerkiksi 9/11-jälkeisiä tapahtumia tulkitaan poikkeustilan historiallisoikeudellisessa viitekehysessä, näyttävät syyskuun terroristi-iskut ja siihen liittyvät keskustelut vähemmän poikkeuksellisilta ja dramaattisilta. Edelleen 9/11-tapahtumien tarkastelu suhteessa aikaisempiin vastaaviin historiallisiin esimerkkeihin edesauttaa nykykeskustelujen ”ainutlaatuisuuden” arviointia.

Lukuisista kriiseistä huolimatta Yhdysvaltain poliittinen eliitti ei ole koskaan pyrkinyt kyseenalaistamaan perustuslaillisen hallinnon legitimiisyyttä tai perustuslain asemaa (vrt. Jacobson & Schlink 2000, 1). Erityistä poikkeustilanteita koskevaa perustuslaillista lainsäädäntöä ei ole katsottu tarpeelliseksi Yhdysvalloissa, koska perustuslain on todettu korkeimman oikeuden päätöksessä, *Ex parte Milligan* (1866), olevan voimassa kaikkina aikoina ja kaikissa tapauksissa. Edelleen korkeimman oikeuden mukaan perustuslaissa on määritelty hallinnolle kaikki auktoriteetti järjestyksen säilyttämiseksi. (U.S. Supreme Court: *Ex parte Milligan*, 1866.) Koska poikkeustilanteita koskevien lisäysten hyväksyminen perustuslakiin on epätodennäköistä, poikkeustilanteita koskevaa toimivaltaa Yhdysvalloissa määritellään lähtökohtaisesti lainsäädännöllä, jonka seurauksena kongressin lainsäädäntöauktoriteetin merkitys on entisestään korostunut (ks. mm. Scheppele 2006, 241–243; Ackerman 2004, 1077). Poikkeustilanteiden toimivallanjakoon on viime aikoina pyritty puuttumaan paitsi lainsäädännöllä, myös vaikuttamalla suoranaisesti perustuslain tulkintaan. Toimeenpanovallan rajoita on käyty keskustelua etenkin presidentin hallinnon ja sitä lähellä olevien asiantuntijoiden ja kongressin sekä korkeimman oikeuden välillä.

Poikkeustilan tulkinnasta

Yhdysvaltain presidentit ovat useasti pyrkineet määrittelemään uudelleen toimeenpanovallan rajoja. Yalen yliopiston oikeustieteen ja valtio-opin professorin Bruce Ackermanin (2009) mukaan presidentin toimivallan kasvua ei pidä nähdä siten pelkkänä Bushin presidenttikauden tuotteena. Päinvastoin Ackermanin mukaan terrorisminvastaiseen sotaan liittyvät väärinkäytökset edustavat tietyn trendin kolmatta sukupolvea Watergate-skandaalin ja Iran-contra -fiaskon jälkeen.

Poikkeustilan kannalta olennainen kysymys on, miten tilanteen uutuutta ja muutoksen välttämättömyyden tarvetta arvioidaan. Poikkeustilaan liittyvien toimenpiteiden perustuslaillisuutta Yhdysvalloissa arvioi korkeimman oikeuden lisäksi kongressi, joka on säätänyt poikkeuksellisia tilanteita koskevaa lainsäädäntöä. Poikkeustilanteita koskevien toimenpiteiden tulkinta on kuitenkin jätetty erityisesti korkeimman oikeuden harkintavallan varaan.

Korkeimman oikeuden rooli syyskuun terroristi-iskujen jälkeen on korostunut erityisesti siksi, että toimeenpanovallan toimenpiteet terrorisminvastaiseen taisteluun liittyen ovat olleet erityisesti perustuslaillista järjestelmää koskevia kysymyksiä.

Huolimatta syyskuun yhdennentoista päivän iskuista kongressilla on ollut täydet edellytykset päätöksentekoon, toisin kuin esimerkiksi Weimarin tasavallan parlamentilla erityisesti vuoden 1930 jälkeen. Syyskuun terroristi-iskuja seuranneiden 45 päivän aikana edustajainhuoneessa äänestettiin yhteensä 69 kertaa ja vastustettiin useita toimeenpanovallan esityksiä⁷. Kongressin esittämien eriävien mielipiteiden merkitys on erityisen tärkeä, koska republikaaninen puolue hallitsi sekä kongressin enemmistöä että valkoista taloa. Kongressissa onkin esitetty usein vaihtoehtoisia tilanteen tulkintoja, kuten seuraava edustaja Frankin (D-Massachusetts) puheenvuoro osoittaa: ”Who decided that to defend democracy we have to degrade it? Who decided that the very openness and participation and debate and weighting of issues, who decided that was a defect at a time of crisis.” (Uniting and strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism 2001, H7206)

Syyskuun terroristi-iskujen jälkeisellä ajanjaksoilla molemmat puolueet pyrkivät uudesta tilanteesta ja republikaanienemmistöstä huolimatta korostamaan myös kongressin ja korkeimman oikeuden roolia tilanteen määrittelyssä ja päätöksenteossa. Republikaanisenaattori Graham (R-South Carolina) huomautti kongressissa, että myös sodan aikana Yhdysvaltain hallinnossa on tilaa kaikille kolmelle hallinnonalalle: ”I say to my fellow Americans, it is not a weakness, it is strength that we have three branches of government. It is not healthy for one branch of government to dominate the other two at a time of stress. I have pushed back against the administration when I believed they were pushing the executive power of the inherent authority of the President too far. Even though we are in a time of war, there is plenty of room for the Congress and the courts.” (Military Commissions Act of 2006, S10392.)

Myös Rosenin (2003) mukaan kansallista turvallisuutta koskevissa debateissa kongressi on osoittautunut korkeinta oikeutta tarmokkaammaksi yksityisyyden ja vapauden puolestapuhujaksi. Samanaikaisesti kongressia on kuitenkin kriti-

soitu debatin, deliberatiivisen prosessin ja valvonnan puutteesta, joka on mahdollistanut toimeenpanovaltaa korostavan yksipuolisen päätöksentekoprosessin.

Lopuksi

Tarkasteltaessa yhdysvaltalaista tilannetta syyskuun 2001 terroristi-iskujen jälkeen on kuitenkin selvää, että – Schmittin terminologiaan turvautukseni – oikeusjärjestys ei ole jakaantunut osiinsa, ja että järjestys ei ole kumonnut oikeutta. Siten tilannetta Yhdysvalloissa 9/11 jälkeen ei voida kutsua poikkeustilaksi Schmittin käsitteelle antamassa merkityksessä. Syyskuun 11. päivän jälkeenkään kukaan ei vakavissaan ole esittänyt Brüningin hallituksen vuoden 1930 kaltaista järjestelyä, jossa sekä parlamentin valtaa että istuntokautta radikaalisti rajoitettiin ja hallitus toimi poikkeusvaltuuksien (Notverordnung) turvin (ks. Patch 1998). Presidentin ja toimeenpanovallan kasvattamiseksi sekä kongressin että osin tuomioistuintenkin vallan kaventamiseksi on turvaututtu toisenlaisiin poikkeuksellisiin toimenpiteisiin.

Erona 1900-luvun schmittiläiseen poikkeustilajatteluun on huomioitava myös se, että nykyisin valtioiden suvereenisuutta on rajoitettu erilaisten sääntöjen avulla (ks. mm. Scheppele 2004, 68–71). Kansainvälinen yhteisö ja lainsäädäntö, 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, jolloin poikkeustilan problematiikka irtaantuu suvereenisuuden ja diktatuurin käsitteistä. Syyskuun terroristi-iskujen ollessa vielä tuoreessa muistissa on poikkeustilan substanssia ja yksityiskohtaista historiallista merkitystä vielä mahdotonta arvioida. Tarkasteltaessa ajankohtaista keskustelua suhteessa aikaisempiin keskusteluihin poikkeustilasta, voidaan iskujen merkitystä kuitenkin paremmin relativoida ja historisoida. Suhteessa laajempaan perustuslaillisen oikeuden ja poliittisen teorian kontekstiin voidaan paremmin ymmärtää syyskuun 11. päivän merkitys erityisenä käänteenä ajassamme, samoin kuin perustuslain tulkintaan liittyvien uudenkaltaisten vaatimusten merkitys

kongressin ja presidentin valtasuhteiden kannalta erilaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa.

Yhdysvalloissa poikkeustila ei ole merkinnyt perustuslain kumoamista tai ohittamista vaan pikemminkin perustuslain ja jo olemassa olevan lainsäädännön uudenkaltaista tulkintaa (esim. Scheppele 2006, 234). Syyskuun 11. päivän 2001 jälkeinen ”poikkeustila” oli myös vaikutukseltaan rajoitettu. Heti iskujen jälkeen kaikki kolme hallinnonalaa työskentelivät yhdessä tietoisina mahdollisesta houkutuksista ylireagointiin (Scheppele 2004, 3). Senaattori Domenici (R-New Mexico) kuvasi yhteistyön tarvetta seuraavasti päivä iskujen jälkeen:

We in this time of grave challenge must rise above the political bickering that has affected us for too long. We must quickly unify on the issues that have divided us, whether it is defense spending or energy policy. By doing so, we can show by our actions that truly yesterday was the end of an era. I am not naive. I understand politics. But now is the time to lay them aside and, as the American people, unite behind our President. (Terrorist attacks against United States 2001, S9306.)

Toimeenpanovallan auktoriteetin lisäämiseksi ei ole niinkään turvaututtu kongressin sivuuttamiseen vaan pikemminkin kongressin omiin toimivaltuuksiin, jotka ovat säilyneet debateissa koko ajan kiistanalaisina. Presidentti Bush turvautui vasta myöhemmin vaatimukseen poikkeuksellisista toimivaltuuksista, joista osa on auktorisoitu lainsäädännöllä, mutta useimmat ovat perustuneet ainoastaan toimeenpanovallan yksipuolisiin vaatimukseen toimenpiteiden auktorisoinnista (Scheppele 2004, 3).

Presidentti Obama ilmoitti syyskuussa 2009 jatkavansa vuodella presidentti Bushin alun perin julistamaa kansallista hätätilaa, ”with respect to persons who commit, threaten to commit, or support terrorism.” Presidentti Obaman tulkinnan mukaan terroristi-iskuista ja terrorismin uhasta aiheutunut kriisi ei ole saatu ratkaistuksi. (Ks. Obama 9/21/2009 Notice: Continuation of the National Emergency.) Nykyiset poikkeustilat eroavatkin traditionaalisesta poikkeustilan käsitteestä siinä mielessä, että poikkeustilojen rajaaminen ajallisesti tai tilallisesti on vaikeaa. Poikkeustilaan liittyvä nopea normaliteetin palauttaminen kriisin jälkeen näyttää puuttuvan kokonaan nykyisestä poikkeusti-

ladiskurssista. Siksi onkin ehkä syytä pohtia, onko poikkeustila-paradigma kokonaan väärä viittaustapiste nykyisille kriiseille, kuten kansainväliselle terrorismille.

Manin (2008, 1) on osuvasti huomauttanut, että suhtautuminen terrorismiin yleisellä tasolla ja toisaalta 9/11-tyyppisiin iskuihin ovat kaksi eri asiaa. Edustaja Castle (R-Delaware) havainnollisti asiaa seuraavasti: ”We must change our view of terrorism. It is no longer an occasional threat that we respond to and then return to a sense of complacency.” (Expressing Sense of Senate and House of Representatives Regarding Terrorist attacks 2001 launched against United States 2001, H5518.) Toisaalta niin kauan kuin modernit kriisit, kuten nykyinen kansainvälisen terrorismin uhka, kategorisoidaan ensisijaisesti ”poikkeukselliseksi” kriiseiksi, keskustelut urautuvat helposti poikkeustilan viitekehykseen.

On kiinnostavaa seurata, miten Barack Obaman valinta presidentiksi sekä demokraattien saavutta-

ma enemmistö kongressin molemmissa kamareissa vaikuttavat poikkeustilan logiikan jatkamiseen ja toimenpiteiden määrittelyyn sekä erityisesti toimeenpanovallan ja lainsäädäntövallan välisiin suhteisiin. Esimerkiksi Ackerman (2009) on esittänyt, että ajankohta olisi erityisen soveltuva presidentin toimivaltuuksia tarkastelevan valiokunnan perustamiseen. Kongressin ja toimeenpanovallan yhteistyönä voitaisiin maksaa uutta presidentin yksipuolista toimivaltaa rajoittavaa lainsäädäntöä. Tämänkaltainen tilanne oli nähtävissä muun muassa 1970-luvulla, jolloin kongressi vastasi presidentti Nixonin väärinkäyttöksiin hyväksymällä sekä *War Powers Resolutionin* (1973) että *National Emergencies Actin* (1976). Kongressi on rajoittanut presidentin toimivaltaa ennenkin ja syyskuun terroristiiskujen jälkeinen ajankohta olisi otollinen presidentin valtaoikeuksiin liittyvän historiallisen problematiikan kohtaamiseen.

LÄHTEET

- Kongressidebatit. Saatavilla osoitteesta: <http://www.gpoaccess.gov/crecord/index.html>.
- Continuity of Government*. 2004. Constitutional amendment regarding appointment of Individuals to fill vacancies in House of Representatives H.J. Res. 83. Congressional record: June 2, 2004 (House), Page H3665–H3681.
- Expressing sense of Senate and House of Representatives regarding terrorist attacks 2001 launched against United States*. 2001. Congressional record: September 12, 2001 (House), Page H5503–H5590.
- Military Commissions Act of 2006*. Congressional Record: September 208, 2006 (Senate), Page S10354–S10431.
- Patriot Act of 2001*. Congressional Record: October 12, 2001 (House), Page H6726–H6776.
- Terrorist Attacks Against the United States*. 2001. Congressional Record: September 12, 2001 (Senate), Page S9284–9332.
- Uniting and Strengthening America Act*. 2001. (Patriot Act) Congressional Record: October 11, 2001 (Senate), Page S10547–S10630
- Uniting and strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*. 2001. Congressional Record: October 23, 2001 (House), Page, H7159–H7207.

2. MUUT LÄHTEET

- Ackerman, Bruce. 2004. The Emergency Constitution. *The Yale Law Journal*. Vol. 113: 1029, 2004, pp. 1029–1091.
- Ackerman, Bruce. 2009. *Why We Need a Commission on Presidential Power*. Saatavilla osoitteesta http://www.prospect.org/cs/articles?article=why_we_need_a_commission_on_presidential_power [Viitattu 2.12.2009].

Constitution of the United States. 1787.

- Ferejohn, John & Pasquino, Pasquale. 2004. The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers. *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 2, Number 2, 2004, pp. 210–239.
- Ferejohn, John & Pasquino, Pasquale. 2006. Emergency Powers. In John S. Dryzek, Bonnie Honig & Anne Philips (ed.), *The Oxford Handbook in Political Theory*. New York: Oxford UP, 333–348.
- Hamilton, Alexander. 1788. The Executive Department Further Considered. *Federalist Papers*. No. 70. Saatavilla osoitteesta http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/fed.asp [Viitattu 2.11.2009].
- Issacharoff, Samuel & Pildes, Richard H. 2004. Emergency Context without emergency powers: The United States’ constitutional approach to rights during wartime. *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 2, Number 2, 2004, pp. 296–333.
- Jacobi, Erwin. 1924. Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung. In Gerhard Anschütz, Karl Bülfinger, Carl Schmitt & Erwin Jacobi, *Der Deutsche Föderalismus. Die Diktatur des Reichspräsidenten*. Berlin und Leipzig: Walter de Gruyter & Co, pp. 105–136.
- Jacobson, J. Arthur & Schlink, Bernard. 2000. Introduction. In Cooper, Belinda with Caldwell, Peter C., Cloyd, Stephen, Dyzenhaus, David, Hemetsberger, Stephen, Jacobson, Arthur J., and Schlink, Bernard (edited and translated by), *Weimar a Jurisprudence of Crisis*. Berkeley, Los Angeles & London: University of California Press.
- Joint Resolution of Congress*. 2001. S.J. RES. 23. *September 11, 2001. Attack on America: Joint Resolution 23; September 13, 2001*. Saatavilla osoitteesta <http://avalon.law.yale.edu/sept11/sjres23.asp> [Viitattu 3.3.2009].
- Manin, Bernard. 2008. The Emergency Paradigm and the new terrorism. What if the end of terrorism is not in sight? Teok-

- nessa Biancamaria Fontana (dir. de), *Les usages de la séparation des pouvoirs*, Paris 2008, 136–171. Saatavilla osoitteesta <http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/2792/emerg.pdf> [Viitattu 2.9.2009].
- Nicolet, Claude. 2004. Dictatorship in Rome. In Baehr, Peter & Richter, Melvin (ed.), *Dictatorship in History and Theory*. New York: Cambridge University Press, pp. 263–279.
- Obama, Barack. 2009. *Continuation of the National Emergency With Respect to Persons Who Commit, Threaten to Commit, or Support Terrorism*. Saatavilla osoitteesta http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Presidential-Memorandum-Concerning-National-Security [Viitattu 8.12.2009].
- Patch, William L. Jr. 1998. *Heinrich Brüning and the Dissolution of the Weimar Republic*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press.
- Rosen, Jeffrey. 2003. Privacy Pleas: Why Congress is Brave and the Court's Aren't. *New Republic*. May 26, 2003.
- Rossiter, Clinton. 2002. (1948) *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*. With a new introduction by William J. Quirk. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Scheppele, Kim Lane. 2004. Law in Time of Emergency. *Journal of Constitutional Law*. Vol. 6:5, pp. 1–75. Saatavilla osoitteesta <http://lsr.nellco.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1059&context=upenn/wps> [Viitattu 25.5.2009].
- Scheppele, Kim Lane. 2006. North-American Emergencies: The use of emergency powers in Canada and the United States. *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 4, Number 2, 2006, pp. 213–243.
- Scheppele, Kim Lane. 2008. Legal and Extralegal Emergencies. Teoksessa Keith E. Whittington, R. Daniel Kelemen & Gregory A. Caldeira (ed.), *The Oxford Handbook of law and politics*. New York: Oxford UP, pp. 165–184.
- Scheuerman, William. 2006. Survey Article: Emergency Powers and the Rule of Law After 9/11. *The Journal of Political Philosophy*. Vol. 14, Number 1, 2006, pp. 61–84.
- Schmitt, Carl. 1924. Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung. In Gerhard Anschütz, Karl Bülfinger, Carl Schmitt & Erwin Jacobi, *Der Deutsche Föderalismus. Die Diktatur des Reichspräsidenten*. Berlin und Leipzig: Walter de Gruyter & Co, pp. 63–104.
- Schmitt, Carl. 1969. (1912) *Gesetz und Urteil. Eine Untersuchung zum Problem der Rechtspraxis*. 2., unveränderte Auflage. München: Beck.
- Schmitt, Carl. 1978. (1921) *Die Diktatur. Von den Anfängen des Modernen Souveränitätsgedanken bis zum Proletarischen Klassenkampf*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmitt, Carl. 1983. (1928) *Verfassungslehre*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmitt, Carl. 1985. (1922) *Politische Theologie. Vier Kapitel Zur Lehre von der Souveränität*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Supreme Court of the United States. 1866. *Ex parte Milligan*. Saatavilla osoitteesta http://www4.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0071_0002_ZS.html [Viitattu 4.1.2010].
- Die Verfassung des Deutschen Reichs* (Weimarer Reichsverfassung). 1919.
- Watkins, Frederick Mundell. 1939. *The Failure of Constitutional Emergency Powers under the German Republic*. Cambridge, Massachusetts: Harvard UP.
- Wolfe, Alan. 2009. *The Future of Liberalism*. New York: Alfred A Knopf.

VIITTEET

- ¹ Ks. tarkemmin Kronlund, Anna. 2008. *Poikkeustila yhdysvaltalaisessa poliittisessa keskustelussa syyskuun terroristi-iskujen jälkeen*. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto & Kronlund, Anna. 2009. *Poikkeustilanne ja poikkeustila. Analyysi Yhdysvaltojen kongressin retoriikasta ja käsitteistöistä 11.9.2001 jälkeisellä ajanjaksoilla*. Valtio-opin alaan kuuluva lisensiaatintutkimus. Jyväskylän yliopisto.
- ² Weimarin perustuslain 1919, artikla 48 kuuluu: ”Der Reichspräsident 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 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen.”
- ³ ”Das Normale beweist nichts, die Ausnahme beweist alles; sie bestätigt nicht nur die Regel, die Regel lebt überhaupt nur von der Ausnahme” (Schmitt 1985, 22).
- ⁴ ”Es kann weder mit subsumierbarer Klarheit angegeben werden, wann ein Notfall vorliegt, noch kann inhaltlich aufgezählt werden, was in einem solchen Fall geschehen darf, wenn es sich wirklich um den extremen Notfall und um seine Beseitigung handelt” (Schmitt 1985, 12).
- ⁵ ”Every man the least conversant in Roman story, knows how often that republic was obliged to take refuge in the absolute power of a single man, under the formidable title of Dictator, as well against the intrigues of ambitious individuals who aspired to the tyranny, and the seditions of whole classes of the community whose conduct threatened the existence of all government, as against the invasions of external enemies who menaced the conquest and destruction of Rome.” (Hamilton, Federalist Papers 70, 1788)
- ⁶ ”I think it is important to remember that the Constitution was written in 1789 by men who had recently won the Revolutionary War. [...] They wrote the Constitution and the Bill of Rights to protect individual liberties in times of war as well as in times of peace. There have been periods in our nation's history when civil liberties have taken a back seat to what appeared at the time to be the legitimate exigencies of war. Our national consciousness still bears the stain and the scars of those events: The Alien and Sedition Acts, the suspension of habeas corpus during the Civil War, the internment of Japanese-Americans during World War II [...] Dr. Martin Luther King, Jr., during the Vietnam war. We must not allow this piece of our past to become prologue.” (Senattori Feingold, D-Wisconsin; Uniting and Strengthening America Act 2001, S10570)
- ⁷ ”In the 45 days following September 11, the House of Representatives cast 69 votes. Some of them were very important measures that helped us respond to the terrorism event.” (Edustaja Lofgren, D-California; Continuity of Government 2004, H3666.) Toisaalta kongressi muun muassa hylkäsi hallituksen esityksen joidenkin Patriot Actin ehtojen vakinaistamiseksi ja vaatimuksen toimeenpanovallan toimenpiteiden kasvattamisesta koskien esimerkiksi amerikkalaisten yksityisyytietojen tarkastelua. (Ks. tarkemmin Issacharoff & Pildes 2006, 330.)