

Parlamentaarinen päätöksenteko ja asevoimien käyttö. Tarkastelussa Britannian ja Suomen poliittisia keskusteluja asevoimien käytöstä 1990- ja 2000-luvun kontekstissa

TEEMU HÄKKINEN

ABSTRACT
Parliamentary decision-making and the use of armed forces. Examination of British and Finnish political discussions in 1990s and 2000s contexts

The article analyzes the parliamentary decision-making in relation to the usage of armed forces in British and Finnish political contexts. The academic research has tended to explore the parliamentary role through large comparative datasets in expense of political discussion and the history of parliamentary discussion. The main emphasis of the article is on the British political context. The decision of the British House of Commons to reject the military intervention in the Syrian Civil War in August 2013 is considered as a comparison point from which the analysis is extended to the previous parliamentary discussions on the use of military force. To bring forward an idea of whether the Finnish political discussion lacks the discussion on the use of the Finnish Defence Forces, the political discussion surrounding the participation to the Icelandic Air Policing in 2012–2013 is considered as a domestic comparison point. The analysis reveals that in addition with the political discussion on general policies, the limits of political decision-making are under constant context-bound discursive redefinition. To conclude, the article emphasizes that more attention should be given to the decision-making processes instead of focusing only on broader policies.

Johdanto

Vuoden 2013 elokuussa Britannian poliittisessa historiassa tapahtui harvinaislaatuinen tapahtuma, kun parlamentin alahuone hylkäsi maan hallituksen kaavaileman sotilaallisen väliintulon Syyrian sisällissotaan. Vuotta aiemmin Suomessa oli käyty keskustelua, joka liittyi samaan teemaan tosin pienemmässä mittakaavassa: Suomessa pohdittiin, pitäisikö Suomen osallistua Islannissa tapahtuvaan ilmavalvontaan (air policing) ja millaisella päätöksentekoprosessilla.

Tapausten välinen yhteys tulee siitä, miten lainsäädäntövalta ja sen toiminta-ajatuksena oleva parlamentaarinen päätöksenteko ottaa osaa päätöksentekoon asevoimien käyttämisestä oman maan ulko-

puolella tapahtuvaan sotilasoperaatioon. Britannian tapauksessa alahuone sai tilaisuuden käyttää ulko- ja turvallisuuspoliittista valtaa parlamentaarisen keskustelun, debatin, ja sitä seuranneen äänestysmenettelyn myötä. Suomen tapauksessa eduskunnan asemaa määriteltiin julkisuudessa käydyn kommentoinnin kautta ja lopulta päätös käytettiin eduskunnan kautta. Tästä eteenpäin lainsäädäntövaltaa käyttävästä instituutiosta käytetään termiä parlamentti.

Asevoimien käyttöä koskevan parlamentaarisen päätöksenteon tarkastelu on kansainvälisessä tarkastelussa keskittynyt (i) laaja-alaisiin vertaileviin tutkimuksiin parlamentaarisisista toimintamahdollisuuksista tietyllä ajanjaksolla (mm. Dieterich ym. 2010; Peters ja Wagner 2011; Peters ym. 2010) ja (ii) maa-

tai teemakohtaisiin tapaustutkimuksiin jossa on painotettu poliittisia tai juridisia ulottuvuuksia (mm. Fisher 2004; Ku ja Jacobson 2003 (toim.); Matz 2013; White 2009) tai (iii) osana poliittisen puolueen, yksilön tai valtion ulkopoliittista historiaa, jossa parlamentin roolia on kosketeltu olosuhteista ja konteksteista riippuen (mm. Keohane 2000; Phythian 2007). Sotilaallisen voimankäytön teoretisointia on voitu soveltaa niin kutsuttujen parlamentaaristen sota-aikeuksien kautta, jossa erityisesti perustuslaillinen debatti on ollut keskiössä. Siten huomiota on voitu kiinnittää lainsäädännöllisiin muutoksiin, jotka mahdollistavat esimerkiksi kansainväliset vertailut.

Parlamentaarisen päätöksentekoroolin ja keskusteluanalyysin yhdistäminen on ollut suhteellisen vähäistä, vaikkakin parlamentaariseen puheeseen on kiinnitetty paljon huomiota. Suomalaisessa tutkimuksessa on tutkittu viime vuosien aikana merkittäväällä tavalla poliittista puhetta erityisesti parlamentaarisisissa tilanteissa, ja tutkimuksessa on yhdistynyt niin historiallinen kuin poliittinen analyysi. Tutkimuskohteita on löytynyt niin kotimaasta kuin ulkomailtakin, kansainvälisen näkökulman painotuksessa (esim. Björk 2011, 19–45; Haapala 2012, 11–16; Ihalainen 2010, 1–28; Kivistö 2013, 13–17; Palonen 2012; Palonen 2008; Pekonen 2011, 7–8).

Suomalaisessa tarkastelussa parlamentaarinen puhe poikkeus- ja kriisitilanteissa on saanut erityistä huomiota. Vuonna 2013 julkaistu Anna Kronlundin valtio-opin väitöskirja paneutui Weimarin tasavallan sekä Yhdysvaltojen poikkeustilakeskusteluun sekä ennen kaikkea niiden parlamentaariseen näkökulmaan. Kronlundin tutkimus on ollut omalta osaltaan avaamassa käsityksiä presidentillisen ja parlamentaarisen järjestelmän välillä (Kronlund 2013, 11–15). Atlantin toisella puolella Britannian parlamentissa käytyä keskustelua sotaan lähtöä koskevisissa tilanteissa on analysoitu historiallisella otteella ja siinä on nähty selkeää päätöksentekoprosessien uudelleenmäärittelyä nimenomaan kielenkäyttöä hyödyntämällä (Häkkinen 2014, 9–19). Näissä tutkimuksissa on korostunut parlamentaariseen puheen merkitys tilanelähtöisessä poliittisessä arvioinnissa, jossa poliittista päätöksentekoa käsitellään ajankohtaisena ilmiönä, mutta jolla on kuitenkin ennakkotapauksen vaikutus suhteessa tulevaisuuden päätöksentekoon. Mitä tulee päätöksentekoon asevoimien käytöstä, tämä näkemys antaa aihetta tarkastella laajemminkin, mitä merkitystä parlamentaarisen

keskustelun tarkastelulla on nimenomaan asevoimien käyttöä koskevassa päätöksenteossa.

Tässä artikkelissa analysoidaan parlamentaarisen keskustelun merkitystä lainsäädännöllisen roolin määrittelyssä asevoimien käyttöä koskevassa päätöksenteossa. Analyysi kohdistetaan Britannian parlamentaariseen keskusteluun sotilaallisesta voimankäytöstä ja aihetta syvennetään asevoimien rauhanomaista käyttöä koskevan Suomen esimerkkitaupauksen analyysillä. Pääpaino tarkastelussa on 1990- ja 2000-luvuilla, joiden avulla selitetään vuosien 2012 ja 2013 päätöksentekotilanteita. Lähdeaineistona on hyödynnetty Britannian parlamentin keskustelupöytäkirjoja ja Suomen eduskunnan aineistoa. Aineistoa on analysoitu tarkastelemalla asevoimien roolin määrittelyyn liittyviä keskusteluja erityisesti lainsäädäntöelimen sisällä, mutta Suomen tapauksessa keskeisissä osin myös julkisuudessa käydyn keskustelun osalta. Parlamenttikeskustelujen analyysiä on syvennetty kontekstoinnin avulla. Artikkelin tavoitteena on avata poliittisessa keskustelussa käytävän päätöksentekomäärittelyn merkitystä.

Asevoimien käyttö

Poliittisessa järjestelmässä lakiasäättävän vallan ja toimeenpanovallan välinen tehtävien jako jaottelee omalta osaltaan sitä, missä määrin, missä järjestyksessä ja kenen toimesta myös asevoimien käyttöön liittyviä kysymyksiä käsitellään.

Lakiasäättävä elin kuuluu poliittiseen järjestelmään, jossa toimeenpanovaltaa käyttää yleensä toinen valtiollinen elin. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksenteko on yleensä rajattu toimeenpanovallalle. Suomessa perustuslain 93 § antaa Suomen ulkopoliittikan hoitamisen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston vallankäytön piiriin, ja jossa eduskunnalle taataan tiettyjä oikeuksia, ja tätä perusasetelmaa on laajennettu muussa lainsäädännössä. Britanniassa hallitus käyttää monarkilta aikoinaan periytyneitä kuninkaallisia erillisoikeuksia ulkopoliittiseen päätöksentekoon. Parlamentaarinen rooli keskittyy pitämään hallitusta vastuullisena toiminnastaan.

Asevoimia käytetään monentyyppisiin operatiivisiin ulkomailla, mikä luonnollisesti vaikuttaa päätöksentekoprosesseihin tai päätösten perusteluun; sama pätee esimerkiksi siihen, miten tarkastellaan sotilaallisen uhkan kohdistumista omaan maahan ja

vastaavasti sitä, miten tällaisessa tilanteessa maa käyttää asevoimiaan. Usein lainsäädäntö saattaa tukea asetelmaa, jossa toimeenpanovalta saa päättää asevoimien käytöstä esimerkiksi yllätyksellisen hyökkäyksen kohdistuessa omaan alueeseen ilman lainsäädäntövallan roolia. Asevoimien käyttö saattaakin ääritapauksessa liittyä sodankäyntiin, mutta yhä harvenemassa määrin asevoimia on käytetty esimerkiksi Euroopassa oman alueen puolustukseen suoraa hyökkäystä vastaan.

Tieteellinen tutkimus on pohtinut parlamentaarisen päätöksenteon roolia sotaan liittyvässä päätöksenteossa ennen kaikkea demokratiakäsityksen kautta, jossa nojataan erityisesti Immanuel Kantin 1700-luvun lopussa esittämään ajatukseen kansalaisten itsehallinnosta sotaa ehkäisevänä asiana (Kant [1795] 1983, 107–113). Kansallisia turvallisuuspolitiikan aloja voidaan demokratiakäsityksen kautta tarkastella ja mitata sen mukaan, miten niiden hoitoa on pyritty asettamaan demokraattisen päätöksenteon alaisuuteen esimerkiksi perustuslaissa tai sen suhteen miten lainsäätäjät voivat vaikuttaa sotilasoperaation eri aspekteihin: voivatko he esimerkiksi vierailta operaatioalueella (ks. Dieterich ym. 2010, 5–6). Laajentuvalla parlamentaaraisella vallalla on omat vastustajansa, joiden pääargumentti nojaa ennen kaikkea muun muassa Alexis de Tocquevillen esittämään ajatukseen parlamentaarisesta päätöksenteosta liian hitaana ja avoimena päätöksentekomuotona ulkopoliittikan hoidossa (de Tocqueville 2006, 253). Kaiken kaikkiaan parlamentaarinen rooli on sidoksissa kansalliseen poliittiseen kulttuuriin (Mingst 2003, 75).

Euroopan näkökulmasta parlamentaariset vaikutusmahdollisuudet vaihtelevat maittain, ja tutkimuksessa on yritetty tarkastella, onko lainsäätäjien vaikutusvalta kasvanut viime vuosikymmeniä varsinaista trendiä kuitenkin löytämättä (Peters ja Wagner 2011, 175–187). Parlamentilla on yleensä ns. budjettikontrollin valta, mutta muuten vaikutusvalta asevoimien käyttöön riippuu monien eri osa-alueiden toteutuksesta; onko parlamentin jäsenillä esimerkiksi oikeus vierailta joukkojen luona tai onko parlamentilla oikeus määritellä operaation pituutta. Myös se vaihtelee, onko parlamentilla rooli osallistua päätökseen julistaa sota. Sodan käsitteellinen selittäminen lainsäädännössä on saatettu toteuttaa siten, että aseellinen konflikti on sota, kun se on julistettu toiselle maalle. Asevoimien käytön moninaisuus 1900-

ja 2000-luvun muuttuvassa turvallisuuspoliittisessa ympäristössä on kuitenkin johtanut siihen, että maailmassa käynnistyy tuon tuostakin konflikteja, joista käytetään nimitystä sota sen populaarissa merkityksessä, mutta jotka ovat kyseessä oleville maille kompleksisia tapahtumia, konflikteja, yhteenottoja, rauhottomuuksia, eivät sotia termin juridisessa merkityksessä. Esimerkiksi Ranskassa lainsäädäntö mahdollistaa parlamentaarisen hyväksynnän sodalle, mutta kaikissa sotaa pienemmissä kriiseissä hallituksella on mahdollisuus päättää parlamentaarisesta roolista (Wagner ym. 2010, 52). Britanniassa erityyppiset sotilasoperaatiot kuuluvat kuninkaallisten erillisoukujen alaisuuteen ja ovat siten hallituksen päätettävissä, mutta parlamentilla on oikeus muun muassa vaikuttaa asevoimien budjettiin ja sitä kautta myös ulkomaan operaatioiden rahoitukseen, ja parlamentilla on myös oikeus tutkia konflikteja ja niihin liittyneitä eri piirteitä omien komiteaselvitystensä kautta.

Britannian parlamentaarinen politiikka ja asevoimien kontrolli

Britannian parlamentin rooli sotilaallisen voiman käyttämisessä ulkomailla tiivistyy yhteen käsitteeseen: monarkin valtaoikeudet (royal prerogative).¹ Nämä valtaoikeudet ovat historian kuluessa siirretty pääministerin johtamalle hallitukselle toimeenpanovaltana. Nimenomaan pääministeri on se henkilö, joka on vakiintunut näiden valtaoikeuksien käyttäjäksi monarkin sijaan. Näihin valtaoikeuksiin kuuluu muun muassa oikeus tehdä kansainvälisiä sopimuksia, oikeus lähettää asevoimat ulkomaille sekä oikeus julistaa sota. Nämä monarkin valtaoikeudet ovat edelleen olemassa ja ne luetaan osaksi Britannian perustuslakia, joka koostuu useista erillisistä laeista, asetuksista ja tapakäytänteistä. Parlamentti on muuttanut tai poistanut näitä valtaoikeuksia ajan kuluessa yksittäistapauksina pitkin 1900-lukua, esimerkiksi asettamalla tiettyjä oikeuksia säätelyn alle (House of Commons Public Administration Select Committee 2004, 7). Parlamentti voi muuttaa perustuslaiksi katsottuja osia tavanomaisen lainsäädäntöprosessin keinoin ilman esimerkiksi kahden kolmasosan enemmistöä, mitä esimerkiksi Suomessa vaaditaan perustuslain muuttamiseen. Historiallisesti tarkasteltuna parlamentin oikeus olla suvereeni toimeenpanevan

vallan yli on perua loistavaan vallankumoukseen vuonna 1688, jonka jälkeen seuraavana vuonna annettu Bill of Rights -säädos antoi muun muassa oikeuden pysyvää armeijan ylläpitoon vain parlamentin suostumuksella, mikä tarkoitti uudenlaista asemaa parlamentille. Oleellista oli, että sama laki asetti parlamentille myös oikeuden säädellä monarkin valtaoikeuksia asetuksin (House of Lords Select Committee on Constitution 2006, 5–6; Jupp 2006, 7).

Parlamentin rooli asetettiin siten avainasemaan perustuslain tulkinnoissa; rooli, joka sillä edelleen on. Professori Philip Nortonin mukaan Britannian perustuslaillinen historia löytyy pääpiirteittäin parlamentin pöytäkirjoista, koska Britannian parlamentarisessa järjestelmässä perustuslailliset muutokset toteutetaan samalla tapaa kuin muu lainsäädäntö. Näin kaikki merkittävät parlamentaariset muutokset on toteutettu parlamentin kautta, vaikka myös hallituksella toimeenpanevan vallan roolissa on oma roolinsa lainsäädäntötyössä (Norton 2011, 2). Oikeushistorian ja perustuslain tutkija Denis Baranger kuvaa parlamentin ja perustuslain suhdetta luottamukseksi, joka ilmaistaan debatoinnin ja äänestämisen kautta – näin hallituksesta tulee vastuullinen parlamentin edessä ja luottamuksen merkitys on rakentunut poliittisen kulttuurin sisään (Baranger 2007, 16). Parlamentin istuntopöytäkäytävä julkinen keskustelu, debatti, ei myöskään ole ainoastaan lainsäädännöllisen prosessin osa. Puhumisella alahuoneessa on myös merkityksensä kansan mielipiteen ilmaisemisessa, kuten keskeinen 1800-luvun perustuslain kommentoija Walter Bagehot totesi (Bagehot [1873] 2000, 119). Mielipiteen ilmaisu debatoimalla liittyy kiinteästi myös ilmaisuun äänestämällä, koska äänestäminen on voimakas keino vaikuttaa hallitukseen; toisin kuin yksittäisen puheenvuoron vaikutus. Britannian parlamentin poliittiseen kulttuuriin myös kuuluu käytänne, jonka mukaan perustuslailliset toimenpiteet käsitellään alahuoneen istuntopöydällä, ei esimerkiksi yksinomaan komiteaistunnossa (Newton HC Deb 20 February 1997 vol 290 cc1075).²

Britanniassa parlamentaarinen rooli nimenomaan asevoimien käytön tarkastelussa on elänyt vaihtelevia ajanjaksoja. Muun muassa 1500–1700-lukujen Englantia repi kysymys siitä, rahoittaisiko parlamentti monarkin käymiä sotia ja hyväksyisi siten armeijan ylläpitoa. Äärimmillään kiistely johti sisällissotaan ja parlamentin koko maan johtamiseen. Parlamentti on vuosisatojen aikana tarkastellut maan lainsäädäntöä ja löytänyt erilaisissa olo-

suhteissa erilaisia keinoja vaikuttaa hallitukseen. Krimin sota 1800-luvun puolivälissä johti ensimmäiseen parlamentaariseen selvitykseen sodasta kun kehittyneet tiedonvälitykset johti parempiin tietoihin sodan olosuhteista. Vuonna 1881 alahuone äänesti esityksestä, joka olisi sitonut sodan uhatessa hallitusta tarpeeseen yrittää neuvotella tilanteen rauhoittamiseksi, mutta äänestys kaatui pienellä marginaalilla (Richards 1967, 22). Käytännössä parlamentin rooli on korostunut yksittäisissä tilanteissa, mistä hyvänä esimerkkinä on vuoden 1940 parlamenttidebatti ja -äänestys, joiden seurauksena pääministeri Neville Chamberlain erosi (ks. Smart 1998, 215–243). Kaiken kaikkiaan parlamentaarinen debatti on keskeinen osa tuen tai vastustuksen näyttämistä hallituksen politiikalle; keskeisempi kysymys on, missä määrin tällaisia debatteja halutaan järjestää ja missä ajallisessa tilanteessa suhteessa esimerkiksi kansainväliseen kriisiin. Hallitus dominoi parlamentaarista ajankäyttöä.

Britannian parlamentin ulkopoliittisesta roolista on tehty suhteellisen vähän tutkimuksia. Aiheen keskeisessä klassikossa, vuonna 1967 julkaistussa *Parliament and Foreign Affairs* -teoksessa Peter G. Richards arvioi, että silloiset parlamentin ja hallituksen väliset valtaoikeudet olivat riittäviä: hallitus tekee päätöksen sodasta, informoi parlamenttia soitaan lähdöstä, eikä Richardin mukaan siis ollut tarvetta laajempiin parlamentaarisiin oikeuksiin (Richards 1967, 37–40). Tämä käsitys muuttui 1990-luvun taitteessa kun uusi, parlamenttia myönteisemmin korostava ajattelutapa valtasi enemmän alaa 1990-luvun aikana. 1980-luvulla oli esiintynyt paljon poliittisen järjestelmän reformia kannustavia kannanottoja, ja erityisesti vuosikymmenen loppupuolella yleinen mielipide kannusti laajoihin muutoksiin järjestelmässä: 1980-luvun loppupuoliskoa oli leimannut heikentyvä parlamentaarinen valta suhteessa toimeenpanovaltaan, ja se herätti kritiikkiä. Kolmen keskeisimmän parlamentaarisen puolueen linjanvedot heijastivat tätä ilmapiiriä. Liberaalidemokraattien (ja tätä puoluetta edeltäneiden liberaalien sekä sosiaalidemokraattien) linjaan kuului vaatimus poliittisen järjestelmän reformista ja paremmasta parlamentaarisesta kontrollista, mutta laajemmassa näkökulmassa keskeistä oli, että työväenpuolue omaksui reformistisen kannan valtaoikeuksien käyttöön vuonna 1989. Vuoden 1997 parlamenttivaaleihin mennessä valtaoikeuksien parlamentaarinen kontrolli oli kuitenkin poistettu työ-

väenpuolueen agendalta. Puoluejohto tuki laajoja reformeja poliittiseen ja parlamentaariseen järjestelmään, kuten vallan hajauttamista alueparlamentille, mutta näin keskeisiin osiin ministerien valankäyttöä ei haluttu tarttua (Labour Party 1989, 56; Labour Party 1997, kappale: ”We will clean up the politics”; Liberal Democrats 1991, 6–11; Straw 1994, 125–129). Asia jäi siten riviparlamentinjäsenen ajettavaksi.

1980- ja 1990-luvuilla haastettiin parlamentin perinteistä roolia päätöksissä käyttäen asevoimia. Persianlahden kriisi ja sittemmin sota 1990–1991 osoitti parlamentin perinteisen paikan, kun alahuone sai tilaisuuden äänestää tuesta aseiden käytölle vasta taistelutoimien alettua. Toisaalta Persianlahden sodan aikoihin oli jo alkanut lähteä liikkeelle ajattelutapa, jonka mukaan parlamenttia tulisi saada siirrettyä keskeisempään rooliin. Yhdysvaltojen kongressin valtaoikeudet sotaan liittyvässä päätöksenteossa huomioitiin Atlantin toisella puolella, kun yhteisoperaatioista päätettiin kansallisissa viitekehyksissä eri tavoin.

Kosovon sota vedenjakajana parlamentaarisessa keskustelussa

Vuonna 1999 Nato teki sotilaallisen väliintulon Kosovossa käynnissä olleeseen kriisiin. Sotilasoperaatioissa Naton joukot pommittivat serbejä, jotka syylistyivät alueella väkivaltaisuuksiin ja etnisen puhdistuksen piirteisiin (U.S. Department of State 1999, Osio: Atrocities and War Crimes by Category / 1) Forced Expulsions). Britanniassa oli pohdittu väliintuloa Bosnian kriisiin vuonna 1992, mutta tässä vaiheessa ei ollut valmiutta tehdä väliintuloa sinne tai muualle Jugoslavian hajaantumisen johtuviin konflikteihin (Simms 2001, 274–292). Vuonna 1999 länsimaalaiset johtajat, mukaan luettuna Britannian hallitus, olivat vakuuttuneita Kosovossa tarvittavan sotilaallisen operaation lyhydestä, lisäksi pelot uudesta siviilien joukkomurhasta lisäsi rohkeutta väliintulon (Crampton 2002, 274). Lopulta Nato maat päättivät toteuttaa väliintulon kriisiin, vaikka YK:n mandaattia ei saatu. Britannia oli asiassa aktiivinen toimija, ja operaatio ilmensi Britannian ulkopoliittisessa doktriinissa tapahtunutta eettistä käännettä jonka mukaan Britannia saattoi tehdä sotilaallisen väliintulon humanitäärisistä syistä (Phythian 2007, 109–128).

Kosovon kriisiä voidaan luonnehtia populäärillä sodan käsitteellä. Britannian parlamentin kannalta sota osoitti päätöksentekoprosessin ongelmallisia piirteitä. Parlamentti ei voinut äänestää sodasta varsinaisella esityksellä, sillä kaikki debaattit päättyivät ns. hajaantumiseen äänestykseen. Istunnon hajaantumiseen äänestys oli tekninen menettelytapa hajottaa parlamentti-istunto, mikä esti suoraan äänestettävään esitykseen tehtävät lisäykset. Lisäysten teko varsinaisiin äänestettäviin esityksiin oli työkalu, jolla erityisesti oppositio saattoi pyrkiä vesittämään hallituksen esityksiä ehdottamalla lisättäväksi sanamuotoa, joka hyväksyttäessä esimerkiksi kieltäisi hallituksen esityksen mainitun toimintalinjan.

Verrattuna aikaisempiin konflikteihin, alahuone oli saanut tilaisuuden äänestää varsinaisella esityksellä tuesta Persianlahden sodalle vuonna 1991, muutama päivä sodan alkamisen jälkeen. Vuonna 1956 parlamenttia oli informoitu sotilaallisesta väliintulosta Suezille vasta jälkikäteen ilman äänestystä, ja Falklandin sodan aikaan kaikki parlamenttiäänestykset olivat äänestyksiä istunnon hajaantumisesta. Parlamentin roolia rajoittava käytännö oli siis olemassa ja se liittyi parlamentissa käsiteltäviin esityksiin ja niistä äänestämiseen. Vuorostaan vuonna 1999, silloinen pääministeri Tony Blair teki päätöksen asevoimien käytöstä ja perusteli täysmittaisen debatin puutetta heti kriisin alussa tarpeellaan tehdä nopeita päätöksiä (HC Deb 23 March 1999 vol 328 cc169). Kiireellisyysperiaate on keskeinen määritelmä, jolla parlamentaarista roolia voidaan arvioida, mutta jo kiireellisuuden määrittely saattaa olla huomattavan poliittista toimintaa. Keskeistä on, että Kosovon sodan aikana parlamentin alahuone ei saanut äänestää tilanteesta, jossa Britannia osallistui multilateraaliin sotilaalliseen väliintuloon ilman YK:n turvallisuusneuvoston tukea, ja siten kansallisen ja ylikansallisen tason mandaattia ei kunnolla edes pyritty määrittelemään. Keskeistä kriisissä oli myös sen pitkittyminen: alun perin lyhytkestoiseksi kaavailtu konflikti kesti lopulta maaliskuusta kesäkuuhun.

Sodan aikaiset parlamentaariset keskustelut heijastivat käsityksiä parlamentin asemasta. Kriisin alussa työväenpuolueen vasemmistosiipi nosti alahuoneen roolia esiin ja kyseenalaisti tapaa miten hallitus päätti väliintulosta. Tunnettu pitkän linjan sotakriitikko ja parlamentin reformia peräänkuuluttanut työväenpuolueen Tony Benn (Chesterham) muistutti pääministeriä Tony Blairia maaliskuussa:

Not a moment of thought was given to a debate in the House, which would allow more than question and answer, and through which we could explore the Government's policy, consider whether it will lead to a ground war, as many believe it might, and come to a conclusion about it (HC Deb 23 March 1999 vol 328 cc169).

Pääministeri ei tästä hätkähtänyt. Hän oli vankasti sen kannalla, että Britannia oli omalta osaltaan pitämässä yllä kansainvälistä oikeus; tämä oli myös argumentti jonka varapääministeri John Prescott tarjosi myös konservatiivitaustaiselle Douglas Hoggille (Sleaford and North Hykeham), joka oli ollut pääministeri John Majorin hallituksessa ulkoasiainministeriön nuorempi ministeri (Minister of State for Foreign and Commonwealth Affairs 1990–1995), ja joka kritisoi sotaa sodaksi ilman parlamentin hyväksyntää (HC Deb 24 March 1999 vol 328 cc489). Huomio parlamentaariseen rooliin lisääntyi, kun Naton multilateraali toiminta heijastui laajemmin kansallisille tasoille. Yhdysvalloissa senaatti hyväksyi 23. maaliskuuta sotilaallisen voimankäytön Balkanilla. Äänin 58–41 päättyneen äänestys osoitti senaatin jakaantuneisuuden, mutta toisaalta se osoitti sen, että Yhdysvalloissa lainsäädäntöelimellä oli mahdollisuus vaikuttaa asevoimien operaatioihin – huolimatta siitä, että kyseessä ei ollut lainsäädännöllinen asia (Schmitt 1999, A15). Senaatin äänestys noteerattiin Britanniassa. Työväenpuolueen vasemmistosiipeen kuulunut Harry Barnes (Derbyshire North East) korosti tarvetta antaa Natolle ehdollinen tuki, jotta kansallinen kontrolli toteutuisi. Perimmältään kyse olikin kansallisen parlamentin mahdollisuuksista. Yhdysvaltojen senaatin äänestyksestä muistuttanut Barnes korosti alahuoneelle: ”I think that our Parliament should be able to vote before our troops are involved. That, however, is a problem related to our constitutional system and the fact that our Prime Ministers operate using the royal prerogative—a wider problem, but one that we need to tackle” (HC Deb 25 March 1999 vol 328 cc558). Barnesin ajatus sai tukea puoluetoverilta Jeremy Corbyniltä (Islington North), (HC Deb 25 March 1999 vol 328 cc583). Myös Tony Benn korosti tarvetta äänestykseen (HC Deb 25 March 1999 vol 328 cc564). Olisiko tämä tilanne taustalla tapahtuvine ilmapommituksineen sitten sellainen, jossa perustuslaillista asetelmaa voisi kyseenalaistaa? Barnesin ja Corbynin mielipiteet eivät saaneet enempää vastakaikua debatissa, mutta asia jäi pinnalle.

Kun alahuoneelle tiedotettiin 15. huhtikuuta mahdollisuudesta debatoida Kosovon tilanteesta hajaantumiseen äänestyksen kautta, Hogg tiedusteli, olisiko nyt viimeinkin hyvä pitää täysimittainen debatti Kosovosta, mikä päättyisi äänestykseen varsinaisesta esityksestä. Hogg korosti tiedostavansa, että Britanniassa ei ollut ennakkotapauksia jotka edellyttäisivät tällaista äänestämistä, mutta että demokratioissa olisi hyvä saada parlamentin hyväksyntä sotilasvoiman käytölle. Hallituksen edustajana puhunut Margaret Beckett korosti, että hajaantumiseen äänestys oli nimenomaan ennakkotapausten mukainen toimintatapa ja mitä tuli toimimiseen toisella tapaa, Beckett linjasi: ”The right hon. and learned Gentleman is seeking to change the historical and the constitutional position. Of course it is a matter of grave concern that military forces are committed. (...) However, the Government do not take the view that now is the time to change precedent that was set for admirably strong reasons” (HC Deb 15 April 1999 vol 329 cc377). Tämä oli hallituksen perinteinen linja, joka sai lisävahvistusta seuraavana päivänä.

Vuoden 1998 joulukuussa Yhdysvallat ja Britannia olivat pommittaneet Irakia rankaisuna YK:n turvallisuusneuvoston määräämien asetarkastusten estämisestä. Operaatio kesti 70 tuntia ja aiheutti parlamentin alahuoneessa paljon kritiikkiä (HC Deb 17 December 1998 vol 322 cc1112-93). Yksi kriitikoista, Tam Dalyell (Lab., Linlithgow), oli tehnyt lakiesityksen rajoittaakseen vastaavissa tilanteissa hallituksen oikeutta käyttää asevoimia Irakia vastaan ilman parlamentaarista suostumusta. Dalyellin lakiesitys oli käytännössä yritys muuttaa perustuslakia, koska se olisi rajoittanut valtaoikeuksien käyttöä. Nyt, 16. huhtikuuta 1999 keskellä Kosovon sotaa, lakiesityksen eteneminen pysähtyi: kuningatar ei antanut hallituksen neuvosta lakiesitykselle sen tarvitsemaa muodollista hyväksyntää. Kun tästä tiedotettiin, ei Dalyell voinut muuta kuin kritisoida koko parlamentaarisen järjestelmän omituisuutta: miksi monarkin pitäisi saada vaikuttaa siihen, mistä alahuone halusi keskustella? Dalyell nimenomaan näki, että vaikka lakiesityksessä oli mainittu Irak, pätsi asia myös Kosovoon (HC Deb 26 January 1999 vol 324 cc146-7; HC Deb 16 April 1999 vol 329 cc541; Marshall 1986, 12–23). Dalyellin lakiesitys oli esimerkki siitä, miten yksittäiset parlamentin jäsenet saattoivat nostaa kiistanalaisiksi koskemiaan asioita esille.

Muutama päivä lakiesityksen estämisen jälkeen alahuoneen perustuslaillinen asema tuli istuntosalissa uudelleen puheen kohteeksi. Tony Benn oli julkaissut sanomalehti Guardianissa päivää aikaisemmin kommentin, jossa hän kritisoi hallituksen valtaoikeuksien lisäksi mediaa siitä, että alahuoneella ei ole asemansa edellyttämää mahdollisuutta käydä demokraattista debattia sodasta – media kun ei Bennin mukaan kiinnittänyt riittävästi huomiota parlamentin tapahtumiin (Benn 1999, 27). Päivää myöhemmin Benn käytti Kosovoa käsitellessä täysimittaisessa debatissa puheenvuoroja, joissa hän vaati mahdollisuutta äänestää varsinaisella esityksellä ennen mahdollisten maajoukkojen lähettämistä taisteluun (HC Deb 19 April 1999 vol 329 cc579, 590). Liberaalidemokraattien ulkopoliittisten asioiden puhemies Menzies Campbell yhtyi Bennin vaatimukseen ja puhui samalla perustuslaillisesta asetelmasta. Campbellin mukaan maassa käyty Skotlannin ja Walesin perustuslaillisia uudistuksia sekä Euroopan konventiota koskeva käsittely voitaisiin hyvin laajentaa käsittelemään myös asevoimien käyttöä. Campbell korosti, että oli tiukasti erimielinen Bennin kanssa monesta asiasta, mutta että tätä valtaoikeuksien joukkoa tulisi tarkastella uudestaan ja antaa kansanedustajille mahdollisuus rekisteröidä mielipiteensä äänestämällä (HC Deb 19 April 1999 vol 329 cc590). Näin kahdesta keskeisimmästä oppositiopuolueesta kantautui selkeitä kannanottoja käynnissä olevaa perustuslain uudistamista laajalaisemmasta uudistuksesta, jolla myös kuninkaallisia valtaoikeuksia uudistettaisiin. Benn ja Dalyell olivat ennenkin kunnostautuneet samanhenkisen politiikan ajajina, joten heidän suoranaisten yhteistyöskentelynsä asian eteen ei ollut uutta.

Sanomalehti Guardian tarttui parlamentin rooliin ja julkaisi mielipidekyselyn, jossa haastateltiin useita parlamentinjäseniä ja tunnettua perustuslain tutkijaa, professori Vernon Bogdanoria. Kaikki jäsenet, Menzies Campbell (LibDem., North East Fife), vasemmistoaktiivi Harry Cohen (Lab., Leyton and Wansstead), parlamentin puolustuskomitean jäsen Julian Brazier (Con., Canterbury) ja serbien tukijaksi tunnettu Robert Wareing (Lab., Liverpool West Derby) puhuivat vahvemman parlamentin roolin puolesta, joista Wareing puhui suoraan tarpeesta parlamentaarisille uudistuksille. Bogdanor ei kommentoinut mahdollista tarvetta muutoksiin, mutta korosti että järjestelmä toimii parhaiten, jos puolueet ovat erimielisiä; hallitus ei pystyisi toimimaan parlamentin

tahdon vastaisesti (The Guardian 20.4.1999, 4). Tässä kiteytyi puoluepolitiikan korostuminen, joka oli Britannian parlamentaarisen järjestelmän ydin. Hallitus oli riippuvainen poliittisesta tuesta ennen kaikkea omissa puolueessaan, mutta voimakas, yhtenäisen ja laaja-alainen oppositio saattoi heikentää hallituksen kykyä toimia.

Mahdollisuutta opposition voimannäyttöön ei annettu. Alahuone ei jatkossakaan saanut mahdollisuutta äänestää varsinaisesta esityksestä ja siten ottaa kantaa Kosovon sotaan. Toisaalta Yhdysvalloissa kongressin edustajainhuone ei saanut muodostettua kantaa senaatin hyväksymään päätökseen tukea presidentin voimankäyttöä serbejä vastaan 29. huhtikuuta pidetyssä äänestyksessä, joka päättyi äänin 213–213 (Glennon 2003, 332). Toisaalta samana päivänä edustajainhuone hylkäsi esityksen määrätä Yhdysvallat vetäytymään ilmapommituksista. Keskeistä kuitenkin oli, että Yhdysvalloissa oli menossa hyvin erilainen parlamentaarinen prosessi verrattuna Britanniaan.

Dalyell kritisoi uudestaan tilannetta toukokuun puolivälissä ja syytti Beckettii yrityksestä etsiä tarkoituksenomaisia tilanteista parlamenttihistoriasta, jolla varsinaisen esityksen puutetta voitaisiin oikeuttaa – esimerkiksi vuoden 1899 alkaneen toisen buurisodan kokemuksia. Beckett muistutti Dalyellia siitä, että jo toisen maailmansodan jälkeen on nähtävissä selkeä ennakkotapausten joukko siinä, että kun joukot ovat taistelutoimissa, ei asiasta enää äänestetä varsinaisella esityksellä (HC Deb 13 May 1999 vol 331 cc422–423). Asia nousi uudestaan opposition asioille varattuna päivänä, liberaalidemokraattien käynnistämässä debatissa parlamentaarisesta demokratiasta. Pääasiassa Euroopan integraatiota käsitelleen debatin kuluessa Benn nosti esiin asevoimien käytön ja korosti tarvetta säätää asiaa parlamentille myönteisemmäksi. Eikä ajankohdassa ollut vikaa, kuten Benn muistutti alahuonetta: ”If we are to discuss parliamentary democracy – as distinct from this debate between the Conservative and Liberal Democrat parties, which may have been fun for them but was not for me – we ought to discuss that matter” (HC Deb 13 May 1999 vol 331 cc499). Benn hyödynsi tilannetta ja esitteli lakiesityksensä (Crown Prerogatives (Parliamentary Control) Bill) puheensa aikana, lakiesityksen jonka ideana oli asettaa kaikkien erillisten valtaoikeuksien käyttö parlamentaariseen hallintaan. Benn luetteli useista eri puolueista tulleita allekirjoittajia lakiesitykselleen ja ehdotti viestin lähettämistä

hallitsijalle. Viesti vaati, nimenomaan Balkanin kriisiin liittyen, sodankäynnissä ja asevoimien taisteluun lähettämässä käytettyjä valtaoikeuksia kontrollin alle: alahuoneen tuli saada äänestä Kosovon sodasta (HC Deb 13 May 1999 vol 331 cc500). Benn sai tukea yli puoluerajojen Paul Tyleriltä (Lib.Dem., North Cornwall), (HC Deb 13 May 1999 vol 331 cc505) ja Malcolm Brucelta (Lib.Dem., Gordon), (HC Deb 13 May 1999 vol 331 cc515). Bennin puoluetoveri Sir Patrick Cormack (Staffordshire South) jopa luonnehti Bennin esitystä paremmin opposition esityksille varatun päivän sisällöksi sopivana kuin debatin alkuperäistä esitystä (HC Deb 13 May 1999 vol 331 cc517; HC Deb 23 July 1999 vol 335 cc1545).

Kyse oli siitä, että vielä toukokuun puolivälissä sota Kosovossa jatkui. Huolimatta ilmapommituksista Serbian johto ei ollut suostunut luovuttamaan, ja nyt alettiin vakavasti miettiä, tuliko Naton lähettää maa-voimia vuoristoiseen Balkaniin käymään taistelutoimia. Kaksi kuukautta pommitusten alkamisen jälkeen työväenpuolueen Jeremy Corbyn (Islington, North) läksytti hallitusta arkaaisesta järjestelmästä, jossa hallituksella oli oikeus määritellä, oliko maa sodassa vai ei. Sodanjulistustahan Kosovon sodassa ei missään vaiheessa tehty, ja konfliktia ei varsinaisesti määritellyt sodaksi. Myös kansainvälinen oikeutus sodalle ontui edelleen (HC Deb 18 May 1999 vol 331 cc923). Parlamentaarinen tuki alkoi rakoilla sodan pitkeytyessä, erityisesti kun maasodankäyntiin joutuminen alkoi näyttää jo todennäköiseltä (White 2009, 231). Myös Yhdysvalloissa maasodan uhka oli aiheuttanut kuohuntaa huhtikuun lopussa, ja kongressin näkökulmasta Bill Clinton oli alkanut ylittää presidentin valtaoikeuksia asevoimien käytöstä konfliktissa (McGregor 1999, 7). Kuten jo aiemmin mainittiin, se ei kuitenkaan heijastunut siihen, että kongressi olisi vaatinut taistelujen lopettamista. Parlamentaarisen tuen rakoilussa ei sinällään ollut poikkeuksellista, vaan se liittyi politiikan yleiseen ilmapiiriin, jossa menestyjällä oli helpompaa nauttia poliittisesta tuesta. Kriittikiä edelleen nostatti tietoa siitä että edelleenkin, nyt jopa maasodan uhatessa, ei ollut mahdollisuutta äänestykseen varsinaisesta esityksestä (esim. Hogg HC Deb 18 May 1999 vol 331 cc934; HC Deb 26 May 1999 vol 332 cc369).

Vasta maajoukkojen lähettämällä uhkailu sai Serbian silloisen johtajan Slobodan Milosevicin luovuttamaan kesäkuussa 1999 (Dobbs 1999, A01). Britanniassa Kosovon sodan kokemukset vaikuttivat jo 1980-luvulta alkaneseen keskusteluun siitä, mis-

sä määrin lainsäädännöllisellä elimellä tulisi olla mahdollisuus päättää asevoimien käytöstä.

Parlamentaarisessa keskustelussa tarve kohentaa parlamentin roolia sai lisätukea komiteatasolta, jossa tutkittiin Kosovon sotaa ja erityisesti sen laillisuutta. Alahuoneen ulkoasiainkomitea (Foreign Affairs Committee) piti toukokuussa 2000 kokouksen, jossa komitea päätyi, äänin 6–4, lisäämään työväenpuoluetustaisen³ Andrew Mackinlayn (Lab., Thurrock) ehdottaman lauseen komitean loppuraporttiin. Lause totesi, että kun vastaisuudessa hallitus velvoittaisi Britannian asevoimat sotilaalliseen konfliktiin, tulisi hallituksen tuoda alahuoneen päätettäväksi aiheesta tehty varsinainen esitys (substantive motion) aikaisimmassa mahdollisessa tilanteessa. Lause erikseen totesi, että siten alahuoneen jäsenet voisivat esittää mielipiteensä ja esittää lisäsehdotuksia hallituksen esitykseen (House of Commons Foreign Affairs Committee 2000a ja 2000b). Lause oli suositus toimenpiteitä varten, ja Britannian parlamentaarisessa järjestelmässä sen vaikutus ei ollut sitova. Meg Russellin ja Meghan Bentonin mukaan ulkoasiainkomitea oli vuosina 1997–2010 yksi aktiivisimpia komiteoita tekemään suosituksia, mutta hallitus hyväksyi komitean suosituksista joko kokonaan tai osittain n. 45 % tarkastellun ajanjakson aikana, joten merkittävä osa komitean suosituksista jäi vain suosituksiksi (Russell ja Benton 2011, 27, 48). Sama näkyi hallituksen vastaanotossa Kosovoa käsittelevälle raportille, sillä suositus muuttaa parlamentin asemaa ei saanut vastakaikua ja nykyiset mekanismit parlamentin osallisuudelle katsottiin riittäviksi (Foreign and Commonwealth Office 2000, 10). Toisaalta nyt oli tilanne, jolloin ensimmäistä kertaa parlamentin komitea esitti suoran ehdotuksen parlamentin roolin kohentamisesta aseelliseen konfliktiin liittyen.

Nigel D. Whiten mukaan Kosovon sota oli eräänlainen vedenjakaja myös siinä, miten sotaa koskevassa päätöksenteossa reflektoitiin perustuslaillista asetelmaa parlamentin keskustelujen aikana. Näissä keskusteluissa alettiin korostaa tarvetta saada parlamentille aikaisempaa suurempia valtaoikeuksia ulkopoliittikan hoidossa, joka oli perinteisesti ollut hallituksen toimintakenttää (White 2009, 235; White 2003, 301). Aikaisempina vuosina ei tapahtunut vastaavanlaista keskustelua, vaikka asiaa oli sivuttu muun muassa Persianlahden sodan yhteydessä vuonna 1991 (Häkkinen 2014, 168–170). Whiten näkemys nojasi ennen kaikkea ulkoasiainkomitean yhden

raportin yhteen lauseeseen, mutta alahuoneen puolella käyty keskustelu antaa syytä esittää, että kokonaisuudessaan kyse oli paljon laajemmasta ilmiöstä, suoranaisestä kulminaatiopisteestä.

Keskustelu oli kaiken kaikkiaan radikalisoitunut suhteessa aiempaan parlamentaariseen keskusteluun, jossa parlamentin roolia asevoimien käyttöä koskevassa päätöksenteossa oli kritisoitu suhteellisen vähän. Viimeisimmässä vastaavassa tilanteessa, laaja-alaisen sotilaallisen konfliktin kontekstissa, vuosina 1990–1991 Persianlahden kriisin ja sodan aikoihin Tony Benn ja yksittäiset muut vasemmistolaiset parlamentin jäsenet olivat käyttäneet samantyyppisiä puheenvuoroja. Esimerkiksi Benn oli julistanut valtaoikeudet ”feudaalisiksi anakronismeiksi” parlamenttidebatissa. Benn kuvaa päiväkirjassaan miten hän ryhtyi juuri kriisin aikaan hahmottelemaan lakiesitystä kokonaisvaltaiselle perustuslain muuttamiselle. Toisaalta hän itse arvioi keskellä kriisiä, että nyt ei ollut oikea paikka tarkastella sodankäyntiin liittyviä perustuslaillisia oikeuksia. Tällöin keskeisenä motivaationa parlamentin roolista puhumiselle juontui siitä, että Britannia lähetti joukkoja valmistautumaan mahdolliseen sotaan Irakin kanssa ilman että parlamentti oltiin edes kutsuttu koolle (Benn and Winstone 1996, 626–627; HC Deb 15 January 1991 vol 183 cc777; HC Deb 06 September 1990 vol. 177 cc774–775). Sen sijaan laaja-alainen, puoluerajoja ylittävä kommentointi puuttui, mutta tässäkin asiassa muutos oli valtaamassa alaa.

1990-luvun loppuun mennessä keskellä laajoja uudistuksia poliittisen järjestelmän muissa osissa ajatussuunta oli selkeä: parlamentaarista roolia nimenomaan päätöksissä käyttää sotilaallista voimaa tulisi vahvistaa.

Irakin sodan ja Syyrian sisällissodan vaikutukset

Syyskuun 11. päivä vuonna 2001 ei johtanut ainoastaan terrorismin vastaiseen sotaan, se johti myös siihen että Britanniassa parlamentin asemaa tultaisiin uudelleen määrittelemään. Aikeet ryhtyä riisumaan Irakia sen epäillyistä joukkotuhoaseista vaikka väkivallalla osui tilanteeseen, jossa parlamentin asevoimien käyttöön liittyvät valtaoikeudet olivat Kosovon sodan seurauksena pinnalla. Britannia osallistui Afganistanin sotaan toimeenpanovallan päätöksellä ja vähäisellä parlamentaarisella prosessilla. Parlamen-

taarisen keskustelun aikana pääministeri Blairilta kysyttiin, joko perustuslakia tultaisiin muuttamaan jotta alahuone voisi päättää asevoimien mandaatista, mutta Blair torjui ajatuksen (HC Deb 08 October 2001 vol. 372 cc823). Sen sijaan vain vuotta myöhemmin kriittinen oppositio satoi mahdollisen asevoimien käytön Irakissa heti parlamentaariseen mandaattiin (Häkkinen 2014, 218–219). YK:n turvallisuusneuvoston mandaatti sotilasoperaatiolle jäi siis erilliseksi, vaikkakin tärkeäksi sivujuonteeksi kansallisen päätöksentekoprosessin rinnalla, ja kansallisen mandatin määrittelyssä keskeiseksi koettiin mahdollisuus äänestää varsinaisella esityksellä ennen mahdollisten taistelutoimien alkamista. Hallituksen kanta saatiin aluksi selville parlamentaarisen prosessin aloittaneessa debatissa syyskuussa 2002, mutta tällöin pääministeri Blair nojasi perinteiseen valta-asetteluun ja eikä siten lähtenyt lupailemaan äänestystä varsinaisella esityksellä. Blair kertoi alahuoneelle:

In relation to the House of Commons, let me say to Members in all parts of the House – as I said in my statement – that in the cases of Kosovo and of Afghanistan we gave the House ample opportunity not only to debate, but to declare and express its view. I am sure that we will do so again, in accordance with the normal tradition of the House (HC Deb 24 September 2002 vol 390 cc11).

Aihe jäi hämmentämään alahuonetta, jossa moni parlamentin jäsen oli puhunut äänestysmahdollisuuden puolesta. Seuraavana päivänä ulkoasiainvaliokunnan kuulemisessa ulkoministeri Jack Straw tarkensi asiaa ja korosti, että hallituksella ei ollut ongelmia antaa alahuoneelle varsinaista esitystä, jos tilanne vaatisi voimankäyttöä Irakia vastaan. Sen sijaan tällaisen esityksen ja sen kautta äänestyksen ajankohtaa ei voitu tässä vaiheessa vielä päättää (House of Commons Foreign Affairs Committee 2002, Q2–5). Tämä asettui hallituksen linjaksi. Marraskuussa 2002 Straw määritteli ehtoja tilanteelle, jossa alahuone voisi äänestää sotilaallisen voimankäytöstä ennen operaation alkamista. Hän puhui:

... if we can and it is safe to do so, we will propose a resolution seeking the House’s approval of decisions in respect of military action before military action takes place. If, however, it is unsafe to do so because it would place the lives of British servicemen and women at risk, we shall not do so until after the action has taken place (HC Deb 25 November 2002 vol 395 cc57).

Turvallisuustekijät asetettiin siis parlamentin roolin edelle, mikä tosin oli argumenttina problemaattinen. Turvallisuustekijöitä korostettiin myös vuoden 2003 puolella, vaikka sota Irakia vastaan alkoi olla yhä todennäköisempi ja ei siis mikään erityisen suuri salaisuus. Lopullinen vahvistus parlamentin roolille saatiin vasta helmikuussa 2003, mutta silloinkin alahuone äänesti ensin kertaalleen esityksestä, jonka suhde sotilasvoiman käyttöön oli epäselvä. Siitä huolimatta äänestys osoitti hallitukselle, että tuki sodalle oli kaikkea muuta kuin itsestään selvä. Diplomatian saralla YK:n turvallisuusneuvosto ei tukenut voimankäyttöä Irakissa, joka vaikutti myös kansallisiin tilanteisiin; kansainvälisen tuen puute huomattiin myös brittiparlamentissa. Kuitenkin 18. maaliskuuta 2003 parlamentin alahuone hyväksyi voimankäytön Irakissa aseriisunnan merkeissä (HC Deb 18 March 2003 vol 401 cc858–911).

Kyseessä ei ollut ainoastaan olosuhteiden johdosta tapahtunut myönnytyks, vaan osa pitempiä aikaista diskursiivista prosessia jossa parlamentin oikeutta päättää asevoimien käytöstä oli keskusteltu. Ennen kaikkea kyse oli ollut perinteisen, vallitsevan tilanteen toistuvasta haastamisesta, millä oli myös eri puolueissa jaettu poliittinen tuki. Tämä haastaminen ilmeni kuninkaallisten erillisoikeuksien kritiikkinä, yrityksinä alistaa niiden käyttö parlamentaarisen kontrollin alle ja pyrkimyksenä tuoda parlamentille sotilaallisen voimankäytön mandaatin antamisessa aktiivinen rooli. Toisaalta olosuhteilla oli oma vaikutuksensa, koska Irak-politiikkaa pidettiin ongelmallisena ja kansainvälisen tuen saaminen operaatiolle ontui erityisesti vuoden 2003 alussa. Jopa Skotlannissa ollut alueparlamentti vaati Westminsterin parlamentille mahdollisuutta päättää mahdollisesta sodasta Irakia vastaan tammikuussa 2003, jolloin poliittinen prosessi riittävän tuen saamiseksi Irakin aseriisunalle oli käynnissä niin ulkomailla kuin kotimaassa. (Häkkinen 2014, 264–274, 230–231)

Keskustelu Irakin uhasta vuosina 2002–2003 tuli erityisesti heijastamaan samanlaisia mielipiteitä parlamentin roolista, ja tuolloin alahuone sai mahdollisuuden äänestää sodasta (HC Deb 18 March 2003 vol 401 cc760–911). Myös tuona ajanjaksona perustuslain muuttaminen nousi esiin, mutta hallituksen kanta oli edelleen muuttumaton. Pääministeri Tony Blairin mukaan hallitus oli jo vastuullinen parlamentille, joten perustuslain muuttaminen oli tarpeetonta (House of Commons Liaison Committee 2003, Q125). Asiaan tultiin kuitenkin palaamaan moninai-

sia kertoja Irakin sodan pitkittyessä vuoteen 2009 saakka. Huolimatta siitä että varsinaisella lainsäädäntöprosessilla parlamentin roolia ei muutettu, ennakkotapauksen vaikutus parlamentaarisen käytänteen huomioimiseen oli vahva – myös komiteatasolla vaadittiin selkeää muutosta vallankäyttöprosessiin jopa lainsäädännöllisin keinoin, ja tässä asiassa Irakin sotaan liittynyttä äänestystä pidettiin keskeisenä ennakkotapauksena (House of Commons Public Administration Select Committee 2004, 17; House of Lords Select Committee on Constitution 2006, 5; Mills 2013, 7). Kosovon sota asettuu mikrotason käännekohtaksi makrotason kehityskaareissa, joka tarkastelee parlamentin vallankäytön rajoja. Sitä edelsi matalan intensiteetin kehitys, joka ilmeni yksittäisten vasemmistolaisten parlamentin jäsenten toimintana, mutta joka Kosovon sodan myötä muuttui laajemmaksi ilmiöksi ja jota seurasi uusi kokemus Afganistanin sodan myötä. Irakin sota ristiriitaisine konteksteineen vahvisti Kosovon sodan yhteydessä laajenneen ja vahvistuneen kehityssuunnan. Jo olemassa olevat kriittiset näkemykset parlamentin asemasta testattiin käytännön tilanneyhteydessä ja valtaoikeudet katsottiin puutteelliseksi puoluerajojen yli.

Ulkomaiden sotilaallinen väliintulo Libyan sisällissotaan vuonna 2011 tapahtui niin nopealla aikataululla, että Britannian parlamentti ei ehtinyt hyväksyä maan osallistumista YK:n turvallisuusneuvoston hyväksymään lentokieltoalueen luomiseen ennen operaation alkamista. Kun parlamentin alahuone kokoontui ja antoi tukensa operaation jo alettua, konservatiivipääministeri David Cameron korosti että parlamentti olisi saanut mahdollisuuden aiempaan rooliin, jos aikaa olisi ollut enemmän (House of Commons Debates 18 Mar 2011. Vol. No. 525, Part No. 135, cols 612–613). Pitkäaikainen parlamentaarisen keskustelun kehitys oli siis johtanut tilanteeseen, jossa suoraan hahmoteltiin sitä, että parlamentti ei saanut sille tärkeää roolia olla päättämässä sotilasoperaation mandaatista.

Vuoden 2013 tapahtumat vahvistivat tapakäytännön muutoksen. Vuonna 2013 mahdollinen sotilaallinen väliintulo Syyrian sisällissotaan päätettiin sitoa parlamentin alahuoneen, kahdesta kamarista voimakkaamman tahtoon alusta lähtien. Ulkoministeri William Hague lupasi tämän kesäkuussa 2013 parlamentin istunnossa (House of Commons Debates 18 June 2013. Vol. No. 564 Part No. 19, col. 746). Vahvoilta vaikuttavat epäilyt kemiallisten aseiden käytöstä elokuussa johti tilanteen aktivoitumiseen

ja väliintulo alkoi näyttää varmalta – olihan länsimaissa lupailtu väliintuloa, jos joukkotuhoaseita käytettäisiin. Hallituksen kannalta parlamenttiaänestys väliintulosta oli hankala. Irakin ja Afganistanin konfliktien myötä sotimiseen kyllästynyt äänestäjäkunta vastusti sekaantumista Syyrian tapahtumiin, eikä hallituksessa olleen konservatiivipuolueen parlamentinjäsenet olleet sen enempää innostuneita uudesta sodasta. Debatin jälkeen äänestys päättyi äänin 272–285, jolloin alahuone esti sotilaallisen väliintulon tässä vaiheessa kriisiä (House of Commons Debates 29 Aug 2013. Vol. No. 566, Part No. 40, col. 1551; Watt ym. 2013). Tapaus oli äärimmäisen harvinainen tilanne: lainsäädäntövalta hylkäsi toimeenpanovallan esittämän näin suuren mittaluokan ulkopoliittisen linjavedon.

Parlamentaarinen konventio näyttää siis muuttuneen pysyvästi, sillä on todennäköistä että parlamentti ei suostu luopumaan näin merkittävästä uudesta vallasta ainakaan lyhyellä tähtämellä. Toisaalta kiireellisyuden korostaminen saattaa jatkossakin johtaa tilanteisiin, jossa parlamentaarinen mielipide taisteluooperaatiosta saadaan vasta jälkikäteen Libyan lentokieltoalueen perustamisessa saadun kokemuksen tapaan; myös laajamittainen joukkojen lähettäminen alueelle saattaa asettaa painetta parlamentaarille mielipiteelle myös tulevaisuuden uusissa tilanteissa. Ehkä tällöin saadaan kokemus siitä, johtaako omien joukkojen taistelussa oleminen aina rallying 'round the flag' -ilmiöön, jossa taistelutoimien alettua kriittinenkin mielipide asettuu tukemaan oman maan joukkoja (Lai ja Reiter 2005, 262–268). Parlamentaarisen roolin ero monikansallisen operaation ja yksinomaan kansallisen operaation välillä on vaikea todentaa, koska monikansallisesta operaatiosta on selkeästi tullut jopa vakiintunut tapa käyttää Britannian asevoimia. Maajoukkojen ja ilmajoukkojen käytöllä saattoi myös eroa, sillä Syyrian tapauksessa hallitus ei ryhtynyt selvästi määrittelemään mihin kaikkeen se olisi ollut valmis menemään; vuonna 1999 Kosovon kohdalla maasodan uhka vaikutti kriittiseen ilmiöön parlamentissa.

Entäpä Suomessa? Eduskunta ja Islannin ilmavalvonta

Suomen tapausta pitää tarkastella toisenlaisen kontekstin kautta. Britannian suurvaltamenneisyys, Nato-jäsenyys, suhde Yhdysvaltoihin sekä asema

YK:n turvallisuusneuvoston pysyvänä jäsenenä on ajanut sitä aktiiviseen ulkopolitiikkaan myös asevoimien käytön osalta. Myös maiden parlamentaariset järjestelmät eroavat toisistaan muun muassa vaaliipiirin sekä parlamenttikulttuurin osalta. Britannia on perustuslaillinen monarkia, jossa monarkin rooli on nykypäivän poliittisen järjestelmän kannalta edelleen perustavanlaatuinen myös vähäisillä suorilla valtaoikeuksilla. Suomi määrittelee kansainvälistä asemaansa ennen kaikkea YK:n ja EU:n kautta, ja on edelleen pysytellyt sotilasliittojen ulkopuolella. Britannian parlamentin roolia tarkasteltiin sotilaallisen voimankäytön kautta, mutta parlamentaarista roolia voi ja pitää tarkastella laajemman näkökulman kautta. Siten Suomen poliittisen keskustelun havainnointi toimii sopivana laajentavana kohteena.

Suomen puolustusvoimien lakisäätöisiä tehtäviä ovat Suomen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen ja osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan (Laki puolustusvoimista 11.5.2007/551 2 §). On tärkeää huomioida, että perustuslaki määrittää presidentin toteuttaman Suomen ulkopoliittisen johtamisen yhteistoiminnaksi valtioneuvoston kanssa. Eduskunnan rooliksi perustuslaki asettaa kansainvälisten veloitteiden hyväksymisen ja niiden toimeenpanon, eli erilaiset valtioiden väliset sopimukset sekä erilaiset kansainvälisoikeudelliset sitoumukset, jos ne ovat merkitykseltään huomattavia merkittäviä tai jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä (Perustuslaki 11.6.1999/731 93–94 §; Ulkoasiainministeriö 2010, 34–40).

Parlamentaarisen käsite vaikuttaa siihen, miten ulkopoliittisen päätöksenteon parlamentaarisuutta arvioidaan; käsite on yhteydessä englannin kielen termiin *accountability* – taustalla on siis ajatus, että toimeenpanovaltaa käyttävä valtioneuvosto Suomessa on riippuvainen eduskunnan tuesta, ja siten valtioneuvoston vallankäyttö nojaa eduskuntaan. Siten esimerkiksi sotilaskäskyasioiden päätöksenteon parlamentaarista ulottuvuutta on tulkittu sen mukaan, missä määrin ministerillä on oikeus käsitellä asioita esimerkiksi esittelyn tai pelkän läsnäolon kautta (Sotilaskäskytyöryhmä 2011, 23–26).

Eduskunnalla on käytössään tavanomaisia keinoja ilmaista kannanottoja ulko- ja turvallisuuspoliittisiin kysymyksiin, kuten kyselymenettely (Meres-Wuori 1998, 205). Perustuslain 97§ 1 momentti määrittelee eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle oikeuden saada pyynnöstä tai muuten valtioneuvoston selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista

(Perustuslaki 11.6.1999/731, 97 §). Käytännössä eduskuntaa informoidaan selonteko- ja tiedonantomenetelyjen kautta. Vuodesta 1997 alkaen valtiollinen, rauhanajan turvallisuuspoliittinen keskustelu on kohdentunut turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin selontekoihin, joita on julkaistu 1997, 2001, 2005, 2009; menettely on havaittu pääsääntöisesti hyvänä tapana parlamentarisoida turvallisuuspoliittista keskustelua. Selontekomenettely on katsottu sopivaksi esimerkiksi perinteisistä rauhanturvaoperaatioista eroavaan voimankäytön valtuutukseen (esim. Meres-Wuori 1998, 205; Puolustusvaliokunta 2004, 3–7; Ulkoasiainministeriö 2010, 39–40).

Kaiken kaikkiaan ulkopoliittikan hoitoa sekä puolustusvoimien johtorakennetta on pyritty parlamentarisoida; ilmiö on ollut yksi kantava voima lainsäädännön, erityisesti perustuslain uudistamisessa 1990- ja 2000-luvuilla ja se on tunnustettu myös parlamentaarisisessa työskentelyssä (esim. Meres-Wuori 2014, 210; Sotilaskäskyryhmä 2011, 9–11). Eduskunnan ja hallituksen vahvalla roolilla on historialliset juuret. Suomen sodanjälkeinen historia on Pekka Visurin mukaan painottanut eduskunnan ja hallituksen roolia puolustuspoliittisessa päätöksenteossa (Visuri 2003, 50).

Hyvä esimerkki Suomessa tapahtuvasta puolustusvoimien käytön parlamentaarisisesta uudelleenmäärittelystä on muun muassa vuoden 1995 lainmuutos, jossa pohdittiin muutoksia aikaisempaan rauhanturvalakiin. Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena oli parantaa Suomen edellytyksiä osallistua kansainväliseen kriisinhallintaan. Samalla hallituksen aikeena oli lisätä suomalaisten rauhanturvaajien voimankäyttöoikeuksia, ja toisaalta selkiyttää päätöksentekojärjestelmää. Ulkoasiainvaliokunnan kuulemiselle haluttiin edelleen antaa erityinen painoarvo. Samalla rauhanturvaamisoperaatioista päätettäessä pidettiin tärkeänä, että eduskunta oli siten presidentti-vetoisessa järjestelmässä mukana päätöksentekoprosessissa. Hallituksen esityksessä oli muutos aikaisempaan tilanteeseen, sillä esityksessä käsiteltiin myös tilannetta jossa operaation mandaattia saatettaisiin muuttaa operaation aikana. Tällöin eduskunnalle luonnosteltiin mahdollisuus tulla kuulluksi, jos suomalaisille rauhanturvaajille haluttiin itsepuolustusta laajemmat voimankäyttöoikeudet (HE 185/1995 1.1, § 1–2; Täysistunnon pöytäkirja 99.1995 8) HE 185/1995 LK Taina ja Kankaanniemi (16.11.1995). Lainsäädännön aikana ennen kaikkea voimankäyttöoikeuksien rajat

puhuttivat eduskuntaa (esim. Täysistunnon pöytäkirja 99.1995 8). HE 185/1995 LK Zyskowitz, Isohookana-Asunmaa ja Saari (16.11.1995). Hallituksen esitys kävi läpi lainsäädäntöprosessin ja lopulta se hyväksyttiin tietyiltä osin muutettuna. Toisaalta poliittinen päätöksenteko oli kokonaisuudessaan mutkikasta, missä toimeenpanovallan (mm. presidentti Martti Ahtisaaren) kanta osui yhteen eduskunnassa oleviin mielipiteisiin. Myös Suomen poliittinen asemoituminen kylmän sodan jäljiltä etsi suuntaansa. Tämä oli näkyvissä muun muassa valiokuntatasolla, mutta kaiken kaikkiaan kyse oli rauhaanpakottamisen lisäämisestä puolustusvoimien mahdolliseen tehtäväkenttään sekä valmiuspataljoonan perustamisesta kansainvälisiä tehtäviä varten (Ervasti ja Laakso 2001, 88–93).

Lainsäädännöllinen työ on asia erikseen, mutta Islannin ilmavalvonta-asia asettui koettelemaan jo olemassa olevan lainsäädännön rajapintoja, eikä tapaus johtanut ainakaan välittömiin lainsäädännöllisiin muutoksiin. Ilmavalvonta-asia tuli poliittiselle esityslistalle ensimmäistä kertaa vuonna 2009, kun Norjan entinen ulkoministeri Thorvald Stoltenberg ehdotti Suomen osallistumista Islannin ilmavalvontaan osana pohjoismaisen puolustusyhteistyön kehittämistä. Suomessa ehdotus ei kerännyt tukea, ja muun muassa puolustusvaliokunnan puheenjohtaja Juha Korkea-aho ei lämmennyt ehdotukselle (YLE Uutiset 9.2.2009). Vuonna 2012 asia nousi uudelleen esiin, ja tällä kertaa Suomen osallistumisella Islannin ilmavalvontaan oli valtioneuvoston tuki. Sekä Ruotsin että Suomen pääministerit ilmaisivat valmiudesta osallistua ilmavalvontatoimintaan. Samalla pääministeri Jyrki Katainen totesi, että mahdollinen päätös tehdään eduskunnan myötävaikutuksella sitten kun esityksen sisältö on selvillä (YLE Uutiset 30.10.2012). Puolustusministeri Carl Haglundilla oli eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan varapuheenjohtaja Pertti Salolaisen mukaan oikeus päättää ulkoilla tapahtuvaan harjoitustoimintaan osallistumisesta, mutta asia päätettiin kuitenkin tuoda eduskunnan käsittelyyn (YLE Uutiset 31.10.2012a).

Tästä auenneesta julkisesta poliittisesta keskustelusta seurasi eduskunnan aseman määrittelyä, johon osallistui maan poliittista johtoa. Jopa presidentti Sauli Niinistö arvioi, että asia pitäisi hoitaa eduskunnassa järeämmillä menetelmillä mitä laki edellytti. Relevanttina taustana toimi vuoden 2006 lakimuutos, jossa laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta kumosi aiemman rauhanturvalain. Uudessa laissa eduskun-

nan asemaa määriteltiin uudelleen. Nyt eduskuntaa tultaisiin kuulemaan selonteon muodossa, jos päätettäisiin osallistumisesta erityisen vaativaan operaatioon tai operaatioon ilman YK:n valtuutusta. Aiempi muotoilu antoi mahdollisuuden valita eduskunnan selonteon ja ulkoasiainvaliokunnan kuulemisen välillä voimankäyttövaltuuksien perusteella (Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta 211/2006 3 §; Ulkoasiainministeriö 2010, 40). Islannin ilmavalvontasiassa piipahti pinnalla tausta-ajatus sotilaallisesta voimankäytöstä, koska operaation idea liittyi aluksi nimenomaan ilmavalvontatoimintaan.

Eduskunnan lain sille määrittelemä asema jäi itse politiikka-keskustelun taakse, koska kyseessä oli päätös siitä, osallistuisiko Suomi Nato-maan ilmavalvontaan vai ei. Vuonna 2006 hyväksytty laki kriisinhallinnasta ei tuntenut tämänkaltaisen operaation, Nato-maan ilmatilan valvontaan osallistumisen, mahdollisuutta ja siten päätöksentekoprosessia tarkasteltiin tilannekohtaisesti. Puolustusministeri Carl Haglund oli jo arvioinut, että operaatio joka tapauksessa vaatisi tehtävästään riippuen joko lakimuutoksen tai, jos kyseessä olisi harjoitus, eduskunnan käsittelyn ainakin jollakin tasolla. Puolustusministerin oma päätös ei siis katsottu riittäväksi (YLE Uutiset 31.10.2012b; YLE Uutiset 25.10.2012). Eduskuntakäsittelyn muoto puuttui tässä vaiheessa ja jäi tilanteessa tapahtuvan poliittisen määrittelyn varaan, kuten siis tapahtui. Tässä vaiheessa eduskunnan roolia määriteltiin medialle saatettujen kommenttien kautta, ja mielipiteiden määrittely istuntosalissa jäi vasta myöhemmän vaiheen varaan.

Politiikka-keskustelu jatkui vuoden 2013 puolella, ja tässä vaiheessa päätöksentekoprosessia sivuttiin samalla kun politiikan sisältöä muokattiin. Vuoden 2013 puolella Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta päätti, että Suomi osallistuu Islannissa tapahtuvan ilmavalvonnan yhteydessä tehtävään harjoitustoimintaan ilman aseistusta, ja poliittinen debatti rauhoittui. Osallistuminen oli kirjattu valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon vuoden 2012 puolella, joten Islannin ilmavalvonta-asiaa käsiteltiin selkeällä parlamentaarisella menettelyllä (Valtioneuvosto 2012, 5). Selonteosta käyty keskustelu eduskunnan täysistunnossa helmikuussa 2013 ennen valiokuntakierrosta oli kohtalaisen neutraali, ja osallistumiselle harjoitustoimintaan oli laaja hallituspuolueiden, ennen kaikkea myös aiemmin epäroineen SDP:n tuki (Täysistunnon pöytäkirja PTK 3/2013 vp). Myöhem-

min keväällä ulkoasiainvaliokunta antoi asiasta lausunnon, jossa se korosti eduskunnan ”kannanmuodostuksen” merkitystä ennen varsinaista päätöstä (Ulkoasiainvaliokunta 2013b vp, 2–4). Toisaalta mietinnössään ulkoasiainvaliokunta oli suhtautunut neutraalisti Islannissa tapahtuvaan harjoitustoimintaan, ja oli korostanut asiaa yksinkertaisesti mahdollisuutena tiivistää pohjoismaista yhteistyötä (Ulkoasiainvaliokunta 2013a, 4, 23). Eduskunnan kanta saatiin toukokuussa 2013 osana keskustelua turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta selonteosta, jolloin osallistuminen Islannissa tapahtuvaan harjoitusoperaatioon keräsi enää vähän vastalauseita (Täysistunnon pöytäkirja PTK 49/2013 vp). Käytännössä politiikka oli rauhoittunut syksyn kiihkeämmän keskustelun jäljiltä, eikä asiaa lähdetty politisoimaan enää uudestaan. Puolustusvoimille annettujen varojen kohdentamisesta voitiin edelleen käydä yleistä poliittista keskustelua, mutta puolustusvoimien tehtäväpiiriin harjoittelu Islannissa katsottiin sopivaksi (Puolustusvaliokunta 2013, 2).

Islannin ilmavalvonta-operaatiosta käytyä poliittista keskustelua voidaan pitää malliesimerkkinä siitä, miten päätöksentekoprosesseja tarkastellaan ja uudelleen arvioidaan arkipäivän politiikassa. Keskustelun aikana alkuperäinen ehdotus tarkentui ja sitä myötä poliittisen päätöksenteon reunaehdot määrittäivät. Tähän määrittelyyn osallistuivat eri poliittisen tason toimijat, mutta toisaalta perimmäisen pohjalla ollut ajatus, ehdotus pohjoismaisen yhteistyön lisääntymisestä, ajettiin läpi. Puhe istuntosalissa jäi kuitenkin pienemmälle tärkeysasteelle verrattuna puheeseen Britannian parlamentissa, ja keskeisiä linjanvetoja tehtiin eduskunnan ulkopuolella. Tässä mielessä vahvistui Kyösti Pekosen arvio eduskunnan suhteellisen heikosta asemasta deliberaatiivisen puheen foorumina, jossa päätöksentekoon liittyviä keskusteluja käydään istuntosalin ulkopuolella (Pekonen 2011, 221). Jälkikäteen arvioituna Suomessa käyty keskustelu Islannin ilmavalvonnasta keskittyi debattiin sotilaallisesta liittoutumisesta eikä keskustelua päätöksenteon keskeisistä perusteista, kuten puolustusvoimien tehtäväkentästä juurikaan käyty (ks. Niskanen 2013, 51). Myös eduskunnan roolia koskenut keskustelu jäi suppeaksi.

Myöhemmin päätöksentekoprosessia on kritisoitu päättämättömyydestä ja päätöksen byrokratisoinnista. Päätöksen kierrättäminen eduskunnan kautta esiintyi keskeisenä kriteerinä ja nosti aiheen pohtia, oliko kyseessä suoranainen arkuus tehdä

päätöksiä (Nimimerkki ”Mies suomalainen” 2013). Näkemys osuu monessa mielessä suomalaisen päätöksentekojärjestelmän kipupisteeseen. On syytä kuitenkin muistaa, että kun ilmavalvonta-asia oli julkisen keskustelun kohteena erityisesti lokakuussa 2012, oli operaatiota tulkittu nimenomaan ilmavalvonta-operaationa ja siten tavanomaiselle lainsäädännölle uutena tilanteena. Parlamentaarisen roolin pohtiminen oli luonteva osa poliittista keskustelua.

Parlamenttitutkimuksen merkitys

Poliittisen päätöksenteon ja sen reunaehtojen määrittely on usein tilanneriippuvaista toimintaa, olisipa tilanne sitten kehkeytyvä aseellinen konflikti tai päätös käyttää asevoimia rauhanomaiseen tarkoitukseen. Näin ollen herää kysymys, missä määrin päätöksenteon erilaisia suhteita ja reuna-ehtoja tulisi määrittellä, ja missä vaiheessa: mikä merkitys tulisi olla esimerkiksi tilanneyhteydellä, tai mikä merkitys tulisi olla esimerkiksi pitkäjänteisellä, lainsäädäntöön sidotun instituution kehittämistyöllä. Keskeinen kysymys on myös se, missä määrin parlamentin roolin määrittely on julkisuudessa tapahtuvaa poliittista asemointia erilaisten vaihtoehtojen ympärille, koska sen merkitys on äärimmäisen tärkeä parlamentaarisisessa politiikassa. Britannian ja Suomen tapauksissa parlamentaarisen päätöksenteon määrittelyä tehtiin nimenomaan julkisen keskustelun kautta. Suomessa tapahtui esimerkiksi vuonna 1995 lainsäädännön muutos, ja toisaalta 2012–2013 rakennettiin keskustelun kautta roolia, jolla saattaa olla tulevaisuudessa ennakkotapauksen merkitys. Britanniassa tapahtui käytänteen muutos, mikä on sikäläisessä järjestelmässä legitiimi päätöksentekoa määrittelevä asia. Poliittisen keskustelun taustalla on historia ja sen vaikutus tuleviin päätöksentekotilanteisiin. Tilanteen olosuhteiden merkitys voi vaihdella merkittävästi; missä määrin esimerkiksi on merkitystä sillä, miten paljon ja minkä tyyppisiä joukkoja on jo ehditty siirtää kohdealueelle ennen päätöstä sotilaallisen voiman käyttämisestä. Siinä mielessä rauhanajan tilanne saattaa olla erityyppinen kuin kriisiajan päätöksentekoko. Kuitenkin kaikkia erityyppisiä tilanteita tulee tarkastella osana laajempaa keskustelua lainsäädäntövallan roolista, koska kriisiajan päätöksentekoa määrittellään niin rauhan aikana kuin kriisiaikana, ja toisaalta kriisiajan päätöksenteolla on vaikutusta rauhanajan päätöksente-

koprosesseihin. Lisäksi asevoimien käyttö on poliittisesti monimuotoinen asia, jossa jo käsitys kriisistä saattaa olla ristiriitainen.

Britannian tapauksessa Irakin sotaan johtanut poliittinen prosessi osoittaa sen, mitä parlamentaarinen ulkopoliitiikka voi olla. Kun parlamentti sai konfliktin myötä tilaisuuden määrittellä omaa asemaansa, ei kyseessä ollut ainoastaan uhkaavan konfliktin syissä ja perusteluissa nähty ristiriitaisuus ja riittämättömyys, vaan osa paljon pitempää historiallista prosessia jossa valtasuhteita ja päätöksentekoa määrittellään lainsäädäntövallan ja toimeenpanovalan välillä. Parlamentin asemaa suhteessa myös asevoimien käyttämiseen määrittellään siis alati jatkuvan diskursiivisen prosessin kautta, jossa eri osapuolet arvioivat tilannetta uusien kokemusten myötä. Suomen päätös osallistua Islannin ilmavalvontaan kuvastaa tätä prosessia ajankohtaisella tavalla, mutta eipä Suomen Nato-keskustelukaan ole kaukana tällaisesta jatkuvasta diskursiivisesta prosessista, jossa jäsenyyttä ja Suomen etuja ja tulevaisuuspolitiikkaa puntaroidaan. Muun muassa tilanneyhteyden tuoma kiireellisyyden tuntu tai salaisuustarpeen korostaminen ovat edelleen keskeisiä asioita, ja lainsäädännöllisen elimen ylivalta on omanlaisensa poliittisen utopian tila ulko- ja turvallisuuspoliittisissa päätöksenteossa. Toivottavasti Islannin ilmavalvontakeskustelulla on vaikutusta Suomen poliittiseen keskusteluun nimenomaan päätöksentekoprosessien osalta. Suomen sotilaallinen liittoutuminen on ollut osa Suomen turvallisuuspoliittista keskustelua jo vuosikaudet, ja jota artikkelin kirjoittamishetkellä Ukrainassa käynnissä ollut kriisi epäilemättä lisää entisestään.

Mitä tulee parlamentaariseen päätöksentekoon, ei sen kehittyminen ole pysähdyksissä. Britannian osalta parlamentaarinen hylkäys väliintulolle Syyriaan saattaa jatkossa asettaa kysymysmerkkejä parlamentaarisen päätöksenteon roolille, koska puoluepoliittiseen kulttuuriin kuulunut tuki hallituksen keskeiselle ulkopoliittiselle päätöksenteolle osoittautui aiempaa epävarmemmaksi. Miten kehityskulku tulee jatkumaan, osoittavat uudet tilanneyhteydet.

Parlamentaarisen kielenkäytön tutkimuksella tätä kehitystä voidaan kuitenkin tarkastella, analysoida ja selvittää, ja siten hyödyntää erityisesti poliittisen historian sekä poliittisten instituutioiden tuntemusta. Keskeisin kysymys ei ole, miten tietyn valtaa käyttävän instituution asemaa voidaan heikentää tai vahvistaa, vaan se, millaisin prosessein vallankäyttö kehittyy ja mitä syitä ja seurauksia siitä on.

VIITTEET

- ¹ ”Royal prerogative” voidaan suomentaa myös muotoon ”monarkin erillisoikeudet”.
- ² Artikkelissa esiintyvät viittaukset brittiparlamentin debatteihin on tehty aikavälillä kesäkuu 2012 – marraskuu 2013. Debatteihin viitataan siten, että ”HC” viittaa alahuoneeseen ja ”Deb” debattiin. ”Vol” kertoo debattien painetun julkaisun numeron ja ”cc” viittaa sarakkeeseen. Vuonna 2011 ja sen jälkeisissä viittauksissa käytetään hiukan laajempaa merkintätapaa, sillä ko. tapauksissa on hyödynnetty eri tietokantaa.
- ³ Tästä eteenpäin työväenpuolueesta käytetään lyhennettä Lab., jos puoluesidonnaisuus osoitetaan nimien yhteydessä.

LÄHTEET

- Bagehot, Walter. [1873] 2000. *The English constitution*. 2nd edition. Kitchener: Batoche Books.
- Baranger, Denis. 2007. Parliamentary law and parliamentary government in Britain. Teoksessa Katja S. Ziegler, Denis Baranger ja Anthony W. Bradley (toim.), *Constitutionalism and Role of Parliaments*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 15–46.
- Benn, Tony ja Winstone, Ruth. 1996. *The Benn diaries*. Guernsey: The Guernsey Press.
- Benn, Tony. 1999. Fighting for democracy while Kosovo burns. *The Guardian* 18.4.1999, 27.
- Crampton, R. J. 2002. *The Balkans. Since the Second World War*. Lontoo: Longman.
- de Tocqueville, Alexis. 2006. *Demokratia Amerikassa*. Helsinki: Gaudeamus. Käännös: Sami Jansson.
- Dieterich, Sandra, Hummel, Hartwig ja Marschall, Stefan. 2010. *Parliamentary war powers*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Occasional Paper No. 21. http://www.dcaf.ch/content/download/35827/526871/file/OP21_FINAL.pdf. Viitattu 31.1.2014.
- Dobbs, Michael. 1999. For Milosevic, a Choice Whose Time Had Come. Yugoslav Weighed Risks of Longer War. *The Washington Post*, 4.6.1999, A01.
- Ervasti, Pekka ja Laakso, Jaakko. 2001. *Karhun naapurista Naton kainaloon*. Helsinki: WSOY.
- Fisher, Louis. 2004. *Presidential war power*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Foreign and Commonwealth Office. 2000. *Fourth Report from the Foreign Affairs Committee. Session 1999–2000. Kosovo. Response of the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*. Cm 4825. Presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs by Command of Her Majesty. August 2000. <http://parlipapers.chadwyck.co.uk/home.do>. Viitattu 18.3.2014.
- Glennon, Michael J. 2003. The United States: democracy, hegemony, and accountability. Teoksessa Charlotte Ku ja Harold K. Jacobson (toim.), *Democratic accountability and the use of force in international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 323–345.
- Haapala, Taru. 2012. ”That in the opinion of this House”. *The parliamentary culture of debate in the nineteenth-century Cambridge and Oxford Union Societies*. Jyväskylä studies in education, psychology and social research 456. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Hallituksen esitys (HE) 185/1995. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen turvallisuudesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökongressin rauhanturvaamistoimintaan annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- House of Commons Debates. Hansard 1803–2005. <http://hansard.millbanksystems.com/>. Viitattu 1.9.2010–19.3.2014 välisenä aikana.
- House of Commons Debates. Hansard (the Official Report) 1988–. <http://www.parliament.uk/business/publications/hansard/commons/>. Viitattu 1.6.2012–19.3.2014 välisenä aikana.
- House of Commons Foreign Affairs Committee. 2000a. Session 1999–2000. Proceedings of the committee relating to the report. 23 May 2000. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmcaff/28/2828.htm>. Viitattu 14.11.2013.
- House of Commons Foreign Affairs Committee. 2000b. *Kosovo. Report and proceedings of the committee*. Session 1999–2000. Fourth Report. HC 28-I. Prepared 7 June 2000. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmcaff/28/2802.htm>. Viitattu 18.3.2014.
- House of Commons Foreign Affairs Committee. 2002. Session 2001–02. Uncorrected evidence, 25 September 2002. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmcaff/uc2509/uc250902.htm>. Viitattu 11.3.2013.
- House of Commons Liaison Committee. 2003. Session 2002–03. Minutes of Evidence 21 Jan. 2003. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmliaisn/334-i/3012101.htm>. Viitattu 22.11.2013.
- House of Commons Public Administration Select Committee. 2004. *Taming the prerogative. Strengthening ministerial accountability to parliament. Report, together with formal minutes and appendices*. Fourth report of session 2003–04. HC 422. Published by the Authority of the House of Commons. Lontoo: The Stationery Office. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmpublicadm/422/422.pdf>. Viitattu 5.11.2012.
- House of Lords Select Committee on the Constitution. 2006. *Waging war: Parliament’s role and responsibility. Volume I: Report*. Session 2005–06. 15th Report. HL Paper 236-I. Ordered to be printed 19 July and published 27 July 2006. Lontoo: The Stationery Office. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldconst/236/236i.pdf>. Viitattu 25.3.2013.
- Häkkinen, Teemu. 2014. The concept of the Royal Prerogative in parliamentary debates on the deployment of military in the British House of Commons, 1982–2003. *Redescriptions*, 17: 2, 160–177.
- Häkkinen, Teemu. 2014. *The royal prerogative redefined. Parliamentary debate on the role of the British Parliament in large-scale military deployments, 1982–2003*. Jyväskylä studies in humanities 224. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Ihalainen, Pasi. 2010. *Agents of the people. Democracy and popular sovereignty in British and Swedish parliamentary and public debates, 1734–1800*. Leiden: Brill.
- Jupp, Peter. 2006. *The governing of Britain 1688–1848. The executive, parliament and the people*. Lontoo ja New York: Routledge.
- Keohane, Dan. 2000. *Security in British politics, 1945–99*. Houndmills ja New York: Macmillan Press ja St. Martin’s Press Ltd.
- Kivistö, Hanna-Mari. 2013. *Debating right to asylum. A conceptual and rhetorical reading of the German post-war deliberations*. Jyväskylä studies in education, psychology and social research 490. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

- Kronlund, Anna. 2013. *Parliamentary oversight of the exceptional situations in a presidential system. Debating the reassertion of the constitutional powers of the US Congress*. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 468. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Labour Party. 1989. *Meet the challenge, make the change. A new agenda for Britain*. Lontoo: Labour Party.
- Labour Party. 1997. *New Labour because Britain deserves better*. Lontoo: Labour Party.
- Lai, Brian ja Reiter, Dan. 2005. Rally 'round the Union Jack? Public opinion and the use of force in the United Kingdom, 1948–2001. *International Studies Quarterly* 49:2, 262–268.
- Laki puolustusvoimista 11.5.2007/551.
- Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta 31.3.2006/211.
- Liberal Democrats. 1991. *Changing Britain for good. Constitutional reform and the five Es*. Dorchester: Liberal Democrat Publications.
- Marshall, Geoffrey. 1986. *Constitutional conventions. The rules and forms of political accountability*. Oxford: Clarendon Press.
- Matz, Johan. 2013. Parliamentary decision making and foreign policy: Sweden's participation in international armed missions and the crucial role of the Riksdag. *Parliaments, Estates and Representation* 33:2, 186–201.
- McGregor, Deborah. 1999. Mixed message for Clinton on war. Congressional debate on confrontation over Kosovo. *Financial Times* (London) 29.4.1999, 7.
- Meres-Wuori, Ora. 1998. *Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä. Ruotsin maakunnasta EU:n jäsenvaltioksi, valtiosääntöoikeudellinen tutkimus*. Helsinki: Kauppa-kaari Oy.
- Meres-Wuori, Ora. 2014. *Valta ja valtiosääntö, Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valtajärjestelmä*. Helsinki: Ora Meres-Wuori.
- Mills, Claire. 2013. *Parliamentary approval for deploying the armed forces. An update*. SN05908. September 2013. <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN05908.pdf>. Viitattu 26.11.2013.
- Mingst, Karen. 2003. Domestic political factors and decisions to use military forces. Teoksessa Charlotte Ku ja Harold K. Jacobson (toim.), *Democratic accountability and the use of force in international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 61–80.
- Nimimerkki ”Mies suomalainen”. 2013. Islannin ilmavalvonta – saaga ulkopoliittisesta kiirastulesta. *The Ulkopoliittist*, 6.5.2013. <http://ulkopoliittist.fi/2013/05/06/islannin-ilmavalvonta-saaga-ulkopoliittisesta-kiirastulesta/>. Viitattu 9.9.2014.
- Niskanen, Inka. 2013. *Air Policing turvallisuuspoliittisena kysymyksenä Suomessa*. Tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, esipuheerikurssi 65. http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/90869/NiskanenIJ_EUK65.pdf?sequence=2. Viitattu 18.3.2014.
- Norton, Philip. 2011. Introduction. A century of change. *Parliamentary History* 30:1, 1–18.
- Opinions: Is Parliament being by-passed by the government in the conduct of the war? *The Guardian* 20.4.1999, 4.
- Palonen, Kari. 2008. Speaking pro et contra: the rhetorical intelligibility of parliamentary politics and the political intelligibility of parliamentary rhetoric. Teoksessa Suvijärvi ja Tapani Turkkala (toim.), *The Parliamentary style of politics*. Helsinki: Valtiotieteellinen yhdistys, 82–103.
- Palonen, Kari. 2012. *Parlamentarismi retorisenä politiikkana*. Tampere: Vastapaino.
- Pekonen, Kyösti. 2011. *Puhe eduskunnassa*. Tampere: Vastapaino. Perustuslaki 11.6.1999/731.
- Peters, Dirk ja Wagner, Wolfgang. 2011. Between military efficiency and democratic legitimacy: Mapping parliamentary war powers in contemporary democracies, 1989–2004. *Parliamentary Affairs* 64:1, 175–192.
- Phythian, Mark. 2007. *The Labour Party, war and international relations, 1945–2006*. Lontoo ja New York: Routledge.
- Puolustusvaliokunnan mietintö, Suomen eduskunta. PuVM 1/2004 vp - VNS 6/2004 vp.
- Puolustusvaliokunnan lausunto, Suomen eduskunta. 6/2013 vp.
- Richards, Peter G. 1967. *Parliament and foreign affairs*. Lontoo: George Allen & Unwin.
- Russell, Meg ja Benton, Meghan. 2011. *Selective influence. The policy impact of House of Commons select committees*. Lontoo: The Constitution Unit. Department of Political Science, University College London. <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications/tabs/unit-publications/153.pdf>. Viitattu 22.11.2013.
- Schmitt, Eric. 1999. A Wary Senate Gives Support For Air Strikes. *The New York Times*, 24.3.1999, A15.
- Simms, Brendan. 2001. *Unfinest hour. Britain and destruction of Bosnia*. Allen Lane: The Penguin Press.
- Smart, Nick. 1998. Four Days in May: The Norway Debate and the Downfall of Neville Chamberlain. *Parliamentary History* 17:2, 215–243.
- Sotilaskäskytyöryhmä. 2011. Sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä koskevan säätelyn uudistaminen. Puolustusministeriö. http://www.defmin.fi/files/1816/Sotilaskaskeytr_mietinto.pdf. Viitattu 10.9.2014.
- Straw, Jack. 1994. Abolish the royal prerogative. Teoksessa Anthony Barnett (toim.), *Power and throne. The monarchy debate*. Lontoo: Vintage, 125–129.
- Täysistunnon pöytäkirja, Suomen eduskunta. PKT 99/1995, 16.11.1995. Lähetekeskustelu hallituksen esityksestä 185/1995.
- Täysistunnon pöytäkirja, Suomen eduskunta. PTK 3/2013 vp, 6.2.2013. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012, keskustelu.
- Täysistunnon pöytäkirja, Suomen eduskunta. PTK 49/2013 vp, 7.5.2013. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012, keskustelu.
- Ulkoasiainministeriö. 2010. Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta päätöksentekojärjestelmästä. Helsinki: Suomen ulkoasiainministeriö. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=42738&GUID={DFB6361A-1629-43A0-AE83-1FB01C963942}>. Viitattu 27.2.2014.
- Ulkoasiainvaliokunnan mietintö, Suomen eduskunta. 1/2013 vp. (2013a)
- Ulkoasiainvaliokunnan lausunto, Suomen eduskunta. 5/2013 vp. (2013b)
- U.S. Department of State. 1999. *Erasing history. Ethnic cleansing in Kosovo*. http://www.state.gov/www/regions/eur/rpt_9905_ethnic_ksovo_3.html. Viitattu 7.8.2012.
- Wagner, Peter, Peters, Dirk ja Glahn, Cosima. 2010. *Parliamentary war powers around the world, 1989–2004. A new dataset*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Occasional Paper No. 22. http://www.dcaf.ch/content/download/35832/526881/file/OP_22.pdf. Viitattu 31.1.2014.
- Valtioneuvoston selonteko. 2012. *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2012. <http://vnk.fi/julkaisukansio/2012/j05-suomen-turvallisuus-j06-finlands-sakerhet/PDF/fi.pdf>. Viitattu 27.2.2014.

- Visuri, Pekka. 2003. Suomen turvallisuuspolitiikan ja maanpuolustuksen linjaukset: doktriinin muutoksiin vaikuttaneet tekijät ja puolustuspoliittinen päätöksenteko. Teoksessa Pekka Visuri (toim.), *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjaukset*. Helsinki: Otava, 21–56.
- Watt, Nicholas, Mason, Rowena ja Nick Hopkins. 2013. Blow to Cameron's authority as MPs rule out British assault on Syria. *The Guardian*, 30 Aug 2013. <http://www.theguardian.com/politics/2013/aug/30/cameron-mps-syria>. Viitattu 30.8.2013.
- White, Nigel D. 2003. The United Kingdom: increasing commitment requires greater parliamentary approval. Teoksessa Charlotte Ku ja Harold K. Jacobsen (toim.), *Democratic Accountability and The Use of Force in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 300–322.
- White, Nigel D. 2009. *Democracy goes to war. British military deployments under international law*. Oxford: Oxford University Press.
- YLE Uutiset. 9.2.2009. Korkeaaja: Islannin ilmavalvonta olisi Suomelle hankalaa. http://yle.fi/uutiset/korkeaaja_islannin_ilmavalvonta_olisi_suomelle_hankalaa/5721829. Viitattu 18.3.2014.
- YLE Uutiset. 25.10.2012. Oppositio vastustaa osallistumista Islannin ilmavalvontaan. http://yle.fi/uutiset/oppositio_vastustaa_osallistumista_islannin_ilmavalvontaan/6350629. Viitattu 18.3.2014.
- YLE Uutiset. 30.10.2012. Suomi aikoo osallistua Islannin ilmatilan valvontaan. http://yle.fi/uutiset/suomi_aikoo_osallistua_islannin_ilmatiln_valvontaan/6356599. Viitattu 18.3.2014.
- YLE Uutiset. 31.10.2012a. ”Islannin ilmavalvonta lähentäisi Suomea ja Natoa”. http://yle.fi/uutiset/islannin_ilmavalvonta_lahentaisi_suomea_ja_natoa/6357814. Viitattu 9.9.2014.
- YLE Uutiset. 31.10.2012b. Presidentti Niinistö: Islanti-operaatio hyväksyttävä eduskunnassa järeällä menettelyllä. http://yle.fi/uutiset/presidentti_niinisto_islanti-operaatio_hyvaksyttava_eduskunnassa_jarealla_menettelylla/6358982. Viitattu 18.3.2014.