

Katsaus Afrikan perustuslakien revisiosäännöksiin

VELI-PEKKA HAUTAMÄKI

Johdanto

Afrikan valtiollista historiaa on toisen maailmansodan jälkeisenä aikana leimannut ennen muuta uusien valtioiden syntyminen ja irtautuminen niistä puristaneesta siirtomaavallasta. Viimeisimpiä vuosikymmeniä on leimannut myös useissa Afrikan valtioissa poliittisen tilanteen epävakaus, joka on synnyttänyt sisällissotia. Mainitussa tilanteessa on kyseenalaista, millainen oikeuden tai oikeudellisen sääntelyn tehokkuus Afrikan kussakin maassa on, mutta *de facto* melkein kaikissa maissa on, mutta muodollisesti voimassa oleva perustuslaki. Tässä kirjoituksessa tarkastellaan, millä tavalla perustuslain revisio (muuttaminen) on eri Afrikan maissa järjestetty eli millaisia revisiosäännöksiä maiden perustuslaeista on löydettyävissä (*law in books*)¹.

Kirjoituksen yhteydessä ei pyritä selvittämään sitä, onko Afrikan maiden perustuslakien revisiosäännöksillä käytännön merkitystä (*law in action*). Tämä rajaus on tehty paitsi kirjoituksen mittasuhteista johtuen, myös siksi, että

mainitun seikan selvittäminen on hankala tehtävä valtioiden suuren lukumäärän ja alati muuttuvan poliittisen tilanteen vuoksi. Huomio revisiosäännöksiin kiinnittyy enemmänkin lainsäädäntöteknisestä ja lainsäädäntöä vertailevasta näkökulmasta käsin. Näkökulmassa siis painottuvat perustuslakitekstit ja näiden tekstien keskinäinen vertaaminen. Edellä mainittujen seikkojen vuoksi tämän kirjoituksen puitteissa pitääkin tyytyä tutkimaan lähinnä sitä, miten tulisi toimia muodollisesti voimassaolevan oikeuden — tässä tapauksessa siis perustuslain revisiosäännöstön — mukaisesti². Tällaisenaan-

¹ Pääasiallisena tiedonlähteenä perustuslakeja tutkittaessa on ollut jatkuvasti päivittyvä sarja *Constitutions of the Countries of the World* (Oceana, XXI osaa), jonka lisäksi tietoa on etsitty internetistä löytyviltä erilaisilta valtiosääntötietokannoilta. G. H. Flanzin toimittamaa (aiemmin toimittajana myös A.P. Blaustein) edellä mainittua valtiosääntösarjaa ovat käyttäneet lähteenä myös mm. Henc van Maarseveen ja Ger van der Tang tutkimuksessaan *Written Constitutions — a Computerized Comparative Study* (1978).

² van Maarseveen ja van der Tang (1978, 11–13) ilmaisevat tämälähtötyyppisen lähestymistavan ongelmallisuuden: ”As a rule, theoretical reflection does not start with the actual constitutional texts. There are a number of reasons for this. In the first place, collecting the data from the constitutions is both laborious and time-consuming and is not a job to be undertaken unless there is hope that the work will yield a beneficial result. And there is another reason too, namely the fundamental distrust of constitutional texts. It is said, for instance, that what the texts state does not accord with reality, and does not represent the legal situation as it is in practice. Written constitutions may contain all sorts of declarations, but when one come to read and compare them, one is none the wiser as to what they mean or as to their practical worth in the particular situation. After all, in the ultimate analysis a constitution is merely a piece of paper which you can write on or tear up according to the dictates of politics. It is for this reason that people consider the texts unreliable and therefore unsuitable for study.” Lähestymistapaa tuke-

kin tässä suoritettavan tarkastelun avulla kyetään kuitenkin selvittämään sitä, millaisia muodollisoikeudellisia ratkaisuja Afrikan valtioissa on omaksuttu perustuslain muuttamisen suhteen.

Revisionormilla voidaan Jyrängin esittämää määritelmää seuraten sanoa tarkoitettavan ”sitä tai niitä valtiosäännön normeja, jotka sääntelevät perustuslainsäädäntöjärjestyksen” (Jyränki 1974, 8; ks. myös Hautamäki 1999). Revisionormiston soveltaminen liittyy siis aina perustuslakiin ja sen pitäisi muodollisessa mielessä useimmiten olla ainoa laillinen keino perustuslain muuttamiseksi. Tosiasia kuitenkin on, että monestikin ja useissa maissa perustuslain sisältöä muutetaan sen kirjaimeen kajoamatta. Tämä tapahtuu esimerkiksi tulkinnoilla ja erilaisten käytäntöjen omaksumisella³ (ks. Pohjolainen 1988, 98, 172–190; vrt. Husa 1997, 97).

vina seikkoina voidaan pitää sitä, että valtaosassa valtioita on perustuslaki, joka sisältää informaatiota tiettyjen asioiden sääntelyratkaisuista, ja että tuo informaatio koskee eri valtiosäännöissä samantyyppisiä asioita. Tässä suhteessa on olemassa perusteita vertailtavuudelle, joskin tulee painottaa sitä seikkaa, että vertailaan perustuslakitekstejä, eikä pyritä sanomaan, mikä valtiosäännön tosiasiallinen sisältö on. Kyse on siis lainsäädäntöjen vertailusta, ei vaativammasta oikeusvertailusta.

³ Pieniä valtiosääntömuutoksia voidaan tehdä tulkinnan muutoksella, mutta suuremmissa muutoksissa vaaditaan itse valtiosääntötekstin muuttamista. Paljon käytetty ja hyvä esimerkki perustuslain sisällön muuttamisesta tulkinnalla on Yhdysvaltain liittovaltion korkeimman oikeuden (*Supreme Court*) perustuslakia koskevat tulkinnat, jolloin tuomioistuimen voidaan sanoa olevan ns. negatiivinen lainsäätäjät. Valtiosäännön rakentumisesta erilaisille käytännöille paras esimerkki lienee Iso-Britannia, joskaan siellä ei ole kirjoitettua perustuslakia. Tässä yhteydessä kannattaa mainita myös amerikkalaisen politologin Donald S. Lutzin tutkimus *Toward a Theory of Constitutional Amendment* (1994), jossa on esitetty kvantitatiivisperusteinen teoria valtiosäännön muuttamiseen liittyen. Lutz tarkastelee valtiosäännön muuttamista perustuslakien rakennetta arvioimalla. Perustuslain revisiosäännöksiin liittyvän huomiona Lutz toteaa, että mitä vaikeammaksi perustuslain muodollinen revisiosäännöksellä tapahtuva muuttaminen on tehty, sitä todennäköisempää on valtiosäännön muuttaminen jollakin muulla tavalla, kuten esimerkiksi tulkinnoilla. (Lutz 1994, 358, 365.)

Afrikan valtioiden synnystä ja siirtomaataustasta

Suurin osa Afrikan nykyisistä valtioista on nähty päivänvalon itsenäisinä valtioina toisen maailmansodan jälkeen. Jotkin Afrikan maista ovat olleet itsenäisiä jo aiemmin, kuten esimerkiksi Liberia, jonka perustivat Amerikasta takaisin Afrikkaan palanneet entiset orjat, ja joka itsenäistyi vuonna 1847. Myös Etiopia oli pitkään itsenäinen keisarikunta ennen joutumistaan Italian siirtomaaksi. Etelä-Afrikka puolestaan itsenäistyi vuonna 1910 ja Egypti vuonna 1922. Valtiollinen muutos ei ole vieläkään pysähtynyt, josta hyvänä esimerkkinä on Eritrea, jonka irtautuminen Etiopiasta tapahtui vasta muutama vuosi sitten.

Afrikka joutui kolonialististen vaikutusten alaiseksi täydellä teholla vasta 1800-luvulta alkaen, vaikka esimerkiksi eteläisessä Afrikassa oli ollut eurooppalaista uudisasutusta jo satoja vuosia aiemmin (ks. esim. Young 1992, 522–527). Afrikan jako osoittautui kahden suurvaltan, Ranskan ja Ison-Britannian⁴, mittelöksi (ks. Lane & Ersson 1994, 53–56). Muita siirtomaaisäntiä olivat Belgia, Portugali, Saksa, Espanja ja Italia. Siirtomaahallinto alkoi purkaantua suurimmilta osiltaan vasta toisen maailmansodan jälkeen. Eri valtioiden itsenäistymisprosessit olivat paikoin verettömiä⁵, kuten Rhodesiassa eli nykyisessä Zimbabwessa; paikoin taas hyvinkin verisiä, kuten Algerian irrottautuessa Ranskasta. Portugali piti aina 1970-luvun puoliväliin saakka kiinni Angolasta ja Mosambikista. Suurin osa Afrikan valtioista itsenäistyi kuitenkin 1960-luvulla. Tosin itsenäistyminen ei läheskään aina ratkaissut ongelmia, vaan väki-

⁴ Ranskan siirtomaita olivat: Algeria, Tunisia, Marokko, Benin, Senegal, Burkina Faso, Keski-Afrikka, Tsad, Kongo, Gabon, Guinea, Norsunluurannikko, Mali, Mauritania, Niger, Madagaskar ja Komorit. Ison-Britannian siirtomaita puolestaan olivat: Egypti, Libya (1942–1951), Sudan, Botswana, Gambia, Ghana, Kenia, Lesotho, Malawi, Mauritius, Nigeria, Seychellit, Sierra Leone, Etelä-Afrikka, Swasimaa, Uganda, Sambia ja Rhodesia (Zimbabwe). (Lane & Ersson 1994, 53–56.)

⁵ Gordon (1999, 5) esittää, että dekolonisaatio oli pikemminkin tulos neuvotteluista afrikkalaisen eliitin ja kolonialististen hallitusten välillä kuin vallankumouksen tai aseellisen taistelun seuraus.

vallan kierre jatkui sisällissotina (Young 1992, 528). Erityisen demokraattisina⁶, verrattuna esimerkiksi länsimaihin, Afrikan valtioita ei voida pitää, sillä useimmissa niistä vallankahvassa on yksipuoluejärjestelmä tai sotilashallinto (Lane & Ersson 1994, 225).⁷ Kuitenkin Afrikasakin on siirrytty askel askeleelta demokraattisempaan suuntaan, josta hyvänä esimerkkinä voidaan pitää rotuerottelupoliitikasta irrottautunutta Etelä-Afrikkaa (ks. Young 1992, 529–530).⁸ Tosin on aina olemassa vaara, että demokraattinen kehitys katkeaa ja ajaututaan taas kohti diktatuureja, sillä sen verran hataralla pohjalla afrikkalaiset demokraatit kuitenkin yleensä näyttävät olevan⁹. Tämä johtuu pitkälti riittävän pitkän poliittisen tasapainotilan puutteesta, jolloin demokratiaa ei ole pystytty tukevasti juurruttamaan osaksi valtiollista elämää.

Muodollinen vs. aineellinen — onko perustuslaki pelkkä symboli?

Valtiosääntöoikeuden vertailevassa tutkimuksessa tulee olla perillä siitä seikasta, että lakiteksti ei välttämättä vastaa sitä, mikä käytäntö todellisuudessa on (Pohjolainen 1988, 99; vrt. van Maarseveen & van der Tang 1978, 231). Toisin sanoen, voidaan puhua valtiosäännös-

tä sen muodollisessa ja aineellisessä merkityksessä (ks. esim. Erich 1909, 9, 13; Jyränki 1997, 1064–1065). Perustuslailla saattaa olla (ja ilmeisen usein onkin) symbolinen funktio, jota käytetään poliittisen todellisuuden naamiona. Perustuslaki symbolisoi monessa maassa demokratiaa, oikeudenmukaisuutta ja vapautta (ks. van Maarseveen & van der Tang 1978, 274). Tämä varuma koskee yhtä hyvin Euroopan, Afrikan kuin muidenkin maanosien valtioita. Revisiosäännösten suhteen voisi ehkä kuitenkin olettaa, että perustuslain muuttamisen osalta normisisältö yleensä vastaa käytäntöä, sillä kyse on lähinnä teknisluonteisista¹⁰ seikoista, joista poikkeamisen tarve ja mahdollisuus on yleensä pienempi kuin esimerkiksi joidenkin vallanjakoon liittyvien normien ollessa kyseessä.

Politologian piirissä on *konstitutionalismia*¹¹ tutkittaessa esitetty, että perustuslain olemassaoloa usein edellytetään, mutta perustuslain sisällöltä ei välttämättä edellytetä mitään (Anckar 1995, 4). Tällöin perustuslaki voi siis olla pelkkä kuori onton sisuksen ympärillä eli lähinnä symbolista merkitystä omaava dokumentti. Tällaiseen kehitykseen liittyy ns. *diffuusio*, joka tarkoittaa ilmiöiden leviämistä ympäristöstä ja järjestelmästä toiseen. Anckarin mukaan diffuusiossa on aina kyse vanhan ja uuden kohtaamisesta, jolloin lopputulokset saattavat olla erilaisia. Valtiosäännön diffuusiot on tut-

⁶ Demokratiaa voidaan luonnehtia Husan (1997, 210) mukaan monin eri tavoin. Tässä yhteydessä demokraatiäkäsitettä käytetään lähinnä valtiollisen vallan muotoa kuvaavana terminä eli se kuvaa vallanjaon kansanvaltaisuutta.

⁷ Poliittisen opposition hyväksyminen on kehittynyt Afrikan maista ainakin Botswanassa, Mauritiuksella ja Senegalissa (Lane & Ersson 1994, 225). Muodollisessa mielessä useat Afrikan valtiot saattavat olla tasavaltota (ks. esim. Maddex 1996, xvi–xxi), mutta eivät kuitenkaan käytännössä muistuta niitä.

⁸ Botha (1999, 2, 7) painottaa uuden perustuslain merkitystä Etelä-Afrikan demokratisoitumisprosessissa, joka merkitsee muutosta ajattelutavoissa.

⁹ Ks. Forrest (1994, 285), jonka mukaan vallankaappaus (*coup d'état*) on yhä yleinen poliittisen vallan vaihtumistapa Afrikassa. Toisaalta Gordonin (1999, 12) mielestä demokratian omaksuminen on useinkin ollut vain näennäistä: näennäisdemokratiaa harjoitettiin/harjoitetaan myös pelkästään siinä tarkoituksessa, että saatiin/saataisiin taloudellista apua. Tällainen toiminta on toisaalta omiaan ruokkimaan vallankumouksia.

¹⁰ Revisionormien teknisluonteisuutta voi perustella sillä, että niissä säädetään lähinnä parlamentissa tarvittavista määränemmistöistä, aloitteenteko-oikeudesta ja kansanäänestysmahdollisuudesta. Nämä ovat varsin selkeitä 'jos – niin' -tyylisiä sääntöjä. Tulkinvaraisuutta voi kaikin liittyä eniten muuttamiskieltoihin, jolloin voidaan olla eri mieltä esimerkiksi siitä, uhkaako jokin muutos valtion hallitusmuodon perusteita.

¹¹ Anckar pitää konstitutionalismia käsitettä epämääräisenä ja sekavana. Anckarin mukaan "konstitutionalismi edellyttää poliittisten eliittien ja poliittisesti aktiivisten kansalaisten vakavaa suhtautumista valtiosääntöön kokoelmana sääntöjä ja periaatteita, jotka määrittävät, miten legitiimi hallitusvalta on saavutettavissa ja harjoitettavissa". Konstitutionalismi on yleisesti liitetty demokratian käsitteeseen, jota sitäkin voidaan pitää varsin "sumuisena" käsitteenä. Mielipiteet asettuvat kuitenkin vastakkain siinä kysymyksessä, kumpi näistä käsitteistä on toisen edellytys. (Ks. tarkemmin Anckar 1995, 4–5; vrt. Husa 1997, 214–221.)

kittu mm. Ison-Britannian entisissä siirtomaisa, jolloin lopputulokset ovat vaihdelleet vanhan järjestelmän hajoamisesta hienovaraisempaan diffuusioprosessiin, jossa ulkopuolisia vaikutteita otetaan käyttöön vain soveltuvilta osiltaan. Entisten siirtomaiden valtiosäännöt ovat ainakin osittain vahvasti sidoksissa entisten siirtomaavaltiojen perinteisiin, mutta niissä on myös poikkeamia ja eroavaisuuksia, jotka liittyvät maiden erityisoloihin (Anckar 1995, 4–5). Gordonin mukaan siirtomaavaltiojen valtiosääntömallit ovat soveltuneet varsin huonosti afrikkalaiseen ympäristöön ja useimmat postkolonialistiset valtiosäännöt ovat Afrikan maissa muodostuneet pitkälti käyttökelttomiksi (ks. Gordon 1999, 3).

Eräänä mielenkiintoisena kysymyksenä voidaan pitää sitä, löytyykö revisionormistoja vertailemalla joitain yhdenmukaisia malleja tai ”sapluunoita” ja mihin niiden synty on lopulta jäljitettävissä. Onko esimerkiksi niin, että Ranskan siirtomaina olleissa valtioissa perustuslakien revisiosäännökset muistuttavat enemmän toisiaan verrattuna niihin valtioihin, jotka olivat Ison-Britannian siirtomaina? Tämäkin kysymys on kuitenkin sen verran laaja, ettei siihen pystytä tässä yhteydessä antamaan vastausta.

Afrikan maiden valtiojärjestysten muodot ovat länsimaisista esikuvista alkunsa saaneita, paljolti siirtomaavallan peruja. Kuitenkin Afrikassa on ollut tietynlaista oikeutta, ns. *heimo-oikeutta*, jo paljon kauemmin. Kolonialismin aikana heimo-oikeus joutui luonnollisesti paljolti väistymään. Kuitenkin on olemassa tiettyjä merkkejä afrikkalaisen heimo-oikeuden osittaisesta elpymisestä¹² (ks. esim. Husa 1998, 205–208 ja 210–212). Koska perustuslakien revisionormit ovat luonteeltaan teknisluonteisia normeja, joissa ei juurikaan ole tulkinnanvaraa, ei tunnu kovin todennäköiseltä, että heimo-oikeuden elpyminen, ainakaan lähitulevaisuudessa, tulisi ensimmäiseksi koskettamaan revisionormoja.

¹² Heimo-oikeuden lisäksi on otettava huomioon islamilainen oikeus, jolla on varsinkin Pohjois-Afrikassa suurta merkitystä. Esimerkiksi Essien (1994, 175) käsittelee islamilaista oikeutta osana Nigerian ja Ghanan oikeutta.

Afrikan perustuslakien revisionormit

Afrikan karttaa katsottaessa on löydettävissä 54 erillistä valtiota. Tässä on käytetty aineistona vain 51 valtiota, koska Eritrean, Länsi-Saharan ja entisen Zairen valtiosääntömateriaalissa on puutteita ja valtiollinen tilanne mainituissa maissa on tällä hetkellä muutenkin varsin epäselvä. Somalian perustuslaki on otettu mukaan, vaikka tosiasiallisesti tilanne maassa on sekava erilaisten klaanien taistellessa vallasta (Gordon 1999; Osinbajo 1996)¹³. Lisäksi monessa Afrikan maassa on kapinallisjärjestöjä, jotka yrittävät vallankumousta¹⁴.

Mukaan otetuista valtioista ainoastaan yhdeltä (Lesotholta) näyttäisi puuttuvan varsinainen perustuslaki. Perustuslain revisiosäännöstö puuttuu Lesothon lisäksi Angolalta, jonka perustuslaissa ei ole mainintaa siitä, miten perustuslakia tulisi muodollisesti muuttaa. Tämä lieenee ennen muuta perua Angolan sotaisasta lähimenneisyydestä ja nykyisten vallanpitäjien halusta pitää yllä tietynlaista vallankumouksellista ilmapiiriä, jossa perustuslain muuttamisen sääntely ei näyttele tärkeää osaa. Tosin Angolassa on viime aikoinakin ollut taisteluja hallituksen ja kapinallisten välillä. Vallankumous näkyy yhä myös Libyan valtiosäännössä, jonka perustuslaista tosin löytyy jonkinlainen revisiosäännös (37 §), mutta jossa määrätään muutoksia tehtäväksi vain siinä tapauksessa, että vallankumousneuvosto katsoo sen tarpeelliseksi.

¹³ Tietävästi Somaliassa on valmisteilla uusi perustuslaki (ks. Gordon 1999 ja Osinbajo 1996). Gordon (1999, 3) käyttää Somaliaa esimerkkinä valtiosta, joka on ns. ”*failed state*”. Termi on varsin uusi ja Gordonin mukaan määriteltävissä ”as a situation where the government is unable to discharge basic governmental functions with respect to its populace and its territory”. Kyseessä on siis jonkinlainen oikeudellinen tyhjäkäyntitila, jossa lakeja ei säädetä, eivätkä tuomioistuimet tee päätöksiä.

¹⁴ Varsin usein vallankumoukset tai vallankaappaukset ovat myös onnistuneet, kuten on huomattavissa esimerkiksi entisestä Zairesta. Muina vallanvaihtoon johtaneina kumouksina voidaan mainita esimerkiksi Burkina Faso 1969 ja 1980, Liberia 1980 sekä Sudan 1985. Pitkällisiä sisällissotia on käyty esim. Angolassa (1975–1990), Mosambikissa (1978–1992) ja Ugandas (1966, 1971–1978, 1981–1988).

Ainakin eurooppalaisesta perspektiivistä katsottuna huomiota herättävänä voidaan pitää sitä, että varsin monet tässä mukana olevan 51 Afrikan maan perustuslaeista (32) on säädetty 1990-luvulla. Tämä ei välttämättä merkitse sitä, että perustuslakien ydinsisältö olisi kaikilta osiltaan uusien perustuslakien myötä merkittävästi muuttunut, vaan on säädetty, esimerkiksi vallankumousten sivutuotteena, uusi perustuslaki, joka ei muodollisesti (vaikka ehkä sisällöllisesti sen tekeekin) muistuta vanhoista vallanpitäjistä. Afrikasta löytyy kuitenkin joitakin valtioita, kuten Norsunluurannikko, Senegal ja Tunisia, joiden perustuslait ovat olleet voimassa jo useampia vuosikymmeniä¹⁵.

Jos pureudutaan itse revisionormien sisältöön, voidaan tehdä useammanlaisia havaintoja. Yleisenä huomiona voidaan pitää sitä, että lainsäädäntöteknisesti revisiosäännökset on useimmiten erotettu omaksi perustuslain luvuksi tai kappaleeksi, jotka myös useimmiten sijoittuvat perustuslain loppupuolelle. Varsin monissa (yli puolessa) Afrikan valtioiden perustuslakien revisionormeista säännellään siitä, kenellä on oikeus tehdä aloitteita perustuslain muuttamiseksi. Yleensä tämä oikeus on annettu presidentille ja parlamentin jäsenille¹⁶. Marokko muodostaa poikkeuksen, sillä maan hallitusmuodosta johtuen kuninkaalla on aloiteoikeus. Perustuslain muuttamiseen liittyvä kansanäänestys on pakollinen 13 maassa, jotka sijaitsevat eri puolilla Afrikkaa¹⁷. Perustuslain muuttamiseen liittyvä kansanäänestysmahdollisuus on vielä paljon yleisempi eli 34 valtiossa

perustuslain muuttamiseen voi (pakollisuus mukaan luettuna) liittyä kansanäänestys.¹⁸

Revisionormistossa säädetty keinovalikoima vaihtelee maittain. Vain yhdenlaista muuttamiskeinoa käytetään 21 valtiossa, kun taas 30 valtiossa perustuslain revision osalta on kaksi tai useampia toteuttamismalleja. Esimerkkeinä vain yhden muuttamistavan valtioista ovat Botswana, Guinea-Bissau ja Tansania, joissa vaaditaan 2/3 enemmistöä parlamentissa perustuslakimuutoksen hyväksymiseksi. Valtioista, joiden perustuslain revisiosäännöstö antaa mahdollisuuden erilaisiin muuttamismalleihin, voidaan mainita Burkina Faso, jonka perustuslain 164 §:n mukaan perustuslain muuttamiseen tarvitaan kansanäänestys. Kansanäänestys voidaan kuitenkin korvata muutosehdotuksen 3/4 kannatuksella parlamentissa. Oma luku sinänsä ovat ne valtiot, joissa perustuslain muuttamistapa riippuu siitä, mikä osa perustuslaista on kyseessä. Niinpä esimerkiksi Sudanissa ne perustuslain osat, jotka koskevat valtiosäännön perusperiaatteita, ovat muutettavissa 2/3 enemmistöllä parlamentissa ja siihen liittyvällä sitovalla kansanäänestyksellä. Muunlaiset muutokset Sudanin perustuslakiin ovat tehtävissä pelkällä 2/3 määränemmistö päätöksellä parlamentissa.¹⁹ Yleisin määränemmistövaatimus perustuslakien muuttamiseksi parlamenteissa on 2/3, joskin myös 3/4 ja 4/5 määränemmistövaatimuksia esiintyy. Perustuslakimuutokset

¹⁷ Nämä maat ovat: Ghana, Malawi, Kongo, Liberia, Päiväntasaajan-Guinea, Sambia, Seychellit, Sierra Leone, Swasimaa, Tsad ja Uganda.

¹⁸ Kansanäänestyksen kytkeminen perustuslain sääntämisjärjestykseen pyrkii Pohjolaisten (1988, 104) mukaan selvästi korostamaan perustuslain (ennakolta) tarvitsemää legitimitettä. Suksen mukaan ”a constitutionally-regulated referendum is preregulated as a constant part of the legal order even before the issue itself is at hand”. Tästä hyvänä esimerkkinä ovat juuri perustuslain muuttamisäännöksiin liittyvät kansanäänestysvaatimukset (ks. Suksi 1993, 10, passim).

¹⁹ Revisionormeissa olevilla määränemmistövaatimuksilla pyritään kvalifioimaan eli vaikeuttamaan lainsäätämisen järjestystä, jotta perustuslakina säädettyjen normien pysyvyys olisi suurempi kuin tavallisten lakien. Perustuslailla katsotaankin useimmiten olevan ns. korotettu muodollinen lainvoima. Tätä on perusteltu pysyvyyssnäkökohdista käsin eli halutaan välttää harkitsemattomia ja äkillisiä muutoksia. (Ks. esim. Husa 1997, 95.)

¹⁵ Mainitut kolme maata eivät ole muutoin muista Afrikan maista selvästi erottuvia. Perustuslakien pitkä ikä viittaa ehkä kuitenkin suhteellisen stabiiliin poliittiseen tilanteeseen, jota on pidetty yllä jonkinlaisen yksipuoluejärjestelmän avulla. Tosin esimerkiksi Young (1992, 522–523) on määritellyt useimpien Afrikan valtioiden hallitustyyppiä yksipuoluejärjestelmän tai sotilashallinnon.

¹⁶ Ks. esim. Guinean perustuslain 91 §, Keski-Afrikan perustuslain 100 § ja Madagaskarin perustuslain 140 §. Toisaalta esimerkiksi Burkina Fason perustuslain mukaan (161 §) aloite perustuslain muuttamiseksi voi tapahtua paitsi presidentin ja parlamentin enemmistön myös kansanaloitteen toimesta. Kansanaloite vaatii vähintään 30 000 äänioikeutetun allekirjoittamaa aloitetta.

ovat kuitenkin joissain maissa, kuten Egyptissä, hyväksyttävissä – ainakin tietyissä tapauksissa – parlamentin yksinkertaisella enemmistöllä. Erityisiä prosentuaalisia parlamentin enemmistöjä vaaditaan Etelä-Afrikassa ja Keniassa²⁰.

Niin kutsuttua *amendment* -menettelyä, joka on tyypillistä esimerkiksi Yhdysvalloille²¹, esiintyy myös joissain Afrikan maista. Tällaisella menettelyllä tarkoitetaan sitä, että perustuslakiin tehdään muutos lisäämällä siihen varsinaisesta laista irrallaan oleva *amendment*²². Kyseessä olevan menettelyn käyttö ei merkitse pääsääntöisesti sitä, etteikö perustuslakia voisi muuttaa myös varsinaiseen perustuslakitekstiin kajoamalla. Sen toteaminen, onko aina kyseessä varsinainen *amendment* -menettely on pelkkien perustuslakitekstien varassa epävarmaa ja edellyttäisi aina syvempää tutustumista ko. valtion valtiosääntöön²³.

Erityisiä revisionormistoon kuuluvia perustuslain muuttamiskieltoja esiintyy vajaassa puolessa tutkituista perustuslaeista. Tämä ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että muuttamiskieltoista olisi säädetty myös joissain muissa kohdin perustuslakia. Muuttamiskielto koskevat useimmiten hallitusmuotoa tai perusoikeuksia. Esimerkiksi Beninin perustuslain 156 §:ssä kielletään revisiomenettely tapauksissa, joissa se uhkaa maan yhtenäisyyttä, tasavaltaista hallitusmuotoa taikka valtion sekulariteettia. Gabonin perustuslain 117 §:ssä puolestaan kielletään perustuslain muuttaminen tasavaltaisen hallitusmuodon sekä pluralistiluonteisen de-

mokratian osalta. Myös Malin perustuslain revisionormissa (118 §) kielletään sellaiset muutokset, jotka muuttaisivat tasavaltaista hallitusmuotoa ja uhkaisivat valtion sekulariteettia taikka monipuoluejärjestelmää. Sekularismille vastakkainen muuttamiskielto on Algerian perustuslain 178 §:ssä, jossa kielletään sellaiset perustuslain muutokset, jotka uhkaisivat Islamin asemaa valtionuskontona. Algeriassa muuttamiskielto koskevat lisäksi tasavaltaista hallitusmuotoa, monipuoluejärjestelmää, arabian kielen asemaa, perusoikeuksia ja valtion yhtenäisyyteen vaikuttavia tekijöitä.

Ranska esimerkkinä

Afrikan maiden perustuslakien revisiosäännökset muistuttavat monessa suhteessa toisiaan. Karkeasti mitattuna erot ovat pieniä. Yhdenmukaisuus selittyy pitkälti perustuslakien länsimaistyyppisyydellä: perustuslakien mallit on melko suoraan maksuttu jostakin länsimaasta, kuten esimerkiksi Ranskasta. (Ks. Husa 1998, 210.)²⁴ Ilmiselvää lienee, että kolonialismilla on ollut vaikutuksensa myös siihen, millaisia perustuslakeja Afrikassa tänä päivänä esiintyy. Itsenäistyttyään valtiot ovat tietysti voineet hakea vaikutteita myös muualta kuin entisestä isäntävaltiosta, ja näin ollen maiden valtiosäännöissä voi esiintyä erilaisia oikeudellisia siirännäisiä²⁵ useammastakin mallimaasta.

²⁰ Esimerkiksi Kenian perustuslain 47 §:ssä säädetään, että perustuslain muutosehdotuksen hyväksyminen vaatii vähintään 65 %:n enemmistön parlamentin jäsenistä.

²¹ Tätä menettelyä on Yhdysvalloissa kuitenkin käytetty äärimmäisen harvoin perustuslain ikään nähden.

²² Näin on menetelty esimerkiksi Ghanan perustuslain suhteen.

²³ Ongelma liittyy tässä yhteydessä varsinkin säädöskäännöksiin. *Constitutions of the Countries of the World* -sarjan englanninkielisissä käännöksissä esiintyvät *amendment* -termit saattavat äkkipäätään tuoda mieleen jo mainitun yhdysvaltalaisen *amendment*-systemin, mutta tosiasiaa kyse saattaa olla perustuslain muuttamisesta pelkästään perustuslain jo olemassa olevaa tekstiä muuttamalla. (Ks. tästä myös Husa 1997, 97.)

²⁴ Vrt. kuitenkin van Maarseveen & van der Tang (1978, 164), jossa väitetään, että vanhemmat valtiosäännöt muistuttavat toisiaan enemmän kuin nuoremmat. Kuitenkin nykyaikaisistakin valtiosäännöistä on löydettävissä tietty perussisältö, joka on samantyyppinen useimmissa oikeusjärjestyksissä, joten ”the similarity between constitutions is a scientific fact” (van Maarseveen & van der Tang 1978, 271). (Ks. myös esim. Maddex 1996, xi.)

²⁵ Oikeudellisen siirännäisen ohella puhutaan ns. *reseptiosta*, jolla tarkoitetaan laajamittaista omaksumista, jota yksittäisten ratkaisujen omaksuminen ei ole. Oikeudellinen siirännäinen puolestaan viittaa reseptiota pienemmässä mittakaavassa tapahtuvaan vieraan oikeuden omaksumiseen. Diffusiota ja reseptiota voidaan pitää samantyyppisinä asioina, joskin reseptio on yleensä selkeämmin hahmotettavissa kuin diffuusio. Husan (1997, 258) mukaan ”oikeushistorioitsija puhuisi diffuusion sijasta ehkä mieluummin reseptiosta, mutta diffuusiotermin käyttäminen saattaa olla paikallaan eri-

Tätä seikkaa voidaan luonnollisesti koettaa selvittää vertaamalla vaikkapa Ranskan perustuslain revisiosäännöstöä Afrikan maiden vastaaviin säännöksiin. Tässä yhteydessä ei tietenkään sovi unohtaa sitä, että suuri osa Afrikan nykyisistä valtioista oli Ison-Britannian ja muiden maiden siirtomaina. Afrikassa on kuitenkin omaksuttu lähes poikkeuksetta kirjoitetun perustuslain järjestelmä, jollainen Iso-Britanniasta puuttuu. Tästä syystä, huolimatta Ison-Britannian muutoin suuresta merkityksestä, ei perustuslain revisionormiston osalta ole aihetta haakea tämän normiston alkuperää Britanniasta²⁶. Vertaamisessa tulee olla varovainen, sillä esimerkiksi se seikka, että jonkin Afrikan maan revisiosäännöstö muistuttaa vaikkapa juuri Ranskan perustuslain revisiosäännöksiä, ei automaattisesti merkitse sitä, että malli olisi omaksuttu Ranskasta. Toisaalta tällainen seikka tekee mahdolliseksi hypoteettiset oletukset siitä, että näin on tapahtunut.

Ranskan perustuslain revisiosäännös löytyy 89 §:stä. Sen mukaan aloiteoikeus perustuslain muuttamiseksi on presidentillä ja parlamentin jäsenillä. Perustuslain muutoksen pitää tulla hyväksytyksi kaksilla eri valtiopäivillä samansisältöisenä, jonka lisäksi se alistetaan kansanäänestykseen. Ilman kansanäänestystä muutos ehdotus voidaan hyväksyä, jos se saa taakseen 3/5 enemmistön parlamentissa. Ranskan perustuslakia ei saa muuttaa, jos muutoksen katsotaan uhkaavan valtakunnan yhtenäisyyttä tai tasavaltaista hallitusmuotoa.

Ranskan perustuslain revisionormi näyttäisi nousevan useassa Afrikan maassa esimerkin asemaan. Onko sitten löydettävissä täysin identtisiä revisiosäännöksiä? Ainakaan Ranskan tapauksessa ei näin ole, koska missään Afrikan maiden revisiosäännöksistä ei ole määräystä perustuslakimuutosehdotusten lepäämäänjättämisestä seuraaville (vaalien jälkeisille) valtio-

päiville. Sen sijaan sääntö, jonka mukaan kansanäänestys voidaan jättää järjestämättä tietyllä parlamentin enemmistöllä, löytyy useasta Afrikan maasta. Näitä ovat esimerkiksi Algeria, Benini, Burkina Faso, Djibout, Guinea, Komorit, Malawi, Mauritania, Norsunluurannikko ja Senegal, joista useimmat ovat Ranskan entisiä siirtomaita.

Mainituista Mauritanian revisiosäännöstö näyttäisi olevan lähinnä Ranskan vastaavaa. Mauritaniasa vaaditaan 2/3 enemmistön hyväksyntä parlamentissa ja senaatissa sekä sitova kansanäänestys. Kansanäänestystä ei tarvitse järjestää, jos parlamentissa saadaan 3/5 enemmistö. Lisäksi Mauritanian revisiosäännöstössä on muuttamiskieltoja, joiden mukaan muutokset, jotka uhkaavat valtion yhtenäisyyttä ja tasavaltaista hallitusmuotoa sekä pluralistiluonteista demokratiaa ovat kiellettyjä. Voidaan pitää todennäköisenä, että Mauritanian perustuslain revisiosäännöstön malli löytyy Ranskasta, kun otetaan huomioon vielä historialliset seikat eli Mauritanian kuuluminen Ranskan siirtomaihin.

Yhteenveto

Afrikan valtioiden perustuslaeissa olevat revisiosäännöstöt ovat sääntelyratkaisuiltaan länsimaistyyppisiä ja yleislinjoiltaan ne ovat toisiinsa verraten suhteellisen samankaltaisia. Eroavaisuuksia kuitenkin löytyy esimerkiksi kansanäänestyksen käytössä, koska joissain maissa kansanäänestys on perustuslain revisiossa pakollinen (esim. Mali, Marokko ja Sierra Leone) ja joissain maissa mahdollinen (esim. Gambia, Madagaskar ja Niger), kun taas joissain maissa kansanäänestysmahdollisuutta ei ole lainkaan (esim. Burundi, Guinea-Bissau ja Tunisia). Toinen mielenkiintoinen seikka, verrattuna esimerkiksi Pohjoismaihin, on ns. lepäämäänjättämissäännöstön totaalinen puuttuminen. Yhdenkään Afrikan valtion perustuslain revisiosäännöstössä ei ole määräystä siitä, että muutoksen hyväksyminen vaatisi esityksen hyväksymistä kaksilla eri valtiopäivillä, jossa olisi myös parlamenttivaalit välissä. Esimerkiksi Ranskan perustuslaissa, joka monessa valtiossa on ollut esikuvana, tällainen lepäämäänjättämissäännös esiintyy. Mikä sitten voisi olla

tyisesti poliittisia järjestelmiä koskevassa tarkastelussa". (Ks. myös Husa 1999, 378.)

²⁶ Ks. kuitenkin Essien (1994, 191), joka toteaa Nigerian ja Ghanan perustuslakien saaneen vaikutusta anglo-amerikkalaisesta valtiosääntöteoriasta ja *common law* -periaatteista. Vaikka perustuslain revisionormiston osalta ei voitaisikaan puhua *common law* -vaikutuksesta, niin tekijä on vaikuttanut perustuslakiajatteluun yleisemmin.

luonteva selitys mainitulle seikalle? Kaiketi vastausta voidaan hakea Afrikan maiden poliittisesti epävarmoista oloista, joissa ei haluttane jättää muutosesitysten hyväksymistä epävarman tulevaisuuden varaan. Tämä hypoteesi vaatisi kuitenkin empiiristä evidenssiä, jotta selitystä voisi pitää pätevänä.

Vaihtoehtona valtiosäännön omaksumiselle entisistä siirtomaaisäntävaltioista tai muista maista on valtiosäännön kehittäminen omintakeisesti. Gordonin mukaan Somalia on hyvä esimerkki tästä: postkolonialistinen Somalia romahti, koska vieraiden valtiosääntöjen mallit eivät soveltuneet sen yhteiskuntaan. Nyt somalialaiset yrittävät rakentaa valtiosääntöä omaehtoiselta pohjalta eli niiden käytännön tarpeiden ja mahdollisuuksien nojalla, jotka katsotaan tärkeäksi. (Gordon 1999, 21.) Kysyä silti voi, tapahtuuko tämä ja onko sen edes syytä tapahtua täysin ilman länsimaisia vaikutteita ja esikuvia.

Revisioon liittyvää normistoa saattaa olla varsinaisen revisionormiston lisäksi myös perustuslain muissa osissa. Tästä syystä tässä kirjoituksessa vedetyt johtopäätökset ovat lopultakin melko kaavamaisia ja sääntelyratkaisujen oikeustekniikkaan keskittyviä. Muutoinkin käytettyä lähestymistapaa voidaan pitää ongelmallisena, koska se antaa vain säädännäisoikeudellisen kuvan asioista ja sivuuttaa valtiosääntötutkimuksen kannalta olennaisen, poliittisen ja yhteiskunnallisen todellisuuden. Tällaisen katsauksen tekemisellä on kuitenkin omat oikeusvertailua palvelevat tarkoituksensa. Voidaan esimerkiksi kartoittaa, minkälaisia eri säätelytapoja tietyn funktion toteuttamiseksi on käytetty eli kartoittaa ratkaisumahdollisuuksien avaruutta. Lainsäädäntövertailu on osa oikeusvertailua, vaikkei riitäkään todellisen tilanteen hahmottamiseen. Valtiosääntöoikeudellisessa vertailussa se voi tosin muodostaa tutkimuksen lähtökohdan.

LÄHTEET

Anckar, Dag (1995): Konstitutionalismi poliittisena ilmiönä ja tutkimuskohteena. *Politiikka* 37:1, s. 3–9.
 Botha, Henk (1999): *The New South African Legal Order: Rights, Democracy, and Transformation*. IACL:n kongressipaperi, heinäkuu 1999. [http://www.eur.nl/frg/iacl/papers/botha.html]

Erich, Rafael (1909): *Valtiosääntöjen säätäminen ja muuttaminen I–II*. WSOY, Porvoo.
 Essien, Victor (1994): Customary Law and Western Legal Influences In Modern-Day Africa (Case Studies From Ghana and Nigeria). Teoksessa Danner, Richard A. & Bernal, Marie-Louise H. (eds.): *Introduction to Foreign Legal Systems*, Oceana.
 Flanz, Gisbert H. (1971–) (ed.): *Constitutions of the Countries of the World*. XXI osaa. Oceana Publications Inc.
 Forrest, Joshua B. (1994): Asynchronic Comparisons. Weak States in Post-colonial Africa and Medieval Europe. Teoksessa Dogan, Mattei & Kazancigil, Ali (eds.): *Comparing Nations — Concepts, Strategies, Substance*. Blackwell, Oxford.
 Gordon, Ruth (1999): Growing Constitutions. *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*. Volume 1 Number 3. [http://www.law.upenn.edu/conlaw/issues/vol1/num3/gordon.htm]
 Hautamäki, Veli-Pekka (1999): Valtiosäännön muuttaminen ja muuttuminen — eräitä linjanvetoja yleisen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta. *Lakimies* 3/1999, s. 409–425.
 Husa, Jaakko (1997): *Yleinen valtiosääntöoikeus*. Joensuu University Press, Joensuu.
 Husa, Jaakko (1998): *Johdatus oikeusvertailuun*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
 Husa, Jaakko (1999): Oikeudellisten siirräntäisten ongelmallisuus — esimerkkinä oikeusystematiikka ja hallintolainkäytön organisointi. *Lakimies* 3/1999, s. 376–397.
 Jyränki, Antero (1974): Kontinuiteetti, legaliteetti, stabiliteetti. Teoksessa *Oikeustiede – Jurisprudentia V*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja, Helsinki.
 Jyränki, Antero (1997): Valtiosääntö. Teoksessa *Encyclopedia Iuridica Fennica V*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja n:o 28. Palstat 1064–1079.
 Lane, Jan-Erik & Svante, Ersson (1994): *Comparative Politics. An Introduction and New Approach*. Polity Press, Cambridge.
 Lutz, Donald S. (1994): Toward a Theory of Constitutional Amendment. *American Political Science Review* 88:2, s. 355–370.
 van Maarseveen, Henc & van der Tang, Ger (1978): *Written Constitutions. A Computerized Comparative Study*. Oceana Publications Inc., Dobbs Ferry, New York.
 Maddex, Robert L. (1996): *Constitutions of the World*. Routledge, London.
 Osinbajo, Yemi (1996): Legality in a Collapsed State: The Somali Experience. *International and Comparative Law Quarterly*. Volume 45 part 4, s. 910–923.
 Pohjolainen, Teuvo (1988): *Nykyajan perustuslait ja valtiosäännöt*. Finnpublishers Oy, Tampere.
 Suksi, Markku (1993): *Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht.
 Young, Crawford (1992): Politics in Africa. Teoksessa Almond, Gabriel A. & Powell jr, Bingham G. (eds.): *Comparative Politics Today*. Fifth edition. Harper Collins Publishers, New York.