

Suomen valtiosäännön tulevaisuuden haasteet

VOITTO HELANDER

ABSTRACT
The Future
Challenges of
the Finnish
Constitution

The Finnish Constitution has, with several amendments, been valid during three-fourths of century. At present it is challenged in several ways. In this article the principal attention has been paid to three aspects.

First, the changes concerning certain aspects of the political constitution are analyzed. The main attention is paid to the role played by the unofficial political actors. In particular the relations of such actors as interest organizations and »market powers» to the political parties are under analysis.

Secondly, the future developments between the principal constitutional actors are considered. The present Finnish constitutional dispute between the President of the Republic and the Council of State about the representation of the Finnish Government in EU summits is analyzed. The author believes that instead of a personal conflict between the President and the Prime Minister a more deep-reaching constitutional conflict can be found in the background. A dispute on principle between the executing state organs and, hence, between semi-presidentialism and parliamentarism as state forms is ongoing in the Finnish political system.

Thirdly, the consequences of Finland's joining the European Union are considered. Especially the fact that different interest organizations have proved to have a strong say in the decision-making system of the EU is emphasized.

Poliittinen valtiosääntö tarkastelukulmana

Valtiosääntö voidaan jakaa oikeudelliseen ja poliittiseen lohkoon. Oikeudellinen valtiosääntö käsittää poliittisen vallan käyttöä ja poliittista toimintaa sääntelevän normiston (Jyränki 1994, 49). Poliittisella valtiosäännöllä taas voidaan ymmärtää vallitsevaa poliittista päätöksentekojärjestelmää tai valtiojärjestystä eli sitä, ketkä tosiasiasa käyttävät valtaa, millä ehdoin ja millä tavoin (Jyränki 1994, 60; ks. myös Duchacek 1987, 142–144; Bogdanor 1988). Tarkastelen aihettani ensi sijassa poliittisen valtiosäännön näkökulmasta.

Valtiosääntöön ja sen kehittämiseen liittyvää keskustelua niin Suomessa kuin muissakin län-

tisen Euroopan maissa on käyty pääosin oikeudellisesta näkökulmasta. Vaikka konstituutio-problematiikka on jatkuvasti mahtunut myös politiikan tutkijain esityslistalle, ovat politologit etenkin viimeksi kuluneen neljännesvuosisadan ajan pysytelleet kohtalaisen loitolla alan ydinkeskustasta useastakin syystä. Kiinnostus valtiosääntöproblematiikkaa kohtaan on ollut vahvasti kytköksissä siihen asemaan, joka valtiolla ja valtioteorioilla on ollut valtiotieteellisessä tutkimuksessa (ks. Vincent 1992, 51–52).

Aina 1950-luvulle saakka valtio pysyi yhtenä politiikan tutkimuksen keskus käsitteenä samalla kun valtioteoriat hallitsivat alan makrotutkimusta. Valtion käsitteen vähittäinen poistuminen politiikan tutkimuksen keskiöstä alkoi työntää myös

valtiosääntökysymyksiä etämmälle. Yhtenä syynä siihen, että politiikan tutkijat kadottivat tai tietoisesti hävittivät valtion käsitarsenaalistaan, oli käyttäytymistieteellistä otetta painottavan tutkimussuuntauksen vahvistuminen. Behavioraalisen tutkimusotteen johdosta valtio tuli vähintäänkin hajottaa osiinsa ja tarkastella näiden toimintaa ja keskinäissuhteita toiminnallisesta ja prosessuaalisesta näkökulmasta. Eräänä syynä valtion käsitteen hylkimiseen politiikan tutkimuksessa on pidetty myös sitä, että amerikkalainen pluralistinen paradigma on ohentanut valtion neutraaliksi vallankäytön pelisäännöksi, joka ohjaa erilaisten eturyhmien valtakilpailua (Cerny 1990, 11–12).

Ennen muuta valtioperustaisen tarkastelun poisti useimpien valtio-oppineiden analyyseista uuden käsitejärjestelmän, poliittisen järjestelmän, läpimurto 1960-luvulla (Easton 1965). Poliittisen järjestelmän käsite korvasi entisen valtiokäsitteistön. Korvaamisen ohella se myös laajensi tapaa analysoida valtiollisia ilmiöitä. Tätä edesauttoi etenkin se, että poliittisen järjestelmän käsitteistöä käyttämällä pystyttiin paremmin ottamaan huomioon myös ei-valtiolliset toimijat, puolueet, etujärjestöt, joukkotiedotusvälineet ja muut niin sanotut poliittiset voimat. Tältä osin poliittisen valtiosäännön alaa koskevat kysymykset ovat olleet vahvasti esillä politologisen tutkimuksenkin puolella.

Valtiokäsitteistön korvautuminen poliittisen järjestelmän käsitteellä on auttanut tutkimuksellisiin tavoitteisiin vaikeasti taipuvaa valtiota paremmin vertailemaan, selittämään ja kuvailemaan sitä monimutkaista kokonaisuutta, jonka kansallisvaltion muodostama kokonaisuus luo. Samalla kuitenkin kiinnostus valtiollisiin instituutioihin on jonkin verran laimentunut 1960-luvulta lähtien. Kun valtiokeskeinen poliittisten ilmiöiden tarkastelu varsinkin 1970-luvulla usein liittyi nopeasti laajentuneeseen kontinentaaliseen marxilaisuuteen, jäi valtioanalyysi myös tätä tutkimussuuntausta vieroksuneen liberaalin, varsinkin angloamerikkalaisperäisen, teoretisoinnin katveeseen.

Varsinkin uusinstitutionalismiin (ks. March ja Olsen 1989) nimikkeellä kulkevan tutkimussuuntauksen myötä kiinnostus valtiota ja valtiollisia laitoksia kohtaan on politiikan tutkimuksen puolellakin elpynyt 1980-luvulta lähtien. Niin sanottu »paluu valtioon» (Evans ym. 1985; vrt. Almond 1988) ajattelun mukana myös valtiosään-

töproblematiikka on noussut aikaisempaa enemmän politiikan tutkimuksen päiväjärjestykseen.

Valtio on muuttunut – mutta myös käsitteet valtiosäännöstä

Politiikan tutkijain vieraantumista valtiokäsitteistöä selittävät myös tutkimuskohteessa tapahtuneet muutokset. Julkisen vallankäytön painopiste on liukunut pois valtiosta, mikäli valtiolla ymmärretään lähinnä kansallisvaltion perustalle rakentuvaa vallankäyttöjärjestelmää. Huomiota voidaan kiinnittää ainakin kahteen yhteiskunnallisen vallankäytön kehitystrendiin, jotka kumpikin ovat merkinneet ydinvaltion kutistumista tai »valtion syrjäänvetäytymistä» (Muller ja Wright 1994).

Vallankäyttöliukuma valtiosta pois päin on ollut ensinnäkin alueellista. Sen seurauksena kansainvälinen vallankäyttö taso on muodostunut kansallisvaltiosta yhä riippumattommaksi. Riippumattomuutta korostaa myös se, että ylivaltiollinen taso on muodostunut päätöksentekomenettelyiltään perinteisistä valtiosisäisistä menettelyistä selvästi poikkeavaksi. Omana tasonaan eurooppalaisessa kontekstissa voidaan pitää Euroopan unionia, jonka vallankäyttöjärjestelmä poikkeaa sekä kansainvälisestä että kansallisesta (Muller ja Wright 1994, 4–6). Niin ikään valtiosisäiset itsehallinnolliset alue- ja paikallistason yksiköt ovat yhä useammin alkaneet muodostaa kansallisvaltiosta riippumattomia valtasfäärejä. Varsinkin etnisten ja kielellisten vähemmistöjen pyrkimykset mahdollisimman laajaan itsehallintoon ovat sävyttäneet valtiollista ajattelua useissa Euroopan maissa (ks. esimerkiksi Sharpe 1989; Balme ym. 1994), samoin maakunta- ja aluehallintojärjestelmät (Sharpe 1993).

Toisena trendinä voidaan pitää valtiollisen valtajärjestelmän funktionaalista hajautumista, valtion rikkoutumista (Pedersen 1988). Kehityssuuntaa voitaneen parhaiten luonnehtia siten, että ydinvaltio, valtioruumis, on yhä enemmän alkanut hajota erillisiksi julkista valtaa käyttäviksi, jopa keskenään kilpaileviksi, yksiköiksi. Samanaikaisesti myös julkisen ja yksityisen vallankäyttösfäärin rajat ovat alkaneet hämärtyä. Tämän myötä julkista valtaa käyttäviksi yksiköiksi on auktorisoitu perinteisistä hallintoelimistä poikkeavia organisaatioita, ennen muuta järjestöjä. Tällaisten, meillä tavallisesti välillisen julkishallin-

non yksiköiksi kutsuttujen toimielinten lisääntyminen on jouduttanut valtiosäännön välittömästi sääntelemään alueen kutistumista (Rosas 1986). Samalla representatiivisen demokratian yksikköjen ohjausjanne niihin on pidentynyt.

Näyttää siltä, että myös käsitykset valtiosäännön perusluonteesta ovat muuttuneet. Konstituutio on arkipäiväistynyt ja menettänyt juhluvuuttaan. Samalla se on myös välineellistynyt. Se on muuttunut oikeudellisteknisestä poliittisisällöllisempään suuntaan. Vaikka on selkeästi osoitettavissa, että valtiosääntö on aina heijastanut yhteiskunnan hallitsevien luokkien tai ryhmien käsitystä tarkoituksenmukaisesta vallanjaosta, on sen välinelunne tämäkin huomioon ottaen ajan myötä selvästi korostunut. Valtiosääntöä pidettiin varhemmin raamituksena olemassa olevalle valtajärjestelmälle ja sen vakauden takaajana. Vähitellen siitä on muodostumassa politiikan teon väline, jota puolueet yhä suuremmassa mitassa ovat alkaneet käyttää laskelmoidusti lyhyen aikavälin keinona poliittisten valta-asemien saavuttamiseksi ja säilyttämiseksi. Valtiosäännön korostunut välinelunne lienee ollut yhtenä syytä myös siihen, että perustuslakimuutokset ovat maassamme olennaisesti lisääntyneet viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana.¹

Varsinkin ylimpien valtioiden väliset suhteet ovat saaneet viime aikoina Suomessakin osakseen poikkeuksellisen vahvaa huomiota. Keskustelu on fokusoitunut ennen muuta kahden keskeisen valtakannan, presidenttikannan ja parlamentaarisen kannan, ympärille. Päivänpolitiikkaan ankuroituneiden kiistojen takaa näyttyy melko syväle ulottuva mittelo keskeisimpien valtiotoimijain välillä. Teoreettisesti ilmaistuna kysymys on monistisen parlamentarismien eli hallituksen ja parlamentin enemmistön vallan sulautumiseen tähtäävän vallankäytön ja dualistisen parlamentarismien eli hallitusvallan käyttäjien ja parlamentin väliseen valtatasapainoon pyrkivän suuntauksen (ks. Jansson 1993, 16–18) välisestä linjauksesta. Suomen kohdalla ensiksi mainittu on ollut väistymässä viimeksi mainitun hyväksi.

Poliittiseen valtiosääntöön keskeisesti kytkeytyvien poliittisten voimien merkitys julkisen vallan käytössä näyttää jatkuvasti kasvaneen. Poliitiikan näyttämölle on astunut perinteisten toimijain ohella uusia poliittisia voimia jopa valtiomahtien asemaan korotettuina. Tämän johdosta liberaalisen valtioajattelun varjoo jäävien poliittisten valtakeskusten tosiasiallisen vaikutuksen arviointi myös konstitutionaalisen sääntelyn näkökulmasta on tullut yhä ajankohtaisemmaksi.

Uuden kiinnostuksen valtiosääntökysymyksiin ovat politiikan tutkimuksen osalta virittäneet itäisen Euroopan valtiollinen murros ja Euroopan integraatioon liittyvät ongelmat. Valtiosääntökehityksen kannalta unionin lähivuodet näyttävät suorastaan ratkaisevilta. Erityisesti kysymys siitä, toteutetaanko EU:n instituutiojärjestelyissä federatiivista vai konfederatiivista mallia, merkitsee uusia haasteita poliittiselle vallankäytölle yleensä ja kansanvaltaisen järjestelmän kehittämiseksi erityisesti.

Ylimpien valtioiden valtasuhdekiista: henkilökemiallinen yhteensopimattomuus vai toinen valtiomuototaistelu?

Kuten usean meitäkin lähellä olevan maan valtiosääntöhistoria osoittaa, monet aivan ratkaisevat muutokset vallankäyttäjärjestelmässä ovat tapahtuneet poliittisluontoisina, valtiosäännön kirjaimeen koskemattomina kehityskulkuina. Tämä koskee niinkin suurta vallankäytöllistä periaatetta kuin parlamentarismien omaksumista. Vasta vuosia, jopa vuosikymmeniä myöhemmin parlamentarismien periaate on Ruotsin tapaan saatettu siirtää myös valtiosäännön kirjaimeen ja toteuttaa myös tosiasiallisena valtionpäämiehen jokapäiväisten poliittisten tehtävien riisumisena. Parlamentarismien omaksumisen lisäksi myös muutamat vähemmän dramaattiset muutokset, kuten pääministerin aseman vahvistuminen ministeristön sisällä, ovat tapahtuneet poliittisella tasolla valtiosäännön vain vahvistaessa tapahtuneen kehityksen (Murto 1994).

Kun presidentti Martti Ahtisaari taannoisessa lehtihaastattelussa totesi, että »tässä maassa on tehty vallankaappausta ilman lainsäädäntöä, kun presidentin asemaa on pyritty muuttamaan» (Kotimaa 4.11.1994), hän tietoisesti tai tahattomasti nosti keskusteluun yhden Suomen valtiosääntökehityksen nykytilanteeseen liittyvän ydinkysy-

¹ Perustuslakimuutosten määrän kasvusta 1980- ja 1990-luvuilla ks. Martin Scheininin artikkeli tässä numerossa.

myksen. Jos jätetään sivuun se ajatus, ettei vallankaappauksia yleensä tehdä lainsäädännön avulla, on presidentin retorisella toteamuksella tiettyä todellisuuspohjaa.

Mikäli viittauksella vallankaappaukseen tarkoitetaan ylimpien valtioelinten valtasuhdejärjestelmän muutosta, on presidentin retorisella väittämällä varsin paljon kantavuutta. Suomessa on 1980-luvun alusta lähtien tapahtunut asteittaista, hyvin inkrementaalista muutosta varhempaa puhdaslinjaisempaa parlamentarismia kohden. Suurten eduskuntapuolueiden edustajat ovat asiaa valmistelleissa komiteoissa (KM 1993:20; KM 1994:4) olleet tämänsuuntaisen muutoksen tarpeesta varsin pitkälle yksimielisiä. On selvää, ettei asteittaisesti etenevä kehitys sellaisenaan aiheuta »vallankaappauksellista» tilannetta. Kun uudistusten ketju etenee riittävän pitkälle ja samansuuntaisesti vaikuttavat uudistukset kasautuvat, tulee jossakin kohden vastaan tilanne, jossa varhemmat instituutioiden vallankäyttöraajat muuttuvat siinä määrin, että voidaan puhua järjestelmämuutoksesta. Määrälliset muutokset muuttuvat laadullisiksi.

Kun Suomen valtiosääntöä ylimpien valtioelinten suhdejärjestelyjen osalta on asiaperustein voitu tähän asti luonnehtia sellaisella määreellä kuin puolipresidialinen (Duverger 1980), on tavallaan hienovarainen määrittelykysymys, missä vaiheessa puolipresidialisuuden ja selväpiirteisen parlamentarismien välinen systeimiraja ylittyy tai on ylittynyt. Jos siis vaativasti »vallankaappaukseksi» kutsutaan sellaista järjestelmämuutosta, jossa vallankäytön painopiste on siirtymässä presidentti-instituutiolta eduskunnalle ja sen kontrolloilmaalle ministeristölle, lienee yksi tulkintamahdollisuus, että maassamme on juuri nyt meneillään vallankaappauksellinen tilanne.

Meneillään olevaa kädenvääntöä tasavallan presidentin ja hallituksen välillä edustuksesta EU:n huippukokouksissa on tulkittu varsin eri tavoin. Useat poliittiseen keskusteluun osallistuneet toimijat ovat pitäneet edustuskiistaksi manifestoitunutta voimainmittelöä vähäpätöisenä tilanneongelmana tai korkeintaan henkilösuhteista avautuvana probleemana.² Muuttuvien poliit-

tisten voimasuhteiden ja samalla muuttuvien henkilösuhteiden on arvioitu tuovan aikanaan pysyvemmän ratkaisun kiistaan.

Olen taipuvainen näkemään presidenttikananan ja parlamentaarisen kanavan välisen taistelun sekä siihen kytkeytyvän kahden edustusorganin ja samalla »kahden kansan» ongelman (Jyränki 1994, 109–111; Helander 1994) edellä esitettyä huomattavasti periaatteellisemmassa valossa. Asiaa liiemmin dramatisoimatta voitaisiin ehkä puhua toisesta valtiomuototaistelusta. Presidentin valintatavan muuttaminen välittömäksi kansanvaaliksi voimisti – ilmeisesti muutosta aktiivisesti edistäneiden tarkoittamaa tuntuvasti enemmän – presidentti-instituution tosiasiallisia vallankäyttömahdollisuuksia. Kansalaisten välittömän valinnan antaman uudenlaisen legitimaatioperustan vuoksi presidentille avautui poliittista lisäliikkumatilaa.

Presidentin vallan tosiasialliseen kasvuun näyttää liittyvän useita ongelmakohtia. Presidentin roolin muuttaminen aktiivisen hallintatoimijan suuntaan edellyttäisi ensiksikin valtionpäämiehen oman, valtioneuvostosta erillisen valmistelu- ja toimeenpanokoneiston vahvistamista. Laajan sihteeristön tai kabinetin luominen presidentin käyttöön toisi mukanaan uuden merkittävän valtakeskuksen. Sen sijoittaminen parlamentaarisen valvonnan alaisena toimivaan valtioelinten kokonaisuuteen heikentäisi hallitusvallan koordinoitua ja lisäksi toimivaltakonfliktien mahdollisuutta ylimpien valtioelinten välillä. Samansuuntaisia ongelmia syntyisi ilmeisesti myös ulko- ja turvallisuusasioita hoitavien valtioneuvoston osien nykyistä laajamittaisemmasta luovuttamisesta presidentin käyttöön.

Tasavallan presidentin valtaoikeuksiin sisältyy yleinen valtuutus valvoa valtionhallintoa. Tähän kytkeytyen hänellä voidaan ajatella olevan myös yleisluontoinen aloiteoikeus valtionhallintoa koskevissa asioissa (Anckar 1984, 130–135). Tästä huolimatta valtionpäämiehen aktiivisen päivänpoliittisiin sisältökysymyksiin puuttumisen mahdollistaminen valtiollisen vallankäytön kokonaiskuviioon vaikuttaa jossain määrin ongelmalliselta.

Presidentin asettama työllisyystyöryhmä toi kouriintuntuvalla tavalla esille sen problemaattisuuden, joka liittyy presidentin pyrkimykseen osallistua aktiivisesti politiikan muotoilemiseen ilman omaa toimeenpanokoneistoa. Hallitusohjel-

² Mielenkiintoista on, että edustuskiistan ratkaisuksi on useissa joukkoviestimissä tarjottu »viisaampi väisty»-periaatetta. Valtiosäännön kyseessä ollen ajatuskanta vaikuttaa vähintäänkin omituiselta.

man piirteitä³ omaavan työryhmäraportin muuttaminen poliittisiksi toimenpiteiksi osoittautuneen mahdolltomaksi ennen muuta sen vuoksi, ettei mikään politiikan implementaatioon välittömästi kytkeytyvä taho ole sitoutunut siihen.

Toinen ongelmallinen kohta ylimpien valtioiden tulevaisuutta järjesteltäessä liittyy poliittisen vallankäytön funktionaaliseen jakamiseen sisä- ja ulkopoliittikan lohkoihin. Kansainvälisesti katsoen ainutlaatuinen jako näyttää muodostuvan kutakuinkin ongelmalliseksi Suomen ollessa EU:n jäsen. Erityisesti siinä tapauksessa, että unionin valtakanteita kehitetään valtionomaisempaan suuntaan, tuo nykyisin monilta osiltaan veden pinnalle piirrettävissä oleva sisä- ja ulkopoliittikkaa jakava viiva näyttäisi muuttuvan suorastaan vedensisäiseksi.

Kolmas ongelmakohta liittyy presidentin toiminnan kontrolloitavuuteen. Presidentti voi pitää intensiivisestikin yhteyttä kansalaisiin. Nykyisen presidentin aikana käyttöön otetut kuukausittaiset maakuntakierrokset toimivat tästä hyvänä esimerkkinä. Niiden merkitys on kuitenkin nähtävä pikemminkin presidentin keinona hakea legitimeettiä toimilleen kuin menettelynä asettua kansalaisvalvonnan kohteeksi. Yhteydenpito tällaisessa tilanteessa tapahtuu valtionpäämiehen, ei kansalaisten ehdoilla. Kansalaiskontrollin ulkopuolella oleva presidentti ei tältä osin luontevasti sovi läpinäkyvyyttä edellyttävään kansanvaltaiseen hallintajärjestelmään.

Neljäs problemaattinen kohta liittyy presidentin poliittiseen vastuuseen. Kun valtioneuvosto toimii jatkuvan ja monimuotoisen parlamenttikontrollin alaisena, ei tasavallan presidentillä ole vastaavaa tilivelvollisuutta toimistaan. Välittömällä kansanvaalilla tapahtuvaa valintaa tuskin voidaan pitää enempänä kuin marginaalisena te-

kijänä valtionpäämiehen poliittisen vastuun toteutumisen näkökulmasta.

Välittömän demokratian instituutioiden kehittämiselle edustuksellista järjestelmää täydentämään on viime vuosikymmenien aikana asetettu paljon toiveita. Epäilemättä kansalaisten yleiset edellytykset tehdä ratkaisuja ovat koulutustason kohoamisen ja viestintäyhteyksien kehittämisen myötä olennaisesti parantuneet. Varsinkin Euroopan yhteisöön/unioniin liittymistä koskevista kansanäänestyksistä on tullut jonkinlainen valtiokäytännön ylikansallinen periaate (Suksi 1994, 64–66). Suomessa EU-liittynään johdosta järjestetty neuvoo-antava kansanäänestys tosin pystyi mobilisoimaan jossain määrin myös politiikasta vieraantuneita kansalaisia (Pesonen 1994). Se ei kuitenkaan antanut selkeitä suosituksia instituution käytölle laajemmassa mittakaavassa. Neuvoo-antavan kansanäänestyksen tulkitseminen poliittisesti tai moraalisesti sitovaksi mahtuu varsin heikosti meillä sovellettavan edustuksellisen demokratian kehyksiin.

Parlamentarismi vahvistuu – entä demokratia?

Jos parlamentaarisen väylän vallankäyttöä vahvistetaan, voidaan perustellusti kysyä, kenen valta silloin itse asiassa kasvaa. Mikäli parlamentaarista hallitusvallankäyttöä tarkastellaan päämies-agentti-suhteena, voimme tulkita tämän suhteen olemassaoloa usealla eri tavalla (Nousiainen 1993). Keskeinen paino Suomenkin osalta voidaan panna puoluehallitusmallille. Sen mukaan kansan valtuuttamana edustuksellisenä päämiehenä toimii enemmistöpuolue tai -ryhmittymä.

Jos lähdetään siitä, että kansa toimii puolueiden toimintaa viimekätisesti legitimoivana päämiehenä, voidaan perustellusti kysyä, kuinka hyvin kansalaiset luottavat puolueiden toimintaan ja pitävät niitä kansanvaltaista järjestelmää ylläpitävinä agentteina. Kysymys puolueiden toiminnan hyväksyttävyydestä on demokratian toteutumisen kannalta avainasemassa.

Mielipidetiedustelujen osoittama trendi kertoo selvästi, että puolueiden kautta tapahtuva järjestelmän legitimaatio on maassamme parin viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana heikentynyt. Ilmiötä ei tee ongelmattomaksi sekään, ettei se ole vain suomalainen. Puolueiden nauttima arvostus on asennetasolla tarkasteltuna kutakuinkin

³ Viittaan tältä osin Seppo Koskisen kirjoitukseen »Sisäpoliittisesta vallanjaosta ongelmia» (Turun Sanomat 25.11.1994). Kirjoituksessaan Koskinen katsoo, että »Työllisyysryhmän mietintö muistuttaa pääehdotusten osalta hallitusneuvotteluissa laadittuja hallitusohjelmia. Tästä syystä ei ole mikään ihme, että niitä ei olla suoraan hyväksytty eri puolueissa. Poliittiseen demokraatiamme ei kuulu, että jokin puolueista tai hallituksista riippumaton ryhmä asettaa yhteiskunnalliset tavoitteet. Tällaista kehityssuuntaa ei voida pitää edes tarkoituksenmukaisena. Kysymys ei ole ehdotusten hyvydestä tai huonoudesta, vaan asian eteenpäinviemisen menettelyllisestä sopimattomuudesta poliittiseen kultuuriimme».

kaikissa muissakin länsimaissa selvästi laskenut. Vaikka puolueiden toimintalohko voidaan mieltää jossain määrin valtiollisista instituutioista erilliseksi alueeksi, on puolueita kohtaan esiintyvillä asenteilla välillisesti hyvinkin suuri vaikutus myös siihen, millä tavalla niiden miehittämiä poliittisia laitoksia arvioidaan. Puolueiden arvostuksen lasku onkin heijastunut meillä erityisesti eduskuntaan kohdistuvana arvostuksen laskuna.⁴ Vaatimukset puoluehallinnan korvaamisesta esimerkiksi asiantuntijavallankäytöllä ovat viime vuosina vastaavasti voimistuneet. Realistisia vaihtoehtoja puoluehallinnalle ei kuitenkaan ole pystytty esittämään.

On myös huomattava, että puoluehallinnan legitimaatioperusta on poliittisen osallistumisen tasolla mitaten edelleen varsin korkealla. Eduskuntaan ei ilman puolueiden myötävaikutusta ole juurikaan ollut mahdollisuutta tulla valituksi. Yhtä vähässä määrin oli puolueiden ulkopuolisilla ehdokkailla asiaa vuoden 1994 presidentinvaalin loppukierrokselle.⁵

Vaikutuskanavana puoluelaitos ei nyky-yhteiskunnassa ole monopoliasemassa, vaan joutuu kilpailemaan vallankäytössä muiden kansalaisyhteiskunnan vaikuttamistulkkiensa kanssa. Varhemmin melko pitkälle puolueohjasteisten joukkoviestimien suhteellisen itsenäisen asema kansalaisvaikutuksessa on voimakkaasti kasvamassa. Tämä kehityssuunta on ruokkinut myös politiikan henkilöistymistä ja yksilöjohtajuuden korostumista.

Liberaalisten järjestelmien tavoin Suomen poliittinen järjestelmäkin on ollut puolueiden ja joukkoviestimien lisäksi avoin myös muille yhteiskunnan arvojen jakoon osallistuville poliittisille voimille. Näihin kuuluvat muun muassa sellaiset nykyajan suuret valtokeskukset kuin korporaatiot ja markkinavoimat. Ne ovat voineet ja voinevat tulevaisuudessa yhä paremmin elää virallisen valtion sisällä, sen antaman legitimaation suojassa.

⁴ Arvostusten lähes romahdusmainen lasku tulee esille muun muassa EVA:n kansalaisten asenteita kartoittaneissa raporteissa. Ks. Esimerkiksi *Kansa tienhaarassa* (EVA 1993).

⁵ Presidenttiehdokkaat, joita puolueet eivät asettaneet (Keijo Korhonen, Eeva Kuuskoski ja Pertti Virtanen) saivat presidentinvaalissa ensimmäisellä kierroksella yhteensä vain 11,4 % annetuista äänistä.

Korporatiiviset järjestelyt – meillä ensi sijassa keskitetyn kolmikantaisen tulopolitiikan nimissä harjoitettuna sopimuspolitiikkana – ovat hyvin mahtuneet valtiosääntöisiin puitteisiin, perustuslakien säädöksiä edes loputtomasti venyttämättä. Korporatiivisten järjestelyjen käyttö parlamentaarisen valtakanavan sisällä tai rinnalla on kuitenkin merkinnyt muutamin osin selviä periaatteellisia poikkeamia liberalismien perustavista lähtökohdista. Muun muassa alueperustaisen edustusjärjestelmän korvautuminen funktionaalisella ja enemmistöperiaatteen korvautuminen neuvottelu- ja sopimus pohjaisella konsensusajattelulla ovat verraten etäällä liberalismien periaatteista. Valtiosäännön edellyttämät toimielimet ja niiden keskiset toimivaltajärjestelyt ja päätös-säännöt ovat kuitenkin pystyneet absorboimaan ja sopeuttamaan itseensä valtajärjestelmän, joka äärimuodossaan on sisältänyt jopa lainsäädäntö-vallan tosiasiallista siirtymistä parlamentaarisen valtakanavan ulkopuolelle (Myllymäki 1979, 186–197; Tuori 1986, 72–76).

Toisenlaista vallankäytöllistä sopeutumista valtiosääntöisiltä instituutioilta on edellyttänyt uusoikeistolaisen markkina-ajattelun läpilyönti. Markkinavoimat, joita tietävästi kukaan ei ole pystynyt täydellisesti toimijatasolla identifioimaan ja eristämään järjestelmän muista osista, muodostavat mystisyydestään huolimatta – tai juuri siksi – erittäin tärkeän, jopa valtiomahdiksi luonnehditun valtakeskuksen. Parlamentaarisen vallankäytön kannalta haasteena markkinavoimien kohdalla on yhtäältä se, että ne voivat turvautua lähes perustuslain määrittämien perusoikeuksien verosiini salaisuusoikeuksiin; pankkisalaisuuteen, liikesalaisuuteen ja asiakirjasalaisuuteen. Niiden vaikuttaminen pohjautuu paljolti julkilausumattomiin sanktioihin, joiden toteutumista parlamentaariset päätöksentekijät pyrkivät välttämään lepyttelemällä niitä etukäteisennakoiden, oletettujen reaktioiden lain mukaisesti. Demokraattiselle hallinnalle ominainen läpinäkyvyys jää niiden osalta tyten toteutumatta.

Euroopan unioniin – mihin siis?

Selvästi merkittävimmät valtiosäännön tulevaisuuden haasteet liittyvät Euroopan integraatiokehitykseen ja Suomen unioniliityntään. Integraation vaikutus ulottuu kaikkialle siinä määrin voimakkaana, että pienimpiäkin valtiosäännön muu-

tostarpeita joudutaan arvioimaan aina sen luomaa taustaa vasten. Suuret kysymykset liittyvät puolestaan kansallisvaltioiden kohtaloihin – niin Suomenkin.

Jotta EU:n merkitystä voidaan arvioida Suomen poliittisen valtiosäännön tulevaisuuden näkökulmasta, on välttämätöntä eritellä hieman lähemmin, millaisen vallankäyttökokonaisuuden unioni nykyisellään muodostaa. Keskeinen piirre EU:n päätöksentekojärjestelmässä on, että se toimii kahdella tasolla. Karkeasti ottaen voidaan sanoa, että päätöksenteko tapahtuu suurelta osin Euroopan tasolla, kun taas toimeenpano tapahtuu jäsenvaltioissa.

Rakenteellisesti tarkastellen EU:n instituutit muistuttavat vahvastikin kansallisvaltioiden vastaavia. Parlamentti, ministerineuvosto, komissio ja Euroopan tuomioistuin ovat toimielimiä, jotka nimityksiltään vastaavat kansallisvaltioissa toimivia poliittisia toimielimiä. Niiden toimivaltasuhteet poikkeavat kuitenkin olennaisesti jokaisen kansallisvaltion valtiollisesta järjestelmästä.

Vaikka Europarlamentilla »ehdollisena päiväjärjestyksen asettajana» on katsottu olevan enemmän tosiasiallista valtaa kuin muodolliset valtasuhteet sellaisenaan osoittavat (Tsebelis 1993), sen asema pääosin vain neuvoo-antavana toimielimenä lainsäädäntökysymyksissä poikkeaa jyrkästi kansallisvaltioiden edustuslaitoksista. Vastaavasti taas poliittisesti määräytyvistä virkamiehistä koostuva komissio toimii ministeristöä muistuttavana hallituksena, jolta kuitenkin puuttuu demokratiolle ominainen parlamentaarinen vastuu. Kun vielä jäsenvaltioiden hallitusten edustajista koostuva ministerineuvosto toimii muodollisten säädöspäätösten tekijänä, aiheutuu tästä, että koko EU:n valtajärjestelmä eroaa ratkaisevasti kansallisvaltioiden vastaavasta. Kansanvaltaisen kontrollin näkökulmasta katsottuna koko unionin päätöksentekojärjestelmä edellyttäisi lähes ylösälaisin kääntämistä. Subsidiariteettiperiaate tehokkaasti toteutettunakaan ei korvaa keskustason vinoutuneiden valtasuhteiden aiheuttamaa demokratiavajetta (ks. esimerkiksi Antola 1994).

Euroopan unionin tosiasiallista päätöksentekojärjestelmää kuvattaessa ja varsinkin sitä kritikoitaessa on viitattu »Brysselin byrokraatiaan». Usein koneistoa on vielä luonnehdittu sellaisilla attribuuteilla kuin »suuri» tai »muodoton». Luonnehdinnoilla on tiettyä oikeutusta; tapahtuuhan pää-

tösehdotusten valmistelu pääsääntöisesti juuri hallintovirkamiesten toimesta ja monimutkaista päätösproseduuria käyttäen. Oikeutettuina määreitä voidaan pitää myös siksi, että unionin päätöksentekokoneisto tuottaa runsaasti yksityiskohtiin asti ulottuvaa säädöstä. Kun tähän vielä lisätään, että vuoden 1991 Maastrichtin kokouksessa hyväksytty päätöksentekomenettelyjen läpinäkyvyys on toteutunut vain osittaisesti (Lodge 1994), näyttävät byrokraattisuuteen viittaavat ominaisuudet olleen vahvasti mukana unionin päätöksenteossa.

Jos lähemmin eritellään EU:n hallintakoneistoa, se tuskin täyttää byrokratialle ominaisia piirteitä käsitteen päämerkityksissä. Brysselissä toimii nykyarvon mukaan vajaat parikymmentätuhatta virkamiestä. Vain suhteellisen pieni osa heistä on kuitenkin varsinaista byrokraattista hallinnointieliittiä virkamiehistön pääosan muodostuessa muista virkamiehistä. EU:n hallinnollisissa tehtävissä toimivaa virkamieskuntaa voidaan näin ollen kokonsa puolesta verrata pikemminkin jonkin kääpiö- tai pienvaltion virkamieskuntaan kuin edes suhteellisen pienten jäsenvaltioiden virkamiehistöön.

Mitä taas byrokraatiaan käsitteen weberiläisessä merkityksessä tulee, ei Brysselin hallintakoneisto muistuttane paljontaan ylhäältä käskyttävää hierarkkista koneistoa. Pikemminkin kysymys on erittäin avoimesta ja joustavasta – tässä suhteessa ehkä muodottomasta – kokonaisuudesta.

Byrokratian sijasta EU:n hallintakoneistoa näyttäisi luonnehtivan voimakas edunvalvontatoiminta (Mezey ja Richardson 1993; Greenwood ym. 1992). Brysselissä toimivien edunvalvontasiamiesten, lobbarien, määrän on joissakin yhteyksissä arvioitu nousevan jopa yli hallintototehtävissä – ainakin haastaen ottaen – toimivien määrän (Andersen ja Eliassen 1993, 37–41; Greenwood ja Ronit 1994).⁶ Kun unionilta puuttuu varsinainen päätöksentekokeskus päätöksenteon ollessa hajautettuna Brysselin ja jäsenvaltioiden

⁶ Justin Greenwood ja Karsten Ronit (Greenwood ja Ronit 1994, 33) viittaavat EY:n komission vuoden 1992 lopussa tekemään eturyhmäkartoitukseen. Sen mukaan Brysselissä toimii kaikkiaan 3 000 edunvalvontaryhmää, joista 500 on Eurooppa-tason organisaatioita. Näiden palveluksessa lobbytoimintaa varten oli 10 000 henkeä. Julkisudessa on esiintynyt myös mainittuja lukuja huomattavasti korkeampia arvioita EU-lobbarien määrästä.

kesken, on tämä seikka avannut sen piirissä laajat »mahdollisuusrakenteet» tehokkaalle lobbaritoiminnalle (Mezey ja Richardson 1993). Mahdollisuusrakenteita parantaa edunvalvojen näkökulmasta katsottuna edelleen se, että unionin piirissä toimii satoja valmisteluelimiä, joissa eturyhmien edustajat ovat hallintovirkamiesten ohella jäseninä. Tällaisenaan ne muodostavat korporatiivisuontoisia edunvalvonta-areenoja. Tämän johdosta unionin päätöksentekokoneisto voidaan mieltää yhtä hyvin suureksi edunvalvontakonglomeraatiksi kuin perinteiseksi byrokratiaksi.

Edunvalvontaa harjoittavien määrän suuruus on ymmärrettävissä sitä taustaa vasten, että poliittisia tavoitteita suuriksi periaatelinjoiksi aggregoivien puolueiden ja puoluetoiminnan perusaarenan, parlamentin, merkitys Euroopan tasolla on jäänyt toistaiseksi erittäin pieneksi. Järjestäytyneet edunvalvontakoneisto on funktionaalisesti korvannut puoluelaitoksen heikkoutta.

Unionin demokraattisen kehittämisen kannalta merkittävämpänä ja ehkä myös ongelmallisimpana seikkana edunvalvonnassa voitaneen kuitenkin pitää sitä, ettei se tapahdu pelkästään – tehokkaimmilta osiltaan tuskin edes pääasiallisesti – kansalaisyhteiskunnan järjestäytyneiden ryhmien toimesta kuten liberaalidemokraattisissa kansallisvaltioissa. Erilaisilla institutionaalisilla ryhmillä näyttää unionitasolla olevan erittäin keskeinen asema.

Suurten ylikansallisten yritysten ohella etenkin erilaisten julkisyhteisöjen osuus edunvalvonnassa on merkittävä. Julkishallinnollisten yksiköiden, kuten maakuntien, kuntien ja jopa valtioiden (Andersen ja Eliassen 1993, 40–41) edunvalvonta-asiamiesten toiminta tekee EU:n päätöksenteosta melkoisesti kansallisvaltioiden vastavasta poikkeavan. Tällaisenaan se on vaikeasti minkään suunniteltavissa olevan instituutiokokouksen hallittavissa. Kansanvaltaisten elementtien istuttaminen tällaiseen järjestelmään on vaikeata. Jos lähtökohtana pidetään sitä, että päätöksenteko perustuu alueperustaiseen kansanedustukseen pohjautuvan ohjauksjärjestelmän varaan, ei unionin syvenemisellä ja laajenemisella ilman olemassa olevien instituutioiden valtasuhteiden olennaista muuttamista ole demokratiavaheen syvenemistä ehkäisevää vaikutusta.

Unionikytkentä näyttäisi edellyttävän myös kansalaisoikeuksien osalta tiettyä painopistesuuntausta suomalaisessa valtiosääntöajattelussa. Suo-

malaisen julkishallinnon keskeisenä piirteenä on – siihen usein kohdistetusta kritiikistä huolimatta – ollut tietty läpinäkyvyys, johon on liittynyt päätöksenteon suhteellinen avoimuus ja ratkaisujen perustelujen esilletuonti. On olemassa merkkejä siitä, että päätöksenteon julkisuus myös Suomessa tulee unionikytkennän johdosta pikemminkin vähenemään kuin lisääntymään. Kun vastavasti sosiaalisella ulottuvuudella kuljettaneen turvallisuutta heikentävään suuntaan, paineet kansalaisten oikeudenmukaiseen ja asialliseen kohteluun voimistuvat entisestään. Tällöin kansalaisten oikeusturvan takaaminen myös taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien osalta nousee tähänastista keskeisemmäksi kysymykseksi.

Päätöksenteon tietty monimutkaisuus ja salaillevuus yhtäältä sekä kansalaisten oikeudellisen aseman epämääräisyys toisaalta luovat tilanteen, jossa tuomioistuimen rooli konfliktien ratkaisijana kasvaa. Poliitiikan väheneminen ja yhteiskuntasuhteiden oikeudellistuminen muuttavat vallankäytön tosiasiallista perustaa. Tämän seurauksena taas oikeudellinen asiantuntijavalta, joka viime kädessä kiteytyy juristiprofession valaksi, muuttuu kansanvaltaisen poliittisen ohjauksen korvikkeeksi.

Keskeinen kysymys on, onko tulevaisuuden Eurooppa liittovaltio vai löyhä valtioiden liitto. Kun EU:n instituutioiden kehittämisen suuntaviivoista lähivuosina päätetään, päätöksentekijöillä on edessään periaatteessa kolme ratkaisuvaihtoehtoa. Ensimmäinen mahdollisuus on, että unionia kehitetään yhä selvemmin federalistiseen, liittovaltionomaiseen suuntaan. Toinen vaihtoehto on pitää unioni lähinnä jäsenvaltioiden hallitusten välisenä järjestönä. Lisäksi myös se vaihtoehto, että syystä tai toisesta alkaa tapahtua selvää disintegroitumiskehitystä ja unionin palautumista kansainvälisen talousjärjestön asemaan, on mahdollinen, joskaan ei todennäköiseltä vaikuttava vaihtoehto.

Valtiosäännön tulevaisuus

Kolmen neljännesvuosisadan iän saavutettuaan Suomen valtiosääntö näyttää olevan poikkeuksellisen suurten haasteiden edessä. Niin valtion sisäiset kuin ulkoisetkin paineet ovat nopeasti kasvamassa. Mikäli lähdetään siitä, että valtiosääntö on legaalisin termein ilmaistu toimintasuunni-

telma, joka ilmentää poliittista tai ideologista sitoutumista (Duchacek 1987, 142), voimme kysyä, millaiseen suunnitelmaan haluamme huomispäivän Suomessa sitoutua.

Suomen valtiosäännön tulevaisuutta arvioitaessa keskeiseksi kysymykseksi nousee se, vallitseeko kansalaisten keskuudessa riittävän suuri yksimielisyys siitä, millaiset rajat järjestelmän demokraattisuus vähimmillään vaatii. Kuten edellä olen pyrkinyt osoittamaan, valtiosäännön oikeudelliset puitteet antavat nykyisellään varsin laajat valintamahdollisuudet niille toimijoille, jotka ohjaavat yhteiskuntaa.

Kansalaisyhteiskunnan tunteja ja tarpeita heijastelevat poliittiset voimat ovat monipuolistuneet samalla kun ne ovat toiminnallisesti eriytyneet. Kansalaisten vaateet ja poliittinen kannatus voivat tulla päätöksentekijäin tietoon lukuisia kanavia myöten. Jäljelle jää kuitenkin kysymys, tuovatko ne poliittiseen prosessiin syötteiksi koko kansalaisyhteiskunnan tavoitteita vai lähinnä vain niiden vaateita, jotka saavat yhteiskunnassa muutokin äänensä kuuluville. Iso osa ongelman ytimestä voitaneen tiivistää kysymykseen, pystyvätkö poliittisen valtiosäännön piiriin kuuluvat toimijat takaamaan järjestelmän kansanvaltaisuuden. Vai tarvitaanko tavoitteen saavuttamiseksi lisäksi oikeudellisen valtiosäännön piiriin kuuluvien ylimpien valtioiden valtasuhteiden uudensalaisia järjestelyjä sekä kansalaisten perusoikeuksien tuntuvaa vahvistamista.

Mikäli Suomi jatkaa olemassaoloaan kansallistaltona, näyttää sisäisen demokratian ylläpitäminen edelleenkin muodostavan keskeisen ongelman. Parlamentarismien vahvistaminen takaa kansalaisille vastuussa olevan ja kansalaisten valvottavissa olevan hallintakoneiston. Tämä edellyttää ennen muuta puoluelaitoksen sisäistä uudistumista, jotta se voi toimia tehokkaana kansalaisten vaateiden ja kannatuksen välitysväylänä yhteiskunnan arvojen jakamiseksi.

Mikäli taas Eurooppa kutoutuu valtioliittoa vahvemmaksi federaatioksi, näyttää ensiarvoisen tärkeältä, että suomalaiset osallistumalla pyrkivät vaikuttamaan uuden valtiojärjestyksen muovaamiseksi sellaiseksi, että se mahdollisimman pitkälle turvaa ne länsimaiset ja erityisesti pohjoismaiset arvot, jotka tällä hetkellä ovat valtiosääntöämme kannattelevalla yhteiskunnalla tunnusomaisia. Niistä kiinnipitäminen eurooppalaisessa periferiassa on tärkeää.

LÄHTEET

- Almond, Gabriel A. (1988): The Return to the State. *American Political Science Review* 82:3, s. 853–874.
- Anckar, Dag (1984): *Folket och presidenten: En författningsspolitisk studie*. Societas Scientiarum Fennica, Helsingfors.
- Andersen, Svein S. and Kjell A. Eliassen (1993): Complex Policy-Making: Lobbying the EC. Teoksessa Svein S. Andersen and Kjell A. Eliassen (eds), *Making Policy in Europe*. Sage Publications, London. s. 35–53.
- Antola, Esko (1994): Euroopan unioni päätöksentekijärjestelmänä. Teoksessa Teija Tiilikainen (toim.), *Kansalaisten Eurooppa*. Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti, Turku. s. 11–31.
- Balme, Richard and Philippe Garraud and Vincent Hoffmann-Martinot and Stephane Le May and Evelyn Ritaine (1994): Analysing Territorial Policies in Western Europe. *European Journal of Political Research* 25:4, s. 389–411.
- Bogdanor, Vernon (1988): Introduction. Teoksessa Vernon Bogdanor (ed.), *Constitutions in Democratic Politics*. Gower, Aldershot. s. 1–13.
- Cerny, Philip G. (1990): *The Changing Architecture of Politics. Structure, Agency and the Future of the State*. Sage Publications, London.
- Duchacek, Ivo D. (1987): Constitution/Constitutionalism. Teoksessa Vernon Bogdanor (ed.), *The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions*. Basil Blackwell, Oxford. s. 142–144.
- Duverger, Maurice (1980): A New Political System Model: Semipresidential Model. *European Journal of Political Research*, Vol. 8, s. 165–187.
- Easton, David (1965): *A Systems Analysis of Political Life*. John Wiley, New York.
- Evans, Peter and Dieter Ruschemeyer and Theda Skocpol (eds) (1985): *Bringing the State Back in*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Greenwood, Justin and Jürgen R. Grote and Karsten Ronit (1992): Introduction: Organized Interests and the Transnational Dimension. Teoksessa Justin Greenwood and Jürgen R. Grote and Karsten Ronit (eds), *Organized Interests and the European Community*. Sage Publications, London. s. 1–41.
- Greenwood, Justin and Karsten Ronit (1994): Interest Groups in the European Community: Newly Emerging Dynamics and Forms. *West European Politics* 17:1, s. 31–52.
- Helander, Voitto (1994): Parlamentarismen, presidenten och folket. *Svenskbygden*, Nr. 3–4, s. 4–8.
- Jansson, Jan-Magnus (1993): *Hajaannuksesta yhteistointintaan. Suomalaisen parlamentarismien vaiheita*. Gaudeamus, Helsinki.
- Jyränki, Antero (1994): *Valta ja vapaus. Kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä*. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki.
- Komiteanmietintö 1993:20. Eduskunta, tasavallan presidentti, valtioneuvosto – valtaoikeuksien tarkistaminen. Oikeusministeriö, Helsinki.
- Komiteanmietintö 1994:4. Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö: Euroopan Unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.

- Lodge, Juliet (1994): Transparency and Democratic Legitimacy. *Journal of Common Market Studies* 32:3, s. 343–368.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. The Free Press, New York.
- Mezey, Sonia P. and Jeremy J. Richardson (1993): Interest Groups in the European Community. Teoksessa Jeremy J. Richardson (ed.), *Pressure Groups*. Oxford University Press, Oxford. s. 191–213.
- Murto, Eero (1994): *Pääministeri. Suomen pääministerin rooli 1917–1993*. Painatuskeskus, Helsinki.
- Muller, Wolfgang C. and Vincent Wright (1994): Reshaping the State in Western Europe: The Limits to Retreat. *West European Politics* 17:3, s. 1–11.
- Myllymäki, Arvo (1979): *Etujärjestöt, tulopolitiikka ja ylimmät valtioelimet*. Finnpublishers, Tampere.
- Nousiainen, Jaakko (1993): Parlamentaarinen hallitusvalta – kenen valtaa? Teoksessa Pekka Lämsineva ja Veli-Pekka Viljanen (toim.), *Juhlajulkaisu Antero Jyränki*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisut N:o 5. Turun yliopisto, Turku. s. 125–134.
- Pedersen, Ove K. (1988): Den sönderdelte stat. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, Nr 3, s. 259–278.
- Pesonen, Pertti (1994): Kansanäänestys ja edustuksellinen demokratia. Teoksessa Pertti Pesonen (toim.), *Suomen EU-kansanäänestys 1994*. Ulkoasiainministeriö. Eurooppatiedotus, Helsinki. s. 174–182.
- Rosas, Allan (1986): Hur går det för staten? Särtryck ur Anders Bratholm, Torkel Opsahl och Margus Aarbakke (red.), *Samfunn, Rett, Rettferdighet. Festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag*. Tano, Oslo. s. 529–539.
- Sharpe, L. J. (1989): Fragmentation and Territoriality in the European State System. *International Political Science Review* 10:3, s. 223–238.
- Sharpe, L. J. (ed.) (1993): *The Rise of Meso Government in Europe*. Sage Publications, London.
- Suksi, Markku (1994): Kansanäänestykset ja yhtyvä Eurooppa. Teoksessa Teija Tiilikainen (toim.), *Kansalaiten Eurooppa*. Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti, Turku. s. 47–69.
- Tsebelis, George (1993): The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter. *American Political Science Review* 88:1, s. 128–142.
- Tuori, Kaarlo, (1986): Hallitus ja etujärjestöt norminasettajina. Teoksessa Antero Jyränki ja Veli-Pekka Viljanen (toim.), *Valtio. Eilen – tänään – huomenna*. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C, osa 55. Turun yliopisto, Turku. s. 71–94.
- Vincent, Andrew (1992): Conceptions of the State. Teoksessa Mary Hawkesworth and Maurice Kogan (eds), *Encyclopedia of Government and Politics. Vol I*. Routledge, London. s. 43–55.