



23/2014

# Britannian parlamentti päättämässä asevoimien käytöstä

Lectio praecursoria 1.2.2014

## Teemu Häkkinen

FM Teemu Häkkisen yleisen historian väitöskirja *The Royal Prerogative Redefined. Parliamentary Debate on the Role of the British Parliament in Large-scale Military Deployments, 1982–2003* tarkastettiin 1.2.2014 Jyväskylän yliopistossa. Vastaväittäjänä toimi Dr. Paul Seaward History of Parliamentista, Lontoosta ja kustoksena professori Pasi Ihalainen Jyväskylän yliopistosta.

Sodan ja siihen liittyvän politiikan tutkiminen on ollut osa ihmisen kiinnostusta jo vuosituhansien ajan. Sotaan liittyvään politiikkaan kuuluu myös kysymys siitä, missä määrin joku, tai jokin, käyttää oikeuttaan tehdä päätös asevoimien käytöstä ja miten kuhunkin päätöksentekotilanteeseen on päädytty. Poliittisessa järjestelmässä lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan välinen tehtävien jako jaottelee omalta osaltaan myös sitä, missä määrin, missä järjestyksessä ja kenen toimesta sotaan liittyviä kysymyksiä käsitellään. Asevoimien käyttöön liittyvät kysymykset kuuluvat ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaisuuteen, mutta niiden vaikutukset ulottuvat moniin muihinkin yhteiskunnan aloihin, kuten talouteen.

Tieteellinen tutkimus on pohtinut parlamentaarisen päätöksenteon roolia sotaan liittyvässä päätöksenteossa ennen kaikkea demokratiakäsityksen kautta. Käsityksessä nojataan erityisesti Immanuel Kantin 1700-luvun lopussa esittämään ajatukseen kansalaisten itsehallinnosta sotaa ehkäisevänä asiana (Kant 1983 [1795], 107–113). Kansallisia turvallisuuspolitiikan aloja voidaan demokratiakäsityksen kautta tarkastella ja mitata sen mukaan, miten niiden hoitoa on pyritty asettamaan demokraattisen päätöksenteon alaisuuteen (Ks. Dieterich, Hummel & Marschall 2010, 5–6). Parlamentaarista roolia voidaan tarkastella muun muassa lainsäädännöllisten voimien, budjettikontrollin tai erilaisten toimijoiden kontrollin kautta. Toisin sanottuna roolia tarkastellaan sen mukaan, missä määrin parlamentti voi esimerkiksi

vaikuttaa hallitukseen julkisen kyselytunnin mukanaan tuomalla julkisuudella tai missä määrin parlamentti voi lainsäädännöllisen oikeuksien turvin asettaa rajoitteita tai kieltoja asevoimien käytölle tiettyyn tehtävään. Keskeinen rooli on myös sillä, missä määrin parlamentti voi suoraan vaikuttaa esimerkiksi sotilasoperaation rahoitukseen.

Jo Euroopan näkökulmasta parlamentaariset vaikutusmahdollisuudet vaihtelevat maittain. 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 populäärissä merkityksessä, mutta jotka ovat kyseessä oleville maille kompleksisia tapahtumia, konflikteja, yhteenottoja, rauhattomuuksia, eivät sotia termin juridisessa merkityksessä. Esimerkiksi Ranskassa lainsäädäntö mahdollistaa parlamentaarisen hyväksynnän sodalle, mutta kaikissa sotaa pienemmissä kriiseissä hallituksella on mahdollisuus päättää parlamentaarisesta roolista. (Wagner, Peters & Glahn 2010, 52.)

Oma lukunsa ovat tilanteet, joissa asevoimia käytetään ulkomailla muihin tehtäviin kuin taistelutehtäviin. Vuonna 2012 Suomen pääministeri Jyrki Katainen puhui mahdollisuudesta osallistua Islannissa tapahtuvaan ilmailuvalvontaan Suomen Hornet-hävittäjillä (YLE Uutiset 2012a). Aiheesta käytiin lyhyt mutta kiivas keskustelu, jossa eduskunnan asemaa määriteltiin keskeisten poliittisten toimijoiden kautta. Eri poliittisten puolueiden välisen kommentoinnin ohella hyvä esimerkki oli presidentti Sauli Niinistö, jonka mukaan Islanti-operaatio oli hyväksyttävä eduskunnassa ”järein menetelmin” (YLE Uutiset 2012b). Miksi näin? Koska osallistuminen ilmailuvalvontaan oli tapaus, jota Suomen lainsäädäntö ei suoraan määritellyt, ja näin eduskunnan roolia määriteltiin, kuten politiikassa usein tapahtuu, poliittisen järjestelmän kannalta keskeisten poliittisten toimijoiden kautta. He keskustelevat toimenpiteistä, menettelytavoista ja politiikan suuntaviivoista ja toimivat siten sovittujen toimintatapojen mukaan.

Aseellinen konflikti on tällaiselle tilanteessa tapahtuvalle määrittelylle otollinen olosuhde, ja Iso-Britannian poliittinen järjestelmä mahdollistaa tällaisen määrittelyn. Maalta puuttuu yhtenäinen kirjoitettu dokumentti, jota voitaisiin luonnehtia perustuslaiksi. Maalla on perustuslaki, mutta se koostuu useista eri laeista, asetuksista ja tapakäytänteistä. Nämä yksittäiset osa-alueet ovat haastettavissa poliittisen toiminnan kautta ja korvattavissa tavanomaisen lainsäädäntöprosessin kautta. Britanniassa ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoa toteuttaa hallitus, ja näin on ollut asian laita jo vuosisatoja. Historiallisesti parlamentin rooli on keskittynyt ennen kaikkea asevoimien ylläpidon ja käytön rahoitukseen.

Britannian parlamentti on monella tapaa kiehtova aihe historialliselle tutkimukselle. Maan parlamentti on eräs pitkäikäisimmistä edustuksellisista lainsäädäntöelimistä ja parlamentti on jopa 1600-luvulla hallinnut koko silloista Englantia lyhyen ajanjakson ajan. Parlamentin ja monarkin suhde erityisesti 1600- ja 1700-luvuilla nivoutui siihen kysymykseen, kuka kontrolloi asevoimia ja millä ehdoilla, rahoituksella ja

oikeuksilla. Britannia on myös ollut maailmanpolitiikassa aktiivinen toimija, imperiumin luoja ja suurvalta; asema, jonka se sittemmin on asteittain menettänyt.

Menneisyys on kuitenkin läsnä vallankäytön oikeuksissa: maan hallitus on käyttänyt kuninkaallisia erillisoikeuksia, monarkilta periytyvää vallankäytön muotoa, osana maan perustuslaillista asetelmaa. Näiden valtaoikeuksien turvin hallitus on voinut muun muassa lähettää asevoimia ulkomaille sekä julistaa sodan ilman parlamentaarista hyväksyntää – hallitus on vastuullinen toiminnastaan parlamentille, joten parlamentille on varattu jälkikäteisrooli. Herääkin kysymys, missä määrin parlamentissa on ollut kiinnostusta uudelleen arvioida omaa rooliaan.

Väitöskirjani tavoitteena on ollut tarkastella Britannian parlamentin roolia ja sen kehittymistä historiallisella näkökulmalla. Työssä on analysoitu parlamentaarikkojen näkemyksiä parlamentin roolista tietyllä lähihistorian ajanjaksolla, ja siten näiden näkemysten myötä käytyä diskursiivista prosessia, joka määrittelee parlamentin roolia. Tutkimuksessa paneuduttiin kolmeen laajamittaiseen sotilaalliseen konfliktiin: Falklandin sotaan vuonna 1982, Persianlahden sotaan vuosina 1990–91 ja Irakin sotaan lähtöön vuosina 2002–03.

Tutkimuksessa on sovellettu kielellisen tutkimuksen menetelmiä poliittisen historian tutkimukseen. Tutkimuksessa on tarkasteltu erilaisia parlamentaarisia ja muita lähteitä kriittisesti ja niistä on etsitty muutoksia nimenomaan kielenkäyttöön liittyen: miten käsitys parlamentista ja sen roolista on muuttunut tarkastelulla ajanjaksolla, ja miten muutokseen on vaikuttanut eri poliittisen toimijoiden toiminta? Tutkimuksen kantavana ajatuksena on tarkastella nimenomaan laajamittaisia aseellisia konflikteja edeltäviä ajanjaksoja.

Tutkimuksessa käyttämäni keskeiset lähteet, digitoidut parlamenttilähteet ja sanomalehtiaineisto, ovat sopivia tämänkaltaiseen tutkimukseen. Historiantutkimus pyrkii aktiivisesti käyttämään digitoituja materiaaleja niiden kustannustehokkuuden ja ennen kaikkea ajasta ja paikasta riippumattoman hyödynnettävyyden ansiosta. Tässä tutkimuksessa näitä aineistoja on analysoitu laadullisesti. Tapahtuman taustatekijöitä on pyritty löytämään ja selventämään historiantutkimuksen keskeisen apuvälineen, kontekstin, aikaansaamiseksi. Puheenvuorojen analyysissä on kiinnitetty erityistä huomiota käsitteiden käyttöön osana argumentointia.

Ulkopolitiikassa asioiden politisointi on ajoittain haasteellista. Moni ulkopoliitiikan kohde, kuten Britanniassa erityisesti suhde Manner-Eurooppaan ja Euroopan talousyhteistyöhön, voidaan alistaa laajalle poliittiselle kiistelylle. Kansainvälisellä aseellisella konfliktilla on erilainen vaikutus: kun Britannian joukot ovat taistelutoimissa, odotetaan kansan yhdistyvän lipun alle ja poliittisen kiistelyn päättyvän, kuten yleensä on käynyt. Sotaan lähtö sen sijaan saattaa mahdollistaa poliittisen kiistelyn.

Falklandin sota vuonna 1982 on hyvä esimerkki siitä, kuinka kansakunnalle keskeistä kriisiä ei ryhdytä laajalti politisoimaan. Kun huhtikuussa 1982 Argentiina miehitti Britannialle kuuluvat Falklandin saaret, oli parlamentaarinen mielipide laajalti tuettu: asiaa ei voitu jättää silleen. Uskallus käyttää asevoimia ensin diplomatian tukena ja lopulta ensisijaisena toimintamallina oli peräisin Margaret Thatcherin johtamalta

hallitukselta ja sen käyttämistä vallankäyttöoikeuksista. Parlamentin tehtävä oli ennen kaikkea tukea hallitusta, joskin hallituksen toimintaa pyrittiin myös valvomaan siten miten se oli mahdollista. Parlamentissa Britannian toiminta kriisin aikana katsottiin lähtökohtaisesti oikeutetuksi, mutta taistelutoimet johtivat hallituksen politiikan haastamiseen. Tuki maan asevoimille säilyi, mutta hallituksen kyky kontrolloida asevoimia kyseenalaistettiin. Opposition yrityksistä huolimatta vallitseva tilanne säilyi ja hallitus toteutti pääpiirteissään haluamaansa politiikkaa.

Persianlahden kriisi vuosina 1990–91 oli erilainen kokemus. Britannia ei ollut uhan alla, mutta maan hallitus pääministeri Thatcherin johdolla otti kriisin ratkaisussa aktiivisen roolin. Britannia näytettiin kansainvälisen turvallisuuden takaajana, asemassa jota sen rooli YK:n turvallisuusneuvoston pysyvänä jäsenenä omalta osaltaan kannusti. Aivan kuten Falklandin miehityksen kohdalla, Kuwaitin miehitys nähtiin parlamentissa aggressiivisena ulkopoliittikkana jota ei saanut hyväksyä. Britannian parlamentaarinen mielipide painotti kriisin ratkaisemista YK:n kautta, ja näin tapahtui. Toisaalta YK nähtiin keskeisimpänä auktoriteettina asevoimien käytölle; ei ollut kysymys siitä, ettei hallitus voisi käyttää asevoimia ulkopoliittikan osana, vaan siitä siunaisiko parlamentti vai YK:n turvallisuusneuvosto voimankäytön. Vuonna 1982 vastaavaa debattia ei tarvinnut käydä, koska turvallisuusneuvoston tuki saatiin jo kriisin alkuvaiheissa ja toisaalta saariin kohdistuneen uhkan katsottiin kuuluvan itsepuolustusosoikeuden alle.

Falklandin ja Persianlahden kriisit osoittivat opposition merkityksen parlamentin roolin tulkitsijoina. Puoluejohdon asettuminen tukemaan hallituksen politiikkaa vähentää muiden oppositioon kuuluvien parlamentinjäsenten vaikutusmahdollisuuksia; vuonna 1990–91 liian sotakriittinen vasemmistosiipi työväenpuolueen sisällä johti pikemminkin konfliktiin puolueen sisällä kuin konfliktiin parlamentin aseman määrittelystä.

Britanniassa poliittisen järjestelmän, ja siten parlamentin, asemaa määriteltiin parlamentin ohella julkisen keskustelun ja erityisesti puolueohjelmien kautta. Poliittisen järjestelmän heikkoudet nostettiin esille erityisesti 1980-luvulla, mutta vasta 1990-luvulla järjestelmää ryhdyttiin uudistamaan. Vuodesta 1997 alkaen työväenpuolue, nyt suurin puolue konservatiivipuolueen sijaan, ryhtyi uudistamaan järjestelmän eri osia, mikä sisälsi muun muassa alueparlamentin perustamisen Skotlantiin sekä muita uudistuksia. Westminsterissä Lontoossa sijaitsevaan parlamenttiin tehtiin ylähuonetta koskenut uudistus, ja parlamentin käytänteisiin tehtiin muita lainsäädäntöä nopeuttavia uudistuksia. Merkille pantavaa kuitenkin oli, että kuninkaalliset erillisoikeudet, ne valtaoikeudet, joita käytettiin erityisesti ulkopoliittikan saralla, jätettiin pois uudistusten joukosta huolimatta siitä, että niitä oli alettu enenevästi kritisoida niin parlamentissa kuin julkisessa keskustelussa. Vuonna 1999 käyty Kosovon sota omalta osaltaan vahvisti uutta käsitystä parlamentin asemasta: sen perinteinen asema ei ollut tyydyttävä, vaan parlamentilta tuli saada hyväksyntä, edes muodollinen, aseellisten konfliktien käymiseen. Käsitykset modernin parlamentaarisen demokratian piirteistä olivat osuneet yhteen todellisten valtaoikeuksien kanssa. Esimerkki ulkomailta, Yhdysvaltojen kongressin mahdollisuuksista, ruokki uudistushenkistä mielialaa.

Kun sota Irakia vastaan alkoi näyttää mahdolliselta vuoden 2002 toisella puoliskolla, sama kehityskulku jatkui. Parlamentin aseman korostaminen oli keskeisissä puolueissa yhteisesti jaettu ajatus, jota kannattivat erityisesti puolueiden riviparlamentinjäsenet. Vahva parlamentti ei ollut enää pelkästään vasemmistosiiven kannattama ajatus, vaan kyseessä oli osa laajempaa kiinnostusta nähdä parlamentilla sen ansaitsema paikka. Niinpä Irakissa toteutettava aseriisunta sidottiin parlamentin asemaan jo alusta lähtien. Irakilla kun väitettiin olevan edelleen siltä kiellettyjä joukkotuhoaseita, ja sotilaallisen voiman käyttöä yhdessä Yhdysvaltojen kanssa pidettiin hallituksen retoriikassa todellisena mahdollisuutena. Vuotta aiemmin Britannia oli sotinut Afganistanissa vähäisellä parlamentaarisella roolilla, mutta nyt tilanne katsottiin huomattavan erilaiseksi. Parlamentin alahuone sitoi aseidenkäytön välittömästi parlamentaariseen äänestykseen riippumatta siitä, mikä olisi YK:n turvallisuusneuvoston rooli. Parlamentille muotoutui tärkeä rooli, kun se hyväksyi sodan Irakia vastaan maaliskuussa 2003. Pian tämän jälkeen sota alkoi.

Irakin sotaan johtanut poliittinen prosessi osoittaa sen, mitä parlamentaarinen ulkopoliitiikka voi olla ja miksi sitä pitää tutkia. Kun parlamentti sai konfliktin myötä tilaisuuden määritellä 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 määritellään lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan välillä. Parlamentin asemaa määritellään siis alati jatkuvan diskursiivisen prosessin kautta, jossa eri osapuolet arvioivat tilannetta. Tässä mielessä viime vuonna, syksyllä 2013, saatiin uusi esimerkki siitä, miten diskursiivinen prosessi muuntaa vallankäytön tapoja ja käytänteitä. Britannia mietti sotilaallista interventiota Syyrian sisällissotaan, ja hallitus alisti päätöksen parlamentin alahuoneen arvioitavaksi. Debatin päätteeksi alahuone torjui hallituksen esityksen ja muutti siten Britannian ulkopoliittista päätöksentekoa ja vahvasti parlamentin asemaan liitettäviä käytänteitä. Syy liittyi puoluepolitiikkaan, mutta se liittyi myös suurempiin muutoksiin yhteiskunnassa. (Wintour 2014.) Olipa syy mikä tahansa, mahdollisuus oli seurausta aiempien vuosikymmenten historiallisesta kehityksestä, jossa parlamentaarinen osallistuminen ulkopoliitiikan hoitoon on kasvanut.

Parlamentaarisen kielenkäytön tutkimuksella tätä kehitystä voidaan lähestyä, analysoida ja selvittää, ja siten hyödyntää erityisesti poliittisen historian tuntemusta ja toisaalta myös poliittisten instituutioiden tuntemusta. Tämä tutkimus on osoittanut, että parlamentin asema asevoimien käyttöä koskevassa päätöksenteossa perustuu merkittävässä määrin kontekstin merkitykseen ja parlamentaarikkojen omaan aktiivisuuteen oman roolinsa uudelleenarvioinnissa sekä siihen, miten kielenkäytön kautta parlamentaarinen rooli voi olla muutoksessa. Muutos on sidoksissa menneisyyteen, ja kun menneisyys tunnetaan, osataan paremmin arvioida nykyistä. Tässä tapauksessa yhden maan historiallisen kehityksen ja sitä myötä tapauksen tunteminen auttaa lähestymään myös muiden parlamentaarisia järjestelmiä. Siten pystytään hahmottamaan parlamentin suhdetta asevoimien käyttöön ja toisaalta tarkastelemaan ulkopoliitiikan parlamentaarisia piirteitä laajemmalla näkökulmalla.

Parlamentaarinen politiikka on parhaimmillaan vastakkaisten näkemysten haastamista ja perustelemista; sama pätee myös siihen, miten parlamentti itse näkee oman roolinsa. Tutkimuksella siihen voidaan tarttua, ja näin tulee myös tehdä.

## Kirjallisuus

Dieterich, Sandra, Hummel, Hartwig & 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](http://www.dcaf.ch/content/download/35827/526871/file/OP21_FINAL.pdf) [Haettu 31.1.2014.]

Kant, Immanuel 1983 [1795]. *Perpetual Peace and Other Essays on Politics, History and Morals*. Indianapolis: Hackett, 1795, 1983. Käännös ja johdanto: Ted Humphrey.

Wagner, Wolfgang, Dirk Peters & Cosima Glahn. 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](http://www.dcaf.ch/content/download/35832/526881/file/OP_22.pdf) [Haettu 31.1.2014.]

Wintour, Patrick. 2014. Multicultural Britain rejecting foreign conflict, MoD admits. *The Guardian* 23.1.2014. <http://www.theguardian.com/uk-news/2014/jan/22/multicultural-britain-foreign-conflict-mod> [Haettu 31.1.2014.]

## Internetlähteet

Presidentti Niinistö: Islanti-operaatio hyväksyttävä eduskunnassa järeällä menettelyllä. *YLE Uutiset* 31.10.2012 (YLE Uutiset 2012b).

[http://yle.fi/uutiset/presidentti\\_niinisto\\_islanti-operaatio\\_hyvaksettava\\_eduskunnassa\\_jarealla\\_menettelylla/6358982](http://yle.fi/uutiset/presidentti_niinisto_islanti-operaatio_hyvaksettava_eduskunnassa_jarealla_menettelylla/6358982) [Haettu 31.1.2014.]

Suomi aikoo osallistua Islannin ilmatilan valvontaan. *YLE Uutiset* 30.10.2012 (YLE Uutiset 2012a).

[http://yle.fi/uutiset/suomi\\_aikoo\\_osallistua\\_islannin\\_ilmatilan\\_valvontaan/6356599](http://yle.fi/uutiset/suomi_aikoo_osallistua_islannin_ilmatilan_valvontaan/6356599) [Haettu 31.1.2014.]