

Juhlajulkaisu
Mikael Hidén
1939 – 7/12 – 2009

Toimituskunta

Pia Letto-Vanamo

Olli Mäenpää

Tuomas Ojanen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Mikael Hidénin valokuva s. VII

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222

IBSN 978-951-855-293-5

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009

Matti Niemivuo

Hongkongin valtiosääntöoikeudellinen asema

”Kiinalaiset ovat maailman hymyilevin kansa. Säälimättömän kolonialismin, vallankumousten, nälänhätien, joukkomurhien jälkeen se hymyilee niin kuin yksikään toinen kansa ei osaa hymyillä. Kiinalaisten lasten hymy on kaunein riisisato minkä tuo valtava kansanpaljous voi pelloiltaan korjata.”

Pablo Neruda, Tunnustan eläneeni. Muistelmat s. 275.¹

Yksi maa, kaksi järjestelmää

Hongkong palautui Isolta-Britannialta Kiinalle vuonna 1997. Näin olivat päättäneet Englannin pääministeri *Margaret Thatcher* ja Kiinan poliittinen johtaja *Deng Xiaoping* vuonna 1984. Sopimukseen kuului ensinnäkin se, että Hongkongilla olisi laaja itsehallinto. Toiseksi aluetta hallitsivat Hongkongin asukkaat. Käytännössä tämä merkitsi sitä, että Hongkongista tuli erityinen itsehallinnollinen alue Kiinassa. Vuonna 1990 Hongkongille vahvistettiin uusi perustuslaki.²

Siirtomaavalta eri puolilla maailmaa on päättynyt yleensä siten, että alkuperäinen väestö on ottanut vallan omiin käsiinsä. Valta on voinut vaihtua rauhallisesti tai verisesti, kuten esimerkiksi Intiassa. Hongkongissa valta vaihtui keskiyöllä 1.7.1997 juhlallisin menoin. Niiden päättyttyä brittiläisen imperiumin edustajat, etunenässä *prinssi Charles*, pääministeri *Tony Blair*, ulkoasiainministeri *Robin Cook* ja Hongkongin viimeinen kuvernööri *Chris Patten* poistuivat kuninkaallisella *Britannia*-jahdilla kotimaahansa.³

Alueen herruuden vaihduttua moni mietti, miten suuren liikkumavaran Kiina antaisi perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä Hongkongille ja sen asukkaille. Alku ei näyttänyt kovin lupaavalta ainakaan demokratian kannalta. Kiinan hallitus korvasi lakiasäättävän neuvoston (*legco*) itse nimeämillään edustajilla. Tämä oli vastatoimi brittien viime hetken yrityksille laajentaa demokratiaa *legcon* vaaleissa. Vaikka demokratia koki kolauksen joidenkin mielestä, olisi täysin toisenlainenkin tapahtumain kulku voinut olla mahdollinen: taloudellinen romahdus, mellakoita, ihmisten joukkopako ja pääomien häviäminen maasta.

Hongkongin kuvernööri Chris Patten purki omia tuntojaan näin:

¹ Pablo Neruda: Tunnustan eläneeni. Muistelmat. 8. painos. Suom. Matti Rossi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Jyväskylä 2008.

² Yash Ghai: Hong Kong's New Constitutional Order. The Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law. Second Edition. Hong Kong University Press. Reprinted 2008.

³ John M. Carroll: A Concise History of Hong Kong, s. 204–206. Hong Kong University Press 2007.

”Nevertheless, it is true that on 1 July 1997 Hong Kong became the only example of decolonization deliberately accompanied by less democracy and a weaker protection of civil liberties. This was a cause for profound regret, especially for the departing colonial power. But it was China’s doing and China’s decision. I am pleased that Britain narrowly avoided complicity in the dishonourable act of denying the citizens of free Hong Kong what they had been promised in 1984.”⁴

Maailmalla tuskin kukaan kielsi Kiinan oikeutta saada takaisin 99 vuodeksi vuokraamansa alue. Osia Hongkongista oli luovutettu omistusoikeuksin pysyvästi Isolle-Britannialle, mutta hallinnan säilyttäminen pelkästään niiden osalta ei olisi ollut taloudellisesti eikä muutoinkaan tarkoituksenmukaista. Kaikkiaan Hongkongin alue käsitti Hongkongin saaren, Kowloon niemimaan, ns. Vuokra-alueen (the New Territories) sekä 262 saarta. Tälle pienelle, vain 1 103 neliökilometrin suuruiselle maa-alueelle on ahtautunut seitsemisen miljoonaa asukasta eli 6 300 ihmistä neliökilometrille.

Hongkongia on kuvailtu vain syntymämerkiksi Kiinan suuressa vartalossa. Alue on kuitenkin kokoonsa nähden verraten tärkeä. Se on yksi maailman talouden keskuksista. Hongkongissa on maailman suurin konttisatama sekä maailman suurin lentokenttä kansainvälistä rahdiliikennettä ja kolmanneksi suurin henkilöliikennettä varten.⁵

Kiinalle siirtymisen jälkeen Hongkong on saanut säilyttää kapitalistisen talousjärjestelmän ja muutenkin entisen elämänmenonsa. Muutoksella ei ollut välittömiä vaikutuksia Kiinassa vallinneeseen järjestelmään, joskin nytemmin Kiinan talous on saanut yhä enemmän kapitalistisia piirteitä. Puhutaan ”yksi maa, kaksi järjestelmää” -mallista, jollaista ei ole ollut käytössä missään muualla.⁶ Epäilemättä herruuden vaihtumisen alkuvuosina Hongkong oli näyteikkuna sekä samalla portti uudistuvaan ja kehittyvään Kiinaan.

Hongkongia on vaikea verrata mihinkään muuhun alueeseen maailmassa. Lähin vertailukohta on Portugalilta Kiinalle joulukuussa 1999 siirtynyt *Macao*, joka on toinen Kiinan erityishallintoalue. Hongkongissa ja Macaossa käytössä oleva malli ”yksi maa, kaksi järjestelmää” on kiinalaisten mielissä epäilemättä tavoite, jota voitaisiin soveltaa tulevaisuudessa *Taiwaniin*.⁷ Itsenäisen valtion asema ei koskaan aidosti ollut esillä englantilaisten ja kiinalaisten välisissä neuvotteluissa Hongkongin tulevasta asemasta. Tyypillinen esimerkki itsenäistyneistä Englannin siirtomaavallan alaisista valtioista on *Singapore*, josta

⁴ Chris Patten: *East and West. The Last Governor of Hong Kong on Power, Freedom and the Future*, s. 83. Pan Macmillan, London 1999.

⁵ Göran Lejonhufvud: *Hongkongs ödesval – demokrati eller kontroll? Världspolitikens dagsfrågor 2004*, s. 3. Utrikespolitiska institutet. Stockholm 2004.

⁶ Ks. Willem van Kemenade: *Origin of the Formula ”One Country, Two Systems”*. China, Hong Kong, Taiwan, Incorporated. Alfred A. Knopf Incorporated, 1997, s. 157 ss. ja Albert H. Chen: *The Concept of One Country, Two Systems” and Its Application to Hong Kong*. Teoksessa C. Stephen Hsu (ed.): *Understanding China’s Legal System*. New York University Press 2003, s. 353 ss. Ks. myös Guiguo Wang – Priscilla M. F. Leung: *One Country, Two Systems: Theory into Practice*. Pacific Rim Law & Policy Journal 1998, s. 279–320.

⁷ Ks. Sonny Shiu-Hing Lo: *The Dynamics of Beijing–Hong Kong Relations. A Model for Taiwan?* Hong Kong University Press 2008, George E. Edwards: *Applicability of the ”One Country, Two Systems” Hong Kong Model to Taiwan: Will Hong Kong’s Post-Reversion Autonomy, Accountability, and Human Rights Record Discourage Taiwan’s Reunification with the Republic of China?* New England Law Review 1998, s. 751–778 ja Che-Fu Lee: *China’s Perception of the Taiwan Issue*. New England Law Review 1998, s. 695–706.

erinäisten vaiheiden jälkeen tuli joulukuussa 1965 itsenäinen tasavalta. *Gibraltar* on puolestaan viimeinen brittien hallussa oleva alue, jonka asukkaat ovat kahdesti (1967 ja 2002) kansanäänestyksissä lähes yksimielisesti hylänneet liittymisen Espanjaan.

Verrattaessa Hongkongia pohjoismaisiin itsehallinnollisiin järjestelyihin on nähtävissä samankaltaisuuksia Suomeen kuuluvan *Ahvenanmaan* itsehallinnon kanssa. Yhtäläisyyksiä Hongkongilla on myös Tanskan alaisten *Grönlannin* ja *Färsaarien* kanssa, joskin näillä kummallakin alueella kuitenkin siintää mielessä itsenäisen valtion asema. Lähempänä tämä tavoite on Grönlannilla, jonka itsehallintoa laajennettiin entisestään kesäkuussa 2009.

Suomesta on myös havainnollinen esimerkki vuokra-alueen palauttamisesta: Neuvostoliitto luopui sotilastukikohdaksi 50 vuodeksi Moskovan välirauhan (1944) perusteella vuokratusta Porkkalan alueesta (380,5 neliökilometriä). Tämä alue oli vuokrattuna vuodesta 1944 ja se tuli Suomen haltuun tammikuussa 1956.

Seuraavassa tarkastellaan Hongkongin valtiosääntöoikeudellisia rakenteita ja keskeisiä instituutioita. Sitä ennen on kuitenkin tarpeen luoda katsaus siihen, miten nykytilanteeseen on tultu. Artikkelin lopussa arvioidaan Hongkongin asemaa osana Kiinaa kuluneina 12 vuotena sekä pohditaan, mitä tapahtuu 1.7.2047 voimassa olevan sopimuksen päättyessä.

Hongkongin oikeudellisen aseman kehityspiirteitä

Hongkongin siirtomaa-aseman synty

Hongkongin historia voidaan nähdä ja kirjoittaa eri näkökulmista. Kiinan virallinen kanta on, että Hongkong on muinaisista ajoista alkaen kuulunut Kiinaan ja että brittiläiset valtasivat alueen oopiumsodan jälkeen vuonna 1840. Monet eurooppalaiset pitävät tuota ajankohtaa Hongkongin historian alkupisteenä. Arkeologiset kaivaukset kuitenkin osoittavat, että alueella on ollut asutusta jo 6 000 vuotta eaa.⁸

Eurooppalaiset kiinnostuivat Kiinasta ja Aasiasta 1400- ja 1500-luvuilla, joskin jo sitä ennenkin näillä alueilla oli vierailtu. Erityisesti silkki, posliini ja tee sekä myöhemmin opium vetivät kauppiaita Euroopasta itään. Ensimmäisenä saapuivat portugalilaiset, jotka perustivat asemapaikan Macaoon. Englantilaiset seurasivat perässä, mutta vasta 1600-luvulla.⁹

Otavan Suuressa Ensyklopediassa kuvataan Hongkongin historiaa lähtien eurooppalaisten tulosta Aasiaan seuraavasti:

Portugalin hallitsemaan Macaoon sijoitettu Englannin Itä-Intian kauppakomppania hoiti vuodesta 1681 lähtien kauppasuhteita Kantonin kanssa. Vuonna 1839 alkanut oopiumsota ajoi kauppakomppanian Hongkongiin, ja Iso-Britannia osti kolme vuotta myöhemmin tämän ”graniitista ja suolaisesta vedestä rikkaan” saaren Nankingin sopimuksen perusteella. Alueella oli tuolloin n. 5 000 asukasta: kalastajia, kuleja, maanviljelijöitä ja merirosvoja. Vuonna 1860 luovutettiin Pekingin sopimuksella myös niemimaan eteläkärki ja Song-dynastian (960–1276) viimeisen keisarin pakopaikka Kowloon Isolle-

⁸ Ks. Carroll 2007, s. 9 s.

⁹ Carroll 2007, s. 10–12.

Britannialle. Vuonna 1898 niemimaan pääosa ja saaret vuokrattiin 99 vuodeksi Isolle-Britannialle. Tämä alue tunnetaan nimellä Vuokra-alue, englanniksi *New Territories*.¹⁰

Englantilaiset ottivat Hongkongin haltuunsa ensimmäisen oopiumsodan (1839–1842) aikana. Tammikuun 25. päivä 1841 on jäänyt historiaan siksi, että tuolloin englantilaiset nousivat maihin ja vetivät salkoon Britannian lipun. Seuraavana päivänä alue otettiin virallisesti Britannian kruunun haltuun. Maihinnousupaikan nimenä on *Possession Point*.¹¹ Samana vuonna laadittiin ns. Chuenpi'n (esiintyy myös kirjoitusasussa Chuen Pi) sopimus, johon niin englantilaiset kuin kiinalaisetkin olivat tyytymättömiä. Väitetään, ettei sopimusta edes allekirjoitettu.¹² Sittemmin oopiumsota päättyi 29.8.1842 *Nankingin sopimukseen*, joka siirsi Hongkongin herruuden pysyvästi Isolle-Britannialle.¹³

Nankingin sopimus tunnetaan Kiinassa havainnollisena esimerkkinä ns. epätasa-arvoisista sopimuksista (*unequal treaties*), jollaisiin länsivallat pakottivat heikon Kiinan sen kärsimien sotilaallisten tappioiden jälkeen 1800-luvulla.¹⁴ John M. Carroll kirjoittaa seuraavasti: ”Treaties ending wars are invariably unequal, but these treaties are particularly notorious in Chinese history as markers of the Century of Shame that lasted until the establishment of the People’s Republic of China in 1945.”¹⁵

Hongkong veti puoleensa uusia asukkaita. Olot olivat kuitenkin rauhattomat. Maissa oli paljon rikollisuutta ja lähivesillä merirosvoja. Myös malaria riehui: esimerkiksi vuonna 1843 neljäsosa brittiläisen varuskunnan väestöstä kuoli. Levottomuudet alueella laajenivat toiseksi oopiumsodaksi. Englantilais-ranskalaiset joukot valtasivat muun muassa Pekingin ja polttivat keisarin kesäpalatsin.¹⁶

Rauha palautettiin vuonna 1860 *Pekingin sopimuksella*.¹⁷ Sen samoin kuin pari vuotta aikaisemmin tehdyn *Tientsin sopimuksen* (1858)¹⁸ nojalla englantilaiset saivat diplomaattiset oikeudet Pekingissä sekä omistukseensa Kowloon niemimaan. Myös Hongkongin kuvernööri saattoi nyt keskittyä oman alueensa asioihin, kun Britannian ulkoasiainministeriö otti huolehtiakseen yleisemmin Kiinan kaupasta ja muista Kiinaan liittyvistä kysymyksistä.

Sodan seurauksena opium tuli lailliseksi. Edelleen luotiin monia järjestelyjä kiinalaisen väestönosan oikeuksien ja vapauksien rajoittamiseksi. Vaikka sodan aikana tuhannet kiinalaiset olivat jättäneet Hongkongin, kasvoi alueen väestö vuosina 1853–1859 yhteensä 40 000:stä 85 000:een. Omaksumansa politiikan mukaisesti englantilaiset pyrkivät käyttämään mahdolli-

¹⁰ Otavan Suuri Ensyklopedia 3, Hakusana Hongkong, s. 849–850. Otava, Keuruu 1978.

¹¹ Carroll 2007, s. 13–16. Paikalla ei ole muistomerkkiä maihinnoususta, mutta sitä lähellä on laivan kapteenin (Sir Edward Belcher) nimeä kantava katu *Belcher Street*.

¹² Carroll 2007, s. 12.

¹³ Ks. sopimusteksti Ghai 2008, appendix one, s. 501–504.

¹⁴ Epätasa-arvoisista sopimuksista ks. Ghai 2008, s. 8–12 sekä laajemmin esim. Dong Wang: *China’s Unequal Treaties: Narratory National History*. Lexington Books 2005.

¹⁵ Carroll 2007, s. 16.

¹⁶ Carroll 2007, s. 21 ss.

¹⁷ Ks. sopimusteksti Ghai 2008, appendix two, s. 505–507.

¹⁸ Ghai 2008, s. 5 ja Carroll 2007, s. 46.

simman vähän rahaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja koulutuksen edistämiseen alueella.¹⁹

Kolmannella sopimuksella, vuoden 1898 *Pekingin sopimuksella*²⁰ britit saivat haltuunsa 99 vuodeksi ns. Vuokra-alueen, joka käsitti Kowloon niemimaahan rajoittuvan alueen mannermaalla sekä lukuisan joukon saaria. Englantilaiset olisivat halunneet myös näihin osiin täyden omistusoikeuden. Siihen kiinalaiset eivät kuitenkaan suostuneet. Lisäksi he säilyttivät itsellään alueella sijaitsevan linnoitetun kaupungin (”Walled City of Kowloon”). Se symbolisoi Kiinan suvereniteettia, vuokraamisesta huolimatta. Englantilaisille vuokra-alueella oli sekä sotilaallista että kaupallista merkitystä. Sotilaallisista syistä englantilaiset valtasivat puolen vuoden päästä sopimuksen allekirjoittamisesta myös linnoitetun kaupungin.

Hongkongissa oli voimassa brittiläinen oikeus. Ylin Hongkongia koskeva lainsäädäntövalta oli parlamentilla Lontoossa, minkä lisäksi maan hallituksella oli laajat valtuudet oikeussääntöjen antamiseen. Hallitus saattoi myös siirtää lainsäädäntövaltaa Hongkongin lakiasäättävälle neuvostolle sekä perustaa tuomioistuimia.

Hongkongin perustuslaki (Letters Patent 5.4.1843) ja erityinen peruskirja (Charter) määrittelivät ylimmät toimielimet ja hallintokoneiston. Tämä lainsäädäntö säilyi lähes sellaisenaan aina 1970-luvulle saakka. Olennaista sääntelyssä oli kuvernöörin laaja toimeenpano- ja lainsäädäntövalta Lontoon siirtomaaministeriön (*Colonial Office*) valvonnan alaisena. Kuveröörin nimitti Ison-Britannian kruunu. Hänen apunaan oli alempia virkamiehiä sekä kaksi neuvostoa: toimeenpanoneuvosto (*Executive Council*) ja lakiasäättävä neuvosto (*Legislative Council*). Kumpaankin neuvostoon kuvernööri nimitti virallisia ja epävirallisia jäseniä.

Toimeenpanoneuvosto oli luonteeltaan neuvoa-antava toimielin ja se koostui enimmäkseen brittiläisestä liike-elämän eliitistä. Myös lakiasäättävän neuvoston jäsenet olivat 1870-luvulle saakka ei-kiinalaisia. Brittiläiset kauppiat tekivät useita esityksiä oman edustuksensa lisäämiseksi. Nämä esitykset kuitenkin torjuttiin, koska kauppiaiden valta olisi kasvanut suhteettomasti vailla vaikuttamismahdollisuuksia oleviin kiinalaisiin nähden. Toisaalta kiinalaiset eivät tehneet vastaavia esityksiä oman edustuksensa saamiseksi neuvostoihin.²¹ Vuonna 1894 englantilaiset siirtolaiset esittivät vaatimuksia oman edustuksensa lisäämiseksi lakiasäättävässä neuvostossa. Pari vuotta myöhemmin neuvoston kokoonpanoa laajennettiin, mutta muutos hyödytti kiinalaisväestöä, sillä valituksi tuli kiinalainen.²²

Tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet muodostivat sekavan järjestelmän. Kuvernööri nimitti tuomarit, jotka olivat ratkaisutoiminnassaan verraten itsenäisiä. Sovellettava oikeus rakentui pääasiassa common law -järjestelmän keskeisille periaatteille. Kuitenkaan esimerkiksi yhdenvertaisuus lain edessä ei toteutunut. Kiinalaisia kohdeltiin, erityisesti rikosasioissa, täysin toisin kuin muita asukkaita.²³

¹⁹ Carroll 2007, s. 29, 46.

²⁰ Ks. sopimusteksti Ghai 2008, appendix three, s. 508–509.

²¹ Ks. Carroll 2007, s. 46–47.

²² Carroll 2007, s. 66–67.

²³ Ks. Ghai 2008, s. 22–26 ja Carroll 2007, s. 46–49. Ks. myös Gillian Bickley (ed.): *A Magistrate’s Court in Nineteenth Century Hong Kong*. Proverse Press, Hong Kong 2005. Teoksesta saa elävän kuvan tuomioistuinlaitoksen toiminnasta 1800-luvun Hongkongissa.

Maailmansotien välinen aika

Monet maailmanpoliittisesti merkittävät tapahtumat vaikuttivat Hongkongin asemaan maailmansotien välisenä aikana. Vuoden 1911 vallankumous Kiinassa sai aikaan pakolaisvyöryn Hongkongiin. Niinpä vuoteen 1914 mennessä alueen väkiluku oli noussut jo puoleen miljoonaa asukkaaseen. Ensimmäinen maailmansota ei suoranaisesti sotilaallisesti uhannut aluetta, mutta se sai aikaan taas muuttoliikettä. Kiinalaiset hakeutuivat mannermaalle, kun taas neljäsosa miespuolisista Hongkongissa asuvista englantilaisista osallistui vapaaehtoisina sotatoimiin.²⁴

Ensimmäisen maailmansodan päättymistä heinäkuussa 1919 englantilaiset ja kiinalaiset juhlistivat yhdessä ilotulituksilla Hongkongissa. Kuitenkin jo viikon päästä voitonjuhlista alueella oli rotumellakoita, joita seurasivat 1920-luvulla monet lakot ja boikotit.²⁵ Kiinalainen nationalismi ei silti saanut enemmälti jalansijaa, sillä monet kiinalaiset säilyttivät lojaalisuutensa Hongkongin hallitukselle. Eri kansanryhmillä ei ollut keskinäistä kanssakäymistä eikä minkäänlaista lähentymistä tapahtunut, vaan kiinalaiset ja englantilaiset elivät toisistaan erillään. Brittiläiset vallanpitäjät alkoivat vähitellen muuttaa hyvinvointipolitiikkaansa sekä käynnistivät julkisia töitä ja sosiaalisia uudistuksia, jotka hyödyttivät erityisesti kiinalaista väestönosaa.²⁶

Maailmansotien välisenä aikana perustuslailliset uudistukset kutistuivat vähiin, vaikka monia uudistusaloitteita oli esillä. Yritykset kaatuivat säännöllisesti Lontoon siirtomaaministeriön vastustukseen, vaikka useat Hongkongin kuvernöörit olivat niitä puoltaneet. Vuonna 1926 toimeenpanoneuvostoon nimitettiin kiinalainen edustaja, joka oli tässä tehtävässä kymmenen vuotta. Edelleen lakiasäättävän neuvoston kokoonpanoa laajennettiin kahdella virallisella ja epävirallisella edustajalla. Englantilaisten siirtolaisten harmiksi kuvernööri nimitti viimeksi mainituiksi kiinalaisen ja portugalilaisen.²⁷

Heinäkuussa 1937 Japani aloitti sodan Kiinaa vastaan. Sen seurauksena pakolaisia virtasi taas Hongkongiin, pelkästään vuonna 1938 puoli miljoonaa. Sodalla oli myös merkittäviä vaikutuksia Hongkongin talouteen, kun Kiina siirsi sinne taloudellisia toimintojaan. Englantilaiset pyrkivät aluksi pysyttelemään erossa tästä sodasta, etenkin kun Hongkong oli syyskuussa 1938 julistettu puolueettomaksi vyöhykkeeksi. Alue ajautui kuitenkin sotaan Japanin kanssa. Joulukuun 8. päivänä 1941 japanilaiset lentokoneet pommittivat Hongkongia ja 17 päivää kestävien taistelujen jälkeen japanilaiset valtasivat alueen. Kun tämä valtaus päättyi elokuussa 1945, oli se kestänyt kolme vuotta ja kahdeksan kuukautta. Alueen kehittäminen oli jälleen aloitettava lähes alusta.²⁸

²⁴ Carroll 2007, s. 81–83, 86–87.

²⁵ Carroll 2007, s. 83, 86–87, 96–105.

²⁶ Carroll 2007, s. 105–109.

²⁷ Carroll 2007 s. 95.

²⁸ Carroll 2007, s. 116–126.

Toisen maailmansodan jälkeinen aika 1970-luvulle

Toisen maailmansodan jälkeen Hongkongissa oli 600 000 asukasta ja hyvä satama, mutta muu oli tuhoutunut. Jälleenrakennusta vaikeuttivat korkea inflaatio, työttömyys, ryöstely, surkeat terveydelliset olot, puute valuutasta, asunnoista ja ruuasta.²⁹

Kiinan vuoden 1949 kommunistisen vallankumouksen jälkeen Hongkongiin virtasi pakolaisia niin, että vuonna 1951 kaupungissa oli jo puolitoista miljoonaa asukasta. Muita pakolaisvirtojen huippuvuosia olivat Kiinan hätävuodet 1959–1961 ja kulttuurivallankumous vuosina 1966–1976.³⁰ Nämä suuret ihmisjoukot pakottivat Hongkongin brittiahallinnon luopumaan aikaisemmasta linjastaan ja ryhtymään kehittämään asunto-oloja.

Uusilla asukkailla oli vahva tahto onnistua uudessa ympäristössä. Tätä edesauttoi uuden pääoman tulo alueelle, kun erityisesti Shanghain seudulta siirtyi teollisuutta Hongkongiin. Syntyi runsaasti pienteollisuutta. On sanottu, että lähes jokainen hongkongilainen halusi olla oman yrityksensä johtaja.³¹ Hongkong ei tarvinnut enää taloudellista apua Isolta-Britannialta, vaikka englantilaiset jatkoivatkin paikallisen varuskunnan ylläpitoa.³²

Kuvernööri *Mark Young* palasi Hongkongiin 1.5.1946 ja ryhtyi heti innokkaasti ajamaan perustuslaillisia uudistuksia. Hänen keskeinen ajatuksensa oli lisätä kiinalaisten edustuksellista vaikutusvaltaa ja sitä kautta myös heidän haluaan pysyä brittiläisen hallinnon alaisena. Vaikka Lontoon brittiläinen hallitus periaatteessa hyväksyi uudistuksen, Young vaihdettiin nopeasti uuteen kuvernööriin *Alexander Granthamiin*. Tämä ei kannattanut laajempia uudistuksia, minkä vuoksi Youngin uudistussuunnitelmat hautautuivat pian. Toisaalta niitä eivät tukeneet myöskään Lontoon hallitus eivätkä Hongkongin kiinalaiset tai englantilaiset siirtolaiset. Kiinan muuttuva poliittinen tilannekin vaikutti kielteiseen suhtautumiseen.³³

Poliittisen uudistukset nousivat jälleen esiin, kun Työväenpuolueen hallitus Lontoossa oli joulukuussa 1948 ja uudestaan elokuussa seuraavana vuonna ilmaissut tahtonsa säilyttää Hongkong hallinnassaan. Britannian ulkoasiainministeriö ei uskaltanut kuitenkaan suostua kovin radikaaleihin uudistuksiin, koska se pelkäsi Kiinan reaktiota. Toukokuussa 1952 Britannian ulkoasiainministeriö hyväksyi vähäisen uudistuksen, mutta siitäkin jouduttiin neljä kuukautta myöhemmin luopumaan, kun Hongkongin molempien neuvostojen epäviralliset edustajat asettuivat vastustamaan uudistusta. Myös kuvernööriksi vuonna 1958 tullut *Robert Black* oli vakuuttunut, että jokainen poliittinen uudistus tulisi ärsyttämään Kiinan johtoa. Vaikka syyksi uudistusten kariuttamiseen mainittiin usein Kiinan suhtautuminen, ei Kiina missään vaiheessa ollut niitä konkreettisesti vastustanut.³⁴

Suurimmat edistysaskeleet otettiin eri kansanryhmien eriarvoisuuden vähentämisessä. Aikaisemmat asumista koskeneet syrjivät säädökset kumottiin. Myös oopiumin poltto kiellettiin.

²⁹ Carroll 2007, s. 129.

³⁰ Lejonhufvud 2004, s. 3.

³¹ Lejonhufvud 2004, s. 4.

³² Carroll 2007, s. 135.

³³ Carroll 2007, s. 131–132.

³⁴ Carroll 2007, s. 131–133.

Samoin vähimmäispäiväpalkat kolminkertaistettiin. Uudistusten merkitystä ei kuitenkaan ole syytä liioitella, sillä englantilainen eliitti säilytti vahvasti asemansa niin työelämässä kuin yhteiskunnan muillakin aloilla.³⁵

Hongkongin tulevaisuudesta päättäminen (1972–1984)

Tarkalleen ei tiedetä, koska Kiinan hallitus päätti ottaa Hongkongin takaisin. Alueen tulevaisuuden kannalta tärkeä ratkaisu oli se, kun Hongkong ja Macao poistettiin Kiinan aloitteesta vuonna 1972 YK:n pitämältä siirtomaa-alueiden listalta. Noihin aikoihin Kiinan edustaja oli YK:ssa luonnehtinut Hongkongin poliittista asemaa toteamalla sen olevan ”a Chinese territory under British administration”. Samalla hän korosti sitä, että alueen kohtalo oli pikemminkin Kiinan kuin Ison-Britannian käsissä ja että päätös alueen kohtalosta tehtäisiin, kun aika oli kypsä.³⁶

Ensimmäiset keskustelut Hongkongin tulevaisuudesta käytiin maaliskuussa 1979. Tuolloin Kiinan johtaja Deng Xiaoping selväsanaisesti ilmoitti Hongkongin silloiselle kuvernöörille *Murray MacLehoselle*, ettei vuokra-aikaan tule pidennystä.³⁷ Päivänselväksi asia tuli myös Britannian pääministerille Margaret Thatcherille hänen tavatessaan Kiinan johtajan Deng Xiaopingin ensimmäisen kerran Pekingissä syyskuussa 1982.³⁸

Varsinaiset neuvottelut Hongkongin tulevasta asemasta alkoivat lokakuussa 1982.³⁹ Ensimmäisessä vaiheessa kiinalaiset pyrkivät saamaan brittiläisten hyväksynnän sille, että Kiinalla oli oikeus Hongkongin alueen takaisin saamiseen. Vaatimuksiaan kiinalaiset perustelivat sillä, että vuokrasopimuksen määräaika päättyi ja että vuosien 1842 ja 1860 sopimukset eivät olleet päteviä. Englantilaiset neuvottelijat taipuivat kesäkuussa 1983 vasta pääministeri Thatcherin hyväksyttyä Hongkongin luovutuksen Kiinalle sillä edellytyksellä, että myös Hongkongin alueen asukkaat hyväksyisivät palautuksen.⁴⁰

Neuvottelujen toinen vaihekaan ei ollut helppo. Kiinalaiset pitivät tiukasti kiinni siitä, että ne olivat vain heidän ja englantilaisten väliset. Sen vuoksi Hongkongin edustajia ei näissä neuvotteluissa ollut. Hongkongin kuvernööri *Edvard Youde* sai osallistua neuvotteluihin, mutta vain englantilaisen delegaation jäsenenä.⁴¹ Kumpikin osapuoli piti kuitenkin tärkeänä, että Hongkongin edustajia konsultoitin.⁴² Kun neuvottelut etenivät hitaasti, määräsi Kiinan johtaja niille takarajaksi Kiinan kansallispäivän (1.10.1984). Suurin vaikeus neuvotteluissa oli brittien halu hallinnoida Hongkongia, vaikka alueen herruus siirtyisi kiinalaisille. Vasta loppuvuonna 1983 britit luopuivat tästä tavoitteesta. Tärkeimmäksi asiaksi he nostivat sen, että Hongkongin kaikinpuolinen vakaus säilyisi Kiinalle siirtymisen jälkeenkin.⁴³

³⁵ Carroll 2007, s. 133–134.

³⁶ Carroll 2007, s. 176–178, Ghai 2008, s. 38, 41.

³⁷ Carroll 2007 s. 177, Ghai 2007, s. 36 s., 47.

³⁸ Ghai 2008, s. 35, 45, Carroll 2007, s. 178.

³⁹ Jäsennellyn kokonaiskuvan neuvottelujen kulusta saa esimerkiksi em. teoksesta Ghai 2008, s. 36–56.

⁴⁰ Carroll 2007, s. 180.

⁴¹ Ghai 2008, s. 42.

⁴² Ghai 2008, s. 43, 45.

⁴³ Carroll 2007, s. 180.

Yhteisestä julistuksesta Hongkongin palauttamisesta Kiinalle ja sen tulevasta asemasta päästiin vihdoin yhteisymmärrykseen 19.12.1984, jolloin kummankin valtion edustajat allekirjoittivat julistuksen. Siihen sisältyi useita liitteitä, joilla tarkennettiin syntyneen sopimuksen sisältöä. Ratkaisu oli epäilemättä kompromissi, sillä kiinalaiset olisivat halunneet vain muutaman sivun pituisen asiakirjan, kun taas britit olisivat tahtoneen erittäin laajan, kirjan mittaisen sopimusasiakirjan. Sitten julistus ratifioitiin puolisen vuotta myöhemmin, tarkalleen 28.5.1985.⁴⁴

Hongkongin herruuden vaihtumisen odotuksen aika (1985–1997)

Ison-Britannian ja Kiinan ratkaisulla Hongkongin tulevaisuudesta oli monenlaisia vaikutuksia. Ensinnäkin sadattuhannet kiinalaiset jättivät siirtokunnan. Enimmäkseen he muuttivat Kanadaan, Yhdysvaltoihin ja Australiaan. Erityisesti Kanadan länsirannikolla sijaitsevasta Vancouverista tuli ”toinen Hongkong”. Monet muuttajista kuitenkin palasivat Hongkongiin saatuaan ulkomaisen passin, eräänlaisen henkivakuutuksen, jos herruuden vaihtumisessa menisi jokin vikaan. Näiden paluumuuttajien oli helpompaa elää, asua ja tehdä liiketoimia Hongkongissa, jossa heidän yhteysverkostonsa oli. Heidän mukanaan tulivat myös vaatimukset vapaista vaaleista.⁴⁵

Toinen tärkeä tapahtuma Hongkongin poliittiselle kehitykselle oli Pekingin Taivaallisen rauhan aukion mielenosoitusten väkivaltainen lopettaminen 4. päivänä heinäkuuta 1989. Hongkongin asukkaat seurasivat suorassa televisiolähetyksessä, kun kiinalaiset sotilaat ampuiivat omia kansalaisiaan. Järkytys sai 1,5 miljoonaa hongkongilaista kaduille osoittamaan mieltään. Verilöyly oli katastrofi myös siirtokunnan taloudelle. Erityisesti Kiinan kauppa samoin kuin kiinteistömarkkinat romahtivat. Kesti vuosia ennen kuin ulkomaisten sijoittajien luottamus palasi. Käänteeseen parempaan myötävaikutti eritoten se, että Kiinan hallitus oli alkanut panostaa Hongkongin talouteen ja avautua ulkomaailmaan. Tärkeää oli myös nuorten hongkongilaisten kehitysusko selviytyä osana Kiinaa.⁴⁶

Yhteisen julistuksen tultua hyväksytyksi kiinalaiset käynnistivät *perustuslain valmistelun*. Kiinalaisten mielestä Hongkong tuli palauttaa Kiinalle siinä tilassa kuin se oli vuonna 1984. Tätä näkemystä sekä englantilaiset että hongkongilaiset vastustivat. Heidän mielestään Hongkongin kehitystä ei voinut jähdyttää 13 vuodeksi. Yhteisen julistuksen mukaan lakiasäättävän neuvoston tuli perustua vaaleihin (”constituted by election”). Kiinalaiset vastustivat jyrkästi suorien vaalien järjestämistä. Brittien aloitteesta ryhdyttiin kuitenkin toimiin lakiasäättävän neuvoston jäsenten valinnan demokratisoimiseksi jo vuoden 1985 vaaleissa. Vaikka kysymys oli varsin vähäisistä askelista, kiinalaiset alkoivat huolestua ja pelätä demokratisoimisideoiden leviämistä mannermaalle.⁴⁷

Perustuslain valmistelu kesti lähes viisi vuotta. Sitä varten Kiinan kansankongressi oli valin-

⁴⁴ Carroll 2007, s. 181.

⁴⁵ Lejonhufvud 2004, s. 4.

⁴⁶ Lejonhufvud 2004, s. 4–5 ja Carroll 2007, s. 191–194.

⁴⁷ Carroll 2007, s. 182 s.

nut 59-jäsenisen (36 mannermaalta ja 23 Hongkongista) lainvalmistelukomitean. Lisäksi valmisteluun oli kytketty 180 hengen konsultointikomitea, jonka kaikki jäsenet olivat Hongkongista. Huhtikuussa 1988 valmistui ensimmäinen luonnos perustuslaiksi, johon esitettiin yli 70 000 muutosta ja kommenttia. Helmikuussa 1989 valmistunutta uuttakin luonnosta arvosteltiin kovasti. Vuotta myöhemmin valmistelukomitea hyväksyi yhdeksännessä ja viimeisessä valmistelukokouksessa perustuslakiluonnoksen, jonka Kiinan kansankongressi hyväksyi 4. päivänä huhtikuuta 1990. Se myös julkaistiin samana päivänä.⁴⁸

Erityisesti Hongkongin viimeinen kuvernööri, siirtomaavalta-ajan viimeinen poliitikko Chris Patten (virassa vuosina 1992–1997) onnistui paitsi ihastuttamaan hongkongilaiset myös vihastuttamaan Kiinan hallituksen yrityksillään laajentaa demokratiaa lakiasäättävän neuvoston vaaleissa. Kiinan hallituksen mielestä Pattenin ehdotukset olivat vastoin yhteistä julistusta ja perustuslakia. Huolimatta peräti 17 neuvottelukierroksesta osapuolet eivät päässeet yhteisymmärrykseen. Brittiläiset pitivät kuitenkin päänsä ja uudistivat vaalijärjestelmää.⁴⁹

Kiinalaiset vastasivat puolestaan tähän nimeämällä vallansiirron jälkeisen uuden lakiasäättävän neuvoston, jossa ei ollut yhtään vaaleilla valittua edustajaa. Jäsenet legcoon valitsi laaja (400 henkeä) käsittävä joukko Hongkongin eri ryhmien edustajia. Seurauksena oli Pekingin ja Lontoon välien huonontuminen sekä myös Pattenin aseman heikkeneminen. Monet kriitikot kysyivätkin, miksi britit vasta tuolloin olivat huolissaan demokratian toteutumisesta, kun aikaa asiointilan kohentamiseen olisi ollut yli 150 vuotta. Toisaalta vuoden 1995 vaalit lisäsivät selvästi hongkongilaisten kiinnostusta äänestämällä vaikuttamiseen.⁵⁰

Siirtymäkauden tärkeitä ratkaisuja oli myös ylimmän poliittisen johdon valinta. Hongkongin hallituksen johtajaksi (*the Chief Executive*) valittiin kolmesta ehdokkaasta *Tung Chee-hwa*, vailla poliittista kokemusta oleva aiempi laivanvarustaja. Valinta oli viime kädessä Kiinan hallituksen ratkaisu, mutta nimittämisprosessiin oli osallistunut sama valintakomitea kuin lakiasäättävän neuvostonkin valintaan. Valinta ei tietenkään ollut demokraattinen, koska viimeinen sana oli Kiinan hallituksen edustajalla. Hallituksen päämies ei myöskään ole parlamentaarisessa vastuussa lakiasäättävälle neuvostolle. Toisaalta aikaisemmista siirtomaavallan kuvernöörin valinnoista päätettiin Lontoossa kuulematta lainkaan hongkongilaisia. Tästä näkökulmasta Tungin nimitystä voidaan pitää verraten demokraattisena.⁵¹

Heinäkuun 1. päivä 1997 oli yksi maailmanhistorian merkkipäuluja. Viimeinen Ison-Britannian siirtomaavallan alueista oli siirtynyt osaksi Kiinaa. Sillä oli epäilemättä samanlainen symbolinen merkitys kuin esimerkiksi Berliinin muurin kaatumiselle vajaat kymmenen vuotta aikaisemmin. Siirtoa seurattiin tarkoin eri puolilla maailmaa.⁵² Uusi alku Hongkongissa oli

⁴⁸ Ghai 2008, s. 57 ss. Vrt. Jon Elster: Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process. *Duke Law Journal* 1995, s. 364–396.

⁴⁹ Carroll 2007, s. 198 ss. Ks. myös Bryan A. Gregory: The Battle over Democracy in Hong Kong. *North Carolina Journal of International & Commercial Regulation* 1993, s. 175–207.

⁵⁰ Ks. Carroll 2007, s. 199.

⁵¹ Lejonhufvud 2004, s. 6–7 ja Carroll 2007, s. 203–204.

⁵² Ks. esim. Kerry Dumbaugh: The U.S. Role During and After Hong Kong's Transition. *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 1997, s. 333–368.

kuitenkin kivinen, sillä vallanvaihtoa seuranneena päivä alkoi Aasian taloudellinen kriisi. Se osoitti Hongkongin olevan taloudellisesti yhtä haavoittuva kuin muutkin alueet.⁵³

Kiinalais-brittiläinen yhteinen julistus (1984)

Vuonna 1984 hyväksytty kiinalais-brittiläinen yhteinen julistus Hongkongin kysymyksestä⁵⁴ oli muodoltaan ja sisällöltään merkittävä kansainvälinen asiakirja. Luonteeltaan se oli oikeudellisesti sitova *kansainvälinen sopimus*, joka oli rekisteröity myös YK:ssa.⁵⁵ Julistus järjesti sitovalla tavalla Hongkongin aseman ennen sen 1.7.1997 toteutunutta luovutusta Kiinalle. Samalla siinä luotiin pohja Hongkongin taloudelliselle, poliittiselle, oikeudelliselle ja muulle toiminnalle.

Yhteinen julistus antoi Hongkongille erityisen hallinnollisen alueen (Hong Kong Special Administrative Region, HKSAR) aseman Kiinassa. Lisäksi tälle alueelle otettiin käyttöön ”yksi maa, kaksi järjestelmää” -malli, mikä kävi ilmi useista kohdin julistusta.

Hongkongin aseman ydin oli nähtävissä jo kiinalaisten 27.6.1984 esittämässä 12 kohdan luettelossa, jonka he toivat neuvotteluissa keskusteltavaksi.⁵⁶ Luettelon mukaan Hongkong tulisi:

1. pitämään kapitalistisen järjestelmänsä;
2. säilyttämään vapaana satamana ja taloudellisena keskuksena;
3. säilyttämään vaihdettavan valuuttansa;
4. olemaan varma siitä, ettei sen asioista päätettäisi Pekingissä (”not be run by emissaries from Beijing”);
5. järjestämään hallintonsa niin, että sillä olisi paikallisten asukkaiden valitsema johtaja (”mayor”), jonka pitäisi olla isänmaanystävä (”patriot”);
6. huolehtimaan omista asioistaan ilman keskushallinnon puuttumista lukuun ottamatta puolustus- ja ulkopoliittisia kysymyksiä;
7. omaamaan huomattavan vapauden osallistua kansainvälisiin toimintoihin;
8. myöntämään omat matkustusasiakirjansa;
9. pitämään oman oikeusjärjestyksensä kuitenkin niin, ettei se joutuisi ristiriitaan Kiinan suvereniteetin kanssa, ja oman ylimmän muutoksenhakutuomioistuimensa;
10. olemaan vastuussa laista ja järjestyksestä ylläpitämällä poliisivoimia;
11. suvaitsemaan poliittista toimintaa, myös kansallismielistä, ei kuitenkaan sabotaasia; ja
12. johtamaan omia sosiaalisia uudistuksia ilman Pekingin hyväksyntää.

⁵³ Carroll 2007, s. 215 ja Lejonhufvud 2004, s. 7.

⁵⁴ Yhteisen julistuksen virallinen nimike on ”Joint Declaration of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the People’s Republic of China on the Question of Hong Kong”. Ghai 2008, s. 510.

⁵⁵ Ghai 2008, s. 55.

⁵⁶ Ghai 2008, s. 49–50.

Yhteisen julistuksen *johdantokappaleessa* molemmat hallitukset – eri sanoin – ilmaisivat Hongkongin palautuksen Kiinalle. Sopijapuolista Kiina katsoo Hongkongin palautuksen olevan ”a common aspiration of the entire Chinese people, and that it has decided to resume the exercise of sovereignty over Hong Kong with effect from 1 July 1997” (1 kohta). Ison-Britannian hallitus puolestaan ”will restore Hong Kong to the People’s Republic of China with the effect from 1 July 1997” (2 kohta).⁵⁷

Johdantokappaleen 3 kohta alakohtineen sisältää keskeisiltä osin kiinalaisten 12 kohdan luettelon täsmennettynä. Pelkistettynä tässä kohdassa määrätään seuraavaa:

- Hongkongista tulee Kiinan erityinen hallinnollinen alue;
- sillä on laaja itsehallinto paitsi ulko- ja puolustusasioissa;
- sillä on toimeenpano-, lainsäädäntö- ja tuomiovalta sekä sen voimassa olevat lait säilyvät perusteiltaan muuttamattomina;
- alueen hallitus koostuu paikallisista asukkaista; sen johtajan nimittää Kiinan keskushallinto paikallisten vaalien tai konsultoinnin pohjalta;
- voimassa olevat sosiaaliset ja taloudelliset järjestelmät (”current social and economic systems”) ja elämäntapa (”life-style”) säilyvät; myös oikeudet ja vapaudet turvataan lailla;
- se säilyttää asemansa vapaasatamana ja erillisenä tullialueena;
- keskushallinto ei aseta veroja alueelle;
- alue voi luoda taloudelliset suhteet Isoon-Britanniaan ja muihin maihin;
- käyttämällä nimeä (Hongkong, Kiina) se voi luoda ja ylläpitää kansainvälisiä suhteita; se myöntää myös omia matkustusasiakirjoja;
- se vastaa yleisen järjestyksen ylläpitämisestä;
- mainituista Hongkongia koskevista peruskysymyksistä säädetään erityisessä perustuslaissa, jonka Kiinan kansankongressi hyväksyy ja joka säilyy muuttamattomana voimassa.⁵⁸

Tärkeitä ovat yhteisen julistuksen johdantokappaleen kohdat 4 ja 5, joissa määrätään siirtymäajan (toukokuusta 1985 kesäkuun 1997 loppuun) järjestelyistä sekä yhteisen seurantaryhmän (Sino-British Joint Liaison Group) asettamisesta. Maanvuokrista määrätään kohdassa 6, jossa vain viitataan julistuksen liitteenä olevaan muistioon. Loppuosa (kohdat 7 ja 8) koskevat julistuksen toimeenpanoa ja ratifioimista.⁵⁹

Julistuksen *liitteinä* on useita asiakirjoja. Niistä laajin on *liite 1*, jossa on luonnosteltu verratien yksityiskohtaisesti tulevaa Hongkongin perustuslakia. Asiaryhmittäin tämä luonnos etenee seuraavasti: (I) Perustuslaki, (II) Oikeusjärjestys, (III) Tuomioistuinlaitos, (IV) Virkamiehet, (V) Julkinen talous, (VI) Talousjärjestelmä, (VII) Rahajärjestelmä, (VIII) Merenkulku, (IX) Siviili-ilmailu, (X) Koulutus, (XI) Ulkoasiat, (XII) Puolustus, (XIII) Perusoikeudet ja (XIV) Oleskelulupa, matkustaminen ja maahanmuutto.⁶⁰ Säänneltäviä kysymyksiä ei tässä liit-

⁵⁷ Ghai 2008, appendix four, s. 510.

⁵⁸ Ghai 2008, appendix four, s. 511–512.

⁵⁹ Ghai 2008, appendix four, s. 512.

⁶⁰ Annex I: Elaboration by the Government of the People’s Republic of the Basic Policies Regarding Hong Kong. Ks. Ghai 2008, s. 513–525.

teessä ole vielä muotoiltu artiklojen muotoon. *Liitteessä II* oli määräyksiä yhteisestä seurantarhymästä, sen tarkoituksesta, tehtävistä, kokoonpanosta, diplomaattisista erioikeuksista ja koontumisesta.⁶¹ Edellä mainittu *liite III* käsittelee maanvuokria.⁶² Viimeisenä yhteiseen julistukseen sisältyy kaksi *muistiota*, joissa kummatkin sopimusosapuolet määrittelevät kansalaisten asemaa ja matkustusoikeuksia.⁶³

Yhteistä julistusta voidaan luonnehtia myös eräänlaiseksi suunnitteluasiakirjaksi. Se ilmaisi, miten Hongkongin siirtyminen Kiinan osaksi toteutetaan. Kun siinä mainitut toimenpiteet tehtiin hyvissä ajoin ennen vallan vaihtumista, se loi ennakoitavuutta. Tärkein julistuksessa sovitettu kysymys oli uusi perustuslaki, joka hyväksyttiin yli seitsemän vuotta ennen sen soveltamisen aloittamista. Seuraavassa ryhdytään tarkemmin tarkastelemaan sitä.

Hongkongin perustuslain piirteitä

Perustuslain rakenne, luonne ja tavoitteet

Kiinan kansankongressi hyväksyi 4.4.1990 Hongkongin perustuslain, joka julkaistiin samana päivänä presidentin antamalla asetuksella.⁶⁴ Perustuslaki on tiivis kokonaisuus: sen 160 artiklaa jakautuu johdantokappaleeseen, yhdeksään päälukuun ja eräisiin alalukuihin seuraavasti:

Johdanto

I luku. Yleiset periaatteet

II luku. Keskusviranomaisten ja Hongkongin erityisalueen välinen suhde

III luku. Asukkaiden perusoikeudet ja velvollisuudet

IV luku. Poliittinen rakenne

1. Pääministeri (*The Chief Executive*)

2. Toimeenpanoviranomaiset

3. Lakiasäättävä neuvosto

4. Tuomioistuinlaitos

5. Piirijärjestöt

V luku. Talous

1. Julkinen talous, raha sekä kauppa ja teollisuus

2. Maanvuokrat

3. Merenkulku

4. Siviili-ilmailu

VI luku. Koulutus, tiede, kulttuuri, urheilu, uskonto, työ ja sosiaalipalvelut

VII luku. Ulkosuhteet

VIII luku. Perustuslain tulkinta ja muuttaminen

IX luku. Täydentävät säännökset

⁶¹ Annex II: Sino-British Joint Liaison Group. Ks. Ghai 2008, s. 525–526.

⁶² Annex III: Land Leases. Ks. Ghai 2008, s. 527–528.

⁶³ Memoranda (Exchanged Between the Two Parties). Ks. Ghai 2008, s. 529–530.

⁶⁴ Perustuslain englanninkielisenä nimikkeenä on ”The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People’s Republic of China”. Ks. Ghai 2008, appendix five, s. 531–570.

Perustuslakiin sisältyy kolme *liitettä*. Ne koskevat pääministerin valintaa,⁶⁵ lakiasäättävän neuvoston muodostamista⁶⁶ sekä eräitä kansallisia lakeja, joita sovelletaan Hongkongissa.⁶⁷

Hongkongin perustuslain *luonteesta* on kirjallisuudessa esitetty monia kantoja. Sitä on pidetty federalistisena, autonomiaan viittaavana ja mini-perustuslakina. On myös sanottu sen olevan tavallisen lain kaltainen.⁶⁸ Kun Hongkongin asema Kiinan erityisenä hallinnollisena alueena perustuu Kiinan kansantasavallan vuoden 1982 perustuslain 31 artiklaan, on luontevaa pitää sitä koskevaa sääntelyä alisteisena eikä rinnakkaisena Kiinan perustuslailla. Valtiossa on yleensä yksi perustuslaki ylitse muiden, eikä itsehallintojen sääntelyä voida oikeudellisesti pitää samanarvoisena.

Hongkongin perustuslailla on tyypillistä sen käsitteiden ja termien abstraktius ja avoimuus. Perustuslain tulkintaa vaikeuttaa myös se, että perustuslain englannin- ja kiinankielinen teksti sisältävät eroavuuksia.⁶⁹

Mitkä ovat Hongkongin perustuslain keskeiset *tavoitteet*? Ensinnäkin keskeisenä tavoitteena on *vahvistaa Hongkongin alueen olevan osa Kiinaa*. Tämä näkyy erityisesti johdantokappaleesta (”upholding national unity and territorial integrity”) sekä perustuslain 1 artiklasta, jonka mukaan Hongkong on ”inalienable part of the People’s Republic of China”.

Toiseksi perustuslailla *turvataan Hongkongille laaja itsehallinto* (”a high degree of autonomy”, 2 artikla).⁷⁰ Tämä tavoite näkyy useista perustuslain säännöksistä, jotka koskevat Hongkongin symboleja, asukkaiden oikeuksia ja vapauksia sekä toimielimiä ja niiden toimivallan laajuutta sekä suhdetta Kiinan keskushallintoon.

Kolmas keskeinen ja epäilemättä tärkein tavoite on *säilyttää Hongkongissa kapitalistinen talousjärjestelmä*. Tämä tavoite on kirjattu perustuslain johdantokappaleeseen mainitsemalla ”yksi maa, kaksi järjestelmää” -malli sekä toteamalla nimenomaisesti, että ”the socialist system and policies will not be practised in Hong Kong”. Tämä on toistettu perustuslain 4 artiklassa sekä lisäksi säädetty, että aikaisempi kapitalistinen järjestelmä (”previous capitalist system”) ja elämänmuoto (”way of life”) säilyvät muuttamattomina 50 vuotta. Kapitalistisen järjestelmän säilyminen on perustuslaissa siis ajallisesti rajattu.⁷¹

Perus- ja ihmisoikeudet

Perustuslain yleisiä periaatteita koskevassa I luvussa on säädetty, että Hongkong turvaa sen asukkaiden oikeudet ja vapaudet (4 artikla). Tässä luvussa on nimenomaisesti säädetty myös

⁶⁵ Annex I: Method for the selection of the Chief Executive of the Hong Kong Special Administrative Region. Ghai 2008, s. 564–565.

⁶⁶ Annex II: Method for the Formation of the Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region and Its Voting Procedures. Ghai 2008, s. 565–566.

⁶⁷ Annex III: National Laws to Be Applied in the Hong Kong Special Administrative Region. Ghai 2008, s. 566. Luettelo on lyhyt ja se sisältää pääasiassa Kiinaa koskevia symboleja.

⁶⁸ Ghai 2008, s. 137.

⁶⁹ Ghai 2008, s. 137–138.

⁷⁰ Ks. esim. Benjamin L. Liebman: Autonomy through Separation?: Environmental Law and the Basic Law of Hong Kong. Harvard International Law Journal. Vol 39, 1998, s. 235–238.

⁷¹ Ghai 2008, s. 142–143.

omaisuudensuojasta (6 artikla) sekä aikaisempien säädösten, mm. yhdenvertaisuussääntelyn jäämisestä ennalleen (7 artikla).

Perustuslain III luvuksi on otettu laaja perusoikeuksien ja velvollisuuksien luettelo (24–42 artikla)⁷², joka sisältää muun muassa seuraavat perusoikeudet:

- yhdenvertaisuus lain edessä (25 artikla)
- ääni- ja vaalioikeudet (26 artikla)
- puhe-, lehdistön- ja julkaisuvapaus; yhdistymis-, kokoontumis- ja mielenosoitusvapaus; oikeus ja vapaus liittyä ja muodostaa ammattiyhdistyksiä sekä lakkoilla (27 artikla)
- henkilökohtaiseen koskemattomuuteen liittyvät oikeudet (28 artikla)
- kotirauha (29 artikla)
- tiedonvälityksen vapaus (30 artikla)
- liikkumisvapaus (31 artikla)
- omantunnon- ja uskonnonvapaus (32 artikla)
- ammatinvalinnan vapaus (33 artikla)
- tieteen ja taiteen vapaus (34 artikla)
- oikeusturvaan liittyvät oikeudet (35 artikla)
- sosiaaliturvaa koskevat oikeudet (36 artikla)
- perheen kasvatusta koskevat vapaudet (37 artikla).

Lisäksi on säädetty, että YK:n keskeiset ihmisoikeussopimukset (KP- ja TSS-sopimukset)⁷³ sekä kansainväliset työsopimukset⁷⁴ ovat edelleen voimassa (39 artikla). Erikseen on myös säädetty velvollisuudesta noudattaa Hongkongissa voimassa olevia säädöksiä (48 artikla).

Poliittinen järjestelmä

Perustuslaissa luotu Hongkongin poliittinen järjestelmä rakentuu keskeisiltä osin vahvan toimeenpanokoneiston varaan. Vaikka perustuslain säännöksissä näkyy hongkongilaisten itsensä osuus alueen hallinnoinnissa, järjestelmä ei ole demokraattinen eikä parlamentaarinen.⁷⁵ Pikkemminkin järjestelmässä on autoritatiivisia piirteitä.

Poliittisen järjestelmän ylimmän vallan haltijana on *pääministeri* (the Chief Executive), joka on Hongkongin pää ja joka edustaa aluetta. Hänet nimittää Kiinan keskushallitus. Pääministeri on vastuussa toimistaan ensisijaisesti nimittäjälleen.⁷⁶

Pääministerin valintaan osallistuu 800 hongkongilaista, jotka Kiinan keskushallitus Pekinissä ja paikallinen hallitus nimeävät. Pääministerille on perustuslaissa asetettu useita kelpoi-

⁷² Ghai 2008, s. 401–455.

⁷³ Ghai 2008, s. 406–412, 415–419.

⁷⁴ Ghai 2008, s. 412–419.

⁷⁵ Lejonhufvud 2004, s. 6.

⁷⁶ Ghai 2008, s. 268–272. Ghai (s. 300–301) toteaa näin: ”The essence of the political system is a powerful Chief Executive who is not popularly elected and who owes little effective accountability to the legislature. Consequently he or she would be highly dependent on China, which sees the office as the basis of its influence and control in the territory.”

suusvaatimuksia. Hänen tulee olla Kiinan kansalainen, vähintään 40-vuotias ja asunut Hongkongissa yhtäjaksoisesti vähintään 20 vuotta eikä hänellä saa olla oikeutta asua vieraassa maassa. Lisäksi hänen tulee olla rehellinen ja velvollisuudentuntoinen. Pääministeri valitaan viideksi vuodeksi eikä hän voi toimia tässä tehtävässä kuin kaksi peräkkäistä kautta (44–47 artikla).

Pääministerillä on erittäin laajat toimivaltuudet, jotka liittyvät hallituksen johtamiseen, oikeussääntöjen antamiseen, poliittiseen päätöksentekoon sekä laajaan nimitysvaltaan (48–51 artikla). Toimivaltuudet ovat luonteeltaan sellaisia, jotka yleensä kuuluvat valtion päämiehille.

Hongkongissa ei ole varsinaista poliittista hallitusta, vaan *hallituksen* muodostavat pääministerin johdolla alueen toimeenpanoviranomaisten johtavat virkamiehet (59 ja 60 artikla). Pääministeri nimittää ylimmät virkamiehet ja raportoi näistä nimityksistä Kiinan keskushallitukselle. Perustuslaki ei tarkemmin sääntele toimeenpanoviranomaisia. Se mainitsee vain kolme ministeriötä (hallinto-, valtiovarain- ja oikeusministeriön), joiden lisäksi voi olla erilaisia toimistoja, jaostoja ja komissioita. Toimeenpanoviranomaisten ja pääministerin perustuslain mukaan määritellyissä tehtävissä on jonkin verran päällekkäisyyksiä.⁷⁷

Tärkeä toimielin on *toimeenpanoneuvosto* (the Executive Council), joka avustaa pääministeriä poliittisessa päätöksenteossa. Sen jäsenet koostuvat pääministerin nimittämistä Hongkongin pysyvistä kiinalaisista asukkaista, jotka ovat johtavia virkamiehiä, lakiasäättävän neuvoston jäseniä ja julkisuuden henkilöitä (55 artikla). Brittiläisen kuvernöörin apuna tällainen toimielin oli luonteva ja hyödyllinen, mutta nykypäivänä sen rooli on outo. Neuvoston tehtävänä on olla paitsi neuvonantavana toimielimenä myös antaa julkista tukea ja vaikuttaa erityisesti lakiasäättävän neuvoston päätöksentekoon.⁷⁸

Lainsäädäntövaltaa käyttävä toimielin on 60-jäseninen *lakiasäättävä neuvosto* (the Legislative Council), joka valitaan neljäksi vuodeksi.⁷⁹ Sen jäseniksi voidaan valita alueella pysyvästi asuvia kiinalaisia, joilla ei ole oikeutta asua vieraassa maassa. Myös muita pysyviä Hongkongin asukkaita voidaan valita neuvostoon. Heidän lukumääränsä ei kuitenkaan saa ylittää 20 prosenttia neuvoston jäsenmäärästä.

Kaikkia neuvoston jäseniä ei valita suorilla vaaleilla eikä sitä muutenkaan voida pitää länsimaisena demokraattisena poliittisena instituutiona.⁸⁰ Monet perustuslain säännökset estävät sitä toimimasta kansalaisten puolestapuhujana sekä heidän asioidensa ajajana sekä toimeenpanokoneiston valvojana. Hongkongissa demokratiaa on pidetty Brittien ajoista alkaen uhkana markkinataloudelle, minkä vuoksi sitä ei ole toteutettu.⁸¹

Lakiasäättävän neuvoston perustuslaissa luetellut toimivaltuudet näyttävät laajoilta, mutta ne ovat monelta kohdin rajattuja. Ensinnäkin neuvosto käyttää lainsäädäntövaltaa, joskin pää-

⁷⁷ Ghai 2008, s. 273.

⁷⁸ Ghai 2008, s. 269.

⁷⁹ Ghai 2008, s. 279–288.

⁸⁰ Simon Young: The Meaning of the Right to Vote in Hong Kong. McGill Law Journal 1997 passim. Ks. myös Michael C. Davis: The Basic Law and Democratization in Hong Kong. Loyola University Chicago International Law Review 2006, s. 178–180.

⁸¹ Ghai 2008, s. 246–250.

ministerin toimivaltuudet rajoittavat sitä. Pääministerillä itselläänkin on norminantovaltaa, minkä lisäksi hän vahvistaa neuvoston hyväksymät lait. Lisäksi hän voi kieltäytyä vahvistamasta lakia, jos se on alueen kaikinpuolisen edun vastainen. Toiseksi lakisäättävällä neuvostolla on budjettivaltaa, joskin ristiriitatilanteissa pääministerin tahto on määräävä. Kolmanneksi toimeenpanokoneisto on erinäisissä asioissa vastuullinen lakiasäättävälle neuvostolle ja tarvitsee sen suostumuksen. Neljänneksi neuvostolla ei ole mahdollisuutta antaa pääministerille epäluottamuslausetta, mikä johtaisi hänen eroonsa. Sen sijaan se voi käynnistää virkasyyteprosessin. Viidenneksi neuvoston hyväksyntä vaaditaan eräiden korkeimpien tuomareiden nimityksissä ja erottamisissa. Kuudenneksi lakiasäättävän neuvoston tehtäviin kuuluu Hongkongin asukkaiden kantelujen käsittely.⁸²

Tuomioistuinlaitos

Tuomioistuinlaitos kuuluu niihin oikeudellisiin instituutioihin, joiden säilyttämisestä englantilaisten ja kiinalaisten välisissä neuvotteluissa sovittiin. Yleinen periaate on, että tuomioistui-
met jatkavat aikaisemmassa roolissaan. Perustuslakiin onkin otettu verraten yksityiskohtaiset säännökset Hongkongin tuomioistuimista ja tuomareista, joiden riippumattomuutta tahdotaan korostaa.⁸³

Perustuslaki asettaa Hongkongin tuomioistuinlaitokselle ja sen tuomioistuimille monia perustavanlaatuisia tehtäviä. Niiden tehtävänä on viime kädessä vastata muun muassa siitä, että Hongkongin asukkaiden oikeudet ja vapaudet toteutuvat sekä laillisuus alueella säilyy.⁸⁴

Hongkongin tuomioistuimilla on tärkeä asema myös perustuslain tulkinnassa esimerkiksi perusoikeuskysymyksissä.⁸⁵ Ratkaiseva rooli tulkinnassa on kuitenkin Kiinan kansankongressin pysyvällä komitealla (158 artikla).⁸⁶

Hongkong 12 vuotta osana Kiinaa – päätelmiä ja arvioita

Ennustukset Kiinan sekaantumisesta Hongkongin asioihin eivät ole juuri toteutuneet kulu-
neen 12 vuoden aikana.⁸⁷ Monille on ollut yllätys se, kuinka vähän alue on muuttunut vuoden 1979 jälkeen. Kaikkiaan 2–3 % väestöstä on edelleen muita kuin kiinalaisia. Myös englannin kieli on säilynyt liike-elämän ja hallinnon kielenä. Vakiintuneet tavat, kuten käynnit ravinto-

⁸² Ghai 2008, s. 281–287.

⁸³ Ghai 2008, s. 303 ss.

⁸⁴ Ghai 2008, s. 356. Ks. myös Antony M. W. Law: Judicial Review of Government Leases in the Hong Kong Special Administrative Region. *Hong Kong Law Journal* 1999, s. 240–266.

⁸⁵ Michael C. Davis: Constitutionalism in Hong Kong: Politics versus Economics. *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 1997, s. 163–166 ja sama: Constitutionalism under Chinese rule: Hong Kong after the Handover. *Denver Journal of International Law and Policy* 1999, s. 290–297.

⁸⁶ Ks. Todd Schneider: David v. Goliath?: The Hong Kong Courts and China's National People's Congress Standing Committee. *Berkeley Journal of International Law* 2002, s. 575–599.

⁸⁷ Ks. myös Gérard Henry: Chroniques hongkongaises. Une si parfaite irréalité, s. 268–271. Editions Zoé 2008.

loissa ja tavarataloissa sekä jopa ratsastuskilpailut ovat säilyttäneet asemansa. Myös turistivirta alueelle on kasvanut; nykyisin yli puolet turisteista tulee Manner-Kiinasta.⁸⁸

Vallanvaihdon alkuvuosina arkielämää vaikeuttivat monet vakavat kriisit: lintuinfluenssa, Aasian taloudellinen kriisi ja SARS. Niiden seurauksena turismi väheni alueella ja johti taloudellisiin menetyksiin. Myös nopeasti globalisoituva maailma asetti aivan uudenlaisia vaatimuksia Hongkongin taloudelliselle kilpailukyvyille. Sitä paitsi Manner-Kiinasta oli tullut vaka-va kilpailija erityisesti sen jälkeen, kun siitä oli tullut Maailman Kauppajärjestön (WTO) jäsen vuonna 2001. Hongkong ei ollut enää ovi Kiinaan.

Kun koulunkäynti alkoi syksyllä 1997 Hongkongissa, olivat historian oppikirjat ohentuneet. Esimerkiksi Taiwanin ja Tiibetin sekä erilaisten demokratialiikkeiden historia samoin kuin Taivaallisen rauhan aukion tapahtumat olivat saaneet oppikirjoissa toisen muodon kuin aikai-semmin. Toisaalta esimerkiksi oopiumsodista ja Kiinan kulttuurivallankumouksesta kerrottiin aikaisempaa seikkaperäisemmin.⁸⁹

Kolonialismin perintö näkyy vieläkin monilla aloilla. Keskeiset ylimmät toimielimet – ylin toimeenpanokoneisto ja lakiasäättävä neuvosto – eivät ole rakenteeltaan ratkaisevasti muuttu-neet. Niitä ei voi hyvällä tahdollakaan kutsua demokraattisesti valituiksi. Sinänsä toimielimet ovat useiden hongkongilaisten mielestä toimineet hyvin ja edistäneet alueen etua.

Edelleenkin kiinalaisilla ei voida sanoa olevan tasavertaisia mahdollisuuksia nousta johta-ville paikoille liike-elämässä tai hallinnossa. Toisaalta suoranainen syrjintä on epäilemättä vä-hentynyt. Niin ikään julkisia palveluja, kuten kouluja, terveydenhuoltoa, sosiaalitointa sekä asumista on kehitetty. Missään tapauksessa ei kuitenkaan voida puhua hyvinvointivaltiota ai-nakaan pohjoismaisessa mielessä.

Perus- ja ihmisoikeudet Hongkongissa ovat olleet erityisesti kansainvälisten tarkkailijoiden suurennuslasin alla. Yksittäisiä sananvapauden ja mielipiteen vapauksien loukkauksia on vuo-sien kuluessa ollut. Monien tarkkailijoiden mielestä kuitenkin esimerkiksi lukuisat mielenosoitukset ovat sujuneet rauhallisesti. Tunteet kävivät kuumina erityisesti, kun Hongkongin päämi-nisterin Tung Chee-hwan toisen kauden alussa Hongkongin hallitus yritti ajaa läpi perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja turvallisuuslakeja. Tästä hankkeesta jouduttiinkin luopumaan.⁹⁰

Myös demokratian laajentamisen puolesta järjestetyt mielenosoitukset ovat olleet massiivi-sia, erityisesti 2003–2004 vuodenvaihteessa.⁹¹ Vähitellen into on kuitenkin kadonnut. Hong-kongin Kiinalle luovuttamisen vuosipäivänä 1.7.2009 järjestettiin tavanmukainen joukkomie-lenosoitus, joka keräsi yli 70 000 mielenosoittajaa. He vaativat laajempaa demokratiaa paik-alisparlamentin ja pääministerin vaalissa. Mielenosoittajien mukaan välitön vaali tulisi toteut-taa jo 2012 eikä vasta 2017, kuten Kiina oli luvannut. Edelleen mielenosoittajat osoittivat tyy-tymättömyyttä paikallisen hallinnon toimiin taloudellisen kriisin hoidossa.⁹²

⁸⁸ Carroll 2007, s. 217–219, 232.

⁸⁹ Carroll 2007, s. 236.

⁹⁰ Lejonhufvud 2004, s. 10–19.

⁹¹ Lejonhufvud 2004, s. 19–30.

⁹² Hufvudstadsbladet 2.7.2009.

Jos Helsingin keskustaan kokoontuisi 70 000 mielenosoittajaa, olisi se ilman muuta merkittävä voimannäyttö. Hongkongissa mainittu väkimäärä vaikuttaa vähäiseltä, kun sitä vertaa aikaisempiin vuosipäiviin, jolloin kaduilla on saattanut olla puolesta puoleentoista miljoonaa ihmisen. Mielenosoittajien määrästä ei tietenkään voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että vain joka sadas hongkongilainen olisi kiinnostunut demokratian laajentamisesta. Se voitaneen kuitenkin sanoa, että kiinnostus on vähentynyt.

Mielenkiintoista on myös se, että esimerkiksi *Financial Times* 2.7.2009 ilmestyneessä numerossaan ei sanallakaan kerro mielenosoituksesta. Sen sijaan se kirjoittaa esimerkiksi Hongkongin kansainvälisestä kamarimusiikkifestivaalista ja mainitsee jopa suomalaisen sellistin *Tomas Djupsjöbackan* nimeltä.

Mitä tapahtuu Hongkongille 1.7.2047? Tähän kysymykseen tuskin kukaan pystyy vastaamaan. Ani harva yltänee edes jonkinlaiseen arvaukseen.⁹³ Ehkä varmin vastaus on, että kaikki kehittyy tasaisen rauhallisesti. Tällainen väite saa tukea aikaisemmista kokemuksista. Esimerkiksi vuosi 1984 (George Orwell) ei ollut mitenkään dramaattinen, kuten ei ollut vuosituhannen vaihtuminenkaan 1.1.2000. Yksi parhaista tulevaisuuden ennustajista – Jules Verne – ei myöskään pystynyt näkemään kirjan ja kulttuurin voimaa ennustaessaan vuonna 1860 Pariisiin muuttumista seuraavan sadan vuoden aikana.⁹⁴

Oma käsitykseni on, että Kiina noudattaa vuoden 1984 yhteisessä julistuksessa sovittua sekä Hongkongin perustuslakia niiden voimassaoloajan. Pidän selvänä myös, että Kiinan johto hyvissä ajoin ilmaisee tahtotilansa ennen perustuslaissa säädetyn 50 vuoden päättymistä. Tässä asiassa se ei tule luovuttamaan päätösvaltaa muille, ei edes Hongkongille ja sen asukkaille. Mainitunlainen ”early warning” – oli sen sisältö mikä tahansa – tulisi luomaan vakautta ja turvallisuutta alueelle. Tällainen asetelma muistuttaa paljolti siirtymäkautta edettäessä palautushetken vuonna 1997.

⁹³ Ks. Patten 1999, s. 205 alkavaa pessimistisen sävyistä jaksoa ”Looking to the Future”.

⁹⁴ Jules Verne: *Paris au XXe siècle*. 1994.