

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

Pekka Länsineva

Perustuslakiprosessista Nepalissa¹

Yleistä perustuslakiprosesseista

Kursorinenkin katsaus kansallisten perustuslakien säätämisprosesseihin toisen maailmansodan jälkeisessä maailmassa riittää antamaan yleiskuvan siitä, miten vaihtelevissa olosuhteissa uudet perustuslait voivat syntyä ja miten monenlaisia tavoitteita niille voidaan erilaisissa konteksteissa asettaa. Yksi perustavanlaatuisimmista erottavista tekijöistä liittyy siihen, toteutetaanko perustuslain kokonaisuudistus niin sanottujen normaaliolojen vallitessa ja perustuslaillista jatkuvuutta noudattaen vai pyritäänkö uudistuksella selkeään irtiottoon aiemmasta regiimistä esimerkiksi vallankumouksellisten tai muuten poikkeuksellisten olojen yhteydessä.² Vain osa ajanjakson perustuslakiuudistuksista on nimittäin toteutettu yhteiskunnallisesti vaikiintuneissa olosuhteissa ja jatkuvuuden hengessä aiemman perustuslain revisionormeja noudattaen. Hyvänä esimerkkinä tällaisesta *normaaliaikojen* ja jatkuvuutta korostavasta perustuslakiuudistuksesta voitaneen viitata vaikkapa Suomen nykyisen perustuslain (11.6.1999/731) syntyprosessiin. Tuon säädöshankkeen tavoitteenahan ei ollut maan aiemman valtiosääntötradition ja yhteiskuntajärjestyksen hylkääminen tai sen perusteellinen muuttaminen vaan lähinnä perustuslakitekstin yhtenäistäminen, ajantasaistaminen ja huoltaminen aiempien peruskaisujen pohjalta.³

Toista ääripäätä puolestaan edustavat sellaiset tyypillisesti yhteiskunnallisiin *murrosvaiheisiin* ja käännekohtiin liittyvät perustuslakiuudistukset, joissa keskeisenä pyrkimyksenä on oikeudellisen ja yhteiskunnallisen jatkuvuuden katkaiseminen sekä oikeus- ja yhteiskuntajärjes-

¹ Artikkelin kirjoittaja on perehtynyt Nepalín perustuslakiprosessin tilaan Suomen ulkoasiainministeriön toimeksiannosta. Kirjallisen aineiston ohella kirjoituksen tiedot perustuvat joulukuussa 2008 tehtyyn tutustumismatkaan Nepalín pääkaupunkiin Kathmanduun, jonka yhteydessä kirjoittajalla oli tilaisuus osallistua keskusteluihin mm. Nepalín suurimpien poliittisten puolueiden, perustuslakia säätävän kansalliskokouksen, oikeuslaitoksen ja kansalaisjärjestöjen edustajien sekä kansainvälisten avustusorganisaatioiden toimihenkilöiden kanssa. Lukuisat ulkoasiainministeriön palveluksessa olevat henkilöt ovat tarjonneet apuaan ja asiantuntemustaan hankkeen yhteydessä. Erityiskiitokset hyvästä yhteistyöstä kuuluvat *Heli Lehdolle, Rauno Merisaarelle, Pirkko-Liisa Kyöstilälle ja Munni Sharmalle* UM:sta sekä *Leena Rikkilälle* International IDEA:n (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) Nepalín toimistosta.

² Ks. esim. Lars D. Eriksson: *Vad kan uppnås genom en förändring av författningens text*, s. 352. *Politiikka* 1983, s. 346–359.

³ Ks. HE 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, s. 5–6 ja 30–32. Vastaavalla tavalla perustuslaillista jatkuvuutta noudattaen on toteutettu myös esimerkiksi Ruotsin (1974) sekä Sveitsin (2000) perustuslakiuudistukset.

telmän rakentaminen aiemmasta poikkeavien peruslähtökohtien varaan. Uuden perustuslain säätämisen voidaan tällaisissa tilanteissa nähdä ilmaisevan kansakunnan tahtoa päästä eroon aiemmasta regiimistä ja aloittaa uusi poliittinen aikakausi hylkäämällä autoritaarinen hallitsemistapa ja korvaamalla se demokraattisemmalla järjestelmällä.⁴ Tämänkaltaista siirtymää *autoritaarisesta* järjestelmästä kohti *demokratiaa* ilmentävät esimerkiksi Portugalissa ja Espanjassa 1970-luvulla sekä Itä-Euroopan entisissä sosialistisissa maissa samoin kuin Etelä-Afrikassa toteutetut perustuslakiuudistukset 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa.

Merkittäviä eroja perustuslakien syntyasetelmien välillä on nähtävissä myös siinä, keiden toimesta ja aloitteesta uudistukset on toimeenpantu ja millaisia menettelytapoja niiden toteutuksessa on noudatettu. Vaikka yhtä ”oikeaa” perustuslakiprosessin toteuttamisen mallia ei olekaan mielekästä pyrkiä määrittelemään, voidaan demokratian, kansansuvereenisuuden ja kansojen itsemääräämisoikeuden ajatuksista kuitenkin johtaa vaatimuksia siihen suuntaan, että kyseisen valtion asukkaiden tulisi voida riittävän kattavalla ja tehokkaalla tavalla *osallistua* ja olla mukana päättämässä tai ainakin antaa suostumuksensa siihen, millaisten perusratkaisujen varaan uusi valtiollinen järjestys rakennetaan.⁵ Kaikissa tapauksissa aiemmasta perinteestä irtiottoa merkinneet perustuslakiuudistukset eivät kuitenkaan ole pohjautuneet (ainakaan pääasiallisesti) kansan perustuslakia säätävän vallan käyttöön, vaan valtion ulkopuolisten tahojen vaikutus prosessin käynnistämiseen ja sen lopputulokseen on saattanut olla huomattava. Esimerkiksi Länsi-Saksan ja Japanin perustuslakiprosessien käynnistämisessä toisen maailmansodan jälkeen oli sodan voittajavaltioilla varsin merkittävä rooli.⁶ Myöskään puhtaasti kansalliselta pohjalta toteutetut perustuslakiprosessit eivät ole aina noudattaneet *pouvoir constituant*-opin⁷ ihanteita. Esimerkiksi Nigerian (1999) ja Bahrainin (1999–2002) perustuslakiprosesseja on luonnehdittu sellaisiksi ylhäältä johdetuiksi hankkeiksi, joiden lopputulos määräytyi pikemminkin paikallisen sotilashallinnon tai emiirin kuin kansan tahdon mukaisesti, eivätkä näin syntyneet perustuslait ole saavuttaneet kansalaisten hyväksyntää.⁸

Niissäkin perustuslakiprosesseissa, joissa uudistushankkeen legitimitettiin on pyritty rakentamaan kansalaisten tuen ja myötävaikutuksen varaan, on nähtävissä hyvin monenlaisia variaatioita erilaisten toteutustapojen välillä. Joissakin toteutusmalleissa perustuslakiuudistuksen sisällöstä on neuvoteltu vaaleilla valitussa ja eri kansalaispiirejä laajasti edustavassa elimessä ja niin, että kansalaiset ovat voineet myös suoraan osallistua perustuslaista käytävään

⁴ Ks. Ulrich K. Preuss: Perspectives on Post-Conflict Constitutionalism: Reflections on Regime Change through External Constitutionalization, s. 468–470. 51 New York Law School Law Review 2006–2007, s. 467–493 ja Vicki Jackson: What’s in a Name? Reflections on Timing, Naming, and Constitution-Making, s.1258–1259. William and Mary Law Review 2008, s. 1249–1305.

⁵ Ks. esim. Markku Suksi: Making a Constitution, The Outline of an Argument. Åbo Akademis Tryckeri 1995, s. 53–54.

⁶ Preuss 2006–2007, s. 475–479 ja Jackson 2008, s. 1262–1265.

⁷ Ks. esim. Antero Jyränki: Valta ja Vapaus. Talentum 2003, s. 232–233.

⁸ Kirsti Samuels: Constitution Building Processes and Democratization; A Discussion of Twelve Case Studies (A Draft Report Prepared for International IDEA), s. 20–21 (<http://www.idea.int>). Ks. myös esim. Kaarlo Tuori: Bosnia-Hertsegovinan valtiosääntö: ristiriitoja ja jännitteitä, s. 81. Julkaisussa Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945–14/10–2005, s. 80–90. Tuorin mukaan Bosnia-Hertsegovinan perustuslaki on säädetty poikkeuksellisella tavalla rauhansopimuksen yhteydessä eikä sen legitimitettiin voida niin ollen perustaa demokraattisen käsittelyprosessin varaan.

dialogiin sen eri vaiheissa. Toisissa malleissa taas perustuslain sisältöä koskevat neuvottelut on käyty pääasiassa yhteiskunnallisten eliittiryhmien välillä (round table-, komiteavalmistelutms.) ja kansalaisosallistuminen on niissä saattanut rajoittua esimerkiksi prosessin lopputuloksen hyväksymiseen tai hylkäämiseen.⁹

Toisaalta on syytä huomata, ettei lopullisen perustuslain legitimitettiin, toimivuus ja elinkelpoisuus välttämättä määräydy suoraan sen säätämisen prosessin kansanvaltaisuuden ja avoimuuden perusteella. Muun muassa Saksan esimerkki osoittaa, että myös ulkoisten paineiden vallitessa syntyneet perustuslailliset ratkaisut¹⁰ voivat pitkällä aikavälillä muodostaa vakaan perustan legitimiinä pidetylle konstitutionaaliselle järjestelmälle. Vastaavasti avoimesti keskustelevalle ja osallistuvakkaan perustuslakiprosessille ei automaattisesti takaa lopputuloksen legitimitettiin ja demokraattisuutta. Esimerkiksi Thaimaan perustuslaki (1977) ei ole onnistunut lunastamaan lupauksiaan demokraattisen hallitsemistavan takeena, vaikka lain säätämisen prosessia onkin kuvattu ainakin Aasian mittapuulla arvioituna kohtalaisen partisipatoriseksi.¹¹

Edellä viitatuista varauksista ja poikkeamista huolimatta voitaneen osallistuvaa ja avointa perustuslakiprosessia kuitenkin pitää nykyoloissa optimaalisimpana menettelytapana pyrittäessä luomaan kestävä perustaa demokraattiselle perustuslailliselle järjestelmälle ja edesauttamaan mahdollisimman laajapohjaisen ja legitimiin yhteiskuntasopimuksen syntyä. Kansalaisyhteiskunnan vahva osallistuminen ja sitoutuminen perustuslain säätämisen prosessiin edesauttaa muun ohella sitä, että eri kansalaisryhmillä on kiinnostusta ja mahdollisuuksia myös jälkikäteen valvoa sitä, noudattavatko eri valtioelimet perustuslakia ja sen henkeä sekä panevatko viranomaiset ja tuomioistuimet perustuslaissa asetettuja tavoitteita ja määräyksiä riittävän tehokkaasti täytäntöön.¹² Aivan vähäinen ei nimittäin ole riski siitä, että perustuslakidokumentin demokratiaa ja perusoikeuksia korostavista sanakäänteistä ja tavoitteista huolimatta käytännön vallankäytön muodot jatkuvat perinteisillä urillaan.¹³ Kulttuurisesti vakiintuneiden hallitsemistapojen sekä oikeudellisten ja hallinnollisten käytäntöjen muuttamiseksi tarvitaan toisin sanoen paljon muutakin kuin hyvää tarkoittava perustuslakiasiakirja.

Perustuslakiprosessit osana kriisien jälkiselvittelyä

Konfliktinjälkeisissä yhteiskunnissa perustuslakiprosessit voivat saada tavanomaista moninaisempia funktioita. Luonnollisesti prosessin päätavoitteena on yleensä legitimiin valtiosääntöisen dokumentin aikaansaaminen ja sen mukaisen konstitutionaalisen hallitsemistavan juur-

⁹ Jackson 2008, s. 1265–1267.

¹⁰ Ks. Preuss 2006–2007, s. 475–479.

¹¹ Yash Ghai – Guido Galli: Constitution Building Processes and Democratization. International IDEA 2006, s. 14–15.

¹² Jennifer Widner: Constitution Writing in Post-Conflict Settings: An Overview, s. 1519–1520. William and Mary Law Review 2008, s. 1513–1541.

¹³ Ks. esim. Antero Jyränki: Perustuslakien hyödyllisyydestä: Kolme näkökulmaa ja jälkihuomautus, s. 10–11. Poliitikka 1995, s. 10–19.

ruttaminen maahan.¹⁴ Kuitenkin myös itse perustuslakiprosessilla ja sen käynnistämällä saattaa olla tärkeä rooli osana konfliktin ratkaisua ja irtautumista väkivallan ja epäluottamuksen kierteestä. Avoimen ja laajapohjaisen perustuslakikeskustelun virittäminen ja yhteisymmärryksen etsiminen erilaisissa konstitutionaalisissa kiistakysymyksissä saattaa nimittäin osaltaan auttaa siirtämään poliittisia konflikteja pois kadulta ja kanavoimaan niiden käsittelyä institutionalisoituihin ja väkivallattomiin puitteisiin.¹⁵

Muun muassa tästä syystä kansainvälinen yhteisö ja erilaiset avustusorganisaatiot ovat viime aikoina osoittaneet lisääntyvää kiinnostusta kansallisia perustuslakiprosesseja ja niiden tukemista kohtaan yhtenä kriisinhallinnan, rauhanurvaamisen ja demokratian edistämisen osaluueena.¹⁶ Toisaalta kansainvälisiä tukijoita ja neuvonantajia on varoiteltu puuttumasta liiaksi eri maiden valtiosääntöisten ja poliittisten perusratkaisujen sisältöihin esimerkiksi omia konstitutionaalisia mallejaan ja ideologioitaan tyrkyttämällä.¹⁷ Sopivalla tavalla toteutettuna teknisen, tiedollisen ja asiantuntija-avun antamista voitaneen kuitenkin pitää melko ongelmattomana tapana tukea kansallisia perustuslakiprosesseja (*constitution building support*). Esimerkiksi vertailevan konstitutionaalisen materiaalin ja informaation kokoaminen sekä vuoropuhelun organisointi ja kokemusten vaihto eri maiden konstitutionaalisista ratkaisuista ja malleista sekä mahdollisuus perehtyä niiden vahvuuksiin ja heikkouksiin tuskin merkitsee liiallista puuttumista toisten kansakuntien perusratkaisuihin. Sen sijaan vuoropuhelu tällaisista kysymyksistä voi tarjota hyödyllisiä näkökulmia ja käyttökelpoisia ideoita perustuslakiprosessin eri osapuolille, edustivatpa nämä sitten virallisia valtioelimiä tai sellaisia kansalaispiirejä ja etujärjestöjä, jotka pyrkivät saamaan ääntään kuuluville prosessissa.

Kriisien jälkimainingeissa toteutettavia perustuslakiuudistuksia hankaloittaa tyypillisesti se, että yhteiskunnallinen ilmapiiri on jännittynyt ja poliittiset vastakkainasettelut ovat jyrkkiä. Näin ollen edellytykset moniulotteisten ja kiistanalaisten perustuslaillisten kysymysten perinpohjaiseen ja viileään harkintaan ja pikaisen konsensuksen saavuttamiseen eivät useinkaan ole erityisen suotuisat.¹⁸ Yksi kohtalaisen menestyksekkääksi (esimerkiksi Etelä-Afrikassa) osoittautunut menettelytapa tämän perusdilemman voittamiseksi on toteuttaa perustuslakiuudistus vaiheittain säätämällä aluksi voimaan *väliaikainen perustuslaki*, jonka tehtävänä on ohjata perustuslakiprosessia lähinnä jonkinlaisen ”road mapin” tavoin edettäessä kohti lopullista perustuslakia. Tällaisessa kaksivaiheisessa toteutusmallissa riittää ensi vaiheessa se, että voidaan sopia sellaisista menettelyllisistä ja institutionaalisista puitteista ja pelisäännöistä, joiden poh-

¹⁴ Ks. Jackson 2008, s. 1254. Jacksonin mukaan yksi konstitutionalismin kantavimmista normatiivisista ideoista on jonkin yhteisön piirissä vallitseva jaettu käsitys siitä, että konfliktit ja erimielisyydet tulee ratkaista lain eikä voiman avulla.

¹⁵ Widner 2008, s. 1515–1516.

¹⁶ Ks. esim. Ghai – Galli 2006, s. 10 ja Preuss 2006–2007, s. 491–493. Preussin mukaan tällaista kansainvälistä perustuslakiaapua voidaan joissakin tilanteissa kuvata myös termillä ”constitutional intervention”.

¹⁷ Ks. Mark Tushnet: Some Scepticism about Normative Constitutional Advice. *William and Mary Law Review* 2008, s. 1473–1495 ja Preuss 2006–2007, s. 491–494. Esimerkiksi entisten sosialististen maiden transitiivaiheessa 1980–1990-lukujen taitteessa monien kansainvälisten perustuslakineuvonantajien on kritisoitu tyrkyttäneen vastaanottajavaltioille liiaksi omia konstitutionaalisia neuvojaan (ks. esim. Lawrence Lessig: *Code and other laws of cyberspace*. Basic Books 1999, s. 3–4).

¹⁸ Jackson 2008, s. 1249–1250.

jalta uutta perustuslakia ryhdytään valmistelemaan ja yhteisymmärrystä erilaisiin kiistakysymyksiin etsimään.¹⁹ Luonnollisesti myöhempää säätämisprosessia edesauttaa, mikäli väliaikaisen perustuslain vaiheessa voidaan päästä yksimielisyyteen myös esimerkiksi uudistusprosessin aikatauluista ja keskeisimmistä sisällöllisistä linjauksista.

Edellä sanotun lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että vakavien konfliktien jälkeisissä yhteiskunnissa uutta perustuslakia koskevat kysymykset eivät luonnollisesti ole ainoita kiireellistä ratkaisua edellyttäviä yhteiskunnallisia ongelmakysymyksiä, vaan perustuslakiprosessi muodostaa pikemminkin vain yhden osatekijän sitä laajamittaista yhteiskunnallisten, oikeudellisten ja taloudellisten haasteiden kokonaisuuyhteä, joka yhteiskuntarauhan, demokratian ja oikeusvaltion (jälleen)rakentamiseen liittyy. Luonnollisesti tämä ratkaisua vaativien ongelmien kokonaisuus vaihtelee kulloisestakin tilanteesta ja kunkin maan erityisolosuhteista riippuen. Esimerkiksi ns. epäonnistuneissa tai romahtaneissa valtioissa (*failed states*)²⁰ jokseenkin kaikki keskeiset valtiolliset instituutiot ja niiden perustoiminnot saattavat olla lamaantuneessa tilassa eikä valtio kykene suoriutumaan edes perustehtävistään. Tällaisessa lähtötilanteessa kansalaisten oikeuksien, hyvinvoinnin ja perusturvallisuuden takaaminen tasapuolisella ja oikeudenmukaisella tavalla voi edellyttää varsin mittavia muutoksia kaikilla valtiollisilla toimintaloikoilla, mukaan lukien niin lainsäädäntö-, toimeenpano- kuin tuomiovallankin käytön. Myös korruption kitkeminen sekä kriisinaikaisten ihmisoikeusrikosten ja muiden vakavien väärinkäytösten jälkiselvittely sekä syyllisten löytäminen ja saattaminen vastuuseen teoistaan²¹ ovat monissa tilanteissa välttämättömiä vaiheita matkalla kohti kestävää yhteiskuntarauhaa ja demokraattista oikeusvaltiota.

Tämänkaltaisissa asetelmissä perustuslakiprosessissa ei niin ollen ole kysymys vain yksittäisestä lainvalmisteluprojektista saati sitten elitistisestä tai akateemissävytteisestä²² harjoituksesta. Sen sijaan se muodostaa yhden osan varsin mittavaa ja moniulotteisesta yhteiskunnallista kokonaishanketta, jonka toteuttamiseksi tarvitaan laaja-alaista ja pitkäjänteistä yhteistyötä yhteiskunnan eri ryhmien välillä ja monissa tapauksissa myös kansainvälisen yhteisön tukea.

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan Nepalissa vuonna 2007 käynnistynyttä perustuslakiprosessia. Tämä prosessi tarjoaa yhden havainnollisen esimerkin niiden ongelmien ja haasteiden moniulotteisuudesta, joita yhteiskuntarauhan, demokratian ja oikeusvaltion rakentamiseen liittyy sellaisissa kriisinjälkeisissä ja postautoritaarisissa valtioissa, joiden hallitsemiskulttuurissa demokratian ja konstitutionalismin ajatukset edustavat vielä verraten nuorta ja haurasta juonetta. Yleisemmän konstitutionalismikeskustelun näkökulmasta Nepalin perustusla-

¹⁹ Jackson 2008, s. 1267–1249.

²⁰ Ks. lähemmin *failed states* -käsitteestä ja -indeksistä Fund for Peace (<http://www.fundforpeace.org/>).

²¹ Tässä yhteydessä voidaan puhua ns. ”*transitional justice*” -tyyppisten toimenpiteiden kokonaisuuksista, joiden tarkoituksena on selvittää ja käsitellä yhteisössä tapahtuneita systemaattisia ihmisoikeusloukkauksia sekä oikeudellisiin että esimerkiksi sovittelun keinoin (ks. esim Louis Bickford: *Transitional Justice*. Julkaisussa *The Encyclopedia of Genocide and Crimes Against Humanity*. Macmillan Reference, USA 2004, vol. 3, pp. 1045–1047).

²² Esimerkiksi Lars D. Eriksson (1983, s. 352) on viitannut eräisiin ensimmäisen maailmansodan jälkeisiin eurooppalaisiin perustuslakeihin, joihin Suomen hallitusmuotokin lukeutui, osuvalla termillä ”*professorförfattning*”. Oman pohdintansa arvoinen olisi kysymys, poikkeako Suomen nykyinen perustuslaki tässä suhteessa merkittävästi edeltäjistään.

kiprosessissa voidaan nähdä niin teoreettiselta kuin käytännölliseltäkin kannalta kiinnostavia piirteitä. Esimerkiksi klassiset ajatukset yhteiskuntasopimuksesta sekä kansan perustuslakia säättävästä vallasta saavat tässä prosessissa jossain määrin konkreettisempia ilmenemismuotoja tai ainakin ne jäävät vähemmän fiktiivisen tai ideaalisen konstruktion²³ tasolle kuin esimerkiksi läntisen Euroopan valtiosääntöperinteessä on yleensä totuttu.²⁴ Ajatuksia Nepalín perustuslakiprosessi herättäneen myös siinä suhteessa, missä määrin konstitutionaaliset ongelmat ja niiden ratkaisut ovat luonteeltaan kunkin maan kansallisiin erityispiirteisiin kytkeytyviä ja missä määrin niillä taas on kytkentöjä yleismaailmallisempiin konstitutionaalsiin kysymyksiin. Samoin kyseisen prosessin yhteydessä voidaan pohtia, millainen on perustuslain tekstin suhde valtiosääntökulttuuriin ja -käytäntöihin sekä niiden muutoksiin. Lisäksi Nepalín perustuslakiprosessi nostaa esiin monia mielenkiintoisia näkökohtia prosessin partisipatorisuuden toteuttamiseen, liittovaltioksi jakautumiseen sekä perusoikeusjärjestelmän kehittämiseen liittyvistä haasteista poikkeuksellisen monikulttuurisessa kontekstissa.

Lopuksi on syytä huomauttaa vielä siitä, ettei Nepalín perustuslakiprosessi luonnollisesti ole laatuaan ainoa relevantti esimerkki konfliktinjälkeisistä konstitutionaalisista asetelmista, vaan kiinnostavia tarkastelukohteita löytyisi epäilemättä myös muun muassa Balkanin maiden, Ruandan, Guatemalan, Indonesian tai Afganistanin suunnilta.

Nepalín yhteiskunnallisen ja konstitutionaalisen tilanteen taustaa

Nepal on noin 28 miljoonan ihmisen asuttama valtio eteläisessä Aasiassa, joka rajoittuu etelässä Intiaan ja pohjoisessa Kiinan hallitsemaan Tiibetin alueeseen.²⁵ Nepal kuuluu maailman köyhimpien valtioiden joukkoon²⁶ ja myös ns. romahtaneiden tai epäonnistuneiden valtioiden listalla sen sijoitus on vaatimaton, vaikka vähäistä myönteistä kehitystä tässä suhteessa onkin viime aikoina tapahtunut²⁷. Nepalín väestö on etnisesti, kielellisesti ja uskonnollisesti hyvin hajautunut²⁸ ja yhteiskuntarakenteeltaan maa on varsin kerrostunut. Sosiaaliset ja taloudelliset erot

²³ Jyränki 1995, s. 11.

²⁴ Toki myös Länsi-Euroopan maiden perustuslakien säätämistilanteet muodostavat hyvin heterogeenisen kokonaisuuden, ja epäilemättä kysymykset kansan perustuslakia säättävästä vallasta ovat olleet niiden yhteydessä esillä vaihtelevilla tavoilla. Ks. esim. Markku Suksen teoksesta (1995, s. 68–72) välittyvää kuvaa Irlannin perustuslain muotoutumisvaiheista.

²⁵ Nepalín pinta-ala on runsaat 147 000 neliökilometriä. Itä–länsi-suunnassa maan pituus on 850 km ja pohjois–eteläsuunnassa n. 145–240 km. Valtion pohjoisosa sijaitsee Himalajan vuoriston alueella (16 % pinta-alasta) ja eteläosa puolestaan on alankoaluetta (17 %). Loppuosa maasta on näiden väliin jäävää kukkula-aluetta.

²⁶ Kansainvälisen valuuttarahaston tilastojen mukaan Nepal kuuluu maailman kahdenkymmenen köyhimmän maan joukkoon henkilöä kohden lasketun bruttokansantuotteen perusteella mitattuna. Vuonna 2008 Nepalín sijaluku ko. listalla oli 161/179.

²⁷ The Fund for Peacen ylläpitämän romahtaneiden valtioiden indeksissä Nepal on vuosina 2007–2009 noussut sijalta 21 sijalle 25. Failed States -indeksin kärjessä on sellaisia maita kuin Somalia, Zimbabwe ja Sudan ja vastaavasti askeikon toisesta päästä löytyvät Norja, Suomi ja Ruotsi.

²⁸ Nepalia on luonnehdittu hyper-pluralistiseksi valtioksi, sillä siellä asuu toistakymmentä sellaista etnistä ryhmää, joiden osuus koko väestöstä on 2–15 %, minkä lisäksi pienempiä etnisiä ryhmiä on kaikkiaan noin 90. Noin puolet maan asukkaista käyttää äidinkielenään nepalín kieltä ja lisäksi pienempiä kieliryhmittymiä on yhteensä noin 100. Uskonnoltaan Nepalín väestöstä noin 80 % on hinduja, runsaat 10 % buddhalaisia ja noin 4 % muslimeja.

eri väestöryhmien välillä ovat huomattavia. Muun muassa maantieteellisten olosuhteiden sekä aiemman kastijärjestelmän perintönä taloudellinen ja poliittinen valta maassa on perinteisesti keskittynyt harvojen eliittiryhmien käsiin samalla kun useimmat muut väestöryhmät ovat jääneet taloudellisesti, sosiaalisesti ja poliittisesti syrjäytyneeseen asemaan. Merkittävä osa näiden syrjäytyneiden väestöryhmien jäsenistä kärsii esimerkiksi köyhyydestä, aliravitsemuksesta, puhtaasta juomaveden puutteesta, heikosta terveydenhuollosta sekä lukutaidottomuudesta.²⁹

Ensimmäisen kirjoitetun perustuslakinsa Nepal sai vuonna 1948 ja voimassa oleva väliaikainen perustuslaki vuodelta 2007 on järjestyksessään jo kuudes perustuslaki maan epävaakaassa valtiosääntöhistoriassa.³⁰ Vahvimpia vaikutteita Nepalín valtiosääntöinen järjestelmä on saanut Ison-Britannian ja Intian parlamentaaristen järjestelmien tarjoamista esikuvista. Toisaalta muun muassa hindu-uskonnon perustuslaillinen erityisasema sekä suvereeni kuningasvalta ovat pitkään kuuluneet Nepalín valtiojärjestyksen omintakeisiin erityispiirteisiin.

Demokratisoimiskehityksen kannalta Nepalín vuonna 1990 säädettyä perustuslakia voidaan pitää jonkinasteisena käännekohtana tai lähtöpisteenä, sillä tuo perustuslaki julisti ensi kertaa maan valtiosääntöisen järjestelmän lähtökohdiksi mm. kansansuvereenisuusperiaatteen, monipuoluejärjestelmän ja parlamentaarisen demokratian. Samoin tuossa perustuslaissa tunnustettiin aiempaa laajemmassa mitassa kansalaisten keskeisimpiä perusoikeuksia sekä kiellettiin syrjintä mm. uskonnon, kastin, rodun tai mielipiteen perusteella. Valtiomuodoltaan Nepal oli kuitenkin edelleen ”*Hindu and Constitutional Monarchical Kingdom*”.

Vuoden 1990 perustuslain säätämiseen johtanut uudistushanke käynnistyi kansalaisten laajan protestiliikkeen (*Jana Andolan I*) esittämien demokratiavaatimusten seurauksena. Kyseisen perustuslain säätämisen prosessin yhteydessä käytiin myös kohtalaisen laajaa vuoropuhelua eri kansalaisryhmien välillä. Tästä huolimatta perustuslain teksti muotoutui lopulta lähinnä muutaman valtapuolueen tahdon mukaisesti, eivätkä perinteisesti syrjäytyneiden ryhmien vaatimukset sanottavasti heijastuneet prosessin lopputulokseen.³¹ Myöskään valtiollisten käytäntöjen tasolla vuoden 1990 perustuslaki ei onnistunut lunastamaan lupauksiaan maan hallitsemiskulttuurin demokratisoimiseksi, vaan poliittinen valta maassa säilyi kohtalaisen tiukasti perinteisten eliittien ja etuoikeutettujen ryhmien käsissä. Valtiollisen vallan käyttö oli myös hyvin pääkaupunkikeskeistä eikä ottanut riittävästi huomioon eri alueiden tarpeita eikä maan väestön diversiteettiä. Myöskään köyhyyden, sosiaalisen eriarvoisuuden ja korruption kitkemisessä sen paremmin kuin oikeusvaltion vahvistamisessakaan ei maan poliittinen järjestelmä onnistunut tuottamaan merkittäviä tuloksia.³²

²⁹ Vuonna 2007 tehdyn YK:n arvion mukaan n. 30–40 % Nepalín väestöstä kärsii puutteellisesta ravitsemuksesta ja lukutaidottomia on noin 50 % väestöstä. (United Nations Country Team 2007, Common Country Assessment for Nepal, Kathmandu. United Nations.)

³⁰ Maan perustuslait ovat vuosilta 1948, 1951, 1959, 1962 ja 1990 ja nykyinen väliaikainen perustuslaki astui voimaan vuonna 2007.

³¹ Yash Ghai – Jill Cotterell (eds): *Creating the New Constitution: A Guide for Nepali Citizens*. International IDEA 2008, s. 20–21.

³² Ghai – Cotterell 2008, s. 31–47.

Aseellinen konflikti ja rauhansopimus

Vuonna 1996 Nepalin maolainen kommunistipuolue ryhtyi kapinaan maan hallitusta vastaan vaatien muun muassa kuningasvallan lakkauttamista, perustuslakia säättävän kansalliskokouksen koollekutsumista sekä perinteisesti syrjittyjen väestöryhmien yhteiskunnallisen aseman merkittävää kohentamista. Aluksi aseellinen konflikti rajoittui maan läntisimpiin osiin ja maa-seutualueille, mutta eskaloitui 2000-luvun alkuvuosina koko maan kattavan sisällissodan asteelle (*”People’s War”*).

Vuonna 2002 Nepalin armeijan tukema kuningas hajotti maan parlamentin ja syrjäytti hallituksen vallasta sekä ryhtyi hallitsemaan maata sekä käymään taistelua kapinaliikettä vastaan vähitellen kiristyvin ottein erilaisiin poikkeustila- ja hätätilavaltuuksiin tukeutuen. Ääripisteensä kuninkaallinen vallankäyttö saavutti vuonna 2005, jolloin lukuisia opposition johtohenkilöitä asetettiin kotiarestiin ja kansalaisten kokoontumisvapautta, lehdistönvapautta ja puhelinliikennettä rajoitettiin voimakkaasti.

Maan tärkeimmät poliittiset puolueet³³ tuomitsivat kuninkaan toimenpiteet perustuslain vastaiseksi vallankaappaukseksi ja vaativat valtiollisen vallan palauttamista perustuslain mukaisille valtioelimille. Päästyään neuvottelutulokseen maolaispuolueen kanssa myös nämä puolueet yhtyivät tukemaan vaatimuksia kuningasvallan lakkauttamisesta ja perustuslakia säättävän kansalliskokouksen vaalien järjestämisestä.

Protestina kuninkaan yksinvaltaa vastaan ja demokratiavaatimusten vauhdittamiseksi maassa järjestettiin huhtikuussa 2006 yleislakko. Muutamassa päivässä lakko laajeni mittaviksi katumielenosoituksiksi, joihin sadattuhannet nepalilaiset osallistuivat ja vaativat maan perinteisen valtamonopolin purkamista ja syrjittyjen väestöryhmien sekä naisten pääsyä osalliseksi maan poliittisen vallan käytöstä kaikilla tasoilla (*Jana Andolan II*). Runsaan kahden viikon mielenosoitusten jälkeen kuningas joutui taipumaan kansanliikkeen vaatimuksiin ja tunnustamaan korkeimman vallan maassa kuuluvan Nepalin kansalle sekä kutsumaan maan parlamentin uudelleen koolle. Tämän jälkeen rauhanneuvottelut nytkähtivät uudelleen liikkeelle ja maan yli kymmenen vuotta jatkunut aseellinen konflikti päättyi *rauhansopimuksen*³⁴ solmimiseen marraskuussa 2006. Kapinallisiikettä johtaneen Pushpa Kamal Dahalin mukaan rauhansopimus merkitsi päätepistettä maan 238 vuotta jatkuneelle feodaaliselle järjestelmälle ja uuden demokraattisen ajanjakson alkua maan historiassa.

Rauhansopimuksen mukaan kuningasvalta Nepalissa lakkautetaan ja maassa siirrytään poliittiseen järjestelmään, joka (ei enempää eikä vähempää kuin):

”fully abides by the universally accepted concepts of fundamental human rights, multi-party competitive democratic system, sovereignty vested upon the people and supremacy

³³ Ns. seitsemän puolueen allianssi, johon kuuluvat puolueet edustivat yli 90 % maan hajotetun parlamentin paikkamäärästä.

³⁴ *Comprehensive Peace Accord*, joka solmittiin Nepalin maolaisen kommunistipuolueen (CPN-M) ja Nepalin hallituksen välillä 21.11.2006.

of the people, constitutional checks and balances, rule of law, social justice and equality, independent judiciary, periodic elections, monitoring of the civil society, complete press freedom, people's right to information, transparency and accountability in the activities of political parties, people's participation, impartial, competent, and fair bureaucracy and to maintain good governance by ending corruption and impunity."

Nepalin konstitutionaalisen järjestelmän uudistamis- ja demokratisoimistavoitteet asetettiin siis rauhansopimuksessa varsin kunnianhimoiselle tasolle ja niiden toteuttaminen edellyttäneen syvällisiä, laajakantoisia ja pitkäjänteisiä muutoksia maan hallitsemiskulttuurin kaikilla tasoilla. Tällaisten pitkän tähtäyksen muutostavoitteiden ohella rauhansopimuksessa sovittiin myös monista välittömistä käytännön toimista, kuten väliaikaisen parlamentin ja hallituksen asettamisesta, väliaikaisen perustuslain säätämisestä sekä perustuslakia säätävän kansalliskokouksen vaalien järjestämisestä kesäkuussa 2007.

Väliaikainen perustuslaki

Tammikuussa 2007 Nepalin väliaikainen parlamentti hyväksyi maalle väliaikaisen perustuslain, jonka on määrä olla voimassa, kunnes vaaleilla valittu perustuslakia säätävä kansalliskokous (*Constituent Assembly*) on saanut uuden perustuslain valmistelutyön päätökseen. Tähänastisen voimassaolonsa aikana³⁵ väliaikaista perustuslakia on muutettu kuusi kertaa. Viimeisimmän tekstimuutoksen mukaan Nepal on valtiomuodoltaan "*an independent, indivisible, sovereign, secular, inclusive, federal democratic republican state*" (Art. 4). Muutos aiemmasta keskitetysti johdetusta hindulaisesta kuningaskunnasta valtiomuotoon, jota luonnehditaan maalliseksi, inkluusiiviseksi, demokraattiseksi, liittovaltiolliseksi ja tasavaltaiseksi näyttää siis ainakin perustuslain sanamuotojen tasolla melkoiselta. Toisaalta rakenteeltaan ja sisällöltään väliaikainen perustuslaki on vielä monilta osin laadittu vuoden 1990 perustuslain pohjalta sitä tarpeellisilta osin modifioiden. Kansalaisten perusoikeuksien luetteloa on täydennetty muun muassa ympäristöä, terveydenhoitopalveluja, sosiaaliturvaa sekä naisten ja lasten oikeuksia koskevilla säännöksillä. Väliaikaisen perustuslain mukaan Nepalin valtionpäämiehenä toimii presidentti ja ylin toimeenpanovalta on uskottu parlamentille vastuussa olevan ja pääministerin johdolla toimivan ministerineuvoston (Council of Ministers) haltuun. Lainsäädäntövalta kuuluu maan yksikamariselle parlamentille³⁶ ja tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet.

Tavanomaisten perustuslain säännösten ohella Nepalin väliaikainen perustuslaki sisältää lukuisia maan poliittisen *uudistusohjelman* suuntaa määrittäviä artikloja. Näissä artikloissa valtion velvollisuudeksi asetetaan muun ohella eri väestöryhmien ja vähemmistöjen välisen taloudellisen ja poliittisen eriarvoisuuden poistaminen, maareformin toteuttaminen, korruption kitkeminen sekä erilaisten menetysten hyvittäminen maan aseellisen konfliktin uhreille ja näi-

³⁵ Vuoden 2008 loppuun mennessä.

³⁶ Väliaikaisen perustuslain 59 artiklan mukaan perustuslakia säätävä kansalliskokous (*Constituent Assembly*) toimii toimikautensa ajan myös maan lakiasäätävänä parlamenttina (*Legislature-Parliament*).

den omaisille. Samoin väliaikaisessa perustuslaissa säädetään melko seikkaperäisesti perustuslakia säätävän kansalliskokouksen kokoonpanosta ja valinnasta samoin kuin kyseisen elimen toimikaudesta ja organisaatiosta. Sisällöllisessä ja menettelyllisessä suhteessa väliaikainen perustuslaki asettaa kuitenkin uuden perustuslain valmistelijoille vain kohtalaisen väljiä suunta- viivoja. Selkeimmin uudistustyötä ohjaavat perustuslakiin kirjatut luonnehdinnat maan valtiollisen rakenteen uudistamisesta demokraattisen, tasavaltaisen ja liittovaltiollisen perusratkaisun pohjalta sekä ne ihmisoikeuksien kunnioittamista, monipuoluedemokratiaa ja oikeusvaltiota koskevat yleiset periaatteet, jotka jo rauhansopimuksen yhteydessä kirjattiin Nepalín valtio- ja yhteiskuntarakenteen muutoksen keskeisiksi päämääriksi ja jotka sittemmin sisällytettiin myös osaksi väliaikaista perustuslakia.

Perustuslakia säätävä kansalliskokous

Erinäisten viivytysten ja pitkällisten poliittisten neuvotteluvaiheiden jälkeen perustuslakia säätävän kansalliskokouksen (Constituent Assembly) pitkään odotetut vaalit järjestettiin Nepalissa huhtikuussa 2008. Kansainvälisten vaalitarkkailijoiden arvioiden mukaan nämä historiallisesti merkittävät vaalit sujuivat olosuhteisiin nähden melko onnistuneesti ja rauhallisesti³⁷, eikä vaalien lopputuloksen luotettavuutta ole miltään taholta asetettu kyseenalaiseksi. Ehdo- kasasettelua ja vaalijärjestelmää koskeva varsin yksityiskohtainen sääntely onnistui ilmeisesti osaltaan kohtalaisen hyvin tavoitteessaan taata muun muassa naisille, kastittomille ja muille syrjityille väestöryhmille riittävä edustus maan perustuslakia säätävässä elimessä.³⁸ Naisten osuus kansalliskokouksen jäsenmäärästä on 33 %.

Poliittisista puolueista vaaleissa menestyi parhaiten maolainen kommunistipuolue, joka saavutti jaossa olleista 575 edustajanpaikasta 220 paikkaa. Toiseksi tullut Nepalín Kongressipuolue sai vaaleissa 110 paikkaa ja Nepalín Kommunistipuolue (Unified-Marxist-Leninist) 103 paikkaa. Loput edustajanpaikat jakaantuivat yhteensä 22 pienemmän puolueen kesken. Kaiken kaikkiaan kansalliskokouksessa on väliaikaisen perustuslain mukaan (Art. 63.3) 601 jäsentä, sillä vaaleilla valittujen edustajien lisäksi hallitus nimeää siihen 26 edustajaa sellaisista pienistä etnisistä ryhmistä, jotka eivät ole onnistuneet saamaan edustajanpaikkaa vaalien kautta.

Kaikkiaan kansalliskokouksessa on edustettuna 25 eri puoluetta. Se edustanee myös alueellisesti, etnisesti ja sosiaalisesti kohtalaisen monipuolisesti Nepalín kansaa ja sen eri ryhmiä, jo-

³⁷ Euroopan unionin asettaman vaalitarkkailumission laatimassa loppuarviossa todetaan muun muassa, että ”the election to the Constituent Assembly represents a crucial step towards the restoration of representative democracy in Nepal. It was generally organised in a professional and transparent manner meeting many international standards. The overall environment for the election, however, did not fully meet international standards in some areas including restrictions to the right of freedom of assembly, freedom of movement and freedom of expression. Despite these restrictions the people of Nepal turned out in large numbers to select their representatives demonstrating popular support for a return to accountable and elected multiparty democracy”. (Final Report, Nepal, Constituent Assembly Election, 10 April 2008, European Union Election Observation Mission, September 2008, p. 4.)

³⁸ Ks. Ghai – Cotterell 2008, s. 50–54.

ten ainakin tässä suhteessa sillä lienee suotuisat lähtökohdat suoriutua väliaikaisen perustuslain mukaisesta päätehtävästään, joka on ”*to formulate a new Constitution by the Nepali people themselves*” (Art. 63.1). Ainakin kansalliskokouksen monipuolinen kokoonpano antanee kohtalaisen hyvät takeet siitä, ettei mikään kapea ryhmittymä tai valtaeliitti onnistu tällä kerralla sanelemaan uuden perustuslain sisältöä, sillä uusien perustuslain säännösten hyväksyminen vaatii väliaikaisen perustuslain mukaan lähtökohtaisesti yksimielistä päätöstä kansalliskokouksessa.³⁹ Suurin haaste lieneekin näin ollen poliittisen konsensuksen saavuttaminen sellaisesta perustuslakitekstistä, jonka kansalliskokouksen eri ryhmät ovat valmiit hyväksymään. Tämän ohella on otettava huomioon, että aikaa uuden perustuslain valmisteluun, hyväksymiseen ja julkaisemiseen on varattu yhteensä vain kaksi vuotta laskettuna siitä, kun kansalliskokous kokoontui ensimmäiseen istuntoonsa 28.5.2008 (Art. 64). Ainakaan ensimmäisen vuoden aikana valmistelutyö ei näytä kaikilta osin edenneen aivan suunnitelmien mukaista vauhtia, vaan työskentelyaikataulua on jouduttu useaan otteeseen tarkistamaan.⁴⁰ Kokonaishankkeen takarajaa toukokuun lopulla 2010 ei kuitenkaan ole ainakaan toistaiseksi (loppukesästä 2009) myöhennetty.

Täysistunnon ohella uuden perustuslain valmisteluvastuuta on kansalliskokouksessa jaettu neljälletoista sen jäsenistä muodostetulle komitealle.⁴¹ Tärkein näistä kansalliskokouksen komiteoista on 63-jäseninen perustuslakikomitea, jossa kaikki 25 puoluetta ovat edustettuina ja jonka tehtävänä on koordinoida ja koota yhteen kolmentoista muun temaattisen ja proseduraalisen alakomitean työskentelyn tuloksia sekä valmistella kokonaisluonnos perustuslaiksi. Käytännössä komiteoiden järjestäytymiseen, keskinäisistä toimivaltarajoista päättämiseen ja vastaaviin alkuvalmisteluihin kului kohtalaisesti aikaa, eivätkä kaikki komiteat ole (heinä–elokuussa 2009) saaneet omia osaehdotuksiaan uudeksi perustuslaiksi perustuslakikomitean ja täysistunnon arvioitavaksi vahvistetun aikataulun edellyttämällä tavalla.

Kansalaisyhteiskunnan rooli perustuslakiprosessissa

Kysymykset kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista ovat olleet varsin vahvasti esillä Nepalín perustuslakiprosessin yhteydessä. *Jana Andolan II* -kansannousun jälkeisessä inklusiivista demokratiaa ja kansansuvereenisuutta korostavassa ilmapiirissä puolletaan nimitäin yleisesti ajatusta siitä, että vaaleilla valitun kansalliskokouksen ohella ja rinnalla myös kansalaisyhteiskunnan tulee voida osallistua laajasti käynnissä olevaan perustuslakidialogiin ja sitä kautta päästä suoraan vaikuttamaan prosessiin ja sen lopputulokseen. Kokemukset vuoden

³⁹ Väliaikainen perustuslaki art. 70. Jos täysistunnon yksimielistä päätöstä ei kyetä jostakin perustuslain säännöksestä saavuttamaan, asia lykätään sovittelumenettelyyn, joka käydään CA:ssa edustettuna olevien puolueiden johtajien välillä. Aikaa näille sovitteluneuvotteluille on varattu 15 päivää, jonka jälkeen asia tuodaan uuteen äänestykseen CA:n täysistunnossa. Jos tällöinkään ei yksimielisyyttä saavuteta, tulee esitys uudessa äänestyksessä hyväksytyksi, jos vähintään 2/3 kaikista edustajista on paikalla ja näistä vähintään 2/3 äänestää esityksen puolesta.

⁴⁰ Ks. Constituent Assembly Schedule, Fifth Amendment, 16th July 2009.

⁴¹ The Constituent Assembly Rules 2065 (2008), Chapter 11.

1990 perustuslakiuudistuksesta ja sen myöhemmästä haaksirikosta ovat olleet omiaan vahvistamaan näkemyksiä, joiden mukaan legitiimin ja demokraattisen perustuslaillisen hallitsemiskulttuurin juurruttaminen maahan ei ole mahdollista, ellei hanke saavuta riittävän laajaa tukea ja hyväksyntää myös kansalaisten keskuudessa. Lisäksi Nepalín perustuslakiprosessin tärkeimmät kansainväliset tukijat ovat toiminnassaan korostaneet kansalaisten aktiivisen osallistumisen merkitystä perustuslaki- ja demokratisoimisprosessien menestymisen kannalta ja pyrkineet rakentamaan edellytyksiä mahdollisimman laajapohjaiselle dialogille kansalliskokouksen ja kansalaisyhteiskunnan välillä.⁴²

Nepalín väliaikainen perustuslaki ei ota kantaa siihen, millainen rooli kansalliskokouksen ulkopuolelta tulevalle kansalaismielipiteellä perustuslakiprosessissa on, mutta kansalliskokouksen itselleen asettamissa säännöissä⁴³ ja aikataulussa⁴⁴ on lukuisia määräyksiä, jotka koskevat muun muassa perustuslakiprosessin tunnetuksi tekemistä kansalaisyhteiskunnan piirissä samoin kuin ensimmäisen perustuslakiluonnoksen julkaisemista sekä kansalaisten sitä koskevien mielipiteiden ja ehdotusten kokoamista ja käsittelyä kansalliskokouksessa. Kansalliskokouksessa on yksi proseduraalinen komitea (*Committee on Collection and Coordination of Public Opinions*), jonka ensisijaisena tehtävänä on perustuslakitietouden levittäminen mahdollisimman laajoille kansalaispiireille ja aihetta koskevan kansalaiskeskustelun organisoiminen muun muassa erilaisia seminaareja ja kuulemistilaisuuksia järjestämällä. Lisäksi tuon komitean tulee koota ja pitää rekisteriä kaikista kansalaisyhteiskunnan piiristä tulevista perustuslakia koskevista kannanotoista, ehdotuksista ja aloitteista sekä valmistella niistä raportti kansalliskokouksen käyttöön.

Kansalliskokouksen työskentelyaikataulun mukaan kaikkein tärkein vaihe kansalaiskeskustelun ja yleisön mielipiteiden kokoamisen kannalta on käsillä tämän kirjan ilmestymisen aikoihin eli vuoden 2009 ja 2010 taitteessa, jolloin ensimmäisen perustuslakiluonnoksen on määrä olla julkaistuna ja jolloin aiheesta on tarkoitus käydä laajamittaista keskustelua ja vuoropuhelua sekä julkisuudessa että paikan päällä eri puolilla Nepalia. Myös kaikkien kansalliskokouksen edustajien on tuolloin tarkoitus palata vaalipiireihinsä kuulemaan ja kokoamaan äänestäjiensä mielipiteitä ja ehdotuksia perustuslakiehdotuksesta. Helmikuussa 2010 kansalliskokouksen täysistunnon on määrä saada käsiteltäväkseen raportti, johon on mahdollisuuksien mukaan koottu kaikki ne ehdotukset ja kannanotot, joita perustuslakiehdotusta koskevassa kansalaiskeskustelussa on nostettu esiin. Lopullisesti jää kansalliskokouksen perustuslakikomitean ja täysistunnon harkinnan varaan, millainen merkitys kansalaisyhteiskunnan taholta esitetyille kannanotoille ja aloitteille prosessissa annetaan. Esimerkiksi kansanäänestystä ei pe-

⁴² Esimerkiksi UNDP:llä on Nepalissa käynnissä perustuslakiprosessia tukeva projekti, jonka työnimenä on ”Support to Participatory Constitution Building in Nepal”, ja jonka toimesta maahan on perustettu ”Centre for Constitutional Dialogue” (<http://www.ccd.org.np/en>) palvelemaan eri kansalaistyhmiä tiedontarpeita sekä luomaan edellytyksiä laajapohjaiselle konstitutionaaliselle vuoropuhelulle. Myös International IDEA:n toiminnan keskeisiin tavoitteisiin Nepalissa kuuluu demokraattisen ja osallistuvan perustuslakiprosessin tukeminen (ks. http://www.idea.int/asia_pacific/nepal/).

⁴³ The Constituent Assembly Rules 2065 (2008), art 92 ja 93.

⁴⁴ Constituent Assembly Schedule, 2008.

rustuslakiehdotuksesta ole tarkoitus järjestää, vaan uuden perustuslain sisältö ratkaistaan kansalliskokouksen päätöksin.

Ainakin toimintasuunnitelmien valossa kansalaisyhteiskunnan edustajilla näyttäisi olevan kohtalaisen hyvät mahdollisuudet ilmaista kantojaan ja saada äänensä kuuluville perustuslakiprosessiin liittyvissä asioissa. Hankkeen edetessä on näin ollen kiinnostavaa seurata, missä määrin kansalaismielipidettä todellisuudessa kuullaan ja mikä tulee olemaan sen vaikutus prosessin lopputulokseen. Pluralistisessa, monikielisessä ja miljoonien lukutaidottomien asuttamassa hajanaisessa valtiossa kattavan kansalaismielipiteen kerääminen ja erilaisten näkemysten yhteensovittaminen lienee ainakin varsin haasteellinen tehtävä. Toisaalta näyttää ilmeiseltä, että nepalilainen kansalaisyhteiskunta on tarttunut haasteeseen tarmokkaasti ja ainakin lukuisat kansalaisjärjestöt, jotka edustavat esimerkiksi kastittomia, vammaisia, seksuaalisia vähemmistöjä ja muita syrjittyjä ryhmiä ovat aktiivisesti ryhtyneet kampanjoimaan itselleen tärkeiden vaatimusten ottamista huomioon perustuslakiprosessissa. Samoin vaatimukset naisten aseman kohentamisesta ovat vahvasti esillä keskustelussa. Kaikkineen nepalilaisten odotukset ja toiveet uuden perustuslain ja uudenlaisen hallitsemiskulttuurin suhteen ovat kuningasvallan päättymisen jälkeen korkealla. Moneen muuhun maahan verrattuna perustuslakiprosessilla on Nepalín tämän hetkiselä poliittisella agendalla varsin keskeinen asema. Se on myös jatkuvasti laajan mediajulkisuuden sekä vilkkaan kansalaiskeskustelun kohteena.

Siirtyminen federalismiin

Kun Nepalín perustuslakiprosessissa on pyrkimyksenä solmia kokonaan uusi yhteiskuntasopimus ja uudistaa maan valtiosäätöinen järjestelmä perusteitaan myöten, on ratkaistavana olevien konstitutionaalisten kysymysten kokonaisuus luonnollisesti varsin laaja-alainen ja moniulotteinen. Yksi prosessin monimutkaisimmista teemoista on epäilemättä siirtyminen yhtenäisvaltiosta liittovaltiorakenteeseen. Nepalilla on nimittäin runsaan kahdensadan vuoden historia yhtenäisvaltiona, eikä maassa ole valmiina sellaisia selkeitä ja oman identiteetin omaavia alueellisia yksiköitä, joiden varaan uusi autonomisten provinssien järjestelmä voitaisiin luontevasti rakentaa.⁴⁵ Myös maan väestörakenteen pluralistisuus, ihmisten suuri maansisäinen liikkuvuus ja eri etnisten ryhmien voimakas alueellinen sekoittuminen hankaloittanevat uudistuksen toteutusta esimerkiksi etniseltä tai kielelliseltä pohjalta. Lisäksi luonnonvarat ja muut taloudelliset resurssit jakaantuvat hyvin epätasaisesti eri alueiden välillä, joten maan jakaminen keskenään edes jossakin määrin tasavertaisiin ja elinkelpoisiin alueellisiin provinsseihin muodostaa mittavan haasteen. Sellaisiakin kriittisiä näkemyksiä on esitetty, että jo yhden tehokkaasti toimivan hallituksen aikaansaaminen Nepalissa olisi merkittävä edistysaskel

⁴⁵ Vertailunäkökulmasta on hyvä pitää mielessä, että useimmat menestyksekkäiksi osoittautuneet federatiiviset ratkaisut maailmalla ovat syntyneet ennestään toimintakykyisten ja oman identiteetin omaavien valtioiden tai vastaavien yksiköiden (esim. Sveitsin kantonit ja USA:n siirtokunnat) yhteenliittymisen tuloksena, mutta myös toisen suuntaiset siirtymät ovat mahdollisia, kuten vaikkapa Belgian ja Etiopian esimerkit osoittavat.

eikä vaikkapa 15 enemmän tai vähemmän keskenään kilpailevaa valtakeskusta välttämättä parantaisi hallinnon toimivuutta kansalaisten kannalta.

Kuitenkin federalistiseen valtiorakenteeseen siirtymistä koskeva perusratkaisu on yksi niistä harvoista uudistuksen sisällöllisistä kulmakivistä, joista poliittiset ryhmät saavuttivat rauhansopimuksen yhteydessä yhteisymmärryksen ja joka on sittemmin lyöty lukkoon maan väliaikaisen perustuslain 139 artiklassa, jossa nykymuodossaan säädetään muun ohella seuraavaa:

”To bring an end to discrimination based on class, caste, language, gender, culture, religion and region by eliminating the centralized and unitary form of the state, the state shall be made inclusive and restructured into a progressive, democratic federal system. Accepting the aspirations of indigenous ethnic groups and the people of the backward and other regions, and the people of Madhes, for autonomous provinces, Nepal shall be a Federal Democratic Republic. The provinces shall be autonomous with full rights. The Constituent Assembly shall determine the number, boundary, names and structures of the autonomous provinces and the distribution of powers and resources, while maintaining the sovereignty, unity and integrity of Nepal.” (Fifth Amendment, July 2008.)

Liittovaltiollisen ratkaisun taustalla on siis pyrkimys päästä eroon muun muassa kastijakoon, kieleen, uskontoon ja asuinpaikkaan perustuvasta syrjinnän perinteestä korvaamalla keskitetty yhtenäisvaltio etnisten ja alueellisten vähemmistöryhmien toiveiden mukaisesti inklusiivisella, progressiivisella ja demokraattisella autonomisista provinseista muodostuvalla liittovaltiolla. Vaatimuksen taustalla ovat kokemukset siitä, etteivät aiempien perustuslakien määräykset valtionhallinnon desentralisoimisesta ja alueellisesta hallinnosta olleet tarjonneet riittävän tehokkaita keinoja etäisten alueiden aseman vahvistamiseksi sekä elitistisen ja pääkaupunkikeskeisen vallankäytön demokratisoimiseksi.⁴⁶ Tällä kerralla tavoitteena on, että syrjäisten alueiden asukkaat ja etniset vähemmistöryhmät saisivat äänensä paremmin kuuluviin ja pääsisivät osallisiksi yhteiskunnallisen päätösvallan käytöstä, jos maa jaetaan autonomisiin provinseihin.

Tavoite on eittämättä ymmärrettävä ja oikeutettu, mutta nähtäväksi jää, onnistuuko kansalliskokous vaikeassa tehtävässään luoda maahan sellainen liittovaltiollinen rakenne, joka myös käytännössä edistäisi alueellista ja etnistä tasa-arvoa. Selvää ainakin on, että yksistään liittovaltiorakenteeseen siirtyminen ei riittäne murtamaan pitkään jatkunutta syrjinnän kulttuuria, vaan alueellisen ja yhteiskunnallisen tasa-arvon edistämiseksi ja syrjittyjen ryhmien aseman parantamiseksi on tarpeen toteuttaa lukuisia muitakin syvällekkäviä muutoksia maan valtiosääntöisessä järjestelmässä.

Perusoikeusjärjestelmän kehittäminen

Perusoikeusjärjestelmä on luonnollisesti yksi keskeisimmistä valtiosäännön osa-alueista pyritäessä rakentamaan kestävä perustaa mahdollisimman tasa-arvoisesti, inklusiivisesti ja demokraattisesti toimivalle oikeus- ja yhteiskuntajärjestykselle. Nepalín osaltakaan kysymys ei

⁴⁶ Ghai – Cotterell, s. 34 ja 41.

ole yksinomaan tai välttämättä edes ensisijaisesti perustuslain perusoikeussäännösten muuttamisesta ja täydentämisestä, vaan myös sellaisten taloudellisten, poliittisten, sosiaalisten ja kulttuuristen esteiden voittamisesta, jotka käytännössä vaikeuttavat perusoikeuksien tehokasta toteuttamista. Kattavat ja monipuolisetkaan perusoikeussäännökset eivät toisin sanoen sellaiseen riitä turvaamaan ihmisten perusoikeuksien toteutumista, jos niitä koskevassa konkreettisoivassa lainsäädännössä tai toimeenpanotoiminnassa on merkittäviä puutteita tai jos oikeuslaitos ja kansalaisyhteiskunta eivät kykene suoriutumaan perusoikeuksien valvontatehtäväänsä kunnialla.

Vaikka Nepalin perusoikeusjärjestelmässä ja sen toiminnassa on epäilemättä merkittäviä ongelmia ja kehittämistarpeita jokseenkin kaikilla osa-alueilla, ei tämänkertainen uudistus-hanke kuitenkaan lähde liikkeelle aivan nollapisteestä. Vuodesta 1990 lähtien⁴⁷ maan perustuslaissa on nimittäin ollut kohtalaisen monipuolinen luettelo kansalaisten vapausoikeuksia turvaavia ja syrjinnän kieltäviä säännöksiä, joiden toteutumista myös oikeuslaitos on ilmeisesti pyrkinyt ainakin jollakin intensiteetillä turvaamaan. Lisäksi voidaan todeta, että Nepal on sopijavaltiona sitoutunut noudattamaan merkittävimpiä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja maan hallitus on suhtautunut kohtalaisen myötämieleisesti erilaisten kansainvälisten valvontatoimien ja -operaatioiden toteuttamiseen maassa.

Aseellisen konfliktin vuosina 1996–2006 maan perus- ja ihmisoikeustilanne kuitenkin heikkeni monissa suhteissa. Yli 12 000 nepalilaisen arvioidaan saaneen konfliktin seurauksena surmansa ja ainakin 100 000–200 000 ihmistä joutui lähtemään kotiseuduiltaan.⁴⁸ Lisäksi erilaisten poikkeustilavaltuuksien nojalla puututtiin voimakkaasti muun muassa kansalaisten henkilökohtaiseen vapauteen ja rajoitettiin median toimintavapauksia. Sekä maan hallituksen että sissiliikkeen edustajien on raportoitu konfliktin aikana syyllystyneen myös esimerkiksi kidutuksiin, ihmisten katoamisiin, laittomiin vapaudenriistoihin ja lukuisiin muihin ihmisoikeuksien loukkauksiin. Konfliktin päätyttyä maan ihmisoikeustilanne on kohentunut merkittävästi.⁴⁹

Kuten jo aiemmin on esitetty, konfliktin jälkeen säädetyssä väliaikaisessa perustuslaissa perusoikeusluetteloa laajennettiin taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien suuntaan lisäämällä siihen säännöksiä muun muassa oikeudesta terveydenhuoltoon, koulutukseen ja ravintoon. Samoin perustuslakiin sisällytettiin säännöksiä työllisyydestä, naisten ja lasten oikeuksista sekä erilaisten syrjäytyneiden väestöryhmien oikeudesta osallistua valtiolliseen päätöksentekoon suhteellisen osuutensa edellyttämässä laajuudessa. Kokonaisuutena arvioi-

⁴⁷ Nepalín varhaisempia saavutuksia ihmisoikeuksien kunnioittamisen saralla on luonnehdittu varsin vaatimattomiksi. Esimerkiksi maan valtaapitävien on sanottu traditionaalisesti käyttäneen voimakkaita ja väkivaltaisia otteita poliittisten vastustajien ja opposition toiminnan tukahduttamisessa. (Ks. esim. Report of Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Ms. Asma Jahangir, Mission to Nepal, UN, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, 9 August 2000.)

⁴⁸ Tarkkaa tietoa Nepalín maansisäisten ja ulkomaille lähteneiden pakolaisten lukumäärästä ei ole tilastoitu. Ks. esim. Internal Displacement Monitoring Centren (IDMC: <http://www.internal-displacement.org/>) Nepalín maasivulle koottuja tietoja.

⁴⁹ Ks. Nepalín ihmisoikeustilanteesta laadittuja raportteja esim. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun Nepalín maasivuilta <http://www.ohchr.org/EN/countries/AsiaRegion/> ja <http://nepal.ohchr.org/>.

den väliaikaisen perustuslain perusoikeusluetteloa voikin pitää kohtalaisen laaja-alaisena. Silti nyt käynnissä olevassa prosessissa perustuslain perusoikeusluetteloa lienee edelleen perusteltua laajentaa ja täsmentää sekä aineellisten että menettelyllisten perusoikeuksien osalta. Väliaikaiseen perustuslakiin kirjatut perusoikeuksien rajoitusperusteet ovat myös siinä määrin väljiä ja avoimia, että niiden kiristämistä on jatkossa aiheellista harkita.

Kuitenkin kaikkein polttavimmat haasteet nepalilaisten perusoikeudellisen aseman kohentamisen näkökulmasta liittyvät pikemminkin perustuslain tehokkaan ja pitkäjänteisen toimeenpanon varmistamiseen kuin itse perustuslain tekstin hienosäätöön. Jotta Nepal kykenisi nykyistä paremmin takaamaan kansalaistensa perusoikeudet ja huolehtimaan tasapuolisesti edes näiden välttämättömpimpien perustarpeiden tyydyttämisestä, olisi maan taloudellista perustaa ja oikeusvaltiollisia rakenteita kyettävä vahvistamaan merkittävästi. Tarvitaan muun muassa määrätietoista lainsäädännön kehittämistä sekä mittavia muutoksia niin toimeenpanokoneiston kuin oikeuslaitoksenkin rakenteissa ja toimintatavoissa.

Kenties vaikeimmat ja pisimmän tähtäyksen perusoikeushaasteet liittyvät siihen, miten nepalilaiset onnistuvat murtamaan erilaisia kulttuurisesti syvään juurtuneita syrjinnän ja eksklusion traditioita sekä korruptoituneita ja elitistisiä hallitsemistapoja ja korvaamaan ne uudella kansalaisten perusoikeuksien toteuttamiseen suuntautuneella toimintakulttuurilla. Esimerkiksi taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden tehokas toteuttaminen edellyttäneeksi taustatuekseen jonkinlaista hyvinvointivaltiollista ja tasa-arvoisuutta korostavaa yleistä eetosta, jollainen ei välttämättä rakennu aivan lyhyessä ajassa. Avaintekijöitä vanhojen kulttuuristen rasitteiden nujertamisessa ja uudenlaisen eetoksen juurruttamisessa ovat muun muassa pitkäjänteinen koulutus sekä avoimesti ja kriittisesti keskusteleva kansalaisyhteiskunta. Tärkeässä roolissa ovat myös vapaasti toimiva media ja avoin kansainvälinen dialogi. Nepalilainen perustuslakiprosessi ei siis suinkaan pääty uuden perustuslain säätämiseen, vaan muodostaa vasta lähtökohdan sellaiselle pitkän tähtäyksen hankkeelle, jonka päämääränä on oikeudenmukaisen, demokraattisen ja legitiimin konstitutionaalisen järjestelmän luominen.

Lopuksi

Edellä tarkastellut esimerkit Nepalilaisen perustuslakiprosessin eräistä keskeisistä teema-alueista riittävät antamaan kuvan siitä, kuinka mittavia haasteita nepalilaisilla on vielä ratkaistavaan pyrkiessään vakiinnuttamaan maahan demokratiaa sekä turvaamaan ihmis- ja tasa-arvoisen elämän edellytykset kaikille yhteiskunnan jäsenille. Toisaalta on hyvä muistaa, että kansanvallan ja perusoikeuksien toteuttaminen on myös vakiintuneemmissa demokratioissa päätymätön projekti, joka tuskin voi koskaan tulla valmiiksi, vaan vaatii toimintakunnossa pysyäkseen ja erilaisten rapautumistendenssien torjumiseksi jatkuvaa ponnistelua ja kriittistä uudelleenarviointia. Kansainvälinen konstitutionaalinen vertailu ja vuoropuhelu ovat tärkeä osa tällaista kriittistä arviointia ja demokratian rakennus- ja edistämistyötä. On tarpeen käydä

mahdollisimman laajapohjaista konstitutionaalista dialogia erilaisten maiden ja demokratian erilaisia kehitysvaiheita edustavien järjestelmien välillä⁵⁰, sillä kaikki osapuolet voivat oppia jotakin toinen toistensa kokemuksista. Myös pienten ja perifeeristen maiden – kuten vaikkapa Nepalin tai Suomen – kokemukset voivat tuoda lisäarvoa kansainväliseen konstitutionaaliseen keskusteluun ja antaa eri osapuolille virikkeitä ja perspektiiviä arvioida myös omia järjestelmiään ja niiden kansanvaltaisuutta.

Ainakin yhdessä suhteessa Nepalin edellä kuvattu perustuslakiprosessi nostaa esiin kriittisiä kysymyksiä suomalaisen konstitutionaalisen kulttuurin ja perustuslakien totunnaisten valmistelutapojen osalta. Vaikka Nepal on kansakuntana hyper-pluralistinen ja monikielinen sekä kärsii köyhyydestä ja lukutaidottomuudesta, kiinnitetään kansalaisosallistumiseen ja partisi-patorisuuden toteutumiseen sen perustuslakiprosessissa erittäin paljon huomiota. Tätä taustaa vasten voidaan hyvällä syyllä kysyä, millaisen kuvan suomalaisen konstitutionalismin tilasta antaa se, että tšekäläisiä perustuslain uudistus- ja tarkistushankkeita valmistellaan edelleen hyvin suljetuissa ja suppeissa piireissä jokseenkin ”samalla tyylillä kuin hallintomenettelylakia tai uutta konkurssisääntöä”⁵¹ kirjoitettaessa ja kansalaisyhteiskunnan äänestä sanottavasti kiinnostumatta. Nähtäväksi jää, milloin Suomen kansaa pidettäisiin riittävän oppineena ja kykenevänä osallistumaan keskusteluun oman yhteiskuntansa (professori)valtiosääntöisistä perusratkaisuista.

⁵⁰ Paitsi että ”kypsät” demokratiat keskustelevat keskenään ja ”nuoret” demokratiat keskenään, tarvitaan myös ristikkäistä vuoropuhelua näiden välillä.

⁵¹ Jyränki 1995, s. 14 viittaa tässä yhteydessä Suomen hallitusmuodon tuolloin tuoreiden osittaisuudistusten ongelmalliseen kirjoitustapaan.