

Joakim Vigelius

EU LIITTOVALTIONA
Sisällönanalyysi Euroopan unionista
federalistisena poliittisena järjestelmänä

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Kandidaatintutkielma

Elokuu 2021

TIIVISTELMÄ

Joakim Vigelius : EU liittovaltiona: sisällönanalyysi Euroopan unionista federalistisena poliittisena järjestelmänä
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma
Elokuu 2021

Tässä kandidaatintutkielmassa arvioidaan Euroopan unionia liittovaltiollisena eli federalistisena poliittisena järjestelmänä. Tutkielma pyrkii luomaan selvyttä liittovaltioita, federalismia ja EU:n poliittista järjestelmää koskevaan käsitteelliseen ja määritelmälliseen epäselvyyteen. Tutkielma hyödyntää EU:n federalistisuuden arvioinnissa teorialähtöistä sisällönanalyysia. Federalismin käsitysten kummutessa niin sen monisatavuotisesta historiasta kuin ajankohtaisemmasta tutkimuskirjallisuudestakin, muodostaa tutkielma molempiin perehtymällä laaja-alaisen näkemyksen federalismin teoriasta, määritelmästä ja keskeisimmistä tunnusmerkeistä. Federalismin teoreettinen, käsitteellinen ja määritelmällinen systematisointi luo pohjan sisällönanalyysin analyysirungolle, joka mahdollistaa yksityiskohtaisen vertailun federalismin teorian ja EU:n poliittisen järjestelmän käytännön välillä. Tutkielma hyödyntää EU:n järjestelmätason analyysissaan tutkimuskirjallisuuden lisäksi primääriaineistoina myös unionin omia perussopimuksia.

Tutkielmassa toteutetun sisällönanalyysin perusteella EU ei ole liittovaltio, vaan poliittinen järjestelmä, joka yhdistelee uniikilla eurooppalaisella tavalla monivaltioollisuutta, monitasoisuutta ja federalismia. Sen jäsenmaat ovat delegoineet unionitasolle merkittävää valtaa, kuten yksinomaista toimivaltaa useilla keskeisillä politiikanaloilla sekä EU-lainsäädännön ensisijaisuuden kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Samanaikaisesti jäsenmaat ovat kuitenkin säilyttäneet itsenäisyytensä, suvereniteettinsä sekä yhteisesti luodusta unionitasosta eroamisen mahdollisuuden. EU siis ilmentää monia federalismin keskeisiä piirteitä, mutta unionin erottaa perinteisistä liittovaltioista ja federalismin käsityksistä erityisesti sen monivaltioollinen luonne. EU ei ole perinteisten liittovaltioiden tapaan valtio, sillä ei ole perustuslakia ja eroamisen jäsenmailleen mahdollistaessaan unioni perustuu viime kädessä jäsenmaiden vapaaehtoisuuteen.

Federalismin pääperiaate vallan tasavertaisesta jakautumisesta useamman hallintotason kesken ei määritelmällisesti poissulje federalismin esiintymistä Yhdysvaltojen kaltaisten liittovaltioiden lisäksi myös EU:n kaltaisissa monivaltioollisissa yhteisöissä. Federalismi voi rakentua pakottavan perustuslain ohella myös niin kutsutulle eurooppalaistyylliselle federalismille, jossa hallintotasojen tasavertaisuus syntyy yhtäältä jäsenmaiden vapaaehtoisesta alistumisesta unionitasolle ja toisaalta unionitason riippuvuudesta jäsenmaistaan. Tämän federalismin vaihtoehtoisen ilmentymistavan tunnistamiseksi EU:n poliittinen järjestelmä voidaankin kuvata perinteisen valtiomuotoisen federaation eli federaalivaltion sijaan monivaltioollisena federaaliunionina.

Avainsanat: EU, federalismi, liittovaltio, integraatio

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	1
2. METODI JA AINEISTO	3
3. FEDERALISMIN TEOREETTINEN VIIITEKEHYS.....	5
3.1. Federalismi historiassa	5
3.2. Federalismi nykyteoriassa	9
3.3. Federalismi suhteessa muihin poliittisiin järjestelmiin	11
3.4. Federalismin määritelmän systematisointi	14
4. ANALYYSIRUNKO FEDERALISMIN ANALYSOINTIIN	18
5. EU POLIITTISENA JÄRJESTELMÄNÄ	20
5.1. EU monivaltioollisena poliittisena järjestelmänä.....	20
5.1.1. <i>Valtiollisuus</i>	20
5.1.2. <i>Jäsenmaiden suvereniteetti</i>	22
5.1.3. <i>Eroamisen mahdollisuus</i>	23
5.2. EU monitasoisena poliittisena järjestelmänä.....	26
5.2.1. <i>Vallanjako</i>	26
5.2.2. <i>Vallan syvyys</i>	27
5.2.3. <i>Monitasoinen hallinto</i>	29
5.3. EU federalistisena järjestelmänä	31
5.3.1. <i>Jäsenmaiden asema</i>	31
5.3.2. <i>EU-lainsäädännön ensisijaisuus</i>	33
5.3.3. <i>Enemmistöäänestäminen</i>	35
6. JOHTOPÄÄTÖKSET.....	37
LÄHTEET.....	39

1. JOHDANTO

Kuluneen vuosikymmenen aikana keskustelu Euroopan unionin integraatiosta ja niin kutsutusta *liittovaltiokehityksestä* on kiihtynyt. 2010-luvulle siirryttäessä euroalueen velkakriisi, sisäiset ja ulkoiset muuttoliikkeet sekä jäsenmaiden itsemääräämisoikeutta koskevat kysymykset alkoivat haastaa pitkään keskeytyksetöntä eurooppalaista integraatiota. 2020-luvun alkaessa Britannian EU-eroprogressi oli tullut päätökseensä ja samoihin aikoihin koronaviruspandemiaa seurannut *Next Generation EU* -elpymisväline herätti uudelleen laajaa keskustelua unionin muuttuvasta luonteesta. Integraation syveneminen ja EU:n kehittyminen liittovaltioksi on toisinaan nähty unionin luonnollisina päämäärinä ja ratkaisuin sen ongelmiin, mutta toisinaan myös ainoana vaihtoehtona unionin hajoamiselle (ks. esim. Spinelli Group 2012; Suni 2011). Keskustelu liittovaltioista ja liittovaltioaste *federalismista* on kuitenkin usein varsin pintapuolista, täsmentämätöntä ja arvopoliittisesti latautunutta. Mitä *liittovaltio* ja *federalismi* oikeastaan edes tarkoittavat?

Runsaasta federalismia ja eurooppalaista integraatiota käsittelevästä tutkimuskirjallisuudesta huolimatta politiikan tutkijat ja lainoppineet eivät ole tulleet yhteisymmärrykseen edes aihealueen keskeisimpien käsitteiden määritelmistä, sisällöistä, saati niiden johdonmukaisesta soveltamisesta EU:n tapaisen poliittisen järjestelmän analysoinnissa. EU:ta on kuvattu alan tutkijoiden keskuudessa niin *federaatioksi*, *ei-federaatioksi*, *heikoksi federaatioksi*, *löyhäksi federaatioksi*, *konfederaatioksi*, *kvasifederalistiseksi*, *monipäiseksi federaatioksi* kuin *federaatioksi ilman federalismiakin*. (Law 2013, 89–91; Fossum 2017, 379.) Aihealuetta koskeva laaja käsitteellinen ja määritelmällinen epäselvyys aiheuttaa suuria ongelmia paitsi federalismin ja liittovaltion konseptien ymmärtämiselle, myös erityisesti EU:n kaltaisten monimutkaisten poliittisten järjestelmien luonteen analysoinnille.

Tässä kandidaatintutkielmassa perehdytään federalismin teoriaan, määritelmiin, ydinsisältöihin ja käytännön ilmenemismuotoihin, minkä pohjalta analysoidaan myös EU:n poliittista järjestelmää ja sen federalistisuutta. Tutkielma pyrkii vastaamaan järjestyksessään seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- 1) Mitä federalismi tarkoittaa?
- 2) Mitkä ovat federalismin keskeisimmät tunnusmerkit?
- 3) Kuinka federalistinen EU on poliittisena järjestelmänä?

Tutkielman johdantoa seuraa toisessa luvussa esiteltävät tutkimusasetelma, metodi ja aineisto. Näiden jälkeen tutkielma vastaa edellä esitettyihin tutkimuskysymyksiin järjestyksessään seuraavasti:

- 1) federalismin määrittelyllä tutkielman kolmannessa luvussa,
- 2) federalismin tunnusmerkkejä kokoavan analyysirungon muodostamalla tutkielman neljännessä luvussa, ja
- 3) EU:n federalistisuutta analysoimalla tutkielman viidennessä luvussa.

Tutkielman kolmannessa luvussa siis lähestytään tutkimuskysymyksiä federalismin määritelmästä ja federalismin keskeisimmistä tunnusmerkeistä federalismia koskevaan tutkimuskirjallisuuteen perehtymällä. Luvussa syvennytään federalismin alkuperään sen historiallisissa konteksteissa, federalismin moniulotteiseen teoriaan ja federalismiin suhteessa muihin poliittisten järjestelmien muotoihin. Historiallisen, teoreettisen ja vertailevan katsauksen pohjalta luodaan neljännessä luvussa teorialähtöiselle sisällönanalyysille tyypillinen analyysirunko.

Neljännessä luvussa esitellään tutkielman aiempien lukujen pohjalta rakennettu ja federalistisuuden analysointiin tarkoitettu analyysirunko. Analyysirunko muodostuu kolmesta pääluokasta ja niiden yhteensä yhdeksästä alaluokasta, jotka auttavat analysoimaan federalismin kaltaista laajaa käsitettä pilkkomalla sen pienempiin ja helpommin analysoitaviin osatekijöihin. Yhdessä federalismin keskeisimpiä tunnusmerkkejä ilmentävän analyysirungon sekä EU:ta koskevan tutkimuskirjallisuuden ja EU:n perussopimusten avulla voidaan arvioida EU:n poliittisen järjestelmän federalistisuutta.

Analyysirunkoa hyödynnetään tutkielman viidennessä luvussa EU:n federalistisuuden arvioimisessa. Analyysirungon tarkoitus on suunnata analyysi keskeisimpiin federalismin tunnusmerkkeihin, joiden ilmenemiseen EU:ssa perehdytään unionin luonnetta kuvaavan tutkimuskirjallisuuden sekä EU-primäärilähteiden avulla. Analyysirungon kolme pääluokkaa ja niiden yhteensä yhdeksän alaluokkaa ohjaavat analysoimaan ja rajaamaan tutkimuskirjallisuutta oikeilta osin sekä vastaamaan tutkimuskysymykseen koskien EU:n poliittisen järjestelmän federalistisuutta. Kuudennessa johtopäätösluvussa kerrataan tutkielman keskeisimmät havainnot ja johtopäätökset, joissa läpikäydyn analyysirungon, tutkimuskirjallisuuden ja EU:n perussopimusten pohjalta tehty kokonaisarvio EU:n federalistisesta luonteesta on pääroolissa.

2. METODI JA AINEISTO

Tutkielman metodina toimii teorialähtöinen sisällönanalyysi. Teorialähtöinen sisällönanalyysi on laadullinen tutkimusmenetelmä, jossa aluksi muodostetaan teoriaan perustuva analyysirunko, jota käytetään testaamaan teoriaa tai käsitejärjestelmää uudessa kontekstissa. Analyysirungon sisälle voidaan muodostaa erilaisia luokituksia, kuten erilaiset pääluokat ja niihin lukeutuvat alaluokat. Aikaisemman tiedon perusteella muodostetun analyysirungon ja sen sisältämien luokitusten tarkoituksena on ensisijaisesti ohjata aineiston havainnointia ja analysointia, mutta samalla se myös rajaa analyysin kannalta epäolennaisen sen ulkopuolelle. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 113–114.)

Tutkielmassa luotavan analyysirungon muodostamisessa hyödynnetään laaja-alaisesti federalismia koskevaa tutkimuskirjallisuutta. Koska federalismin ja siihen liittyvän käsitteistön teoreettisista määritelmistä, saati käytännön tunnusmerkeistä ei vallitse tutkijoidenkaan keskuudessa yksimielisyyttä, pyritään analyysirungossa huomioimaan tunnetuista määritelmistä ja tunnusmerkeistä olennaisimpina ja loogisimpina pidetyt. Aihealueen tulkinnanvaraisuuden vuoksi erityinen painoarvo on annettava määritelmille ja esitystavoille, jotka auttavat hahmottamaan sekä systematisoimaan mahdollisimman konkreettiset erot federalismin ja muiden poliittisten järjestelmien välillä.

Muodostetulla analyysirungolla kuvataan federalismin teoriasta nousevien määritelmien ohella myös federalismin ja federaatioiden eroavaisuuksia suhteessa muihin poliittisiin järjestelmiin. Poliittisten järjestelmien vertailu ja eroavaisuuksien hahmottaminen on olennaista tutkielman kannalta, koska EU:n federalistisuutta eli liittovaltiomaisuutta ei ole voida arvioida ilman vertailua valtioliittoihin ja yhtenäisvaltioihin. Liittovaltion yhtenä tunnusmerkkinä on esimerkiksi pidetty järjestelmän demokraattisuutta (Raunio 2002, 24–26), mutta myös valtioliitot ja yhtenäisvaltiot voivat olla demokraattisia, joten demokraattisuutta ei voida pitää keskeisimpänä liittovaltiota määrittävänä ja toisista järjestelmistä erottavana tekijänä. Vaihtoehtoisin järjestelmiin vertailemalla ja eroavaisuuksia kartoittamalla voidaan ymmärtää, mikä on yksinomaan federalismille uniikkia.

Federalismin määritelmien ja tunnusmerkkien pohjalta muodostetun sisällönanalyysin analyysirunko mahdollistaa EU:n federalistisuuden analysoinnin. Analyysirunko ohjaa arvioimaan EU:n federalistisuutta sen tärkeimpien tunnusmerkkien kautta, kun taas kunkin tunnusmerkin yksityiskohtaisessa analysoinnissa käytetään aineistona laajaa EU-

tutkimuskirjallisuutta sekä unionin perussopimuksia. Kun analyysirungon pääluokat kaikkine alaluokkineen on käyty läpi EU:hun peilaten, tehdään niiden pohjalta niin laadullista kuin määrällistäkin arviointia EU:sta kokonaisuutena. Analyysin tarkoituksena ei ole tarjota yksinkertaisen mustavalkoisia vastauksia monimutkaisiin kysymyksiin, kuten federalismiin ja EU:n poliittisen järjestelmän luonteeseen, vaan tuottaa perusteltuja osatuloksia, joiden pohjalta myös kokonaisuutta voidaan arvioida asiantuntevammin. On huomioitava, että laadullisena menetelmänä teorialähtöiseen sisällönanalyysiin liittyy huomattavaa tulkinnanvaraisuutta, jota on tasapainotettava pyrkimällä tutkielmassa tehtävien valintojen ja havaintojen läpinäkyvyyteen sekä asianmukaiseen perustelemiseen.

Aineistona tutkielma hyödyntää monipuolisesti aihealueen tutkimuskirjallisuutta ja soveltuvien osin myös EU:n perussopimuksia. Aineistoa on kerätty pääosin sähköisesti Andor- ja Google Scholar -hakupalveluiden avulla. Hakusanoina on käytetty aihealueen kannalta keskeisimpiä käsitteitä niin suomeksi kuin englanniksikin. Suomenkielisinä hakusanoina on käytetty muun muassa seuraavia: *liittovaltio*, *valtioliitto*, *federaatio*, *konfederaatio*, *federalismi*, *eurofederalismi*, *integraatio*, *EU* ja *Euroopan unioni*. Hakutuloksia on rajattu arvioimalla niiden olennaisuutta ja soveltuvuutta tutkielman teemojen, kuten federalismin määrittelyn, federalismin teorian ja EU:n federalistisuuden arvioinnin kannalta. Aineistoksi valikoituneiden teosten määrää määrittävät myös rajaukselliset tekijät, sillä federalismin ja eurooppalaisen integraation tutkimusta on olemassa valtavasti. Olennaisuus-, soveltuvuus- ja rajallisuusnäkökulmien ohella on pyritty myös aihealueen mahdollisimman monipuoliseen ja moniääniseen tarkasteluun.

Tärkeimpinä lähdeeteoksina toimivat sekä federalismin teoriaa ja käytäntöä että EU:n federalistisuutta laaja-alaisesti kuvaavat Michael Burgessin *Federalism and European Union: The Building of Europe* (2000), Tapio Raunion *Liittovaltiot* (2002), Anand Menonin ja Martin Schainin *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective* (2006) sekä Elke Clootsin, Geert De Baeren ja Stefan Sottiaux'n *Federalism in the European Union* (2012). Teokset tukevat merkittävästi federalismin teoriaan pohjautuvan analyysirungon muodostamista ja EU:n luonteen arviointia luodun analyysirungon pohjalta. Federalismin täsmällisessä määrittelyssä ja analyysirungon pääluokkien rakentamisessa erityisessä roolissa on myös John Law'n *How Can We Define Federalism?* (2013), joka tarjoaa federalismin määrittelyyn systemaattisen lähestymistavan.

Muuta federalismia koskevaa kirjallisuutta on hyödynnetty soveltuvin osin. Näihin lukeutuvat muun muassa Charles B. Blankartin *The European Union: confederation, federation or association of compound states?: A Hayekian approach to the theory of constitutions* (2007), Mikhail Filippovin, Peter C. Ordeshookin ja Olga Shvetsovan *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions* (2004), Hans Vollaardin *European Disintegration: A Search for Explanations* (2018), Finn Laursenin *The EU and Federalism: Politics and Policies Compared* (2010), John Fossumin ja Markus Jachtenfuchsin *Federal challenges and challenges to federalism. Insights from the EU and federal states* (2017) sekä Fossumin *European Federalism: Pitfalls and possibilities* (2017). Teosten tuoreudesta huolimatta huomiotta ei ole myöskään jätetty federalismin tutkimuksen vanhempia ja nimekkäimpiä politiikan tutkijoita, kuten Daniel J. Elazaria tai William H. Rikeriä.

Erytisesti viidennessä analyysiluvussa ja sen EU:n toimivaltuuksia käsittelevissä alaluvuissa hyödynnetään primäärilähteinä EU:n omia keskeisiä asiakirjoja, verkkosivuja ja raportteja. Perussopimuksista tärkeimpiä myös tämän tutkielman kannalta ovat *sopimus Euroopan unionista* ja *sopimus Euroopan unionin toiminnasta*, sillä ne muodostavat sekä EU:n että sen lainsäädännön yksityiskohtaisen oikeudellisen perustan. Pääsääntöisesti tutkielma nojaa kuitenkin sekundäärilähteisiin, sillä pyrkimyksenä on koota yhteen laajasti tutkimuskirjallisuudessa esitettyjä näkemyksiä federalismista, EU:sta poliittisena järjestelmänä sekä niiden yhteydestä toisiinsa. Voidakseen ymmärtää nykymuotoista federalismia ja sen lähtökohtia, on perehtyminen aloitettava liittovaltioaateen alkujuurilta.

3. FEDERALISMIN TEOREETTINEN VIITEKEHYS

3.1. Federalismi historiassa

Etymologisesti federalismin käsite juontaa juurensa latinan sanasta *foedus*, jolla tarkoitetaan *sopimusta*, *liittoa* tai *kovenanttia*. Foeduksella on toisinaan katsottu tarkoitettavan sen latinalaisen sukulaissan *fides* mukaisesti myös *uskoa* tai *luottamusta*. Etymologisesti federalismin käsitteen on tulkittu kuvaavan sopimusosapuolten vapaaehtoista luottamukseen perustuvaa liittoa. (Burgess 2000, 13; Diamond 1961, 38.) Burgess luonnehtii sitä moraaliseksi sopimukseksi, joka muuttaa molempia sopimusosapuolia ja asettaa heidät osiksi myös uutta

yhdessä muodostettua kokonaisuutta. Ominaista federalismin käsitteelle onkin sen samanaikainen yhdistelmä osien autonomiaa ja osien yhteenliittymää – ei kummankaan ylivaltaa toisen kustannuksella. (Burgess 2000, 13.) Käytännössä tämä on tyypillisimmin ilmentynyt rajattua lainsäädännöllistä ja hallinnollista valtaa omaavina osavaltioina, jotka ovat yhdessä muodostaneet liittovaltion.

Federalismin perusidea yhdistelmästä osien autonomiaa ja osien yhteenliittymää on pidetty yhtä vanhana kuin ihmisyyhteisöjä. Ihmisyyhteisöt ovat läpi historian tehneet yhteistyötä ilman, että mikään yhteisön osapuolista olisi selvässä johtoasemassa suhteessa toiseen. Federaation osat ovat yhtäältä omia kokonaisuuksiaan eivätkä vain osia kokonaisuudesta, mutta osat muodostuvat yhdessä myös kokonaisuuden, joka on enemmän kuin osiensa summa. (Nicolaïdis 2006, 63–64.) Vaikka federalismin perusidea onkin saattanut elää ihmisyyhteisöissä kautta aikain, kehittyivät varsinainen federalismin teoria ja traditio vasta 1500-luvulta alkaen uskonpuhdistuksen jälkeisessä Euroopassa ja Yhdysvalloissa osana laajempaa poliittista, yhteiskunnallista ja teologista debattia. Niin kutsutun *eurooppalaisen federalismin* varhainen traditio juontaakin juurensa sekä roomalaiskatolilaisesta yhteiskuntateoriasta että protestanttisesta reformismista. Myöhemmässä federalismin ja sen eri suuntausten kehityksessä osansa on ollut myös valtaa, vallan jakautumista ja suvereniteettia teoretisoineilla valistusajattelijoilla, kuten Hobbesilla, Lockella ja Montesquieulla. (Burgess 2000, 3–5.)

Varhaisen modernin federalistisen ajattelun pioneereina pidetään sveitsiläistä uskonpuhdistaja Heinrich Bullingeria (1504–1575) ja saksalaista Johannes Althusiusta (1557–1638). Bullinger piti niin kutsuttua kovenanttia eli raamatullista liittoa ihmisten ja Jumalan välillä, pyhänä viitekehyksenä, jota myös kaiken maanpäällisen ihmisten järjestäytymisen tulisi mukailla. Bullingerin ajatusten pohjalle rakentui kovenanttiteologia, jota on kutsuttu myös liittoteologiaksi (federal theology). Althusiusta puolestaan pidetään teologiasta irrallisen modernin federalistisen ajattelun isänä. Hänen ajattelussansa yhteiskunta rakentui alhaalta ylöspäin lukuisista yhteisön eri tasoista – perheistä, kunnista, maakunnista ja valtioista – mikä tarkoitti myös vallan jakautumista näiden eri tasoilla vaikuttavien yhteisöjen kesken. (Burgess 2000, 5–8.)

Yhdysvaltoihin brittikolonistien myötä levinnyt angloamerikkalaisen federalismin traditio kehittyi Bullingerin kovenanttiteologian pohjalta ja lockelaisen liberaalin individualismin vaikutuksesta yksilökeskeisemmäksi ja välinearvolliseksi (Burgess 2000, 8–9). Angloamerikkalainen federalismi koki nousun 1700-luvun lopulla, kun brittivallan alta

itsenäistyneet Yhdysvallat muodostivat ensin löyhän konfederaation (1781–1789) ja myöhemmin tiiviimmän liittovaltion Yhdysvaltain perustuslain myötä. Perustuslailliseen liittovaltiomalliin siirtymiseen vaikuttivat erityisesti Yhdysvaltain perustajaisät Alexander Hamilton, John Jay ja James Madison, joilla oli laaja näkemys federaatioiden eli liittovaltioiden eduista suhteessa konfederaatioihin, mistä he kirjoittivat vuosina 1787–1788 julkaistuissa *The Federalist Papers* -esseissä. Näkemykset liittovaltiomallin ylivertaisuudesta perustuivat paitsi kokemuksiin konfederaatioartiklojen Yhdysvalloista, myös ymmärrykseen konfederaatiomuotoisesta Sveitsin vanhasta valaliitosta (1291–1798). Madison (1961) epäili esseessä *Federalist No. 19* jo kymmenen vuotta ennen Sveitsin valaliiton hajoamista, ettei pelkkä kantonien välinen liitto kestäisi sitä koettelevia erimielisyyksiä. Liittovaltiota edeltänyt konfederaatioartiklojen Yhdysvallat nähtiin epävakaana ja selviytymiseen kykenemättömänä liittona, joka pahimmillaan jakautuisi keskenään kiisteleviksi ja sotiviksi kokonaisuuksiksi (Jay 1961a; Jay 1961b). Perustajaisät katsoivatkin, että Yhdysvaltojen perustuslain tulisi luoda uusi hallinnon taso, joka olisi vastuussa suoraan kansalle ja kykenisi rankaisemaan niitä osapuolia, jotka rikkovat perustuslaissa säädettyä järjestystä. (Filippov ym. 2004, 47–50.)

Angloamerikkalaista federalismin traditiota yhteistoiminnallisempi ja Althusiuksen edustama mannereurooppalaisen federalismin traditio jäi 1600-luvulla vuosisadoiksi unohduksiin. Tähän vaikutti erityisesti Euroopassa voimistunut valtioiden vallan keskittäminen ja absoluuttisten monarkioiden hierarkkisuus. (Burgess 2000, 8–9.) Teorian kehittämistä federalistisista järjestelmistä ennen Yhdysvaltojen perustuslakia hankaloitti myös suvereniteetin konsepti, joka liittyi modernin valtiokäsityksen syntyyn uuden ajan Euroopassa ja erityisesti Westfalenin rauhan jälkeen. Merkittävänä syynä on pidetty keskeisten suvereniteettia teoretisoineiden tahojen, kuten Jean Bodinin (1530–1596) ja Thomas Hobbesin (1588–1679) näkemyksiä suvereniteetin jakamattomuudesta. Suvereniteetin jakamattomuus nähtiin huonosti yhteensovittavana federalistisen vallan hajaannuttamisen kanssa. Osin Bodinin ja Hobbesin vaikutuksesta myös myöhempien ajattelijoiden, kuten Montesquieun (1689–1755) ja Jean-Jacques Rousseauin (1712–1778) näkemykset federalismista viittasivat pikemminkin löyhästi keskitettyyn järjestelyyn, jolla pienet suvereenit valtiot pystyisivät puolustautumaan itseään suuremmilta valtioilta. (Laursen 2010, 4.)

Filosofi Immanuel Kant (1724–1804) esitti teoksessaan *Ikuisen rauhaan*, että luonnontilaisten ihmisten tavoin myös valtiotasolla korkeamman laillisen auktoriteetin puute johtaa väkivaltaan ja sotiin. Ratkaisuna Kant piti vapaiden valtioiden valtioliittojärjestelmää (eng. *a federation of nations*, saks. *einen Föderalism freier Staatengegründ etsein*). Järjestelmässä jäsenvaltiot

muodostaisivat yhdessä yhteisön, jossa ne tunnustaisivat ja yhdessä puolustaisivat toistensa oikeuksia valtioina kuitenkin muodostamatta yhtä suurempaa valtiota. (Kant 2000, 129–136.) Huomionarvoista on, että Montesquieun ja Rousseauin tavoin myös Kant käytti tästä luonteeltaan pikemminkin valtioliittomaisesta järjestelmästä nimitystä *föderalism*. 1700-luvulla liittovaltion eli federaation ja valtioliiton eli konfederaation käsitteet eivät olleet eriytyneet. Varhaisissa lähteissä federalismin käsite viittaaakin nykyisin ymmärretyin liittovaltion eli federaation sijaan huomattavasti löyhempään konfederaatioon eli valtioliittoon.

Mannereurooppalaisen federalismin traditio alkoi tehdä uutta tuloaan vasta 1800-luvun puolivälissä, jolloin sen kehittymiseen vaikuttivat erityisesti katolinen kirkko ja kristillisdemokratia (Burgess 2000, 9.) Huolimatta monista esitetyistä yhteiseurooppalaisista valtioliitto- ja liittovaltiosuunnitelmista, kuten *Euroopan yhdysvalloista*, Euroopan federalistinen yhdentymisen alkoi realisoitua vasta maailmansotien jälkeen (Raunio 2002, 47–50). Euroopan integraatiokehityksen laukaisimena pidetään Ranskan ulkoministeri Robert Schumanin julistusta 9. toukokuuta 1950. Julistuksessa ehdotettiin maailmansodista toipuvien Ranskan ja Saksan, mutta myös muiden halukkaiden eurooppalaisten valtioiden hiili- ja terästuotannon valvonnan yhdistämistä pysyvän rauhan takaamiseksi. Julistuksen myötä syntyneestä Euroopan hiili- ja teräsyhteisöstä (EHTY) tuli ensimmäinen ylikansallinen eurooppalainen elin, joka loi perustan myöhemmälle Euroopan unionille. Vähemmälle huomiolle Schumanin julistuksessa on jäänyt sen luonnehdinta hiili- ja teräsyhteisöstä perustana *Euroopan liittovaltiolle*:

”Tämä ehdotus johtaa perustuotannon asettamiseen yhteiseen valvontaan sekä sellaisen uuden korkean viranomaisen perustamiseen, jonka päätökset sitovat Ranskaa, Saksaa ja muita mukaan liittyviä maita. Ehdotus merkitsee siis perustan luomista Euroopan liittovaltiolle, joka on pysyvän rauhan edellytys.” (Euroopan unioni 2021.)

Schumanin ohella yhtenä EU:n perustajaisista pidetty Jean Monnet jakoi näkemyksen hallitustenvälisen yhteistyön riittämättömyydestä ja ylikansallisen yhteistyön välttämättömyydestä. Muistelmissaan Monnet (1978, 22) kertoo myöhempää työtään inspiroineen näkemys eurooppalaisten valtioiden muodostamasta federaatiosta tai muusta yhtenäisen talousalueen luovasta eurooppalaisesta entiteetistä. Eurooppalaisen integraation pioneerien tavoitteista huolimatta unionin perusrakenne muodostui federaatiomallin sijaan taloudellista valtioliittoa eli konfederaatiota muistuttavaksi Euroopan yhteisön perustamisen myötä vuonna 1957. Sen myöhempiä vaiheita on kuitenkin pidetty askelina kohti federaatiota, joka ei välttämättä kuitenkaan koskaan kehittyisi täysimittaiseksi federaatioksi. Sittemmin

toteutuneessa eurooppalaisessa integraatiossa tunnusomaista onkin ollut federalististen elementtien hiljattainen kumuloituminen, jonka myötä EU näyttäytyy keskeneräisenä unionina samanaikaisesti ylikansallisine, hallitustenvälisine ja federalistisine piirteineen. (Burgess 2000, 31–35, 74).

Pyrkimys rauhaan valtiollisen yhteistoiminnan kautta yhdistää sekä EU:ta että edellä esitettyjä historian varhaisia federaatioita ja käsityksiä federalismista. Myöhempää federalismin käsitystä muovasi erityisesti Yhdysvaltojen angloamerikkalaisen federalismin esimerkki, jonka myötä eriytyivät myös federaation ja konfederaation käsitteet. Edusti EU siis nykykäsitystemme mukaista federalismia, konfederalismia tai jotain siltä väliltä, on EU jo varhaisten vaiheidensa valossa nähtävä osana federalismin laajempaa monisatavuotista ja vaiherikasta historiaa. Se myös luo pohjan nykykäsityksen mukaisen federalismin käsitteelliselle, sisällölliselle ja EU:hun vertailevalle analyysille.

3.2. Federalismi nykyteoriassa

Federalismiin liittyy paljon sekä käsitteellistä että määritelmällistä epäselvyyttä. Selvyyttä tematiikkaan on tarjonnut muun muassa Ronald L. Watts, joka on eritellyt federalismin käsitteen kolme eri käyttömuotoa: federalismi, federalistiset poliittiset järjestelmät ja federaatio (Watts 1998, 120). Näistä *federalismi* on normatiivinen konsepti eli se ohjeistaa miten ja millä tavalla asiat tulisi järjestää. Federalismi on käsitetty paitsi ideologiana, myös periaatteina, joiden varaan poliittinen järjestelmä rakentuu (Raunio 2002, 12). Federalismi on ymmärrettävä liittovaltioaatteenä, jonka lukuisille eri määritelmille yhteistä on periaate vallan hajauttamisesta useammalle hallinnon tasolle, yleensä perustuslain tasolla (ks. esim. Riker 1964, 11; Filippov ym. 2004, 2; Burgess 2000, 268; Raunio 2002, 19–20). Yhdistelemällä autonomiaa ja yhteistä hallintoa (*self-rule + shared rule*) federalismi pyrkii saattamaan eri yhteisöt toimimaan yhdessä yhteisten päämäärien eteen ilman, että näiden yhteisöjen integriteettiä loukataan (Elazar 1987, 5–6). Käytännössä federaatioiden välillä kuitenkin on suuria eroja vallan keskittämisen ja hajauttamisen välillä (Lowi 2006, 95).

Periaatteen vallan perustuslaillisesta hajauttamisesta hallintotasojen kesken lisäksi federalismiin on liitetty tutkimuskirjallisuudessa lukuisia muitakin piirteitä, joita Tapio Raunio on laajasti listannut teoksessaan *Liittovaltiot* (2002, 19–20). Federalismin piirteiksi on nimetty muun muassa *vallanjaon tasavertaisuus*, *järjestelmän demokraattisuus*, *suorilla vaaleilla*

valitut toimielimet, yhteinen puolustuspolitiikka, ylemmän hallintotason verotusoikeus, molempien hallintotasojen kansalaisuus, yhteinen oikeudellinen riitojenratkaisujärjestelmä sekä osien eroamisoikeuden puuttuminen. Eri piirteisiin on kuitenkin suhtauduttava varauksella, sillä niistä harvoista vallitsee tutkijoiden keskuudessa vastaavaa yhteisymmärrystä kuin vallan perustuslaillisesta jakautumisesta eri hallintotasojen välille. Federalististen periaatteiden välillä on nähty eroja myös (anglo)amerikkalaisessa ja (manner)eurooppalaisessa federalismissa. Amerikkalainen federalismi nojaa enemmän pragmaattiseen vallanjaon tasapainottamiseen eri hallintotasojen välillä, kun taas eurooppalainen federalismi on ideologisempaa ja siinä korostuneessa asemassa vallanjaon suhteen on subsidiariteettiperiaate eli läheisyysperiaate. (Watts 1998, 120.) Läheisyysperiaatteella tarkoitetaan pyrkimystä ratkaista ongelmat ensisijaisesti paikallisesti ja vain sen epäonnistuessa ratkaisujen hakemista korkeammalta keskitetyn hallinnon tasolta (Zimmermann 2010, 200). Elazarin (1987, 11–12) mukaan federalistisen vallanjakoperiaatteen soveltaminen ei välttämättä tarkoita poliittisen järjestelmän olevan federaatio. Elazar katsoo, ettei federalismissa keskeisintä ole tietyt instituutiot, vaan poliittisten osapuolten välisten suhteiden institutionalisointi. Näin ollen federalismi tarjoaa lukuisia eri tapoja järjestää poliittiset järjestelmät federalististen periaatteiden mukaisesti. Preston King (1982, 76) onkin kuvannut, että poliittisen järjestelmän on mahdollista olla federalistinen olematta federaatio, mutta federaation ei ole mahdollista olla ei-federalistinen. Kingin mukaan kaikki federalistiset poliittiset järjestelmät eivät siis ole federaatioita. Tällaisia federalismista ammentavia poliittisia järjestelmiä, jotka eivät lukeudu täysimääräisiksi federaatioiksi, voidaan nimittää federalistisiksi poliittisiksi järjestelmiksi.

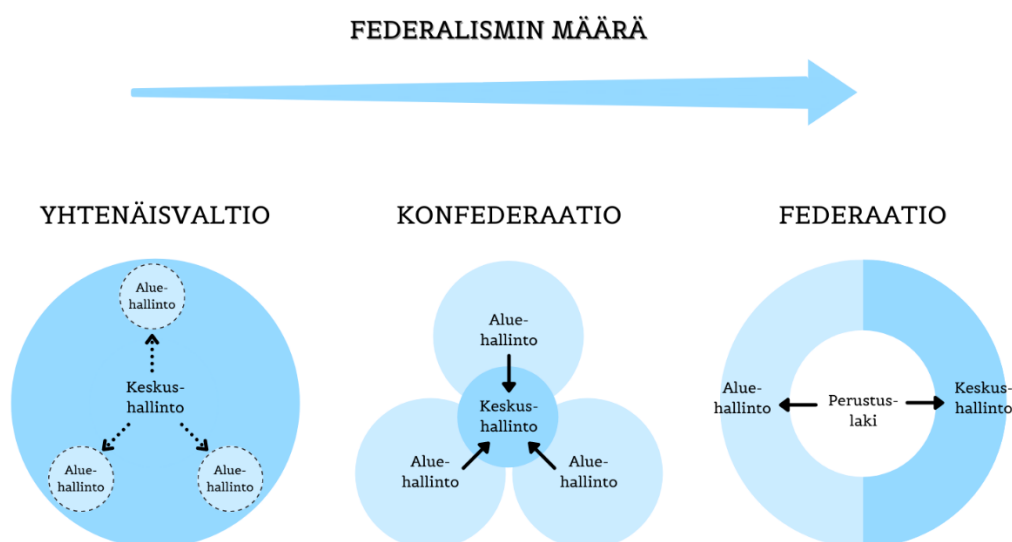
Federalistiset poliittiset järjestelmät toimii yläkäsitteenä poliittisille järjestelmille, jotka osittain perustuvat federalistiselle periaatteelle vallan jakautumisesta eri hallintotasojen kesken eli yhdistelmälle autonomista ja yhteistä hallintoa. Osa tutkijoista on tulkinnut federalististen poliittisten järjestelmien konseptin löyhästi, jolloin siihen on luettu myös järjestelmät, joissa federalistinen ydinperiaate toteutuu rajallisesti. Federalististen periaatteiden rajallisempi toteutuminen voi tarkoittaa esimerkiksi vallan jakautumista hallintotasojen kesken perustuslain sijaan sopimuksella tai vallan jakautumista vain yhteisen puolustus- tai talouspolitiikan saralla. Tällaisella tulkinnalla federalistisina poliittisina järjestelminä voidaankin federaatioiden lisäksi pitää myös esimerkiksi konfederaatioita, unioneja ja muita valtiollisen yhteistoiminnan muotoja. (Elazar 1987, 6–8; Watts 1998, 120–121.)

Federaatio eli liittovaltio taas on kaikista federalististen poliittisten järjestelmien muodoista federalistisin. Siinä missä federalismi viittaa erityisesti federalistisen järjestelmän

perusarvoihin ja sen oikeuttaviin periaatteisiin, edustaa federaatio varsinaista poliittista järjestelmää ja organisaatiota (King 1982; Fossum 2017, 368). Tutkijat eivät ole yksimielisiä federaation tarkasta määritelmästä, mutta laajalti hyväksyttynä pidetään William H. Rikerin (1964, 11) määritelmää poliittisesta järjestelmästä, jossa valta on perustuslain nojalla jaettu vähintään kahden hallintotason kesken. Tämä vallanjako ja osavaltioiden aseman turvaaminen perustuslaissa yhdistävät kaikkia federaation määritelmiä. (Raunio 2002, 19.) Federaatio siis ilmentää täysimääräisesti periaatetta vallan perustuslaillisesta jakautumisesta hallintotasojen kesken. Perustuslailla turvattu hallintotasojen asema on perinteisesti myös tarkoittanut, ettei federaatioissa ole laillista eroamisen mahdollisuutta. Theodore Lowin (2006, 95) mukaan federaatiot perustuvat periaatteelle, jossa jakamalla valtaa vertikaalisesti hallintotasolle, joista kummallakin on perustuslaissa turvattu oikeus olla olemassa, kyetään sietämään ihmisten ja intressien moninaisuutta ilman jatkuvaa epävakautta sekä siten välttämään tyrannia.

3.3. Federalismi suhteessa muihin poliittisiin järjestelmiin

Tutkielman ja käsitteellisen selvyyden kannalta on esiteltävä myös federalismiin ja federaatioihin läheisesti liittyviä konsepteja, kuten konfедераatio ja yhtenäisvaltio. Näitä käsitteitä, niiden sisältöä ja niiden suhdetta toisiinsa havainnollistetaan kuvion 1 avulla.



Kuvio 1: Federaation, konfедераation ja yhtenäisvaltion erot.

Kuvio 1 kuvaa kolmen erilaisen poliittisen järjestelmän (yhtenäisvaltion, konfедераation ja federaation) sisäisiä valtasuhteita sekä näiden järjestelmien federalistisuutta. Federalismia tai sitä ilmentävää *federalistisuutta* näissä järjestelmissä kuvaa oikealle kasvava nuoli. Järjestelmistä yhtenäisvaltio on vain vähän tai ei ollenkaan federalistinen, konfедераatio osin federalistinen ja federaatio paljolti tai täysin federalistinen. Kuviossa 1 poliittiset järjestelmät esitetään ympyröinä, joista tummemmat kuvaavat *keskushallintoa* ja vaaleammat *aluehallintoa*. Käsitteet *keskushallinto* ja *aluehallinto* on syytä käsittää lavasti: keskushallinto viittaa ylimpään mahdolliseen hallintotasoon, kun taas aluehallinto viittaa tätä alempaan hallintotasoon, joka voi tarkoittaa integraation vaiheesta riippuen joko ylikansalliseen yhteisöön kuuluvia itsenäisiä valtioita (kuten jäsenmaat EU:ssa) tai keskushallinnolle alisteisia maakuntia (kuten maakunnat Suomessa) ja osavaltioita (kuten osavaltiot Yhdysvalloissa). Ympyröiden koot kuvaavat hallintotasojen voimasuhteita, ja mustat nuolet sitä, mistä valta on lähtöisin ja kelle sitä delegoidaan. Katkoviivoin kuvataan yhtenäisvaltion aluehallintojen ja niiden vallan ei-perustuslaillista luonnetta. Kuvio on havainnollistava, mutta myös yksinkertaistava esitystapa, sillä muutos yhtenäisvaltiosta liittovaltiolliseen järjestelmään on perustellumpaa ajatella jatkumona, jolla esiintyy lukuisia eriasteisia variaatioita (Hooghe & Marks 2013).

Yhtenäisvaltio (unitary state) tarkoittaa poliittista järjestelmää, jossa valta on perustuslaillisesti keskitetty yksin keskushallinnolle. Yhtenäisvaltio on vastakohta liittovaltiolle eli federaatiolle, jossa valta on perustuslaillisesti jaettu keskus- ja aluehallinnon kesken. Yhtenäisvaltiossa keskushallinnolla on yksinoikeus päättää aluehallinnolle delegoitavasta vallasta, muutoksista aluehallinnon jo delegoituun valtaan sekä koko aluehallinnon olemassaolosta. Yhtenäisvaltio ei siis lähtökohtaisesti edellytä aluehallinnon olemassaoloa tai sille vallan delegoimista, mutta käytännön syistä yhtenäisvaltioissakin on tyypillisesti erilaisia aluehallinnon yksiköitä. (Filippov ym. 2004, 5) Yhtenäisvaltioita, joissa keskushallinnon valtaa on merkittävästi hajautettu aluehallinnolle muin kuin perustuslaillisin edellytyksin, voidaan kutsua myös hajautetuiksi valtioiksi (devolution).

Konfедераatiolla (confederation) tarkoitetaan poliittista järjestelmää, jossa itsenäiset valtiot sopivat yhdessä rajallisesta vallan delegoimisesta yhteiselle keskushallinnolle. Toisin kuin yhtenäisvaltio ja federaatio, jotka rakentuvat pysyväluonteiselle perustuslaille, rakentuu konfедераatio jäsenmaiden keskinäiselle ja toistaiseksi voimassa olevalle sopimukselle. (Vollaard 2018, 64.) Majonen (2006, 144) mukaan konfедераation sopimusluonteisuudesta kumpuava eroamisen mahdollisuus on keskeinen tekijä, joka erottaa federaation

konfederaatiosta. Konfederaatioissa keskushallinto on suhteessa vain jäsenmaiden hallituksiin ja yhteisiin instituutioihin, ei jäsenmaiden kansalaisiin (Watts 1998, 121). Tyypillisesti konfederaatiot ovat perustuneet maantieteellisesti, kielellisesti ja kulttuurisesti läheisten valtioiden sotilaalliselle tai taloudelliselle yhteistyölle. Konfederaation keskushallinto on alisteinen jäsenmaille, jotka säilyvät suvereenina delegoidessaan vain vähäistä valtaa yhteiselle keskushallinnolle (Tömmel 2010). Federaatioista poiketen konfederaatioissa jäsenvaltiot säilyttävät oikeutensa harjoittaa omaa ulkopoliittikkaa (Vollaard 2018, 64). Konfederaatiota ei ole valtio, koska se omaa vain rajallista toistaiseksi jäsenmaiden sille delegoimaa valtaa ja koska jäsenmaiden on mahdollista yksipuolisesti irtautua konfederaatiosopimuksesta. Hauraan rakenteensa vuoksi konfederaatioiden päätöksenteko perustuu enemmistöratkaisujen sijaan jäsenmaiden hallitusten konsensushakuisuudelle. Konfederaatioiden päätöksenteossa tyypillistä on jokaisen jäsenmaan veto-oikeus vähintäänkin merkittävimmissä päätöksissä. Konfederaatioiden heikko keskushallinto on historiassa, kuten Sveitsissä ja konfederaatioartiklojen Yhdysvalloissa johtanut siihen, että keskushallinto on kyennyt antamaan lähinnä toimitasuosituksia, jotka jäsenmaat ovat voineet jättää kokonaan huomiotta keskushallinnon auktoriteetin ja resurssien puutteen nojalla (Kreppel 2006, 254).

Yhtenäisvaltiosta ja konfederaatiosta poiketen federaatioissa vallan lähteenä on perustuslaki, joka delegoi vallan tasavertaisesti ja pysyvälouenteisesti alue- ja keskushallinnon välille. Wattsin (1998, 121) mukaan yhtenäisvaltiosta ja konfederaatiosta poiketen federaatioissa sekä keskushallinnolla (liittovaltiolla) että aluehallinnon yksiköillä (osavaltioilla) on kummallakin merkittävää perustuslaillista valtaa ja niistä kummatkin ovat suorilla vaaleilla kansalaistensa valitsemia. Osassa federaation ja federalismin määritelmiä korostuukin demokratian ja edustuksellisuuden edellytykset sekä federalismin epäyhteensovittavuus muiden kuin demokraattisten järjestelmien kanssa (ks. esim. Fossum & Jachtenfuchs 2017, 470, 478; Raunio 2002, 19–20). Sopimus valtioiden välisestä konfederaatiosta on siis perustavanlaatuisesti vähemmän merkittävä kuin federaatioiden perustuslaki. Sopimus perustuu yhteisymmärrykselle yhteistyöstä tietyssä asiassa ilman mekanismia, jolla vastaavanlaisia sopimuksia tehtäisiin tulevaisuudessa. Konfederaatioissa sopimusosapuolet luopuvat autonomiastaan vain siltä osin kuin on tarpeellista sen osoittamiseksi, että he aikovat noudattaa sovittuja velvoitteitaan, säilyttäen suvereniteettinsa kaikilta muilta osin. Konfederaatio ei federaation tavoin luo uutta suoraan jäsenmaiden kansalaisiin yhteydessä olevaa entiteettiä: konfederaatio on sopimus valtioiden edustajien välillä, ei valtioiden kansalaisten välillä. Federaation perustuslaki taas on teoriassa sopimus koko federaation

väestön välillä, minkä vuoksi federaatiotasolla on oikeus myös syrjäyttää joitain osiensa eli osavaltioidensa päätöksiä ja siten rajoittaa niiden suvereniteettia perustuslain puitteissa. Federaatioissa osavaltiot luovuttavat osan autonomiastaan federaation keskushallinnolle, joka on siten myös valtuutettu tarvittaessa rankaisemaan ja käyttämään pakkokeinoja niihin. Federaation perustavien osien autonomian osittainen kumoaminen on olennainen osa federalistisen valtion luomista. (Filippov ym. 2004, 45–46.)

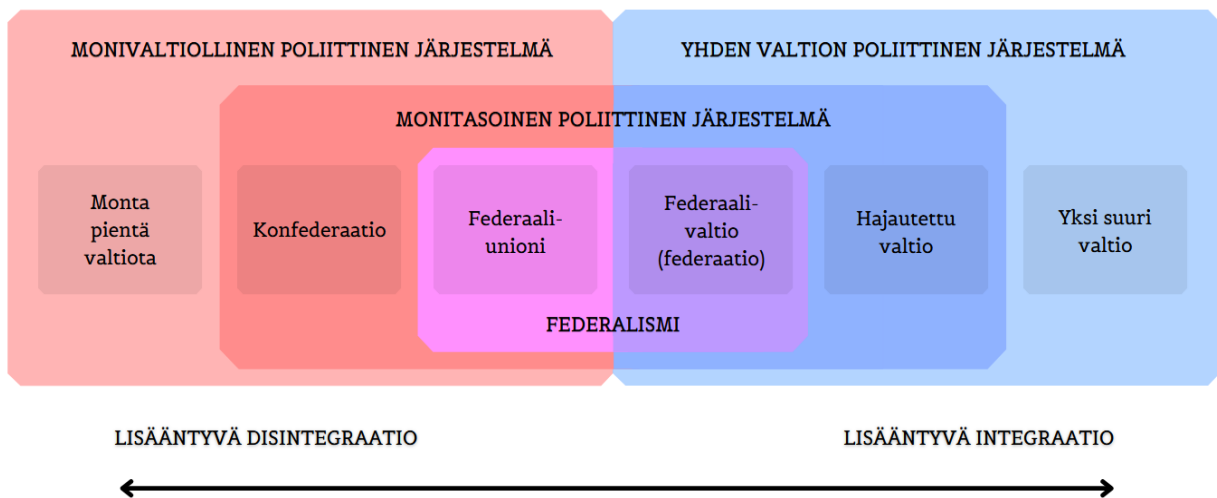
Edellä esitettyjä poliittisia järjestelmiä ja niiden tunnuspiirteitä on pidettävä lähinnä karkeina teoreettisina yksinkertaistuksina. Käytännön tasolla poliittiset järjestelmät ovat usein sekoituksia ja välimuotoja edellä esitettyjen kuvausten välillä osana poliittisten järjestelmien spektriä. Esimerkiksi Suomen poliittinen järjestelmä on pääpiirteiltään hajautettu yhtenäisvaltio, koska maakuntien asemaa ei ole turvattu perustuslaissa. Poikkeuksen yhtenäisvaltiolliseen luonteeseen tekee perustuslaissa turvattu Ahvenanmaan itsehallinto, mikä tuo Suomen poliittiseen järjestelmään federalistisen lisän.

3.4. Federalismin määritelmän systematisointi

Federalismia koskeva keskustelu ja tutkimus kärsivät federalismin määritelmällisestä epäselvyydestä, tulkinnanvaraisuudesta ja systematisoinnin puutteesta. Kiistelyä federalismin määritelmistä on kritisoitu siitä, että se on estänyt muodostamasta konsensusta federalismin yleisestä teoriasta tai edes käsitteellisestä järjestelmästä, joka auttaisi federalismin hahmottamisessa. Esimerkkeinä tällaisesta on pidetty tutkijoiden ympäröiviksi luonnehdittuja kuvauksia *federalististen yhteisöjen kirjosta*, *federalististen hallintojen jatkumosta* ja *federalistisista poliittisista järjestelmistä*. (Filippov ym. 2004, 9.) Myös John Law (2013) on artikkelissa *How Can We Define Federalism?* kritisoinut federalismin tutkimusta sen lukuisista laveista ja epätäsmällisistä federalismin määritelmistä. Konsensuksen puute federalismin määritelmästä on Law'n mukaan johtanut siihen, että alan tutkijat määrittelevät EU:ta epäyhdenmukaisesti niin *federaatioksi*, *ei-federaatioksi*, *heikoksi federaatioksi*, *löyhäksi federaatioksi*, *konfederaatioksi*, *kvasifederalistiseksi* kuin *federaatioksi ilman federalismiakin*. Law itse lähestyy EU:n ja federalismin määrittelyä käsiteteorioiden ja taksonomian eli tieteellisen luokittelun pohjalta. Hän katsoo, etteivät käsitteet ole enempää eivätkä vähempää, kuin niihin liittämämme ominaisuudet. Law esittääkin poliittiset järjestelmät yksinkertaisella tavalla kolmen kaksijakoisen kategorisoinnin avulla:

- 1) monivaltiollinen tai yhden valtion poliittinen järjestelmä
- 2) monitasoinen tai yksitasoinen poliittinen järjestelmä
- 3) federalistinen tai unitaarinen poliittinen järjestelmä

Law'n systematisoinnin mukaan federalismi tarkoittaa vallan *tasavertaista* jakautumista monelle hallinnon tasolle joko yhden tai monen valtion poliittisessa järjestelmässä. Law'n luokittelu on pienin muutoksin esitetty kuviossa 2, joka kuvastaa eri kategorioita ja niiden päällekkäisyyksiä.



Kuvio 2: Poliittisten järjestelmien kategoriat.

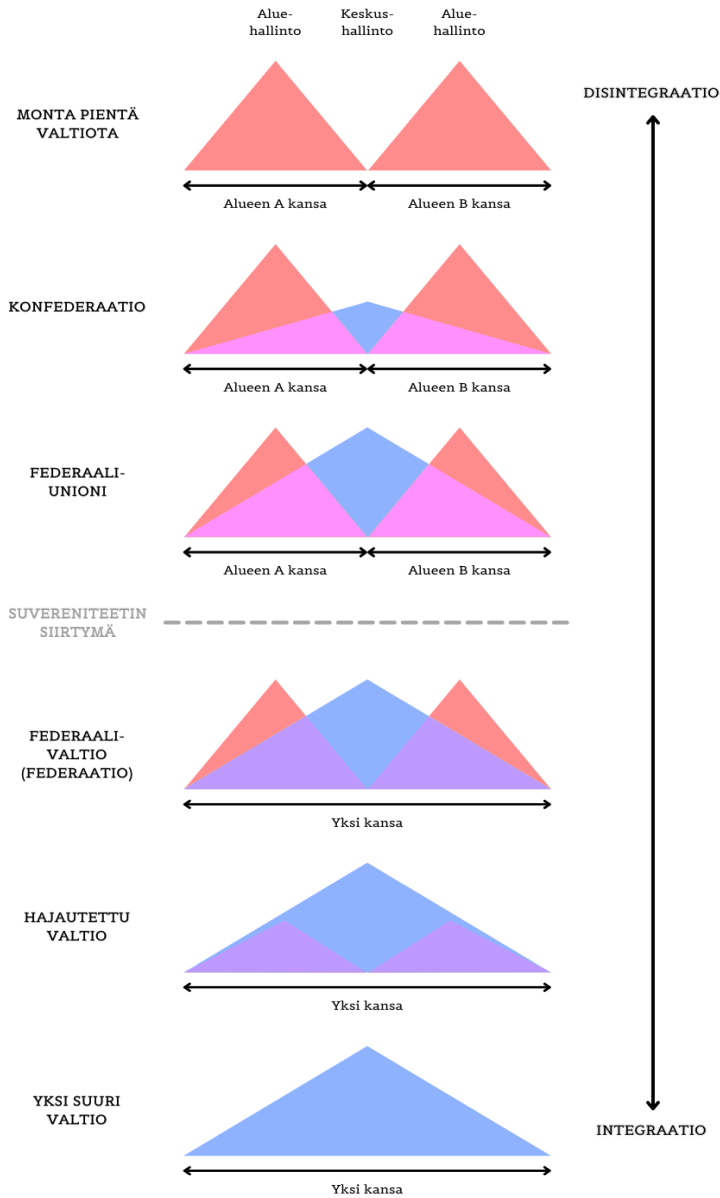
(Lähde: kirjoittajan omin muutoksin John Law (2013, 104–110))

Kuvio 2 jakautuu *valtiollisuuden* mukaan vaaleanpunaisiin monivaltiollisiin ja vaaleansinisiin yhden valtion poliittisiin järjestelmiin. Monivaltiolliset järjestelmät muodostuvat monista valtioista, kun taas yhden valtion poliittiset järjestelmät muodostavat yhden valtion. Monivaltiollisia järjestelmiä kuvaavat kuvion punertavat sävyt eli monet pienemmät valtiot, konfederaatio ja federaaliunioni. Yhden valtion järjestelmiä kuvaavat kuvion sinertävät sävyt eli yksi suuri valtio, hajautettu valtio ja federaatio eli federaalivaltio. Kuvio jakautuu myös poliittisen järjestelmän *monitasoisuuden* mukaan. Monitasoisuus tarkoittaa vallan jakautumista useammalle kuin yhdelle hallintotasolle, kuten alue- ja keskushallinnon kesken. Monitasoiset järjestelmät on kuvattu tummemman sinisen ja punaisen sävyin kuvion keskellä, kun taas yksitasoiset järjestelmät jäävät haaleamman värisiksi kuvion laiduille. Monivaltiollisiin ja

monitasoisiin poliittisiin järjestelmiin lukeutuvat tummanpunertavat konfederaatio ja federaaliunioni, kun taas yhden valtion monitasoisiin poliittisiin järjestelmiin lukeutuvat kuviossa tummansinertävät hajautettu valtio ja federaatio. Kolmantena kuvio jakautuu *federalistisuuden* mukaan. Kaikki federalistiset järjestelmät ovat monitasoisia, mutta kaikki monitasoiset järjestelmät eivät ole federalistisia. Monitasoisuuden tarkoittaessa vallan jakautumista hallintotasojen kesken ja federalismin tarkoittaessa vallan *tasavertaista* jakautumista hallintotasojen kesken, eroavat federalistiset järjestelmät muista monitasoisista järjestelmistä tasavertaisuudellaan. Samanaikaisesti monivaltiollista, monitasoista ja federalistista järjestelmää edustaa federaaliunioni, kun taas yhden valtion monitasoista ja federalistista järjestelmää edustaa federaatio. Monitasoisista järjestelmistä federalismin kriteeriä hallintotasojen tasavertaisuudesta eivät täytä konfederaatio ja hajautettu valtio, joissa kummassakin valtaa omaavista hallintotasoista yksi on selvästi alisteinen suhteessa toiseen.

Siinä missä kuvio 2 auttaa hahmottamaan poliittisten järjestelmien samanlaisuuksia ja eroavaisuuksia yksinkertaisten luokitteluiden avulla, voidaan sen tukena hyödyntää myös kuviossa 3 esitettyä Law'n (2012, 548; 2013, 114) *pyramidimallia*. Pyramidimalli kuvaa poliittisten järjestelmien sisäisiä valtasuhteita keskushallinnon ja aluehallinnon välillä eri korkuisin pyramidein. Kuviossa pyramidien korkeudet merkitsevät poliittisen järjestelmän korkeinta vallankäyttäjää. Law'n esitystavasta poiketen kuvio 3 on värikoodattu yhteensopivaksi tutkielman kuvion 2 kanssa, ja sen oikealle puolelle on asetettu havainnollistava integraatio–disintegraatio-akseli. Kuten kuviossa 1, myös kuviossa 3 käsitteet *aluehallinto* ja *keskushallinto* on syytä tulkita laveasti.

Kuvion 3 ensimmäiset kolme ylintä punasävyistä poliittista järjestelmää eli monet pienet valtiot, konfederaatiot ja federaaliunionit, perustuvat monivaltiollisuudelle. Vastaavasti kolme alinta sinisävyistä poliittista järjestelmää eli federaalivaltio, hajautettu valtio ja yksi suuri valtio edustavat yhden valtion poliittisia järjestelmiä. Valtiot tai *kansat* säilyvät suvereneina integraation lisääntyessä ja ylikansallisen keskushallinnon kasvaessa aina poikkiviivalla merkittyyn *suvereniteetin siirtymään asti*. Suvereniteetin siirtymässä suvereniteetti siirtyy monilta pieniltä kansoilta yhdelle yhdessä muodostettavalle kansalle (integraatio) tai päinvastoin yhdeltä suuremmalta kansalta useammille pienemmille kansoille (disintegraatio).



Kuvio 3: Poliittisten järjestelmien rakenne.

(Lähde: kirjoittajan omin muutoksin John Law (2012, 548; 2013, 114))

Law'n luokittelussa kuvion 2 vasen ja oikea laita sekä kuvion 3 ylä- ja alalaita edustavat disintegraation ja integraation äärimmäisyyttä. Federalismi sijoittuu näiden äärimmäisyyksien välimaastoon, mikä tarkoittaa federalismia voitavan lisätä sekä disintegraation että integraation keinoin riippuen järjestelmän lähtöpisteestä. Monet pienet valtiot voivat federalisoitua integraation kautta luomalla kansallisten hallintojensa rinnalle ylikansallisen hallintotason. Suuret yhtenäisvaltiot taas voivat federalisoitua disintegraation keinoin eli hajauttamalla valtaansa ylemmältä hallintotasolta alemmalle, kuten maakunnille. Esimerkiksi EU:n jäsenmaat ja Sveitsin kantonit ovat kehittyneet monien pienten suverenien toimijoiden

järjestelmistä federalistisemmiksi integraation kautta, kun taas Belgiassa kielelliset ja kulttuuriset selkkaukset flaamien ja vallonien välillä johtivat yhtenäisvaltion asteittaiseen disintegrointiin ja federalistisen järjestelmän käyttöönottoon (Kreppel 2006, 255). Myös Italian, Espanjan ja Iso-Britannian yhtenäisvaltioissa on aluehallintojen autonomiaa lisäämällä otettu askelia kohti federalismia, vaikka ajattelutapaa rakennemuutoksen takana onkin kutsuttu hajauttamiseksi (devolution), autonomioiden tilaksi (Estado de las Autonomías) ja regionalismiksi (regionalismo) (Cloots ym. 2012, 1–2). Eri asiayhteyksissä on huomioitava, että federalismin käsitettä voidaan tarkoitushakuisesti käyttää ei-federalistisesta politiikasta, mutta myös jättää käyttämättä federalistisesta politiikasta. Majonen (2006, 136–137) mukaan 1950-luvun Euroopan epäonnistuneiden federalististen suunnitelmien jälkeen eurooppalaista integraatiota onkin edistetty *ylikansallisuuden* ja *hallitustenvälisyyden* nimissä sen sijaan, että käytettäisiin perinteisempiä ja läpinäkyvämpiä *federaation* ja *konfедераation* käsitteitä.

Näkemyksistä federalismista integraation ja disintegraation välimuotona on jaettu myös laajemmin tutkimuskirjallisuudessa (ks. esim. Kreppel 2006, 254; Eleftheriadis 2012, 45). Integraation edustaessa keskitettyä hallintoa ja disintegraation hajautettua hallintoa, yhdistelee Law'n mallinnus federalismista tasapainoisesti molempia. Hajautetun ja keskitetyn, autonomisen ja yhteisen, *self-rulen* ja *shared rulen* yhdisteleminen hallinnontasojen asemaa loukkaamatta on federalismin keskeinen tunnusmerkki. Law'n yksinkertainen, mutta systemaattisen tapa hahmottaa federalismin rakennetta ja suhdetta muihin poliittisten järjestelmiin soveltuu myös sisällönanalyysissä käytettäväksi analyysirungoksi. Law'n hahmotelma EU:sta konfедераation ja federaation välimuotona, siis federaaliunionina, täydentää tutkimuskirjallisuudessa jaettua näkemystä, jossa EU:ta pidetään enempänä kuin konfедераatio mutta vähempänä kuin federaatio (ks. esim. Blankart 2007, 100). Tutkielmassa EU:n poliittisen järjestelmän ja sen federalistisuuden analysointiin sovellettavan analyysirungon pääluokat muodostuvat siis kuvion 2 mukaisista kolmesta keskeisestä jakolinjasta: poliittisen järjestelmän monivaltioollisuudesta, monitasoisuudesta ja varsinaisesta federalistisuudesta.

4. ANALYYSIRUNKO FEDERALISMIN ANALYSOINTIIN

Tutkielmassa hyödynnettävä analyysirunko pohjautuu pääosin Law'n (2013) hahmottelemaan poliittisten järjestelmien kolmeen keskeiseen jakolinjaan sekä niiden määrittelyssä käytettyyn kysymykseen. Law'n kolme jakolinjaa ja määrittävät kysymykset ovat:

1. **Yhden valtion TAI monivaltiollinen poliittinen järjestelmä:** koostuuko järjestelmä monista valtioista?
2. **Yksitasoinen TAI monitasoinen poliittinen järjestelmä:** jaetaanko järjestelmässä valtaa useille tasoille?
3. **Ei-federalistinen TAI federalistinen poliittinen järjestelmä:** vallitseeko järjestelmässä tasa-arvoinen asema hallintotasojen välillä?

Tässä tutkielmassa muodostetun analyysirungon pääluokat ovat Law'n mallin mukaisesti siis monivaltiollisuus, monitasoisuus ja federalistisuus. Law'n mallissa poliittiset järjestelmät luokitellaan kussakin kategoriassa vain yhden ainoan kysymyksen kautta. Kysymykset jättävät kuitenkin asteittaista tulkinnanvaraa erityisesti sen suhteen, miten esimerkiksi valtiollinen luonne tai hallintotasojen tasa-arvoinen asema määritellään. Analyysin syventämiseksi tutkielmassa jaetaan kukin Law'n pääluokka yhden sijaan kolmeen alaluokkaan ja niihin liittyviin kysymyksiin. Näin ollen analyysirunko EU:n federalistisuuden analysointiin muodostuu kolmesta pääluokasta ja niiden yhteensä yhdeksästä alaluokasta (ks. taulukko 1). Luvun 5 alaluvuissa pohjustetaan ja määritellään tarkemmin analyysirungon kunkin pääluokan ja niiden alaluokkien sisältöä.

TAULUKKO 1: Analyysirunko EU:n federalistisuuden tarkasteluun.

PÄÄLUOKKA	ALALUOKKA
VALTIOLLISUUS	Valtiollisuus: onko EU valtio?
	Osien suvereniteetti: ovatko EU-jäsenmaat suvereneja valtioita?
	Eroaminen: onko jäsenmailla oikeus erota EU:sta?
MONITASOISUUS	Vallanjako: onko valtaa jaettu EU:n ja jäsenmaiden kesken?
	Vallan syvyys: miten tasapainoisesti valta on jakautunut?
	Monitasoinen hallinto: perustuuko EU monitasoiselle hallinnolle?
FEDERALISTISUUS	Osien asema: voiko EU yksin vähentää jäsenmaiden oikeuksia?
	Lainsäädännön ensisijaisuus: onko EU-lainsäädäntö ensisijaista suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön?
	Enemmistöäänestykset päätöksenteossa: perustuuko EU-päätöksenteko enemmistöäänestämiseksi?

5. EU POLIITTISENA JÄRJESTELMÄNÄ

5.1. EU monivaltioollisena poliittisena järjestelmänä

5.1.1. Valtiollisuus

Ensimmäisessä alaluokassa koskien EU:n valtiollisuuden arviointia hyödynnetään keskeisiä valtion ja valtiollisuuden määritelmiä. Yhteiskuntatieteilijä Max Weber määritteli klassikkoosessaan *Politics as a Vocation* valtion ihmisyhteisöksi, joka onnistuneesti vaatii itselleen fyysisen väkivallan legitiimin monopolin alueellaan (Weber 1946). Weberin väkivaltamonopolin ohella yleisenä valtiollisuuden määrittäjänä on erityisesti kansainvälisessä oikeudessa pidetty myös Montevideon sopimusta (1933). Sopimuksen ensimmäisen artiklan mukaan valtiolla on oltava pysyvä väestö, rajattu alue, niitä kontrolloiva hallitus ja kyky solmia suhteita muiden valtioiden kanssa. Sopimuksen toisen artiklan mukaan federaatio luetaan vain yhdeksi oikeustoimijaksi. Näin ollen esimerkiksi federaatioiden osavaltioilta puuttuu Montevideon sopimuksen mukaisista valtion kriteereistä ainakin viimeinen eli kyky solmia suhteita muiden valtioiden kanssa.

Toisin kuin valtiomuotoisissa federaatioissa, EU:ssa ylin hallintotaso ei ole suvereeni, vaan riippuvainen jäsenmaista. (Tömmel 2010, 41.) EU:lta puuttuu suvereeni alueellinen kontrolli ja verotusoikeus, minkä johdosta sen olemassaolo on lopulta riippuvainen jäsenmaiden jatkuvasta tuesta. (Fossum 2017, 366). EU ei siis ole suvereeni toimija, vaan pikemminkin Menonin (2008, 213) kuvaamalla tavalla uuden rakenteilla olevan valtion sijaan jo olemassa olevien valtioiden työkalu. Clais ja Visser (2012, 108) ovat kuvanneet tätä EU:n riippuvuutta itsenäisten ja suvereenien jäsenmaiden vapaaehtoisesta alistumisesta *eurooppalaistyylliseksi federalismiksi*. Federalismin käsitteen varovainen käyttö EU:n kontekstissa ei liity heidän mukaansa niinkään siihen, että unionilta puuttuisi federalistisia piirteitä, vaan siihen, ettei EU ole perinteisten federaatioiden tapaan valtio. Valtiollisen luonteen puuttumisesta huolimatta EU rakentuu keskeiselle federalismin piirteelle eli toimivallan jakautumiselle EU:lle ja jäsenmaille yhteisillä perussopimuksilla, joiden muuttaminen on mahdollista vain osapuolten molempien tasojen hyväksynnällä ja vaikeutetussa lainsäätämisyjärjestyksessä. (Emt., 84.) EU:n perussopimukset eivät kuitenkaan suoraan vertaudu federaatiotyypiseen perustuslakiin, joka on luonteeltaan EU:n perussopimuksia pysyvämpi (ks. luvut 5.2. ja 5.3.)

Jos valtiollisuutta lähestytään weberiläisen väkivaltamonopolin näkökulmasta, ei EU:ta voida pitää valtiona. EU:lla ei ole omaa armeijaa, poliisivoimia tai nykyisessä päätöksentekojärjestelmässään edes realistisia mahdollisuuksia niiden perustamiselle (Moravcsik 2008, 172–174). EU:n oman armeijan ja poliisivoimien perustamista hankaloittavat erityisesti EU:n perussopimukset, joiden mukaan esimerkiksi yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä operatiivinen poliisiyhteistyö kuuluvat jäsenmaiden arkaluonteisiin pitämiin asioihin, joista neuvostossa päätettäessä vaaditaan jäsenmaiden yksimielisyyttä (EUR-Lex 2021). Unionilla ei siis ole omalla alueellaan fyysisen väkivallan legitiimiä monopolia, vaan se kuuluu perustavanlaatuisella tavalla kullekin jäsenvaltiolle omien rajojensa puitteissa.

Montevideon sopimuksen valtiollisuuden kriteereistä EU:n voidaan katsoa täyttävän osan. Ensiksikin EU:lla on pysyvä väestö ja toiseksi sillä on myös rajattu alue. Kolmas kriteeri pysyvää väestöä ja rajattua aluetta kontrolloivasta *hallituksesta* on tulkinnanvarainen. Kriteeri täyttyy, mikäli väestöä ja aluetta kontrolloiva hallitus ymmärretään laajassa merkityksessä jäsenmaiden hallitusten ja EU:n toimielinten yhteistyönä. Kriteeri ei täyty, mikäli väestöä ja aluetta kontrolloiva hallitus ymmärretään ainoastaan EU:n omaan ja jäsenvaltioista riippumattomaan kontrolliin, jota sillä ei toimivaltansa puitteissa sekä unionin oman armeijan ja poliisivoimien puuttuessa ole. Myös neljäs kriteeri valtion ulkosuhteista on tulkinnanvarainen. EU:lla on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 3 ja 216 artiklan (EUR-Lex 2017) mukainen oikeus solmia kansainvälisiä sopimuksia valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa, mutta EU:n ulkopolitiikka on myös riippuvainen jäsenmaiden yksimielisyydestä tai toisinaan määränemmistöstä. EU ei siis pääte ulkosuhteistaan itsenäisesti, mutta se voi jäsenmaiden hyväksynnällä solmia suhteita ja sopimuksia valtioiden kanssa. EU:n voidaan tulkita täyttävän Montevideon sopimuksen valtiollisuuden kriteereistä varmasti kaksi ja tulkinnasta riippuen kaikki neljä. Huomionarvoista onkin, että valtiollisuuden kriteerit täyttyvät jäsenmaiden lisäksi monilta osin myös EU:n kohdalla. Montevideon sopimuksen 2 artiklan mukaisesti federaatio eli federaalivaltio lukeutuu vain yhdeksi oikeushenkilöksi, kun taas EU:ssa oikeushenkilöitä ovat samanaikaisesti unioni ja myös sen jäsenmaat. Montevideon sopimuksen 3 artiklan mukaan valtion olemassaolo ei myöskään perustu muiden valtioiden tunnustukseen, joten EU voitaisiin sopimuksen nojalla tulkita valtioksi, vaikka sen jäsenvaltiot eivät unionin valtiollisuutta tunnustaisikaan. EU:lta kuitenkin puuttuu keskeisimmät valtiollisuuden tunnusmerkit.

Baeren ja Gutmanin (2012, 134–135) mukaan kaikki EU:n jäsenmaat omaavat joiltain osin federalistisen poliittisen järjestelmän, kun taas EU itsessään muistuttaa pikemminkin hybridimuotoista konfederaatiota, jolla on selkeitä federaation piirteitä. Majonen (2006, 146) mukaan unionia voidaan pitää malliesimerkkinä postmodernista konfederaatiosta, joka on onnistunut siinä, missä valtaosa konfederaatioista epäonnistui. Tällä Majone viittaa erityisesti jäsenmaiden talouksien yhteensovittamiseen rauhanomaisesti ja jäsenmaiden suvereniteettia kunnioittaen. Baeren, Gutmanin ja Majonen luonnehdinnat EU:sta osoittavat federaation–konfederaation käsitteellisen määrittelyn keskeisen ongelman: EU nähdään enempana kuin perinteiset konfederaatiot, mutta ei myöskään perinteisenä federaationa. Law'n systemaattinen mallinnus konfederaation ja federaation (federaalivaltion) väliin sijoittuvasta monivaltioillisesta federaaliunionista sekä sen eroista kumpaankin auttavat selkeyttämään EU:n poliittisen järjestelmän luonnetta. Kun federalismin ydinajatus vallan tasavertaisesta jaosta hallintotasojen kesken erotetaan siihen usein tarpeettomasti kytketystä valtiollisuudesta, voidaan myös federalismin ydinajatus ilmentäviä monivaltioillisia yhteisöjä luonnehtia federalistisiksi – siis federaaliunioneiksi.

5.1.2. Jäsenmaiden suvereniteetti

Toisessa alaluokassa koskien osien (EU:n jäsenmaiden) suvereniteettia hyödynnetään keskeisiä suvereniteetin määritelmiä. Moderneissa valtioissa suvereniteetti on ymmärretty tilana, jossa valtio on alueellaan ylin vallankäyttävä. Suvereniteettia on hahmotettu jaolla sisäiseen ja ulkoiseen suvereniteettiin. Sisäinen suvereniteetti viittaa valtion sisäisiin suhteisiin, joissa valtiolla on oikeus säädellä fyysisestä voimankäytöstä ja muista pakkokeinoista alueillaan. Ulkoinen suvereniteetti puolestaan viittaa valtion ulkoisiin suhteisiin ja kansainväliseen politiikkaan, joissa suvereenit valtiot toimivat ylimpinä auktoriteetteina. Ulkoisesti suvereenit valtiot voivat sitoutua keskinäisiin sopimuksiin toistensa kanssa, mutta uskottavan ja yhdessä tunnustetun ylemmän auktoriteetin puuttuessa tällaisten ylikansallisten sitoumusten noudattaminen on viime kädessä kunkin suvereenin valtion itsensä päätettävissä. Tätä kansainvälisille suhteille ominaista ylemmän auktoriteetin puutetta on kutsuttu myös kansainväliseksi anarkiaksi. (Burgess 2000, 2.)

EU:lta puuttuu aiemman luvun havaintoihin perustuen sisäinen suvereniteetti, koska se ei unionitasolla omaa fyysisen väkivallan legitiimiä monopolia alueellaan. Ulkoinen suvereniteetti eli oikeus itsenäisesti sopia ulkosuhteistaan koskee samanaikaisesti sekä EU:ta

että sen jäsenmaita. Siinä missä EU:n ei voida katsoa täyttävän kaikkia suvereniteetin kriteerejä, ovat sen jäsenmaat kiistattomasti suvereenia toimijoita. EU:n jäsenmaat ovat paitsi omien kansallisten lakiansa, myös unionin perussopimustenkin nojalla sekä ulkoisesti että sisäisesti suvereenia. EU:n jäsenmaat siis omaavat fyysisen vallan legitiimin monopolin alueillaan ja niillä on oikeus sopia ulkosuhteistaan itsenäisesti. Mikäli taas EU:lle luovutettu toimivalta ja EU-lainsäädännön ensisijaisuus katsottaisiinkin jäsenmaan ulkoista tai sisäistä suvereniteettiä rajaaviksi, omaa kukin jäsenmaa kuitenkin laillisen mahdollisuuden yksipuoliseen eroon unionista ja sen suvereniteettiä rajaavista piirteistä.

Weberin valtiollisuuskäsityksen ja Montevideon sopimuksen pohjalta tehdyistä päätelmistä EU:n ja sen jäsenmaiden luonteesta on tehtävissä huomionarvoinen havainto peilattaessa niitä sisäisen ja ulkoisen suvereniteetin konsepteihin. Ulkoisen ja sisäisen suvereniteetin näkökulmasta EU voidaan tulkita osittain suvereeniksi, kun taas sen jäsenmaat täysin suvereeniksi. Tällaista suvereniteetin päällekkäisyyttä osien ja kokonaisuuden välillä on toisinaan kutsuttu federalististen vallan monille tasoille jakautumisen ihanteiden mukaisesti *jaetuksi suvereniteetiksi* (ks. esim. Hueglin & Fenna 2006, 32–33; Fossum & Jachtenfuchs 2017, 477; Lowi 2006, 95). Kuitenkin esimerkiksi Riley (1973, 88) on kyseenalaistanut federalismin perustumisen suvereniteetin jakamiselle, sillä suvereniteetin kuvastaman täydellisen yhtenäisyyden jakaminen olisi hänen nähdäkseen paradoksaalista. Myös John Law (2013, 100) katsoo, että suvereniteetti on jakamatonta ja federalismissa on suvereniteetin jakamisen sijaan kyse vain vallan jakamisesta. Law pitääkin viimesijaisena auktoriteetin, suvereniteetin ja valtiollisuuden määrittäjänä laillista oikeutta julistaa itsenäisyys yksipuolisesti.

5.1.3. Eroamisen mahdollisuus

Kolmannessa alaluokassa koskien jäsenmaiden eroamisen mahdollisuutta EU:sta pureudutaan eroamisen mahdollisuuden merkitykseen valtiollisuuden viimekätisenä määrittäjänä. Ulkoisen suvereniteetin konseptiin liittyy olennaisella tapaa suvereenin toimijan mahdollisuus erota poliittisista järjestelmistä, kuten sopimuksista ja liitoista. Jos järjestelmän osalla ei ole mahdollista erota järjestelmästä, ei tätä osaa voida pitää ulkoisen suvereniteetin määritelmän mukaisesti suvereenina eli ylimpänä auktoriteettina osana kansainvälistä järjestelmää. Esimerkiksi Law (2013, 101) pitänyt suvereniteetin ja siten myös valtiollisuuden viimekätisenä

määrittäjänä nimenomaisesti poliittisen yhteisön tunnustettua ja laillista oikeutta julistautua itsenäiseksi yksipuolisesti.

Perinteisesti onkin katsottu, ettei federaatioihin sisälly laillista eroamisen mahdollisuutta (ks. esim. Vollaard 2018, 63; Majone 2006, 144; Raunio 2002, 18). Mikhail Filippov, Peter C. Ordeshook ja Olga Shvetsova ovat teoksessa *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions* (2004, 71, 105–107) analysoineet eroamisen mahdollisuutta osana federaatioiden rakennetta. Heidän mukaansa federaatiota perustaessa päätavoitteena on oltava järjestely, jolla vältetään avoin ja rajoittamaton federaatiosopimuksen uudelleenneuvottelu. Vakaa ja institutionalisoitu neuvottelu edellyttää, että muutosten on oltava vain rajallisia ja niitä on voitava tehdä vain osana laajempaa sekä ennalta määritettyä kehystä. Historiallisesti yhden tai useamman osavaltion eroaminen on pääsääntöisesti johtanut koko federaation hajoamiseen, kuten esimerkiksi Länsi-Intian federaatiossa, Keski-Afrikan liittovaltiossa, Neuvostoliitossa ja Jugoslaviassa.

Filippov ym. (2004, 46, 106–107) epäilevätkin eroamisen mahdollisuutta osana vakaan federaation rakennetta. Keskeisin syy tälle piilee federaatioiden perustuslaillisessa luonteessa: federaatioiden rakenne pohjaa perustuslaissa säädettyyn ja sillä turvattuun vallan hajauttamiseen useammalle hallintotasoille. Eroamisen mahdollistaminen rankaisutta jättää federaation perustuslaissa säädetyn federaation rakenteen alati alttiiksi yksipuolisille muutoksille. Filippovin ym. (emt.) mukaan lähes kaikkien epäonnistuneiden federaatioiden taustalla onkin sen osavaltioiden tahto parantaa jäsenyytensä ehtoja. Eroamisen ollessa mahdollista voi osavaltio käytännössä eroamisen uhalla painostaa federaation perustuslaillisen rakenteen uudelleenneuvoteltavaksi tai kokonaan mitätöidä sen yksipuolisella eropäätöksellään. Tämä on ristiriidassa perustuslain edustaessa ajattomuutta, muuttumattomuutta ja siten myös ylisukupolvista oikeuksien, velvollisuuksien ja rakenteiden turvaamista (Buchanan 1991, 130; Nicolaïdis 2006, 69). Filippov ym. (emt.) kuvaavat eroamisen mahdollistavan federaation olevan käytännössä pelkkä sen osapuolten väliseen hyvään tahtoon perustuva liitto. Myös Yhdysvaltojen perustajaisä ja maan varhaista liittovaltiollista luonnetta kehittänyt Hamilton (1961) katsoi, että jos poliittiset yhteisöt liittyvät yhteen muodostaen suuremman poliittisen yhteisön, on yhdessä muodostetun yhteisön lakien oltava perustavien osien lakien yläpuolella.

Koska EU:n jäsenmaat ovat kiistatta itsenäisiä ja suvereenia valtioita, edellä mainittu oikeus nimenomaisesti yksipuoliseen itsenäisyyden julistamiseen ei koske niitä samalla tavalla. Sen

sijaan EU:n kohdalla kyse on oikeudesta irtisanoutua kansallisesta ja ylikansallisesta sopimuksesta sekä yhteisöstä, jota EU edustaa. EU:n perussopimuksissa ei säädetty jäsenmaan eroamisen mahdollisuudesta ennen vuonna 2007 allekirjoitettua ja vuonna 2009 voimaan astunutta Lissabonin sopimusta (Vollaard 2018, 64; Athanassiou 2009). Lissabonin sopimuksen myötä sopimukseen Euroopan unionista lisättiin jäsenmaan eron mahdollistava ja eroprosessin täsmentävä 50 artikla.

Ennen Lissabonin sopimusta eron mahdollisuuden sääntelemättömästä luonteesta johdettiin kahdentyypisiä tulkintoja: yhdet tulkitsivat suvereenien jäsenmaiden oikeudeksi vetäytyä sopimuksesta, mutta toiset tulkitsivat jäsenmaiden pysyvästi luopuneen sopimuksessa suvereniteetistaan. Athanassioun (2009, 9–22) mukaan ajan yleinen oikeudellinen tulkinta oli, että jäsenmaat olivat pysyvästi rajoittaneet suvereniteettiaan sopimuksella, joka ei mahdollistanut eroa. Koska jäsenmaiden kuitenkin oli ja on yhä mahdollista vähentää ja lisätä unionin toimivaltaa, tulkittiin eroamisen teoriassa olleen silti mahdollista, joskin vain perussopimusten edellyttämällä kaikkien jäsenmaiden yksimielisellä hyväksynnällä. (Athanassiou 2009.) Tällainen eroamisen mahdollisuus kaikkien osapuolten hyväksynnällä on kuitenkin mahdollista myös liittovaltioiden osavaltioille.

Lissabonin sopimuksen myötä lisätyn 50 artiklan mukaan EU:n jäsenvaltio voi valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti päättää erota unionista. Prosessissa jäsenmaan on ilmoitettava eroaikeistaan Eurooppa-neuvostolle ja aloitettava eroneuvottelut unionin kanssa. Eroneuvotteluissa pyritään sopimaan puitteista, jotka sääntelevät eroavan jäsenmaan myöhempiä suhteita unioniin. Ero konkretisoituu jäsenmaassa EU:n perussopimusten soveltamisen lakatessa erosopimuksen voimaantulopäivänä tai jos sopimusta ei ole, kahden vuoden kuluttua Eurooppa-neuvostolle ilmoitetusta eropäätöksestä, jollei määräajan pidentämisestä ole yksimielisesti päätetty eroavan jäsenmaan ja Eurooppa-neuvoston välillä. (EUR-Lex 2020.) 50 artikla mahdollistaa EU:n jäsenmaille siis oikeuden paitsi neuvoteltuun eroon, myös yksipuolisesti päätettyyn eroon. Artikla ei edellytä, että eroneuvotteluiden tulisi johtaa EU:n ja eroavan jäsenmaan väliseen sopimukseen, vaan ero astuu voimaan sopimuksetta kahden vuoden kuluttua jäsenmaan eroilmoituksesta. Artikla ei myöskään aseta eroprosessin käynnistämiseksi minkäänlaisia erityisiä ehtoja, lukuun ottamatta Eurooppa-neuvostolle tehtävää ilmoitusta eropäätöksestä. Athanassiou (2009, 15–18, 24) katsookin, että yksipuolisen eron mahdollistaminen Lissabonin sopimuksella oli merkittävä poikkeama EU:n perussopimusten integraatiota painottaneesta luonteesta. Yksipuolisen eroamisen

jäsenmailleen mahdollistava yhteisö muistuttaa enemmän sopimusmuotoista konfederaatiota kuin pysyväluonteiselle perustuslaille rakentuvaa federaatiota.

5.2. EU monitasoisena poliittisena järjestelmänä

5.2.1. Vallanjako

Ensimmäisessä alaluokassa koskien EU:n vallanjakoa arvioidaan EU:n ja sen jäsenmaiden välistä vallanjakoa. Yksi tapa hahmottaa kansallista ja ylikansallista valtaa yhdistelevän järjestelmän vallanjakoa on Tapio Raunion (2002, 83–84) kuvaus federaatioiden vallanjaosta. Raunion mukaan federaatioissa valta jakautuu kolmeen tyyppiin: federaation toimivaltaan, federaation ja sen osavaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan sekä niiden päällekkäiseen toimivaltaan. Federaation ja sen osavaltioiden päällekkäisen toimivallan johtaessa ristiriitatilanteisiin, tulkitaan ne yleensä federaation eduksi eli federaatiotason lainsäädännön ensisijaisuudeksi suhteessa osavaltioiden lainsäädäntöön.

EU:n ja sen jäsenmaiden vallanjaon kannalta keskeisiä ovat perussopimukset Euroopan unionista (EUR-Lex 2018) ja Euroopan unionin toiminnasta (EUR-Lex 2017). Sopimuksessa Euroopan unionista 4 artiklan mukaan *toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu 5 artiklan mukaisesti jäsenvaltioille*. Toisin sanoen EU voi toimia ainoastaan perussopimukseen kirjatulla tavalla kaiken muun toimivallan eli jäännöskompetenssin kuuluessa jäsenmaille (Cloots ym. 2012, 24). EU:n varsinaisesta toimivallasta, sen aloista ja rajoista on säädetty sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta. Sopimuksen artikkelit 3, 4 ja 6 muistuttavat aiemmin esiteltyä Raunion (2002, 83–84) kuvailua federaation sisäisestä vallanjaosta ja sen tyypeistä. Sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta 3 artiklassa määritetään *unionin yksinomaiseen toimivaltaan* lukeutuvan muun muassa tulliliitto, euroa käyttävien jäsenmaiden rahapolitiikka ja yhteinen kauppapolitiikka. 4 artiklassa määritetään *unionin ja jäsenvaltioiden omaavan jaettua toimivaltaa* muun muassa pääaloilla koskien sisämarkkinoita, sosiaalipolitiikkaa, ympäristöä, liikennettä sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta. 6 artiklassa määritetään *unionin toimivallasta toteuttaa toimia jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi, yhteensovittamiseksi ja täydentämiseksi* koskien Euroopan tasolla muun muassa ihmisten terveyden ja suojelemisen, teollisuuden, yleissivistävän koulutuksen, kulttuurin ja matkailun aloja.

Raunio (2002, 141–144) katsoo EU:n toimivallan kasvaneen 1980-luvulta alkaen merkittävästi kattaen 2000-luvulle tultaessa lähes kaikki politiikan alueet, kuten ulko-, talous-, sosiaali-, ympäristö-, teollisuus-, energia-, liikenne-, koulutus- ja kulttuuripolitiikan sektorit. Wolinetzin (2010, 30) mukaan jäsenvaltiot ovat merkittävistä toimivallan unionille siirtämisistään huolimatta säilyttäneet suvereenin toimijuutensa koskien ulkopolitiikkaa, sosiaali- ja terveyspolitiikkaa sekä useita muita tärkeimpiä politiikan osa-alueita. Vaikka EU:n toimivalta ulottuukin laajasti eri politiikan sektoreille, on unionin valta monilla niistä varsin ohutta ja vain jäsenvaltioiden toimia täydentävää. EU:n toimivaltaa rajaa myös periaatteellisella tasolla Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artikla, jonka mukaan EU toimii ainoastaan sille perussopimuksissa jäsenmaiden antamaa toimivallan rajoissa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. EU:n toiminta ei siis saa edes sille määrätyn toimivallan suhteen ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimuksissa säädettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Sisämarkkinoiden luominen sekä varsinkin talous- ja rahaliitto ovat merkittävästi vahvistaneet unionin tosiasiallista valtaa. Myös komission valtuudet kilpailupolitiikassa ovat laajemmat kuin monien liittovaltioiden keskushallinnoilla. Yhteisvaluutan käyttöönotto on niin ikään kaventanut jäsenvaltioiden talouspoliittista liikkumavaraa. Vuosituhannen taitteessa unionin kasvua pidettiin todennäköisenä, mutta kasvun hidasteiksi katsottiin perussopimukseen kirjattu ja unionin toimivaltaa rajaava läheisyysperiaate sekä unionin budjetin pienuus. (Raunio 2002, 144–149). Vaikka EU-lainsäädäntö syrjäyttääkin kansallisen lainsäädännön, on EU:n budjetti ja fisikaalinen kapasiteetti ovat vain prosenttiluokkaa suhteessa jäsenmaihin (Wolinetz 2010, 30). Menon ja Schain (2006, 3) ovatkin pitäneet silmiinpistäväänä tutkijoiden erimielisyyttä siitä, missä määrin EU muistuttaa federaatiota edes sen laajassa merkityksessä. Osa tutkijoista on katsonut, ettei EU:n toimivalta merkittävästi eroa valtioiden toimivallasta, mutta osa tutkijoista on korostanut eroja unionin ja federaatioiden välillä. Vallan jakautumista unionin ja jäsenmaiden välillä ei tulisikaan pitää ainoana järjestelmän federalistisuutta määrittävänä tekijänä, vaan vain yhtenä sen osatekijänä.

5.2.2. Vallan syvyys

Toisessa alaluokassa koskien EU:n vallanjaon syvyyttä pureudutaan siihen, kuinka paljon valtaa EU:lle on jaettu. Yksi keskeisimmistä federaatioiden vallanjakoon liittyvistä tekijöistä on se, mille osapuolelle federaation perustuslaissa määrittelemättömät asiat eli

jäännöskompetenssi kuuluu. Jäännöskompetenssin omaaminen vahvistaa osapuolen päätöksentekovaltaa, sillä federaation perustuslakia kirjoitettaessa on mahdotonta ennakoida kaikkia päätöksenteon piiriin tulevaisuudessa nousevia teemoja, jolloin niistä päätyminen siirtyy automaattisesti jäännöskompetenssin omaavalle osapuolelle. Suurimmassa osassa federaatioita, mukaan lukien federaatioiden mallimaassa Yhdysvalloissa, jäännöskompetenssi kuuluu osavaltioille. Osassa federaatioita, kuten Belgiassa, Intiassa ja Kanadassa, jäännöskompetenssi kuuluu federaatiolle (Raunio 2002, 84).

Monitasoisuuteen keskeisesti liittyvää kysymystä EU:n vallan varsinaisesta syvyydestä ja laajuudesta on haastavampi arvioida. Federaatioiden välillä on huomattavia eroja siinä, kuinka paljon valtaa on perustuslain nojalla delegoitu yhtäältä liittovaltio- ja toisaalta osavaltiotasolle. Esimerkiksi Yhdysvalloissa osavaltioilla on omat osavaltiotason perustuslait, lainsäädäntö-, oikeus- ja vankilajärjestelmät, sääntelevät virastot, verotusoikeus, julkinen hallinto, budjettivalta, poliisivoimat ja korkeakoulut (Menon ja Schain 2006, 19). Näiltä osin Yhdysvaltojen osavaltiot muistuttavatkin paljolti EU:n jäsenmaita. Vallan syvyyttä ja laajuutta voidaan arvioida sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta nimettyjen varsinaisten politiikkasektoreiden lisäksi piilevimpien rakenteiden kautta. Esimerkiksi Kovačevićin ja Samardžićin (2015, 9) mukaan EU on moderneista federaatioista poiketen federalisoitunut ilman perustuslaillista vastausta kysymykseen järjestelmän demokraattisesta legitimitetistä. He kuvaavatkin prosessia piilotetuksi federalismiksi, jossa päätöksenteko siirtyy asteittain hallitustenvälisiltä toimijoilta eli jäsenvaltioilta ylihallitukselliselle, mutta näkymättömälle toimijalle. Kovačevićin ja Samardžićin (emt., 28) mukaan integraatioprosessin myötä päätöksentekovalta on siirtynyt näkymättömiin.

Myös Fossum (2017, 361) katsoo EU:n olevan voimakkaan kiistelty ja melko epävakaa federaatio, joka keskittyy ilman asianmukaista ja mielekästä demokraattista valvontaa. EU ei ole ratkaissut federalistista haastetta ehtojen luomisesta yhteiselle hallinnolle (*shared rule*) ja itsehallinnolle (*self-rule*). Virallisesti sovitun tasapainon sijasta havaitaan voimakkaan vinoutuneita ja kestäättömiä tasapainon muotoja. Kattavan mallin puute jättää tasapainottelun yksittäisten instituutioiden ja niiden vuorovaikutusten varaan. Fossumin mukaan valtatasapaino on kallellaan keskittämisen hyväksi, koska EU:n keskeiset instituutiot, kuten komissio, Euroopan unionin tuomioistuin, Euroopan parlamentti ja Euroopan keskuspankki ovat lähtökohdiltaan integraatiomyönteisiä. Fossum katsoo, ettei EU:lla ei ole mekanismeja, jotka varmistaisivat itsehallinnon tosiasiallisen säilymisen, mikä herättää kysymyksiä integraatioprosessin yhteensopivuudesta federalismin ydinperiaatteiden kanssa.

Tömmel (2010, 41–42) on yhtynyt näkemykseen EU:n instituutioista integraation edistäjinä ja vastapainona jäsenmaiden suvereniteetille. Tömmelin mukaan vaikkei EU olekaan valtio, voidaan sitä pitää luonteeltaan federalistisena sen monitasoisuuden ja tasojen välisen jatkuvan federalistisen tasapainottelun johdosta.

Raunio (2002, 146–147) on kuvannut politiikan yhteisöllistämisen eli siirtämisen unionin toimivaltaan leviävän vähitellen muillekin toimialueille. Menonin ja Schainin (2006) mukaan suuri osa tutkijoista oli jo Euroopan unionin tuomioistuinta edeltäneen Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen aikaan sitä mieltä, että se oli ottanut avainroolin eurooppalaisen perustuslaillisen kehyksen rakentamisessa ilman perustuslakia. Tässä merkittävä rooli on tuomioistuimen enemmistö päätöksillä, jotka tehdään EU-tasolla ilman jäsenmaiden painostusta, mutta jotka tulevat lopulta jäsenmaiden sovellettaviksi. Menon ja Schain (2006, 22) ovat katsooneet, että EU:n voimakkaiden ylikansallisten toimielimien, kuten unionin suuntaa ja hallintoa ohjaavan komission, oikeusjärjestelmästä vastaavan tuomioistuimen ja lainsäädäntövaltaa omaavan parlamentin tarkoitus on ollut tasapainottaa ministerineuvoston valtaa.

5.2.3. Monitasoinen hallinto

Kolmannessa alaluokassa koskien monitasoista hallintoa tarkastellaan EU:n, sen jäsenmaiden ja muiden hallinnon tasojen välistä yhteistyötä. Fossumin (2017, 364–365) mukaan hallintajärjestelmillä, joita kutsutaan monitasoiseksi hallinnoksi, on kolme keskeistä ja erottuvaista ominaisuutta:

- 1) useiden päällekkäisiä toimivaltuuksia omaavien hallintotasojen olemassaolo
- 2) intensiivinen vuorovaikutus hallinnon eri tasoilla niin politiikassa kuin yksityisen–julkisen ja yksityisen–yksityisen välillä
- 3) erityinen horisontaalisen vuorovaikutuksen muotoihin ja verkostoihin perustuva hallintotapa

Monitasoinen hallinnolle ominaista on horisontaalisuus, joka erottaa sen valtiollisen ja alueellisen hallinnon vallan vertikaalisuudesta eli hierarkkisesta luonteesta. Käytännössä horisontaalisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä vertikaaliselle ylhäältä alaspäin - valtahierarkialle vastakkaista hallinnointitapaa, jossa valtaa jaetaan laajalle, vuorovaikutuksellisesti toimivalle sekä päällekkäistä toimivaltaa omaavalle toimijakirjolle.

Horisontaalisuus perustuu siis vertikaalisten valtasuhteiden ja määräysten sijaan tasavertaisten toimijoiden keskustelevalle ja neuvottelevalle yhteistyölle.

Viimeisenä arviointikohtana EU:n monitasoisuudesta on monitasoinen hallinto (*multi-level governance*). Fossum (2017, 364) kuvaa EU:n analysoinnin monitasoisen hallinnon kautta olleen melko muodikasta menneen vuosituhaten taitteessa. EU:ta onkin usein pidetty laajasti hyväksyttynä esimerkkinä monitasoisesta hallinnosta. Oletusarvoisesti federalismi koskee valtiomuotoisia federaatioita, kun taas monitasoista hallintoa sovelletaan kansainvälisiin ja ylikansallisiin hallintojärjestelyihin, kuten EU:hun.

Fossumin nimeämistä kolmesta monitasoisen hallinnon ominaisuudesta EU:n voidaan nähdä täyttävän ainakin kaksi. Ensinnäkin EU:ssa on useita päällekkäisiä toimivaltuuksia omaavia hallintotasoja, joista keskeisimpiä ovat tietenkin jäsenmaiden kansalliset hallitukset ja toisaalta ylikansalliset EU-toimielimet. Kuten todettua, sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta säädetään EU:n ja sen jäsenmaiden jaetusta toimivallasta sekä unionin toimivallasta toteuttaa toimia jäsenmaiden toimien tukemiseksi, yhteensovittamiseksi ja täydentämiseksi. EU:n voidaan katsoa täyttävän myös Fossumin toisen monitasoisen hallinnon kriteerin intensiivisestä vuorovaikutuksesta hallinnon eri tasoilla. Kansallisten hallitusten, ylikansallisten EU-toimielinten ja toisaalta myös yksityisen sektorin välisen vuorovaikutuksen kuvaaminen intensiiviseksi on perusteltua. EU:n ydinolemus perustuu kansallisten hallitusten väliselle yhteistyölle ja ongelmien yhdessä ratkaisemiselle, sillä unionin päätöksenteko on ollut perinteisesti riippuvainen joko konsensuksesta tai selvästä määräenemmistöstä. Samanaikaisesti EU:n taloudellinen luonne on ohjannut vuorovaikutukseen myös yksityisen sektorin toimijoiden kanssa. EU nimeää yksityisen sektorin kanssa tehdyn yhteistyön tavoitteeksi tarvittavien tukiohjelmien toteuttamisen, politiikkatoimien muotoilun ja yksityisten resurssien mobilisoinnin. EU tukee jäsenmaitaan, OECD:tä, YK:ta ja finanssialan toimijoita osallistumalla yhteistyöhön esimerkiksi BusinessEuropeen ja Euroopan kauppakamarien, yksittäisten yritysten, eurooppalaisten yritysjärjestöjen sekä yksityisten rahoituslaitosten ja säätiöiden kanssa.

Kaksi monitasoisen hallinnon kriteeriä täyttävän EU:n on kuitenkin vaikea tulkita täyttävän sen kriteereistä kolmannen eli vallan ja hallinnon horisontaalisuuden. Monitasoiselle hallinnolle ominainen horisontaalisuus erottaa sen valtiollisen ja alueellisen hallinnon vertikaalisuudesta. Fossum (2017, 364–365) katsookin, ettei monitasoisen hallinnon teoreettinen kehys sovellu EU:n analysointiin. Hän nimeää soveltumattomuudelle kolme

erillistä syytä. Ensimmäisenä syynä hän pitää monitasoisen hallinnon vääristynyttä käsitystä EU:n luonteesta. EU:n ja sen jäsenmaiden hallinnossa hierarkkiset suhteet ovat olennaisessa roolissa eikä EU:ssa ole nähty täydellistä siirtymää hierarkkisesta hallinnosta verkottuneeseen hallintoon, vaan muutosta on pidetty nimellisenä. Yhtäältä EU:n valtiollinen luonne on epäselvä sen omatessa valtioille tyypillistä toimivaltaa, mutta sen valtiollisuuden ollessa täysin riippuvaista jäsenmaiden vapaasta tahdosta jatkaa osana unionia.

Toisena syynä monitasoisen hallinnon sopimattomuudesta EU:n analysointiin Fossum (2017, 364–365) näkee monitasoisessa hallinnossa ilmenevän puutteellisen vallan ja alueellisuuden huomioinnin, jotka kuitenkin ovat keskeisiä vallankäytön määrittäjiä. Monitasoisessa hallinnossa ei huomioida taloudellisen, fyysisen tai sosiaalisen vallan lähteitä ja vaikutusta EU-politiikassa. Monitasoisella hallinnolla on taipumus keskittyä päätöksentekoprosessiin ja jättää huomiotta vallan muut aspektit, mikä tekee monitasoisesta hallinnosta epätydyttävän teoreettisen kehyksen poliittiselle analyysille.

Kolmantena syynä on monitasoisen hallinnon kyvyttömyys vastata perustuslaillisiin kysymyksiin, mukaan lukien niihin koskien EU:n luonnetta. Koska monitasoinen hallinto keskittyy päätöksenteon ja hallinnon prosesseihin, se ei pysty riittävällä tasolla vastaamaan EU:n luonnetta koskeviin ydinkysymyksiin. Monitasoinen hallinto aliarvioi kysymykset koskien muun muassa järjestelmän edustuksellisuutta ja vastuuvollisuutta. Kokonaisuudessaan monitasoisen hallinto antaa vääristyneen kuvan EU:sta järjestelmänä. Vääristymä liittyy erityisesti järjestelmän institutionaaliseen rakenteeseen. Se ei huomioi valtaa ja dominanssia, järjestelmän ja sen yhteiskunnan luonnetta, demokratiaa, legitimizeettiä tai vastuuvollisuutta. Muun muassa näiden ominaisuuksien johdosta monitasoinen hallinto on Fossumin (emt.) mukaan melko sopimaton teorettinen kehys kuvaamaan EU:ta ja sen perustavanlaatuisia haasteita.

5.3. EU federalistisena järjestelmänä

5.3.1. Jäsenmaiden asema

Ensimmäisessä alaluokassa koskien jäsenmaiden oikeudellista asemaa perehdytään EU:n jäsenmaiden aseman oikeudellisen aseman turvaan. Käytännössä tällä tarkoitetaan sitä, onko jäsenmaiden asema turvattu perustuslailla ja voiko EU yksipuolisesti päättää jäsenmaiden aseman muuttamisesta. Federalismia koskevassa tutkimuskirjallisuudessa aluehallintojen

aseman turvaamista perustuslaissa on pidetty federalismin keskeisenä piirteenä (Fossum & Jachtenfus 2017, 477; Burgess & Gagnon 1993, 7–8; Watts 1996, 6–7; Burgess 2000, 26; Elazar 1987, 157–186). Esimerkiksi yhtenäisvaltioissa aluehallintojen asema ei ole federaatioiden tapaan perustuslaillisesti turvattu, vaan keskushallinnon on mahdollista muuttaa niiden asemaa yksipuolisin päätöksiin. Samoin kuin aluehallintotasolta odotetaan *federaatiosopimuksen* eli perustuslain noudattamista sellaisenaan, edellytetään toimivassa federaatiossa samaa myös keskushallinnolta (Bednar, Eskridge & Ferejohn 1999, 4). Näin ollen esimerkiksi Yhdysvalloissa liittovaltiotaso ei ainakaan teoriassa voi kajota osavaltioiden asemaan yhteisessä perustuslaissa säädettyä enempää.

Law (2013) hahmotti hallintotasojen tasa-arvoisuuden olevan keskeinen federalismin ero suhteessa muihin monitasoisiin poliittisiin järjestelmiin, kuten konfederaatioihin tai hajautettuihin valtioihin. Vallan jakautuminen eri hallinnon tasoille ei siis tarkoita, että valta jakautuisi tasaisesti tasojen kesken. Menon ja Schain (2006, 26) ovatkin huomauttaneet, että siinä missä EU:ssa jäsenmaiden johtajat ovat säilyttäneet avainroolinsa sekä omien maidensa että unionitason päätöksenteossa, on esimerkiksi Yhdysvaltojen osavaltioiden johtajien merkitys vähäinen liittovaltiotason päätöksenteossa. Federalismin teoriassa korostuva kahden hallintotason tasa-arvoinen asema ei käytännössä toteudu täysimääräisesti voimakkaiden jäsenvaltioiden EU:ssa eikä vahvan keskushallinnon Yhdysvalloissa (Menon & Schain 2006, 50). Tätä ei ole kuitenkaan pidetty esteenä Yhdysvaltojen mieltämiselle liittovaltiona.

Law (2013) määrittelee hallintotasojen tasavertaisuuden kolmen kysymyksen kautta, jotka koskevat osien asemaa, lainsäädännön ensisijaisuutta ja päätöksenteon luonnetta. Näistä kolmesta kysymyksestä tärkein on osien eli jäsenmaiden asemaa koskeva kysymys, sillä se määrittää perustavanlaatuisella tavalla poliittisen järjestelmän luonnetta. Jos esimerkiksi ylin hallintotaso voi yksipuolisella päätöksellään vähentää alemman hallintotason perustuslaillisia oikeuksia, muistuttaa järjestelmä yhtenäisvaltiota. Jos taas alin hallintotaso voi yksipuolisella päätöksellään irtautua ylimmästä hallintotasosta, muistuttaa järjestelmä selvimmin perinteistä konfederaatiota. Puolestaan perinteisessä federaatiossa valta on perustuslaillisesti jakautunut kahden hallintotason kesken eikä järjestelyä voida yksipuolisin päätöksiin muuttaa kummankaan hallintotason eduksi toisen tason kustannuksella.

EU:ssa jäsenmaiden asema on perustuslain sijaan turvattu aiemmassa luvussa kuvatuin perussopimuksin. Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta määritellään alakohtaisesti unionin yksinomaisen toimivalta, yhdessä jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta, sekä

toimivalta toteuttaa toimia jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi, yhteensovittamiseksi ja täydentämiseksi. Jäännöskompetenssi eli toimivalta, jota ei ole näissä kohdissa luovutettu EU:lle, kuuluu jäsenvaltiolle. Jäännöskompetenssin ohella EU:lta puuttuu myös kompetenssi lisätä omaa kompetenssiaan eli niin kutsuttu kompetenssi-kompetenssi. EU:ssa tapahtuvat vallansiirrot ja vallan uudelleenjaot ovat ainakin teoriassa aina riippuvaisia jäsenmaiden hallituksista sekä niiden konsensuksesta Eurooppa-neuvostossa. (Tömmel 2010, 41.) EU-tason ei ainakaan teoriassa ole mahdollista vähentää jäsenmaiden oikeuksia ilman perussopimusten muutosta, mikä puolestaan edellyttää kaikkien jäsenmaiden yksimielisyyttä. Tältä osin jäsenmaiden aseman turvaavat EU:n perussopimukset muistuttavatkin federaatiolle tyypillistä perustuslakia, jonka muuttaminen edellyttää hyväksyntää sekä liittovaltio- että osavaltiotasolta. On silti mahdollista, että käytännön tasolla valtaa siirtyy EU:lle unionin integraatiomyönteisten toimielinten, kuten Euroopan unionin tuomioistuimen päätöksiin (ks. luku 5.2.) Vastavuoroisesti on huomioitava, että perussopimusten ollessa perustuslain sijaan vain jäsenmaiden välisiä sopimuksia, ei EU:ssa unionitasoa ole kaikilta osin turvattu jäsenmaiden pyrkimyksiltä siirtää valtaa unionilta takaisin itselleen. Konkreettisimmin tämä ilmenee EU:n perussopimusten mahdollistamassa jäsenmaiden unionista eroamisessa, jossa jäsenmaalle palautuu yksipuolisella eropäätöksellä unionille aiemmalla sopimuksella luovutettu toimivalta (ks. luku 5.1.). Federaatioissa vastaavanlaista mahdollisuutta yksipuoliseen eropäätökseen ei perinteisesti ilmene federaatioiden perustuslaillisen luonteen vuoksi.

5.3.2. EU-lainsäädännön ensisijaisuus

Toisessa alaluokassa koskien EU-lainsäädännön ensisijaisuutta perehdytään EU-lainsäädännön ja jäsenmaiden lainsäädännön keskinäissuhteeseen. Vaikka federalismin teoriassa on voimakkaasti korostettu hallintotasojen tasa-arvoisen aseman ideaalia, on alempi hallintotaso eli osavaltiot useimmissa federaatioissa niin poliittisesti kuin taloudellisesti heikompi osapuoli (Raunio 2002, 12). Federalistiselle järjestelmälle on tyypillistä myös federaatiotason lainsäädännön ensisijaisuus suhteessa osavaltiotason lainsäädäntöön (Filippov ym. 2004, 4).

Kysymys EU-lainsäädännön ensisijaisuudesta jäsenmaiden kansalliseen lainsäädäntöön on yksiselitteinen. EU on rakennettu laajasti hyväksytylle oikeusjärjestykselle, joka perustuu periaatteille EU-lainsäädännön ensisijaisuudesta suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön ja EU-lainsäädännön välittömästä oikeusvaikutuksesta. (Magnette 2006, 153.) Näistä *ensisijaisuuden*

periaate on Euroopan unionin tuomioistuimen oikeustapauksessa *Costa vs. Enel* vuonna 1964 antamallaan tuomiolla vahvistettu. Periaate tarkoittaa unionin lainsäädännön liitettävän jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmään ja olevan myös ensisijaista suhteessa jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön. Periaate on soveltamisalaltaan ehdoton ja sen mukaan jäsenmaiden on ristiriitatilanteissa noudatettava unionin säädöksiä jopa silloin, kun unionin lainsäädäntö on ristiriidassa jäsenmaan kansallisen perustuslain kanssa. (EUR-Lex 2010.) Vastaavasti *välittömän oikeusvaikutuksen periaate* on Euroopan unionin tuomioistuimen oikeustapauksessa *Van Gend en Loos* vuonna 1963 antamallaan tuomiolla vahvistama. Tällä periaatteella tarkoitetaan unionin oikeuden paitsi asettavan velvoitteita EU-maille, myös suovan oikeuksia jäsenmaiden kansalaisille. Käytännössä periaate antaa yksityisille kansalaisille mahdollisuuden vedota niin kansallisissa kuin eurooppalaisissakin tuomioistuimissa unionin lakiin, vaikkei jäsenmaa olisikaan sisällyttänyt kyseistä unionin säädöstä kansallisiin lakeihinsa. (EUR-Lex 2015.)

Eli kuten Yhdysvalloissa liittovaltion perustuslaki on ensisijainen suhteessa osavaltioiden omiin perustuslakeihin, myös EU:ssa ylikansallinen EU-lainsäädäntö on ensisijainen jäsenmaiden kansalliseen lainsäädäntöön nähden. EU:n päättävissä elimissä tehdyt päätökset, jotka usein ovat yhden tai useamman jäsenmaan tahdon vastaisia, on pantava täytäntöön yhtäläisesti kaikissa jäsenmaissa. (Kreppel 2006, 262.) Vastaavasti federaatioissa hallintotasoilta, erityisesti alemmalta tasolta eli osavaltioilta, vaaditaan tiukkaa kurinalaisuutta ja niiden sääntöjen noudattamista, joista on sovittu yhteisessä federaation perustuslaissa. Vaikka federaatioissa onkin mahdollista neuvotella federaation ja osavaltioiden risteävistä laeista ja auktoriteettivaatimuksista, on lopulta täysimittaisessa federaatiossa ylimmässä asemassa federaation perustuslaki (Claes & Visser 2012, 85.) Weiler (2001, 3) kuvasikin 2000-luvun alussa eurooppalaisen federalismin rakentuvan *ylhäältä alas* -normihierarkialle, mutta *alhaalta ylös* -valta- ja auktoriteettihierarkialle. Tällä Weiler tarkoitti, että EU:n normit asettuvat jäsenmaiden kansallisten normien edelle, mutta federaatioista poiketen järjestely ei perustu unionin omaan perustuslailliseen valtaan tai auktoriteettiin, vaan se on yksinomaan jäsenmailta toistaiseksi lainattua.

Pavlov Eleftheriadis (2012, 61–64) on Weilerin ajatusta mukaillen kuvannut EU:n ja sen jäsenmaiden perustuslaillista järjestystä dualistisena. Dualismilla hän tarkoittaa, että EU:n jäsenmaat ovat hyväksyneet niin kansainvälisestä oikeudesta kuin EU:n perussopimuksistakin nousevat velvoitteet osaksi omaa perustuslaillista järjestystään. Keskeisiä esimerkkejä tästä ovat EU:n perussopimuksissa unionin toimivallan tarkkarajainen määrittely sekä EU:n

lainsäädännön ensisijaisuus suhteessa jopa jäsenmaiden kansallisiin perustuslakeihin. Eleftheriadiksen mukaan tällainen työnjako unionin lakien ja instituutioiden sekä jäsenmaiden lakien ja instituutioiden välillä ei ole federalismia, koska pohjimmiltaan EU perustuu jäsenvaltioiden sopimuksille ja suostumukselle, ei yhdelle hallinnolle ja perustuslaille. Hallitustenvälisten konferenssien ja niiden hyväksymien perussopimusten toimiessa EU:n ylimpinä auktoriteetteina, kuvaa Eleftheriadis (emt., 51, 64) EU:ta pikemminkin kansainväliseen oikeuteen ja legitimizeettiin perustuvaksi kansojen liitoksi kuin omaksi valtiokseen. Eleftheriadiksen kritiikki koskien EU:n *valtiollista* federalismia pitää paikkaansa, sillä EU:n ei voida kovinkaan uskottavasti väittää muodostavan omaa valtiotaan. Vaikka Eleftheriadis huomauttaakin konfедераatioiden toiminnan perustuvan EU:n tapaan yhdessä jaettuihin instituutioihin ja jäsenmaiden hallituksiin (emt., 46), on hänen kritiikkinsä suurin puute se, ettei siinä tunnisteta konfедераation ja federaation väliin sijoittuvaa Law'n monivaltioillisen federalismin eli federaaliunionin konseptia.

5.3.3 Enemmistöäänestäminen

Kolmannessa alaluokassa arvioidaan enemmistöäänestysten roolia EU-päätöksenteossa. Mikäli ylemmän hallintotason päätöksenteko perustuu enemmistöäänestysten sijaan konsensuspätöksenteolle ja alempien hallintotasojen rajoittamattomalle veto-oikeudelle, tekee se ylemmästä hallintotasosta alemmille hallintotasoille alisteisen ja niistä riippuvaisen. Law'n (2013, 106–107) mukaan jotta ylempi hallintotaso voisi olla tasa-arvoisessa asemassa alemman hallintotason kanssa, on ylemmän hallintotason päätöksenteon perustuttava enemmistöäänestämiseksi. Alempien hallintotasojen luovuttaessa autonomiaansa ylemmän hallintotason päätöksenteon tehostamiseksi, tasoittuvat myös hallintotasojen voimasuhteet. Law'n mukaan juuri voimasuhteiden tasoittuminen hallintotasojen kesken on ratkaisevaa konfедераation muutoksessa federaatioksi. Konfедераatioille tyypillistä onkin jäsenmaiden veto-oikeus ja konsensushakuinen päätöksenteko yksinkertaisten enemmistöpäätösten sijaan. Myös konfедераatioiden jäsenvaltioiden oikeus erota vähentää enemmistödemokratian käyttöönoton todennäköisyyttä (Lister 1996, 35.)

EU:ssa lakien säätäminen tapahtuu pääsääntöisesti komission ehdotuksesta, joiden hyväksyminen edellyttää useimmiten neuvoston ja parlamentin yhteistä hyväksyntää. EU:ssa neuvosto voi äänestää joko yksinkertaisella enemmistöllä, yksimielisyydellä tai määräänemmistöllä. (Euroopan unioni 2018.) EU:ssa valtaosa lainsäädännöstä hyväksytään

nykyisin määräenemmistöpäätöksin. Kun neuvosto äänestää komission tai unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ehdotuksesta, saavutetaan määräenemmistö kahden ehdon täytyttyä. Ensimmäisenä ehtona on, että 55 % jäsenmaista äänestää puolesta, ja toisena ehtona on, että ehdotusta kannattavien jäsenmaiden väkiluku on vähintään 65 % EU:n väestöstä. Neuvoston äänestäessä muusta kuin komission tai korkean edustajan ehdotuksesta, hyväksytään päätös sen saavuttaessa vahvistetun määräenemmistön ehdot. Sen ehtoina on, että puolesta äänestää vähintään 72 % neuvoston jäsenistä ja että puolesta äänestävien jäsenmaiden väkiluku on vähintään 65 % EU:n väestöstä. (Eurooppa-neuvosto 2020.) Poikkeuksena määräenemmistöpäätöksiin ovat yksinkertainen enemmistö ja yksimielisyys. Neuvosto voi äänestää yksinkertaisella enemmistöllä muissa kuin lainsäädännöllisissä kysymyksissä. Äänestyksen yksimielisyyttä taas edellytetään EU:n perussopimuksissa luetelluilla politiikan osa-alueilla, jotka on koettu jäsenmaiden kannalta arkaluontoisiksi. Niitä ovat lainsäädännölliset kysymykset koskien muun muassa verotusta, sosiaaliturvaa, uusien jäsenmaiden liittymistä, yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä operatiivista poliisiyhteistyötä jäsenmaiden välillä. EU-jäsenmaiden konsensukseen perustuvaa neuvoston yksimielisyysvaatimusta on korvattu määräenemmistövaatimuksella sekä Rooman että Lissabonin sopimuksissa. (EUR-Lex 2021; Euroopan unioni 2018.)

Muun muassa päätöksentekomallinsa vuoksi EU tavattiin mukaan nähdä aiemmin ensisijaisesti kansainvälisenä järjestönä (Wolinetz 2010, 30). Wolinetz kuitenkin katsoo näkemyksen muuttuneen riittämättömäksi unionin luonteen muututtua. Esimerkkeinä muutoksesta hän pitää unionin jäsenmaiden lisääntymistä, niiden veto-oikeuksien korvaantumista määräenemmistöpäätöksillä sekä uusien päätöksentekoprosessien esittelyä. Muutokset ovat johtaneet EU:n muotoutumiseen entistä kompleksisemmaksi järjestelmäksi. Wolinetzin havainnot kuvaavat EU:n siirtymistä konfедераatioille ominaisesta hallitustenvälisestä konsensuspäätöksenteosta kohti federaatioille tyypillistä määräenemmistöpäätöksentekoa. Konfедераatioissa päätöksenteko on perinteisesti perustunut laajalle yksimielisyydelle, sillä se on ollut välttämätöntä konfедераation sisäisen vakauden säilyttämiseksi. Huomionarvoista onkin, että EU:ssa on onnistuneesti lisätty määräenemmistöön perustuvaa päätöksentekoa, vaikka sen tuloksiin pettyneiden jäsenmaiden on perussopimusten nojalla mahdollista osoittaa tyytymättömyytensä unioniin siitä eroamalla. Toistaiseksi tyytymättömyys EU:hun on johtanut vain yhden, joskin merkittävän jäsenmaan, siis Iso-Britannian eroon.

Wolinetzin (2010, 30) huomiot laajasta veto-oikeuden korvaumisesta määräenemmistöpäätöksillä ja sen vaikutuksesta EU:n luonteeseen ovat linjassa

tutkimuskirjallisuudessa esitettyjen konfедераatioiden ja federaatioiden päätöksentekoa koskevien erojen kanssa. Myös Nicolaïdixen (2006, 78) mukaan jäsenmaiden edustus päätöksenteon keskiössä on selkein merkki EU:sta federaaliunionina federaation sijaan. Tästä selkeimpänä osoituksena hän pitää jäsenmaiden veto-oikeutta. EU:ssa koettua asteittaista siirtymää laajasta konsensuspätöksenteosta kohti määräenemmistöpäätöksiin nojaavaksi yhteiseksi voidaan pitää yhtenä keskeisenä tekijänä siinä, että EU:ta on kuvattu konfедераation ja federaation välimuodoksi – enemmän kuin konfедераatio, mutta vähemmän kuin federaatio. Blankart (2007, 100–105) katsookin, että mikäli EU:n järjestelmästä tahdottaisiin perinteisen konfедераation mukainen, tulisi Euroopan parlamentti lakkauttaa ja päätöksenteon keskiöön nostaa Eurooppa-neuvosto. Vastaavasti perinteisen federaatiomaista luonnetta tavoitellakseen EU:n tulisi lakkauttaa Eurooppa-neuvosto ja nostaa kaikista jäsenmaista suorilla vaaleilla valittava Euroopan parlamentti päätöksenteon keskiöön. Blankart katsoo ongelmalliseksi myös unionin suuntaa ohjaavan komission, jolta merkittävästä roolistaan huolimatta puuttuu riittävä demokraattinen legitimitetti.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielmassa perehdyttiin federalismin teoriaan, käytäntöön ja niiden ilmenemiseen EU:n poliittisessa järjestelmässä. Federalismin täsmentyminen tarkoittamaan *vallan tasavertaista jakaantumista hallintotasojen kesken* loi pohjan kattavalle ja ajankohtaiselle sisällönanalyysille koskien EU:n ja federalismin suhdetta. Toteutetun monipuolisen ja systemaattisen sisällönanalyysin puitteissa voidaan tehdä perusteltuja johtopäätöksiä sekä federalismin että EU:n poliittisen järjestelmän luonteesta, ottaen kuitenkin huomioon tutkielman rajallinen mitta ja aineistojen paikoittainen käsitteellinen erimielisyys.

Tutkielmassa EU:ta arvioitiin monivaltioisuuden, monitasoisuuden ja federalistisuuden näkökulmista. Suvereeneille valtioille ominaisesta toimivallastaan huolimatta EU ei ole valtio eikä suvereeni toimija. Päinvastoin EU on riippuvainen jäsenmaistaan ja niiden halukkuudesta tehdä vapaaehtoista yhteistyötä. EU:n perussopimuksissa turvattu jäsenmaiden oikeus erota unionista ja asetetuista velvoitteista korostaa viimesijaisen auktoriteetin, suvereniteetin ja valtiollisuuden lepäävän unionin sijaan jäsenmaissa. Pakottavan perustuslain sijaan vapaaehtoiseen sopimukseen perustuva ja eroamisen jäsenmailleen mahdollistava EU on valtion sijaan monivaltioellinen järjestelmä, joka ei täytä täysin mitään esitetystä valtiollisuuden kriteeristöistä.

Monivaltiollisessa EU:ssa valtaa on jaettu sekä yhteisen unionin että erillisten jäsenmaiden tasolle. EU:n toimivalta on merkittävää useilla politiikkasektoreilla ja sen ylikansallisten toimielinten on tulkittu toimivan integraation edistämiseksi ja kiihdyttämiseksi. Toisaalta unionin toimivaltaa rajaavat merkittävällä tavalla muun muassa läheisyys-, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate sekä jäännöskompetenssin kuuluminen jäsenvaltioille. Monitasoisesta hallinnostaan huolimatta EU poikkeaa monista ylikansallisista ja monitasoiseen hallintoon nojaavista yhteisöistä hierarkkisuuudellaan ja omatessaan valtioille tyypillistä toimivaltaa, mutta pääpiirteissään se täyttää monitasoisuuden kriteerit.

Monivaltiollinen ja monitasoinen EU rakentuu keskeiselle federalismin periaatteelle vallan tasavertaisesta jakautumisesta EU:n ja jäsenmaiden kesken perussopimuksilla, joiden muuttaminen on mahdollista vain molempien hallintotasojen hyväksynnällä ja vaikeutetussa lainsäätämisyjärjestyksessä. EU:n perussopimukset turvaavat jäsenmaiden aseman liittovaltioiden tapaan estämällä niiden yksipuoliset muutokset. Myös EU-lainsäädäntö on liittovaltioiden tapaan ensisijainen suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön, mutta eroprosessin kautta palautettavissa takaisin jäsenmaalle. Lisäksi EU:n siirtymää konfederalismista kohti federalismia kuvaa määräänemmistö päätöksenteon merkittävä lisääntyminen konsensuspäättökseen kustannuksella. EU:n onkin perusteltua katsoa pitkälti täyttävän federalismin kriteerit. EU:n täyttäessä tutkielmassa käsitellyt keskeisimmät monitasoisuuden ja varsinaisen federalistisuuden tunnusmerkit, on selkein este sen mieltämiseksi federaationa eli liittovaltiona unionin monivaltiollinen luonne. Federalismin historiallinen kytkeytyminen yksinomaan valtiollisuuteen ja valtiotasolla harjoitettavaksi on tehnyt vaikeaksi EU:n poliittisen järjestelmän kutsumisen federalistiseksi.

EU perustuu itsenäisten ja suvereenien jäsenmaiden vapaaehtoiselle alistumiselle yhteiselle unionitasolle, mikä ei kuitenkaan määritelmällisesti tee siitä vähemmän federalistista. Federalismin teorian ja tutkielmassa esitetyn systematisoinnin valossa federalismia eli vallan tasavertaista jakautumista hallintotasojen kesken voi esiintyä myös monivaltiollisissa poliittisissa järjestelmissä. Tämä federalismin esiintymisen kirjoa täydentävä, niin kutsuttu federaaliunionin käsite, toimii monivaltiollisena vastinparina yhden valtion muodostaville federaatioille. Perinteisistä valtiomuotoisista federalismia edustavista federaatioista eli liittovaltioista poiketen EU edustaakin federaaliunionina uniikkia eurooppalaistyylistä monivaltiollista federalismia.

LÄHTEET

PRIMÄÄRIAINIESTO

EUR-Lex (2010), Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuus.

Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114548>,
luettu 15.8.2021.

EUR-Lex (2015), Euroopan unionin oikeuden välitön oikeusvaikutus.

Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114547>,
luettu 16.8.2021.

EUR-Lex (2017), Sopimus Euroopan unionin toiminnasta.

Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM:4301854>, luettu
16.8.2021.

EUR-Lex (2018), Euroopan unionista tehty sopimus (SEU).

Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM:4301855>, luettu
16.8.2021.

EUR-Lex (2020), Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 50 artikla.

Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A12016M050>, luettu
17.8.2021.

EUR-Lex (2021), Tiivistelmien sanasto: yksimielisyys.

Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/unanimity.html?locale=fi>, luettu
17.8.2021.

Euroopan unioni (2018), Euroopan unionin neuvosto. Euroopan unionin julkaisutoimisto.

Saatavissa: <https://www.consilium.europa.eu/media/35823/qc0617489fin.pdf>, luettu
18.8.2021.

Euroopan unioni (2021), Schumanin julistus – 9. toukokuuta 1950

Saatavissa: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_fi, luettu 18.8.2021.

Eurooppa-neuvosto (2020), Määräenemmistöäänestys EU:n neuvostossa.

Saatavissa: <https://www.consilium.europa.eu/fi/council-eu/voting-system/qualified-majority/>, luettu 19.8.2021.

Montevideon sopimus (1933), *Montevideo Convention on the Rights and Duties of States*.

SEKUNDÄÄRIAINIESTO

Athanassiou, Phoebus (2009), "Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU: Some Reflections". *ECB Legal Working Paper* 10.

Baere, Geert De & Kathleen Gutman (2012), "Federalism and International Relations in the European Union and the United States: A Comparative Outlook". Teoksessa Cloots, Elke, Geert de Baere & Stefan Sottiaux (toim.), *Federalism in the European Union*, 83–109. Hart Publishing.

Bednar, Jenna, William N. Eskridge & John Ferejohn (1999), "A Political Theory of Federalism". Teoksessa Ferejohn, John, Jack N. Rakove & Jonathan Riley (toim.), *Constitutional Culture and Democratic Rule*. Cambridge University Press.

Blankart, Charles B (2007), *The European Union: confederation, federation or association of compound states?: A Hayekian approach to the theory of constitutions*. *Constitutional Political Economy* 18: 99–106.

Buchanan, Allen (1991), *Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*. Westview Press.

Burgess, Michael & Alain-G. Gagnon (1993), *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*. University of Toronto Press.

Burgess, Michael (2000), *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950–2000*. Routledge.

Claes, Monica & Maartje de Visser (2012), ''The Court of Justice as a Federal Constitutional Court: A Comparative Perspective''. Teoksessa Cloots, Elke, Geert de Baere & Stefan Sottiaux (toim.), *Federalism in the European Union*, 83–109. Hart Publishing.

Cloots, Elke, Geert de Baere & Stefan Sottiaux (2012), *Federalism in the European Union*. Hart Publishing.

Diamond, Martin (1961), ''The Federalist's View of Federalism''. Teoksessa Benson, George, Martin Diamond & Harold McClelland (toim.), *Essays in Federalism*, 21–64.

Elazar, Daniel J. (1987), *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Eleftheriadis, Pavlos (2012), ''Federalism and Jurisdiction''. Teoksessa Cloots, Elke, Geert de Baere & Stefan Sottiaux (toim.), *Federalism in the European Union*. Hart Publishing.

Filippov, Mikhail, Peter C. Ordeshook & Olga Shvetsova (2004), *Designing Federalism. A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge University Press.

Fossum, John Erik (2017), ''European federalism: Pitfalls and possibilities''. *European Law Journal* 23 (5): 361–379.

Fossum, John Erik & Jachtenfuchs, Markus (2017), ''Federal challenges and challenges to federalism. Insights from the EU and federal states''. *Journal of European Public Policy* 24 (4): 467–485.

Hamilton, Alexander (1961), ''The Federalist No. 33: The Same Subject Continued: Concerning the General Power of Taxation''. Teoksessa Jacob E. Cooke (toim.), *The Federalist*. Wesleyan University Press.

Saatavissa: <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-31-40#s-lg-box-wrapper-25493387>, luettu 5.8.2021.

Hooghe, Liesbet & Gary Marks (2013), "Beyond Federalism: Estimating and Explaining the Territorial Structure of Government". *Publius: The Journal of Federalism* 43 (2): 179–204.

Hueglin, Thomas O. & Alan Fenna (2006), *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*. University of Toronto Press.

Jay, John (1961a), "The Federalist No. 4: The Same Subject Continued: Concerning Dangers from Foreign Force and Influence". Teoksessa Jacob E. Cooke (toim.), *The Federalist*. Wesleyan University Press.

Saatavissa: <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-1-10#s-lg-box-wrapper-25493265>,
luettu 9.8.2021.

Jay, John (1961b), *The Federalist No. 5: The Same Subject Continued: Concerning Dangers from Foreign Force and Influence*. Teoksessa Jacob E. Cooke (toim.), *The Federalist*. Wesleyan University Press.

Saatavissa: <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-1-10#s-lg-box-wrapper-25493265>,
luettu 5.8.2021.

Kant, Immanuel (2000), *Ikuisen rauhaan: valtio-oikeudellinen tutkielma*. Kääntänyt Jaakko Tuomikoski. Hämeenlinna: Karisto Oy, 2000.

Kovačević Bojan & Slobodan Samardžić (2015), "Emergent Invisible Power in EU. Federalism". *Croatian Political Science Review* 54(4/5): 9–31.

King, Preston (1982), *Federalism and Federation*. Johns Hopkins University Press.

Kreppel, Amie (2006), "Understanding the European Parliament from a Federalist Perspective: The Legislatures of the United States and European Union Compared". Teoksessa Menon, Anand & Martin Schain (toim.), *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, 245–274. Oxford University Press.

Law, John (2012), "Sense on Federalism". *Political Quarterly* LXXXIII (3): 541–550.

Law, John (2013), "How Can We Define Federalism?". *Perspectives on Federalism* 5 (3): 88–120.

Laursen, Finn (2010), *The EU and Federalism: Politics and Policies Compared*. Routledge.

Lister, Frederick K. (1996), *The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederal Governance*. Praeger.

Lowi, Theodore (2006), "Eurofederalism: What Can European Union Learn From United States?". Teoksessa Menon, Anand & Martin Schain (toim.), *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, 93–117. Oxford University Press.

Madison, James (1961), "The Federalist No. 19: The Same Subject Continued: The Insufficiency of the Present Confederation to Preserve the Union". Teoksessa Jacob E. Cooke (toim.), *The Federalist*. Wesleyan University Press.

Saatavissa: <https://guides.loc.gov/federalist-papers/full-text#TheFederalistPapers-19>, luettu 5.8.2021.

Magnette, Paul (2006), "Comparing Constitutional Change in the United States and the European Union". Teoksessa Menon, Anand & Martin Schain (toim.), *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, 149–176. Oxford University Press.

Majone, Giandomenico (2006), "Federation, Confederation and Mixed Government: A EU-US-Comparison". Teoksessa Menon, Anand & Martin Schain (toim.), *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, 121–148. Oxford University Press.

Menon, Anand & Martin Schain (2006), *Comparative Federalism: the European Union and the United States in Comparative Perspective*. Oxford University Press.

Menon, Anand (2008), *Europe: The State of the Union*. London: Atlantic Books.

Monnet, Jean (1978), *Memoirs*. Doubleday.

Moravcsik, Andrew (2008), "The European Constitutional Settlement". *The World Economy* 31 (1): 158–183.

Nicolaïdis, Kalypso (2006), "Constitutionalizing the Federal Vision?". Teoksessa Menon, Anand & Martin Schain (toim.), *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, 59–91. Oxford University Press.

Tömmel, Ingeborg (2010), "The European Union – A Federation Sui Generis?". Teoksessa Laursen, Finn (toim.), *The EU and Federalism: Politics and Policies Compared*, 41–56. Routledge.

Raunio, Tapio (2002), *Liittovaltiot: federalismin teoria ja arki*. Gaudeamus.

Riker, William H. (1964), *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Little, Brown and Company.

Riley, Patrick (1973), "The Origins of Federal Theory in International Relations Ideas". *Polity* 6 (1): 87–121.

Sarajärvi, Anneli & Tuomi, Jouni (2018), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Spinelli Group (2012), *Only a European federal union can solve the crisis: Federal Union or disintegration*.

Saatavissa: <http://www.cohn-bendit.eu/en/ct/287>, luettu 6.5.2021.

Suni, Henrik (2011), *Euroopan Yhdysvallat? Ulkopoliittinen instituutti*.

Saatavissa: <https://www.fiia.fi/ajankohtaista/euroopan-yhdysvallat>, luettu 24.6.2021.

Vollaard, Hans (2018), *European Disintegration: A Search for Explanations*. Palgrave Studies in European Union Politics. Palgrave Macmillan.

Watts, Ronald L. (1996), *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Queens University.

Watts, Ronald L. (1998), "Federalism, Federal Political Systems, and Federations", *Annual Review of Political Science* 1 (1): 117–137.

Weber, Max (1946), "Politics as a Vocation". Teoksessa Gerth, H. H. & C. Wright Mills (käänt. ja toim.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, 77–128. New York: Oxford University Press, 1946.

Weiler, J. H. H. (2001), "Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg". Teoksessa Nicolaïdis, Kalypso & Robert Howse (toim.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU*. Oxford University Press.

Wolinetz, Steven B. (2010), "Comparing the Incomparable: Treating the EU in Comparative Context". Teoksessa Laursen, Finn (toim.), *The EU and Federalism: Politics and Policies Compared*, 27–40. Routledge.

Yle (2010), *Soini: Etelä-Eurooppa ulos rahaliitosta*.

Saatavissa: <https://yle.fi/uutiset/3-5691100>, luettu 20.4.2021.

Zimmermann, Jochen (2010), "EU Federalism and the Governance of Financial Reporting". *The Journal of Federalism* 40 (1): 200–225.