



Periferi eller centrum?

**Förändring och kontinuitet
i Finlands EU-politik**

Redigerad av Tapio Raunio & Juho Saari

Gaudeamus

Periferi eller centrum?

Förändring och kontinuitet i Finlands EU-politik

Redigerad av Tapio Raunio & Juho Saari



Gaudeamus



Utgiven i samarbete med
utrikesministeriets Europainformation



Copyright © 2017 författarna, Gaudeamus och
utrikesministeriets Europainformation

Gaudeamus Oy

www.gaudeamus.fi

Pärm: Kari Puikkonen

BK 32.51 • UDK 327

ISBN 978-952-495-457-0 (pdf)

INNEHÅLL

Företal	7
1 Inledning: Är konsensus tid förbi?	9
<i>Tapio Raunio & Juho Saari</i>	
2 Kritiska men lojala finländare: Medborgarnas EU-attityder under medlemstiden	26
<i>Maria Bäck</i>	
3 När endräkten faller sönder: EU-politikens nationella beredning och beslutsprocesser	52
<i>Tapio Raunio & Mikko Mattila</i>	
4 Finlands ekonomipolitik under EMU-tidens kriser: Från mönsterelev till medelmåttan	71
<i>Jaakko Kiander</i>	
5 Det återhållsamma Finland: Socialpolitiken europeiseras. ...	95
<i>Juho Saari</i>	
6 Från natura till bioekonomi: Finland som europeisk miljöpolitisk faktor	124
<i>Rauno Sairinen & Tuula Teräväinen</i>	
7 Nationell konsensus: Hur Finlands jordbruk har klarat EU-tiden	149
<i>Ilkka P. Laurila & Jyrki Niemi</i>	
8 Utrikes- och säkerhetspolitiken: Ytlig kontinuitet och virvlande underströmmar	170
<i>Hanna Ojanen & Kristi Raik</i>	

9	Harmlost och sällan i rubrikerna: Finland i utländska media	197
	<i>Risto Niemikari & Tapio Raunio</i>	
10	Slutledningar: Pragmatiska Finland internationaliseras.....	223
	<i>Tapio Raunio & Juho Saari</i>	
	Noter	234
	Bilagor	248
	Litteratur.....	256
	Författare	275

FÖRETAL

I Finland har man av tradition lagt vikt vid konsensus i samhällsdebatten och beslutsfattandet. Nationell endräkt har värderats högt, speciellt i samband med yttre relationer. Samma infallsvinkel har tillämpats också på EU-politiken: det är lättare för ett litet och avlägset land att nå sina målsättningar om de utgår från brett nationellt samförstånd. År 2010 bröt en kris ut som gällde den gemensamma valutan, vilket ledde till att spänningar gällande den europeiska integrationen steg till ytan, och konsensus fick ge vika för partipolitiska motstridigheter och livlig samhällsdebatt.

Samtidigt har Europeiska unionen stött på stora utmaningar. Åtgärderna för att stabilisera den gemensamma valutan med ekonomiskt betungande stödpaket, i kombination med en stor ström av asylsökande, väckte frågor om medlemsländernas solidaritet och hur acceptabla unionens beslutsprocesser är. Brexit, det vill säga Storbritanniens beslut att lämna unionen, innebär att en medlemsstat för första gången utträder ur unionen eller ur euroområdet. Instabiliteten i unionens närområden inverkar också på EU:s verksamhet. I media och politiska tal har man å ena sidan hänvisat till unionens splittring och markeringen av nationella intressen, å andra sidan har integrationen intensifierats, särskilt när det handlar om ekonomipolitiken. Mest anmärkningsvärt är ändå hur politiserad integrationen har blivit överallt i Europa: de politiska ledarna är oftare än tidigare tvungna att lyssna till sina medborgares åsikter, och att motivera sina EU-linjer offentligt.

I detta verk analyseras Finlands EU-politik och dess förändringar under vårt tjugo år långa medlemskap i Europeiska unionen. Vi är

speciellt intresserade av följderna av integrationens nationella politisering: Var eurokrisen en vattendelare, eller förblev medborgarnas och partiernas ståndpunkter de samma? Är de finska politikernas och tjänstemännens förfaranden oförändrade? Vi granskar också hur EU:s linjedragningar harmonierar med Finlands ståndpunkter, samt Finlands närmaste partner i unionens beslutsprocesser.

Syftet med boken är att erbjuda nya, forskningsbaserade fakta om Finlands EU-politik, och samtidigt att väcka bredare debatt om vårt lands roll och målsättningar i Europa. Boken är avsedd för alla som önskar en djupare insikt i Finlands EU-politik och de utmaningar som den europeiska integrationen möter. Boken kan också användas som läromaterial vid universitet och yrkeshögskolor. För den finländska politiska kulturen är det typiskt att förringa reformer, också då de är viktiga. Ändå är både den inhemska social- och hälsovårdsreformen, och de förstärkta landskapen, klart aktiva ideologiska val som har långt gående sociala följder, precis som EU:s beslut om djupare ekonomipolitisk integration, behandlingen av asylsökande, jordbrukets livskraft, frihandelns främjande och Rysslandsrelationerna. EU:s riktlinjer är fortfarande starkt bundna till medlemsländernas ståndpunkter. Med tanke på nationell Europapolitik och EU:s beslutsprocesser är en aktivare nationell debatt, med skillnader i synsätt medräknade, ännu viktigare än förut.

Januari 2017

Tapio Raunio och Juho Saari

1

INLEDNING: ÄR KONSENSUS TID FÖRBI?

Tapio Raunio & Juho Saari

Europeiska unionen är ett samfund som består av drygt en halv miljard medborgare och nästan trettio stater, med mottot ”Förenade i mångfalden”. Graden av förening beror framför allt på hur villiga och kapabla medlemsländerna är att enas om gemensam politik. Medlemsländernas förhandlingsståndpunkter bildas utgående från nationella intressen och inrikespolitiska situationer, men samtidigt är varje stat tvungen att överväga sina egna målsättningar i proportion till de andra medlemsländernas och till unionens institutioners ståndpunkter. Därmed stöder sig EU-beslutsprocessernas smidighet på medlemsländernas inbördes förtroende, och på regeringarnas beredskap att ge avkall på nationella specialkrav för den gemensamma linjens bästa.

Nyhetsmedia betonar att unionen har svårt att enas om gemensamma ståndpunkter. I media framställs EU ganska ensidigt som ett maktspel, där medlemsländernas intressen kör över allt annat, förhandlingar drar ut på tiden och resultaten är magra kompromisser. Media fäster också gärna uppmärksamhet vid de medlemsländer vilkas regeringar ställer till med problem vid förhandlingarna.

Sålunda förekommer vissa länder (med Storbritannien i spetsen på grund av att landet går ur unionen till följd av sin brexitfolkomröstning i juni 2016) märkbart oftare i nyheterna än sådana länder som håller sig till den gemensamma linjen. Samtidigt uppstår lätt överdrivna föreställningar om medlemsländernas uppdelning: å ena sidan har vi länder som driver på integrationen och bär ansvaret för den, å andra sidan finns det opålitliga partner, och till och med fripassagerare. Till den första kategorin brukar oftast räknas de ursprungliga medlemsländerna Tyskland, Beneluxländerna (Belgien, Nederländerna och Luxemburg), Italien och Frankrike, medan Storbritannien hör till de senares skara tillsammans med de länder som anslutit sig till unionen senare, till exempel Ungern och Polen som blev medlemmar år 2004.

Sanningen har märkbart fler dimensioner, EU bygger trots allt på frivilligt samarbete mellan medlemsländerna. Integrationens fördjupning och EU-medlemskapet överlag har förorsakat stora problem för Storbritannien under hela tiden efter andra världskriget, men det finns inga bevis på att brittiska politiker eller tjänstemän skulle vara besvärligare att förhandla med än deras kollegor från andra länder. Det samma gäller för Danmark, som har fått skraddarsydd friheter att stå utanför vissa avtalsenliga skyldigheter, så som den gemensamma valutan. Tysklands ledarskap och flexibilitet får ofta beröm, men det finns många exempel på hur landet aggressivt har drivit sina egna intressen, särskilt när det gällt beslut om den inre marknaden och den ekonomiska och monetära unionen. När eurokrisen bröt ut till följd av Greklands ekonomiska svårigheter år 2010 framstod Medelhavsländerna, från Portugal till Grekland, i somligas ögon som oansvariga parasiter som lever på de nordligare medlemmarnas bekostnad, men när man ser till andra politiska sektorer är Medelhavsländerna i allmänhet väldigt konstruktiva förhandlingspartner. Varje EU-stat har speciellt viktiga angelägenheter som de är mindre villiga att kompromissa om, det kan till exempel handla om nationella omständigheter och gälla samhällsstrukturer, ekonomi eller säkerhetspolitik bland annat. Det är av förståeliga skäl lättare att försvara sina nationella intressen om man inte i andra sammanhang försvårar beslutsfattandet orimligt

mycket. Förändringarna i medlemsländernas inbördes maktbalans kan emellertid leda till att motståndet mot integrationen ökar och den nationalistiska retoriken växer sig starkare. Den utvecklingen har vi sett i Finland. Rättesnöret för vår EU-politik har varit förbindelsen till gemensamma värderingar och EU:s institutioner, samt konstruktivt deltagande i förhandlingarna i Bryssel. Också i Finland blev integrationen märkbart politiserad till följd av krisen, och därefter har man diskuterat unionen klart mer än tidigare. Den partipolitiska konsensusen har ersatts av offentliga motstridigheter. Som följd av det förändrade inhemska klimatet har våra regeringar antagit tuffare förhandlingspositioner vid EU-borden, och tidvis till och med stått ensamma emot majoritetens vilja. Men hur djupt går linjeförändringen? Har den kritiska Europadebatten som förts under de senaste åren inverkat på medborgarnas och partiernas attityder, de inhemska EU-besluten eller Finlands målsättningar och förfaranden i EU? För att förstå händelserna i Finland måste vi först studera hur den europeiska integrationen har utvecklats under Finlands tid som medlem i EU.

EU UTVIDGAS, FÖRDJUPAS OCH POLITISERAS

Den europeiska integrationen har ändrat karaktär väsentligt under den tid som Finland har varit EU-medlem. Medlemsstaterna har överfört befogenheter till EU från politiska sektorer som kan vara mycket viktiga för den nationella suveräniteten; det gäller till exempel handelspolitik, valutapolitik, utrikes- och säkerhetspolitik. Samtidigt har medlemsländerna förstärkt överstatliga institutioners roll och understött utökade majoritetsbeslut i unionens organ. Integrationen inverkar i praktiken på alla politiska sektorer. Ett bra exempel från Finland är att varje ministerium och riksdagsutskott behandlar EU-angelägenheter, åtminstone i någon mån. Men man ska komma ihåg att urholkningen av den nationella självbestämmanderätten är ett medvetet val av medlemsländerna. Medlemsländerna – eller åtminstone deras politiska ledningar – har ansett att det intensivare samarbetet medför mera nytta än skada.

Unionens konstitution, det vill säga fördragen, har reviderats fyra gånger sedan början av 1990-talet. Samtidigt har integrationen förändrats innehållsmässigt: från att tyngdpunkten har legat på marknad och ekonomi omfattas idag också socialt och politiskt samarbete. Ett stort steg i sammanhanget togs två år före Finland blev medlem, i och med att Maastrichtfördraget trädde i kraft (1993) och medlemsstaterna förde över anmärkningsvärt mycket befogenheter till unionen. Fördraget övernationaliserade unionens beslutsprocesser genom att förstärka kommissionens och Europaparlamentets makt, och genom att utvidga tillämpningsområdet där kvalificerad majoritet krävs i unionens råd. Men framför allt innebar Maastrichtfördragets bestämmelser om unionens medborgarskap och gemensamma valuta, som togs i bruk år 2002, samt om den utrikes- och säkerhetspolitiska utvecklingen, en övergång från en ekonomisk gemenskap till en politisk union. Amsterdamfördraget (1999) kompletterade för sin del Maastrichtfördraget emedan det utökade unionens befogenheter i någon mån. I Nicefördraget (2003) inkluderades de institutionella reformer som krävdes för utvidgningen, av vilka den viktigaste var beslutet om medlemsstaternas röstantal i rådet. Processen som ledde fram till Lissabonfördraget (2009) visade för sin del hur svårt det är att åstadkomma sämja i en union som hela tiden växer. Konventet som beredde avtalsförslaget, det vill säga en delegation som bestod av representanter för medlemsstaternas parlament och statsöverhuvud eller regeringar, Europaparlamentet och representanter för kommissionen, offentliggjorde sommaren 2003 sitt förslag till unionens nya konstitution. Konferensen mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar (IGC), som sammankallas för att förändra fördragen, godkände avtalsförslaget i slutet av år 2004 efter att ha gjort vissa förändringar, men processen avbröts när Frankrike och Nederländerna förkastade förslaget med folkomröstningar i maj-juniskiftet år 2005. Efter en betänketid på två år beslöt Europeiska rådet i juni 2007 att en ny mellanstatlig konferens skulle ta itu med beredningen av fördraget. Medlemsländerna undertecknade det nya fördraget i december samma år i Lissabon, och man satte som mål att det skulle träda i kraft från och med början av år 2009.

Men en liten majoritet i Irlands folkomröstning förkastade fördraget i juni år 2008. Irland var det enda medlemslandet som höll en folkomröstning om Lissabonfördraget, trots att ungefär tio länder hade för avsikt att ordna folkomröstningar om det konstitutionsfördrag som hade godkänts år 2004, och vars innehåll var det samma som Lissabonfördragets. EU tog till en lösning som var bekant från Maastricht- och Nicefördragen; irländarna fick rösta på nytt efter att ha beviljats särskilda eftergifter. I den nya folkomröstningen röstade majoriteten för fördraget, och Lissabonfördraget trädde i kraft i december 2009.¹

Liksom med Maastrichtfördraget tog man i och med Lissabonfördraget ett stort steg närmare en tätare union. För institutionernas del medförde fördraget att området för beslut som kräver kvalificerad majoritet i rådet växte, och framför allt förstärkte fördraget Europaparlamentets ställning. Medbeslutandeförfarandet – där parlamentet och rådet är jämställda lagstiftare, med andra ord krävs bådas godkännande för att ett initiativ från kommissionen ska bli godkänt – fick det officiella namnet ”ordinarie lagstiftningsförfarande” och parlamentets budgetbefogenhet växte. Tjänsterna Ordförande för Europeiska rådet och EU:s utrikesminister inrättades (den senare benämns officiellt Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik). Unionen blev också en juridisk person, vilket betyder att den fick större befogenheter i internationella avtal. Dessutom infogades bland annat medlemsländernas inbördes säkerhetsgarantier och medborgarinitiativ i Lissabonfördraget.

För att unionens konstitutionella fördrag ska kunna ändras krävs att medlemsländerna är eniga i regeringskonferensen, och dessutom behövs ett skilt nationellt godkännande från varje medlemsland, som antingen ges i form av folkomröstning eller förmedlas av parlamentet. Med andra ord har varje medlemsland vetorätt, från det folkrika Tyskland till det lilla Malta, när konstitutionen revideras. Sett mot den bakgrunden kan det tyckas överraskande att förändringarna man skrev in i Lissabonfördraget var så omfattande.² Samtidigt förstår man varför politiker på olika håll i unionen talade om ”konstitutionsleda” efter att Lissabonfördraget

trädde i kraft, och om behovet av att satsa mera resurser på politiska innehållsfrågor som har större betydelse för medborgarnas vardag. Dessutom förutspådde man att unionen endast kan förnyas som följd av betydande interna eller externa kriser. Kriserna lät inte vänta länge på sig.

”Eurokrisen” som fick sin början i Greklands konkurstillstånd år 2010 gjorde att integrationen politiserades i hög grad på nationell nivå, överallt i Europa. Krisen handlade framför allt om den gemensamma valutan, men euroområdets stabiliseringsåtgärder och stödpaketet till Grekland och andra länder som hade hamnat i ekonomisk nöd väckte också bred debatt, som handlade om EU:s enhetlighet, medlemsstaternas inbördes solidaritet och hela integrationens framtid. Regeringspartierna i euroområdets länder blev tvungna att försvara de impopulära stödpaketet, medan oppositionen och i synnerhet de EU-fientliga partierna skarpt kritiserade de dyrbara stimulansåtgärderna. Eurokrisen medförde för sin del ett uppsving för radikala högerpartier och populistiska partier, både i de nationella parlamenten och i valet av Europaparlament. De facto hade olika slag av nationalistiskt sinnade partier som motsätter sig invandring, kulturell mångfald och makteliten redan utökat sin popularitet innan eurosvarigheterna, finanskrisen som bröt ut år 2008, och den ekonomiska osäkerhet som dessa förde med sig.³

Eurons svårigheter och brexit har helt förståeligt underblåst debatten om unionens eventuella sönderfall och integrationens åtminstone delvisa upplösning. Särskilt anser integrationsmotståndarna att EU:s medlemsstater, och speciellt staterna i euroområdet, är alltför olika till sina sociala och politiska strukturer för att kunna bilda en enhetlig och fungerande helhet. Enligt det argumentet förutsätter Europas fördel på lång sikt en intern differentiering inom EU, eller en multicirkulär integration, som framför allt skulle bygga på medlemsländernas ekonomiska framgång. Enskilda medlemsstater har hållit sig utanför många EU-avtal, så som medlemskap i Ekonomiska och monetära unionen EMU, och Schengenavtalet som underlättar fri rörelse för personer.⁴ Det har också framkastats att medborgarna i en union med bräcklig samhörighetskänsla på lång sikt inte är beredda till betydande transfereringar mellan

medlemsstater, i stil med euroområdet stödpaket. Och samtidigt har man allt mer ifrågasatt hur godtagbara och demokratiska unionens beslutsprocesser är.

Alternativa åsikter har lagts fram, åsikter enligt vilka euroområdets problem och brexit tvärtom visar på behovet av en fördjupad integration. Strängare övervakning av medlemsländernas budgetar, banker och ekonomier anses nödvändig för att man bättre ska kunna förutsäga medlemmarnas ekonomiska tillstånd i framtiden. Efter eurokrisens utbrott har unionens ekonomipolitiska befogenheter förstärkts på många sätt. Europeiska stabilitetsmekanismen är ett viktigt transfereringsinstrument som beviljar lån till stater som har råkat i trångmål. Syftet med lånen är att bevara stabiliteten i euroområdet. Unionens roll har också befästs av Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen, av stegen mot en bankunion, samt av den årliga europeiska planeringsterminen, då unionen utfärdar anvisningar för medlemsländerna gällande ekonomi och budget och i förväg godkänner nationella budgetar och ekonomiska handlingsprogram. Eurons dragkraft har heller inte försvagats: år 2007 tog Slovenien euron i bruk, år 2009 Slovakien, år 2011 Estland, år 2014 Lettland och år 2015 Litauen.⁵

Unionen har också utvidgats så att den omfattar en allt större del av Europas befolkning och stater. I och med ”östutvidgningen” år 2004 anslöt sig Cypern, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien, Ungern och Estland. Bulgarien och Rumänien anslöt sig år 2007 och Kroatien år 2013. Även om utvidgningarna har förlöpt utan större svårigheter har de utan tvivel gjort EU mera heterogent. Många av de forna östblocksländerna som fick demokrati först på 1990-talet är annorlunda än de äldre medlemsländerna till sin ekonomi, sin partipolitik och sina samhällsstrukturer. Utvidgningarna har också gjort att debatten om maktbalansen mellan större och mindre medlemsländer har tagit fart; de flesta av de färskare medlemmarna är relativt små länder sett till befolkningmängden.

I och med den tätare integrationen har medlemsländerna, begripligt nog, börjat försvara sina nationella intressen allt mer.

Unionens beslutsprocesser har helt klart försvårats av utvidgningen och inskrävningen av enskilda nationella intressen. Dessutom är den politiska viljan att fördjupa integrationen mindre än förut. Det har tolkats så att integrationen har övergått från en passiv, tillåtande tid till ett tillstånd då medborgare och partier förhåller sig mera avvaktande till fördjupad integration.⁷ Den mera kritiska medborgaropinionen och den politiserade integrationen begränsar båda för sin del regeringarnas spelrum i EU-förhandlingar. Situationen åskådliggjordes tydligt av unionens svårigheter att bilda en enhetlig ståndpunkt i förhållande till ”migrationskrisen” som ägde rum 2015–2016. I skrivande stund är det svårt att förutspå effekterna av Storbritanniens utträde, men det kan komma att innebära startskottet för andra medlemsländers euroskeptiska partier. Nationell politik inverkar alltså starkt på unionens beslut – och som Finlands EU-politik visar kan förändringar i medlemsstaternas inrikespolitiska maktrelationer medföra nya nyanser till förhandlingarna i Bryssel.

FINLANDS KORTA EU-POLITISKA HISTORIA

Eurokrisen kan med fog kallas för en brytningspunkt i Finlands Europapolitik. Liksom i de andra medlemsländerna ledde euroområdets stödpaket till häftig nationell debatt i Finland. I vårt land bidrog det annalkande riksdagsvalet år 2011 kraftigt till att integrationen politiserades. Vid sidan av den ekonomiska osäkerhet som följde på den finanskris som bröt ut år 2008, hade också en inhemsk valfinansieringsskandal, som inträffade vid samma tid, skadat medborgarnas förtroende för politiken. De populistiska och EU-fientliga sannfinländarna uppnådde följaktligen sin omtalade ”skräll” i valet våren 2011: deras parti fick 19,1 % av rösterna vilket var så mycket som 15 procentenheter mer än i riksdagsvalet år 2007. Och för en gångs skull väckte ett val i Finland stort internationellt intresse.⁸

EU:s och euroområdets framtid blev riksdagsvalets överlägset viktigaste tema våren 2011. Oppositionen kritiserade regeringen hårt, och i partiernas riktlinjer förenades större betoning

på nationella intressen med kritik mot stabiliseringsåtgärderna i euroområdet. För att dämpa sannfinländarnas uppgång och sina egna anhängares missnöje presenterade också regeringspartierna stödpaketet som nödvändiga åtgärder för att rädda euroområdet. Som det snart ska visa sig i detta kapitel reflekterades valdebatterna direkt på den EU-politik som statsminister Jyrki Katainens ”six pack-regering” bedrev. Jan Store, som tjänstgjorde som Finlands EU-ambassadör (ständig representant i Bryssel) 2008–2013, sammanfattade förändringen så här:

Man gav sig in i förhandlingarna utgående från problemen, trots att erfarenheten hade visat att en positiv inställning hade tjänat oss bättre, och att konstruktivt beteende medgav att man också kunde försvara besvärliga frågor. De finska förhandlarna fick ett intryck av att landet inte längre nöjde sig med någonting.⁹

Finlands EU-politik hade präglats av kontinuitet och förutsägbarhet ända fram till eurokrisen. I medlemsdiskussionerna ansåg man att unionens inverkan på vårt land och vår säkerhet var positiv, och att den dessutom förankrade Finland i (väst-)Europa.¹⁰ Paavo Lipponen, som var vår statsminister i åtta år och som länge har satt sig in i Europafrågor, spelade en stor roll när Finlands EU-politik utformades.¹¹ Den integrationspositiva linje som Lipponens första regering byggde upp - vars mandat började efter riksdagsvalet våren 1995 - förändrades just inte förrän eurokrisen, trots varierande regeringssammansättningar. Enligt den riktlinjen är en stark union som lutar sig mot gemensamma regler och majoritetsbeslut bättre skickad att trygga sina medlemmars rättvisa behandling, och de mindre medlemsländernas rättigheter. Mellanstatlig betoning i beslutsprocesserna skulle för sin del gynna de stora medlemsländerna, som naturligt nog har stor tyngd i EU i vilket fall som helst. Finland ville sitta runt de bord där man beslutar om saker som angår oss. Man ansåg att en konstruktiv, vid behov flexibel, inställning främjar arbetet för nationella intressen, och mera allmänt, främjar smidiga beslutsprocesser i unionen. Hemma bedömde

man att den enhetliga nationella linjen förbättrade den lilla statens position vid EU-förhandlingar.¹²

Våra regeringar understödde, utgående från dessa allmänna principer, att det överstatliga beslutsfattandet förstärktes på bekostnad av enskilda medlemsstaters inflytande. Finland drev på utökat tillämpningsområde för majoritetsbeslut och förespråkade mera makt åt kommissionen och Europaparlamentet, med hänvisning till unionens handlingskapacitet och effektivitet. Beträffande fördelningen av befogenheter har Finland också understött att unionens makt har ökat – åtminstone delvis därför att det gör vår verksamhetsmiljö stabilare och binder de andra europeiska länderna till gemensamma lagar och förfaranden. Det har inte i något avseende inneburit att nationella intressen har offrats, tvärtom har våra regeringar försvarat specialfördelar ännu mera i vissa sammanhang. Som exempel kan nämnas avvikelserna som nåddes gällande alkoholdetaljför säljning och Penningautomatföreningens ställning. Finlands allianser i unionens råd, där varje medlemsstat representeras av sektorministern, och i Europeiska rådet, som sammanför medlemsländernas politiska ledare, har varierat från fall till fall och Finland har inte medvetet strävat efter att bygga mera bestående allianser med enskilda medlemsländer.

Finland uppfattades som samvetsgrann och samarbetsvillig medlem i internationella media och lyckades anpassa sig fint till unionen. Exempelvis bedömer signaturen Charlemagne, som följer EU-angelägenheter i den uppskattade engelska tidskriften *The Economist*, vårt lands anpassning så här i mars 1999:

Trots sitt avlägsna läge har finländarna sedan början av sitt EU-medlemskap år 1995 visat prov på en nästan övernaturlig förmåga att bemästra unionens verksamhet. Många betraktar finländarna som mönster för ett litet lands agerande i unionens institutioner: inte genom predikan som Sverige, inte genom motstånd som Danmark, inte onödigt ambitiöst som Österrike, utan anspråkslöst men målmedvetet, med respekt för principer, men utan att förlora sinnet för proportioner.¹³

Men det fanns olika åsikter om hur förnuftig den politiken var. De som var positivt inställda till integrationen menade att vårt lands politiska ledning rättade sig efter unionens huvudström på ett berömvärt pragmatiskt och flexibelt vis. EU-kritikerna ansåg å sin sida att vår regering gav alltför mycket efter för Bryssel och de centrala medlemsländerna på de nationella intressenas bekostnad. Åsikterna utesluter inte varandra. Vår politiska elit har verkligen följt mycket integrationssinnade linjer, vilket den uttryckligen har motiverat med att motsträvighet skulle göra det svårare för oss att uppnå våra egna målsättningar, särskilt på lång sikt. Det förtroendekapital som ackumuleras tack vare konstruktivt och aktivt samarbete kan man, hävdas det, i framtiden utnyttja när man förhandlar om frågor som är av nationell betydelse. Som Matti Vanhanen, statsminister 2003–2010, uttryckte saken:

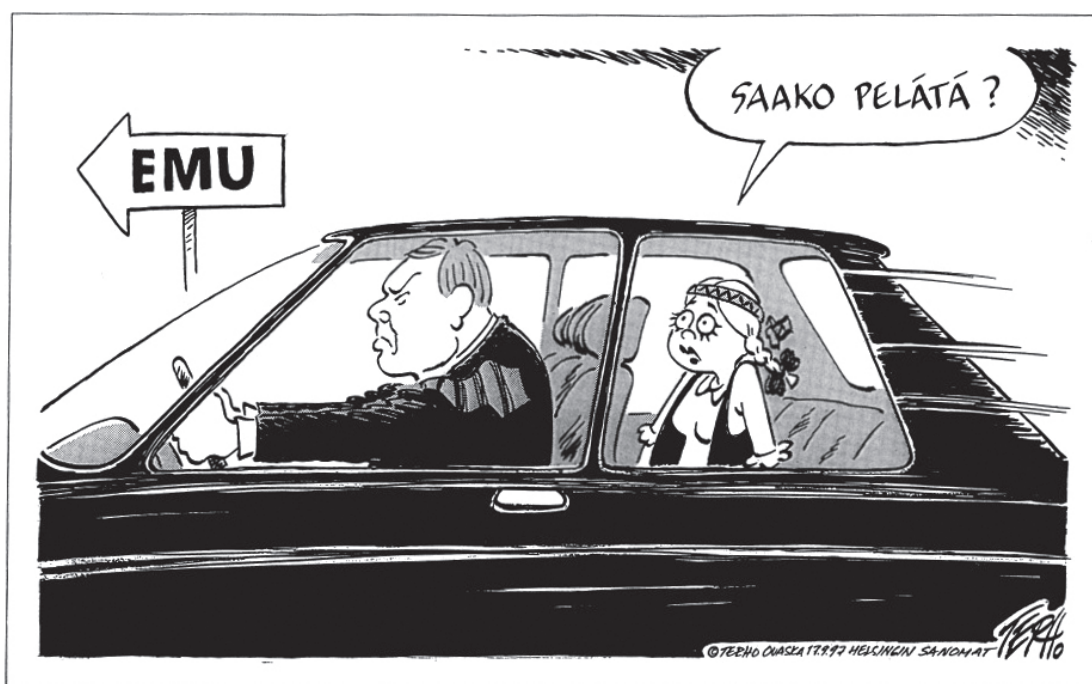
Vi strävar inte efter att driva igenom våra åsikter i alla frågor, utan koncentrerar oss på de frågor som är viktigast för oss. Förutom Finlands intressen försöker vi hela tiden också se till unionens gemensamma intressen. Vi förhåller oss konstruktivt till angelägenheter som andra länder anser är viktiga. Då är det lättare för oss att få stöd för våra prioriteringar.¹⁴

Den konstruktiva linjen, den starka unionen och Finlands stöd för en tätare integration motiverades framför allt med behållningsaspekten. I regeringarnas och partiernas program liksom i politikernas tal betonades medlemskapets gynnsamma effekter på den ekonomiska tillväxten, sysselsättningen, den finanspolitiska stabiliteten och säkerhetspolitiken. Man anser att Finland har kommit åt att påverka EU:s politik aktivt, och som en del av unionen också utvecklingen globalt: utanför unionen skulle Finland alltså ha klart mindre inflytande. EU-medlemskapet har också framställts som ett värdeval. Enligt den argumentationen är det en viktig långsiktig lösning av Finland att förbinda sig till det europeiska samarbetet och de värderingar som unionen står för. EU kan begränsa den nationella självbestämmanderätten, men utgör samtidigt en naturlig referensgrupp som erbjuder kanaler för att främja nationella

intressen för Finland. I Katainens regerings EU-redogörelse konstateras:

Europeiska unionen utgör ett naturligt politiskt samfund för Finland och utvecklingen av den förstärker välfärden och säkerheten i Finland. Denna integrationspositiva linje bygger på uppfattningen att den europeiska integrationen gynnar Finland och finländarna. Men det handlar inte enbart om ekonomisk lönsamhetsberäkning. Att höra till Europeiska unionen är ett politiskt val för Finland, och en fråga om värderingar. EU-medlemskapet har förstärkt Finlands ställning och bundit vårt land ännu starkare till det europeiska samfundets värderingar. Som medlem av unionen är Finlands inflytande i gränsöverskridande problem som berör oss av en annan klass än om vi stod allena.¹⁵

Konsensusorienteringen och en gemensam linje som målsättning har bildat de centrala principerna i Finlands nationella koordinationsystem för EU-frågor. Speciellt när det handlar om nationellt viktiga angelägenheter har man satsat på att höra intressentgrupper i stor



FINLANDS EMU-LÖSNING.

Källa: Terho Ovaska, *Helsingin Sanomat*, 17.9.1997.

omfattning, samt på partipolitiskt samförstånd. Det märktes framför allt i beslutet att övergå från mark till euro och ansluta sig till den Ekonomiska och monetära unionen (EMU) i slutet av 1990-talet. Förutom av Lipponens regnbågsregering som bestod av fem partier fick EMU-beslutet stöd från arbetsmarknadshåll, och därmed blev frågan aldrig politiserad i lika hög grad som i Sverige och Danmark, trots en kritisk medborgaropinion.¹⁶ Dessutom ansågs Finlands första EU-ordförandeskap, som inföll under den senare halvan av år 1999, som en stor nationell bedrift och som ett tecken på att landet med heder klarade av sina europeiska förpliktelser.¹⁷

I Finland har EU-medlemskapet och integrationen över huvud taget inte delat åsikterna i lika stor utsträckning som i det övriga Norden. Island anhöll om medlemskap efter att ha råkat i ekonomiskt trångmål år 2009, men drog tillbaka sin ansökan år 2015 efter att landets ekonomi hade återhämtat sig. Norrmännen har röstat emot medlemskap två gånger: folkomröstningarna år 1972 och 1994 var upprivande händelser och man överväger inte medlemskap för närvarande. I Danmark hölls två folkomröstningar om Maastrichtfördraget. Vid den första röstningen år 1992 avvisades fördraget, varefter Danmark beviljades undantag som gällde den gemensamma valutan, säkerhets- och försvarspolitik, inrikes- och justitieärenden samt medborgarskap. Efter dessa eftergifter antog danskarna fördraget, i och med en ny folkomröstning som ordnades ett år senare. År 2000 röstade danskarna för att bevara sin egen valuta, det vill säga kronan, och år 2015 emot att ge ifrån sig sina undantag gällande inrikes- och justitie frågor. I Sverige var det en liten majoritet (52 procent av de röstande) som understödde medlemskap år 1994. Sverige höll sig godvilligt utanför den gemensamma valutan. I folkomröstningen år 2003 var det bara 42 procent som förespråkade en övergång till euron. Som ett skäl för skillnaderna mellan de nordiska länderna har säkerhetspolitiken nämnts. I de andra nordiska länderna har EU-medlemskap främst betraktats som en ekonomipolitisk lösning, medan man i Finland motiverade medlemskapet med säkerhetspolitiska och kulturella argument vid sidan av de ekonomiska.¹⁸

Av våra riksdagspartier är det bara sannfinländarna som konsekvent har förhållit sig negativt till unionen under vår medlemskapstid. Partierna och vår politiska ledning har förhållit sig klart positivare till unionen än medborgarna. I folkomröstningen om medlemskapet år 1994 var 57 procent av de röstande för, och 43 procent emot. Röstningsprocenten var 74. Folkomröstningen visade också att de flesta partierna inte var ense om integrationen internt.¹⁹ Den partipolitiska, jämförelsevis breda konsensus som rådde beträffande integrationen ända fram till eurokrisen, vilade alltså på ganska lös grund. Därmed fick sannfinländarnas EU-politik, med sin tyngdpunkt på nationella intressen, gehör när problem började visa sig i euroområdet.

Så vad har förändrats? Har den forna mönstereleven blivit Europas Angry Bird, som i Rovios mobilspel?²⁰ För det första ska man förhålla sig mycket reserverat till karakteriseringen som mönsterelev. Även om Finlands allmänna infallsvinkel var konstruktiv och man var ute efter att nå gemensamma lösningar och inte motarbeta dem, finns det inget fog för påståendet att Finland skulle ha varit fogligare eller mera eftergivet än medlemsstaterna i genomsnitt. För det andra har effekterna av eurokrisen och den nationella politiseringen av integrationen varit klart synliga både hemma i Finland och i EU-förhandlingarna. I och med eurokrisen har euroområdet och hela integrationen diskuterats mera i offentligheten, och konsensus har fått ge vika för öppna partipolitiska meningsskiljaktigheter. Och det har gjort att vår regerings spelrum vid borden i Bryssel har krympt. Under Katainens regerings tid tog till och med utländska media upp åtminstone tre fall där Finland stod ensamt mot de andra medlemsstaterna. Först krävde Finland bilaterala försäkringar för lån som beviljades åt euroländer, sedan motsatte sig Finland förslaget om majoritetsbeslut (85 %) i Europeiska stabilitetsmekanismen, och år 2011 förhindrade Finland tillsammans med Nederländerna att Bulgarien och Rumänien anslöt sig till Schengensamarbetet.

Under valperioden 2011–2015 var den inhemska Europadebatten livlig, och mest handlade den om kritik av stabiliseringsåtgärderna i euroområdet. Samtidigt understödde regeringen olika åtgärder som

befäste EU:s ekonomipolitiska befogenheter. Dem presenterade vi i förra avsnittet. Sannfinländarna valde att vara i opposition på grund av meningsskiljaktigheter om EU-politiska riktlinjer, men efter att ha åstadkommit en ny skräll i valet år 2015 ålade Timo Soini för första gången sitt parti att dela regeringsansvaret. Statsminister Jukka Sipiläs regerings program betonade också mer än tidigare regeringsprogram nationella intressen, och speciellt unionens ekonomiska betydelse för Finland.²¹ I programmet ingick två löften som visade sig vara svåra att hålla. Gällande euroområdet stod det att ”regeringen förhåller sig negativt till att Finlands ansvar ökar ifråga om hanteringen av eurokrisen”. Beträffande invandring konstaterar programmet entydigt att ”EU:s interna förflyttningar av asylsökande grundar sig på medlemsstaternas frivillighet”. I augusti 2015 blev regeringen ändå tvungen att gå med på beslutet om ett tredje stöd-paket till Grekland. Stödpaketet förutsatte inga nya utfästelser av vare sig Finland eller andra medlemsländer eftersom lånet finansierades med kapital från Europeiska stabiliseringsmekanismen. I september samma år, efter att flyktingströmmar hade överraskat Europa, avstod Finland från att rösta om en kvot för asylsökande mellan medlemsländerna. Tjeckien, Slovakien, Rumänien och Ungern motsatte sig beslutet. Inrikesminister Petteri Orpo uttryckte Finlands understöd för förslaget, men i praktiken röstade Finland ändå emot majoriteten, eftersom röster man har avstått ifrån inte bidrar till den majoritet som krävs för godkännande. Dessutom har regeringsparterna – särskilt Samlingspartiet och Sannfinländarna – många gånger klart och tydligt varit oense om EU-frågor.

BOKENS SYFTE OCH UPPBYGGNAD

Denna bok analyserar övergripande Finlands EU-politik sedan medlemskapets början. Varje kapitel styrs av samma fråga: reflekteras de senaste årens mera kritiska Europadebatt på medborgarnas och partiernas attityder, på det inhemska EU-beslutsfattandet eller på Finlands målsättningar och förfaranden i EU? Även om de händelser som lades fram i det förra avsnittet, och som gav stoff för offentlig debatt, åtminstone delvis pekar mot att Europapolitiken

har förändrats, vill vi gå djupare för att kunna avgöra om Finlands målsättningar och verksamhet i unionen de facto har förändrats.

I de första av bokens kapitel granskas medborgarnas inställningar till integrationen och det inhemska EU-beslutsfattandet. I kapitel 2 analyserar Maria Bäck medborgarnas förhållande till integrationens olika dimensioner under åren 1995–2015. Bäck jämför finländarnas attityd med andra medlemsstaters invånares och med EU i snitt, och besvarar frågan huruvida finländarnas åsikter om integrationen har förändrats under medlemskapet. Målen för hennes undersökning är understödet för EU-medlemskapet och euron, samt förtroendet för nationella institutioner och EU-institutioner. I kapitel 3 analyserar Tapio Raunio och Mikko Mattila de finländska partiernas EU-linjer, samt riksdagens och regeringens deltagande i EU-politiken. I samma kapitel granskas också regeringens och riksdagens EU-koordination på ett kritiskt sätt, och dessutom dryftas de nuvarande administrativa förfarandena och huruvida de möjliggör högklassig nationell beredning av EU-ärenden och beslutsprocesser. Kapitlet behandlar dessutom Finlands regeringars koalitioner i förhandlingar på EU-nivå. I de följande fem kapitlen analyseras de politiska sektorer som är viktigast för medborgarna och EU:s verksamhet och framtid: ekonomipolitiken (kapitel 4, Jaakko Kiander), social- och hälsovårdspolitiken (kapitel 5, Juho Saari), miljö- och energipolitiken (kapitel 6, Rauno Sairinen och Tuula Teräväinen), jordbrukspolitiken (kapitel 7, Ilkka P. Laurila och Jyrki Niemi) samt utrikes- och säkerhetspolitiken (kapitel 8, Hanna Ojanen och Kristi Raik). I kapitlen behandlas hela EU-medlemstiden, men tyngdpunkten ligger på analyser av 2010-talet. Varje kapitel undersöker möjliga förändringar i den politik eller i de förfaranden som Finland bedriver, i det nationella beslutsfattandets karaktär, i Finlands referensgrupper i förhandlingar på EU-nivå, samt hur Finlands målsättningar harmonierar med EU:s gemensamma linje. I kapitel 9 synar Risto Niemikari och Tapio Raunio med hjälp av utrikesministeriets medieöversikter Finlands image och hur vår Europapolitik har synts i utländska media från millennieskiftet till år 2015. Kapitlet tar upp allmän nyhetsrapportering om Finland med särskild fokus på de färskaste EU-frågor som

har väckt offentlig debatt i Finland. I bokens avslutande kapitel utvärderar redaktörerna Finlands EU-politik och funderar allmänt på integrationens följder för det finländska samhället.

1. INTRODUCTION: IS THE AGE OF CONSENSUS OVER?

The start of the euro crisis in 2010 arguably constitutes a major watershed in Finnish EU policy. Until then, Finland was known as a constructive and pragmatic member state that also supported moves towards further integration. This pro-integrationist line enjoyed broad party-political support, with the understanding that domestic consensus strengthens the bargaining power of the Finnish government in EU decision-making. Yet the euro crisis revealed the fragile basis of such elite consensus. It resulted in significant domestic politicisation of European integration, with the rise of the populist and Eurosceptic Finns Party strongly influencing the nature of national EU debates. Since the 2011 election, Finnish governments have also been both internally divided about EU and under considerable pressure not to appear too soft in Brussels. The euro zone bailout packages and coordination measures and the refugee crisis have proven particularly difficult for Finnish governments, with Finland even voting against measures adopted in the Council of the EU. However, the extent to which the preferences of citizens and political parties towards integration or the behaviour of Finnish civil servants and ministers in EU negotiations have changed remains an open question to be explored in this publication.

2

KRITISKA MEN LOJALA FINLÄNDARE: MEDBORGARNAS EU-ATTITYDER UNDER MEDLEMSTIDEN

Maria Bäck

Finlands geografiska läge mellan öst och väst har alltid definierat landets utrikespolitiska ställning, internationella relationer och samarbete med andra länder. Det har också påverkat medborgarnas åsikter om hur mycket och på vilka sätt Finland borde delta i internationella allianser, och hur stor nytta eller skada sådant samarbete för med sig. Europeiska unionens politik påverkar Finlands nationella politik både direkt och indirekt, och de finska medborgarna är också EU-medborgare. När nationella befogenheter har förts över på EU har det medfört nya rättigheter för Finland och de andra medlemsstaterna, men också skyldigheter och reformer vilkas följder var svåra att förutsäga vid tidpunkten för anslutningen. EU:s utvidgning och integration har inte förlöpt utan svårigheter, vilket också inverkar på finländarnas uppfattning av medlemskapet, dess fördelar och nackdelar. Euroskepsisen har ökat i många länder, det vill säga missnöjet och kritiken mot EU. Men kritikens omfattning varierar. Euroskepsisen kan vara mer eller mindre organiserad, omfattande hela medlemskapet och hela unionen, eller bestå av kritik mot enskilda frågor.¹

Vad är det som gör medborgarnas EU-åsikter viktiga? Svaret är ganska frankt att EU-medborgarnas attityder kanaliseras till EU:s beslutsprocesser så väl genom nationella parlamentsval som genom val av Europaparlamentet, och de politiska åsikterna inverkar därmed både på nationell EU-politik och på EU:s beslut. Åsikterna påverkar också unionens framtid och bärkraft väsentligt: om EU eller något samarbete i samband med EU, som till exempel den monetära unionen, inte upplevs som motiverat förvittrar den politiska endräkten och förtroendet för samarbetet, och unionens verksamhet försvåras.² EU:s befogenheter är begränsade och varierar från ett verksamhetsområde till ett annat, vilket gör att EU:s politiska system i hög grad är beroende av medborgarnas godkännande.³

Om understödet för EU sjunker märkbart kan följderna för unionens framtid vara mycket långtgående. Medborgarnas missnöje med EU har redan drivit en del av medlemsländerna att överväga att gå ut ur den gemensamma unionen. I Storbritanniens fall, i efterdyningarna av brexitfolkomröstningen, ser det ut att bli verklighet. Om flera medlemsländer går ur unionen påverkar det enigheten i hela Europa. Även om EU-medborgarnas förtroende för, och åsikter om medlemskapet och den gemensamma valutan varierar mellan länder och befolkningsgrupper betraktas utträde ur unionen som en extrem åtgärd. Allt prat om EU-utträde har skapat osäkerhet om livet utanför unionen, vilket för sin del i många medlemsländer har visat sig i form av EU-positiva åsikter. Det betyder ändå inte att EU-skepsisen skulle ha försvunnit, lika lite som unionens behov av sina medborgares förtroende och stöd för att kunna förbli funktionsduglig har försvunnit.

I det här kapitlet granskar vi hur finländarnas åsikter om EU-medlemskapet, understödet för euron och förtroendet för nationella institutioner och EU-institutioner har förändrats under medlemskapet. I kapitlets första del tar vi upp faktorer som inverkar på understödet och förtroendet för EU, och återvänder till tiden just innan Finlands EU-folkomröstning och anslutning till Europeiska unionen. Samtidigt går vi igenom attityderna till medlemskapet på olika håll innan den rådgivande folkomröstningen. Därefter

jämför vi finländarnas attityder och åsikter med genomsnittet i EU-länderna, och hur de har förändrats undersöks per befolkningsgrupp från och med år 1995. Undersökningsmaterialet utgörs främst av de enkätundersökningar som kallas Eurobarometern. Man ska hålla i minnet att Eurobarometerens material är ett tvärsnitt där det varje gång är olika personer som besvarar frågorna. För att man ska kunna mäta verkliga förändringar i attityder borde materialet bestå av en svit där samma människors åsikter och deras förändringar under en längre tidsperiod skulle framgå. Sådant material finns inte att tillgå för närvarande för undersökningar som omfattar flera länder och många variabler.⁴ Men Eurobarometern erbjuder möjlighet till en deskriptiv undersökning, som man kan utgå från när man kartlägger EU-attitydernas omväxling under medlemskapets gång.

FAKTORER SOM PÅVERKAR MEDBORGARNAS ÅSIKTER OCH EU-UNDERSTÖDET

Det här kapitlet utgår från omfattande forskningslitteratur om medborgares åsikter. En av de mest centrala teoretiska utgångspunkterna anknyter till begreppen *diffust* och *specifikt* förtroende inom det politiska systemet, som myntades av statsvetaren och professorn David Easton. Med diffust förtroende menar man medborgarens uppfattning om mera bestående politiska institutioner och samhällssystem i allmänhet. Det diffusa förtroendet är därmed ett livsvillkor för hela det demokratiska politiska systemet. Med specifikt förtroende avser man medborgarnas bedömning av samhällets ledande personer och instanser och deras verksamhet för närvarande.⁵ Det diffusa förtroendet är varaktigare till sin karaktär än det specifika, som kan variera kraftigt under en kort tid. Politiska system behöver i synnerhet diffust förtroende för att klara sig under perioder då det specifika förtroendet växlar, vilket exempelvis kan bero på ekonomiska kriser. Det specifika förtroendet inverkar i hög grad på systemets och dess institutioners ”stöddreserver”, och växelverkar därmed med det diffusa förtroendet. På lång sikt kan krympande specifikt förtroende leda till att också det diffusa förtroendet förvittrar.⁶

Begreppen *utilitaristiskt* och *affektivt* förtroende står nära diffust och specifikt förtroende. Utilitaristiskt understöd bygger på rationell bedömning av nytta och eventuell skada, medan det affektiva förtroendet baserar sig på emotionella uppfattningar, exempelvis en gemensam identitet eller EU som skapare av enighet.⁷ EU har strävat efter att skapa en gemensam europeisk identitet genom att ta i bruk gemensamma symboler så som flagga och hymn, för att den europeiska integrationen också ska ha en ideologisk grund. Också euron kan ses som en symbol som främjar utvecklingen av en gemensam identitet. I medborgarnas EU-attityder reflekteras så väl vägande mellan fördelar och nackdelar som emotionell inställning. Det är inte lätt att skilja dem från varandra. Undersökningar visar dock att särskilt uppfattningen om personlig ekonomisk nytta påverkar EU-attityden, och att ganska få medborgares EU-understöd är kraftigt emotionellt betingat. I och med eurokrisen verkar också de utilitaristiska motiven till inställningen ha ökat.⁸ Det är naturligt att den nationella identiteten är starkare än den europeiska, men att uppleva sig själv som mycket finländsk utesluter inte en stark europeisk identitet. Det väsentliga är hur exkluderande eller inkluderande man uppfattar sin nationella identitet. Exempelvis har medborgarnas förhållande till kulturell mångfald kommit att bli en faktor som kan förklara EU-ståndpunkterna efter att invandringen ökat.⁹

En del av medborgarnas EU-åsikter grundar sig säkert både på bedömningar av EU-institutioners ekonomiska prestationer och de politiska riktlinjer som har dragits, och på bedömningar av den nytta man har av medlemskapet. Även om det finns motiv för understöd är EU-förtroende i första hand diffust förtroende och inriktat på system och institutioner, och det är överraskande stabilt också på individnivå. Å andra sidan kan krympande specifikt förtroende vara skadligare för EU än för det nationella politiska systemet, eftersom EU ännu är ett relativt nytt system som försöker legitimera sin verksamhet i sina medborgares ögon. Att EU-förtroendet är mera diffust än specifikt kan för sin del förklara varför de senaste årens ekonomiska trångmål och eurokrisen inte märkbart har gjort att medborgarnas förtroende för EU har minskat.¹⁰

Det är inte helt problemfritt att mäta det diffusa och det specifika förtroendet. Där diffust förtroende enligt Easton betyder förtroende för politiska institutioner, har exempelvis den brittiska professorn i statsvetenskap, Simon Hix, undersökt medborgarnas bedömning av EU-medlemskapet som positivt eller negativt för deras land.¹¹ Enligt Hix är frågan som ställs i Eurobarometern "Är medlemskapet i Europeiska unionen bra eller dåligt?" lättare att förstå än svåröverskådliga frågor om "europeiska integrationen" eller "gemensam europeisk identitet". Genom att kombinera indikatorer som mäter medborgarnas understöd för EU-medlemskap och den monetära unionen med förtroendet för EU-institutionerna, får man en relativt täckande bild av finländarnas EU-understöd och hur det har växlat och förändrats under medlemskapets gång.

Flera faktorer inverkar på medborgarnas EU-attityd och förtroende. På individuell nivå påverkas vi bland annat av sociodemografiska variabler så som kön, ålder, utbildning och inkomstnivå. EU-medborgare som har olika utgångslägen upplever den behållning och de nackdelar som EU för med sig på olika sätt, och naturligt nog förhåller sig de medborgare som tycker att de på sätt eller annat gynnas av EU mera positivt till medlemskapet och till en fördjupad integration.¹² Den politiska orienteringen, det vill säga partiståndpunkt och placering på en vänster-högeraxel, har också konstaterats inverka på EU-attityden. Medborgarna anammar ofta sitt partis EU-ståndpunkt oberoende av andra socioekonomiska faktorer. De som av tradition förespråkar vänstervärderingar har förhållit sig mera negativt till integrationen än de som stöder högervärderingar eftersom de anser att unionen framför allt är ett projekt som gynnar eliten och den fria marknadsekonomin.¹³

EU-inställningarna påverkas ytterligare av yttre faktorer och olika slags hotbilder. I det här kapitlet granskar vi särskilt två frågor som har väckt debatt bland finländarna under vårt medlemskap och som också antas ha påverkat förtroendet för EU. Den första av dem gäller EU:s regionala utvidgning, som har varit en utmaning för så väl den politiska som den ekonomiska integrationen.¹⁴ Den största utvidgningen skedde år 2004 då tio nya länder anslöt

sig till unionen på en gång (Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovenien, Slovakien, Tjeckien och Ungern). Senare anslöt sig Rumänien och Bulgarien (år 2007) och Kroatien (2013). Frånsett Polen är dessa länder små eller medelstora stater. I Finland förhöll man sig reserverat till den brokiga skaran av nya medlemsländer. Man var rädd för att en alltför snabb utvidgning skulle utsätta unionens strukturer för alltför hård press, och att de nya medlemsländerna kunde bromsa upp den gemensamma utrikes-, säkerhets- och försvarspolitikens utveckling. Det visade sig att man oroade sig i onödan, för även om de nya medlemmarna inte var de största anhängarna av fördjupad integration har de inte velat bromsa upp dess utveckling, bortsett från några undantag.¹⁵ Finländarna är allmänt taget mycket EU-positiva men inställningen till en fördjupad integration är negativ, och man hoppas på en lösare union istället för en tätare federationsutveckling. Det är möjligt att orsaken till den här motsägelsen står att finna i EU:s nu rådande ekonomiska och politiska instabilitet. Den förorsakar osäkerhet och oro bland medborgarna, och man vill snarare fördröja federationsutvecklingen än påskynda den.¹⁶

En annan faktor som har påverkat finländarnas EU-understöd är den globala ekonomiska recessionen som fick sin början i Förenta staterna hösten 2008 och som snabbt spred sig till Europa. De så kallade PIIGS-länderna (Portugal, Irland, Grekland och Spanien) drev till följd av depression in i en djup skuldcrisis och blev en efter en tvungna att be de övriga euroländerna om likviditetsstöd för att rädda sina banker. Recessionen gjorde att också Finlands bruttonationalprodukt krympte, och ännu år 2016 hörde Finlands ekonomiska tillväxt till de svagaste i euroområdet. När krisen fördjupades, och speciellt Grekland halkade ännu djupare ner i svårigheter, beslöt de andra euroländerna och Internationella valutafonden år 2010 att bevilja Grekland lån på ungefär 110 miljarder euro. Finlands andel av lånet var cirka 1,5 miljarder euro, vilket skärpte många finländares inställning till krisländerna. I Finland har majoriteten av den politiska eliten traditionellt varit mera positivt inställd till integrationen än allmänheten, av partierna är det endast sannfinländarna som konsekvent har förespråkat en kritisk

EU-linje. Man anser också att eurokrisen påverkade partiets framgång i valet år 2011.¹⁷

Litteraturen om politiskt förtroende tar ofta upp ekonomiska faktorer och medborgarnas uppfattning om ekonomins tillstånd som en av de viktigaste förklaringarna till förtroendet.¹⁸ Följaktligen kunde man anta att eurokrisen har försvagat medborgarnas förtroende både för nationella institutioner och för EU-institutioner under 2010-talet. Flera internationella undersökningar vittnar om att så är fallet, åtminstone om man ser till genomsnittet i EU.¹⁹ År 2007 uppgav 63 procent av medborgarna att de hade förtroende för Europeiska unionen, men år 2011 hade andelen sjunkit till 53 procent. Mest sjönk förtroendet i Grekland: från 65 procent till 32. Finland och Sverige var de enda länderna där förtroendet ökade. År 2011 uppgav 56 procent av finländarna (+10 procentenheter) och 50 procent av svenskarna (+2 procentenheter) att de hade förtroende för Europeiska unionen.²⁰

FINLÄNDARNAS INSTÄLLNING FÖRE FOLKOMRÖSTNINGEN ÅR 1994

VSB-pakten (Vänskaps, samarbets- och biståndspakten) mellan Finland och Sovjetunionen påverkade i hög grad Finlands utrikespolitik, från att den slöts år 1948 ända fram till slutet av 1980-talet. I början av 1990-talet hade Finlands politiska elit ännu inte tagit någon stark ställning rörande medlemskap i Europeiska gemenskapen, och medlemskapet ingick inte som viktig punkt i något partis målsättningar.²¹ I den nationella debatten togs främst Finlands neutralitetspolitik upp, och den var inte förenlig med ett EG-medlemskap, inte ens enligt president Mauno Koivisto och statsminister Harri Holkeri. Bland folket hade inställningen till EG ändå blivit positivare, och när Sovjetunionen upplöstes ansåg inte heller beslutsfattarna att det längre fanns några utrikespolitiska hinder för Finlands medlemskap.²²

Den offentliga debatten före Sovjetunionens sönderfall var blygsam, men enkäter visar att medborgarna var mycket positivt inställda till EG. År 1990 var över 60 procent av finländarna för ett

medlemskap i Europeiska gemenskapen. Det berodde främst på höga förväntningar på förverkligandet av EG:s inre marknadsprogram. Men då medlemskapsförhandlingarna med Finland, Sverige och Österrike inleddes år 1993 hade medborgarnas EG-understöd och tro på EG:s ekonomiska behållning försvagats: EG-länderna hade råkat i en allvarlig ekonomisk depression år 1991.²³

Vid medlemskapsförhandlingarna kom jordbruksproduktionens lönsamhet och stödpolitiken i samband med den att bli en av de viktigaste målsättningarna för Finlands regering.²⁴ Frågor om jordbrukspolitik inverkade också på medborgarnas åsikter, och enligt gallupar år 1992 bedömde majoriteten av befolkningen att medlemskap i EG/EU skulle få negativa konsekvenser för jordbrukarnas ställning. Men negativ kritik hördes också från andra befolkningsgrupper, som för sin del ansåg att jordbrukspolitik hade fått en alltför stor roll i förhandlingarna. På samma gång vaknade oron för att EU-medlemskapet skulle ha negativa följder för den sociala tryggheten och den nationella självbestämmanderätten.

I december 1993, när EG genom Maastrichtfördraget just hade förvandlats till EU, växte finländarnas EU-understöd i och med parlamentsvalet i Ryssland. Den extremnationalistiska politikern Vladimir Zjirinovskij nämnde i något av sina uttalanden att han ansåg att Finland borde återföras till Ryssland, som under tsartiden. Zjirinovskijs och hans nationaldemokratiska partis seger i parlamentsvalet förorsakade oro bland finländare, och många menade att det var tryggare att ansluta sig till EU än att stanna utanför. I sin rapport om folkomröstningen år 1994 resonerade politikforskaren Heikki Paloheimo att även om hotet från Zjirinovskij och Ryssland inte mera påverkade finländarna lika mycket sommaren 1994 som det hade gjort på vintern samma år, hade EU-anhängarna fått ett psykologiskt försprång jämfört med motståndarna.²⁵

I medlemskapsdiskussionerna förklarade medlemskapets förespråkare och motståndare sina ståndpunkter med i princip samma motiveringar, och på det sättet splittrade medlemskapsfrågan både partier och medborgare. Förespråkarna ansåg att de ekonomiska behållningarna och bättre påverkningsmöjligheterna utgjorde de viktigaste motiveringarna för medlemskap, men motståndarna använde

samma argument för att försvara sin negativa inställning. Istället för att erbjuda möjligheter att påverka menade man att medlemskapet skulle minska på självbestämmanderätten och skada jordbruket. Förespråkarna betonade starkt att ett medlemskap i EU skulle markera att Finland hörde till väst, såväl säkerhetspolitiskt som kulturellt. Motståndarna ansåg i sin tur att Finland inte borde liera sig med en grupp stater som kunde hamna i militär konflikt med Ryssland.²⁶

Åsikterna varierade också enligt befolkningsgrupp, och bland förespråkare och motståndare. Skillnaden mellan medlemskapsunderstödet bland kvinnor och män var ganska liten, även om en aning flera av männen understödde medlemskapet. Yngre åldersgrupper understödde medlemskapet mer än äldre, men i folkomröstningen var denna skillnad liten. Som väntat var det de högst utbildade och välbeställda som förespråkade medlemskapet mest, och det syntes ända fram till folkomröstningen hur medborgarnas åsikter fördelade sig enligt utbildning och inkomstnivå. Motiveringarna skilde sig också: högre utbildade, höginkomsttagare och personer i ledande ställning hoppades att medlemskapet skulle utöka exporten och uppliva ekonomin, medan arbetarbefolkningen ansåg att det viktigaste målet var att sysselsättningen skulle förbättras. De tjänstemän som motsatte sig medlemskapet var mera oroad än arbetarbefolkningen över att Finland skulle förlora sin självständighet genom anslutningen till Europeiska unionen. Mest understöd fick medlemskapet i kommuner där Samlingspartiet och Svenska folkpartiet var starka, men också 75 procent av Socialdemokratiska partiet röstade för medlemskapet. Majoriteten av Centerns, Vänsterförbundets och Kristliga förbundets anhängare röstade emot medlemskapet.²⁷

Regionalt hade medlemskapet störst understöd i huvudstadsregionen och tätorter i södra Finland, och minst på landsbygden och i norra Finland. Av yrkesgrupperna var det jordbrukarna som kraftigast motsatte sig medlemskapet, så många som 94 procent av dem röstade emot. Bland den arbetande befolkningen fördelades motståndare och förespråkare ganska jämnt, medan majoriteten av tjänstemännen, företagarna och personer i ledande ställning röstade för medlemskap.²⁸

I debatten efter Finlands anslutning till EU har det hävdats att finländarna kanske inte var så väl insatta i vad Maastrichtfördraget egentligen innebar.²⁹ I medlemsdebattsammanhang talades det mycket om fri rörlighet, den gemensamma marknaden och en beräknad ökad tillväxt som medlemskapet skulle föra med sig, och framför allt hur Finlands EU-anslutning skulle markera att landet var en del av västvärlden. Det var viktigt i synnerhet för den yngre generationens finska väljare, vilkas positiva inställning till Europa var mycket starkare än motsvarande åldersgruppers i Sverige och Norge till exempel.³⁰ När finländarna äntligen röstade för medlemskap hade de gamla medlemsländerna redan antagit Maastrichtfördraget, vars innehåll var inställt på en mycket tätare politisk och valutapolitisk allians. ”Ja” till EU betydde alltså främst ”Ja till väst”, inte till Maastricht.³¹

Liknande tankegångar har framkastats också om medlemskapet i Ekonomiska och monetära unionen (EMU). Det var meningen att EMU:s medlemsländers ekonomier skulle harmonieras i tre skeden så att resultatet skulle bli en enhetlig ekonomipolitik och gemensam valuta. Alla medborgare var inte insatta i Maastrichtfördragets innehåll, eller i medlemskapets följder. Majoriteten av medborgarna baserade sannolikt sin positiva inställning till EMU bara delvis på den nytta som eventuellt skulle bli följden av ett medlemskap, medan andra faktorer som till exempel säkerhet, stabilitet och samhörighet med Västeuropa vägde tyngre.³² Den ekonomiska krisen har åter igen väckt intresset för att kritiskt syna valutaunionsmedlemskapet i Finland. När Finland anslöt sig till EU betydde det samtidigt att man anslöt sig till EMU:s andra skede, där medlemsländernas ekonomier skulle harmonieras så att det tredje skedet – övergången till en gemensam valuta – skulle förlöpa så smidigt som möjligt. De dåvarande regeringspartierna (SDP, Samlingspartiet, SFP, De gröna och Vänsterförbundet) förhöll sig alla positivt till EMU. Riksdagens omröstning (135–61) bekräftade övergången till en gemensam valuta. Den monetära unionen trädde i kraft den 1 januari 1999, då euron togs i bruk som kontovaluta och omräkningskurserna oåterkalleligt låstes. I början av år 2002 ersatte eurosedlar- och mynt de nationella valutorna, så som Finlands mark.³³

Finländarnas åsikter hade inte stor betydelse vid anslutningen till valutaunionen. Till skillnad från Sverige där man ordnade en folkomröstning om saken, beslöt sakkunniga och den politiska eliten i stor utsträckning om ärendet bakom stängda dörrar. Näringslivets delegation (EVA) kartlade finländarnas EMU-attityder under hela 1990-talet, och deras rapporter visar att majoriteten av finländarna inte i något skede understödde EMU. Även om förespråkarna var fler än motståndarna i slutet av 1990-talet förblev understödet lägre än 50 procent.³⁴ I partiernas inbördes EMU-debatter antog Samlingspartiet en positiv ståndpunkt, medan åsikterna bland socialdemokraterna och Centern var delade. När diskussionerna framskred böjde sig socialdemokraterna ändå för Paavo Lipponens EMU-anhängarskara. Centern hade velat ordna en folkomröstning om EMU liksom man hade gjort i Sverige, men kravet tonade ut mot slutet av decenniet.³⁵ När den pågående ekonomiska krisen som bröt ut år 2008 fördjupades, var det många av de centerpolitiker som motsatte sig EMU-medlemskapet på 1990-talet som återupptog sin forna EMU-ståndpunkt och sina åsikter att medlemskapet var ett misstag, som till exempel före detta statsministern Esko Aho, och Paavo Väyrynen som kämpade emot både EU och EMU.

FINLÄNDARNAS ÅSIKTER OCH ATTITYDER I JÄMFÖRELSE

Härnäst granskar vi finländarnas inställningar i ljuset av enkäter, och reder ut om åsikterna har förändrats sedan folkomröstningen, och om de olika befolkningsgruppernas understöd har bevarats oförändrade. Som material har vi använt Eurobarometern, som består av data om européernas inställningar och uppfattningar om samhälls- och politiska frågor, och som samlas in årligen. Eurobarometrarnas tyngdpunkt ligger naturligt nog på frågor om den europeiska integrationen och opinionsmätningar som gäller Europeiska unionen. Finländarnas åsikter jämförs i detta sammanhang i första hand med genomsnittet i EU, och vid behov också med åsikterna bland medborgare i enskilda medlemsstater. Det första materialet som används i detta kapitel samlades in i december 1994, med andra ord ungefär en månad efter Finlands folkomröstning

om EU. Därefter undersöks de varierande åsikterna från år 1995 till 2015 med fem års intervaller.³⁶ I analyserna och valen av undersökningstidpunkt har framför allt sådana tillfällen då nya stater har anslutit sig till Europeiska unionen beaktats, samt den ekonomiska krisen som bröt ut år 2008. I varje åsiktsdimension granskas fördelningen enligt kön, ålder, utbildning, vänster-högeraxelplacering och boningsort.

EU-medlemskapets understöd

EU-medlemskapets understöd har mätts i Eurobarometern med en regelbundet upprepad fråga: ”Allmänt taget, är [landets] medlemskap i Europeiska unionen enligt er åsikt en bra sak? En dålig sak? Varken bra eller dålig?” (Diagram 2.1.). Efter EU-folkomröstningen ansåg ungefär hälften av de svarande finländarna (49,4 %) att det var bra att Finland skulle bli EU-medlem. Ungefär en fjärdedel menade att medlemskapet varken var bra eller dåligt, medan 18,5 procent tyckte att det var dåligt. Även om finländarnas positiva attityd var mindre än genomsnittet i EU (61 %), var den betydligt större än attityderna i Sverige och Österrike, som hade anslutit sig vid samma tidpunkt. I Sverige svarade 41 procent att medlemskapet var en bra sak och 26 procent att det var dåligt. Bland österrikarna var det knappt 38 procent som tyckte medlemskapet var bra och en knapp fjärdedel ansåg att det var dåligt.

Efter den egentliga anslutningen har finländarnas inställning växlat med några procentenheter. Ett drygt år efter folkomröstningen tyckte 46,5 procent av finländarna att medlemskapet var bra, men år 2005 hade deras andel sjunkit till mindre än 40 procent. Det genomsnittliga medlemskapsunderstödet i EU låg på över 50 procent till år 2005. En delorsak till att understödet minskade kan vara utvidgningen år 2004. Om det stämmer så blev utvidgningens effekter på EU-medlemskapets understöd i så fall kortvariga.

2010-talets eurokris ser inte heller ut att ha påverkat finländarnas understöd. År 2010 ansåg 45,6 procent av finländarna att EU-medlemskapet var en bra sak, vilket betyder att understödet ökat med över 6 procentenheter från år 2005. Till år 2015 hade det ökat till

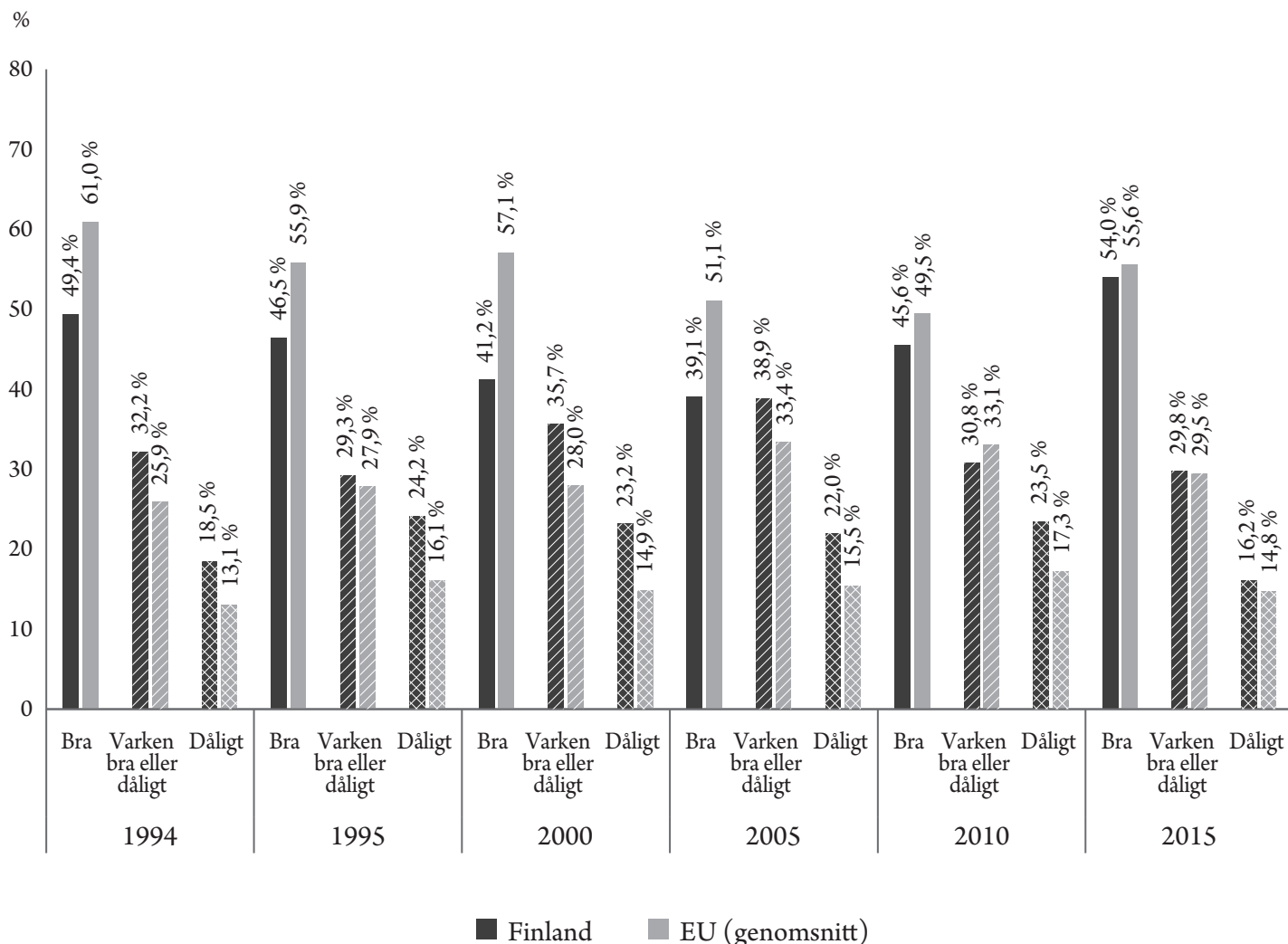


DIAGRAM 2.1. Det egna landets medlemskap i Europeiska unionen, Bra/Dåligt (%) 1994–2015.

nästan 55 procent. Det finns ingen enkel förklaring till den utvecklingen, men det är möjligt att den ökade ekonomiska och politiska turbulensen har fått medborgarna att tycka att det är tryggare att vara med i EU än att stå utanför. När man synar EU:s genomsnitt ser man att understödet har varit ungefär lika stort, och till och med ökat mellan år 2005 och 2015. I en internationell jämförelse hade Luxemburg den största andelen svarande som ansåg att EU-medlemskapet var "Bra" (83 %), i Tyskland var de 72 procent och i Nederländerna 71 procent. Den största andelen som ansåg att medlemskapet var "Dåligt" fanns på Cypern (30 %), i Österrike (30 %) och i Tjeckien (24 %). Vid mätningarna av finländarnas understöd för EU-medlemskapet har siffrorna legat nära genomsnittet i EU, trots att Finland hörde till de klart positivaste länderna i början av medlemskapet.

I diagram 2.1. har man inte beaktat ”Kan inte säga”-svar, men det framgår av materialet att år 1994 kunde ungefär sex procent av de finländska tillfrågade inte alls uttala sig beträffande EU-medlemskapets goda eller dåliga betydelse för Finland. År 2015 hade andelen som inte kunde säga sjunkit till en dryg procent. Det är alltså möjligt att det till en början var svårt för finländarna att uppfatta hurdana följder EU-medlemskapet skulle komma att få. Bedömningarna om medlemskapets betydelse, vare sig de grundar sig på fakta eller egna uppfattningar, tycks ha blivit klarare för finländarna under medlemskapets gång.

EU-medlemskapets understöd enligt befolkningsgrupp

Understödet för EU-medlemskapet i olika befolkningsgrupper har i stor utsträckning följt samma skiljelinjer efter medlemskapets första år som det gjorde vid tiden för EU-folkomröstningen.³⁷ Men det finns märkbara skillnader. Ända sedan folkomröstningen har männen huvudsakligen ansett att medlemskapet är bättre än vad kvinnorna har ansett, men år 2015 var situationen i Eurobarometern den omvända: av kvinnorna tyckte ungefär 58 procent att medlemskapet var en bra sak och av männen bara 55 procent. Männens inställning till medlemskapet minskade en aning mellan åren 1995 och 2000, men efter år 2000 växte deras understöd, till år 2015 med sammanlagt nitton procentenheter. Kvinnornas positiva inställning minskade för sin del under åren 1995–2005 med cirka elva procentenheter, men har ökat märkbart efter år 2005. 43 procent av kvinnorna ansåg att EU-medlemskapet var en bra sak år 2010, och 58 procent år 2015. Med andra ord ökade märkbart de svarandes andel som inte kunde säga om de tyckte medlemskapet var bra eller dåligt, både bland män och bland kvinnor. År 2015 var det tretton procent av de kvinnliga tillfrågade som ansåg att EU-medlemskapet var en dålig sak, och sju procent av de manliga. Nästan en tredjedel av så väl män som kvinnor tyckte att medlemskapet varken var bra eller dåligt. I hela EU förhåller sig männen mera positivt till EU-medlemskapet än kvinnorna. (Se också bilaga 2).

Av åldersklasserna är det de yngsta tillfrågade (15–24-åringarna) som förhåller sig mest positivt, och de äldsta som är mest negativa (över 55-åringar). Skillnaden mellan generationerna kunde man se redan vid folkomröstningen, och materialet från år 2015 visar att klyftan hade vuxit ytterligare. Högre utbildning korrelerar också med understödet för EU, både i Finland och i resten av EU. De yrkesgrupper som har de största inkomsterna, det vill säga personer i ledande ställning och högre tjänstemän, har under hela medlemskapsdebatten och medlemskapet förhållit sig mera positivt till EU än människor med lägre inkomster och arbetarbefolkning. Studerande är en annan grupp som är positivt inställd till EU-medlemskapet, vilket delvis korrelerar med deras ålder. Den positiva inställningen har också påverkats av att EU-medlemskapet främjar rörligheten för studerande och arbetskraft. Vid tiden för folkomröstningen förhöll sig jordbrukarna mest negativt till medlemskapet av alla enskilda yrkesgrupper. En enkät gjord år 1994 visade att så många som 80 procent av jordbrukarna motsatte sig EU-medlemskap.³⁸ År 2015 var jordbrukarnas andel av de svarande i Eurobarometern så liten att det inte går att analysera det rådande läget (N=12). Enligt andra undersökningar har jordbrukarnas inställning till medlemskapet i någon mån blivit positivare under medlemskapets gång.³⁹

Eurobarometrarna erbjuder dess värre inte möjlighet att granska EU-inställningen bland olika partiers anhängare, och det skulle vara svårt att jämföra dem med EU:s genomsnitt eftersom det är omöjligt att jämföra partier från olika länder med varandra, trots vissa likheter. Däremot är det möjligt att studera hur de svarande placerar sig på en axel mellan vänster och höger, och hur det påverkar deras ståndpunkt. År 1995 hade de svarande som placerade sig längst till vänster den mest negativa inställningen till EU-medlemskapet (svarsalternativen 1–2 på en skala mellan 1 och 10, där 1 betyder längst till vänster och 10 längst till höger). Av dem var det bara femton procent som ansåg att medlemskap var en bra sak och så många som hälften ansåg det vara en dålig sak. Bortsett från år 2005 har de som placerat sig på mitten av axeln (vid 5–6) varit negativare inställda till medlemskapet än mitten-vänstern (3–4). Av de finska

partierna kan man placera SDP i mitten-vänstern. Där kan också De gröna placeras. De som placerar sig till höger (vid 9–10) har varit positivast år 1995, 2010 och 2015 medan mitten-högern (7–8) var positivast år 2000 och 2005. Finlands högerpartier är Samlingspartiet, Kristdemokraterna och SFP. Alla tre kan också definieras som mitten-höger, och det sannolika är att partierna har anhängare i båda högerkategorierna.

Regionalt betraktat ser man att EU-medlemskapets understöd följer skiljelinjerna från tiden för folkomröstningen. I Eurobarometern varierar klassificeringen av regioner ganska mycket årligen, vilket gör det svårt att göra regionala jämförelser. Det är ändå meningsfullt att göra regionala jämförelser eftersom bopingsorten är en viktig variabel när man studerar EU-ståndpunkter. Huvudsakligen har man varit mest positivt inställd till medlemskapet i södra Finland, särskilt i Nyland och huvudstadsregionen. Den negativa attityden i norra Finland verkar ha avtagit en aning, men EU-medlemskapet får ändå betydligt mindre medhåll i norr än i det övriga Finland.

Europeiska monetära unionen och den gemensamma valutan

I Eurobarometern har man frågat människor vad de anser om den gemensamma marknaden ända sedan 1980-talet. Eftersom den monetära unionen och den gemensamma valutan inte har existerat i sina nuvarande former före 2000-talets början har frågorna utformats på lite olika sätt. Men de går att jämföra med varandra. I Eurobarometern år 1994 lade man fram följande påstående: ”I Europeiska unionens medlemsländer borde alla nationella valutor ersättas av en europeisk monetär union där alla har en gemensam valuta till år 1999”. År 1999 löd påståendet: ”Den finska marken och alla nationella valutor i Europeiska unionen borde ersättas av Europeiska monetära unionens gemensamma valuta till år 1999” och år 2000 stod det: ”Jag tycker att det ska finnas en europeisk monetär union och en gemensam valuta, euron”. Från år 2005 till år 2015 har man frågat vad medborgarna anser om den Europeiska monetära unionen och den gemensamma valutan, euron. Svartalternativen var också i det här fallet ”För/Emot/Kan inte säga” (diagram 2.2.).

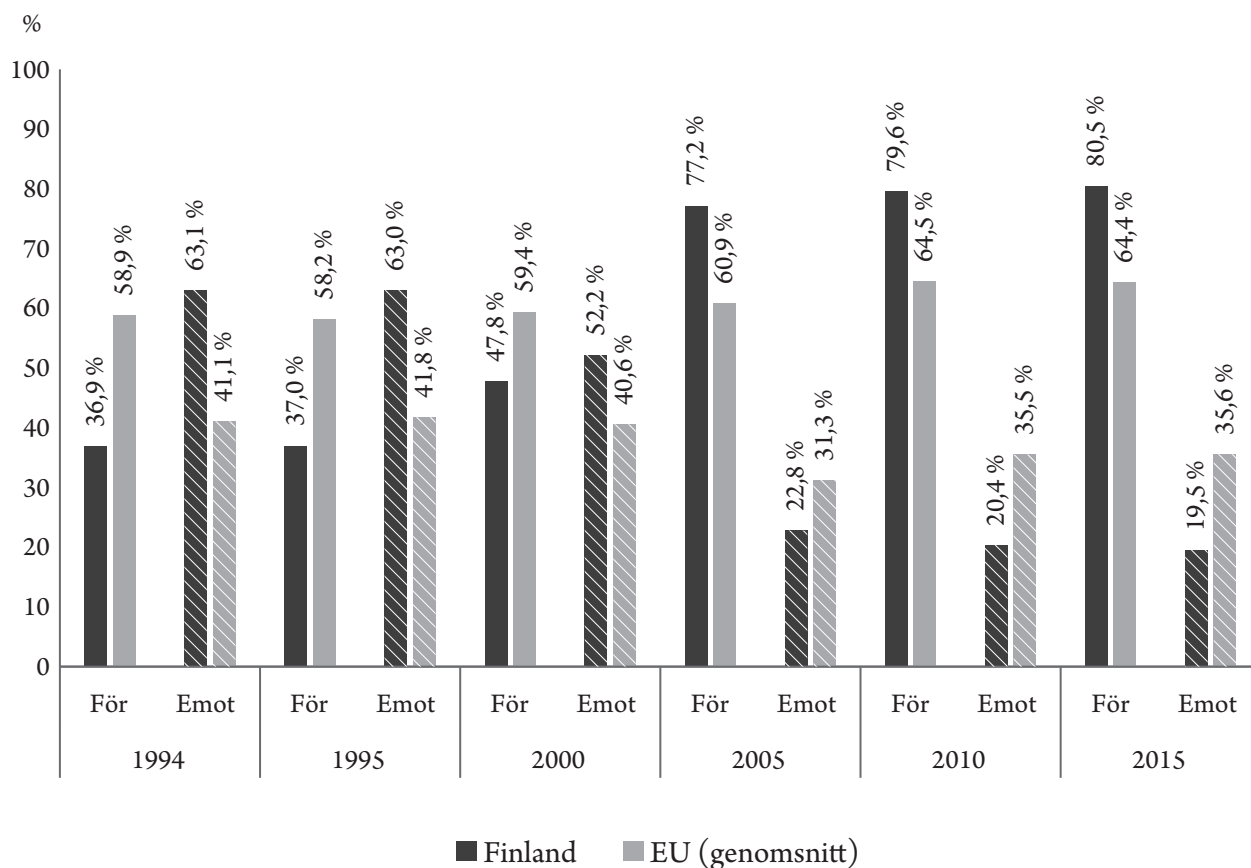


DIAGRAM 2.2. Den europeiska monetära unionen och den gemensamma valutan, För/Emot (%) 1994–2015.

Understödet för den gemensamma monetära unionen och euron har ökat kraftigt sedan år 1994, som diagrammet visar. Vid tiden för EU-omröstningen uppgav bara cirka 37 procent att de var för en gemensam monetär union och valuta, medan 63 procent var emot. Till år 2000 hade understödet vuxit med lite över tio procentenheter, och år 2005 var understödet redan svindlande höga 77 procent, med andra ord hade det ökat med mer än 40 procentenheter. Enligt Eurobarometern år 2015 ansåg över 80 procent av finländarna att Europeiska unionen bör ha en gemensam monetär union och en enda valuta. Euron verkar alltså ha klarat sig ganska bra genom hotbilderna i samband med östutvidgningen och den ekonomiska krisen. Största delen av EU-medborgarna tycker fortsättningsvis att Ekonomiska och monetära unionen bör bevaras, och understödet har stått sig med endast små variationer från år 1999 till år 2015, till och med efter recessionen. Däremot har medborgare som är bosatta i länder som inte ingår i euroområdet (Storbritannien, Sverige,

Danmark och Tjeckien) blivit mera negativt inställda.⁴⁰ Eurobarometern från 2015 visar att man förhåller sig positivare till euron i Estland (88 %), Slovakien (85 %) och Irland (85 %), och negativare i Storbritannien (21 %), Tjeckien (24 %) och Sverige (29 %).

De nyss nämnda siffrorna kan eventuellt dölja motstridigheter. Som exempel kan man ta en enkät som Yle har låtit göra, och som visar att allt fler finländare tycker att euron skadar Finlands ekonomi och att landet skulle klara sig utan euron. Trots det vill finländarna hellre förbli i den monetära unionen än gå ur den.⁴¹ Till samma resultat kom Näringslivets delegations (EVA) undersökning gällande värderingar och attityder, som visar att finländarna anser att "euron borde åtgärdas, inte splittras" trots att de ifrågasätter nyttan med den. Av de tillfrågade önskar 45 procent att euron skulle åtgärdas så att de svagaste euroländerna skulle lämnas utanför valutaunionen. Å andra sidan önskade nästan lika många, ungefär 44 procent, att valutaunionen skulle utvidgas så att den täcker alla EU-länder.⁴²

Skillnaderna mellan befolkningsgrupperna när det gäller understödet för euron och den monetära unionen är i hög grad de samma som när man studerar understödet för EU-medlemskapet (se bilaga 3). Män förhåller sig i snitt lite positivare än kvinnor till valutaunionen, både i Finland och i hela EU. I början av EU-medlemskapet understödde 42 procent av de finländska männen och 32 procent av kvinnorna en gemensam valutaunion och valuta. År 2015 var motsvarande siffror 76 och 69 procent. Av åldersklasserna har 15–24-åringarna utan undantag varit mest positiva, och över 55-åringarna mest negativa. Skillnaderna mellan åldersgrupperna har ändå minskat under EU-medlemskapstiden. År 2015 var det 79 procent av över 55-åringarna som var för den monetära unionen, och 84 procent av 15–24-åringarna.

Precis som när man synar EU-medlemskapets understöd ser man att högre utbildade, studerande och personer i ledande ställning förhåller sig positivare till att bevara valutaunionen och euron än lågutbildade och arbetarbefolkning. De som orienterar sig till höger på den politiska vänster-högeraxeln förhåller sig också positivare till valutaunionen än de andra i fördelningen.

Mitten-vänstern är också positivare än mitten, förutom år 2000. Regionalt är understödet för valutaunionen stabilare än understödet för EU-medlemskapet, och det har rört sig på båda sidor av 80 procent sedan år 2005.

Förtroende för nationella institutioner och EU-institutioner

Slutligen tar vi ännu en titt på finländarnas och EU-medborgarnas förtroende för det egna landets regering och parlament, samt för Europeiska unionens kommission och parlament. Frågan som använts för att mäta detta har varierat en aning under årens lopp men har vanligtvis varit formulerad så här: ”Ange för var och en av följande institutioner, om ni har förtroende för den eller inte? [Har förtroende för/Har inte förtroende för]”. Eftersom förtroendet för det egna landets regering och parlament starkt korrelerar med varandra är det befogat att granska deras sammantagna förtroende. På samma sätt granskas förtroendet för EU:s kommission och parlament tillsammans (diagram 2.3 och 2.4).

Finländarna har mer förtroende för sitt lands riksdag och regering än EU-invånarna i genomsnitt. I början av medlemskapet hade ungefär 69 procent av finländarna förtroende för regeringen och riksdagen. Förtroendets nivå har varierat en aning under medlemskapets gång. År 2015 hade nästan 79 procent av finländarna förtroende för de nationella institutionerna. Förtroendet har till och med som lägst stigit över 60 procent, medan understödet i hela EU har sjunkit under nästan hela tiden: från 64 procent till 41 procent. Utgående från denna undersökning är det alltså inte möjligt att tydligt påvisa att den ekonomiska krisen eller EU:s utvidgning skulle ha påverkat förtroendet eller bidragit till dess minskning bland finländarna i alla fall. Det ekonomiska läget kan förvisso vara en orsak till att förtroendet för de nationella institutionerna minskade mellan åren 2005 och 2010. Å andra sidan har förtroendet för dem ökat trots att den ekonomiska recessionen har fortsatt. I länder där eurokrisen har haft de största effekterna är medborgarna mest kritiska (PIIGS-länderna och Cypern), vilket sannolikt förklarar det krympande förtroendet när man synar genomsnittet i EU.⁴³

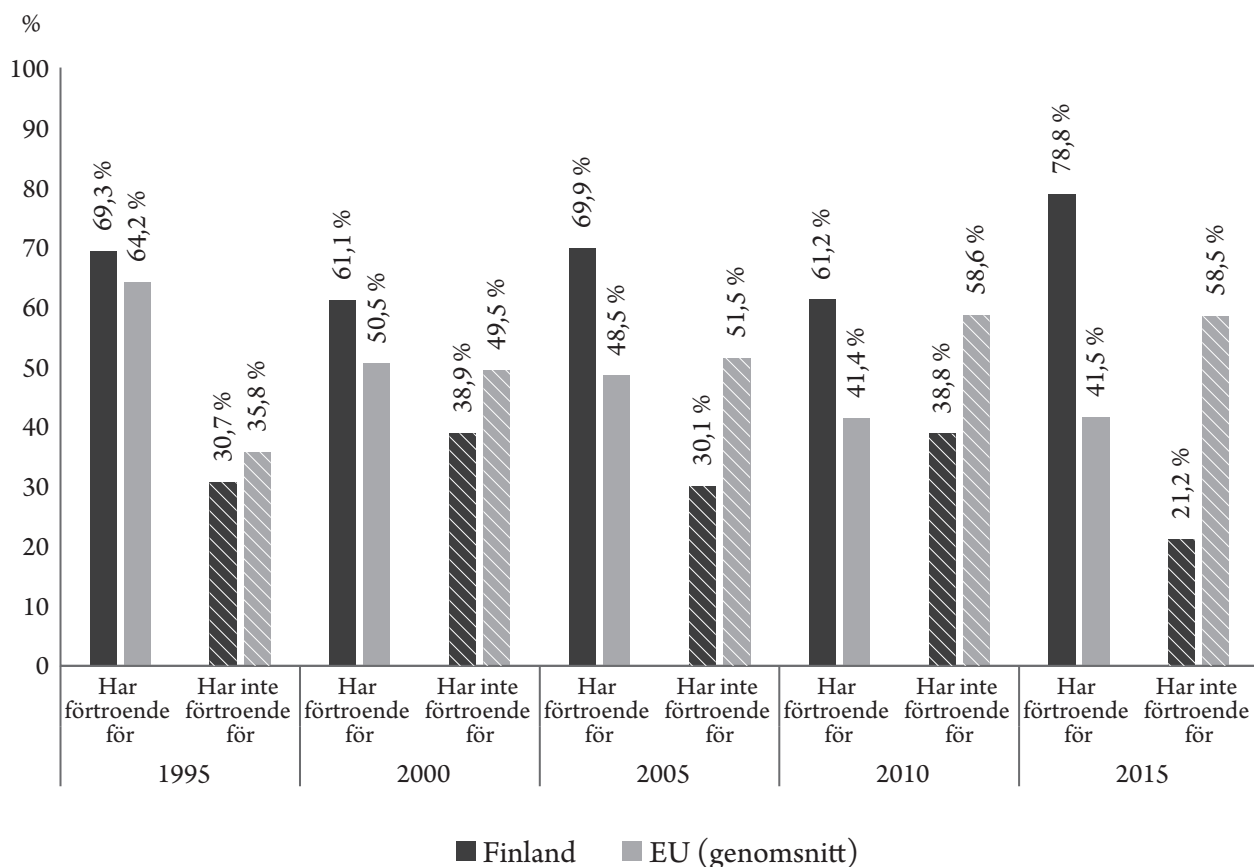


DIAGRAM 2.3. Förtroende för det egna landets regering och riksdag, Har förtroende för/Har inte förtroende för (%) 1995–2015.

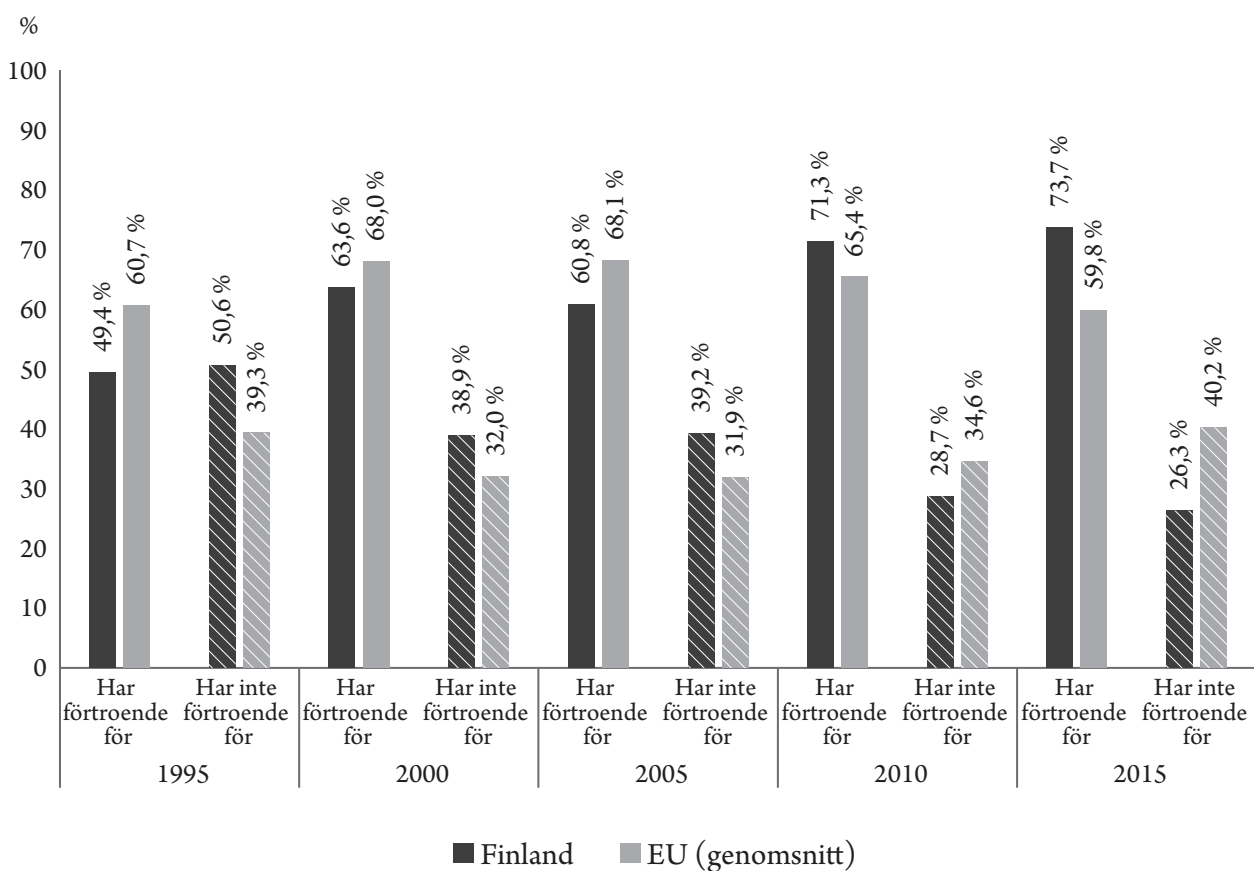


DIAGRAM 2.4. Förtroende för EU:s kommission och parlament, Har förtroende för/Har inte förtroende för (%) 1995–2015.

Finländarna har stort förtroende för EU:s institutioner, och det ökar dessutom. Då ungefär hälften av finländarna hade förtroende för EU:s centrala institutioner år 1995, hade förtroendet ökat med över 24 procentenheter till år 2015. I hela EU växte förtroendet fram till år 2005, men därefter har det minskat med cirka åtta procentenheter till år 2015. Eurokrisen verkar alltså inte märkbart ha påverkat finländarnas förtroende för EU-institutionerna, men när det gäller hela EU:s genomsnitt ser utvecklingen lite annorlunda ut. Mest litar man på EU-institutionerna i Litauen (80 %), på Malta (79 %), och i Danmark (74 %) medan man litar minst i Grekland (32 %), på Cypern (35 %), och i Spanien (37 %). Mest förtroende har man för sitt eget lands parlament och regering i Finland (79 %), i Sverige (73 %) och på Malta (74 %), minst i Spanien (16 %), i Slovenien (21 %) och i Italien (23 %).

Finländarnas förtroende för nationella institutioner och EU-institutioner enligt befolkningsgrupp

Under hela EU-medlemskapstiden har männen litat mera än kvinnorna på Finlands regering och riksdag, men skillnaden verkar ha krympt, särskilt mellan åren 2010 och 2015. Samtidigt har kvinnornas förtroende för EU:s institutioner ökat (se bilaga 4). Enligt materialet från år 2015 är kvinnornas förtroende för EU:s kommission och parlament ungefär sju procentenheter större än männens. De yngsta av de svarande hade det största förtroendet för så väl de nationella institutionerna som för EU:s institutioner. Skillnaderna mellan åldersklasserna har varierat mycket under årens lopp men verkar ha krympt under medlemskapstiden. År 1995 hade 67 procent av de yngsta åldersklasserna (15–24-åringar) förtroende för EU-institutionerna, och 45 procent av de äldsta (över 55-åringar). Denna skillnad på 22 procentenheter har minskat med åtta procentenheter till år 2015. Skillnaden mellan åldersklasserna har varit mindre då det varit frågan om förtroende för Finlands egen regering och riksdag.

Det verkar som att förtroendet både för nationella institutioner och för EU-institutioner samlas hos svarande som har en högre

social ställning. Utbildningens betydelse har ökat märkbart mellan åren 1995 och 2015, i synnerhet när det gäller förtroendet för EU:s institutioner, men skillnaden är lite mindre när man studerar förtroendet för Finlands riksdag och regering. Det är oftast studerande och personer i ledande ställning som litar mest både på EU:s och på Finlands politiska institutioner. Som väntat är de arbetslösas förtroende för politiska institutioner allra minst, men en klar majoritet av de mest misstänksamt inställda yrkesgrupperna litar på Finlands och EU:s viktigaste politiska institutioner. Förtroendet för politiska institutioner både på nationell nivå och på EU-nivå växer i allmänhet i relation till den svarandes orientering på den politiska vänster-högeraxeln, med undantag för dem som placerar sig allra längst till höger. År 1995 korrelerade högerorientering starkt med högre förtroende både nationellt sett och på EU-nivå, men från och med år 2005 är det mitten-högern som har hyst det största förtroendet.

De regionala skillnaderna i förtroendet ser ut att ha krympt under EU-medlemskapets tid, även om man fortfarande har mest förtroende för EU-institutionerna i södra och västra Finland. Undantag finns förstås. Till exempel var förtroendet för EU:s institutioner störst i östra Finland år 2000 och 2005. Enligt Eurobarometern år 2015 fanns det minsta förtroendet (i Finland) för EU:s kommission och parlament i norra och östra Finland, men ändå ansåg två tredjedelar av invånarna där att man kan lita på dem (67 %). Förtroendet för de nationella institutionerna följer inte längre något klart eller förutsägbart mönster; institutionerna som får det största respektive det minsta förtroendet varierar nästan varje år.

FINLÄNDARNA FORTSÄTTNINGSVIS EU- POSITIVA TROTS OSÄKRA TIDER

I det här kapitlet har vi studerat finländarnas åsikter om EU och hur de har förändrats under medlemskapstiden. De två viktigaste observationerna är att skiljelinjerna mellan de olika befolkningsgrupperna har förblivit de samma under hela medlemskapstiden, samt att inställningarna allmänt taget är positivare än tidigare,

särskilt under 2010-talet. I kapitlet tog vi också upp unionens fördjupade integration, regionala utvidgning och den ekonomiska kris som bröt ut år 2008, som eventuella euroskepsisbidragande faktorer. Finländarna motsätter sig en förbundsstatsutveckling och förhåller sig reserverat till EU:s utvidgning, men om den regionala utvidgningen har påverkat åsikterna så syns det inte särskilt mycket i Eurobarometerns enkätresultat.⁴⁴ I ljuset av Eurobarometern minskade understödet för EU-medlemskap efter folkomröstningen år 1994, men i enkäten år 2015 var understödet större än före folkomröstningen. Understödet för valutaunionen och euron har varit på uppåtgående under hela medlemskapstiden, det samma gäller förtroendet för Europeiska unionens kommission och parlament.

Vad vittnar de här resultaten om? Det är intressant att finländarnas EU-medhåll har vuxit även under ekonomiskt svåra tider, trots att uppfattningen om det egna landets och EU:s ekonomiska tillstånd är dyster. Denna observation överensstämmer med de undersökningar enligt vilka EU-förtroendet i första hand bygger på diffust förtroende. Även om det specifika förtroendet, som bland annat just påverkas av uppskattningar av ekonomins tillstånd och de aktörer som betraktas som ansvariga för det, kan ha fått sig en törn, anser man fortfarande att EU och dess institutioner är pålitliga som system. Det är också ganska svårt att undersöka bandet mellan EU:s diffusa och specifika förtroende. Som system är EU föränderligt vilket gör att också det förtroende man har för systemet (det diffusa förtroendet) kan förändras på lång sikt. En skara aktörer som förändras i lite snabbare takt; det egna landets beslutsfattare och den politik de representerar, inverkar samtidigt på medborgarnas uppfattning om systemets funktionalitet (specifikt förtroende). Enligt EVA:s enkät från år 2016 kan man delvis förklara att åsikterna om medlemskapet blir allt mer positiva med omständigheten att sannfinländarna och Centern har regeringsansvar. Dessa traditionellt euroskeptiska partiets väljare förhåller sig nu positivare till EU-medlemskapet än tidigare.⁴⁵ För övrigt verkar de olika befolkningsgruppernas EU-attityder ha förblivit likadana under hela medlemskapstiden. Både i Finland och i de övriga EU-länderna är det de medborgare som har den bästa ekonomiska,

sociala och politiska ställningen som förhåller sig mest positivt till medlemskapet.

En annan förklaring till det stora förtroendet och understödet är att man inte kan bedöma Europeiska unionen och valutaunionen enbart utgående från den behållning man fått, eller från ekonomiska faktorer (utilitaristiskt förtroende), även om dessa faktorer har konstaterats förklara EU-ståndpunkter bäst. Det breda EU-stödet visar att medlemskapet också innebär någonting annat för medborgarna. Man kan tolka det starka understödet som att medborgarna har en känsla av ”ett delat öde” och av solidaritet, som båda är viktiga för att den gemensamma unionen och valutaunionen ska bestå (affektivt förtroende). Grupptillhörighet och gemensam identitet karaktäriserar medborgarnas åsikter om EU och integrationen.⁴⁶ Enligt EVA:s attitydrapport upplever finländarna sig allt mera som européer, förutom som finländare. Det kan vara en förklaring till EU-bifallet.⁴⁷

För det tredje: även om faktorer på samhällsnivå påverkar människors åsikter, visar flera undersökningar att faktorer på individuell nivå, så som individernas egna erfarenheter, i hög grad motiverar deras EU-inställning. Eurokrisen måste alltså ha påverkat människor personligen, om de har ändrat åsikt om EU.⁴⁸ Erfarenheter är också förklarande faktorer på andra sätt. Som exempel kan man ta de yngsta åldersklasserna och anta att de förhåller sig mest positivt till EU-medlemskap och valutaunionen, därför att de svarande som är yngre än tjugo år inte har erfarenhet av ett Finland som inte är en del av Europeiska unionen. Och därmed har de inga emotionella band till den gamla finska marken. Största delen av medborgarna kan troligtvis inte exakt räkna ut vilka fördelar och nackdelar EU för med sig. Men var och en kan bilda sig en uppfattning om vilka för- och nackdelar EU har ”för sådana människor som mig”.⁴⁹ Medborgare tenderar också att projicera sina åsikter om de nationella institutionerna på överstatlig nivå: de som är nöjda med det egna landets regering och parlament, är också mera positivt inställda till EU-institutionerna.⁵⁰

Man måste hålla i minnet att EU består av många dimensioner, politiska sektorer, institutioner och influensområden av vilka en del

får medhåll och andra inte. När man jämför olika material och frågeformuleringar varierar bilden av finländarnas EU-medhåll ganska mycket. Det kan bero på att EU-medhåll, liksom euroskepsisen, har olika dimensioner i medborgarnas ögon. En del svarande kan ha bildat sin åsikt utgående från enskilda frågor, riktlinjer eller aktörer, och då är EU-förtroendet specifikt, medan andra har bedömt sitt eget diffusa förtroende för EU och dess institutioner.

Under Finlands tjugoåriga historia som EU-medlem har vi upplevt både uppfyllda förväntningar, besannade farhågor och oväntade förvecklingar. Ändå är finländarnas förtroende för EU stabilt i de internationella jämförelserna. Efter att britterna röstade om utträde ur EU har man befarat att andra länder skulle följa exemplet. Men efter den historiska folkomröstningen har det visat sig att EU-understödet har ökat i många länder, speciellt i Finland, Sverige och Danmark.⁵¹ Allmänt taget har Finland under hela medlemskapstiden hört till de mest EU-positiva länderna, och även om kritiken har ökat inom vissa delområden är finländarna lojala EU-medborgare som anser att den gemensamma verksamheten och kontinuiteten är viktiga.

2. CRITICAL BUT LOYAL FINNS: CITIZENS' EU ATTITUDES DURING MEMBERSHIP

Finland's geopolitical position has always defined the nature of the country's international relations, but it also affects citizens' opinions on what Finland's role should be in the international community. European Union politics has both direct and indirect impacts on national politics, and membership in the EU has brought about new rights and privileges, but also duties and reforms whose implications could not entirely be foreseen at the time of the country's entry into the Union. In many countries, enlargement as well as more recent developments, such as the economic crisis and immigration issues, have led to deepening euroscepticism and the rise of political parties representing negative views of the EU. Many studies show that support for EU membership, support for the euro and trust in EU institutions has fallen, which in the case of the United Kingdom has even led to the decision to exit the union. Interestingly, however, the views of the Finns are generally, and even increasingly, positive regarding all three aspects of EU support. Even so, this does not mean there are no critical voices. The Finns want to stay in the EU and they are strong supporters of the euro, but they would like the integration process to slow down. The Finns can therefore be characterised as critical, but loyal, citizens of the EU.

3

NÄR ENDRÄKTEN FALLER SÖNDER: EU-POLITIKENS NATIONELLA BEREDNING OCH BESLUTSPROCESSER

Tapio Raunio & Mikko Mattila

Storbritanniens folkomröstning om EU-medlemskap år 2016 väckte frågan om medborgarnas och den politiska ledningens engagemang i integrationen. Trots 40 år av medlemskap ville majoriteten av Storbritanniens väljare, och en inflytelserik minoritet av landets förtroendevalda, att deras land skulle befrias från unionens bojar. En av tolkningarna av brexitröstningen hävdar att medlemskapet aldrig förankrades hos folket, inte ens hos alla ledande politiker, vilket gjorde att EU hela tiden framstod som något främmande, och som en tvistefråga. Man frågade sig om en bredare upplagd nationell beredning av EU-politiken och beslutsprocesserna skulle ha kunnat minska på EU-fientligheten, framför allt hos folkrepresentanterna och bland de partiaktiva.

I Finland har folkopinionen om integrationen småningom blivit positivare, och partierna har också – bortsett från sannfinländarna

– till största delen understött den nationella Europapolitiken, vars kärna är konstruktivt och aktivt deltagande i EU:s beslutsprocesser.¹ Finlands nationella system för beredning av EU-frågor har betonat att riksdagsledamöternas kunskap och partipolitisk endräkt ska utnyttjas på bred front, så väl i regeringen som i riksdagen. Målet har främst varit att framgångsrikt främja Finlands ståndpunkter i EU:s institutioner, snarare än att skapa samhällsdebatt eller få medborgare och intressegrupper att delta i större utsträckning. Den politisering av integrationen som började i och med eurokrisen tärde på konsensus, och EU-debatten spred sig från de stängda rummen till riksdagens plenisal, till media och ut på nätet. Det förändrade klimatet i Finland har också återspeglats på våra regeringars handlingar. Motståndet mot unionens gemensamma linjer efter år 2011 har fått stor uppmärksamhet, åtminstone hemma i Finland.²

Men hur mycket har våra partiers ståndpunkter, den nationella beredningen av EU-ärenden och Finlands verksamhet i unionens institutioner egentligen förändrats? I det här kapitlet analyserar vi först det inhemska EU-beslutsfattandet före eurokrisen, och sedan efter krisen. Den första delen tar itu med partiernas EU-ståndpunkter, och därefter kartläggs riksdagens och regeringens verksamhetskultur i EU-politiken. Sedan går vi över till att syna vår regerings verksamhet i Europeiska unionens råd. Vi granskar också kritiskt svagheter och de starka sidorna i vårt beredningssystem för EU-ärenden. Materialet som har använts för detta kapitel består förutom tidigare forskning av partiernas, riksdagens och regeringens dokument och av rådets röstningsstatistik.

PARTIERNAS FÖRHÅLLNINGSSÄTT TILL INTEGRATIONEN

Jämförande undersökningar visar att ideologi är viktigare än nationalitet när man motiverar partiernas EU-inställning. Tillhörigheten till en partigrupp förklarar alltså på ett pålitligare sätt ett enskilt partis integrationslinje än vilket land partiet är verksamt i. De partier som placerar sig i mitten på en politisk vänster-högeraxel är positivt inställda till integrationen, med några få undantag. De

mitten-högerorienterade kristdemokraterna, och delvis också de konservativa partierna, har haft en central position i integrationens historia, och tillsammans med de liberala stöder de ett starkt och konkurrenskraftigt Europa, där kärnan består av Ekonomiska och monetära unionen EMU och den gemensamma valutan. Samlingspartiet och SFP har profilerat sig som EU-positiva partier i Finland.

Det är logiskt att integrationsstödet har ökat hos vänstern, eftersom vänsterns traditionella tyngdpunkter så som sysselsättningen, miljöpolitiken och socialpolitiken kräver allt mer europeiskt samarbete, i synnerhet i och med EMU. Unionsländernas socialdemokratiska och gröna partier, och delvis också den radikala vänstern, har i grunden förändrat sin inställning till integrationen. I Finland är det SDP, De gröna och huvudsakligen Vänsterförbundet som understöder integrationen, även om socialdemokraternas klena framgångar i Europaparlamentsvalet skvallrar om interna meningskiljaktigheter inom partiet. EU-motståndet finns därmed i första hand bland de ideologiskt radikala eller så kallade systemfientliga partierna. Majoriteten av de EU-negativa partierna är antingen populistiska, utlänningsfientliga högerpartier, eller vänsterpartier som motsätter sig marknadsstyrd integration.

Resultatet är en konstellation som brukar kallas den partipolitiska hästskon, där moderata partigrupper (kristdemokraterna, de liberala, socialdemokraterna och flertalet gröna och konservativa) som placerar sig i den politiska mitten - och i hästskons mitt - stöder att beslutsprocesser och befogenheter blir överstatliga. Integrationsmotståndarna finns i hästskons bägge ändor. Samarbete mellan den radikala vänstern och den nationalistiska högern är osannolikt, vilket gör att det är den integrationspositiva majoriteten som anger takten i politiken.³ Den senaste tidens undersökningar kompletterar denna konstellation genom att betona den nationella identitetens betydelse när man motiverar partiernas ståndpunkter. Partier som betonar nationella värden, så som flera konservativa partier, och i synnerhet nationalistiska rörelser, förhåller sig reserverat till integrationen, medan de liberala förespråkar den.⁴

Observationerna från dessa jämförande studier gäller också Finland, vilket man kunde utläsa ur presentationen av de finska

partierna ovan. De finska partiernas EU-ståndpunkter återspeglar deras europeiska motsvarigheters inställning till integrationen.⁵ Bland våra partier har det rått en relativt bred konsensus om integrationspositiv nationell Europapolitik. De EU-kritiska partiernas, de så kallade euroskeptikernas, klenta framgång kan tyckas förvånande när man beaktar att bara 57 procent av väljarna röstade för medlemskap i folkomröstningen i oktober 1994. Å andra sidan har EU-frågor förorsakat svåra konflikter också inom partierna. Dessutom förhåller sig partianhängarna mera reserverat till integrationen än vad deras partier gör.⁶ Europafrågorna kom i andra hand i den inhemska politiska debatten ända fram till riksdagsvalet våren 2011. Partierna höll låg profil gällande EU-ärenden och koncentrerade sig på inhemska valteman (så som välfärdsstaten och sysselsättningspolitiken), som var mera bekanta för väljarna och som det rådde större enighet om inom partierna.

Partiernas EU-kritik kan förklaras antingen med ideologi eller partistrategier.⁷ Å ena sidan kan partierna tolka integrationens utveckling som motstridig med partiets ideologi och dess anhängares målsättningar eller intressen. Sannfinländarna kan sägas vara det enda finska partiet som konsekvent har försökt mobilisera väljare med hjälp av Europafrågor. Sannfinländarna är också det enda av våra riksdagspartier som har förhållit sig entydigt negativt till integrationen under Finlands hela tid som EU-medlem.⁸ Euroskepsisen i det andra partiet som har motsatt sig medlemskap i unionen, kristdemokraterna, har varierat. Partiet lämnade den borgerliga regeringen sommaren år 1994, då regeringen förespråkade EU-medlemskap.

Men partiernas negativa inställning till EU kan också vara mera strategisk, och bunden till oppositionsbelägenhet. Oppositionspartierna kan kritisera regeringens prestationer och linjer i förhandlingar på EU-nivå, och på så sätt utnyttja EU-politiken som redskap för nationell partipolitik. Som exempel kan man ta den debatt om eurostabiliseringsåtgärderna och EU:s ekonomiska politik som bröt ut våren 2010 i och med Greklands ”konkurs”, ur vilken man tydligt kan utläsa EU-kritik, både sporadisk och sådan som var tydligt riktad mot en viss sakfråga. I Finland och i andra medlemsländer framfördes vid den tiden, också av partier som

i övrigt var EU- vänliga, skarp kritik mot unionens och de egna medlemsländernas regeringars linjer. Å andra sidan lönar det sig för partier som är ute efter regeringsansvar att inte vara fullt så skarpa i sin EU-kritik, om de andra partierna som är väsentliga för regeringsbildningen stöder integrationen. Inte ens sannfinländarna krävde att Finland skulle gå ur unionen eller euroområdet trots sin EU-kritik, även om man tidvis har framkastat tanken om en ny folkomröstning.

Centerns, Vänsterförbundets och De grönas EU-ståndpunkters omväxling är ett bra exempel på effekten av dynamiken mellan regeringen och oppositionen. Centern var i opposition under åren 1995–2003, men utmanade egentligen inte regeringen om EU-politiken under den tiden.⁹ Vid sitt extraordinarie partimöte hösten 1997 beslöt sig Centern för att motsätta sig Finlands medlemskap i den ekonomiska och monetära unionen. Samtidigt förband sig partiet att respektera regeringens ståndpunkt, och meddelade att man inte skulle eftersträva Finlands utträde ur den ekonomiska unionen, om riksdagen godkände Finlands EMU-medlemskap.¹⁰ När Centern har suttit i regeringen har partiet drivit Finland i riktning mot en fördjupad integration (och dessutom som statsministerparti åren 2003–2011 samt 2015–).

Vänsterförbundets och De grönas inträde i regeringen år 1995, och Paavo Lipponens (SDP) regnbågsregerings EU-vänliga program, var betydelsefulla avgöranden för dessa partiers EU-linjer. I praktiken blev båda partierna tvungna att definiera sig som EU-positiva, bara några månader efter att deras led hade splittrats av folkomröstningen om medlemskap. Lipponens regering hade förbundit sig till EMU-medlemskap, men enkäter ger vid handen att majoriteten av både Vänsterförbundet och De gröna motsatte anslutningen till EMU. Till slut tog bägge partierna ställning för EMU-medlemskap, Vänsterförbundet dock först efter en röstning bland medlemmarna, och De gröna mot sin dåvarande ordförande Satu Hassis vilja. Då Vänsterförbundet har varit i opposition har partiet kraftigt kritiserat unionens marknadsstyrda dimension, och De gröna har avvikit från de andra partierna med sina delvis förbundsstatsvänliga linjedragningar.

Vi kan göra följande sammanfattning: våra partiers EU-linjer har förblivit ungefär likadana ända sedan början av vårt medlemskap. Integrationens politisering i och med eurokrisen, och sannfinländarnas ökade popularitet i riksdagsvalet år 2011, ledde visserligen till en hårdare diskurs som i högre grad betonade nationella intressen, men också de diskussionerna begränsade sig närmast till stabiliseringsåtgärder och stödpaket i euroområdet. I enlighet med sina ideologier betonar partierna olika teman, men någon egentlig ökning av EU-kritiken går inte att skönja. Det är helt förenligt med folkopinionen, som inte heller den har blivit mera EU-kritisk under de senare åren.¹¹

RIKSDAG OCH REGERING: FRÅN STÄNGDA RUM TILL OFFENTLIG DEBATT

Finlands nationella system för samordning av EU-ärenden kan karaktäriseras som väl inarbetat och det stöder sig på entydiga regler och strukturer.¹² I praktiken har systemet förblivit oförändrat sedan början av vårt EU-medlemskap. I själva verket utformades dess viktigaste delar redan då vi förberedde oss på medlemskap i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, vilket blev verklighet först i början av år 1994. Beredningssystemet influerades av Danmarks motsvarighet, vars starka sida var betoningen på bred social acceptans och parlamentarisk övervakning. Det uttalade målet för Finlands beredningsapparat när det gäller EU-ärenden är nationellt samförstånd, eller att åtminstone uppnå (elit)konsensus, vilket man anser att förstärker ett litet medlemslands förhandlingsposition i unionen.

Samarbetet mellan ministerierna är klart formellare och tätare när det handlar om EU-frågor än när det är frågan om nationella ärenden. Den lägsta nivån av samordningssystemet består av sektorvisa beredningssektioner, vilkas ordförande är representanter för de behöriga ministerierna. De flesta sektioner kan sammanträda antingen i en snäv tjänstemannasammansättning, eller i en bred sammansättning där också intressegrupper deltar. Det är typiskt att Finlands förhandlingsståndpunkt i ett visst EU-ärende slås

fast redan i sektionen. Ovanför sektionerna finns kommittén för EU-ärenden, som företräds av de högsta tjänstemännen. Kommittén har inte sammanträtt många gånger på senare år. De ordinarie medlemmarna är vanligtvis ministeriernas kanslichefer, men oftare har det hänt att ställföreträdarna har sammanträtt. I praktiken har EU-kommitténs roll varit mycket anspråkslös, särskilt på sista tiden, emedan den främst har fokuserat på administrativa frågor. I beredningssystemets topp har vi regeringens EU-ministerutskott, som sammanträder varje vecka och behandlar de viktigaste juridiska, ekonomiska och politiska unionsfrågorna. Dessutom behandlar EU-ministerutskottet Finlands ståndpunkter gällande ämnen som finns på kommande ministerråds (Europeiska unionens råds möten) och toppmöten (Europeiska rådets möten) föredragningslistor. I Europeiska unionens råds möten, härefter enbart kallat rådet, samlas ministrar som är specialiserade på de ämnen som behandlas, medan det är medlemsstaternas politiska ledare som sammanträder vid Europeiska rådets möten (toppmötena).

Politiker och tjänstemän upplever att samordningssystemet för EU-ärenden är ett legitimt sätt att behandla Finlands linjer i frågor som avgörs av unionen. Beredningssystemet är förankrat i grundlagen, och riksdagen har anförtrotts en viktig roll i verksamheten. Regeringens, riksdagens och presidentens maktförhållanden och rättigheter till information finns klart och tydligt fastslagna i grundlagen.

EU-medlemskapet har förstärkt riksdagens, och framför allt statsministerns, ställning som vårt lands politiska ledare. Också finansministerns roll har vuxit, medan utrikesministerns portföljs värde har sjunkit då de andra politiska sektorerna har blivit mer internationella. Tjänstemännens inflytande ökar oundvikligen på grund av dynamiken i EU:s institutionella ram, unionens rättsaktsprojekt och ärendenas tekniska dimension, samt på grund av uppkomsten av internationella och europeiska tjänstemannanätverk. Riksdagen har ändå lyckats dämpa både byråkratiseringen och regeringens tilltagande makt med hjälp av sin parlamentariska övervakning. Riksdagens aktiva grepp, och speciellt utskottens ministerfrågestunder har både förbättrat EU-frågornas beredning

i regeringen, och utökat ministrarnas kunskap om frågor som behandlas i rådet och vid toppmötena.

Politiseringen av integrationen och eurokrisen har reflekterats på EU-ministerutskottets verksamhet.¹³ Sammanträdenas årliga antal och utsträckning har varit väldigt lika under hela EU-medlemskapstiden. Ministerutskottets diskussioner fokuserar på aktuella och politiskt viktiga frågor, så som konstitutionella förändringar, unionens fleråriga budgetramar, klimatpolitik och invandring. Utskottets diskussioner har emellertid i högre grad övergått till att förbereda toppmötena och andra sammanträden på statschefsnivå. Föredragningslistorna för sådana möten har på senare tid dominerats av stabiliseringsåtgärder i euroområdet, av migrationen och av brexit. Europeiska rådets roll när det gäller att ange unionens agenda har vuxit, vilket gör att statsministerns roll i hemlandet växer,¹⁴ eftersom det är statsministern som lägger fram ärendena i EU-ministerutskottet, och rapporterar till samma utskott om resultaten från statschefernas möten. Statsministerns inflytande som verklig beslutsfattare framhävs både i relation till regeringens övriga medlemmar och till presidenten.

Samtidigt kan man märka att ärendeberedningen splittras. När EU-ministerutskottet i sina diskussioner främst har koncentrerat sig på toppmötesärenden, har ministrarna och ministeriernas tjänstemän allt större prövningsrätt när det gäller att slå fast Finlands ståndpunkt i andra av unionens lagstiftnings- och politikprojekt, eftersom de knappt diskuteras i regeringen. Eurokrisen gav helt klart ny fart åt ministerutskottets möten. Eurostabiliseringsåtgärderna väckte mycket offentlig debatt. De ekonomiska konsekvenserna är kolossala, så det är klart att alla regeringspartier vill påverka regeringens ställningstaganden. Samtidigt har ministerutskottets möten blivit mera politiska till sin karaktär, och ministrarna deltar aktivare än tidigare i debatten.

I Finlands beredningssystem betonas riksdagens starka roll liksom växelverkan mellan riksdag och regering. I riksdagen behandlas EU-ärenden praktiskt taget på samma sätt som i början av medlemskapet.¹⁵ Riksdagen är till största delen nöjd med systemet och har inte sett sig tvungen att uppdatera det.¹⁶ När man jämför

medlemsstaternas nationella parlaments förmåga att övervaka sina regeringar i EU-sammanhang placerar sig Finlands riksdag utan undantag i täten, eller åtminstone bland de främsta.¹⁷ Den finska modellen har många starka sidor: EU-initiativen behandlas mycket snart efter att kommissionen har lämnat ett förslag, specialutskottet deltar systematiskt i behandlingen av unionsärenden, riksdagen har omfattande rätt till information och man behandlar grundligt rådets och unionens råds möten i förväg, samt rapporterar efteråt om deras slutsatser.¹⁸ Det är särskilt viktigt att specialutskottet deltar aktivt. Stora utskottet, som fungerar som riksdagens EU-utskott, bygger i varje enskilt fall sin ståndpunkt på specialutskottets utlåtande. Fördelningen gör det möjligt att utnyttja riksdagsledamöternas olika slag av kunskaper och färdigheter så att Europapolitiken inte enbart blir en angelägenhet för en parlamentarisk minoritet.

Även om riksdagen har sett till sina egna påverkansmöjligheter har den inte satt upp något rättesnöre för sig, som exempelvis kunde gå ut på att föra offentlig debatt om EU-frågor, eller att ge medborgarnas åsikter större roll i Finlands Europapolitik. EU-frågorna behandlas så gott som alltid av utskott bakom stängda dörrar. Plenarsammanträdenas anspråkslösa roll vid hanteringen av EU-frågor beror i första hand på två saker. För det första är det utrikesutskottet som uttrycker riksdagens ståndpunkt i Europa-ärenden vad utrikes- och säkerhetspolitik beträffar, inte plenum. Enligt vår inhemska lagstiftning rapporterar specialutskottet till plenum, som diskuterar och röstar om ärendet. Att EU-ärenden går till plenum förutsätter att man avviker från normalt förfarande. För det andra är flera finska partier internt splittrade i sin inställning till integrationen, och en offentlig debatt om EU skulle göra att dessa meningsskiljaktigheter kom fram i dagsljuset.¹⁹

EU-politiken har alltså styrts av största möjliga konsensus mellan regering och opposition, och det har skett bakom stängda dörrar. Att sträva efter parlamentarisk endräkt har både för- och nackdelar. En av fördelarna är kontinuiteten: när oppositionspartiernas representanter är med och påverkar regeringens politik bär de åtminstone delvis ansvar för landets EU-politik. Det är därmed svårare för oppositionen att på ett trovärdigt sätt utmana

regeringen när det gäller EU-frågor; regeringspartierna kan alltid påpeka att oppositionen har förbundet sig till den nationella linjen. Att avlägsna konstellationen opposition-regering skulle inte vara bra för den debatt och det offentliga övervägande som är så viktiga för demokratin. Det nationella samordningssystemet för EU-ärenden främjar tillsammans med riksdagens och stora utskottets konsensusorientering att partiernas integrationsståndpunkter likriktas. Därför är det svårt för partierna att lägga fram genuina alternativ till den Europapolitik som bedrivs. Å andra sidan gör möten bakom stängda dörrar konfidentiellt informationsutbyte möjligt mellan regering och riksdag. Ministrarna kan friare berätta om de andra medlemsländernas ståndpunkter, eller om sina egna målsättningar och sin förhandlingstaktik, då nyhetsmedia inte har tillträde till mötena och diskussionerna som förs inte publiceras ordagrant citerade efteråt. Ur demokratisk synvinkel är lösningen problematisk, eftersom medborgare och nyhetsmedia inte kan följa med riksdagens behandling av EU-ärenden.

Euroområdets problem och den politiserade integrationen åstadkom klara förändringar i riksdagens och stora utskottets verksamhetskultur. Från och med år 2010 fördes anmärkningsvärt mycket fler EU-ärenden än tidigare till plenum. Största delen av diskussionerna handlade om stabiliseringsåtgärder för euron. Oppositionen, och i synnerhet sannfinländarna, kritiserade i synnerhet regeringens åtgärder vid hanteringen av euroområdets kris, och det blev vanligare med röstningar och avvikande åsikter i stora utskottet. Med sannfinländarna i spetsen framställde oppositionen till och med flera interpellationer om euroområdets stabiliseringsåtgärder, och om stödpaketet.²⁰ Samma verksamhetskultur verkar ha fortsatt efter att sannfinländarna flyttade till regeringen efter riksdagsvalet år 2015: oppositionspartierna har åstadkommit omröstningar i stora utskottet och bokfört avvikande åsikter i protokoll, utlåtanden och betänkanden. Dessutom har meningsskiljaktigheter mellan regeringspartierna reflekterats på diskussionerna i stora utskottet, och i vidare utsträckning på riksdagens diskussioner.

Resultaten pekar i samma riktning när man granskar riksdagen och regeringen. I bägge ledde eurokrisen från år 2010 åtminstone

till en delvis förändring i verksamhetskulturen. I riksdagen var förändringen större. De ökade meningsskiljaktigheterna har medfört att debatten har blivit öppnare. Plenardebatterna och en bredare offentlig debatt är viktiga, för det är genom dem som media och medborgare får information om partiernas och riksdagsledamöternas EU-ståndpunkter. Som tidigare konstaterades har samordningssystemet för EU-ärenden i praktiken förblivit likadant ända sedan medlemskapets början, trots integrationens utveckling och politisering. Vi återkommer till detta i kapitlets avslutande del.

FINLAND I EUROPEISKA UNIONENS RÅD

Stommen i EU:s politiska system består fortfarande av samma institutioner som grundades på 1950-talet för kol- och stålsamarbetet: kommissionen, rådet, parlamentet, domstolen samt ekonomiska och sociala kommittén. De enda betydande tilläggen är att toppmötena, där staters och regeringars ledare möts blev det permanenta Europeiska rådet år 1974, och att en regionkommitté inrättades i och med Maastrichtfördraget år 1993. Regionkommittén liksom ekonomiska och sociala kommittén är rådgivande organ som saknar lagstiftande makt. Kommissionen svarar för lagmotioner och övervakar att fördragen och lagarna verkställs. I och med att Lissabonfördraget trädde i kraft år 2009 godkänns de flesta av unionens lagar med så kallat medbeslutandeförfarande (den officiella benämningen är ordinarie lagstiftningsförfarande), där både Europaparlamentet och rådet måste ge sitt bifall för att kommissionens motioner ska bli godkända. Den högsta politiska makten har Europeiska rådet, som består av medlemsländernas politiska ledare. Europeiska rådet stiftar inte lagar men svarar i egenskap av unionens ”direktion” för de viktigaste besluten och drar upp riktlinjerna för framtidens politik.

Härnäst tar vi upp Finlands verksamhet i Europeiska unionens råd (med andra ord det före detta ministerrådet), som vid sidan av Europaparlamentet är unionens viktigaste lagstiftande organ. Unionens råd (i detta kapitel härafter kallat rådet) representerar EU:s medlemsländers regeringar i unionens beslutsprocesser, det

vill säga att rådet är den av EU:s beslutsfattande institutioner som tydligast för fram och övervakar medlemsländernas nationella intressen. EU:s normala lagstiftning kräver både rådets och parlamentets godkännande. I rådets möten deltar alltid medlemsländernas ministrar eller deras representanter. Vilka ministrar som deltar beror på vilket slag av ärende som behandlas: jordbruksministrar beslutar om jordbruksfrågor, försvarsministrar om försvarsfrågor och så vidare. Formellt fattar rådet alltid sina beslut genom att rösta. I praktiken är det ändå ovanligt att en röstning sker. Ungefär 85 procent av unionens lagstiftning godkänns enhälligt av rådet, åtminstone formellt, det vill säga så att ingen medlemsstat röstar emot förslaget, eller avhåller sig från att rösta.²¹ Oftast har ärendena förberetts så grundligt på tjänstemanna- eller ambassadörsnivå att en kompromiss har nåtts redan vid tidpunkten för röstningen. Dessutom väljer många medlemsstater som är missnöjda med ett förslag att inte öppet rösta emot det, eftersom en kompromiss som majoriteten skriver under redan har uppnåtts, vilket gör det onödigt att i ett så sent behandlingsskede motsätta sig förslaget. Detta beslutsfattande, som utåt framhäver rådets enhällighet, brukar ibland kallas för konsensuskultur.²² I praktiken avvisar rådet aldrig lagstiftningsförslag som är under behandling. Om ett förslag inte får tillräckligt mycket understöd av medlemsländernas regeringar, fortsätter behandlingen i förberedande kommissioner eller arbetsgrupper som lyder under rådet. På ministrarnas bord hamnar bara ärenden om vilka det redan råder tillräckligt stort samförstånd.

På grund av att rådets verksamhetskultur eftersträvar enhällighet är det svårt att bedöma den utgående från röstningsbesluten. Trots det vittnar rådets röster, speciellt de nej-röster som motsätter sig majoritetens ståndpunkt, i någon mån om medlemsstaternas förhållande till den allmänna linje som majoriteten representerar. I praktiken använder sig rådet av två beslutsprocesser. Största delen av ärendena avgörs med majoritetsbeslut, vilket enligt nu rådande regler betyder att rådet godtar ett förslag om det förespråkas av 55 procent av medlemsstaterna (det vill säga 16 av dagens 28 medlemsstater), och de förespråkande länderna representerar minst 65 procent av unionens totala befolkning. I vissa frågor krävs

medlemsländernas enhällighet för att förslaget ska godkännas. Då godkänner rådet förslaget om ingen medlemsstat röstar emot. Om beslutet inte behagar någon medlemsstat kan den rösta blankt, vilket ger landet en chans att visa sin avvikande åsikt utan att fälla beslutet. Därmed kan man säga att blanka röster i rådet tolkas som en mildare åsiktsyttring mot majoritetens inställning än nej-röster.

I diagram 3.1 ser man hur ofta Finland och de andra medlemsländerna har röstat emot majoritetens ståndpunkt, eller avhållit sig från att rösta i rådet. Diagrammet omfattar rådets alla beslut från sommaren 2009 nästan fram till slutet av år 2015.²³ Under denna period förekom det sammanlagt cirka 770 möjliga röstningar.²⁴ I diagrammet kan man tydligt se hur stora skillnaderna i medlemsländernas röstningsbeteende är. Överlägset mest har Storbritannien röstat emot de övriga; landet röstade nej eller avhöll sig från att rösta i tretton procent av alla röstningar (93 gånger). Andra som flitigt har röstat emot majoriteten är Tyskland, Österrike och Nederländerna. I andra ändan har vi Litauen som inte en enda gång har röstat emot, eller ens röstat blankt.

Diagrammet visar att Finland hör till de medlemsländer som har röstat emot de andra mindre än genomsnittet. Under den period som undersökts röstade Finland nej tre gånger, och avhöll sig från att rösta åtta gånger. Till skillnad från Sverige och Danmark har Finland under hela sin medlemskapstid sällan hört till de länder som har röstat emot rådets majoritet. Också i övrigt är det sällsynt med stora, plötsliga förändringar i ländernas röstningsbeteende - byte av regeringar förändrar till exempel inte ländernas röstningsbeteende i stor utsträckning. I någon mån har Finlands verksamhet ändå förändrats under medlemskapet. I början, särskilt under Lipponens regering i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet, röstade Finland öppet emot de övriga ännu mera sällan än vad fallet är idag.²⁵ Därefter har man blivit en aning aktivare, men den allmänna linjen är den samma: Finland röstar jämförelsevis sällan emot majoriteten i rådet.

Någonting om Finlands generella ställning i beslutsprocessen säger de länder som Finland sällan sig till, då man beslutar sig för att öppet visa sin avvikande åsikt i förhållande till rådets majoritet. När

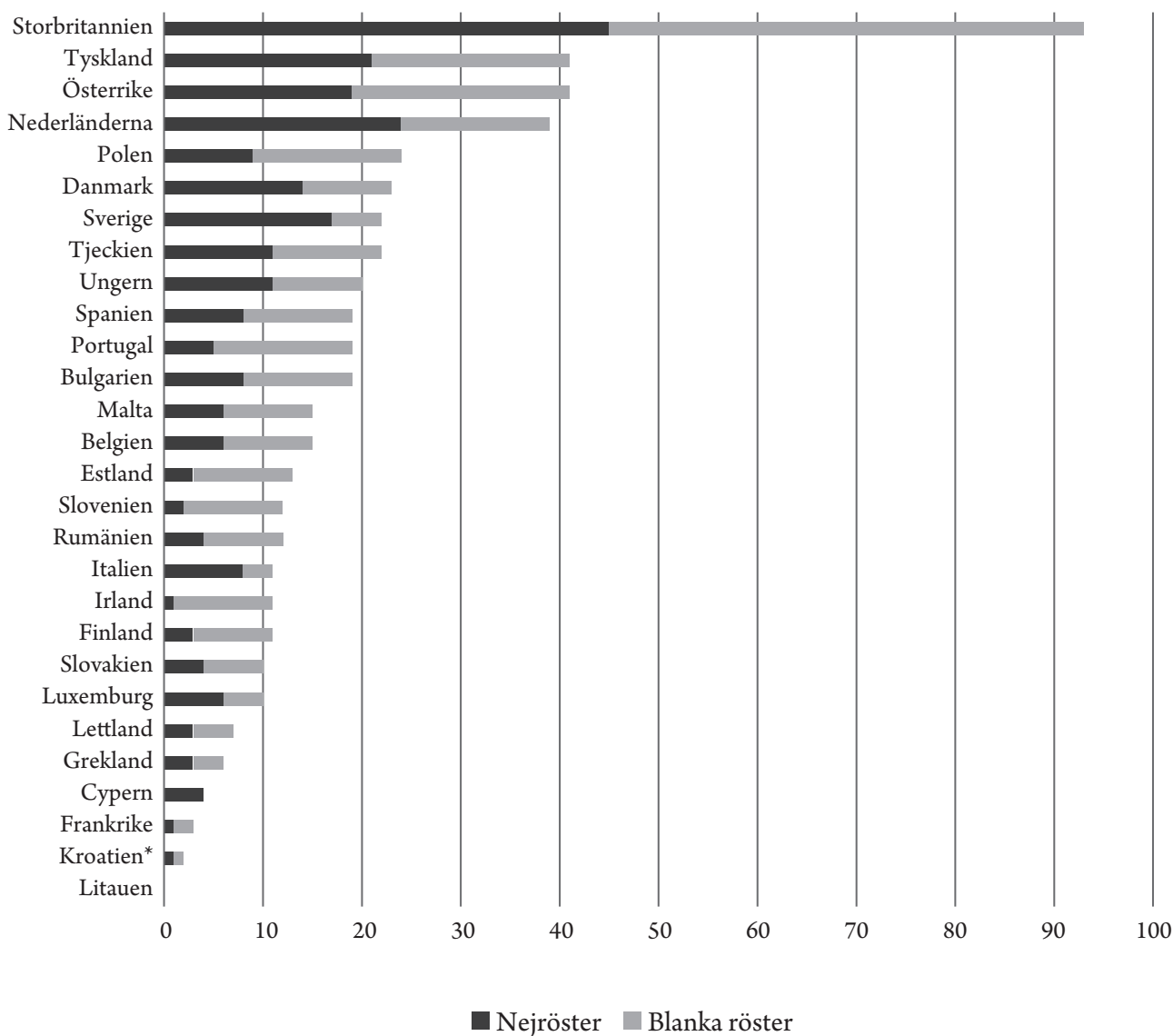


DIAGRAM 3.1. Antalet nej röster och länder som avhållit sig från att rösta i Europeiska unionens råd 1.7.2009–3.12.2015.

Finland röstar nej i rådet är det oftast tillsammans med de andra nordliga medlemsländerna. Finlands typiska röstningskamrater i unionens råd är Danmark, Sverige, Nederländerna och ofta också Estland.²⁶ Till motsatsgruppen, det vill säga de länder som Finland sällan röstar emot med, hör de flesta sydeuropeiska länderna så som Grekland, Malta och Cypern.²⁷

Ur rådets röstantal går det inte att sluta sig till hur bra ett land allmänt taget har klarat sig i rådets förhandlingar, eftersom det viktigaste påverkansarbetet i rådets beslutsprocess sker redan i det beredande arbetet innan det slutliga röstningsskedet. I en internationell jämförande undersökning ansågs de finländska tjänstemännens

förhandlingsförmåga höra till de bästa bland medlemsländerna.²⁸ Antti Pajala och Mika Widgrén har studerat Finlands framgångar i unionens råds beslutsprocesser närmare.²⁹ Deras empiriska analys visar att Finland har lyckats mycket bra med att driva sina målsättningar. De mål som Finland har satt upp för förhandlingarna korrelerar starkast med förhandlingarnas resultat när man jämför alla medlemsländer, vilket betyder att Finland oftast har fått sin åsikt uppmärksammas, åtminstone på något sätt, i den lagstiftning som blivit resultatet av förhandlingarna. Dessutom visar flera andra jämförande undersökningar att Finland som ett litet land har klarat sig minst lika bra i rådets förhandlingar som genomsnittliga medlemsländer, och oftast klart bättre.³⁰ Finland har alltså lyckats använda sig av de redskap som står ett litet medlemsland till buds: aktivitet, faktabaserad argumentering och samarbete med likasinnade medlemsländer.³¹

Tidigare konstaterade vi att Finlands röstningslinje i rådet huvudsakligen har förblivit den samma. Men Finlands verksamhet gällande beslut om euroområdet stabiliseringsåtgärder och migrationskrisen skvallrar om en förändring. Som enda medlemsstat krävde Finland bilaterala säkerheter för lån åt euroländer, motsatte sig ensamt majoritetsbeslut (85 %) vid beslutprocessen för Europeiska stabilitetsmekanismen, och motsatte sig tillsammans med Nederländerna att Bulgarien och Rumänien skulle anslutas till Schengenavtalet. Motvilligt accepterade Finland i augusti 2015 det tredje stödpaketet till Grekland, och en månad senare röstade Finland blankt i rådet då medlemsländerna enades om kvoter för asylsökande. Dessa händelser utgör klara avvikelser från tiden före eurokrisen, för under medlemskapets första femton år skedde det inte en enda gång att Finland ensamt offentligt skulle ha emottagit sig majoritetens vilja i ett fall av motsvarande magnitud, eller att Finland skulle ha röstat emot en vinnande koalition som en del av en minoritet. Men det är vanskligt att bedöma om det har skett någon generell förändring i Finlands verksamhetskultur. Ingenting tyder på att de finska tjänstemännen eller ministrarna överlag skulle driva Finlands målsättningar aggressivare i förhållande till kommissionen, eller vara mindre beredda att kompromissa i rådet eller vid

toppmötena. Det finns inte heller några tecken på att de finländska medlemmarna i Europaparlamentet skulle ha svårare att anpassa sig till sina partigrupperns linjer än de hade innan eurokrisen.

DISKUSSION

När man granskar det inhemska EU-beslutsfattandet och Finlands verksamhet i Bryssel upptäcker man åtminstone en partiell förändring. Den tidigare endrækten har ersatts av offentliga partipolitiska konflikter, och denna nationella osämja reflekteras på våra regeringars beteende i EU:s råd. Men man ska inte överdriva förändringens omfattning. Den hårdare linjen och diskursen har snarast begränsat sig till euroområdet stabiliseringsåtgärder, och på senaste tiden också till invandringsdebatten. I övrigt verkar inte partiernas EU-ståndpunkter, riksdagens och regeringens verksamhetskultur eller Finlands handlande i unionens institutioner ha förändrats i väsentlig grad.

Sannfinländarnas uppgång inverkade tydligt på den nationella EU-debattens innehåll och atmosfär. Efter att eurokrisen hade brutit ut reagerade de andra partierna på sannfinländarnas ordförande Timo Soinis skarpa kritik av Europapolitiken, i första hand genom att själva inta en kritisk inställning till euroområdets stödpaket. Det annalkande riksdagsvalet år 2011 bidrog i avgörande grad till tongångarna. Sådana skärpta tongångar kan lätt avfärdas som ren valtaktik, men i Finland fanns det också en klar grogrund för ett mera nationellt sinnat parti som förespråkade traditionella värderingar.³² Med andra ord saknade vårt partisystem ett parti som kunde erbjuda ett alternativ åt de väljare som förhöll sig mera negativt till integrationen. På så sätt har sannfinländarna verkligen gjort den nationella Europadebatten mångsidigare – och vad viktigare är: efter eurokrisen försiggår inte denna debatt mera bakom stängda dörrar till riksdagens utskott och regeringens ministerutskott.

Det behagar inte alla att debatten har flyttat ut i offentligheten. I förhållande till integrationen är partierna internt mera splittrade än i frågor som gäller traditionella vänster-högeraspekter, så som ekonomi- och socialpolitik. Det ligger därför i partiordförandenas

intressen att koncentrera sig på inhemska politiska ämnen, som är tryggare för dem. De ökade offentliga debatterna i riksdagen har också väckt oro, eftersom man i riksdagen är van vid att betona utskottens diskussioners betydelse i EU-sammanhang.³³ Offentliga partipolitiska meningsskiljaktigheter står i strid med principerna för det nationella samordningssystemet för EU-ärenden, som understryker konfidentiell och aktiv dialog om Europapolitiken mellan regering och riksdag, samt strävan efter nationell konsensus eller brett politiskt stöd för regeringens EU-riktlinjer. Men det är omöjligt att uppskatta om den inhemska missämjan försvårar regeringens verksamhet i unionens institutioner. Viktigare skulle det vara att granska vårt EU-samordningssystemets varaktighet; systemets struktur har förblivit så gott som oförändrad ända sedan början av medlemskapet, trots den fördjupade integrationen. Är de nu rådande förfarandena tillräckligt effektiva för att bereda EU-frågor och påverka på unionsnivå?³⁴

Det finns delar i vårt samordningssystem för EU-ärenden som kan utvecklas.³⁵ Mötesrutinerna har i praktiken varit de samma både i regeringen och i riksdagen ända sedan början av medlemskapet. EU-ministerutskottet och riksdagens utskott har inte fler möten trots att föredragningslistorna är överfulla. Det gör att man måste prioritera: under tiden för eurokrisen och migrationskrisen fick många andra EU-ärenden mindre uppmärksamhet. Selektivare behandling av EU-ärenden är inte nödvändigtvis ett problem, bara de ärenden som tas upp väljs ut utgående från systematisk bedömning och politisk styrning. Det förutsätter klarare målsättningar av regeringen, så att man kan identifiera vilka EU-frågor som är väsentliga för Finland och tilldela resurser för att påverka dem. Men det verkar vara svårt för våra ideologiskt splittrade flerpartiregeringar att bygga upp samförstånd om EU-politikens tyngdpunkter och målsättningar. Den nationella beredningen och deltagandet i EU:s beslutsfattande och politiska processer sker omsorgsfullt och systematiskt, men till största delen reaktivt. Den inhemska EU-beredningens föredragningslista utformas så gott som helt utgående från sådant som kommer att behandlas vid unionens institutioners möten, i synnerhet rådets möten och toppmötena.

Under sin medlemstid har Finland inte profilerat sig som ett särskilt initiativrikt medlemsland.

Slutligen finns det skäl att ta upp verksamhetslogiken i vårt system för beredning av EU-ärenden: systemet betonar i hög grad resultatet (*output*), på bekostnad av samhällsdebatt och bredare deltagande bland medborgare och intressegrupper (*input*). Beredningen av EU-riktlinjer siktar på en ståndpunkt för Finland som godkänns av regeringen och riksdagen, och på att den ståndpunkten framgångsrikt ska främjas i EU:s institutioner. Den inhemska beslutsprocessen när det gäller EU-ärenden tyr sig mera till traditioner som är bekanta från utrikespolitiken. Stora utskottets och utrikesutskottets möten präglas av förtrolighet, och varken regeringen eller riksdagen har visat någon större vilja att inkludera medborgarna i beslutsfattandet. Gällande vissa områden lyssnar man till intressegrupper, särskilt i riksdagens utskott, men detta förfarande har inte etablerat sig i alla politiska sektorer.³⁶ Jämfört med Storbritannien har man i Finland förmått engagera den politiska eliten i EU-politiken, särskilt riksdagsledamöterna. Om intressegrupper och medborgare involverades och man satsade mer på samhällsdebatt skulle integrationen bli en vardagligare angelägenhet, och medborgarnas förmåga att bedöma medlemskapets effekter skulle bli bättre.

3. WHEN CONSENSUS CRUMBLES: NATIONAL EU POLICY PREPARATION AND DECISION-MAKING

Examining national EU decision-making, this chapter shows evidence of both change and continuity. The euro crisis influenced parliamentary culture in EU affairs, with more European issues debated in plenary sessions of Parliament and with voting and dissenting opinions more common in the committees. Internally divided over the EU and facing considerable domestic pressure, the governments formed since the 2011 election have also voted in the EU Council against the majority in individual key decisions regarding euro area coordination instruments and the refugee crisis. Yet party positions over integration have remained the same, with the more Eurosceptic discourse essentially limited to euro area bailouts. The national EU coordination system continues to emphasise broad party-political support for the government that represents Finland in EU negotiations, and overall Finland rarely votes against the majority in the Council. There are also signs that Finland has been quite effective in defending its interests in EU-level bargaining. In fact, domestic EU coordination is very much driven by achieving good results from EU negotiations instead of facilitating societal debate or citizen participation.

4

FINLANDS EKONOMIPOLITIK UNDER EMU-TIDENS KRISER: FRÅN MÖNSTERELEV TILL MEDELMÅTTA

Jaakko Kiander

Finland anslöt sig till Europeiska unionen år 1995. Finlands EU-medlemskap kan betraktas som ett länge eftersträvat och logiskt steg mot en allt tätare integration med väst. Man kan förvisso också se ansökan om medlemskap som en utrikespolitisk nödvändighet, som uppstod då Sverige oväntat beslöt att anhålla om medlemskap hösten 1991. Båda ländernas beslut kan också delvis ses som improviserade reaktioner på det marknadstryck som deras ekonomier hade råkat ut för år 1990. Då råkade både Sveriges och Finlands ekonomipolitik, som byggde på fasta valutakurser, i svårigheter. De hade förlorat sin konkurrenskraft och hamnat i en djup recession, varför den internationella finansiella marknaden inte längre trodde att de nationella valutorna kunde förbli stabila. Det fanns ett klart motiv för bägge ländernas integrationssträvanden. Recessionen hade snabbt förstört förtroendet för den nationella ekonomipolitikens förmåga att styra utvecklingen, och därför försökte man skaffa sig ett hållfastare stöd för valutans stabilitet i och med EU-medlemskap.

När Finland och Sverige anhöll om medlemskap var det känt att EU skulle utvecklas till en tätare union, där förutom den inre marknaden också skulle ingå en ekonomisk och monetär union; EMU, som inkluderar en gemensam europeisk valuta och centralbank. I medlemskapsförhandlingarna var de nya medlemsländerna också tvungna att godkänna sitt kommande medlemskap i valutaunionen, och anpassa sin ekonomipolitik så att konvergenzkriterierna (eller de så kallade Maastrichtkriterierna) som stod som villkor för medlemskapet uppfylldes. Konvergenzkriterierna förutsatte stabil valuta, balanserad offentlig ekonomi och tillräckligt liten offentlig skuld. Den offentliga ekonomins underskott får inte vara högre än tre procent i relation till totalproduktionens värde, och skuldsättningen i den offentliga sektorn får inte vara högre än 60 procent i relation till totalproduktionens värde. När Finland lämnade in sin ansökan befann sig landets ekonomi ännu i en djup lågkonjunktur, vilket gjorde att det verkade mycket svårt att uppfylla dessa kriterier.¹ Den offentliga ekonomins underskott överskred klart kriteriets gränser under åren 1992–1995.

Tanken att förbinda sig till ett gemensamt västeuropeiskt system för pengar och valuta var inte ny. De första tecknen på Finlands ekonomiska västintegration kan dateras till 1800-talet, då den finska marken som blev nationell valuta år 1863 och som hade varit bunden till rubeln, istället bands till franska franc och därigenom till den västeuropeiska guldmyntfoten ända fram till år 1931.² Efter andra världskriget ingick Finland i det västliga systemet för fasta växelkurser; först i det efterkrigstida Bretton Woodssystemet som baserade sig på dollarn, och efter att det systemet hade rasat år 1971 deltog Finland i det västeuropeiska försöket att stabilisera valutornas värden i förhållande till den tyska D-marken. Formellt antog man denna politik först år 1991, då markens värde knöts till den dåvarande valutaenheten för EU-länder, ecu.

FÖRBEREDELSE INFÖR EMU-MEDLEMSKAPET

När EU-medlemskap diskuterades under åren 1992–1994 var det inte förlusten av den nationella penningpolitiken eller den egna

valutan som man fokuserade på. Vid medlemskapsomröstningen var det inte klart för så många att man snart också skulle stå inför medlemskap i en valutaunion. Saken togs inte aktivt upp under förberedelserna för EU-folkomröstningen. Delvis berodde det på att man ansåg att valutaunionen var en fjärran och osäker sak, och delvis troligen för att man inte ville äventyra ett positivt valresultat genom att informera om en eventuell förlust av den nationella valutan. Trots att många ansåg att det var osäkert om det skulle bli någon monetär union togs de bindande besluten om medlemskap i valutaunionen förvånansvärt snabbt, bara två år efter EU-folkomröstningen.

Även om det inte pratades särskilt mycket i Finland om medlemskap i valutaunionen innan EU-medlemskapet var verklighet, började strävanden efter en västintegration och eventuellt medlemskap i valutaunionen styra den ekonomiska politiken redan före medlemsansökan var inlämnad till EU. Avsikten var att följa den allmänna västeuropeiska ekonomipolitiska linjen, vilket då betydde ett system med fasta växelkurser. För att nå det målet var man både i Finland och i Sverige beredda att göra stora uppoffringar. Bägge ländernas ekonomier hamnade i stora svårigheter i början av 1990-talet när konkurrenskraften blev allt svagare och började tära på den fasta valutakursens trovärdighet. Det ledde till brant stigande räntenivå och djup recession som följdes av konkurser, hög arbetslöshet, en bankkras och underskott i de offentliga finanserna. Den skarpa linjen och uppoffringarna visade sig emellertid vara onödiga när hela det västeuropeiska växelkurssystemet EMS (European Monetary System) kraschade på grund av valutamarknadernas tryck hösten 1992.³ Detta bakslag rubbade ändå inte den finska ekonomipolitikens långvariga strävan efter att uppfylla Maastrichtkriterierna, som utgjorde villkoren för EMU-medlemskap.

I den politiska ledningen ansågs det att EU-medlemskap också förutsätter EMU-medlemskap samt att man uppfyllde de villkor som gäller för EMU. Det var en trovärdig tolkning och det var också vad Maastrichtavtalet och Finlands EU-avtal innebar. Ett avtalsbaserat undantag från medlemskap i valutaunionen hade bara beviljats Storbritannien och Danmark. Medlemskap i valutaunionen hade

kunnat skjutas upp endast på grund av att Finland, vars ekonomi var försvagad av den allvarliga recessionen, inte ännu hade kunnat uppfylla konvergenskriterierna. Den snabba ekonomiska tillväxten, som tog fart år 1994 tillsammans med den stränga finanspolitiken (det vill säga den budgetpolitik som staten bedriver för att reglera beskattning och offentliga utgifter) ledde i alla fall till att Finland uppfyllde alla valutaunionens konvergenskriterier redan år 1996.

Sverige agerade annorlunda. Landet reserverade ensidigt och på eget bevåg rätten att skilt besluta om sitt EMU-medlemskap. Sveriges val var speciellt eftersom det stred mot medlemskapsavtalet och konstitutionen – enligt dem skulle alla medlemsländer som fyllde kriterierna ansluta sig till valutaunionen. Än så länge har EU:s kommission ändå godtagit situationen och några försök att pressa Sverige att bli medlem i valutaunionen, med andra ord följa fördraget, har inte gjorts. Bakom Sveriges beslut fanns sannolikt erfarenheter av problem med den fasta växelkursen, och den bedömning av valutaunionen som en grupp sakkunniga med Lars Calmfors i spetsen hade gjort och som visade att Sveriges arbetsmarknad inte skulle vara tillräckligt flexibel för att kunna bemöta eventuella rubbningar.⁴

I Finland redde en grupp professorer ledda av Jukka Pekkarinen ut effekterna av ett medlemskap i valutaunionen. Expertgruppens bedömning av EMU-medlemskapets konsekvenser avvek just inte från Calmforsgruppens resultat. Men slutledningen var en annan.⁵ I Finland funderade man inte på om man skulle ansluta sig, utan snarare på om Finland dög som medlem, och hur man skulle klara sig som medlem. I expertbedömningarna betonades riskerna som förknippades med ett gemensamt valutaområde och en gemensam valuta: det valutaområde som höll på att utformas var inte optimalt för Finland vilket medförde risk för asymmetriska störningar. Man var också medveten om att en gemensam valuta lindrar bytesbalans- och ränterestriktionernas effekter. Å ena sidan trodde man att detta skulle ge finanspolitiken större möjligheter att påverka men å andra sidan ansågs det att en utspädning av penningmarknadens reaktioner utgjorde en risk – bristen på räntereaktioner kunde leda till en alltför lättvindig finanspolitik och tilltagande offentlig skuld.⁶

Innan den finanskris som bröt ut år 2008 och den långa recession som följde ansågs det inte att valutaunionen hade någon avgörande inverkan på den ekonomiska verksamheten. Det ekonomipolitiska tänkandet dominerades särskilt på 1990-talet av uppfattningen att nationell penningpolitik och valutakursförändringar inte har haft, och inte kan ha, några betydande gynnsamma effekter. Det här berodde på den rådande makroekonomiteoretiska uppfattningen enligt vilken nominella faktorer som pengar och valutakurser inte kan ha långvariga realekonomiska effekter, eftersom de som sköter ekonomin har förväntningar som häver effekterna. Därför kan man till exempel inte förbättra konkurrenskraften på lång sikt genom att devalvera valuta, eftersom arbetstagare och företag skulle reagera med att höja priser och löner i motsvarande grad. Därmed är den enda långvariga effekten av devalveringsmöjligheten att påskynda inflation (det vill säga prishöjningarnas takt). Och det ansåg man att kunde undvikas genom att man förbinder sig till en fast växelkurs. I en valutaunion är detta band naturligt nog mest trovärdigt eftersom man inte längre har någon nationell valuta.

Av denna orsak ansåg man att övergången till en gemensam valuta inte skulle kunna förorsaka betydande realekonomiska följder, jämfört med den nationella penningpolitiken: i bägge fallen blir man förr eller senare tvungen att anpassa sig till förändringar i realekonomin. Man trodde inte att man skulle nå några bestående fördelar med självständig penning- och valutakurs eftersom nominella valutakurser och deras fluktuationer enligt den rådande meningen inte kan ha långvariga effekter på realekonomin. Däremot skulle en liten nationell valutas svaga trovärdighet kunna förorsaka osäkerhet, vilket kunde ta sig uttryck i höjd räntenivå.⁷ Den ekonomiska kris som Finland genomlevde i början av 1990-talet ansågs allmänt som ett tecken på att den nationella penningpolitiken misslyckats, trots att det man snarast hade misslyckats med var att försvara den övervärderade fasta växelkursen. Man bedömde det som så att bristen på växelkursflexibilitet skulle orsaka tidvisa anpassningsbehov, som man skulle klara av genom större flexibilitet än tidigare när det gällde nominella löner.

Av dessa orsaker debatterade man mest de mikroekonomiska effektivitetsvinsterna, som kom av att man kunde undvika transaktionskostnader på grund av flera olika nationella valutor och växelkursosäkerheten genom att övergå till en gemensam valuta, när EMU-medlemskapets följder diskuterades. De betydande makroekonomiska risker som eventuellt kunde uppstå på grund av brist på växelkursflexibilitet fick mindre uppmärksamhet i Finland och i andra EU-länder, och man diskuterade inte just heller möjligheten med allvarliga systemrisker. Många kända amerikanska ekonomiska experter lade på 1990-talet fram mycket skeptiska beräkningar gällande den stora valutaunionens verksamhetsmöjligheter, men de avfärdades. I debatten i Finland togs inte problemet med balanseringen av de offentliga finanserna just upp, men på 2010-talet stötte euroområdet på detta problem. Man såg inte, eller medgav inte, kopplingen mellan offentlig ekonomi och penningpolitik. Ett intressant undantag utgörs av en EMU-utredning om jämställdhetsaspekten, där man tog upp risken med nedskärningstrycket på offentliga utgifter, som kan uppstå när det inte finns möjlighet till växelkursflexibilitet.⁸

Finlands beslut om EMU-medlemskap underlättades av att medlemskapsavtalet inte erbjöd något alternativ. Dessutom ansåg Finlands politiska ledning att medlemskapet var viktigt för att Finland fullvärdigt skulle kunna delta i unionens beslutsprocesser. Det finska näringslivet, och i synnerhet exportindustrin, förespråkade ivrigt EMU-medlemskap och bakgrunden till det var otvivelaktigt viljan att trygga tillträdet till viktiga marknader. Industrins intresseorganisationer var inte särskilt bekymrade över eventuella problem i samband med konkurrenskraft.

Övergången till den gemensamma valutan betraktades i varje fall som en utmaning på grund av Finlands exports konjunkturkänslighet och långa devalveringshistoria. Man tänkte sig att man skulle klara den nya konstellationen om arbetsmarknadsparterna förband sig till låg inflation och man skapade andra flexibilitetsmekanismer istället för flexibel växelkurs. Man ansåg att en stark offentlig ekonomi var viktig: om skulden är liten och den offentliga ekonomin i balans kan det bildas tillräckligt med spelrum för

finanspolitiken för att aktiv konjunkturpolitik ska kunna bedrivas. Förutom det ansåg speciellt fackföreningsrörelsen att arbetsmarknadsparterna skulle kunna binda sig till en inkomstpolitik med vars hjälp man skulle förhindra problem med konkurrenskraften. Det visade sig emellertid vara svårt att förverkliga den målsättningen eftersom arbetsgivarna inte var särskilt ivriga att fortsätta med central inkomstpolitik. Tvärtom ville man på arbetsgivarhåll ta sig ur den och övergå till lokala avtal, vilket man hoppades skulle leda till mera flexibilitet i arbetsvillkor på lokalnivå. Fackföreningsrörelsen ansåg i sin tur att det var viktigt att bilda så kallade EMU-buffertar för socialskyddssektorn. Med hjälp av dessa buffertfonder skulle man göra det möjligt att tillfälligt sänka arbetsgivarutgifterna i en situation där man behövde förbättra konkurrenskraften, om exporten hade drabbats av någon störning. Buffertfonder bildades för arbetslöshetsförsäkringssystemet och arbetspensions-systemet.⁹

POSITIV UTVECKLING I BÖRJAN

Den ekonomiska och monetära unionen inledde sin egentliga verksamhet redan år 1996 då valutorna i de länder som anslöt sig låstes. Det innebar en övergång till gemensam penningpolitik. Finlands offentliga ekonomi uppfyllde med nöd och näppe kriterierna år 1996. När det beslöts om olika länders EMU-medlemskap märkte man att det i verkligheten inte hade så stor betydelse om man följde konvergenskriterierna eller inte, fast det hade ansetts så viktigt i Finland. När länders medlemsduglighet avgjordes vägde de stora medlemsländernas, med andra ord Tysklands och Frankrikes, politiska övervägande tyngre än konvergenskriterierna. Genast i början godkändes länder som klart överskred de övre gränser som hade ställts upp för underskott i den offentliga sektorn och för statsskulden. Det gällde bland annat Italien, Belgien och Frankrike. Dessutom antogs det hårt skuldsatta Grekland som medlem år 2001. Det var politiken som var avgörande: i Tyskland motsatte man sig visserligen att Italien skulle bli medlem eftersom man ansåg att Italiens stora skuldsättning i den offentliga sektorn utgjorde ett hot

mot valutaunionens stabilitet, men på grund av Frankrikes krav togs Italien med, som motvikt till Tysklands inflytande.

På grund av Tysklands krav knöts en stabilitets- och tillväxtpakt för att trygga euroområdet stabilitet. Med hjälp av det avtalet försökte man skapa garantier för att den gemensamma valutan och de medföljande valutakurs- och ränteriskerna inte skulle locka medlemsländer att skuldsätta sig för mycket. Man var oroad för att enskilda länders skuldsättning inom valutaunionen troligtvis inte skulle föranleda likadana reaktioner i räntorna och valutakurserna som utanför valutaunionen. Stabilitets- och tillväxtpakten gjorde att konvergenskriterierna som gällde valutaunionens offentliga finanser blev bestående förutsättningar, och ställde dessutom upp ett strängare mål än dittills för den långsiktiga ordinära budgetbalansen. Utöver det gällde den regel i Maastrichtfördraget som fastslår att valutaunionens medlemsländer inte får lösa ut varandras skulder (den så kallade *no bail out*-regeln).

Valutaunionens verksamhet började alltså med att man låste medlemsländernas inbördes växelkurser och grundade institutet EMI (European Monetary Institute), som förberedde en ny centralbank. Europeiska centralbanken ECB inledde sin verksamhet senare, och den gemensamma kontanta valutan togs i bruk år 2002.

Valutaunionens första tio år (1997–2007) var en gynnsam tid för den ekonomiska och politiska utvecklingen. Den ekonomiska tillväxten var relativt snabb både i euroområdet och hela EU, och ekonomierna återhämtade sig från 1990-talets recession och stora arbetslöshet. Sysselsättningen blev bättre i flera länder och de offentliga finansernas underskott krympte. Särskilt positiv var utvecklingen i Irland och Spanien, som tidigare hade lidit av Europas största arbetslöshet. I början av 2000-talet var dessa länders ekonomiska tillväxt snabb, och arbetslösheten minskade kraftigt. Euroområdets gynnsamma utveckling påverkade också de öst- och centraleuropeiska länder som anslöt sig till EU år 2004. Även om de ännu inte var medlemmar av valutaunionen kunde de utnyttja valutaunionens låga räntor därför att man antog att de skulle anhölla om medlemskap.

Ekonomierna i Europa upplevde liksom USA en liten svacka i tillväxten under åren 2001–2003. Orsakerna var att den så kallade internetbubblan sprack och börskurserna sjönk på grund av att nätbolags aktier kraschade, samt den osäkerhet som terrorattacker i New York och Washington gav upphov till. Till följd av att tillväxten gick långsammare ökade arbetslösheten och den offentliga sektorns underskott i vissa av euroområdet länder. De viktigaste länderna i euroområdet, det vill säga Frankrike och Tyskland, råkade i ett läge där deras budgetunderskott kortvarigt överskred begränsningarna i stabilitetspakten. Centralbankerna reagerade på recessionen genom att lätta på sin räntepolitik, varvid investeringsmarknaderna återhämtade sig och euroområdets ekonomiska tillväxt tog fart. Euroområdets uppåtgång fortsatte under perioden 2004–2006.

Utvecklingen av eurons externa värde stödde euroområdets tillväxt. När valutaunionen grundades i slutet av 1990-talet försvagades eurons (och dess syntetiska föregångare, bokföringsvalutan ecu) kurs i förhållande till dollarn. Det gav upphov till en del oro eftersom det tidiga svaga externa värdet kunde tolkas som misstroende för den nya valutan som skulle etableras. Eurons värde i förhållande till dollarn påverkades emellertid i första hand av det mycket starka ekonomiska läget i USA. Att eurons externa värde försvagades hade faktiskt en positiv effekt också, det förbättrade euroområdets ekonomiers priskonkurrenskraft på världsmarknaderna.

En viktigare förklaring till euroområdets goda ekonomiska utveckling än den förmånliga växelkursen var att den allmänna räntenivån i området sjönk. I och med att man anslöt sig till valutaunionen sjönk räntenivån i flera medlemsländer. I många euroländer hade räntenivån tidigare överstigit Tysklands nivå, därför att de flesta EU-länders nationella valutor ur marknadernas synpunkt sett var förknippade med en valutakursrisk (det vill säga risken att valutans värde skulle kunna sjunka i förhållande till Tysklands mark, liksom tidigare i samband med valutakrisen år 1992). I och med att valutaunionen grundades försvann den risken eftersom man oåterkalleligt knöt medlemsländernas valutor till varandra. När risken försvunnit sjönk räntorna i valutaunionens alla medlemsländer utom Tyskland och Nederländerna. I Italien, Spanien,

Grekland, Irland och Portugal var räntenivån klart högre än i Tyskland, beroende på den högre inflationen och valutakursosäkerheten. I dessa länder innebar anslutningen till valutaunionen att räntenivån snabbt sjönk, delvis till och med brant. De sjunkande räntorna fick många följder. Den ekonomiska tillväxten fick fart och den offentliga ekonomin förstärktes. Den låga räntenivån förminskade ränteutgifterna i samband med statsskulden och förbättrade därmed den offentliga ekonomins balans. Den låga räntan lockade hushåll och företag att ta mera lån för att finansiera investeringar och konsumtion. På så sätt gjorde den låga räntan det möjligt för den aggregerade efterfrågan att öka. I praktiken finansierades detta till stor del med utländska lån. Samma effekt sträckte sig också till länder som inte ingick i euroområdet men som antogs ansluta sig, så som de baltiska staterna, Polen, Tjeckien och Ungern. Inrättandet av valutaunionen betydde alltså att man tog mycket utländska lån i södra, östra och västligaste Europa, som via banksystem kanaliserades till byggande, bostadsmarknader och privatkonsumtion. Följderna av den ökade efterfrågan var en mycket snabb ekonomiskt tillväxt, mindre arbetslöshet, högre tillgångspris, accelererad inflation och underskott i bytesbalansen. Underskotten i bytesbalansen, som fungerade som mätare på utländsk upplåning, växte sig rekordartat stora i Medelhavsländerna och Baltikum under åren 2004–2008.

Samtidigt delades euroområdet, och egentligen hela EU-området, upp i två klart skilda grupper: nettoskuldssatta och nettokreditgivare. I praktiken syntes det som stora skillnader i ländernas bytesbalans. Som nettokreditgivare inom valutaunionen fungerade Tyskland, Österrike, Beneluxländerna och Finland. Banksystemet kanaliserade dessa länders finansiella överskott för att finansiera de övriga euroländernas underskott.¹⁰

Under valutaunionens första decennium hörde Finland till EU-områdets ekonomiskt starka överskottsländer. Den goda ekonomiska tillväxten i det övriga Europa och i Kina gjorde att Finlands export växte, och Nokias mobiltelefonfunktioners framgångar bidrog till nationalekonomins välstånd. Som ett resultat av 1990-talets ekonomiska kris var Finlands ekonomiska politik

exportdriven vid ingången till valutaunionen. De stora devalveringarna i början av 1990-talet, och eurons devalvering i slutet av samma decennium, förstärkte exportens priskonkurrenskraft och elektronikindustrins stora framgångar förbättrade den icke kostnadsrelaterade konkurrenskraften. På så sätt fungerade exportens positiva utveckling som motor för Finlands nationalekonomiska tillväxt under valutaunionens första tio år. Exportinkomsternas och företagens gynnsamma utveckling gjorde att hushållens inkomster och den offentliga sektorns skatteintäkter ökade. Det spelrummet utnyttjades i ekonomipolitiken. En lätt finanspolitik bedrevs: beskattningen underlättades gradvis och det blev utrymme för utökade offentliga utgifter. Trots det kvarstod överskottet i den offentliga sektorn, och statsskuldens förhållande till den totala produktionens värde krympte hastigt; från år 1996 krympte relationstalet från cirka 60 procent till mindre än 40 procent under tio års tid.

Finlands ekonomi verkade ha anpassat sig fint till det låga inflationsmål som Europeiska centralbanken hade ställt upp. Fram till år 2007 var inflationen i Finland långsammare än i euroområdet i snitt. Den viktigaste orsaken var de nominella lönernas behärskade utveckling, som byggde på behärskade inkomstpolitiska lösningar och skattelättnader, som i sin tur minskade på trycket att höja priser. Beträffande indirekta skatter lättade man på alkoholskatten och bilskatten. Kombinationen av en försiktig höjning av inkomstnivån och en långsam inflation medförde en god realinkomstutveckling. Finländarnas reella lönenivå och hushållens köpkraft växte klart snabbare än i EU-länderna i snitt fram till år 2008.

Den positiva utvecklingen i Finland märktes också i sysselsättningen: under tioårsperioden 1998–2008 ökade de sysselsatta personernas antal med 350 000 och de arbetslösa var ungefär sex procent av befolkningen, från att ha varit elva procent. En exceptionellt god konkurrenskraft var en av orsakerna. Det märks tydligt på att överskottet i Finlands bytesbalans var ovanligt stort i början av 2000-talet. Medlemskapet i valutaunionen understödde konkurrenskraften. Det är troligt att den starka konkurrenskraften och det stora överskottet i bytesbalansen skulle ha lett till att den nationella valutan hade förstärkts om man inte hade varit medlem i

valutaunionen, och det skulle ha försvagat konkurrenskraften. Som medlem undvek Finland revalveringstrycket.

EMU:S OBALANS, FRÅN FINANSKRIS TILL EUOKRIS

Under valutaunionens första verksamma skeden förverkligades den utveckling som man hade befarat när medlemskapet debatterades i Finland. EMU-länderna var (och är fortsättningsvis) mycket olika till sina ekonomiska strukturer, och därför utgjorde de inte något optimalt valutaområde. Det gör att ländernas ekonomiska utveckling sker i olika takt. Å andra sidan gör övergången till en gemensam valuta att ränterisken och bytesbalansbegränsningen, det vill säga de faktorer som tidigare har dämpat utländsk skuldtagning i svaga ekonomier, försvinner åtminstone på kort sikt. För valutaunionens gränsstater öppnade den gemensamma valutatan en möjlighet till förmånlig extern låneupptagning. Företag och hushåll (och i Greklands fall också staten) utnyttjade den möjligheten och tog mera lån. Följden blev en snabbare ekonomiskt tillväxt, men också tilltagande inflation i olika takt, samt externa obalanstillstånd. Den snabba tillväxten ledde i Medelhavsländerna, i Baltikum och på Irland till snabbare inflation än i de övriga euroländerna, vilket försvagade dessa länders priskonkurrenskraft.

Till en början fäste man ingen uppmärksamhet vid företeelsen. Istället tyckte man att den ekonomiska tillväxten i länder som förut hade haft låg inkomstnivå var ett välkommet fenomen, som förenade länderna i den gemensamma ekonomiska zonen. Delvis var den inställningen befogad: ekonomisk integration borde enligt ekonomisk teori leda till att kapitalet flödar från de rikare länderna till de fattigare, vilket småningom borde utjämna klyftan mellan ländernas skillnader i produktivitet och välmående. Men verkligheten överensstämde inte helt med denna teori: kapital flödade visserligen från överskottsländer till underskottsländer och klyftan i levnadsstandard krympte, men produktivitetsskillnaderna mellan länderna avhjälptes inte. Det berodde på att den utländska kapitalskulden främst kanaliserades till byggnadssektorn och privat konsumtion, och inte till produktiva investeringar som skulle

höja produktiviteten. Kapitalflödet åtgärdade därmed inte obalansen som rådde mellan ländernas reella kokurrenskraft, det vill säga produktivitetsskillnaderna, utan förvärrade snarast problemen med den nominella konkurrenskraften – det vill säga skillnaderna i prisnivå och produktionskostnader.

Dessa problem blev uppenbara år 2008 när de internationella kapitalmarknaderna råkade in i en allvarlig förtroendekris på grund av den osäkerhet som spred sig från USA:s bostadslånemarknad. I september bröt en global finanskris ut, som drev bankverksamheten i svårigheter, vilket gjorde att euroländer som hade förlitat sig på omfattande utländsk upplåning fick stora svårigheter. Utländska banker ville inte mera finansiera bygginvesteringar och konsumtionskrediter. När lånekranarna stängdes måste dessa länder fort göra ekonomiska nedskärningar och anpassa sina prisnivåer. Följden blev en snabbt utvidgad kris på bostadsmarknaden, i byggbranschen och i banksektorn bland annat på Irland, i Spanien och i Portugal: bostadspriserna sjönk, byggföretag gick i konkurs och bankerna drabbades av kreditförluster. Den kraftiga nedgången i investeringar ledde snabbt också till att arbetslösheten ökade. I de baltiska länderna blev man tvungna att ty sig till sträng inbesparings- och deflationspolitik för att balansera de stora underskotten i bytesbalansen. I de andra krisdrabbade länderna kom anpassningsåtgärderna igång långsammare, men till följd av lågkonjunkturen drabbades deras ekonomi av underskott och deras statsskulder steg snabbt. Särskilt mycket ökade statsskulden på Irland, där staten blev tvungen att täcka de stora bankernas enorma kreditförluster.¹¹

Inte heller Finlands ekonomi besparades från finanskrisens konsekvenser. Den internationella ekonomins branta depression år 2009, som följde på finanskrisen, gjorde att exportmarknaden krympte och att exporten och den totala produktionen begränsades. Dessutom stötte Finlands ekonomi vid samma tid på en så kallad asymmetrisk störning, då de viktigaste exportföretagen råkade i svårigheter. Nokias mobiltelefonbusiness, som länge hade varit mycket framgångsrik gick på förlust, och pappersindustrins marknader avmattades. Samverkan av dessa faktorer gjorde att Finlands varuexport sjönk rekordartat med ungefär 30 procent år

2009 och bruttonationalprodukten krympte med 8,5 procent, vilket var mer än någonsin förut när man undantar krigsåren. Förutom dessa bakslag fick Finland också konkurrenskraftsproblem. Bakgrunden till det var att inkomstnivån hade stigit under perioden 2007–2009 och samtidigt hade produktivitetens utvecklingen varit svagare än väntat, vilket tillsammans ledde till att enhetsarbetskostnaderna (med andra ord arbetskraftskostnaderna i proportion till arbetets lönsamhet) ökade markant i jämförelse med läget i de andra EU-länderna.¹² Att löneinflationen tilltog berodde delvis på att man avstod från de centrala löneuppgörelserna år 2007, och nya löneuppgörelser avgjordes på förbunds nivå. Inkomstutvecklingen påverkades därmed av lönekonkurrensen mellan förbunden och av bägge parter felaktiga uppfattning om lönehöjningens utveckling.

Stater och centralbanker reagerade beslutsamt på finanskrisen och satte i gång kraftiga stimulansåtgärder med vilkas hjälp finansmarknaderna stabiliserades under år 2009. År 2010 började ekonomierna växa igen. Som en del av dessa åtgärder sänkte Europeiska centralbanken nyckelräntesatsen i euroområdet. De finanspolitiska stimulanserna tillsammans med den ekonomiska recessionen ledde till stora budgetunderskott i alla industriländer. År 2009 och 2010 skrämde de stora underskotten både beslutsfattare och väljare, och i många länder skärpte man finanspolitiken. Det anses ha bromsat återhämtningen från recessionen och förorsakat en ny recession mellan 2012 och 2014.

Finland följde för sin del EU-kommissionens rekommendationer och stimulerade byggbranschen och lättade på beskattningen år 2009. Också i Finland försvagades balansen i den offentliga sektorn, men tack vare det starka överskottet från tiden före krisen överskred underskotten inte stabilitets- och tillväxtpaktens gränser. År 2010 började ekonomin växa raskt men exporten förblev mindre än den tidigare hade varit.¹³

Finanskrisens slut innebar ändå inte att problemen i euroområdet var över. Den privata sektorns skuld förblev på en hög nivå, vissa europeiska banker fortsatte att kämpa med obetalda och växande krediter, och många av euroländernas konkurrenskraftsproblem var fortfarande olösta. Dessutom började den snabbt

växande offentliga skulden bli ett problem. Först hände det i Grekland, där problem med statens skuld och underskott eskalerade till en akut finanskris våren 2010. Bakgrunden till Greklands problem var förvrängd statistik, som fick landet att se ut som en mycket opålitlig ekonomisk partner. Motsvarande ohederlighet gällde inte Portugals och Irlands svårigheter, men på marknaden började misstroende att sprida sig beträffande dem också. EU-länderna och Europeiska centralbanken blev tvungna att snabbt improvisera fram stödåtgärder och skapa nya arrangemang med vilka man förhindrade att staterna som hamnat i svårigheter skulle drabbas av finansiell härdsmälta. Greklands kris aktiverade stödåtgärder och förändrade samtidigt riktlinjerna för den europeiska ekonomiska politiken.

Ländernas överskuldssättning pekades raskt ut som krisens orsak, fast det bara stämde i Greklands fall. Euroområdet gemensamma ekonomiska politik ställde som mål att reducera underskottet i de offentliga finanserna, och under Tysklands ledning satte man i gång med att skapa nya finanspolitiska rättsakter och styrningsmekanismer. Det förstärkte märkbart Europeiska kommissionens befogenheter när det gällde kontrollen över medlemsstaternas nationella budgetpolitik. När ekonomipolitiken förändrades från stimulerande till åtstramande stannade snabbt den ekonomiska tillväxten upp, och följden blev en ny recession i hela euroområdet. Efter återhämtningen år 2010 och 2011 krympte ekonomierna igen under 2012 och 2013. Följden blev att euroområdets ekonomi utvecklades mycket svagare än till exempel USA:s, Storbritanniens och Sveriges, där man inte genomlevde någon motsvarande recession.

Först försökte man lösa statslånekrisen i Grekland, Portugal och Irland med stödpaket som finansierades av de övriga medlemsländerna, och med sträng styrning av krisländernas ekonomiska politik. Det var ingen problemfri lösning eftersom man ansåg att valutaunionens regler förbjöd sådana skattelättnader. Euroländerna beslöt ändå att grunda en gemensam fond som med medlemsländerna som garantier började bevilja krisländerna stödkrediter. Internationella valutafonden IMF deltog också i finansieringen. Av

länderna som fick stöd krävdes att de skar ner på sina offentliga utgifter. För Grekland beslöts senare att också skära ner på de skulder som finansierades från den privata sektorn beviljat. Finland förhöll sig mycket motsträvigt till stödarrangemangen, men motarbetade dem inte.

Finland krävde ensamt ett specialvillkor för att godkänna stödet till Grekland, det gällde delvis garanti som ersättning för stödet, vilket Grekland lovade ge. Bakgrunden till garantibegäran och arrangemangen var den riksdagsvalkampanj som ägde rum i Finland våren 2011, där oppositionspartierna motsatte sig stöd till Grekland. När socialdemokraterna, som hade krävt skuldsäkerheter, efter valet var ett regeringsparti, tog statsminister Jyrki Katainens regering det som sin uppgift att förhandla fram ett säkerhetsarrangemang. Det här kravet placerade Finland i samma grupp länder som krävde sträng ekonomisk disciplin i EU som Tyskland och Holland.

Att man hjälpte krisländerna med stödkrediter betydde att Europeiska centralbanken inte direkt tog ansvar för belåningen av dem. Situationen förändrades ändå så småningom när man blev rädd för att statslånekrisen skulle sprida sig till Spanien och Italien också. Under 2011 och 2012 steg räntorna på dessa länders statskulder vilket gav orsak till oro för att krisen skulle utvidgas och bli okontrollerbar. Å andra sidan var Spaniens och Italiens statsskulder så stora att man inte hade kunnat sköta dem med hjälp av garantier eller stödkrediter från andra stater. Därför blev Europeiska centralbanken tvungen att göra avkall på sin strikta linje. Mario Draghi, som efterträdde Jean-Claude Trichet som centralbankens chef, höll ett tal i augusti 2012 där han ändrade på centralbankens linje. Draghi lovade att Europeiska centralbanken skulle göra vad som helst för att hålla valutaunionen på fötter. Efter det löftet började räntorna sjunka för då kunde finansmarknaderna lita på att Spaniens och Italiens finansiering skulle skötas om. Under Draghis ledning började Europeiska centralbanken närma sig USA:s centralbanks expansiva linje i sin monetära politik. Man började sänka styrräntorna mot noll samtidigt som man började tillämpa så kallade kvantitativa lättnader i politiken (*quantitative easing*). Det innebar i praktiken

att Europeiska centralbanken började köpa euroländernas statsobligationer, vilket gjorde att statskuldernas räntor sjönk och de skuldsatta ländernas finansiella situation blev lättare.

Samtidigt började kommissionen styra euroländernas finanspolitik i en strängare riktning. Med Tyskland i spetsen enades euroländerna om en finanspolitisk avtalshelhet, som innebar att man tog i bruk den så kallade europeiska planeringsterminen för att kontrollera de nationella budgetarna. På samma gång drog man strängare gränser för budgetunderskott än tidigare. Den nya målsättningen var klart strängare än den som tillämpats i stabilitets- och tillväxtpakten.¹⁴

Under åren 2011–2012 började kommissionen styra valutaunionens medlemsländer till att strama åt sin budgetpolitik och förbättra sin konkurrenskraft genom måttfullhet gällande löner och olika slag av strukturomvandlingar. En sådan politik leder på kort sikt lätt till att den samlade efterfrågan krymper och inflationen saktar av. Så gick det också i euroområdet, där lågkonjunktur rådde under åren 2012–2013. Kommissionen försökte motivera sin linje, bland annat med att hänvisa till mycket kontroversiella ekonomiska hypoteser enligt vilka åtstramande finanspolitik under vissa omständigheter kan ha stimulerande inverkan.¹⁵ Så till vida lyckades kommissionen i sin strävan att de flesta euroländernas budgetunderskott krympte. På grund av den svaga ekonomiska utvecklingen finns det ändå skäl att fråga sig om kommissionens och euroländernas analys av åtgärderna för euroområdets ekonomi var riktig.

Kommissionens finanspolitiska rekommendationer styrde euroländerna mot en sträng sparpolitik, samtidigt som Europeiska centralbanken försökte stöda den ekonomiska tillväxten och avvärja deflationsrisken genom att lätta på sin penningpolitik och köpa mer skuldebrev. Men kombinationen av lättad penningpolitik och sträng finanspolitik lyckades inte åstadkomma investeringar tillräckligt fort. Däremot ökade det totala samhällsekonomiska sparandet, vilket syntes tydligast i form av växande överskott i euroområdets gemensamma bytesbalans. Överskottet växte mest i Nederländerna och Tyskland men senare lyckades också länder

som tidigare haft underskott, så som Spanien och Italien, uppnå överskott i sin bytesbalans. Men den ackommoderande penningpolitiken lyckades inte, lika lite som den negativa styrräntan, stimulera Europas ekonomier på önskat sätt. Den förbättrade likviden användes inte till nya investeringar. Många stora företag hade gott om kassareserver men ville inte investera i expansion av sin verksamhet när det inte fanns utsikter till växande efterfrågan. En annan faktor som kunde bidra till mera investeringar var den offentliga sektorn, men EU:s finanspolitiska styrning strävade i precis motsatt riktning det vill säga mot mera offentliga inbesparingar. För att uppnå sina underskottsmålsättningar skar euroländerna ner sina investeringar och den offentliga efterfrågan istället för att utnyttja den exceptionellt låga räntenivån, sätta igång nya projekt och investera i dem.

I ett sådant läge förverkligas det som kallas sparandets paradox: alla ekonomiska sektorer (staten, företagen, hushållen) vill samtidigt göra mera besparingar, men i en ekonomi kan inte alla spara på samma gång eftersom någon måste ta emot överskottet, med andra ord skuldsätta sig. I euroområdet ledde besparingssträvandena till att bytesbalansöverskottet växte, det vill säga besparingarna kanaliserades utomlands. Den växande efterfrågan som är en förutsättning för ekonomisk tillväxt är inte möjlig om alla ekonomiska aktörer samtidigt vill utöka sitt nettosparande. Efterfrågan ökar endast om någon inhemsk eller utländsk aktör är beredd att minska på sitt sparande, och antingen utöka sin konsumtion eller sina investeringar. Denna makroekonomiska lagbundenhet förstod man emellertid inte tillräckligt väl i kommissionens ekonomipolitiska rekommendationer, där man koncentrerade sig förutom på sträng finanspolitik också på att utöka konkurrenskraften och flexibiliteten i de strukturella omvandlingar som man önskade att medlemsländerna skulle genomföra.

Den finska ekonomiska politiken och integrationslinjen råkade ut för nya utmaningar i och med finanskrisen, och i synnerhet med eurokrisen som följde därpå. Man reagerade på konjunktturnedgången som följde i finanskrisens spår med stimulerande finanspolitik, enligt unionens riktlinje. Finland utnyttjade det spelrum som den i princip starka samhällsekonomin och den

ringa statsskulden erbjöd. Den utdragna recessionen betydde att underskottet i den offentliga sektorns finanser som hade uppstått år 2009 kom att bli ett långvarigt fenomen. Låga räntor och sänkt räntenivå erbjöd på 2010-talet Finland en möjlighet att utöva ett annat slag av krispolitik än man gjort på 1990-talet, då depressionen och den höga räntenivån tvingade staten till sträng inbesparingspolitik för att få bukt med skuldsättningen och skuldförvaltningskostnaderna. Under 2010-talet har fortsatt skuldsättning varit möjlig trots att skulden har ökat, eftersom statens och kommunernas ränteutgifter samtidigt har minskat.

I den finska ekonomiska politiken försökte man alltså hantera recessionens orsaker och följder med de metoder som valutaunionen förfogade över. Den svaga exporten komparerade man genom att med finanspolitisk hjälp stöda den inhemska efterfrågan. Dessutom påskyndade man inhemska bygginvesteringar med stödåtgärder från staten. På så sätt lyckades man förhindra att arbetslösheten ökade kraftigt. Europeiska centralbankens lågräntepolitik stödde ekonomin: hushållens, statens och kommunernas skuldhanteringsutgifter minskade. Om Finland hade stått utanför valutaunionen skulle den nationella valutan troligtvis ha försvagats i det skede som exportindustrins problem blev uppenbara. I valutaunionen fanns inte den möjligheten. Istället för en devalveringsmöjlighet har ekonomipolitiken försökt förbättra konkurrenskraften med hjälp av intern devalvering. De politiska redskap som har använts i sammanhanget är skattelättnader för företag och återhållsam inkomstpolitik. Regeringen och arbetsmarknadsorganisationerna återgick till centrala återhållsamma inkomstuppgörelser år 2011. Med avtal strävade man efter att de inhemska arbetskraftskostnaderna skulle växa långsammare än i de viktigaste konkurrensländerna i väst. Därmed skulle konkurrenskraften gradvis förbättras. Men förändringarna i konkurrenskraften skedde långsamt, eftersom inkomstnivån i de övriga valutaunionsländerna utvecklades långsamt. År 2016 ingick man ett så kallat konkurrenskraftsavtal, där man bland annat enades om att en del av arbetsgivarens socialförsäkringsutgifter i framtiden skulle uppbäras direkt från lönen, vilket något minskar på arbetskraftskostnaderna. Likriktade effekter försökte man redan

tidigare åstadkomma, då regeringen år 2010 beslöt avlägsna arbetsgivarnas folkpensionsavgift, och år 2014 då man sänkte samfundsskattesatsen. I Finland har man dessutom strävat efter, i enlighet med kommissionens rekommendationer, att utföra strukturella omvandlingar som ska förbättra konkurrenskraften och samhällsekonomin hållbarhet. Den viktigaste av dem är pensionsreformen, som efter år 2017 gradvis börjar höja pensionsåldern. Under hela 2010-talet har man också planerat en stor reform av social- och hälsovårdssystemet med vars hjälp man försöker förbättra budgetbalansen på lång sikt.

JÄMFÖRELSE: HUR HAR FINLAND SKILJT SIG FRÅN DE ÖVRIGA?

Innan finanskrisen bröt ut var Finland mycket framgångsrikt, mätt med ekonomiska mätare. Tillväxten var snabb, sysselsättningen förbättrades, inflationen var under kontroll och det rådde överskott i den offentliga ekonomin. Sedan år 2009 är situationen en annan. Den förändringen kan man se i diagram 4.1. Finlands kumulativa bruttonationalprodukts tillväxt under åren 2010–2015, med andra ord från och med året efter den stora recessionen, har varit svag, och svagare än i euroområdet i snitt, även om utvecklingen i euroområdet också har varit anspråkslös. Mest uppmärksamhet väcker Sveriges snabba ekonomiska tillväxt. På några år har Finland sackat långt efter Sverige i ekonomisk utveckling fast ländernas ekonomier tidigare utvecklades lika på många sätt.

Det är förvånansvärt att skillnaderna är minst när det gäller arbetslösheten. Arbetslösheten ökade i Finland under perioden 2009–2015 i samma takt som i euroområdet i snitt, och Sverige kunde inte heller undvika den utvecklingen. Budgetbalansen försvagades under krisåren (det vill säga från år 2008 till år 2015) mer i Finland än i något annat industriland, nästan sju procent i förhållande till bruttonationalproduktens värde. Det var möjligt eftersom Finlands offentliga ekonomi uppvisade ett exceptionellt överskott före krisen. År 2015 hade Finlands ekonomi sjunkit ner till samma underskottsnivå som de andra euroländerna. Återigen

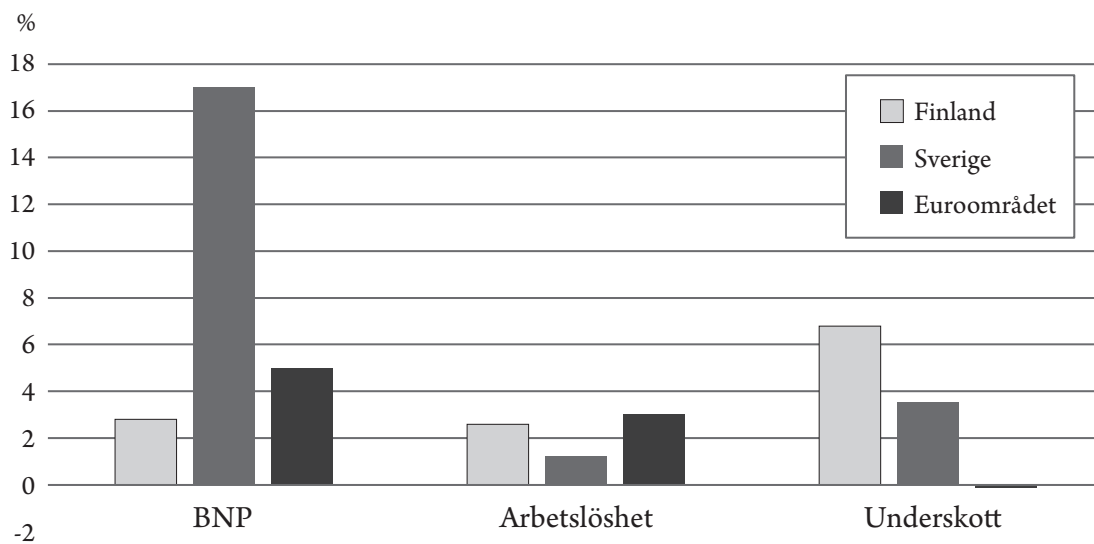


DIAGRAM 4.1. Bruttonationalproduktens, arbetslöshetens och underskottets ökning under åren 2008–2015 (%).

är det förvånande att underskottet i Sverige också ökade trots landets snabba ekonomiska tillväxt. De här observationerna går att tolka som att man i Sverige understödde tillväxten med lättvindig finanspolitik. I genomsnitt gav finanspolitiken i euroländerna inte efter över huvud taget, eller så skärpte de sin finanspolitik, eftersom de har lyckats reducera sina underskott en aning trots klen tillväxt. I Finland förklaras det växande underskottet i stor utsträckning av bruttonationalproduktens svaga utveckling och vittnar därmed om neutral finanspolitik.

Om valutaunionens verksamhet hade upphört år 2007 skulle den betraktas som väldigt framgångsrik. Den serie kriser som började visa sig år 2008 i kombination med att euroområdet störtade ner i en långvarig lågkonjunktur har ändrat på den uppfattningen. Många som ursprungligen kritiserade valutaunionen menar att utvecklingen på 2010-talet visar att de hade rätt: euroområdet utgör inte något optimalt valutaområde, och finanspolitiken i euroområdet har inte koordinerats tillräckligt väl. I praktiken är det omöjligt att upplösa valutaunionen eller gå ur den. Det var just det som valutaunionens planerare en gång önskade uppnå: genom kriser skulle euroområdet formas till ett optimalt valutaområde, då de ekonomiska strukturerna småningom anpassar sig till nya förhållanden. På samma gång tvingar kriser och medlemsländernas

förmåga att lösa dessa på egen hand integrationen att fördjupas, vilket gör att man närmar sig en ännu tätare integration.¹⁶ Det är klart att en sådan utveckling inte kan motiveras med ekonomisk behållning, emedan problemen och kostnaderna är stora både på kort och på lång sikt. Som exempel kan man ta priset för 2010-talets kriser som i många medlemsländer i valutaunionen är massarbetslöshet i upp till tio år, märkbara produktionsförluster och välfärdsnederlag. Men trots kostnaderna främjar ekonomiska kriser och de åtgärder de kräver unionens långsiktiga integrationsmålsättningar.

Ingen kris får ske outnyttjad, sägs det. Och kommissionen har tillsammans med de ledande EU-länderna utnyttjat tillfällena och skapat många initiativ med vilka euroområdet interna integration fördjupas. Gällande den ekonomipolitiska sektorn består den viktigaste helheten av ett finanspolitiskt avtal, jämte den europeiska planeringstermin som ingår. I och med avtalet ställde man upp nya och strängare balansmålsättningar för medlemsländernas budgetpolitik, och en mekanism för uppföljning av obalanser. Dessutom ingår längre gående planer i de fem ordförandenas rapport som publicerades år 2016. En annan betydelsefull reform var grundandet av en bankunion. I och med den överfördes övervakningen av euroländernas stora banker från de nationella myndigheterna direkt till Europeiska centralbanken. Bankunionen omfattar också tanken om övergång till insättningsgarantisystem på unionsnivå. Det är ett steg mot gemensamt ansvar på unionsnivå, på samma sätt som kommissionens tidigare förslag om delvist gemensamt ansvar för de offentliga skulderna. Planerna om gemensamt ansvar har emellertid stött på motstånd bland annat i Tyskland, Nederländerna och Finland. Eftersom Sverige inte är en del av euroområdet deltar landet inte i dessa förhandlingar.

Finlands inställning till förslag som utökar integrationen har varit passiv och motvillig men till slut har man ändå gått med på alla förslag. Medgivandet underlättas av att enskilda förändringar behandlas som tekniska arrangemang som saknar större betydelse. På så sätt undviker man att ge sig in på grundligare diskussioner om nationell suveränitet och unionens utveckling mot en mera federal helhet. Eurorådets problem har lett till en avsevärd politisering

av integrationen i Finland och i hela unionen. I Finland var frågan om stöd till Grekland svår och väckte mycket motstånd. En liknande konstellation har bildats i många länder i Europa när etablissemangets uppbackning av en fördjupad union och integration har väckt motsatta politiska krafter till liv. I Finland har sannfinländarna fått ökat medhåll, i Tyskland är det Alternative für Deutschland, i Frankrike Front National och i de så kallade Visegradländerna (Polen, Tjeckien, Slovakien och Ungern) har nationalistiska regeringar fått makten. Också de finska partierna anammade mera kritiska EU-ståndpunkter på grund av läget i Grekland, och vid riksdagsvalet år 2011 betonade de försvar av nationella intressen.

Det finanspolitiska avtalet, och kommissionens förslag om en koncentration av valutaunionen som följde därpå, betydde att medlemsstaternas nationella finanspolitik allt starkare knyts till unionsnivå och därmed till kommissionens styrning. Avsikten är att bättre samordna penningpolitiken och styrningen av inkomster och utgifter, och samtidigt främja strukturella reformer som anses nödvändiga. Finanspolitiken och de strukturomvandlingar som stöder den är emellertid inte politiskt neutrala företeelser. De påverkar inkomstfördelningen, sysselsättningen och arbetsmarknadernas förfaringsätt. För styrningen av makroekonomin är kommissionens strävanden efter att styra lönebildningen förståeliga. Den inre marknadens verksamhetslogik och arbetsmarknadsparternas avtalsfrihet står ändå delvis i konflikt med dessa målsättningar - för det mesta är obalansen följd av den privata sektorns skuldsättning och lönebildning, och dem kan staten inte bestämma om.

4. FINNISH ECONOMIC POLICY AND THE CRISIS OF EMU

Finland's decision to join the EU was made in the midst of the deepest economic recession of modern times. After the collapse of the fixed exchange rate, there was not much faith in the ability of an independent monetary policy to achieve sufficient credibility. In that sense, the decision to join the EMU was seen as a logical step, though it was also acknowledged that EU membership also implied commitment to the future EMU membership. The perceived challenges of monetary union were taken very seriously. It was recognised that without a flexible exchange rate it would be more difficult to cope with the consequences of asymmetric shocks, and that the roles of fiscal policy and incomes policy would be decisive.

The first ten years of EMU membership were a great success. Finland enjoyed rapid growth, very low inflation, a current account surplus and very strong public finances. Difficulties emerged when the global financial crisis and the subsequent great recession occurred. In addition to these external challenges, Finland also faced an asymmetric export shock caused by sector-specific declines of the electronics and paper industries. A deep and extended downturn in exports followed. Economic policy responded with the instruments available: fiscal policy was used to support domestic demand, and a policy of internal devaluation was adopted to improve the competitiveness of exports. Unexpectedly, politicians were also confronted with the Greek debt crisis at the same time. The common EMU policy to support indebted countries was against the original EMU clause of no bail-outs, and it was very difficult to accept. Eventually, however, the Finnish EMU policy has been to accept reluctantly the steps towards greater fiscal federalism.

5

DET ÅTERHÅLLSAMMA FINLAND: SOCIALPOLITIKEN EUROPEISERAS

Juho Saari

När Finland förberedde sig för medlemskap i Europeiska unionen underströk de finska regeringarna upprepade gånger att EU-medlemskapet inte skulle komma att få några betydande social- och hälsopolitiska följder. I Finland pekades medlemskapet snarare ut som en möjlighet och inte som ett hot mot social- och hälsovårdspolitiken, eftersom man menade att det skulle leda till mera tillväxt och sysselsättning och därmed förstärka finansgrunden för välfärdsstaten och social- och hälsovårdspolitiken. De eventuella hotbilderna bedömdes som små, och regeringarna hävdade att den offentliga makten skulle kunna skydda sig från riskerna och utmaningarna. Samtidigt betonades det upprepade gånger att unionens befogenheter gällande social- och hälsovårdens kärnsektorer snarast gick ut på att vara en bistående part, eller så skulle man dela på befogenheterna (som till exempel i frågor om jämställdhet mellan könen och arbetarskydd).

Men redan då millennieskiftet närmade sig klättrade social- och hälsovårdspolitiken högre upp på EU-politikens agendor, och på 2000-talet var detta tema ständigt föremål för politik. Orsaken till den här förändringen var ekonomipolitiska befogenheters

tillämpning på social- och hälsovårdspolitiken, och samordningen av den inre marknaden och välfärdsstaten när det gällde unionens fyra friheter. I och med medlemskapet har Finland fått lov att anpassa sina etablerade socialpolitiska förfaranden och institutionella strukturer så att de passar in i europeiska spelregler. Den finska social- och hälsovårdspolitiken formas också på 2010-talet av talrika ekonomiska och inre marknadspolitiska utspel.

I det här kapitlet analyseras integrationens inverkan på Finlands social- och hälsovårdspolitiska system. Allra först sätter vi oss in i de viktigaste befogenhetsfrågorna under 1990-talet, och den nya era där kärnan utgörs av samordning av unionens inre marknad och medlemsstaternas välfärdsstater, samt av användningen av ekonomipolitiska befogenheter inom social- och hälsovårdspolitiken. I slutet av kapitlet blir vi förtrogna med 2010-talets politik då frågor om den inre marknadens verksamhet, och balansen mellan de så kallade dragningskraftsfaktorerna och verksamhetsprinciperna för den inre marknaden har dominerat.

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSPOLITIK I EU-POLITIKENS MARGINALER

På 1990-talet förenade Finlands samhällsmodell den öppna exportsektorn med välfärdsstatens strukturella slutenhet. Det socialpolitiska samarbetet koncentrerade sig till Norden emedan det nordiska samarbetet hade möjliggjort rörlig arbetskraft och social trygghet, samt gemensam statistik och begreppsapparat när det gällde den sociala tryggheten. Men finska forskares, politikernas och tjänstemäns kunskaper om välfärdsstater utanför Norden, och deras verksamhetsprinciper, var däremot små. I hela landet fanns bara ett halvt dussin sakkunniga i ämnet. Det viktigaste enskilda verket som belyste ämnet var Pentti Arajärvis och Jouko Skinnaris bok *Eurooppa ja Suomi: Euroopan taloudellinen yhdentyminen, työelämä ja sosiaaliturva* (1990).¹ Inte en enda professor i social- eller hälsovårdspolitik hade satt sig in i Europeiska unionen i början av 1990-talet eller gett ut en bok i ämnet. Det är också beskrivande att de omfattande översikter om socialpolitikens framtid som gavs

ut i början av 1990-talet knappt alls tog upp den europeiska social- och hälsovårdspolitiken, eller möjligheten att social- och hälsovårdspolitiken skulle europeiseras.² Integrationen tedde sig som en marginell faktor vid sidan av social- och hälsovårdspolitikens andra utmaningar.

Å andra sidan fanns det inte någon stor efterfrågan på forskning under integrationsförhandlingarnas första skeden, eftersom EU:s direkta befogenheter gällande social- och hälsovårdspolitik var tämligen begränsade. En annan situation skulle i princip ha varit möjlig, emedan Frankrike som drev på förenhetligande av den sociala tryggheten vid integrationens allra första skeden på 1950-talet, drog tillbaka sina krav först vid förhandlingarna år 1955.³ Beträktat efteråt kan man säga att Frankrikes beslut att återta sitt krav på samordning var både problematiskt och klokt, för medlemsstaternas krav på enhällighet i samband med den socialpolitiska reformen skulle i praktiken ha förhindrat skapandet av en europeisk socialpolitik (social trygghet) under de följande årtiondena, och reformerna skulle ha gjorts i form av avtal mellan förbund och arbetsgivare.

Den slutgiltiga spiken i kistan för harmoniseringsdebatten om socialskyddet kom i och med Storbritanniens medlemskap i Europeiska gemenskapen år 1973. Storbritannien förhöll sig kategoriskt negativt till europeisk socialpolitisk reglering, som man ansåg var främmande för den egna kulturen och olämplig för landets institutionella modell. Hälsovårdstjänsterna var ett särskilt problem eftersom de i Storbritannien hade organiserats (och organiseras än idag) som en offentlig tjänst istället för ett försäkringssystem, vilket man traditionellt hade tillämpat i Centraleuropa. Storbritanniens negativa inställning till europeisk social- och hälsovårdspolitik satte stopp för utvecklingen av den sociala dimensionen i EG ända fram till 1980-talet. I förhandlingarna om Maastrichtavtalet krävde Storbritannien rätten att få stå utanför det social- och hälsovårdspolitiska samarbetet, och beviljades det faktiskt. I bästa fall, eller värsta, fick gemenskapen rekommendationer om den sociala trygghetens omfattning och strukturer godkända, likaså åstadkom man att olika länders modeller samordnades, men det hade ingen praktisk betydelse för medlemsländernas system för social trygghet.⁴

Den socialpolitiska utvecklingen stod ändå inte helt stilla på 1970- och 1980-talen, eftersom kommissionen och medlemsstaterna använde sig av ”grå befogenheter” där man antingen hänvisade till kommissionens beslut för rättslig grund, eller kreativt använde sig av andra befogenheter. ”Befogenhet utan befogenheter” tillämpades bland annat inom den europeiska fattigdomspolitiken fram till år 1997.⁵ Dessutom godkände rådet som representerar medlemsstaterna ett protokoll om arbetstagare och social trygghet, som inte applicerades på Storbritannien. Social- och hälsovårdspolitikens utveckling i Europa blev möjlig först år 1997 när de konservativas långvariga tid vid makten var över. Efter det anslöt vänsterpartiet Labour, som fått makten i det brittiska parlamentet, landet till integrationen också vad gällde social- och hälsovårdspolitiken. Unionens befogenheter i social- och hälsovårdsfrågor ökade då märkbart. Med Amsterdamfördraget som antogs år 1997 reparerades juridiska luckor i bland annat den politik som ska förebygga utslagning. När Finland anslöt sig till unionen hade man delade, konstitutionsbaserade befogenheter inom social- och hälsovårdssektorn, främst i frågor om jämställdhet mellan könen och arbetsskydd. Jämställdheten härstammade från ett gemenskapsavtal från 1957 då man antog Frankrikes likalönsprincip som grund för gemenskapens jämställdhetspolitik. Vid den tiden gällde en lag om lika lön i Frankrike, och särskilt för att skydda sin textilindustri tryckte landet på de andra grundarstaterna för att de skulle anta samma princip. Det var alltså inte egentligen frågan om att främja jämställdhet mellan könen, utan snarare om rättvis konkurrenspolitik. Domstolen utvidgade småningom begreppet lika lön till att också omfatta social trygghet som på ett sätt eller annat anknöt till arbete, eftersom den sociala tryggheten betraktades som en del av lönen.⁶ Sedermera har domstolen ålagt medlemsstaterna att avskaffa lösningar där könsdiskriminering ingår, så som könsbunden pensionsålder och familjeledighet. Jämställdhetsrättigheterna i Finland var bättre än vad som föreskrevs i direktiven redan innan anslutningen till unionen, alternativt baserade de sig på arbetsvillkorsavtal. Men också i Finland blev man tvungen att tänka om, bland annat när det gällde könsbunden pensionsålder inom försvarsväsendet.⁷

Rörande arbetsskydd hade unionen författningar för arbetsplats, produkter och arbetsmaskiner. De härstammade från samarbetet mellan de stora medlemsstaterna, men i gemenskapsavtalet hade arbetsskyddet inkluderats i och med inremarknadsavtalet år 1986. Arbetsskyddets kärna är gemensamma standarder, vilket gör det möjligt att förflytta varor och tjänster från ett land till ett annat. Finland anpassade sin lagstiftning så att den motsvarade det europeiska arbetsskyddsdirektivet. På det här området har det inte förekommit några stora problem.⁸

Trots de begränsade befogenheterna hade många av Finlands farhågor som gällde EU-medlemskapet att göra med integrationens social- och hälsovårdspolitiska eller sociala dimension. De som var kritiskt inställda till EU var särskilt rädda för att det nordiska sättet att organisera social trygghet skulle förstöras, eller åtminstone drivas mot ett centraleuropeiskt sätt att tänka och en centraleuropeisk institutionell struktur. Bakgrunden till denna debatt var boken *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, som hade kommit ut år 1990 och fått stor uppmärksamhet. I boken har de västerländska välfärdsstaterna delats in i tre logiska modeller. Modellerna förhåller sig olika till den sociala trygghetens institutionella strukturer och principerna för samordning av arbetsmarknader och social trygghet.⁹ De tre modellerna var den centraleuropeiska, den anglosaxiska och den nordiska. I detta sammanhang placerades Finland i den nordiska modellen. I vida kretsar ansåg man att Finland, och de andra nordiska länderna som var på väg att ansluta sig till EU, skulle bli tvungna att anpassa sig till den typiska centraleuropeiska modellen med unionens stora, inflytelserika medlemsländer (Frankrike, Tyskland, Italien) och då skulle den finländska modellens särdrag gå förlorade. Dessutom misstänkte man att det marknadsdrivna EU skulle dra sig för den finländska modellen, där det är arbetsmarknadsparterna och den offentliga makten som förhandlar fram socialpolitikens riktlinjer. Men det fanns ingen fog för dessa rädslor.

Förståelsen för Europeiska unionens sociala dimension försvårades i Finland också av att begreppet inte motsvarade vad man i Finland avser med social- och hälsovård. Som Arajärvi och Skinnari, som kartlade integrationens framtid år 1990, sammanfattade saken:

”Ur nordisk och finländsk aspekt känns det främmande att ungefär 90 procent av de så kallade sociala frågorna hör till arbetsministeriet och tio procent till socialministeriet”.¹⁰ Den administrativa spänningen mellan (dåvarande) arbetsministeriet och social- och hälsovårdsministeriet besvarade den finländska politiska beredningen under hela 1990-talet. Beträffande Europas sociala dimension var förvaltningen av Europeiska socialfonden och allokeringen av medel föremål för livliga diskussioner i ministerierna. Fullt samförstånd nådde man inte heller när det gällde arbetslöshetsskydd och frågor om harmonisering av arbete och familjeliv, som i Finland snarast hörde till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde, men som i Europa betraktades som sysselsättningspolitik. Arbetsfördelningen mellan Europeiska kommissionens generaldirektorat skiljde sig från det finska statsrådets arbetsfördelning, så delvis behandlades ärenden som i Finland hörde till social- och hälsovårdsministeriet av andra ministerier.

RÖRLIG ARBETSKRAFT OCH SOCIAL TRYGGHET

Den mest utmanande helheten, både administrativt och principiellt, var samordningen av den sociala tryggheten som möjliggör rörlighet för arbetskraften. Olika socialförsäkringssystem, regler om anställningsförhållande, socialskyddsavgifter och förmåner som ingick i dessa system måste samordnas. Det centraleuropeiska tänkesättet som hade styrt samordningen av den sociala tryggheten byggde på arbete, samt rättigheter och skyldigheter som härleddes ur arbetet (varvid den icke-arbetande makens eller makans socialskydd härleddes ur den arbetandes socialskydd), på försäkringsprinciper och på skydd av arbetsplatser (det är dyrt för arbetsgivaren att avskeda arbetstagare med fast anställning). Den nordiska social- och hälsovårdspolitiska traditionen har i första hand betonat boendebaserad social trygghet och enskilda rättigheter och skyldigheter i anknytning till socialförsäkringen, samt utgått från skatteunderlag (eller därmed jämförbara lagstadgade socialskyddsavgifter) och arbetsgivarskydd (det är förmånligt för arbetsgivaren att avskeda).

De grundläggande lösningar som var i kraft vid tiden för medlemskapsförhandlingarna härstammar från år 1972 och var framför allt konstruerade för Frankrikes, Tysklands, Italiens och Beneluxländernas arbetsmarknaders behov: i praktiken möjliggjorde de den italienska arbetskraftens rörlighet samt samarbete mellan Beneluxländerna, som bildade en ekonomisk helhet.¹¹ Koordinationslagstiftningen beror på vilket land man arbetar i. Det kallas *lex loci laboris*-principen. Principen om arbetsland och betoningen av de härledda sociala rättigheterna passade inte i den finländska traditionen, som utgick från boende och individualiserade sociala rättigheter. I praktiken sammanfogade man samordningsförordningen och Finlands sätt att organisera socialskyddet på ett acceptabelt sätt, med en lag om boendebaserat socialskydd.¹² Kombinationen av förordningen om arbetsbaserad och boendebaserad social trygghet har emellertid förorsakat en del problem, vilka upprepade gånger har behandlats i så kallade Solmu-arbetsgrupper, som leds av social- och hälsovårdsministeriet. De har löst frågor om verkställande och tillämpande av samordningsförordningen och kartlagt eventuella förnyelser i det boendebaserade socialskyddet.¹³

När det gäller att koordinera den sociala tryggheten har Finland haft vissa institutionella svårigheter, särskilt gällande gränsområdet mellan försäkringar som hör till socialskyddet och understöd som står utanför socialskyddet. Före medlemskapet fick man folkpension (minimum) om man bodde i Finland oavsett hur länge man hade bott i landet. I och med medlemskapet blev folkpensionen en flyttbar försäkringsartad förmån, och överförbarheten för den folkpension som betalas ut till personer bosatta i Finland knöts till antalet år de hade bott i landet.¹⁴ En annan universell förmån, barnbidraget, definierades som en överförbar förmån som betalas ut till makar och barn (bosatta i ett EU-land) till en person som arbetar i ett annat EU-land. Enligt den tolkningen blev barnbidraget från att (oftast) ha varit ett understöd till mamman, ett lönetillägg för den arbetande maken/makan.¹⁵ På samma sätt förändrades hemvårdsstödet för barn. I Finland har det traditionellt definierats som inkomstöverföring som ersätter dagvårdstjänster. I Europeiska unionen tolkades det som en överförbar förmån som kunde jämföras

med vårdförsäkring. Senare har också underhållsstödet konstaterats vara en överförbar förmån.¹⁶

Generellt sett anpassades alltså det finska socialskyddssystemet till integrationen genom att man gav försäkringskaraktär åt så kallade universella förmåner i gränslandet mellan försäkring och understöd, och därmed blev de förmåner som gick att koordinera. Ett undantag är arbetslöshetsskyddet, där man gjorde ett beslut i helt motsatt riktning och inrättade ett bidrag vid sidan av arbetslöshetsförsäkringen, och dit en del av de försäkrade överfördes. Orsaken till det var att samordningsförordningen för socialskyddet gör det möjligt att ha arbetslöshetsskydd när man söker arbete i ett annat land. I Finland ville man inte göra det möjligt att arbetslöshetsförsäkringen används i stor skala av människor som söker arbete utomlands. I de samtida diskussionerna misstänkte man att finländarna skulle börja söka arbete på öarna i Medelhavet. Samtidigt gjorde den växande arbetslösheten i hemlandet att kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringarna steg märkbart. Som en lösning vid sidan av arbetslöshetsförsäkringen grundade man år 1993 arbetsmarknadsstödet, som definieras som bidrag i koordinationsförordningen.¹⁷ Sannolikt hade man kommit fram till en liknande lösning av sparskäl och utan integrationen, men det kommande medlemskapet utformade förmånens institutionella uppbyggnad.

ETT BRETT SOCIALSKYDDSBEGREPP – ARBETSPENSIONER, ALKOHOL OCH PENNINGSPEL

Förutom socialskyddets samordning kom det finska breda socialskyddsbegreppet att bli en stor utmaning i samband med integrationen. I Finland har många tjänster och inkomstöverföringar som hör till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde ingått i den sociala tryggheten, medan de i flera andra europeiska länder – och delvis också i EG-domstolens rättspraxis - inte hörde till socialskyddet, eller så räknades de till det yttersta gränsområdet. De viktigaste av dessa var arbetspensionerna, vår alkoholpolitik som utgår från folkhälsan, och vår penningsspelpolitik som bygger på monopol.

Finlands arbetspensionssystem var så till vida utmanande med tanke på gemenskapslagstiftningen att privata företag delvis förvaltar det fonderade arbetspensionsskyddet i den finska modellen, med andra ord investeras en del av arbetspensionsavgifterna på kapitalmarknaden, och med investeringens avkastning finansierar man sedan pensionsutbetalningarna. Finlands arbetspensionssystem skiljer sig från nästan alla andra medlemsländers arbetspensionssystem eftersom det täcker allt arbete, både inom den privata och den offentliga sektorn och dessutom företagarverksamhet. Unionens lagstiftning gör en klar skillnad mellan pensionskydd som bygger på utgifter som myndigheterna har ansvar för (första pelaren, PAYG, *pay as you go*), och fonderad yrkesmässig arbetspension (andra pelaren), ur vilken man ytterligare särskiljer individuellt livförsäkringsskydd (tredje pelaren). Finlands arbetspensionsmodell ställde inte till med problem för denna fördelning eftersom det var en kombination av den första och den andra pelarens skydd.

Regleringen av Finlands arbetspensionssystemets organisations- och socialskyddsavgifter var avgörande frågor för de finska förhandlingarna både i E(F)TA och EG-förhandlingarna. Ur gemenskapens synvinkel begränsade den finska modellen den fria rörligheten för tjänster, men Finland ville trygga den nationella traditionens kontinuitet och socialskyddets stabilitet. Bägge ståndpunkter var befogade. Efter utdragna och invecklade förhandlingar lyckades man enas om nödvändiga kompromisser. Lösningen motsvarade Finlands intressen. Senare har man flera gånger återvänt till arbetspensionssystemets specialställning i gränslandet mellan social trygghet och inre marknad (fri rörlighet för tjänster) i samband med förnyelser av gemenskaps- och unionsfördragen. Man kan tillspetsat sammanfatta dilemmat så här:

Om man tillför arbetspensionssystemet marknadskonkurrensens element så ifrågasätts dess undantagsställning i förhållande till livförsäkringsdirektivet, och om man betonar arbetspensionsanstalternas gemensamma ansvar och samarbete inom systemet så väcks misstankar om icke ändamålsenligt begränsande av konkurrensen i ett splittrat system.¹⁸

I praktiken har Finland inte beredskap att ändra på sitt arbetspensionssystemens administrativa struktur. Däremot har arbetspensionssystemet anpassat sig till den fria rörligheten. Investeringspolitiken gällande Finlands pensionsmedel har förändrats från och med år 1997 så att de finska pensionsbolagen agerar i enlighet med principerna för fri rörlighet för kapital. Likaledes gäller de europeiska stabilitets- och investeringsbestämmelserna finska arbetspensionsbolag.

Ytterligare svårigheter ställde också alkoholpolitiken till med. Särdraget i Finlands alkoholpolitik - liksom i Norges och Sveriges, som övervägde anslutning vid samma tid - betraktat ur europeisk synvinkel var att den utgick från folkhälsan. I de nordiska länderna (Danmark undantaget) var alkoholpolitikens kärna i slutet av 1980-talet att främja folkhälsan. I Finland var de viktigaste beståndsdelarna i alkoholpolitiken alkoholdrycksmonopolet (Oy Alkoholiliike Ab), statens alkoholproduktion, begränsningarna för alkoholexport- och import samt alkoholkonsumtionen, som reglerades med reklam-, tillgångs- och prisbegränsningar. Alkoholen var också en viktig skattekälla i statsfinanserna. I gemenskapen var, och är, regleringen kring alkoholproduktion och alkoholbruk snarare jordbruks- och handelspolitik än folkhälso- eller socialpolitik. Skatterna var obetydliga, men de existerade.¹⁹ Man understödde alkoholproduktionen som en del av jordbruket, särskilt i så kallade vinländer, och likaså försäljningen genom att skydda varumärken och aktivt öppna den inre marknaden för alkohol.

Etablerade finska förfaringssätt och europeiska krav om en fungerande inre marknad stod i strid med varandra redan från början. Det blev tydligt redan vid Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ETA:s förhandlingar, där Finland inte fick förståelse för sin folkhälsoorienterade alkoholpolitik. Finland valde en dubbelstrategi i förhandlingarna, där man å ena sidan ställde som oförytterligt mål att bevara Alkos monopol, men å andra sidan lätade på importreglerna och upplöste import- och partihandelsmonopolet. Man nådde samförstånd med kommissionen kring jul år 1993. I praktiken var det enda som återstod av den gamla alkoholpolitiken detaljförsäljningen av starka alkoholdrycker. Samtidigt

gjordes en helhetsreform av alkohollagstiftningen. Som en insatt forskare konstaterat så kan man säga att det gamla Alko dog den första januari 1999.²⁰

Samlivet har inte varit problemfritt efter anslutningen heller. I oktober 1997 behandlades förenligheten mellan den fria rörligheten för tjänster och det finska monopolet i EG-domstolen. Enligt domstolens tolkning av konstitutionen är alkoholmonopol ett acceptabelt verktyg för skydd av folkhälsan, och medlemsstaterna har befogenhet att besluta om nivån av folkhälsoskydd. Begränsningarna får ändå inte vara godtyckliga, och skadorna som begränsningarna ger upphov till för olika länders konkurrens (fri rörlighet för varor) bör minimeras.²¹

Den finska alkoholpolitiken har legat i stöpsleven flera gånger under 2000-talet också. En viktig vändpunkt var när Estland blev medlem år 2004. Estlands alkoholpolitik skiljer sig kännbart från Finlands. Produktionen och försäljningsregleringen gällande alkohol är modest i Estland och handlar främst om livsmedelskvalitet, och skatteandelen i priserna är mycket liten. Den låga prisnivån förenad med ländernas stora skillnad i levnadsstandard sporrade finländare att skaffa sig stora mängder alkohol från Estland. Det fick i sin tur finska alkoholproducenter – främst bryggeriindustrin – att aktivt driva på regelupplösande eller lättare alkoholpolitik. Alkoholskatten i Finland anpassades efter att Estland blev EU-medlem.

En annan viktig faktor för alkoholpolitikens förändring är att den strängt reglerade, folkhälsoorienterade alkoholpolitik som bedrevs från 1960- till 1980-talet hade kommit till vägs ände också av interna orsaker. I de stora partierna hade den infallsvinkel som insåg näringsaspekten vuxit sig starkare på 1980-talet, förutom kanske i Centerpartiet, och en liknande förändring hade redan tidigare skett hos arbetsmarknadsparterna. Vid 1990-talets ingång stod man obönhörligt inför något slag av linjeförändring vad alkoholpolitiken beträffade. EU-medlemskapet påskyndade denna utveckling, och speciellt Estlands medlemskap innebar en viktig kursomläggning för alkoholbeskattningen. Också när alkoholpolitiken läggs om på 2010-talet är man tvungen att beakta medlemsländernas olika

inställningar till alkoholpolitik och inremarknadens verksamhetsprinciper.²²

Den tredje utmaning som EU-medlemskapet förde med sig, förutom i samband med arbetspensionerna och alkoholpolitiken, gällde det finska penningspelsystemet. Dess institutionella uppbyggnad härstammar från tiden mellan världskrigen då myndigheterna och medborgarorganisationer byggde upp spelbolagen Penningautomatföreningen PAF och tipsbolaget Veikkaus som finansieringsinstrument för medborgarorganisationer och kultur-tjänster, och förhindrade samtidigt privata företags verksamhet inom spelsektorn (Hippos och travsportens historia avviker en aning, men dem tar vi inte upp här). Monopolens ställning i landet var ohotad ända fram till 1990-talet.

Under medlemskapsförhandlingarna blev man tvungen att överväga penningspelmonopolens berättigande på grund av den fria rörligheten för tjänster.²³ Den finländska praxisen som byggde på finanskanalisering var inte en befogad marknadsbegränsning ur gemenskapsavtalsaspekt. Man kunde ju ha samlat in samma medel exempelvis i form av licensavgifter av privata aktörer, som kunde ha vunnit sitt tillstånd exempelvis i en offentlig auktion. Så gjorde man i vissa medlemsstater. Å andra sidan tillät gemenskapsavtalet att man begränsade (inre) marknadsverksamhet med samhällsfred som argument. Enligt det synsättet är penningspelsmonopol befogade som preventiva medel för att penningspelen inte ska åstadkomma skada, om begränsningarna är rätt proportionerade till de olägenheter som de förorsakar för marknadsaktörerna. Finska staten antog denna ståndpunkt i förhandlingarna, och fick kommissionens och medlemsländernas godkännande. I praktiken legitimerade Finland monopolen genom att styra en del av spelintäkterna till forskning i penningspelens skadeverkningar, begränsa marknadsföringen av spel och finansiera tjänster med anknytning till skadeverkningar.

Efter anslutningen ifrågasattes ändå det finska systemets kontinuitet i EG-domstolen, då en privat spelföretagare ville bedriva spelverksamhet i Finland i slutet av 1990-talet.²⁴ I sitt beslut ansåg domstolen att de skador som det finska spelmonopolet åsamkar

marknaden är rimliga i proportion till deras samhällsfredande syfte. Domstolens beslut befäste läget fram till slutet av 1990-talet.²⁵ På 2000-talet blev spel på nätet en stor utmaning, som å ena sidan förde Veikkaus och PAF:s spelfunktioner närmare varandra i synnerhet sedan PAF började erbjuda sina spel i ett nätkasino, och å andra sidan gjorde nätet det lättare att erbjuda spel över medlemsländernas gränser. Vi återkommer till det i avsnittet om 2010-talets social- och hälsovårdspolitik.

I stort sett kan man säga att den finska social- och hälsovårdspolitikerna anpassade sig ganska pragmatiskt till integrationen: man skyddade beslutsamt de nationella intressena rörande arbetspensioner, alkoholpolitik och penningspel och anpassade sig i de fall då det var nödvändigt. På 1990-talet hade Finland inte någon egentlig proaktiv agenda för att förnya och utveckla politiken i social- och hälsovårdspolitiska sammanhang på EU-nivå. Snarare gick Finlands strategi ut på att skydda sina egna institutioner. Den strategin motsvarade finländarnas inställning, eftersom de var ganska ovilliga att ge ifrån sig makten över sin social- och hälsovård till EU.²⁶

VÄLFÄRDSSTATERNA MÖTER INRE MARKNADEN

Social- och hälsovårdspolitikens ställning i EU förändrades ganska snabbt kring millennieskiftet. Grundorsaken var den fria men reglerade rörligheten för varor, tjänster, kapital och människor/arbetskraft, som förenade medlemsstaterna i unionen, samt att den politiska och juridiska balansen mellan medlemsstaternas välfärdsstater vägde över till inre marknadens fördel. Tidigare hade man bedömt de social- och hälsovårdspolitiska befogenheterna i de europeiska beslutsprocesserna i första hand utgående från de sektoral befogenheter som ingick i fördragen – till exempel ur jämställdhets- eller arbetsskyddsaspekt. Vid millennieskiftet började man både i domstolen och i politiken begrunda hur mycket den inre marknadens verksamhet förutsätter att man anpassar social- och hälsovårdspolitikerna till den inre marknadens principer.

Spänningen mellan den inre marknaden och hälsovårdstjänsterna märktes redan i början av 1990-talet, men medlemsländerna

hade hållit hårt på sina rättigheter att reglera, i synnerhet patienters rättigheter att förflytta sig från ett land till ett annat. I Finlands fall gav sjukvårdsdistrikten patienterna tillstånd med det så kallade förhandsgodkännandesystemet att köpa tjänster i ett annat medlemsland, och distriktet stod för vårdkostnaderna.²⁷ Antalet patienter som vårdats i andra länder var små på 1990-talet. Den vård vars kostnader Finland ersatte för sina medborgares del utomlands ägde främst rum i Sverige.

Kring millennieskiftet fattade EG-domstolen ändå en rad beslut som gjorde att patienterna fick mycket större möjligheter att välja vårdplats i olika medlemsländer. Besluten befäste konsumentens rätt att köpa tjänster i ett annat medlemsland och skicka räkningen till det land där man var bosatt. Senare rättspraxis gjorde det möjligt att även få sjukhusvård i andra medlemsländer. Patientens rättigheter som konsument visade sig vara starkare än statens rätt att styra och reglera.²⁸

Domstolens beslut innebar en ny era för patienters och tjänsters rörlighet. Samtidigt började kommissionen att använda sina initiativbefogenheter mycket mer än tidigare inom detta område. Bland annat gav kommissionen ett förslag om ett tjänstedirektiv som skulle göra rörliga tjänster möjliga år 2004. Först var det tänkt att direktivet också skulle omfatta hälsovårdstjänster, men det kunde man inte enas om på grund av motstånd från medlemsländer – också från Finland. Tjänstedirektivet trädde i kraft år 2006 och det tillämpas på sociala tjänster och äldreomsorg.²⁹ Finland har inte haft några större problem med tillämpningen av direktivet.

En annan betydande förändring som påverkade kontaktytan mellan inre marknaden och välfärdsstaterna var EU:s utvidgning till de före detta socialistiska länderna år 2004, och Rumäniens och Bulgariens anslutning år 2007. För Finlands del hade Estlands anslutning störst betydelse, den förändrade Finlands alkoholpolitik och gav esterna större möjligheter än dittills att bo och vistas i Finland. EG och senare EU har från och med mitten av 1960-talet gjort det möjligt att vistas och bo (längre än tre månader) i ett annat medlemsland om man har befogade skäl. Sådana skäl kan exempelvis vara arbete, studier eller yrkesutbildning, att man söker arbete

eller är pensionerad eller att ens familjemedlem vistas i unionsområdet av nämnda skäl.³⁰ Personer som fyller kriterierna har haft samma rättigheter till tjänster och inkomstöverföringar som personer som är födda och bosatta i ifrågavarande land (medborgare). Dessa rättigheter kvarstår vanligen också efter att den ursprungliga orsaken till att man kom till landet inte föreligger, om vistelsen i landet därtills fyller en viss fastställd tid (i allmänhet fem år). Unionen har också slagit fast kriterier som föranleder att man avlägsnas ur landet. De har vanligen anknytning till kriminalitet eller sjukdomar som kan hota folkhälsan.

Unionens rättspraxis lättade under 1990-talet på tolkningarna av de befogade skäl som berättigade till boende och vistelse, och bekräftade på samma gång människors rätt att bo och vistas i ett annat medlemsland också efter att till exempel studierna eller arbetet har upphört. I praktiken hade man alltså rätt att bo och vistas i sitt nya hemland om man var deltidsanställd som biträde i ett hem för bostadslösa.³¹ I och med Estlands medlemskap dök det upp en skräckbild där ester som bosatte sig i Finland för att komma åt den sociala tryggheten målades upp. Någon stor migrationsvåg från Estland kom aldrig. Största delen av de ester som har kommit till Finland har kommit för att jobba antingen som så kallad utsänd personal (som hör till Estlands sociala trygghet), eller så är de personer som har bosatt sig i Finland och som omfattas både av förordningen om koordinerat socialskydd och direktivet som ger dem rätt att bo och vistas i landet. De får de social- och hälsovårdstjänster de behöver av Finland, och omfattas av Finlands socialskyddssystem. Ingenting har medfört några märkbara politiska eller administrativa svårigheter, efter att den första stelheten gått över.

Den tredje förändringen som berör kontaktytan mellan inre marknaden och socialskyddet som inträffade kring millennieskiftet har att göra med offentliga upphandlingar och allmännyttan.³² Lagen om offentlig upphandling, som hade beretts under en lång tid och som utgår från ett europeiskt direktiv trädde i kraft i juli 2007. Den viktigaste frågan när det gäller social- och hälsovårdspolitik var den gången i vilken utsträckning man kan köpa och sälja social- och hälsovårdstjänster som sorterar under upphandlingsdirektivet utan

att tillämpa upphandlingslagen, då det är frågan om tjänster som ingår i de så kallade offentliga åläggandena att tillhandahålla tjänster.³³ Den här kontaktytan anknyter till de så kallade SGEI-tjänsterna, vilket innebär allmännyttiga ekonomiska tjänster och de har betydelse för inre marknadens gränsdefinitioner. I praktiken har de viktigaste socialpolitiska SGEI-förordnandena i Finland gällt specialgruppers boende. Lagstiftningen i sammanhanget har varit så pass mångtydig att de huvudsakliga linjetolkningarna har gjorts av högsta förvaltningsdomstolen.³⁴ Denna juridiska osäkerhet var en av orsakerna till att upphandlingslagstiftningen förnyades under åren 2016–2017, vilket vi kort kommer att behandla i slutet av kapitlet.

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSPOLITIKEN BLIR EKONOMIPOLITIK

Vid tiden för millennieskiftet insåg man också att den europeiska lagstiftningen eller gemenskapsmetoden inte var det bästa verktyget för förnyelse av ”Europas sociala modell”, eftersom lagstiftningen snarare strävar efter att minimera styrningen av medlemsländerna, och inte efter att maximera medlemsländernas tillväxt och sikta på ”strukturell omvandling” som främjar sysselsättning. Förutom lagstiftning behövdes dessutom politisk styrning som utgick från statschefernas samarbete vid toppmötena.

Den politiska styrningens rötter, med andra ord den nya styrelseformens rötter, finns för social- och hälsovårdspolitikens del i Delors rapport som gavs ut år 1993 (och som fick sitt namn efter dåvarande kommissionsordförande Jaques Delors) där solidaritet, som är en väsentlig del av socialpolitik, definierades som de arbetandes solidaritet med de arbetslösa, och som solidaritet mellan generationer. Dessutom nämndes solidaritet med diskriminerade.³⁵ Som socialpolitikens uppgifter fastslogs istället för omfördelning av och garanti för sociala rättigheter nu främjande av hållbar tillväxt, sysselsättning och offentlig ekonomi. Vid samma tid togs i Europeiska unionen i bruk breda riktlinjer för ekonomipolitiken som utgick från Maastrichtavtalet, med vilkas hjälp man ville främja stabilitet i medlemsländernas offentliga finanser och sysselsättning. I dessa ekonomipolitiska riktlinjer behandlades social- och

hälsovårdsfrågor upprepade gånger. Medlemskapet i den ekonomiska och monetära unionen bereddes vid samma tid och förutsatte att delområdena i den offentliga ekonomin sammanfogas till en offentlig ekonomi, vars stabilitet finansministeriet ansvarar för. I Finland slog man ihop den offentliga ekonomins olika sektorer till en enda helhet under åren 1992–1993, vilket i praktiken gav ekonomipolitiken mera pondus när social- och hälsovårdspolitiska målsättningar slås fast.³⁶ Ju starkare man i rådet och medlemsstaterna har kunnat garantera den offentliga ekonomins stabilitet i enlighet med den ekonomiska unionens ramvillkor, desto mer har social- och hälsovårdspolitikens ställning betonats i riktlinjerna och den ekonomiska och monetära unionens styrmekanismer under årens lopp. Orsaken är enkel: socialutgifterna utgör ungefär hälften av de offentliga utgifterna, och på grund av den åldrande befolkningen ökar de märkbart. Sedan början av 1990-talet har beredskap för en demografisk förändring varit de ekonomipolitiska riktlinjernas viktigaste målsättning.

Följande skede i det europeiska samarbetet var politiskt samförstånd om sysselsättningens riktlinjer, som togs i bruk år 1997. Medlemsstaterna dirigerades att förnya sina incitament för socialskydd så att de främjade sysselsättningen – ”det ska löna sig att jobba” löd devisen. Man försökte göra avlönat arbete till den primära inkomstkällan, och socialskyddet till ett redskap som främjade sysselsättning. Till social- och hälsovårdspolitikens område – det sociala skyddet som det kallades i Europa (*social protection*)- framskred samarbetet stegvis. Kommissionen gav ett tillkännagivande i ämnet år 1997, och dess verkställighetsprogram godkändes under Finlands tid som EU-ordförande två år senare, då man tog i bruk politiskt samarbete och politisk styrning gällande arbetspensioner, hälsovårdstjänster, arbetslöshet (framför allt i fråga om socialskyddet) och främjande av social delaktighet.³⁷ De medlemsstater som fanns representerade i rådet ansåg det motiverat att modernisera social- och hälsovårdspolitiken till en gemensam europeisk målsättning. Det innebar en omvälvning i det europeiska social- och hälsovårdspolitiska tänkesättet. Denna reform fogades till det instrument för politisk styrning som kallas Lissabonstrategin, och som togs i bruk i mars år 2000.

I slutet av 2000-talets första decennium uppnåddes i en beredning som leddes av Europeiska rådet en relativt bred samstämmighet om att processer rörande ekonomi, sysselsättning samt social- och hälsovård som ömsesidigt bekräftar varandra, snarast producerar rapporter och tal, istället för att följa Lissabonfördragets principer att modernisera Europas sociala modell. Medlemsstaterna investerade i verkligheten inte i förnyelse av socialskyddet så som riktlinjerna föreskrev – även om verksamheten av andra orsaker kunde följa riktlinjerna. Man beslöt att förnya strategin så att tillväxten och sysselsättningen – närmare bestämt den tillväxt som främjar sysselsättningen – sattes upp som viktigaste mål, och de andra målsättningarna utformades så att de stödde detta ändamål. Reformens följder blev likartade både i Finland och resten av Europa: social- och hälsovårdspolitiken definierades som ett verktyg för ekonomipolitik som främjar sysselsättning och tillväxt. Samtidigt lösgjorde sig hälsovårdspolitiken, som tidigare hade ingått i den sociala skyddshelheten, från social- och hälsovårdspolitiken och blev ett eget område. Hälsovårdstjänsternas distansering motsvarar den europeiska administrativa modellen, där arbets- och socialskydd knyts allt tätare samman och hälsovårdspolitiken bildar en avskild helhet. Det finska förfarandet, att ett och samma ministerium hanterar social- och hälsovårdspolitiken, börjar vara en historisk relik.

Finlands inställning till social- och hälsovårdspolitikens politiska styrning på EU-nivå är avvisande. Man har inte ansett det nödvändigt att den politiska styrningen utvidgas också till denna sektor. Några beredande tjänstemän har varit av motsatt åsikt och hänvisat till den så kallade EU-paradoxen. Enligt den har medlemsländerna mera rörelsefrihet för att driva social- och hälsovårdspolitik som bygger på deras egna utgångspunkter, ju starkare den gemensamma europeiska politiska ramen är för social- och hälsovårdspolitikens område.³⁸

De nordiska länderna har generellt sett inte velat ha sådan politisk styrning av socialpolitiken på EU-nivå som står i strid med deras egna modeller, men de har varit beredda att sprida sina egna modeller som så kallade normer för god praxis. Danskarna har till

exempel främjat flextrygghetstänkandet (*Flexicurity*) där ett lågt uppsägningsskydd kombineras med högt socialskydd, omedelbar aktivering av arbetslösa och livslång utbildning. Svenskarna har profilerat sig bland annat när det gäller jämställdhet mellan könen och förnyelse av hälsovården. Finlands specialområden är *Hälsa inom alla politikområden* (*Health in All Policies*, HIAP) och åtgärder för att förlänga yrkeskarriärer. Den finska politiken för att minska på bostadslöshet har också varit en betydande norm för god praxis. När man bildat ståndpunkter har Finland och Sverige samarbetat inom alkoholpolitiken, eftersom den i bägge länderna är folkhälsoorienterad. Utanför Norden har Finland haft en allierad inom hälsovårdspolitik i Storbritannien, som har ett offentligt hälsovårdssystem precis som Finland. I ekonomisk politik som är viktig för socialpolitiken (det vill säga sådan ekonomisk politik som eftersträvar stabila offentliga finanser) har Finland flera gånger haft en annan linje än de övriga nordiska länderna, som har valt att stå utanför Ekonomiska och monetära unionen. Istället har Finland funnit nya bundsförvanter i Nederländerna och Tyskland, som båda är reform- och tillväxtorienterade länder. Mest har Finlands linjer skilt sig från de forna socialistiska ländernas.

EU:S SOCIALPOLITIK PÅ 2010-TALET OCH FINANSKRISEN

I strategin Europa 2020, som ersatte Lissabonstrategin, försvagades social- och hälsovårdspolitikens status som en skild politisk sektor, jämfört med Lissabonstrategin.³⁹ Samtidigt socialpolitiserades hela strategin eftersom socialpolitik behandlas som en del av ekonomi- och sysselsättningspolitiken. I och med att målsättningarna i Europa 2020 antogs fick social- och hälsovårdspolitik för första gången en central position i en ekonomisk EU-strategi. Strategins viktigaste målsättningar är att förbättra sysselsättningen, minska på avbruten skolgång, utöka andelen akademiskt utbildade och hjälpa minst 20 miljoner människor att ta sig ur fattigdom. Ett av strategins mål gällde alltså reducering av fattigdom, det handlar både konkret och symboliskt om det sista målet. Det var det svåraste målet att godkänna för Europeiska rådet, eftersom man var orolig över

omfördelningseffekterna när fattigdomen minskade, samt över fattigdomens relativa karaktär. Finlands socialpolitiska målsättningar enligt Europa 2020 handlade om utbildning, skolavhoppare och fattigdom, och man lovade att 150 000 färre människor skulle löpa risk att bli fattiga eller utslagna. Strategin har också andra målsättningar och de godkändes år 2011. Senare har man kompletterat Europa 2020 med andra styrmekanismer för ekonomisk politik.

Man kan följa med hur målen närmar sig i material som kommissionen har producerat.⁴⁰ Finland uppnådde inte sina mål till år 2014 (materialet innehåller förseningar som beror på datainsamling).⁴¹ År 2014 sammanfattade stora utskottet att ”strategin inte har motsvarat de förväntningar som man ställde på den som ett program som skulle förstärka och stöda strukturomvandlingar, investeringar, sysselsättning, till växt och konkurrenskraft”.⁴² De nedskärningar i socialskyddet som Juha Sipiläs regering genomför under åren 2015–2019 för att stabilisera den offentliga ekonomin fjärrmar Finland från utbildnings- och fattigdomsmålsättningarna, såvida inte de nationellt genomförda reformerna för med sig betydande sysselsättningseffekter.

Allmänt taget har Finlands ståndpunkt i socialpolitiken varit beskyddande, precis som förr.⁴³ Finlands inställning gällande den europeiska social- och hälsovårdspolitiken finns att läsa i koncentrerad form i stora utskottets utlåtande från år 2013. Det är en förenig av positivt inställda principiella riktlinjer och reserverat förhållningssätt till sådant samarbete som inkluderar inkomstöverföringar mellan medlemsländer, eller till att makt överförs till Europeanivå:

Stora utskottet förhåller sig tämligen negativt till att den politiska solidariteten utökas med den sociala dimensionen som svepskäl. [...] Utskottet förhåller sig också reserverat till kommissionens förslag om arbetslöshetsskydd som bygger på ömsesidig solidaritet, så som europeisk arbetslöshetsförsäkring och export av arbetslöshetsunderstöd. Likaledes är utskottet kritiskt inställt till att kommissionen skulle ges möjligheter att ingripa i medlemsländernas socialpolitiska refor-

mer genom förhandskoordination av betydande ekonomipolitiska förnyelser i medlemsländerna.⁴⁴

Social- och hälsovårdsutskottet kompletterade utlåtandet, lade fram upp sina reservationer och betonade vikten av att bevara det bosättningsbaserade socialskyddet.⁴⁵ Allmänt taget går Finland inte i frontlinjen när det handlar om att förstärka Europas sociala dimension, utan koncentrerar sig på att skydda den nationella modellen och beslutsmakten.

Unionen har hämtat social- och hälsovårdspolitiskt innehåll ur tre initiativ. Det första av dem gällde social investeringspolitik där social- och hälsovårdspolitiken definierades som en investering som stöder tillväxt, sysselsättning och välfärd. Politikens kärna var investering i barn, men man försökte också utvidga tänkesättet till andra politiska sektorer. Avsikten var att social- och hälsovårdspolitiken skulle definieras som en investering som gör mera moderata nedskärningar i socialskyddet möjliga.⁴⁶ Det andra initiativet handlade om mätning av tillväxt och utveckling så att man strävar efter att nå ”bortom bruttonationalprodukten” genom att skapa kompletterande välfärdsmätare vid sidan av BNP, mätare som också beaktar kraven på hållbar utveckling.⁴⁷ Social- och hälsovårdspolitiskt var projektets viktigaste produkt en flerdimensionell mätaruppsättning för social utveckling på regional nivå.⁴⁸ Det tredje initiativet behandlade den ekonomiska och monetära dimensionens sociala dimension. Projektet var omtvistat redan från början, eftersom det ifrågasatte den ekonomipolitik som bedrevs ur social- och hälsovårdspolitisk synvinkel: de offentliga finansernas stabilitet sammankopplades med diskrepans och fattigdom. Under den politiska beredningen ändrade projektet riktning från social- och hälsovårdspolitik till sysselsättningspolitik. I Finland antog riksdagens stora utskott en reserverad hållning till projektet, eftersom man ansåg att det inkluderade möjligheter att befogenheter skulle förskjutas till unionsnivå.⁴⁹

De omedelbara följderna på Finlands social- och hälsovårdspolitik av den globala finanskrisen som bröt ut år 2008 blev små, eftersom staten fungerade som automatisk stabilisator och finansierade

inkomstöverförings- och tjänstesystemet genom att skuldsätta sig. Nationellt tömde den offentliga makten den EMU-buffert som hade skapats i systemet för arbetslöshetsunderstöd, vilket lindrade extern chockverkan. Europeiska stabiliseringsmekanismer fungerade också för sin del som buffertar när det gällde krisens konsekvenser för Finlands arbetsmarknad och sociala trygghet. De direkta social- och hälsovårdspolitiska konsekvenserna blev ändå betydande. Utan tvekan hade den så kallade Finanspolitiska lagen (lag 869/2012), som var en del av ett avtal mellan medlemsstaterna, och som fastslog en yttre gräns för Finlands offentliga finansers skuldsättning, den viktigaste direkta effekten. Syftet med avtalet mellan medlemsstaterna var att stabilisera den ekonomiska och monetära unionen, harmoniera ekonomipolitik med social- och hälsovårdspolitik, samt förbättra styrning och förvaltning.⁵⁰ I Finland behandlade man inte uttalat den social- och hälsovårdspolitiska dimensionen vid uppbyggnaden av den finanspolitiska lagstiftningen. Den betraktades snarast som ett verktyg för att garantera europeisk stabilitet.⁵¹ Samtidigt underströk man att medlemsländerna behåller friheten att göra val inom den offentliga sektorn, likaså när det handlar om att trygga dess finansiering och att allokera förmåner och tjänster.

FINLAND SLUTER SIG

Indirekt fick finanskrisen till stånd en snabb förändring i den europeiska atmosfären, vilket återspeglade sig i form av mera invandrarkritik i Finland och väljarstöd för de EU-kritiska sannfinländarna i valen år 2011 och 2015. Även om största delen av invandrarkritiken riktades mot asylsökande som kom från länder utanför Europa, gav arbetskraftens rörlighet inom Europa också upphov till missnöje. Mest diskuterade man tiggare från Rumänien och Bulgarien, och deras ställning i Finland delade åsikterna skarpt.

Den kritiska inställningen till invandring blev vanligare mot slutet av mandatperioden 2011–2015, och tillspetsades vid slutet av perioden. Under mandatperioden 2007–2011 betonade Finland ännu betydelsen av en aktiv politik rörande romer, och strävade

efter att skapa gemensamma europeiska verksamhetsmodeller.⁵² Under nästa mandat var riktlinjerna skeptiska, begränsade rörligheten och reducerade faktorer som kunde utgöra dragkraft. Mot mandatperiodens slut fästes uppmärksamheten vid nationella fördelar och kostnader. Regeringen beredde till exempel år 2014 ett förslag som gällde hälsovård för papperslösa personer från EU-länder och tredjeländer (andra än EU:s medlemsländer).⁵³ I januari 2015 förkastades regeringens förslag vid en exceptionell operation under plenum, där de som förkastade förslaget hänvisade till nationell säkerhet och självbevarelsedrift, samt till eliminering av ”dragkraftsfaktorer”.⁵⁴

Riktlinjerna från den andra halvan av 2010-talet reflekterar de invandrarkritiska gruppernas växande status i Finlands EU-politik, och deras försök att begränsa den sociala tryggheten till att enbart gälla finska medborgare. Ändå har bland andra riksdagens biträdande justitieombudsman upprepade gånger konstaterat att Finlands socialskyddssystem baserar sig på bosättning, och inte på finskt medborgarskap.⁵⁵ Det skulle vara problematiskt med tanke på de grundläggande rättigheterna om man begränsade den sociala tryggheten endast till finska medborgare, och i många fall skulle det stå i strid med fördragen om medborgarskap och likabehandling i Europeiska unionen.⁵⁶

Finland har fortsatt bedriva sin etablerade politik gällande socialskyddet under 2010-talet. Det innebär att man anpassar sig till nödvändigheter men eftersträvar lösningar som skyddar den finländska social- och hälsovårdspolitikens institutionella struktur, och undviker att betala ut förmåner utanför landets gränser. I december 2016 kom kommissionen med ett förslag till reform av samordningslagstiftning. Man föreslog att bestämmelser bland annat i förordningen om ekonomiskt icke aktiva, det vill säga personer som står utanför arbetskraften, skulle klargöras beträffande deras tillgång till social trygghet och förmåner, samt att förmåner vid långtidsvård, arbetslöshetsförmåner och föräldraförmåner som ersätter inkomstbortfall skulle individualiseras.⁵⁷ Reformen av förordningen motiverades inte bara med tekniska skäl, utan också av strävan att omvärdera kostnaderna i samband med rörligheten, som

var en central faktor vid den folkomröstning i Storbritannien år 2016 som ledde till landets utträde ur unionen. Finland tog upp dess politiska behandling under våren 2017.

I samband med att garantipensionen togs i bruk blev man tvungen att systematiskt sätta sig in i förmånens flyttbarhet (703/2010). Syftet med garantipensionen är att trygga i Finland bosatta pensionstagares inkomst genom att betala pension med statens medel, om pensionärens egen pension inte räcker till en skälig försörjning. Partierna var eniga om att garantipensionen inte ska vara en försäkring som går att flytta, så den byggdes upp som ett bidrag som endast betalas ut till personer som är bosatta i Finland.⁵⁸

Ett annat viktigt juridiskt övervägande i anknytning till samordningen av socialskyddet har att göra med det basinkomstexperiment som Sipiläs regering (2015–2019) har verkställt, och i ett senare skede med den eventuella basinkomsten. Basinkomsten är en speciell förmån så till vida att den inte bygger på en enskild orsak utan också ersätter orsaksbaserade förmåner. Om förmånen ersätter enbart orsaksbaserade förmåner av bidragstyp står den utanför socialskyddssamordningen. I motsatta fall är det möjligt att den faller inom samordningens krets, och går att flytta från ett land till ett annat. Basinkomsten kan inte begränsas på grund av nationalitet utan EU-medborgare och de som rör sig i EU-medlemsstater ska behandlas lika. Å andra sidan går det att definiera förmånen på samma sätt som den nyss nämnda garantipensionen, som ett bidrag som står utanför socialskyddets samordningsförfordning. Då behöver den inte betalas till ett annat medlemsland.⁵⁹

Till samma politiska helhet hör tillämpningen av direktivet för boende och vistelse. Rätten att bo och vistas i Finland för andra medlemsstaters medborgare är inte begränsad till nationalitet, och direktivet om bosättnings- och vistelserätt innehåller klara och tydliga principer som har verkställts i den nationella lagstiftningen, också i Finland. Ändå justerade högsta förvaltningsdomstolen med en dom våren 2016 kriterierna för avvisning av andra EU-länders medborgare när det gäller personer och hushåll som får långvarigt utkomststöd.⁶⁰ Högsta förvaltningsdomstolens dom drog upp absoluta gränser för bruket av socialskydd. Finlands beslut följer

samma linjer som EU:s beslut på senaste tiden, där arbete (eller annan befogad orsak) är tätare sammankopplat med rätten att bo och vistas. Många domar i ämnet har avkunnats på 2010-talet.

Det europeiska samarbetet kring organisering och samordning av hälsovården har på senare år varit koncentrerat till att verkställa tidigare beslut. Kommissionen lade fram ett direktivförslag om patienters rörlighet som skulle komplettera tjänstedirektivet från år 2006. Det godkändes år 2011, och verkställdes i Finland med en lag om gränsöverskridande hälsovård.⁶¹ Verkställandet har förutsatt mycket omfattande administrativ beredning, som har varit tätt sammankopplat med den social- och hälsovårdsreform som också är under beredning. Liksom andra medlemsstater har Finland fått lov att fastställa tydliga priser på offentliga hälsovårdstjänster, och skapa förfaranden med vilkas hjälp patienter kan uppsöka vård i en annan medlemsstat, och från en annan medlemsstat i Finland. I sig har det inte påverkat det finländska sättet att organisera social- och hälsovårdstjänsterna men det har tvingat finländarna att göra tjänsternas kostnader transparenta och prissätta dem.⁶²

Kommissionen har varit missnöjd med Finlands praxis för verkställandet av patientdirektivet. Vård som uppsöks i ett annat medlemsland jämförs i Finland med vård som utförs av den privata sektorn, och som ersätts av sjukvårdsförsäkringen.⁶³ Kommissionens åsikt är att vård från utlandet borde jämföras med offentlig hälsovård, vilket skulle vara förmånligare för kunden, det vill säga patienten.⁶⁴ Finland har satt sig på tvären och skjuter upp övergången från sjukförsäkringsbaserad ersättning till ersättning som baserar sig på offentlig hälsovård. Fördröjningstaktiken har fungerat, emedan det sjukförsäkringsbaserade systemet integreras i servicesystemet i samband med social- och hälsovårdsreformen som träder i kraft år 2019. I en regeringsproposition som gick på remiss i mars 2017 föreslås det att en person som har använt sig av hälsovårdstjänster i EU, EES eller Schweiz skulle få ersättning på samma grunder som om hen hade anlitat hälsovård som tillhandahålls av ett landskap i Finland.

Man har också blivit tvungen att förnya lotterilagen, som reglerar penningspelen, så att den är skyddad mot krav från inre

marknaden.⁶⁵ Reformen av lotterilagen motiverades med strävan att bevara ensamrätten. Konkurrensen mellan de tre inhemska spelbolagen skärptes när nätspel blev vanligt. Man bedömde att nätspel lockade människor till problemspelande, det vill säga att man spelar för mycket, vilket givetvis står i strid med förebyggandet av skadeverkningar och strävan att reducera spelande. Och det befarade man att skulle föranleda övervakningsåtgärder från kommissionens håll. Den finska lösningen var att konstruera ett enda monopol.

Till följd av de föreslagna lagändringarna kan en eventuell konkurrenssituation inom systemet förebyggas, och samtidigt garanteras det att vår penningsspelspolitik är förenlig med de krav som EU-rätten ställer på ett system med ensamrätt. Genom lagändringarna garanteras det finländska penningsspelsbolaget en möjlighet att utveckla sin verksamhet på ett ansvarsfullt sätt för att bolagets spelutbud ska kunna förnyas och fortsätta att vara intressant i en föränderlig omvärld. Då kan spelandet även i framtiden kanaliseras till det inhemska lagliga utbudet på ett sätt som stärker systemet med ensamrätt. Denna målsättning står inte i strid med Europeiska unionens domstols rättspraxis.⁶⁶

Förändringen har betydande verkningar, inte bara på lotterilagens tillämpning utan också på finansieringen av social- och hälsovårdens föreningar och organisationer. Regeringspropositionen blev också föremål för talrika avvikande åsikter. Men de gällde inte bevarandet av ensamrätten. Det nya spelbolaget inledde sin verksamhet i början av år 2017. I och med reformen är penningsspelsensamrätten tills vidare tryggad.

Lagen om upphandling har förnyats sedan år 2011, också för social- och hälsovårdspolitikens del.⁶⁷ Utgående från dess direktiv stiftas nya lagar om offentlig upphandling och koncessionskontrakt, elektroniska auktioner och dynamiska upphandlingssystem. Förändringar på grund av direktiven berör bland annat nya förfaranden för konkurrensutsättning, indelning av upphandling i delar, beaktande av kvalitet när upphandlingsbeslut tas, möjligheter att beakta

miljö- och sociala aspekter samt upphandlingsförfaranden gällande social- och hälsovårdstjänster och andra speciella tjänster.⁶⁸ Lagen försenades emedan dess verkställningstid gick ut i april 2016. Regeringens förslag till ny upphandlingslag överlämnades i alla fall till riksdagen vid midsommaren år 2016.⁶⁹ Verkställandet av den nya upphandlingslagen skuggas av den samtidigt pågående social- och hälsovårdsreformen, som också har stor inverkan på upphandlingen inom social- och hälsovårdsservicen.⁷⁰

Social- och hälsovårdspolitikerna har också fått nytt innehåll i och med det för Finland kanske lite främmande livsmedelsbiståndet. Europeiska gemenskapen började bevilja alla sina medlemsstater jordbrukspolitiskt livsmedelsbistånd år 1988. Alla medlemsländer anhöll inte om detta stöd, men Finland har utnyttjat det under hela sin medlemstid, som en del av sin jordbrukspolitik. Livsmedelsbiståndets rättsliga grund förbyttes från jordbrukspolitisk till samhällningspolitisk under strukturfondtiden 2013–2020.⁷¹ Ett annat viktigt verktyg är Europeiska socialfonden, som har verkat i Finland under hela vår medlemskapstid. Den har av tradition mest främjat sysselsättningsåtgärder. Under strukturfondtiden 2013–2020 styrs en femtedel av socialfondens medel till att minska på fattigdom och utslagning, samt till att främja delaktighet. De här förändringarna påverkar märkbart den finska så kallade fattigdomspolitikerna, vilken inriktas på de mest sårbara befolkningsgrupperna som huvudsakligen befinner sig utanför den orsaksbaserade sociala tryggheten.

DISKUSSION

Dryga tjugo år av EU-medlemskap har format den finska social- och hälsovårdspolitikens institutionella struktur och måluppsättning mera än man kunde eller ville tro då medlemskapet förbereddes. De första årens politik gick ut på att kontrollera och bereda sig på hotbilder, vilket dämpade medborgarnas motstånd mot EU-medlemskapet. Men den politiken förberedde inte finländarna på 2000-talets händelser. Ju längre in på 2000-talet vi har kommit, desto mer har social- och hälsovårdspolitikerna europeiska ramar

format den finska social- och hälsovårdspolitikens institutionella struktur och måluppsättning.

Man ska inte betrakta integrationens betydelse för den finska social- och hälsovårdspolitikens institutionella struktur och måluppsättning lösryckt ur sitt sammanhang, som är social- och hälsovårdspolitikens utveckling i övrigt. Det skulle inte ha gått att anpassa de tjänster och inkomstöverföringar som den offentliga sektorn ansvarar för till en offentlig finanskris, en öppnare ekonomi och en öppnare verksamhetsmiljö, utan att utnyttja stabilisering av den offentliga ekonomin och nya verkställighetsmekanismer. Samtidigt började det traditionella förhållandet mellan välfärdsstaten och den sociala medborgaren kompletteras av förhållandet mellan inre marknaden och konsumentmedborgaren, där kunden väljer mellan tjänster och inkomstöverföringar inom gränser som producentens myndigheter stakar ut. Den europeiska integrationen befäste onekligen dessa utvecklingsförlopp och minskade på social- och hälsovårdspolitikens möjligheter att ställa upp självständiga mål.

EU-Finlands regeringar har inte aktivt strävat efter att skapa europeisk social- och hälsovårdspolitik genom att befästa unionens befogenheter, eller genom att komma med betydande politiska initiativ för social- och hälsovårdspolitikens kärnområden. Regeringarna har varmt understött riktlinjer som stöder lösningar som redan är etablerade i Finland, och systematiskt motsatt sig befogenheter som förändrar Finlands institutionella struktur och bruket av initiativ i detta sammanhang. Regeringarna har aktiverat sig främst då Finlands nationella intressen har ansetts vara hotade. Denna infallsvinkel, som skyddar det nationella intresset, har haft ett brett godkännande så väl i statsrådet och riksdagen som bland medborgarna. Finland är inte ute efter en plats i Europas social- och hälsovårdspolitiska kärna.

Det finns inte några större mörka moln i sikte under den närmaste framtiden. Så länge som Finlands offentliga finanser är i skäligt gott skick har unionens ekonomipolitiska styrande makt ingen större betydelse. Anpassningen till inre marknaden har inte heller lett till några oöverkomliga svårigheter än så länge, man har lyckats

med att anpassa finländska lösningar som utgått från nationella målsättningar till de ramar som direktiven föreskriver.

5. RESERVED FINLAND – THE EUROPEANISATION OF SOCIAL POLICY

Since Finland joined the European Union, governments have systematically argued that membership has resulted in no significant socio-political consequences, citing limited shared competences, mainly in the fields of occupational health and equal pay (gender equality). In addition, governments have claimed that they are capable of preventing any harmful policies, in particular in pensions and some other types of insurance. In popular debate, however, the EU has commonly been perceived as a threat. Assessing 20 years of EU membership clearly indicates that those threats have been exaggerated. On the other hand, governments were not able to predict the rapid changes in economic policies and internal markets that resulted in the gradual Europeanisation of social protection. In economic policy, and related policy instruments like broad economic policy guidelines, more and more attention has been devoted to social policy as a part of the public economy. In the politics of internal markets, the interplay between and within welfare states has resulted in adjustments to the Finnish welfare state. In particular, the earlier blurred borderline between insurance and allowances has become clearer and several parts of so-called residence-based social security have been adapted to the requirements of internal markets. More broadly, the governments of Finland have given a high priority to policies aimed at protecting well-established and path-dependent institutional structures in earnings-related pensions, alcohol policy and gambling. In all these three areas, defensive policies have been successful. In recent years, intense criticism against immigration has resulted in minor changes in social policies, particularly in the case of the Roma population originating from Romania and Bulgaria.

6

FRÅN NATURA TILL BIOEKONOMI: FINLAND SOM EUROPEISK MILJÖPOLITISK FAKTOR

Rauno Sairinen & Tuula Teräväinen

Det har skett stora förändringar i den europeiska miljöpolitiken under Finlands tid som EU-medlem. Finland har aktivt deltagit i uppbyggnaden av dagens miljöpolitik. De viktigaste operativa principerna för EU:s nuvarande miljöpolitik utformades på 1990-talet och i början av 2000-talet. Det handlar bland annat om medborgarnas rätt till en god och ren omgivning, om att begränsa systematisk nedsmutsning av miljön, om att förena miljöaspekterna med andra politiska sektorer, om att utgå från miljövetenskapligt kunskapsunderlag, samt om att ge unionsbaserad reglering ett starkt mandat när det gäller miljöskyddsfrågor.¹

Den klimatväckning som globalt har skakat om det politiska och ekonomiska tänkandet i början av 2000-talet förstärker integrationen av miljö-, energi- och trafikpolitik i EU på ett kännbart sätt. För det första har unionen gjort upp juridiskt bindande målsättningar och metoder för medlemsländerna för att dämpa klimatförändringen och för anpassning till den.² För det andra har EU representerat sina medlemsländer i internationella klimatförhandlingar,

och globalt avtalat om åtgärder som klimatförändringen kräver. Klimatväckningen har också skapat utrymme för omfattande miljöanpassning av ekonomin, och man letar efter innovativa lösningar vid sidan av lagstiftningen.³ Att ekonomin och miljön integreras märks i form av att politiska koncept som grön ekonomi, förnybar energi, bioekonomi och cirkulär ekonomi i hög grad främjas. Dessa politiska målsättningar anses vara av största vikt när man vill övergå till förändringar som stöder hållbar utveckling på systemnivå.⁴

EU:s miljöpolitik kommer att bli tvungen att utvecklas i den globala konkurrensökonomins ständiga och fasta grepp. EU:s och eurons finanskriser, kritiken av integrationspolitiken och utvecklingsländernas starkare roll i världsekonomin har fått många att kräva satsningar på EU-ekonomins konkurrenskraft och kostnadseffektivitet, samt väckt debatt om tillgång till naturresurser för EU-ekonomins bruk.⁵ Miljökritiker har befarat att det kan skada europeiska företags internationella konkurrenskraft att vara överdrivet långt hunna i miljöfrågor. Man har försökt bemöta denna komplicerade kritik på olika sätt. Å ena sidan har man föreslagit att EU:s miljöpolitik skulle globaliseras, det vill säga att samma miljökrav ska drivas igenom kraftigare på andra håll i världen, särskilt i Nordamerika och BRIC-länderna (Brasilien, Ryssland, Indien och Kina). Å andra sidan har nationalistiska rörelser blivit starkare på olika håll i Europa.⁶ Mitt i förändringarnas kaos ligger självförståelsen för EU:s miljöpolitik i vågskålen. Miljöpolitiken har utvidgats så att den täcker många ärenden och sektorer som traditionellt inte har hört till dess område. Hållbar tillväxt ingår numera i de energi-, jordbruks-, teknologi-, vetenskaps- och ekonomipolitiska målsättningarna. Det är inte sällan oklart om det är miljöpolitik eller något annat slag av sektorpolitik som bedrivs. Miljötemats andelar av andra områden har vuxit.

I det här kapitlet studerar vi hur Finlands miljöpolitik har utvecklats och förändrats. Vi granskar hur EU:s miljöpolitiska innehåll och funktioner har utvecklats sedan 1995, och analyserar Finlands verksamhet i sammanhanget. Slutligen tolkar vi Finlands roll i EU:s miljöpolitik. Kapitlet bygger på nationella dokument, EU-dokument och halvstrukturerade intervjuer med sakkunniga,

som gjordes våren 2016.⁷ Vi utnyttjar också vår tidigare forskning och det dokumentära material och intervjuer vi samlat in tidigare.⁸ Analysen täcker Finland under hela EU-medlemskapstiden men tyngdpunkten ligger på den politiska utvecklingen efter östutvidgningen och finanskrisen.

EU:S MILJÖPOLITISKA INNEHÅLL OCH UTVECKLING

EU:s miljöpolitiska utveckling har utgått från tanken att det krävs åtgärder på ett bredare område än en nationalstats territorium för att lösa miljöproblemen. Dessutom innebär unionens miljöpolitik ofta utveckling av inre marknadens gemensamma spelregler: att skapa gemensamma normer och produktstandarder. I den internationella politiken har det varit förnuftigt för EU-länderna att visa upp en enig front, eftersom en enskild stats betydelse inte räcker till när man vill påverka internationell politik i större utsträckning. Kärnan i EU:s miljöpolitik har från början handlat om att minska på miljöbelastningen. Den gemensamma miljöpolitiken fick sin början vid Parismötet år 1972, då Europeiska rådet konstaterade att man måste utveckla miljöpolitiken vid sidan av unionens ekonomiska utvidgning. Rådet började bereda det första miljöhandlingsprogrammet. Miljödirektoratet som godkändes 1987 bildade den rättsliga grunden för miljöpolitiken, och i och med Maastrichtavtalet blev miljöpolitik en officiell sektor inom EU-politiken år 1992. Strävan att styra EU:s politik i riktning mot hållbar utveckling befastes år 1999 med Amsterdamfördraget, som inkluderade bestämmelsen att miljöskydd skulle ingå i alla politikområden. Med Lissabonfördraget år 2009 blev EU en juridisk person, och fick därmed befogenheter att sluta internationella avtal. Det befaste unionens miljöpolitiska rättsliga grund, och uttryckte en strävan efter mera solidaritet mellan medlemsländerna.

Kommissionen har publicerat miljöhandlingsprogram sedan 1973. Senare har man försökt samordna programmen med strategierna för hållbar utveckling och kolsnål ekonomi.⁹ Handlingsprogrammen är inte bindande enligt lagstiftningen utan de konkreta miljöpolitiska åtgärderna godkänns skilt, och förverkligandet sker i

enlighet med EU:s lagstiftning. EU har befogenhet i miljöpolitiken trots att dess makt begränsas av subsidiaritetsprincipen. Det hindrar unionen att ingripa då medlemsländerna själva effektivt kan sköta ett ärenden nationellt, regionalt eller lokalt. EU saknar också mandat i många andra sammanhang, så som beskattning, markanvändning, planläggning, förvaltning av vattenresurser och skogsärenden, och förutsättningen för åtgärder är att rådet är enigt. När det gäller miljöskatter exempelvis, har det i praktiken varit omöjligt att uppnå enighet.¹⁰ Det har också diskuterats länge hur långt EU ska sträcka sig för att samordna miljöpolitiken. Det handlar samtidigt om en riktlinje för förbundsstatsutvecklingen.

Vid östutvidgningen och medlemsförhandlingarna var miljöskyddet ett mycket viktigt tema. Östeuropas före detta socialistiska länder hade väldiga problem med vattenvård, luftvård och avfallshantering. Sakkunniga är emellertid av den åsikten att det numera delvis är konstlat att dela in medlemsländerna i nya och gamla när det handlar om miljöfrågor.¹¹ De nya medlemsländerna bidrog ställvis med nya styrkor till unionens naturvård,¹² och dessutom var deras problem mindre än det övriga EU:s när det gällde utsläpp från trafik och jordbruk (de gamla medlemsländerna hade mera trafik och högeffektivt jordbruk). EU:s utvidgning och större medlemsantal har gjort att miljöpolitikens samordning, beslutsprocesser och verkställande har blivit mera invecklade än tidigare. Medlemsländernas olika förvaltningskulturer- och strukturer, naturförhållanden och verkställighetskapacitet har också försvårat de miljöpolitiska förhandlingarna på EU-nivå. Dessutom har utvidgningen fört med sig nya infallsvinklar och arbetsspråk till unionens miljöpolitik.

Ur en global aspekt har EU relativt sett åstadkommit väldigt mycket i miljöpolitiken: överallt är luften ganska ren och det samma gäller dricksvattnet, avfallsvattnet är någorlunda under kontroll och man har kommit fint i gång med avfallshantering och återanvändning.¹³ EU:s klimatpolitik har varit ambitiös också med internationella mått mätt. Det är viktigt att notera att EU besitter starka befogenheter och tvingande lagstiftning om miljöfrågor, jämfört med befogenheterna på många andra politiska områden.

Också medborgarnas stöd för EU:s miljöpolitik har varit starkt.¹⁴ Det starka mandatet stabiliserar miljöpolitiken: verkställandet av den påverkas inte av politiska förändringar i medlemsländerna. Men politiska konjunkturer inverkar på miljöpolitik. I flera länder har EU-kritiska grupper haft problem med miljöfrågor. Man har pekat ut den bristfälliga verkställigheten, övervakningen och uppföljningen på nationell nivå som de största svagheter i EU:s miljöpolitik. I Europeiska miljöbyråns utvärdering sägs det att unionens sjätte miljöprogram (2002–2012) led av kommissionens brist på ambition, medlemsländernas motstånd och tryck från ekonomiska intressen.¹⁵ Lissabonstrategin betonade dessutom kraftigt ekonomisk konkurrenskraft, vilket man ansåg att hade lett till tvivelaktiga rapporter om avfalls- och luftvårdspolitik, och förseningar i de miljölagreformer som föreslagits i programmet. Det sjätte miljöprogrammet har kritiserats från många håll och jämförts med en julgran som är täckt av en massa synliga problem, men som varken förmår genomföra eller prioritera.¹⁶ En av det sjätte handlingsprogrammets prestationer är den nya kemikalieförordningen REACH. Den placerade mera ansvar på industrin när det handlar om risker som kemikalier kan medföra för hälsa och miljö. Utgående från REACH grundades Europeiska kemikaliemyndigheten i Helsingfors (European Chemicals Agency, ECHA). Myndigheten sköter bland annat registreringen av kemikalier.

I det sjunde miljöhandlingsprogrammet (2013–2020) strävar man efter att hålla fokus inställt på väsentliga frågor. Programmets tre huvudmål är skydd av EU:s naturresurskapital, strävan efter resurseffektiv, grön och konkurrenskraftig kolsnål ekonomi, samt att avvärja hälso- och välfärdsrisker i miljösammanhang.¹⁷ Programmet betonar bättre verkställighet av lagstiftningen, vetenskaplig information, investeringar, samt att miljöaspekter inkluderas i andra politiska sektorer. Två genomgående målsättningar poängteras särskilt i programmet: hållbarhet i städer och EU:s roll i den internationella miljö- och klimatpolitiken. Programmet försöker också lätta på alltför detaljerad EU-reglering. Det fortsätter på 2000-talets riktning från en bredare ”*command and control*”-normstyrning till ekonomisk styrning och flexibla mekanismer.¹⁸ Nya politiska begrepp

är väsentliga delar av den nya miljöpolitiken. Tack vare begrepp som grön ekonomi, cirkulär ekonomi och ekoeffektivitet har EU:s miljöpolitik börjat tala samma språk som ekonomin.¹⁹

Som ett av sina viktigaste klimatpolitiska verktyg har EU utvecklat systemet med utsläppshandel, och det är världens mest ambitiösa och omfattande i sitt slag.²⁰ Meningen är att det ska reducera växthusgasutsläppen kostnadseffektivt genom att begränsa utsläpp från energiproducenter, energiintensiv industri och flygbolag. Under försöksperioden som pågick under åren 2005–2007 byggde man upp de nödvändiga strukturerna för utsläppshandeln. Den andra handelsperioden, år 2008–2012, strävade efter att nå målen som ställts upp i FN:s klimatavtals Kyotoprotokoll. Den tredje handelsperioden pågår under åren 2013–2020, och då strävar EU efter att nå det mål som unionen har satt upp för sig själv; att minska på sina koldioxidutsläpp med 20 procent.

Utsläppshandeln har fått utstå mycket kritik för sin ineffektivitet. Utsläppsrätterna har varit billiga, vilket inte har lett till kolfri energiproduktion. Det låga priset har berott på överskott i utsläppshandeln: man har delat ut fler rätter än företagen har behövt.²¹ I bakgrunden har också funnits faktorer som den ekonomiska depressionen, överlappande styrmedel och nationella stödssystem för förnybar energi (till exempel energiskatter, certifikat och inmatningspris), som har kritiserats i synnerhet av industrin för att de förvränger marknaden och är dyra verktyg för utsläppsreducering.²² I målen som ska uppnås till 2030 har man försökt beakta problemet med överlappande styrmedel bättre, med den fjärde handelsperioden i tankarna. En orsak till utsläppsrätternas låga pris är att utsläppsreduceringar som har anskaffats genom så kallade Kyoto- projektmekanismer, som eftersträvar internationella utsläppsreduceringar, har återförts just till unionen (mekanismen för ren utveckling, Clean Development Mechanism, CDM och gemensamt genomförande Joint Implementation JI).²³ Industrieländerna i väst har kunnat uppfylla sina utsläppsreduceringsskyldigheter genom att genomföra projekt som minskar på utsläpp i utvecklingsländer eller i andra industriländer, vilket för sin del har gjort att efterfrågan på och behovet av utsläppsrätter har minskat.

EU:S INVERKAN PÅ FINLANDS MILJÖPOLITIK

Innan EU-medlemskapet var Finland mera progressivt inom flera miljöskyddsområden än många andra EU-länder. Man hade gjort stora framsteg med luft- och vattenvården, och som första land i världen hade Finland tagit i bruk koldioxidskatt i energiproduktionen.²⁴ Vid mitten av 1990-talet fick Finland också beröm för sin aktivitet inom internationell miljöpolitik.²⁵ De minst utvecklade områdena i Finlands miljöpolitik var kanske naturskyddet och avfallshanteringen. Finland saknade också ett utvärderingssystem för miljökonsekvenser. Lagen om bedömning av miljökonsekvenser bereddes som förutsättning för EES-avtalet och den antogs år 1994, just före anslutningen.²⁶

Sedermåra har EU-medlemskapet påverkat Finlands nationella miljöpolitik och miljölagstiftning i stor utsträckning.²⁷ Men om EU har skärpt eller lättat på miljöstyrningen beror på betraktarens synvinkel. I vissa frågor har EU:s gemensamma politik skärpt den finska miljöpolitikens målsättningar och reglering. Som exempel kan nämnas den nationella avfallslagen, gentekniklagen och luftvårdsförordningarna, som skärptes ganska snart efter att Finland hade blivit EU-medlem.²⁸ I och med medlemskapet blev också metodurvalet för att bevara naturens mångfald mångsidigare. Man skulle till exempel utvidga bedömningen av stora infrastrukturprojekts konsekvenser, och det var inte längre lika lätt att få undantagslov för projekt som försvagar eller förstör värdefulla naturområden. De nya riktlinjerna innebar att naturskyddsaspekten blev mycket starkare i finsk politik.²⁹

Även om den miljöpolitiska agendan i hög grad avgörs genom EU:s beredning och beslutsprocesser har nationella åtgärder också stor betydelse, speciellt i sådana sektorer där EU saknar mandat. Det gäller bland annat samhällsplanering och skogsbruk. På samma sätt är det de nationella regeringarna som beslutar om utsläppsminskning i sektorer som står utanför utsläppshandeln, så som jordbruket, trafiken, avfallshanteringen och byggnaders uppvärmning. Den nationella klimatlagen om utsläpp som inte omfattas av utsläppshandeln stiftades år 2015, och den är ett exempel på att man vill vara aktiv också på rent nationell nivå.

Finlands nationella politik har alltså kommit längre än EU i vissa fall. Rengöringen av avfallsvatten är ett exempel, Finland avlägsnar fosfor ur avfallsvattnet mycket effektivare än vad EU:s direktiv förutsätter.³⁰ Andelen förnybar energi i Finlands nationella energiförbrukning har också länge hört till de största i EU.³¹ Det har berott på tillgången till vattenkraft och att man effektivt har utnyttjat skogsindustrins biprodukter vid energiproduktionen (bland annat barkningsrester, återanvänt trä och avlut). Finland använder sig också av de mest täckande förteckningarna i EU när det gäller inrättningar som omfattas av miljökonsekvensbedömning, och det samma gäller skyddade arter. EU-medlemskapet har i många sammanhang fört med sig en minimikravnivå, som man vid behov har justerat för att passa in i nationella förhållanden och den egna miljöpolitiken.

EU:s miljöpolitik omfattar också många företeelser som överstrider gränser, och som troligtvis skulle hanteras sämre utan EU:s gemensamma politik. Exempelvis skyddet av Östersjön och gränsöverskridande utsläpp är internationella angelägenheter där Finland tack vare EU:s influens tillämpar strängare skyddsåtgärder än förut.³² Det samma gäller klimat- och energilagstiftningens helhet som utarbetats under 2000-talet; den har förutsatt omfattande nationella åtgärder som man kanske annars inte hade uppnått, åtminstone inte lika snabbt. Dessutom har medlemskapet tagit upp många globala frågor och gjort den nationella debatten mångsidigare, och därmed bidragit till att den finska förståelsen för miljö- och energipolitik har blivit mera internationaliserad. Finland har också själv aktivt deltagit i utvecklingen av EU:s globala miljöpolitik.³³

FINLANDS MILJÖPOLITIK I EU ÅREN 1995–2010

Finlands miljöskyddsutveckling har under EU-medlemstiden starkt utgått från unionens åtgärder, men dessa åtgärder har i mycket hög grad godkänts av medborgarna.³⁴ När EU:s miljölagstiftning verkstälts har Finland ofta betraktats som en mönsterelev. Fall där Finland skulle ha förekommit i EU-domstolen på grund av bristfällig

verkställighet är sällsynta. Den generella verksamhetsmodell som Finland har anammat i EU-miljöpolitiken har under hela medlemskapstiden beskrivits som ett slags realistisk pragmatism som är praktisk och måttfull, undviker konflikter, försöker uppnå kompromisser, och politiken som bedrivs är konstruktiv.³⁵ Finland har ofta varit positivt inställd också till ambitiösa miljöpolitiska målsättningar och tankar och stöttat andra länder i deras initiativ. Däremot har Finland inte kommit med många konkreta initiativ själv.

I början av EU-medlemskapet skapade aktiviteten, exempelvis på FN-nivå och i samband med utvecklingen av det nordiska samarbetet och de nationella miljöstandarderna före medlemskapet, som var mera ambitiösa än många andra länders, förväntningar på att Finland skulle vara en föregångare i EU, liksom Sverige, Danmark eller Tyskland.³⁶ Under medlemsförhandlingarna var finländska miljöorganisationer å ena sidan rädda för att EU skulle ha skadlig inverkan på den nationella miljöpolitiken (trycket från den ekonomiska unionen), å andra sidan önskade de att Finland skulle kunna vara en vägvisare för unionens miljöpolitik.³⁷ Man hoppades att EU skulle befästa Finlands naturskydd, och samtidigt såg man behovet av att utveckla europeisk och internationell miljöpolitik. Efter tjugo år av medlemskap konstaterade Finlands naturskyddsförbund att miljöaktivisternas många farhågor visat sig vara onödiga: ”EU förde med sig en hel del nytt till det inhemska naturskyddet.”³⁸

I praktiken åtog sig Finland inte någon vägvisarroll, och den politik som bedrevs i början av medlemskapet kan beskrivas som ganska försiktig.³⁹ Finland koncentrerade sig mest på större strukturella och integrerande frågor, bland annat att främja hållbar utveckling, integrera miljöaspekter i sektorpolitik och stöda hållbar konsumtion och produktion. I den bemärkelsen kan man säga att Finland var aktivt i EU på 1990-talet och i början av 2000-talet främst när det gällde att bedriva strategisk politik, inte när det var frågan om enskilda konkreta miljöskydds- eller energifrågor.⁴⁰

EU:s naturskydd utvecklades i hög grad och det ledde till skyddstvister i Finland (och i flera andra medlemsländer). Ett av EU:s viktigaste verktyg för att skydda biodiversiteten är nätverket Natura 2000. Natura 2000 skyddar naturtyper och arters habitat

som har definierats i varje lands naturdirektiv. Naturatvisterna har mest handlat om konflikter mellan EU-beredningen, det inhemska verkställandet och många slags markägarintressen. Beredningsskedets konflikt i slutet av 1990-talet förvärrades av att naturskyddskritiken förenades med kritik av EU:s byråkrati och Bryssels makt.⁴¹ Visserligen har det också förekommit tvister mellan enskilda projekt och Naturprogrammet. När hamnen i Nordsjö skulle byggas utnyttjade naturvårdare den rätt att kräva starkare skydd för Naturaområdet, som EU hade fört med sig.⁴² Tvisten expanderade och blev en intern fråga för regeringen. Till slut förverkligades hamnbygget så att väg- och järnvägsförbindelserna förlades till tunnlar som löper under naturområdet. En annan omtalad Naturatvist gällde planer på en konstgjord sjö i Vuotos. År 1998 utelämnade regeringen Kemihaaras kärrmarker från Naturprogrammet, bland annat på grund av Vuotosbassängprojektet. Högsta förvaltningsdomstolen godkände inte detta i sitt beslut år 2002. Efter år av tvister tog regeringen med området i skyddsprogrammet år 2004. År 2016 dök Vuotos överraskande upp igen, när Lapplands landskapsförbund i december föreslog vattenbyggnad på det gamla Vuotosprojektområdet.

I sin miljöpolitik har Finland i allmänhet velat identifiera sig mera med de västliga än de östliga EU-länderna. Sammanslutningarna har ändå alltid varit beroende av det ärende som behandlats – man har funnit gemensamma intressen med olika länder beroende på ärendets art. Enligt förberedande tjänstemän har till exempel Sverige traditionellt – men inte alltid – haft ståndpunkter som legat nära Finlands i skogsfrågor. När det gäller att främja marknadsorientering har man bland andra samarbetat med Nederländerna, och i kärnkraftsfrågor har Finland ofta stöttat Frankrike och dess allierade. Med sin huvudlinje har Finland i de flesta frågor placerat sig någonstans mellan ytterligheterna, och antagit rollen som förhandlare och kompromissvillig part. Enligt uppskattningar har Finland typiskt grundat sina argument på forskning, fatkabaseerade synvinklar och teknisk-ekonomiska fakta, istället för moralisk eller emotionell argumentation.⁴³ Här har den stora fördelen varit att Finlands statistiksystem fungerar mycket bra, samt att man

producerar mångsidig och internationellt högtstående forskningsdata.

Den finska politiska stilen i EU; att eftersträva konsensus och kompromisser, återspeglar strukturer och förfaranden i vårt nationella politiska system som har sitt ursprung i vår historia och kultur. Bland andra brukar man nämna den korporatistiska förhandlings-traditionen, majoritetsregeringarna, de inofficiella politiknätverken, den breda basen för politiskt beredande och systemet med frågestunder samt medborgarnas starka förtroende för officiella institutioner som typiska drag för Finland, och som faktorer som har gjort den förhandlande och konstruktiva konsensuspolitiken möjlig.⁴⁴

Enligt uppskattningar har det varit viktigt för Finland att sköta sitt anseende som god samarbetspartner. I miljö- och klimatfrågor märks det på att man inte har velat motsätta sig alltför många förslag på samma gång och därmed framstå som ett besvärligt fall. Finland har i allmänhet inte förhållit sig skarpt negativt till framlagda förslag. Man har valt ärenden som är viktigast för landets intressen när man försökt påverka, och varit mera flexibel i andra ärenden, som ansetts mindre viktiga.⁴⁵

Men strävan efter att värna om sina egna intressen har varit tydlig. Liksom andra medlemsländer har Finland försökt säkerställa att EU-beslut inte försvagar den nationella industrins verksamhetsbetingelser, eller förorsakar problem för landets ”omständigheter”, särskilt så att kostnaderna inte ökar.⁴⁶ Finland är ett litet, skogsdominerat och nordligt medlemsland, och ett av landets drag i EU-politiken har blivit att försvara nationella intressen i samband med användning av naturresurser och energi, industrins strukturer och logistiska faktorer. När det gäller EU:s miljöriktlinjer har Finland endast kritiserat några enskilda fall. Det går inte att tala om någon allmän linje.

Särskilt mycket kritik från miljöaktivisters håll fick Finlands regering för beredningen av klimat- och energipaketet år 2008. Då krävde regeringen gratis utsläppsrätter för landets skogsindustri, motsatte sig att intäkterna från utsläppshandeln öronmärktes, drev på maximalt flexibla mekanismer och föreslog torv som förnybar

energikälla.⁴⁷ Beträffande dessa riktlinjer avvek Finland från de flesta andra medlemsländernas linjer. Till exempel Sverige och Danmark drev på strängare målsättningar för utsläppsminskning trots ickemedlemsländers målsättningar.⁴⁸ Finland höll på sin linje, och därmed på vissa industribranschens intressen, vilket väckte förundran på många håll.

STORA FÖRÄNDRINGAR I EU:S MILJÖPOLITIK PÅ 2010-TALET

Den senaste tidens utveckling i EU:s miljöpolitik beror i hög grad på den globala klimatväckningen, euroekonomins kris, EU:s östutvidgning och uppbyggnaden av grön ekonomipolitik. Finansekonomins kris, som bröt ut kring år 2008, och euroekonomins kris år 2010, gjorde att ekonomiska frågor blev viktigare än dittills på EU:s agenda. Det gjorde att många medlemsländers miljöståndpunkter förändrades i mera industrivänlig riktning.⁴⁹ Tillsammans med EU:s östutvidgning har detta delvis lett till att man ansett att miljöpolitikens relativa betydelse har krympt.⁵⁰ Å andra sidan har klimatväckningen fört med sig diskussion om en omfattande övergång (transition) till hållbara, kolfria system för energi, trafik och produktion.⁵¹

På 2010-talet har europeiska kommissionen inte utarbetat särskilt många miljöskyddsinitiativ förutom för klimatpolitiken, tyngdpunkten har främst legat på att uppdatera och verkställa existerande förordningar.⁵² Å ena sidan har man sagt att EU:s miljöreglering är ”färdig” och har uppnått en stark och krävande nivå. EU:s miljölagstiftning skulle alltså stå så högt att det inte finns någon större press på nya initiativ. Huvuduppgiften är därmed att verkställa regleringen. Å andra sidan beror de få nya initiativen också på att nya medlemsländer har svårt att integrera och verkställa unionens miljölagar på nationell nivå. I och med finanskrisen har miljöskyddets eventuella ekonomiska effekter fått mera utrymme i debatten.⁵³

EU:s stora miljöutmaningar (som klimatförändringen, skydd av biodiversitet och hållbar användning av naturresurser) är världsomspännande. Därför har EU och dess medlemsländer anslutit

sig till tiotals internationella miljöavtal. I och med ratificeringen har många av avtalen integrerats i unionens bindande lagstiftning. Enligt den erfarna opinionsbildaren Timo Mäkelä har man ägnat mindre uppmärksamhet åt miljöstandarder och miljönormer för unionens egen produktion och egna produkter, vilket har varit ett mycket effektivt sätt för EU att främja globala miljömål.⁵⁴ EU reglerar till exempel produkters miljösäkerhet och användningen av kemiska medel, samt avgör om skogsavverkning är laglig. För att få sina produkter till försäljning i EU-området har exempelvis Kinas och USA:s producenter varit tvungna att anta EU:s normer. EU har också insett att krig, konflikter och flyktingskap har direkta kopplingar till miljö-, klimat- och naturresursfrågor. Hanteringen av de globala utmaningarna stöter på allvarliga politiska problem på nationell nivå. I många länder har nationella intressen, nationalism och kritik av alla slags överstatliga beslutsprocesser blivit allmännare, vilket gör det svårt att behålla miljöfrågorna på den politiska agendan.

Den mest betydande förändringen i unionens miljöpolitik sedan mitten av 2000-talet är att klimatpolitiken finns med på agendan. På samma gång har debatten om trygg energiförsörjning, konkurrenskraft och resurseffektivitet ökat.⁵⁵ Enligt somliga är det till och med överraskande hur långt EU har utvecklats i klimat- och energifrågor på 2010-talet, trots det allmänna ekonomiska läget och östutvidgningen.⁵⁶ Sedan 2009 har unionens gemensamma klimat- och energipaket bildat en laghelhet som är bindande för medlemsländerna, där de viktigaste delarna utgörs av utsläppshandelssystemet, tilläggsskyldigheter gällande förnybar energi, och nationella målsättningar för utsläppsminskning för sektorer som står utanför utsläppshandeln. Klimat- och energipaketet från år 2008 ställde som mål att växthusgasutsläppen skulle reduceras med 20 procent till år 2020, jämfört med utsläppsnivån år 1990.⁵⁷ Målet för den förnybara energin var också 20 procent av energiproduktionen. Som långsiktigt mål ställde man år 2011 att växthusgaserna skulle minska med 80–95 procent från nivån år 1990 till år 2050.⁵⁸ År 2014 preciserade Europeiska rådet målsättningarna för energi- och klimatpolitiken.⁵⁹ Som mål för år 2030 ställdes en utsläppsminskning

på 40 procent, jämfört med nivån år 1990. Den förnybara energins nya mål var bindande och gick ut på att 27 procent av all energiproduktion ska vara förnybar, och energieffektiviteten ska höjas med approximativt 27 procent.

I februari 2015 publicerade Europakommissionen sin ramstrategi för en flexibel energiunion och en klimatförändringspolitik som siktar på framtiden och vars syfte är att ge övergången till kolsnål, trygg och konkurrenskraftig ekonomi en ny knuff framåt.⁶⁰ Den omfattande strategins åtgärder är indelade i fem dimensioner, som är följande: leveranssäkerhet gällande energi, energins inre marknad, energieffektivitet, kolsnålhet, samt forskning, innovationer och konkurrenskraft. Konkreta initiativ som har gjorts i strategins namn under år 2016 är utsläppshandelsdirektivet, direktivet för förnybar energi och omarbetningar av energieffektivitetsdirektivet, hållbarhetspolitik rörande biomassa, samt fördelning av målsättningarna för sektorer som står utanför utsläppshandeln mellan EU-länderna. Ett av de teman som har stuckit ut när energiunionsstrategin har verkställts är energidiplomatin, där man har utnyttjat utrikespolitiska metoder och aktörer för att främja energiunionens målsättningar. Målen för kolsnålhet främjades med energidiplomatiska metoder vid klimatförhandlingarna i Paris, där EU antog en ledande roll och bidrog till att bygga upp en så kallad koalition med hög ambitionsnivå. I februari 2016 presenterade kommissionen ett energisäkerhetspaket, som innehåller förslag om global förändring av energiområdet och eventuella energileveransavbrott för EU att bereda.

Inom EU har man på 2010-talet förutom klimatpolitiken även främjat ett nytt slag av integration mellan ekonomisk tillväxt och miljöskydd. Begreppen grön tillväxt och grön ekonomi används allmänt i EU-politiken. EU:s gröna ekonomis huvudlinjer är parallella med OECD:s strategi för grön tillväxt.⁶¹ Tack vare grön teknologi, gröna produkter och gröna innovationer har man allt tydligare börjat betrakta ekonomisk tillväxt och miljöskydd som kompatibla målsättningar som stöder varandra.⁶² Man försöker alltså inte begränsa ekonomisk tillväxt, utan eftersträvar tillväxt – och den välfärd och sysselsättning som den möjliggör – med bland annat kolsnåla, innovativa och resurseffektiva lösningar. Jämfört med

begrepp som tidigare använts i samband med hållbar utveckling är grön ekonomi klart mera ekonomibetonat. Det omgärdar klimat- och miljöåtgärder så att de istället för (ekonomisk) belastning utgör (affärs-)möjligheter, och är därmed också mera lockande för den privata sektorn och ekonomiska aktörer.⁶³

Grönt ekonomiskt tänkande harmonierar också med EU:s tal om konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt.⁶⁴ De kan ses som ett kontinuum till integrerad innovationspolitik.⁶⁵ Samtidigt har hållbar utveckling som egen politisk helhet råkat i den gröna ekonomins skugga.⁶⁶ Kommissionen har också tagit fram strategier för bioekonomi och cirkulär ekonomi. Bioekonomistrategin från år 2012 omfattar konsumtion, produktion och hantering av biologiska resurser, samt möjligheter med biobaserade produkter och innovationer.⁶⁷ Strategin för cirkulär ekonomi innehåller förslag till lagstiftning och ett handlingsprogram för hållbarare användning av resurser och effektivare materialströmmar i EU.⁶⁸ De traditionella miljövännerna har turvis uttryckt sin oro och turvis sitt beröm för de nya riktlinjerna. Inlägg har problematiserat samordnandet av ekonomisk tillväxt och ekosystemens gränser, och krav har framställts på kraftigare åtgärder för att ren teknologi ska tillgodogöras, och att grön ekonomi som verkar inom jordklotets ekologiska bärkrafts gränser ska konkretiseras. Men man har ansett att detta, istället för energieffektiv och teknologiorienterad politik, skulle förutsätta mera övergripande förändring i riktning mot ett mera hållbart samhälle och mera hållbar ekonomi.

FINLANDS MILJÖPOLITISKA RIKTLINJER PÅ 2010-TALET

Under hela medlemskapstiden har Finlands miljöpolitik i hög grad styrts av EU-politiken. Man uppskattar att 50–90 procent av de nya initiativen om miljölagstiftning uppstår genom EU.⁷⁰ Under 2010-talet har klimatpolitiken spelat en stor roll, emedan talrika nya målsättningar har ställts upp just i klimatsammanhang. Det har till och med framförts kritik som gör gällande att fokuset på klimatpolitik begränsar det övriga miljö- och naturskyddets utveckling. Samtidigt som man har utvecklat utsläppshandeln som styrmedel

på EU-nivå, har den klimatpolitiska tyngdpunkten på nationell nivå förflyttats till sektorer utanför utsläppshandeln, det vill säga trafiken, byggandet, separatuppvärmning av byggnader, avfallshantering och jordbruk. På så sätt har också de nationella funktionernas roll vuxit.⁷¹

Kommissionens strävan att reducera alltför detaljerade regler, eller regler som upplevs som onödiga, och effektivera verkställigheten betyder att den nationella nivån framhävs. Bland finländska aktörer har man i allmänhet tyckt att de förordningsramar som EU har tillsatt på 2010-talet för det mesta har varit bra, och man har inte upplevt något större behov av nya miljödirektiv. Den nationella miljöskyddslagstiftningen har i stort sett förnyats genom justering enligt EU-direktiv.⁷² En av de nationella målsättningarna är att effektivera tillståndsförfarandena och övervakningen av tillstånden i miljöskyddssammanhang.⁷³ Lagen och förordningen om miljökonsekvensbedömning har förnyats också i och med förändringar i direktivet för miljökonsekvensbedömning (MKB). Man har till exempel samordnat MKB-förfarandet med planläggning och miljötillståndsförfaranden.⁷⁴ Den av EU styrda avfallslagstiftningen förnyades under perioden 2011–2016. Nu pågår en utredning om utvidgade möjligheter att utnyttja avfall vid markbyggnad.⁷⁵ Det handlar om ett av Juha Sipiläs regerings spetsprojekt och syftet är att främja cirkulär ekonomi.

I vissa frågor har man i Finland skapat starkare miljönormuppsättningar än vad EU kräver. Exempelvis är MKB-processen mera omfattande. Den innehåller ett utvärderingsprogram med där tillhörande utfrågning, samt ett brett miljökonsekvensbegrepp (som inkluderar sociala konsekvenser).⁷⁶ När MKB-förfarandet förnyats har man på 2010-talet försökt beakta aktuella nationella behov, förutom direktivets krav. Miljökonsekvensbedömning av planer och program har förts fram väldigt aktivt i Finland i planläggningssammanhang.⁷⁷ Redan innan EU:s direktiv om miljökonsekvensbedömning hade man börjat tillämpa krav på konsekvensbedömning i samband med planläggning.⁷⁸ Dessutom är licensieringströskeln lägre gällande vattenärenden, och förhandskontrollen vanligare gällande många utsläpp.

På 2010-talet har Finland strävat efter att minska på naturresurssintensiva industrisektorerers miljöbelastning, det gäller till exempel cellulos- och gruvindustrierna. Man har arbetat för hållbarare produktion bland annat genom att satsa på materialeffektivitet och sidosrömmar, och genom att ta upp dessa teman i EU.⁷⁹ Mål för avfallslagsstiftningens förnyelse är också hållbarare konsumtion och produktionsfrämjande, med hjälp av effektivare återanvändning och cirkulär ekonomi.⁸⁰ Andra aktiva åtgärder som tillkommit på 2010-talet är strängare energieffektivitetsbestämmelser för byggnader, boende och apparater. När det gäller Östersjöns tillstånd och kontrollen av gränsöverskridande utsläpp har det också skett utveckling.⁸¹

I Finlands politik har man under de senaste åren som ett större tema velat profilera sig som föregångare vad gäller cleantech och bioekonomi och dessutom aktivt främjat dessa, så väl inom EU som internationellt.⁸² Bioekonomin har successivt utformats till det centrala temat i Finlands klimatpolitik och industripolitik. I statsminister Sipiläs regeringsprogram betraktas bioekonomi som en nationell resurs för utvecklingen av grön ekonomi.⁸³ I och med att klimatpolitiken har skärpts har Finlands cleantechföretags allmänna verksamhetsförutsättningar förbättrats, både tack vare efterfrågan och den starkare regleringen. Cleantech, eller ren teknologi, innebär produkter, tjänster, processer och teknologier som främjar hållbart bruk av naturresurser, och som förhindrar eller reducerar skadliga miljökonsekvenser från affärsverksamhet. Den internationella konkurrensen i branschen har blivit tuffare vilket har ansetts kräva starka styr- och stödfunktioner när branschen utvecklas, både på statlig och på EU-nivå. På många håll har det betonats att genom att uppmuntra till hållbara investeringar och använda sig av reglering kan Europeiska unionen bidra till att cleantech växer.⁸⁴

Finlands allmänna linje i EU:s miljöpolitik har på 2010-talet i stor utsträckning följt den pragmatiska, måttfulla, konsulterande modell som bygger på faktabaserad argumentation och som man redan tidigare har anammat.⁸⁵ Den nationella beredningen av EU-politiken har likaså varit konsensusorienterad och byggt på

sektoröverskridande samarbete mellan ministerier. Dessutom har inofficiellt och konsulterande samarbete mellan tjänstemän och intressegrupper varit en viktig del när Finland har bildat sina ståndpunkter, under hela EU-tiden.

Intervjuade sakkunniga nämner strävandet från reaktiv politik till proaktiv som något nytt i Finlands EU-politik.⁸⁶ Under medlemskapets första tider var Finlands påverkan i kommissionen försiktig, kommenterande och senfärdig, men under de senaste åren har man medvetet försökt påverka i ett tidigare beredningsskede av EU-politiken.⁸⁷ Överallt i statsförvaltningen har man dryftat Finlands möjligheter, metoder och kanaler för påverkan. Man har utarbetat påverkansplaner för varje ministerium, och definierat nationellt viktiga politiska frågor. Syftet är att ministerierna ska börja med aktivt förhandspåverkande redan då kommissionen ännu planerar lagförslag och andra initiativ. Metoderna och stilen med vilka man påverkar har också förändrats från tjänstemannakultur till lobbning. Tjänstemännens roll inom miljösektorn har till exempel förvandlats från neutrala beredare till finska statens intressebevakare.⁸⁸

Finlands miljöpolitik i EU på 2010-talet präglas också av att man har koncentrerat resurserna till ärenden där man anser att förhandspåverkan är viktig. En mycket viktig fråga för Finland har varit hållbarhetskriterierna för biomassa och hur de definieras. Biomassakriterierna bestämmer exempelvis i vilken utsträckning trä och dess fraktioner ska klassificeras som förnybar energi, och med vilken noggrannhet olika trämassors hållbarhet ska verifieras. Målet för förhandspåverkan har varit att säkerställa att träbaserad bioenergi också i politiken efter år 2020 ska klassificeras som en förnybar utsläppsfri energiform, samt att undvika överdriven byråkrati vid verifieringen av träfraktionerna. Finlands ståndpunkt har väckt starka åsikter både för och emot i den nationella debatten.

I vissa fall har Finlands påverkanssträvanden skett så sent att de i praktiken saknat betydelse. Till exempel uppstod större politisk diskussion om svaveldirektivet som gällde fartygs svaveldioxidutsläpp, och som trädde i kraft år 2015, först efter att de större riktlinjerna redan var utstakade.⁸⁹ Reduceringsmålsättningarna

för svavelutsläpp hade godkänts redan år 2008 i internationella sjöfartsorganisationen IMO, och för EU återstod bara att verkställa dessa skyldigheter, som redan i sig var internationellt bindande för fartyg. Meningen med de skärpta utsläpps begränsningarna var att förbättra luftkvaliteten, minska på hälsoskador och för tidiga dödsfall förorsakade av svaveloxid, samt att förbättra havsmiljöns tillstånd. Trots att kommissionen inte hade möjlighet att häva eller skjuta upp avtalet, som slutits under FN (jämför torven i klimat- och energipaketet från år 2008), motsatte sig den finska industrin och en del av partierna kraftigt direktivet ända fram till slutrakan, till skillnad från de flesta övriga medlemsländerna.⁹⁰ Orsaken var oron för att exportindustrins kostnader skulle stiga brant, samt skogsindustrins konkurrenskraft, vilka senare visade sig vara obefogade farhågor.⁹¹ Det intressanta med de här fallen är att man lätt har åberopat Finlands ”nationella intresse” i omstridda frågor, också då avsikten har varit att driva någon viss sektors intressen.⁹²

När man utvärderar Finlands aktivitet, passivitet och förfaringsätt på 2010-talet i EU:s miljö- och klimatpolitik måste man beakta vilken landets allmänna riktlinje har varit, hur man har agerat i enskilda fall och vad dessa fall har betytt för riktlinjen. Vi anser att det är svårt att dra några slutsatser om Finlands linjeförändring utgående från enskilda fall; det finns exempel både på klart stöd för utveckling av EU:s miljöpolitik, och på att man har förstärkt nationella intressen. Miljöaktivister har tidvis hävdats att Finlands miljö- och klimatpolitik har passiverats, eller till och med blivit ofördelaktig för miljön.⁹³ Somliga industrirepresentanter har för sin del krävt strängare nationell intressebevakning i vissa frågor (bland andra hållbarhetskriterierna för bioenergi och fartygs svavelutsläpp i Östersjön). När bioenergikriterierna preciserades drev Finland klart på intressen som hade anknytning till landets egna förhållanden, och det gjorde man framgångsrikt. Det här fåtalet frågor där Finlands nationella intresse har spelat en stor roll, har tidvis lett till färgstarka åsikter i offentligheten där inte bara den miljöpolitiska aspekten har figurerat (motstånd mot EU-styre eller överstatligt styre, kritik av byråkrati och reglering bland annat har förekommit).⁹⁴

Bortsett från några enstaka fall där Finland har bromsat EU-politiken anses landet som ett konstruktivt och framstegsvänligt medlemsland som stöder miljö- och klimatpolitik. I de flesta miljö- och klimatfrågor har Finland tagit plats i en större grupp av länder, i allmänhet så kallade miljövänliga länder, bland de gamla medlemsländerna. Det har bidragit till att nationella intressen har tryggats i synnerhet under lagberedningsskeden. Finlands bundsförvanter har på 2010-talet huvudsakligen bestått av samma länder och landsgrupper som tidigare. I skogsfrågor är det Sverige, Österrike och Östeuropas skogrika länder, som Slovenien, som har förespråkade liknande linjer som Finland, och när det handlat om stöd för förnybara energiformer har det varit de nordiska länderna, Storbritannien, Nederländerna och Tyskland. Finlands bioekonomimålsättningar har följt samma linje som EU:s miljö- och klimatpolitik, och förutom Finland har Sverige, Danmark och Nederländerna förespråkade bioekonomi aktivast. Som på 1990- och 2000-talen har koalitioner varierat mycket och bildats från fall till fall, vilket är typiskt för ett litet lands EU-politik.⁹⁵

Nationella intresseaspekter och miljöåtgärders ekonomiska konsekvenser har framträtt i Finlands politik särskilt mycket i samband med vissa nationellt betydelsefulla frågor. Exempelvis har Finland på senare år aktivt försökt påverka trafikrelaterade biobränslefrågor i EU. Bakgrunden utgörs av skogsindustrins intressen och den landsvisa fördelningen av bördan från sektorer som står utanför utsläppshandeln, där man har ansett att utsläppsminskningsmålet på 39 procent, som föreslogs för Finlands del år 2016, är alltför svårt att uppfylla.⁹⁶ När man på andra håll i Europa fortfarande producerar biobränslen i stor utsträckning av råvaror som lämpar sig för livsmedelsproduktion (ryps och raps, med mera) har man i Finland valt mera progressiva teknologier och andra råvaror, till exempel biprodukter från skogsindustrin, så som hyggesavfall och svartlut som fås från sulfittkokning. Det har varit svårt för Finland att skaffa bundsförvanter i biobränslefrågorna eftersom flera andra länder främst uppfattar biobränslen som konkurrenter till matproduktion, och därför har förhållit sig reserverat. Som en av Finlands nationella stora framgångar på 2010-talet betraktas att trafiksektorn

inkluderades i unionens klimatmål, som ska uppnås till år 2030. Man menar att det också stöder utnyttjandet av skogsindustrins sidoströmmar och biobränsleindustrins utveckling.

I färskare utredningar får Finland beröm för sin stora andel förnybar energi i den totala energikonsumtionen, samt för att en betydande del av den förnybara energin produceras med bioenergi.⁹⁷ Finland har likaså fått positiva omnämningar i internationella jämförelser för att man främjar energieffektivitet i den offentliga sektorn och idkar god praxis när det handlar om miljöpolitisk utbildning, övervakning och verksamhet.⁹⁸ Finlands miljöpolitik och verkställandet av den befinner sig fortsättningsvis på klart bättre nivå än i EU i snitt, och de senaste årens EU-kritik har inte just påverkat Finlands beredning eller förfaringsätt när det gäller EU-politiken. Ändå är Finland nu ett av tretton EU-länder som man tror att inte kommer att kunna uppnå EU:s utsläppsmål med sin nuvarande utveckling. För närvarande ser det ut som att Finland med nöd och näppe kan nå sina mål för år 2020, men med nuvarande åtgärder uppfyller man inte målen för 2030.⁹⁹ EU:s strängare klimatpolitik verkar kräva märkbara tilläggsåtgärder på nationell nivå, speciellt när det rör sig om sektorer som står utanför utsläppshandeln, så som trafik och uppvärmning av byggnader.

SLUTLEDNINGAR: RIKTLINJER, FÖRÄNDRINGAR OCH KOMMANDE UTMANINGAR RÖRANDE FINLANDS EU-MILJÖPOLITIK

I början av EU-medlemskapet var Finland känt för sin aktivitet i FN-miljöfrågor, utvecklingen av det nordiska samarbetet, och för sina nationella miljöstandarder som var strängare än i många andra länder. Det skapade förväntningar på att Finland skulle ta en plats i EU som miljöpolitisk föregångare. Men dessa förväntningar kom på skam. I många analyser beskrevs Finland snarare som en instämmande följeslagare än som en aktiv föregångare när det gällde miljömålsättningar. Finland har inte heller visat framfötterna genom att föra sina koncept till EU-nivå. För Finland har det varit typiskt att koncentrera sig på större strukturella och integrerande frågor,

som hållbar utveckling. Finlands delegation för hållbar utveckling har däremot bedrivit verksamhet som är exemplarisk och imponerande, också med europeiska mått mätt.

Under sin medlemskapstid har Finlands nationella miljöpolitik och miljölagstiftningsutveckling starkt byggt på unionens funktioner. När det gäller verkställandet av miljölagstiftningen har Finland ofta ansetts vara en mönsterelev. På nationell nivå har konflikter uppstått, kanske mest om naturskydd och avfallspolitik. Däremot har inga större politiska tvister förekommit om vattenvård, klimatutsläppspolitik eller kemikaliepolitik.

Den stora brytningspunkten i 2010-talets EU-politik har varit föreningen av ekonomisk tillväxt och klimat- och energipolitik med resurseffektiva målsättningar och metoder. Klimatpolitiken har blivit en fråga som berör och styr många områden inom EU. Under paraplybegreppet grön ekonomi har olika initiativ om bioekonomi och cirkulär ekonomi uppnått starka ställningar. Samtidigt har miljöpolitiken och ekonomin helt konkret närmat sig varandra, vilket syns i form av nya nätverk och partnerskap, bland annat mellan miljöorganisationer och företag. Globala interaktionsförhållanden har blivit en allt viktigare del av EU:s miljöpolitik. Trots att tolkningarna av klimatförpliktelsernas ambitioner och villkor storligen varierar i medlemsländerna, är EU otvetydigt en central aktör i den internationella klimatpolitiken. I Finland har klimatpolitikens centrering bidragit till cleantech-branschens, bioekonomins och den cirkulära ekonomins kraftiga utveckling.

Finlands miljöpolitiska huvudlinje och förfaringsätt har förblivit de samma under årens lopp. Effektivare och enklare reglering i enlighet med EU:s *smart regulation*-politik, stärkt framförhållande påverkan vad gäller kommissionen, starkt stöd för olika strategier och initiativ inom grön ekonomi, samt placering av bioekonomisk utveckling i klimatpolitikens centrum och dessutom som tema för ny grön ekonomi, är initiativ och förändringar som är nya för 2010-talet. Det har diskuterats livligt i Finland om vårt land har passerats i miljöfrågor, om hur mycket man borde ta upp nationella intressen i EU, och på vilka sätt. Diskussionernas infallsvinklar kan delas in i åtminstone tre: (1) Finland borde vara en aktiv miljöaktör

i EU och endast utnyttja åtgärder som skyddar nationella särdrag efter noggrant övervägande för att inte riskera sitt rykte och sin trovärdighet; (2) Finland är och kan vara en aktiv miljöaktör, som vid behov driver hårt på sina egna nationella intressen på grund av sina särdrag; (3) Finland ska inte vara en alltför aktiv miljöaktör utan snarare följa med utvecklingen i EU och framför allt sköta om sina egna nationella intressen.

Även om Finlands miljö- och klimatpolitik tidvis har kritiserats hårt (till exempel när klimatpaketet år 2008 bereddes) för att alltför mycket ha drivit sina egna nationella intressen är det svårt att dra några allmänna slutledningar av enskilda fall. Finland betraktas fortsättningsvis som en bra förhandlingspartner och som ett framstegsvänligt land som stöder miljö- och klimatpolitik. Finland har vinnlagt sig om sina ekonomiska fördelar och åtgärdernas kostnadseffekter, men det har hänt att försöken att påverka har skett så sent eller i sådana sammanhang att de i praktiken helt har saknat betydelse. Det har också förekommit fall som har väckt förundran på grund av att man har drivit sina egna – illa valda – intressen. I andra fall har det funnits tecken på aktivering istället för passivering. En del kritiker menar att Finland uppför sig som en överdrivet duktig elev. I stort sett har Finland klart understött EU:s politiska åtgärder för hållbar utveckling och miljöskydd, och dessutom verkställt nya lagar exemplariskt.

EU:s miljö- och klimatpolitik utvecklas i en värld som hela tiden blir mångsidigare, och där utvecklingstrenderna gör att verksamhetsmöjligheterna rör sig i vitt skilda riktningar. Å ena sidan pressas EU-ländernas ekonomiska välfärd och sysselsättningsvillkor av förändringar i den globala konkurrensökonomi, av problem i Europas egen ekonomi och av teknologiska förändringar, vilket kan leda till egoistiska politiska attityder och hårdare konkurrensökonomi. I ett sådant åsiktsklimat finns det kanske inte stöd för en gemensam miljöpolitik. Men å andra sidan har vi de tilltagande effekterna av den globala klimatförändringen, och frågan om naturresurserna och energin ska räcka till, vilket utökar behovet av (och understödet för) grön, kolfri, cirkulär ekonomi och leder till att renare och mera ekoeffektiv teknologi utvecklas. När utvecklingsländernas

roll i världsekonomin och världspolitiken växer måste EU och dess medlemsstater begrunda förutsättningar och hinder för grön ekonomi i globala sammanhang.

I framtiden måste Europa verkställa långsiktiga miljö- och klimatstrategier, förbättra beslutsfattarnas och medborgarnas insikter i miljöfrågor, och framför allt stöda effektivare integration av ekonomiska och miljömässiga målsättningar. Kinas och USA:s ökade satsningar på bland annat förnybar energi och ren teknologi har i rask takt åstadkommit löpsedlar, där EU inte nödvändigtvis längre är föregångaren i miljö- och klimatpolitiken. Donald Trumps presidentperiod håller på att förändra USA:s offentliga politik i hög grad. Vad näringslivet och den teknologiska utvecklingen gäller kan nya trender ändå fortsätta, trots statlig politik.

För Finland erbjuder framtiden både hotbilder och möjligheter. Det lönar sig för landet att aktivt delta i utvecklingen av EU:s miljö- och klimatpolitik. Det är helt klart fördelaktigt både för vår miljö och för vår ekonomi.

6. FROM NATURA TO BIOECONOMY: FINLAND AS A MAKER OF EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY

Unlike in some other policy sectors, the EU has had a strong mandate in environmental policy. Its ambitious goals and legally binding regulation have ensured an internationally high level of environmental performance. A typical feature of Finland's EU policy-making has been a pragmatist, compromise-seeking and rationalist position. Throughout its membership, Finland has been neither a strong advocate nor an obstructive member state in environmental issues. Finland has also been recognised for its exemplary policy implementation in the EU context. New initiatives in the 2010s have included efforts to make regulation more efficient and advance early impact in policy negotiations. A characteristic of Finland has also been to focus on strategically important questions with a potential impact on the national economy. Thematically, green growth, the bioeconomy and cleantech have been among recent policy priorities. In addition, the increasingly globalised climate policy context has posed new challenges, such as resource efficiency and economic competitiveness, but has also presented opportunities for the development, transfer, cooperation and export of cleantech. A broader trend has also been to integrate environmental considerations across all sectoral policies, which has chimed well with the recent green growth rhetoric.

7

NATIONELL KONSENSUS: HUR FINLANDS JORDBRUK HAR KLARAT EU-TIDEN

Ilkka P. Laurila & Jyrki Niemi

Finlands jordbruk lider av klimatet och av den konkurrensnackdel som små volymer medför. De ofördelaktiga förhållandena märks tydligast i skördarnas storlek. Spannmålsskördarna i Finland är nästan hälften mindre än i Centraleuropa. Före Finland anslöt sig till EU agerade den finska livsmedelssektorn i en nästan helt sluten ekonomi: priserna på basförnödenheter var reglerade, och man behövde tillstånd för att importera livsmedel från utlandet om motsvarande också tillverkades i hemlandet.¹ I och med EU-medlemskapet övergick jordbruket till EU:s gemensamma jordbrukspolitiska marknads- och styrningssystem (*Common Agricultural Policy, CAP*).

När Finland lämnade in sin ansökan om medlemskap i Europeiska gemenskapen i mars 1992 visste man att jordbruket stod inför en stor förändring. Förhandlingarna började i februari 1992, samtidigt som med Sverige och Österrike. Man hade förhandlat om många frågor redan i samband med EES-avtalet, nu handlade det speciellt om jordbruk och regionpolitik. Allra besvärligast var det att

anpassa de nationella jordbrukspolitiska målsättningarna till EU:s jordbrukspolitik. Förhandlingarna om ett politiskt avtal höll faktiskt på att stupa på jordbruksfrågorna, och det var mycket nära att man inte hade nått enighet. Under de avgörande stunderna var det särskilt den tyska regeringen som tryckte på ordförandelandet Greklands kategoriska förhandlare att kompromissa med Finland.² På grund av den stundvis kaotiska förhandlingssituationen förblev det många tolkningsmöjligheter i det avtal som antogs den första mars 1994. Finland och EU-kommissionen har många gånger kämpat om tolkningen av detaljerna under de första tjugo medlemskapsåren.

Tack vare medlemskapet utvidgades ”hemmamarknaden” för jordbruksprodukter först till 15 länder, och senare till 28. Det gick inte längre att reglera nivån på jordbruksprodukternas marknadspriser med nationellt gränsskydd och exportstöd. De minimipriser som EU garanterade för jordbruksprodukter var kännbart lägre än de producentpriser som de finska jordbruksinkomstlagarna tidigare hade garanterat. EU-medlemskapet framhävde behovet av att förbättra det finska jordbrukets och den finska livsmedelsindustrins konkurrenskraft.

40 procents sänkning av producentpriserna, tillsammans med EU:s gemensamma jordbrukspolitik tillämpad som sådan, skulle ha kört Finlands jordbruk i botten. Det förhindrades med hjälp av ett stödsystem som skraddarsyddes för Finland. För Finland var det viktigt att säkerställa att stödarrangemangen beaktar särförhållanden, så Finland ansökte om understöd av EU för skador beroende på ofördelaktiga naturförhållanden. Som resultat av anslutningsförhandlingarna fick 85 procent av Finlands odlingsareal rätt att få EU-understöd på grund av den räknas som ofördelaktigt område. Dessutom gör anslutningsavtalet det möjligt att utnyttja det nationella stödet för att trygga jordbrukets verksamhetsförutsättningar. De nationella jordbruksstöden är stödformer som i sin helhet betalas av Finland, och som kompletterar EU:s stödsystem. EU:s gemensamma jordbrukspolitik bygger i första hand på gemensamma stödinstrument. Därför är användningen av nationella medel strängt begränsad. För nationellt stöd behövs i allmänhet godkännande från EU-kommissionen. Bakgrunden till det

stödsystem som utarbetades utgående från förhandlingarna var en målsättning från den nationella jordbrukspolitikens tid, som gick ut på att olika produktionsriktningar och olika regioners verksamhetsförutsättningar skulle vara likadana.

I det här kapitlet undersöker vi vilken förändring EU-medlemskapet har fört med sig för Finlands jordbrukspolitik, de nationella beslutsprocesserna i sammanhanget, Finlands referensgrupp i förhandlingar på europeisk nivå, hur Finlands målsättningar harmonierar med EU:s gemensamma linje samt om det går att se några förändringar i Finlands jordbrukspolitik och förfaranden. Granskningen omfattar Finlands EU-politik gällande jordbruket från medlemskapets början tills idag. Dessutom undersöker vi hur Finland har lyckats med sina jordbrukspolitiska målsättningar, och hur framgångsrikt landets jordbruk har varit i jämförelse med de andra EU-länderna. Här är de viktigaste indikatorerna jordbrukets lönsamhet och produktionsmängden. Som avslutning gör vi en uppskattning av framtidsutsikterna.

UNIONENS JORDBRUKSPOLITISKA UTVECKLING UNDER FINLANDS MEDLEMSTID

Europeiska gemenskapens, och senare Europeiska unionens, gemensamma jordbrukspolitik har bedrivits sedan år 1962 enligt målsättningarna i Romfördraget från år 1957. De ursprungliga målen handlade om att förbättra jordbrukets produktivitet, trygga skälig levnadsstandard för jordbruksföretagare, balansera livsmedelsmarknaderna, trygga tillgången till mat och säkerställa rimliga konsumentpriser.

Unionens jordbrukspolitik har förnyats med några års mellanrum. I ett tidigt skede var produktiviteten huvudlinjen, och den har senare kompletterats med målsättningar för konkurrenskraft och hållbarhet. En allmän linje sedan 1990-talet har format politiken i mera marknadsorienterad och miljövänlig riktning. För varje reform har man fäst mera uppmärksamhet vid att tillfredsställa konsumenternas önskemål om trygga livsmedel av hög kvalitet, och samhällets önskemål om en ren och trivsamt levnadsmiljö (tabell 7.1).

Historiskt sett bygger EU:s gemensamma jordbrukspolitik på kontroll av marknaden. Att priserna sjunker under en bestämd gräns har man förhindrat genom att köpa upp produkter och förvara dem i gemensamma lager. Produktionens överskott såldes utanför EU med exportstöd. Samtidigt höjdes de importerade livsmedlens priser till samma nivå som priset på produkter som var framställda inom EU, med hjälp av tullar. Administrativt utgjorde de fastställda prisernas sänkning år 1995 det första steget i en lång serie reformer, som ledde till att det gamla prissystemet gradvis monterades ner och exportstöden avlägsnades. För jordbruksföretagarna kompensades prissänkningarna med direkta understöd vilket gjorde att djur- och arealbaserade understöd fick en central ställning i EU:s jordbrukspolitik. De största så kallade direkta stöden betalas ut i Centraleuropa, där skördarna är rikligare.

Tillämpningen av stödsystemet har gett upphov till meningsskiljaktigheter, särskilt i samband med EU:s utvidgning: på vilka grunder beviljas hektarstöd i länder som senare har anslutit sig till unionen, och där prissänkningar aldrig har gjorts, eftersom deras priser redan från början var lägre än de andra EU-ländernas? År 2004 anslöt sig tio östeuropeiska länder till EU, och 2007 två till. Deras direkta stöd hade små dimensioner vilket motiverades med ländernas allmänna inkomstnivå. Här återstår ett olöst problem som man måste återkomma till vid kommande reformer.

På 1990-talet började kommissionen också bedriva landsbygdsutvecklingspolitik, som brukar kallas jordbrukspolitikens andra pelare. Den bygger på tanken att jordbruket producerar tjänster, allmännyttiga saker och externa effekter som det finns anledning att stöda. Med de pengar som allokeras stöds verksamhet av många olika slag, och till de största satsningarna hör jordbruksrelaterade miljöåtgärder samt understöd till jordbruk och jordbruksnäringar i ofördelaktiga produktionsområden. Tack vare reformer har jordbruksstödet andel av EU:s budget sjunkit från närmare 70 procent på 1970-talet till mindre än 40 procent under finansieringsperioden 2014–2020. Kostnaderna för den gemensamma jordbrukspolitikens andel av EU:s budget är alltså fortfarande anmärkningsvärt stor, men man ska komma ihåg att EU inte har lika omfattande och

TABELL 7.1. EU:s gemensamma jordbrukspolitikens utveckling.

Produktivitet →						
		Konkurrenskraft →				
			Hållbarhet (och strävan efter trivsam livsmiljö) →			
Tidiga skeden	Krisåren (1970- och 1980-talen)	Reformen 1992: MacSharry	Reformen 1999: Agenda 2000	Reformen 2003: Halvtidsöversyn	Reformen 2008: "Hälsokontrollen"	Reformen 2013: Miljöanpassning
Tryggad tillgång till mat	Målsättning att minska på ökade kostnader och ingripa i överproduktion av livsmedel	Målsättning att skära ned på överproduktion och trygga inkomstutveckling	Reformen fortsatte	Trots benämningen en grundlig förnyelse	Stödets lösgörelse från produktionen fortsatte och produktionsbegränsningar avlägsnades	Jordbruksstödens miljöanpassning: Strängare miljönormer villkor för understöd
Förbättrad produktivitet	Mjölkkvoter: EU tog i bruk år 1984, Finland 1985	Jordprodukternas priser sänktes inom EU för att motsvara priserna på världsmarknaden	Priserna sänktes ytterligare och effekterna kompenserades med direkta understöd	Marknadsinriktning: en del av de areal- och djurbaserade understöden lösgjordes från produktionen och stödet belades med villkor om miljö, djurens välmående, livsmedels säkerhet och arbetsskydd	Man beslöt upphöra med mjölkkvoterna år 2015 (det skedde 1.4.2015)	Strävan efter att fördela understöden jämnare mellan medlemsstaterna
Marknadsbalans	Åtgärder som främjade jordbrukets struktur- omvandling	Prissänkningarna kompenserades med direkta areal- och djurbaserade understöd	Förbättring av jordbrukets konkurrenskraft	Utveckling av landsbygden	För att förminska den administrativa bördan förenklades procedurer i samband med jordbrukspolitikens verkställande	Begränsade bindningar till produktionen tilläts igen för direkta understöd
Produktionsstöd				Utveckling av landsbygden	Förenkling av politiken	I enlighet med subsidiaritetsprincipen gavs medlemsstaterna större beslutanderätt vid förverkligandet av politiken
						Den kommersiella intressebevakningen av producenterna förbättrades i livsmedelskedjan

fördjupad integration och gemensam politik gällande något annat område än jordbruket.

Första gången Finland var med och beslöt om EU:s gemensamma jordbrukspolitiska riktning var år 1999, när reformen Agenda 2000 utarbetades. Agenda 2000 utgjorde en fortsättning på sänkningarna av jordbruksprodukternas administrativt fastslagna priser till världsmarknadspriser. Inkomstbortfallet som uppstod på grund av de sänkta producentpriserna komparerades med höjda direkta inkomststöd åt jordbrukarna, men ersättningarna var inte fullskaliga på EU-nivå. De finska jordbrukarna fick de facto nästan fullständig ersättning för de inkomstförluster som de drabbades av på grund av reformen. Vid förhandlingarna erkände man att Finlands jordbruksproduktion var olik andra och att odlingsförhållandena är svåra, och Finland beviljades en särskild tilläggsersättning för spannmål och oljeväxter, som under förhandlingsskedet kallades dräneringsstöd. Det var frågan om ett sällsynt undantag i EU:s marknadsbestämmelser. Samma stöd beviljades till odlare i Sveriges nordligaste delar. Dessutom fick Sverige och Finland rätt att betala jordbruksväxtstöd för gräsensilage, vilket var speciellt viktigt för den finska boskapshållningen. Båda stödformerna utformades på initiativ från Finland.

Dessutom lyckades Finland år 1999 förhandla så att hela Finlands odlingsyta kom att omfattas av EU:s kompensationsbidrag (för varaktiga naturbetingade nackdelar). Kompensationsbidraget eller LFA (*Less Favoured Areas*) är avsett att trygga näringars fortbestånd samt boende på landsbygden. Vid medlemskapsförhandlingarna hade man enats om att 85 procent av Finlands åkerareal omfattas av stödet. Men i juni 2000 godkände kommissionen ändå Finlands förslag att området skulle utvidgas och gälla också allra sydligaste Finland. Därmed blev Finland det första EU-landet där man kan betala kompensationsbidrag till jordbrukare i hela landet, om de i övrigt uppfyller kriterierna. Sedan år 2000 har stödet omfattat hela den odlade åkerarealen.

År 2003 gjordes den största reformen i den gemensamma jordbrukspolitikens historia, under kommissionär Franz Fischlers ledning. Då separerade man största delen av EU:s stöd för

jordbruksgrödor och produktionsdjur från produktionsmängden, och förenade dem till ett så kallat gårdsstöd. Produktion var inte längre en förutsättning för att få stödet. Samtidigt belades stödet med nya villkor gällande miljö, livsmedelssäkerhet, arbets säkerhet och djurens välmående samt att man såg till att åkrarna var i odlingskick. EU:s jordbrukspolitikreform år 2008, även kallad hälsogranskningen, utgjorde en fortsättning på de tidigare förnyelserna och riktlinjerna som gick ut på att göra jordbruket mera marknadsorienterat. I och med hälsogranskningen lösgjordes största delen av de återstående stöden som var bundna till produktionen från den. Bara tre och en halv procent av stödet fick vara produktionsbundet. Finland fick dock undantagslov för att betala tio procent av andelen bunden till produktion ända till år 2013.

Att jordbruksstödet har separerats från produktionsmängderna har gett odlarna tryggade inkomster, men minskat på incitamenten att upprätthålla produktionsmängden. Odlarna kan bättre än tidigare reagera på signaler från marknaden. Reformen år 2013 gav Finland rätten att betala 18–20 procent av jordbruksstödet i produktionsbunden form. Det produktionsbundna EU-stödet har stor betydelse i Finland, i synnerhet för utbudet av inhemskt nötkött. Om produktionsbundet nötköttsbidrag upphörde skulle nötköttsproduktionen märkbart minska, visar undersökningar. Det produktionsbundna mjölkbidraget är för sin del viktigt för södra Finlands mjölkproduktion som länge har haft svårigheter, precis som nötköttsproduktionen.

För Finlands jordbruk var det viktigaste med reformerna år 2003 och 2008, förutom de produktionsbundna understöden, helhetsnivån på de stöd som EU betalade samt beslutet om att köra ner mjölkkvotsystemet.³ Omfattningen av de jordbruksstöd som EU finansierade i sin helhet blev oförändrad i Finland i och med 2000-talets förnyelser, det handlade om 565–570 miljoner euro per år. EU:s beslut att upphöra med mjölkkvotsystemet försvagade däremot den finländska mjölkproduktionens proportionella konkurrensläge i Europa. Kvotsystemet som funnits sedan år 1984 förhindrade EU:s konkurrenskraftigare länder att utöka sina produktioner, vilket stabiliserade marknaden och säkrade ett producentpris som gjorde

att produktionen var lönsam också i områden som Finland, med sina naturbetingade nackdelar. Det skulle ha varit fördelaktigt för Finland om mjölkkvotssystemet hade bevarats. Mjolkproduktionen är den överlägset viktigaste jordbruksproduktionsgrenen i Finland. Men unionen upphörde med mjölkkvoterna på våren 2015, vilket gjorde att konkurrensen ökade och mjölkpriset sjönk. Några direkta effekter av unionens beslut går det ändå inte att urskilja eftersom den då rådande svaga globalekonomiska tillväxten höll efterfrågan nere, och Rysslandshandeln avstannade när landet förbjöd livsmedelsimport från EU-länder som svar på de ekonomiska sanktionerna som länderna i väst hade utfärdat.⁴

Den gemensamma jordbrukspolitikens färskaste reform är från år 2013 och den bildade grunden för den programperiod som började år 2014, då stöden delas jämnare än förut mellan medlemsstaterna. Stöden har också blivit ”grönare”, det vill säga att de har belagts med strängare miljönormer. Reformen fastslog att 30 procent av EU:s direkta inkomststöd ska användas till att göra jordbruksstöden grönare. Orsakerna är bland annat trycket att förnya jordbrukspolitiken så att det stöd som jordbrukaren får ska vara tydligare bundet till gårdens miljöfördelar.⁵ I reformen ingår också funktioner med vilkas hjälp man försöker förbättra producenternas kommersiella intressebevakning, så att de ska ha mera förhandlingsmakt i förhållande till förädlingsindustri och detaljhandel.

För dem som hade väntat sig en grundläggande reform kan förnyelsen te sig ganska måttfull eftersom den bevarar alla de tidigare centrala politiska elementen, och till och med befäster dem. Inte bara stoppar den upp den liberaliseringsprocess som växte sig starkare under mitten av 2000-talets första decennium, den rentav vrider klockan tillbaka. Reformen gör det nämligen möjligt att i någon utsträckning återkoppla stöden till produktion av vissa förnödenheter.

Före reformen år 2013 hade man målmedvetet förnyat den gemensamma jordbrukspolitiken i en mera marknadsorienterad riktning, från och med mitten av 1990-talet. Därför skulle följande logiska steg ha varit att separera jordbruksstödet ännu tydligare från produktionen och häva produktionsbegränsningarna.

Den nya finansieringsperioden 2014–2020 reducerar den totala omfattningen på stöd som Finland får av EU med drygt tre procent jämfört med perioden 2007–2013. Möjligheten till produktionsbundna stöd kvarstår. Deras andel av det totala jordbruksstödet fick år 2015 stiga till 20 procent i Finland, trots att man tidigare hade enats om 10 procent. Miljöanpassningsåtgärderna som ingår i reformen förutsätter att jordbruket odlar minst två eller tre växtarter, att man bevarar permanenta gräsmarker och att man avdelar minst fem procent av odlingsytan för så kallad ekologisk fokus. Permanenta gräsmarker är enligt EU-förordningen jordbruksmark som används för odling av gräs eller gräsfoderväxter, och som har varit betesmark i minst fem på varandra följande år. Ekologisk fokus omfattar bland annat trädesåkrar, vegetationsremsor och skyddszoner, samt gröngödslade gräsmarker och växtplatser för kvävebindande växter. Tillsammans med Sverige lyckades Finland förhandla fram en lindring av kravet på ekologisk fokus. I Finland och Sverige beaktas nu den stora skogsarealen i samband med miljöanpassningsåtgärder. Gårdar i kommuner där skogsytan är tre gånger större än åkerytan uppfyller automatiskt villkoret för ekologisk fokus.

Under sin tid som EU-medlem har Finland länge varit tvunget att förhandla om fortsättningen på det stöd som betalas till jordbruket i södra Finland (så kallat stöd för allvarliga svårigheter). Stödet bestäms enligt artikel 141 i Finlands anslutningsavtal. Artikeln möjliggjorde utbetalning av nationellt stöd för allvarliga svårigheter till följd av anslutningen. Men artikeln preciserar inte de allvarliga svårigheterna, eller hur länge stödet ska beviljas. Finland förde flera gånger grundliga förhandlingar med kommissionen om utbetalningsvillkoren. Utgående från dem fick Finland bevilja både nationella direkta stöd och höjt investeringsstöd till djurhållning och trädgårdsproduktion i södra Finland, från medlemskapets början och ända till utgången av år 2014. Med början år 2015 förvandlades största delen av de produktionsbundna stöden till delar av de direkta stöd som finansieras helt och hållet av EU. Därmed understöds södra Finlands mjölk- och nötköttsproduktion, får- och gethållning samt odlingen av stärkelsepotatis och frilandsgrönsaker numera med ett system som bygger på EU-stöd. Det gamla, nationella stödet för

allvarliga svårigheter, betalas fortsättningsvis ut i södra Finland åt svin- och fjäderfäproducenter och trädgårdsproducenter. Utbetalningen av stödet bygger inte längre på artikel 141 utan på den nya programperiodens så kallade Finlandsartikel, artikel 149a.

FINLANDS POSITIONSFÖRÄNDRING OCH DE NATIONELLA MÅLSÄTTNINGARNAS FÖRVERKLIGANDE

Hur Finlands position har utvecklats granskar vi genom att undersöka hur Finlands andel av EU:s jordbruksproduktion har förändrats, samt genom att jämföra det finska jordbrukets lönsamhetsutveckling med övriga EU-länders. Man kan säga att Finlands position har försvagats om landets jordbruksproduktion har krympt och jordbrukets lönsamhet har minskat i jämförelse med de andra länderna. I motsatt fall har Finlands relativa position förbättrats.

Djurhållningen spelar en avgörande roll för Finlands mark- och trädgårdsproduktion: dess andel av marknadsavkastningen år 2014 var ungefär 50 procent, medan odlingsväxtavkastningen uppgick till 16 procent och trädgårdsproduktionen till bara 14 procent.⁶ Jordbruksproduktionens volym har just inte förändrats under EU-tiden. Mjölkproduktionen har förblivit så gott som lika stor under hela EU-tiden, och köttproduktionen har för sin del vuxit med 25 procent. Äggproduktionen minskade med så mycket som en fjärdedel under Finlands första år som EU-medlem, men har ökat på senare år till samma nivå som innan medlemskapet. Den brukade åkermarkvolymen har förblivit lika stor (se bilaga 5).

I EU:s arbetsfördelning är Finland ett utpräglat mjölkland, eftersom landets mjölkproduktionsandel är klart större än de andra huvudprodukterna: 1,6 procent. Finlands andel av EU:s animalieproduktions värde är 1,5 procent och av växtproduktionens värde 0,6 procent. Andelarna har varit stabila under 2000-talet. Finlands 2,3 miljoner hektar stora jordbruksmarker utgör 1,3 procent av EU:s jordbruksareal (som är 183 miljoner hektar). Finlands andel av det mervärde som EU:s jordbruk producerar höll sig till år 2010 vid en procent, men har sedan dess krympt kraftigt. Man får mervärdet när man drar kostnaderna för anskaffade råvaror, varor och tjänster

ifrån produktionens värde. Mervärdet utgör alltså ersättning för det arbete och det kapital som branschen använder. Enligt Eurostats statistik sjönk det mervärde som Finlands jordbruk producerade under åren 2010–2015 med nästan 44 procent. Som följd sjönk Finlands andel av EU:s jordbruksproduktions mervärde till 0,5 procent år 2015. Det beror å ena sidan på att Finlands jordbruksproduktions lönsamhet släpar efter genomsnittet i EU, och å andra sidan på att EU:s utvidgning på ett naturligt sätt har gjort att Finlands andel av unionens jordbruk har krympt. (Se Finlands andelar av EU:s jordbruksproduktion i bilaga 6).

I Finland har jordbrukets lönsamhet varit lite lägre än snittet i EU under åren 1995–2013. Lönsamheten har släpat efter de andra medlemsländerna: i slutet av 1990-talet fick företagarfamiljer i Finland i snitt 59 procent av sina löne- och räntekrav, medan medelsiffran i EU var 55 procent. Däremot fick finländska företagarfamiljer i snitt bara 55 procent av sina löne- och räntekrav under 2007–2013 medan EU-snittet vid det laget hade stigit till 65 procent (se bilaga 6). EU-medlemskapet försvagade helt klart Finlands lantgårdars lönsamhet; före medlemskapet (1992–1994) uppnådde man i snitt 78 procent av löne- och ränteanspråken.

Men i jämförelse med till exempel Sverige och Danmark har Finlands jordbruk klarat sig bra. De mest lönsamma jordbruken hade år 2007–2013 Ungern, Litauen, Estland och Tjeckien. I dessa länder har företagarna i medeltal fått företagarvinst. I Frankrike, Lettland och Bulgarien har den totala produktionen räckt till för att täcka produktionskostnaderna (också kostnaderna för egna produktionsfaktorer) och företagarvinsten har i snitt legat kring noll. På andra håll har det uppstått företagarförluster, det vill säga att företagarfamiljerna i snitt har varit tvungna att pruta på sina löne- och ränteanspråk (se tabell 7.2). Orsaken till lönsamheten i de baltiska länderna är framför allt den låga kostnadsnivån. Arbets- taxan per timme var 3,0 euro i Litauen år 2013, 3,8 euro i Lettland, 6,1 euro i Estland, 14,0 euro i Finland, 21,4 euro i Sverige och 23,2 euro i Danmark. Skillnaderna är motsvarande för de andra produktionsfaktorerna. När det gäller räntenivåerna finns det däremot inte någon större skillnad mellan länderna.

Lönsamhet beskrivs med en lönsamhetskoefficient som man får genom att dela företagarkomsten (jordbruksinkomsten) med summan av företagarfamiljens löne- och ränteanspråk. Löneanspråket fås genom att multiplicera jordbrukets arbetstimmar med jordbruksarbetarnas genomsnittstimplön. Ränteanspråket fås genom att multiplicera räkenskapsårets genomsnittliga egna kapital med det främmande kapitalets genomsnittliga ränteprocent. Löne- och ränteanspråken är specifika för varje år och varje land, vilket gör att de återspeglar den rådande kostnadsnivån. År 1995 var Finlands löne- och ränteanspråk 5,90 €/h och 6,4 procent, och år 2013 var de 14 €/h respektive 2,5 procent. Estlands löne- och ränteanspråk år 2013 var 6,1 € och 2,6 procent. När lönsamhetskoefficienten är 1,0 räcker den totala avkastningen till för att täcka alla kostnader, medräknat kostnaderna för egna produktionsfaktorer, och företagarens vinst är noll.

Finlands jordbruks lönsamhet har alltså släpat efter EU:s genomsnitt, som har höjts tack vare nya medlemsländer. Ändå har Finland bättre lyckats trygga förutsättningarna för sin jordbruksverksamhet än till exempel Sverige.

En del jordbrukare har bemött de skärpta ekonomiska förhållandena med att utöka sin produktion kraftigt, andra har valt att lämna branschen. Vissa gårdar har gjort företagsverksamheten mångsidigare, och i andra företagarfamiljer har man tagit anställning utanför gården. Särskilt gårdar med växtproduktion har snabbt blivit deltidsgårdar som man sköter vid sidan av annat, avlönat arbete. Antalet jordbruksgårdar har halverats under EU-tiden. Den i ekonomisk bemärkelse viktigaste gruppen, mjölkgårdarna, har krympt till en fjärdedel. När arbetet producerar bättre har efterfrågan på arbetskraft minskat: antalet jordbruksanställda har halverats (bilaga 5).

Ur jordbrukarens synvinkel har EU-medlemskapet alltså inte varit lätt. Det förutsåg jordbrukarna redan vid folkomröstningen år 1994, då så många som 94 procent av dem röstade emot medlemskap.⁷ Men förändringarna i jordbruket skulle sannolikt ha varit liknande också utan EU – eventuellt hade de skett lite långsammare. Orsakerna skulle särskilt ha varit trycket från den internationella

TABELL 7.2. Jordbrukets lönsamhet åren 1995–2013 (genomsnitt). Län-
derna är grupperade enligt genomsnittlig lönsamhet under hela perioden.

	1995–2013	1995–2000	2001–2006	2007–2013
Litauen	1,65		1,92	1,37
Estland	1,34		1,49	1,18
Lettland	1,23		1,46	1,00
Tjeckien	1,12		1,08	1,16
Ungern	1,05		0,72	1,38
Bulgarien	0,99			0,99
Spanien	0,92	0,86	1,04	0,85
Frankrike	0,91	0,84	0,87	1,01
Belgien	0,87	0,86	0,89	0,87
Polen	0,87		0,99	0,74
Österrike	0,77	0,77	0,78	0,75
Grekland	0,70	0,57	0,7	0,82
Luxemburg	0,63	0,57	0,69	0,64
EU	0,61	0,55	0,64	0,65
Rumänien	0,61			0,61
Italien	0,60	0,42	0,63	0,75
Malta	0,60		0,71	0,49
<i>Finland</i>	0,58	0,59	0,60	0,55
Portugal	0,57	0,32	0,53	0,87
Tyskland	0,56	0,46	0,52	0,71
Storbritannien	0,50	0,42	0,43	0,65
Nederländerna	0,47	0,51	0,44	0,47
Cypern	0,41		0,24	0,57
Irland	0,31	0,34	0,31	0,28
Slovenien	0,31		0,26	0,35
Danmark	0,23	0,30	0,18	0,20
Kroatien	0,19			0,19
Sverige	0,15	0,04	0,15	0,27
Slovakien	-0,35		-0,36	-0,34

handelspolitiken, men också ett nationellt tryck. Finländarna skulle inte ha godkänt prisreglerad och importskyddad livsmedels-ekonomi någon längre tid. EU påskyndade knappt den utveckling som redan hade satt i gång, det vill säga att jordbruksarbetarna minskade och antalet gårdar krympte.

Produktionsvolymen var ungefär den samma som tidigare. Man kan med fog säga att EU-medlemskapet utgjorde en långsiktig försäkring för det finska jordbruket. Som betydelsefull jordbruksproducent och handelsmakt kan EU bättre skydda näringen än Finland ensamt.

Även om andelen understöd av jordbrukets totala avkastning har krympt en aning under årens lopp är Finlands jordbruk fortfarande starkt beroende av stöd. År 2014 var jordbruks- och trädgårdsproduktionens avkastning ungefär 5,8 miljarder euro. Av det var cirka 3,8 miljarder euro eller 34 procent jordbruksstöd, och i dem ingick också investeringsbidrag. Av stöden kom ungefär 40 procent från EU och 60 procent från nationella källor.

Stödets betydelse för jordbrukens inkomstbildning blir tydlig när man studerar förhållandet mellan stöden som jordbruken får, och nettoförädlingsvärdet som de producerar. Nettoförädlingsvärdet är den ersättning som jordbruken får för sitt arbete och sitt kapital. I EU är jordbruksstödet förhållande till nettoförädlingsvärdet i snitt 38 procent. Stödet står alltså för mer än en tredjedel av jordbrukens resultat. EU:s minsta andel står Nederländerna för, där stödets andel av jordbrukets nettoförädlingsvärde bara är 14 procent. I de stora medlemsländerna ligger andelen nära unionens genomsnitt. Finland har den största andelen i hela EU, så stor som 143 procent.⁸ Det betyder att de försäljningsintäkter som man får från marknaden för jordbruksprodukterna endast täcker en del av produktionskostnaderna i Finland. En stor del av stödet går till produktionskostnader och endast en del räknas till jordbrukets resultat.

Den centrala utgångspunkten för Finlands nationella jordbrukspolitiska målsättningar har under hela medlemskapstiden varit att åstadkomma permanent kompensation för det finska jordbruket på grund av konkurrensnackdelar betingade av naturförhållanden, så

att den inhemska produktionen ska klara sig på EU:s gemensamma marknad. Det har man arbetat för genom att utveckla unionens gemensamma jordbrukspolitik så att den bemöter Finlands behov, och med nationella åtgärder som möjliggjort anslutningsvillkoren.

Finlands jordbrukspolitiska nationella målsättningar har i stort sett varit likadana under hela EU-tiden. Men hur bra har Finland lyckats nå sina målsättningar? Senast var de inskrivna i regeringsprogrammet i maj år 2015. Huvudmålet är att trygga den finländska livsmedelsproduktionens framtid. I EU-forum är Finland mån om att betona att man måste kunna bedriva lönsamt jordbruk i unionens alla medlemsländer. Det förutsätter att Finlands avlägsna geografiska läge och glesa bosättning beaktas i kohesionspolitiken.

Enligt regeringsprogrammet förbättrar man jordbrukets lönsamhet när man stöder jordbrukets strukturutveckling. Man vill påverka efterfrågan genom att främja bruk och export av inhemsk mat. I programmet nämns också målet att hitta metoder som förstärker producenternas position i livsmedelskedjan. Man vill reducera mängden humus och näringsämnen som härstammar från produktionen och som hamnar i vattendrag, och samtidigt utöka jordbrukens självförsörjning när det gäller näringsämnen och energi. Ett allmänt mål i regeringsprogrammet handlar om att luckra upp byråkratin och det syns också i avsnittet om jordbrukspolitik: man vill förenkla stödsystemet och upphäva normer och regler för att minska på jordbrukarnas administrativa börda.

Det är jords- och skogsbruksministeriet som svarar för verkställandet av de stora nationella riktlinjerna när det gäller jordbruket. Man förhandlar om det praktiska genomförandet med producentorganisationerna (Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK och Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC) men verkställigheten förutsätter inte enighet.

Under EU-tiden har det rått en nästan total nationell konsensus om jordbrukspolitikens huvudmålsättningar. På 1980-talet rådde en häftig motställning om jordbrukspolitik mellan konsumenter och jordbruksproducenter, som nu mera har övergått i en nationell vilja att trygga det finska jordbrukets ställning. Medborgarna inser att det går ekonomiskt dåligt för jordbrukarna – delvis på grund

av EU:s gemensamma marknad. Därför får jordbrukarna medborgarnas sympatier, vilket producenternas uppmärksammade traktordemonstration i Helsingfors centrum våren 2016 var ett tecken på.

Finland har utnyttjat EU:s gemensamma jordbrukspolitik och lyckats förhandla till sig undantagsförfaranden och varit beredd att använda märkbart mycket av egna medel för att stöda jordbruket. Men det har ändå inte gått att trygga det finska jordbrukets lönsamhet. Situationen är den samma i många EU-länder, men inte i alla. Den bit av livsmedlens förädlingsvärde som jordbruket får har krympt, och trots den motsatta målsättningen har varken konkurrenslagor eller andra instrument hittats, som skulle kunna åstadkomma en ”rättvis” fördelning i kedjan. Både i EU och i Finland har man också velat förenkla stödsystemet, men resultaten är anspråkslösa.

Livsmedelssäkerheten har lyckats behålla sin höga standard i Finland och vi har inte upplevt några allvarliga livsmedelsskandaler. Vad beträffar jordbrukets miljömålsättningar så har man delvis uppnått målet för minskad näringsämnesbelastning, men jordbruket anklagas fortsättningsvis för nersmutsning av vattendragen. En av orsakerna är att förändringarna i vattendragen inte syns direkt: gamla näringsämnesutsläpp märks länge i vattnen. Under hela EU-tiden har det diskuterats om miljöersättningssystemets effektivitet när det gäller att förbättra miljöns tillstånd.

På EU-nivå har Finlands jordbrukspolitiska målsättningar handlat om att skaffa undantag för sig själv. Orsaken är landets särdrag – speciellt de svåra naturförhållandena. Under medlemskapets första tio år gick den finska jordbrukspolitiken egentligen ut på att kämpa för överlevnad, och man koncentrerade sig på att förhandla med kommissionen om undantagsarrangemang som Finland behövde, och på att skaffa sig stöd för sina specialvillkor hos andra medlemsländer. Andra länder som har velat ha specialvillkor är främst Österrike, Slovenien och Portugal. Efter reformen år 2003 intog Finland en klart aktivare attityd till utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Finland har erbjudit lösningar bland annat rörande förenkling av EU:s jordbrukspolitik

och för att fastställa allmäneuropeiska kriterier för ogynnsamma produktionsområden.

Finlands referensgrupp i jordbrukspolitiken på Europanivå har varierat från fall till fall. När det gällt jordbruksstödfrågor och specialarrangemang har Finland haft mest gemensamt med Österrike, Slovenien, Portugal, Spanien och Frankrike. I dessa frågor har de av EU:s medlemsländer som förespråkar liberalisering av jordbrukspolitiken, som Nederländerna, Storbritannien, Sverige och Danmark, befunnit sig längst bort från Finlands linje. Men istället har Finland haft bra samarbete med Storbritannien, Sverige och Tyskland när det handlat om att förenkla jordbrukspolitiken.

Finland har inte stått helt ensamt i jordbruksfrågorna. Delvis beror det på att landet alltid har försökt hitta en lösning tillsammans med kommissionen och med andra medlemsländer, och ganska flexibelt har kunnat anpassa sig till reformer som har gjorts i unionens jordbrukspolitik. För frågor som är viktiga för Finland har man i allmänhet nått en kompromisslösning som varit åtminstone tillfredsställande. Men Finland har inte lyckats förhindra nedskärningar som kommissionen har krävt i det nationella stödet, som till exempel nedskärningen av 141-stödet för södra Finlands del. I stort sett har Finland ändå lyckats bra i sin jordbrukspolitik under de två första decennierna av EU-medlemskapet, om man synar målsättningarna – så bra som det är möjligt inom de ramar som unionens gemensamma jordbrukspolitik erbjuder.

JORDBRUKSPOLITIKENS FRAMTIDA UTSIKTER OCH UTMANINGAR

EU:s gemensamma jordbrukspolitik påverkar det finska jordbrukets verksamhetsförutsättningar i hög grad, och man har enats om dess riktning och innehåll fram till år 2020. Man tror inte att det kommer att ske några dramatiska förändringar på Finlands jordbruksmarknad eller i landets jordbruksproduktion under de kommande åren. Stöden kommer fortfarande att vara den centrala upprätthållande faktorn för jordbrukets produktionsvolym. Stödets reella värde kommer emellertid att minska, vilket gör att

man måste utvinna en allt större del av jordbrukets omsättning ur produktförsäljning på marknaden. Marknaden kommer i allt högre grad att styra vad som sker med jordbrukets produktion, inkomster och lönsamhet.⁹

EU:s nästa jordbrukspolitiska reform görs efter år 2020. Diskussionen om innehållet och riktlinjerna har redan börjat. Den diskussionen är nära sammankopplad med förhandlingarna om EU:s kommande budgettramar. I de förhandlingarna bestäms unionens budgetfinansierings totala omfattning och hur den allokeras till olika ändamål. Följande budgettrampperiod kommer antagligen att omfatta åren 2021–2026.

Jordbrukspolitiksreformen år 2013 var första gången, sedan man utfärdade de direkta stöden, som man jämnade ut finansieringssituationen mellan medlemsländerna genom att begränsa hektarbase-erade stöd. Förändringen påverkade också medlemsländernas nettobetalningspositioner även om förändringen i sin helhet snarast var principiell. Jordbrukspolitikens finansiering och förändringarna i nettobetalningspositionerna kommer att accentueras ytterligare då följderna av Storbritanniens utträde ur EU börjar ge sig till känna.

Före den pågående programperioden 2014–2020 fanns det en viss logik i att den gemensamma jordbrukspolitikens utveckling gick i riktning mot sådana politiska instrument som ekonomer anser vara ”mindre förvrängande och mera marknadsorienterade”. Politikreformerna år 1992 och 1999 gjorde slut på stödet för marknadspriser och man övergick till direkta produktionsbundna stöd. Fischlers reform år 2003 och den så kallade hälsogranskningen år 2008 ersatte de bundna stöden med stöd som separerats från produktionen. Ur den synvinkeln betraktat borde en radikal reform år 2013 ha omfattat en övergång från icke riktade stöd som separerats från produktionen till direkta, riktade ersättningar för produktion av allmännyttigheter. Men så gick det inte. Förnyelsen innebar visserligen att man försiktigt förflyttade sig mot exaktare allokering av de direkta stöden: miljögrunder beaktades i högre grad när stöd beviljades, och man försökte fördela stödet rättvisare mellan medlemsländer och jordbruksproducenter. Med reformen

bemötte man också kraven på subsidiaritet, när medlemsländer erbjöds mera bestämmanderätt gällande hur de vill förverkliga den gemensamma jordbrukspolitiken. Det gjorde man trots risken att förfarandet skulle försvaga den gemensamma marknadens enighet. Yttre faktorer påverkade tydligt resultatet av reformen, i synnerhet de höga och instabila priserna på världens livsmedelsmarknader. De förändrade debatten om den gemensamma jordbrukspolitikens framtid genom att ta upp vikten av livsmedelssäkerhet på nyttoaspektens bekostnad.

Hur ser följande jordbrukspolitiska förändring ut mot denna bakgrund? Världens livsmedelssystem väntas stå inför stora utmaningar under de kommande decennierna. Vi vet att matbehovet ökar snabbt eftersom befolkningen ökar och blir förmögare. Men samtidigt får klimatförändringen, andra miljöförändringar och urbaniseringen produktionsförutsättningarna att förvittra: jordmånens kvalitet försämras och naturens mångfald krymper. Tillgången till vatten kommer också att bli en viktig produktionsbegränsande faktor. I sikte har vi dyrare energi och brist på vissa gödselråvaruämnen, som också begränsar metoderna för ren odling. Råvarorna för biobränslen som strävar efter att dämpa klimatförändringen konkurrerar med livsmedelsproduktionen om samma produktionsfaktorer. Konsumenternas och samhällets miljökrav, kampen mot klimatförändringen medräknad, ställer nya villkor för produktionsmönstren. Det hänger ihop med den allmänna utvecklingen där kriterier för återanvändning och hållbarhet i användningen av naturresurser blir allt mera centrala.

EU:s riktlinjer för energi-, klimat- och miljöpolitik påverkar jordbruket på många sätt. För jordbruket är det synnerligen intressant hur EU i framtiden kommer att stöda biobränselns råvaruproduktion. Viktiga är också riktlinjerna för markanvändning och hantering av de utsläpp som förändringar i markanvändningen ger upphov till, likaså hurdana utsläpps begränsningar som kommer att fastställas för jordbruket. Andra frågor som kommer att förbli viktiga på den jordbrukspolitiska agendan är hur man främjar biodiversiteten och förhindrar nedsmutsning av vatten, jorderosion och slöseri med naturresurser.

Världens marknader för jordbruksprodukter genomlever en tid av snabba förändringar. Stora prisfluktuationer har blivit vardag för marknaderna. Jordbruksprodukternas prisfluktuationer har ökat i Europa också därför att man har gallrat bland EU:s minimipris-system och produktionskvoter, som traditionellt har fungerat som skyddsnät. Jordbruksföretagens marknadsrisker är därmed större än förut både när det gäller försäljning av produkterna och anskaffning av produktionsfaktorerna. Man måste satsa mycket mer på hantering av marknads- och prisrisker i jordbruket idag än förr. Det betyder att jordbruksproducenterna oundvikligen är tvungna att utveckla sina funktioner. Man är tvungen att skydda sig mot marknads- och prisrisker för att säkerställa affärsverksamhetens lönsamhet och kontinuitet. Det ligger i allas intresse att man med nya handelsmetoders och marknadsinstruments hjälp åstadkommer effektiva marknader, förutom för själva produkternas del men också med tanke på pris- och avkastningsriskerna. Ansvar för riskhanteringen övergår allt mer från staten till att vara en uppgift för marknaderna, och för de företag som är verksamma där.

Världshandelsorganisationen WTO, som har varit en viktig påverkare i samband med tidigare reformer, utövar inte någon särskild tilläggspress på jordbruket och jordbrukspolitiken. WTO:s förhandlingsrunda som började i Doha år 2001, i syfte att åstadkomma ett globalt multilateralt handelsavtal, har inte lett till resultat. I regleringen av den internationella handeln är man nu på väg tillbaka till traditionella bilaterala avtal, och strategiska partnerskap har blivit ett centralt koncept. För närvarande förhandlar EU om yttre åtgärder och bilaterala handelsavtal bland annat med USA, Japan, Indien och Sydamerikas Mercosur-länder. Det återspeglar problem med det multilaterala förhandlingssystemet som har byggts upp kring WTO.¹⁰ Trycket på förändring kommer alltså eventuellt att komma från de bilaterala handelsavtal som knyts.

I slutändan handlar det naturligtvis om pengar. EU:s ekonomiska tillstånd vid decennieskiftet påverkar hurdana resurser som finns att tillgå i unionens budget, och hur stor del av budgeten som kan allokeras till den gemensamma jordbrukspolitiken. Jordbrukets stöd hör fortsättningsvis till kärnan i unionens utgifter.

Stödbudgeten uppgår under programperioden 2014–2020 i snitt till 56 miljarder euro per år. Det är nästan 40 procent av unionens totala budget, och anslagen för jordbruket har traditionellt varit en av medlemsstaternas största orsaker till tvister. Brexit krånglar till det hela ännu mer. När unionen går miste om Storbritanniens nettobetalingar betyder det att EU-27-länderna blir tvungna att betala upp till 3 miljarder euro mer varje år, för att kunna bevara finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken på den nuvarande nivån. I kommande reformförhandlingar kommer frågor om fördelningen av finansieringen oundvikligen att behandlas.

7. NATIONAL CONSENSUS HAS SUPPORTED THE SURVIVAL OF FINNISH AGRICULTURE IN THE EU

The operating environment of Finnish agriculture and food economy changed radically when Finland joined the European Union in 1995 and the sector became subject to the market and guidance instruments of the EU's Common Agricultural Policy (CAP). As a result, the level of producer prices fell by 40 percent. On market prices alone, the survival of Finnish agricultural production would have been very difficult. However, the Accession Treaty has allowed Finland to compensate the disadvantages of Finnish agriculture due to natural conditions through various support payments. Furthermore, there has been a widespread political consensus in Finland that has supported the use of national measures as well as efforts to develop the CAP to take better into account the needs of Finnish agriculture. EU membership has not been easy for Finnish farmers. The profitability of agriculture has declined and fallen below the target level. The number of farms has also decreased rapidly. Membership has not, however, led to any significant changes in the volume of Finnish agricultural production. During the first two decades of the EU membership, Finland has therefore been reasonably successful in agricultural policy in relation to the national objective of maintaining the preconditions for agricultural production in different parts of the country.

8

UTRIKES- OCH SÄKERHETSPOLITIKEN: YTLIG KONTINUITET OCH VIRVLANDE UNDERSTRÖMMAR

Hanna Ojanen & Kristi Raik

Anslutningen till Europeiska unionen innebar en enorm förändring för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik.¹ Utgående från de första medlemsåren ansågs det att den nationella politiken hade genomgått en fullständig förvandling.² Det nya och det gamla skiljde sig från varandra som dag och natt, om man jämför med det kalla krigets tid då man bedrev en mycket försiktig neutralitetspolitik. Rättesnöret under den tiden var att undvika alla former av politiska allianser och hålla sig utanför alla konflikter. Medlemskapet förde med sig både allianser och delaktighet i tvister, till och med konflikter.

Vändningen skedde snabbt och tvärt, också därför att Finland själv ville fördjupa och expandera samarbetet genast efter anslutningen, utrikes- och säkerhetspolitiken medräknade. Man menade att det multilaterala samarbetet och solidariteten skulle befästa den egna säkerheten.

Men Finlands aktiva period i EU:s utrikespolitik blev inte långvarig. Redan i början av 2000-talet började man se tecken på

en förändring. Färre initiativ lämnades in, och man började försiktigt betona nationella fördelar mera. Fortfarande understödde Finland förstärkningen av EU:s utrikes- och säkerhetspolitik, men förväntningarna på den var inte längre lika stora. Beträffande förstärkningen av EU:s försvarspolitik uppstod småningom större konsensus än tidigare, men man ansåg att unionens betydelse för det nationella försvaret var relativt liten.

I utrikes- och säkerhetspolitiken är kontinuitet en dygd. Finland har strävat efter att framhäva kontinuitet också då förändringarna har varit som kraftigast. Det märktes i en energisk vilja att visa att landets intressen sammanföll med unionens under medlemskapets första år. De senaste årens förändringar i den säkerhetspolitiska miljön, speciellt Rysslands brott mot internationell rätt, den ökade militära närvaron och hybridpåverkan i Östersjöområdet, har för sin del fått Finland att betona det nationella intressets oföränderlighet. Oföränderligheten har ofta satts i samband med Finlands geografiska position i norr, i EU:s gränsområde och på gränsen mellan EU och Ryssland.

I det här kapitlet granskar vi Finlands balansgång mellan behovet av kontinuitet och trycket från förändringar. I Finlands EU-medlemskap hittills kan man skönja tre skeden i utrikes- och säkerhetspolitiken. Det första är det stora förändringskliv som följde på anslutningen till unionen; vid samma tid började samarbetet med Nato. Det andra skedet var när den nya linjen, som gick ut på samarbete och medlemskap, befästes så att nationell verksamhet och nationella intressen fick större roller och Finlands aktivitet i unionen avtog. I det skedet närmade man sig globala frågor genom EU, och de mänskliga rättigheterna fick större betydelse. Det tredje skedet började under 2010-talets första år i samband med unionens och närområdenas kriser, då osäkerheten tilltog och uppmärksamheten fokuserade på nationell säkerhet.

Det sista skedet, det vill säga det som pågår nu, uppvisar drag som kan tolkas som tillbakagång. Tonvikt på den nationella utrikespolitikens stora betydelse representerar kontinuitet, till och med återgång till det som har varit. Så ligger det till särskilt med Rysslandsrelationerna. Men det förgångna finns inte mer. Det går inte

att isolera Finlands utrikes- och säkerhetspolitik från stora förändringar. EU-medlemskapet och det faktum att säkerhetspolitiken utgår från samarbete skapar helt nya ramar: de binder Finland tätt samman med västliga strukturer och globala fenomen. Den nationella säkerheten hanteras inte på egen hand, istället försöker man samarbeta tätare med EU, Nato och partnerländer.

Samtidigt har ömsesidigt beroende ökat överallt i världen. Utrikespolitiken blir allt tätare sammankopplad med andra politiska delområden så som ekonomi-, miljö- och invandringspolitik, och förlorar samtidigt sina särdrag. Den blir allt svårare att bevara som konsensusområde, skyddat från politisk debatt och öppna meningsskiljaktigheter. De politiska trenderna i Europa, så som EU-kritikens och populismens uppgång, reflekteras i sin tur i form av mera osäkerhet i utrikespolitiken vilket medför bräckligare konsensus i Finland. Kriserna i EU:s närområden återspeglar ett större brytningsskede i det internationella systemet.

Ett konkret exempel på förändringarna i Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är att referensgruppen har bytts ut. Under sina första år som EU-medlem var det viktigt för Finland att placera sig i "rätt" sällskap. Norden fick ge vika för en tid, och blicken riktades mot EU:s kärna och dess institutioner, och bland medlemsländerna var det Tyskland och Beneluxländerna som gällde. Efter 1990-talet har referensgruppernas betydelse varit mindre. De nordiska länderna återinträdde som viktig referensgrupp i säkerhets- och försvarspolitiken, men inte när det gällde EU-samarbetet. De bilaterala relationerna med Sverige blev djupare. På senare år har det bilaterala betonats i relationerna med Tyskland, Storbritannien och USA. Det verkar som att det råder allt större osäkerhet om Finlands referensgrupp än tidigare.

KLIVET IN I UNIONENS KÄRNA (1995–2002)

Under de första åren av sitt EU-medlemskap bedrev Finland utrikes- och säkerhetspolitik vars huvuddrag var det nya obundenhetstänkandet, en allmänt positiv inställning till integration, och man stödde sig på EU och dess institutioner och sökte sig till

likasinnade medlemsländer. Att man kände press att visa aktivitet, speciellt inom utrikes- och säkerhetspolitiken och i unionens utformning av en gemensam Rysslandspolitik, var något nytt.

Finland var inte längre opartiskt utan ett militärt obundet land. Den nya obundenhetslinjen förmedlade förändring i det säkerhetspolitiska tänkandet och utgjorde en reaktion på den nya situation som hade uppstått när det kalla kriget upphörde. Finland anslöt sig till EU av säkerhetsskäl – i två bemärkelser. Man ansåg sin position tillräckligt trygg för att kunna ansluta sig till unionen.³ EU-medlemskapet ansågs dessutom direkt förstärka Finlands säkerhet.

Försvarsdoktrinen förändrades småningom från självständigt försvar år 1997 till trovärdigt nationellt försvar år 2001. Försvarsväsendets uppgifter ändrades så att krishantering blev den tredje huvuduppgiften, vid sidan av nationellt försvar och handräckning åt myndigheter. Inom säkerhets- och försvarspolitikerna började man betrakta det internationella samarbetet inte bara som ett sätt att förbättra beredskapen för att delta i krishantering, utan också som en verksamhet som förstärker Finlands försvar. Man menade också att Finland har lättare att ta emot hjälp när medlemsländernas vapenmakter är kompatibla (interoperabilitet). I den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen från 1995 nämns Finlands rätt som FN-medlem att ta emot hjälp om landet blir utsatt för anfall. Det var också viktigt att säkerhetspolitiken inte längre bara gällde det egna territoriet: försvarsmakten skulle vara kapabel att hantera kriser i instabila områden också utanför landets gränser.⁴

Kontinuiteten bestod; Finland var inte färdigt för ett gemensamt försvar eller försvarsskyldigheter utan anpassade sin egen linje så att den inte förändrades helt.⁵ Försvarspolitikerna skiljde sig på andra sätt också från de övriga EU-länderna. Finlands försvar omfattade exempelvis landminor – och länge var Finland det enda EU-landet som stod utanför Ottawaavtalet, som förbjuder landminor. I redogörelserna från 1995 och 1997 konstaterades att militär obundenhet var det bästa alternativet för Finland eftersom det bäst betjänar stabiliteten i närområdena.⁸

Som försvarspolitikens målsättningar valdes just stabilitet och förhindrandet av nya skiljelinjer i Europa; politiska eller militära.

Delvis förhöll sig Finland reserverat till försvarssamarbetet, men fann för gott att också inom det området visa sig snabbt till anpassning. Finland blev Västeuropeiska unionen WEU:s observatör genast i januari 1995.⁹ Senare upprätthölls kontinuiteten genom att man definitionsmässigt betonade att EU inte är ett militärt förbund, och därmed inte påverkar Finlands linje för säkerhets- och försvarspolitik.

Inom utrikespolitiken var det viktigaste att det gamla och det nya gick att förena. Det var en förutsättning för att man skulle kunna tala om kontinuitet, och kontinuiteten var i sin tur viktig för att den bevisade att Finland fortsättningsvis kunde agera i enlighet med sina egna intressen. EU:s nya utrikespolitik och Finlands utrikespolitik var kompatibla. Åtminstone konstaterade man så. Man ansåg att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) förstärkte och kompletterade Finlands politik och ökade landets säkerhet. Bedömningen byggde på tre faktorer. För det första hade EU och Finland samma mål och de byggde på samma värderingar; därför var också deras intressen de samma. Finlands regering betonade den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens allmänna målsättningar som är att arbeta för fred, säkerhet och mänskliga rättigheter. För det andra innebar gemensam utrikes- och säkerhetspolitik inte att man var tvungen att ändra på sina relationer till grannländerna. För det tredje betonade Finland att beslutet var enhälligt, och att ansvaret för försvaret förblev nationellt. Man konstaterade att utkastet till den gemensamma försvarspolitikens – som man inte trodde att skulle bli verklighet – i vilket fall som helst skulle bygga på enhälliga beslut och respekt för medlemsstaternas grundläggande säkerhets- och försvarspolitiska avgöranden.¹⁰

Men från EU:s håll uttrycktes tvivel: Finland verkade inte vara någon särskilt lojal ny medlem i säkerhetspolitiken, där landet hade skiljt sig från de gamla medlemsländerna mer än på något annat politiskt område. Man trodde att neutralitetstraditionen bromsade Finlands iver att delta och förbinda sig. Finland hävdade motsatsen: i redogörelsen från 1995 står det att Finland ansluter sig till EU som ett militärt obundet land, vars trovärdiga självständiga försvarskapacitet utgör en viktig insats för unionens gemensamma

säkerhet.¹¹ Finlands representanter underströk att Finland var aktivt och konstruktivt, och preciserade att militär obundenhet inte begränsar deltagande i utformningen av säkerhetspolitiken.

Den erfarna belgiska EU-diplomaten Philippe De Schoutheete gav Finlands linje en träffande beskrivning: samhörighet i praktiken men inte i princip (*"solidarité effective"* men inte *"solidarité de principe"*).¹² Principen med den militära obundenheten var ett problem, men Finland försökte hela tiden med praktisk aktivitet kompensera vad den principiella linjen kunde förorsaka. Finland betonade också den breda solidaritetstanken: om Finland stöder de andra, så stöder de i sin tur Finland vid behov. Därför var Finland aktivt med och byggde upp tanken om solidaritet mellan medlemsländerna under början av sin medlemstid. Man ansåg att solidariteten också sträcker sig till att garantera ländernas säkerhet.¹³

I och med EU-medlemskapet intensifierades relationerna till de andra EU-länderna, speciellt Tyskland.¹⁴ Den utrikes- och säkerhetspolitiska aktiviteten syntes i initiativ som Finland lämnade in tillsammans med Sverige, av vilka det viktigaste rörde krishantering, det vill säga att Petersberguppdragen¹⁵ skulle införlivas i Amsterdamfördraget. Initiativet var en kompromiss som höjde ländernas profil, med vars hjälp man också försökte begränsa att samarbetet skulle utvidgas till tvingande åtgärder i krishanteringen å ena sidan, och till staternas egna försvarsfrågor å andra sidan. Tillsammans främjade Sverige och Finland också utvecklingen av civil krishantering, förutom den militära.

Inom utrikespolitiken började man lyfta fram värderingar. Under det kalla kriget hade värdefrågorna varit de som förorsakade mest tvister och splittring och därför hade Finland svårigheter med att hantera dem internationellt.¹⁶ När det kalla kriget upphörde blev de legitima ämnen som angick alla. Liberala värderingar som demokrati och mänskliga rättigheter var nu de värderingar som alla förväntades respektera, eller som alla åtminstone tog upp i sina anföranden och de betraktades som obestridliga och gemensamma för alla. Finland anses också ha påverkat unionens människorättspolitik vad gäller kvinnor, barn, minoriteter och ursprungsfolk.¹⁷

De första årens utrikes- och säkerhetspolitiska aktivism var en anmärkningsvärd förändring i Finlands linje: Finland tog direkt steget till att bli en opinionsbildare, vilket var paradoxalt med tanke på hur försiktiga Finlands linjer var före medlemskapet. Aktivismens grundläggande målsättningar var att skingra misstankarna och förstärka solidaritetstänkandet, men i bakgrunden fanns också en allmän strävan till EU:s kärna som märktes bland annat i EMU-avgörandet.¹⁸ Finland blev en ivrig anhängare av samarbete eftersom man ansåg att det tjänade ett litet lands intressen. Politiken var fortsättningsvis öppen för förändringar: den fick inte samma stela doktrin som under det kalla krigets tid.¹⁹ I de utrikespolitiska beslutsprocesserna deltog man också med öppet sinne: mera beslut som krävde kvalificerad majoritet passade Finland bra, också i andra fall än då det gällde beslut om verkställighet, och man ansåg att flexibelt eller förstärkt samarbete inom utrikespolitiken var möjligt.²⁰

Även om samarbetet med Sverige visade sig löpa smidigt gjorde den starka betoningen på EU att Finland fjärmade sig från sin referensgrupp; de nordiska länderna. Finlands beredskap att ändra sin linje var större än Sveriges. Under sina första medlemsår anpassade sig Finland i hög grad till huvudriktningen och understödde euron, en stark säkerhetsdimension, effektiva beslutsprocesser och starka institutioner, vilket gjorde att man var ett lätt och följsamt medlemsland men det ledde bort från Sverige och Danmark.²¹ Där var den allmänna opinionen mera kritisk till EU: Danmark hade sina undantag från Maastrichtfördraget och Sverige drog upp en egen självständig linje beträffande EMU. Finland lösgjorde sig från den tidigare så viktiga nordiska linjen, till exempel i frågan om EU:s utvidgning och lyssnade inte på sina grannar före man drog igång sitt initiativ om den nordliga dimensionen.

Initiativet om den nordliga dimensionen var kanske det mest framgångsrika som Finland fick till stånd under sitt aktiva begynnelsekedje. Det ingick i skraddarsömnaden som formade Finlands medlemskap så att det passade landets behov, och reflekterade Rysslands stora betydelse för Finland.²² Avsikten med initiativet var att föra fram Ryssland i EU, men också att balansera unionens

yttre förbindelser: EU behövde en nordlig dimension eftersom en sydlig dimension var under uppbyggnad, och man bedömde att den östliga utvidgningen skulle förverkligas inom kort. Av Finland förväntades kännedom om Ryssland och kanske också brobyggnadsfärdigheter. Grundtanken i den nordliga dimensionen var ett jämlikt partnerskap mellan EU och Ryssland: avsikten var att åstadkomma ett forum där de kunde diskutera gemensamma praktiska frågor opolitiskt.

Initiativet fick mycket uppmärksamhet och levde kvar som unionens politik. Men det förverkligades inte i sin ursprungliga form. Godkännandet av initiativet krävde kompromisser: det måste passa ihop med EU:s övriga initiativ och politik, det borde inte medföra några kostnader eller leda till nya strukturer. Partnerskapstanken tunnades också ut emedan kommissionen inte ville att utomstående skulle delta i unionens beslutsprocesser. Ryssarna var inte nödvändigtvis intresserade av en modell där pengar och inflytande hade skalats bort. Initiativet fick hur som helst ny vind i seglen tack vare Danmark och Sverige, och senare, under Finlands andra ordförandeskapsperiod, av en ny överenskommen modell. Enligt den modellen är initiativet EU:s, Rysslands, Islands och Norges gemensamma projekt för miljö- och annat praktiskt samarbete, och verksamheten som ingår finansieras med internationella källor.²³

Det utrikespolitiska beslutsfattandet förändrades märkbart i och med medlemskapet. Statsministerns utrikespolitiska beslutsfattande befogenheter ökade och riskdagens ställning förstärktes, medan presidentens ställning försvagades i och med konstitutionsreformen år 2002. Det blev statsrådet som fick beslutanderätten i EU-ärenden, också när det handlade om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, och resten av utrikespolitiken tillföll presidenten och statsrådet i samråd att besluta om. Det förekom avvikande åsikter om var gränsen mellan egen utrikespolitik och gemensam utrikes- och säkerhetspolitik gick. Av EU-frågorna var det i princip bara EU-konstitutionsärenden och unionens avtal med tredjeländer som hörde till presidentens befogenheter, men i praktiken också krishanteringen. Om toppmötena rädde olika åsikter, skulle presidenten delta i dem eller inte? Mauno Koivisto

tyckte att statsministern var den naturliga EU-representanten, men Martti Ahtisaari ville själv delta i rådets möten under sin tid som president.²⁴ Denna politik med dubbel representation fortsatte tills Lissabonfördraget trädde i kraft år 2009, varefter det var enbart statsministern som deltog i toppmötena.²⁵

Finland ansåg att påverkan var viktigt, och möjligt särskilt när det gällde relationerna till Ryssland, man var vid den tiden den enda unionsmedlemmen som var granne med Ryssland. År 2000 konstaterade president Tarja Halonen att EU:s och Finlands Rysslandspolitik sammanfaller eftersom EU har anammat Finlands linje.²⁶ Finland försökte göra sina Rysslandsrelationer till multilaterala, men samtidigt aktivt utveckla unionens Rysslandspolitik så att den sammanföll med Finlands egen. Förändringen i Finlands linje märktes i viljan att ta ställning för den demokratiska utvecklingen och respekten för mänskliga rättigheter i Ryssland, men man förhöll sig försiktigare än många andra EU-länder. Stabiliteten var det viktigaste. Finland understödde mera samarbete och lindrigare åtgärder när det gällde konfliktsituationer där Ryssland var involverat, som till exempel kriget i Tjetjenien.²⁷

Finland oroade sig också för att bli indraget om unionen skulle ha problem med sina Rysslandsrelationer. Relationerna hade slagits fast i EU:s och Rysslands avtal om partnerskap och samarbete (PCA) i juni 1994, just innan Finland anslöt sig till unionen. I det avtalet ställdes en gradvis ekonomisk integration, en djup politisk dialog och ett intensivt samarbete, samt de gemensamma europeiska värderingarnas centrering som mål. De värderingarna passade Finland. Men situationen förändrades snabbt: kriget i Tjetjenien bröt ut i december 1994. Statsminister Esko Aho var den första EU-politikern som åkte till Moskva. Besöket betraktades som ett test där Finland skulle visa prov på sin förmåga att sammanjämka EU-medlemskapet med bilaterala förbindelser. Under sitt besök följde Aho noggsamt samma linje som i Bryssel. En motsvarande situation ägde rum under Finlands ordförandeskapsperiod år 1999, när krig igen bröt ut mellan Ryssland och Tjetjenien. I ordförandes konklusion behandlas Rysslands åtgärder i tämligen bistra ordalag. Det ledde ändå inte till några allvarliga sprickor i relationerna

mellan Ryssland och Finland. Sedermera har EU:s Rysslandsstrategi och den gemensamma politiken kommit att bli centrala för Finland. Finland drev i synnerhet på praktiska projekt, så som inrättandet av en specialgrupp för att bekämpa organiserad brottslighet. Men man var frustrerade på finskt håll när strategin inte fungerade som styrredskap.²⁸

UTJÄMNINGENS TID (2003–2009)

Under utrikes- och säkerhetspolitikens andra skede, som inföll på 2000-talet, förstärktes säkerhets- och försvarspolitikens samarbetsorientering. EU var den centrala arenan för utrikespolitiken, och globala frågor och mänskliga rättigheter fick stabila positioner i politiken. Finlands aktivitet började avta vid denna tid. Unionen hade inte längre en klar och tydlig kärna att eftersträva. Ändå var det klart att man inte kunde stå ensam utan behövde samarbetspartner. Finland letade alltså fram partner enligt situation, särskilt bland grannländerna.

Förändringarna som medlemskapet hade fört med sig jämnades ut under 2000-talets början. År 2003 var enligt många ett viktigt övergångsår för utrikes- och säkerhetspolitiken. Paavo Lipponens långa statsministerperiod tog slut (1995–2003), och Finlands strävan till EU:s kärna, som till stor del hade personifierats av Lipponen, avtog. Konventet som beredde EU-förnyelse lämnade in sitt förslag till ny konstitution på våren. Därpå följde en svår konferens mellan regeringarna, då många medlemsländers reserverade inställning till fördjupad integration kom fram. Samtidigt förberedde sig unionen på den stora östutvidgningen med skräckblandade känslor: man var bland annat rädd för att de nya medlemsländerna skulle försvåra beslutsprocesserna, och vara alltför medgörliga med USA eller alltför kritiska mot Ryssland.²⁹

Irakkriget sönderdelade både EU och Nato. Särskilt Storbritannien och östra Europas nya Natomedlemmar stödde USA, men också Danmark bland andra. Frankrike och Tyskland ledde gruppen som motsatte sig krigshandlingar, och till den hörde också de militärt obundna EU-länderna. Under Irakkriget uttryckte

både president Tarja Halonen och utrikesminister Erkki Tuomioja kritiska kommentarer. Det försvårade relationerna till USA, vars närvaro i norra Europa var viktig för Finland, som motvikt till Ryssland. Skillnader mellan partier blev tydliga: både presidenten och utrikesministern representerade SDP:s värderingar och förde i sina anföranden fram vänsterns traditionella antiamerikanska toner.

EU:s splittring i Irakfrågan kan också ha påverkat Finlands vilja att mer allmänt stöda sig på unionen. EU:s säkerhetsstrategi som hade beretts och godkänts i rask takt (i december år 2003) lyckades delvis reparera sprickorna. Det var ändå ingen verksamhetsstyrande strategi, och den ingrep inte i svåra frågor i samband med Rysslandsrelationerna. När strategin bereddes hade Finland betonat strategiskt partnerskap mellan EU och Ryssland.³⁰ Resultatet var allmänt hållet och därför lätt att godkänna, och det syntes tydligt i den nationella säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen som godkändes följande år. Redogörelsen från 2004 understryker, liksom EU-strategin, nya hot så som terrorism och organiserad brottslighet. I redogörelsens försvarspolitiska avsnitt är tonen mera traditionell, och i riksdagsdebatterna ansågs det viktigt att de traditionella riskerna fortsättningsvis skulle nämnas, vid sidan av de nya hoten.³¹

Höll Finland alltså på att skapa nya riktlinjer för sitt förhållande till EU? I ljuset av det som nyss sagts skulle man kunna anta att just säkerhetsstrategin skulle vara viktig för Finland, och att man skulle sträva efter att föra utrikes- och säkerhetspolitiken framåt och förhindra inre splittring i unionen. Men det ser ut som att aktiviteten minskade, och att EU inte längre var av avgörande betydelse. Det blev uppenbart att unionen var kluven: det var att vänta att åsikterna skulle dela sig både gällande försvarspolitiken och relationerna till Ryssland. Det verkade också som att ett land som Finland hade orsak att leta reda på likasinnade samarbetspartner. Det verkade inte sannolikt att en gemensam linje för alla skulle uppnås, för att inte tala om en strategi. Åtminstone inte en sådan strategi som skulle möjliggöra konkreta och målmedvetna gemensamma funktioner.

Många av medlemskapsfarenheterna från 2001–2002 gick i samma riktning. Initiativet för den nordliga dimensionen framskred inte i unionen utan hjälp från Danmark och Sverige. Med Italien hade Finland ett långvarigt gräl om placeringen av livsmedelsverket – vilket reflekterade två eventuella problem: hur olika de stora ländernas intressen var jämfört med de små ländernas, och insikten att Finlands mönsterelevtaktik inte nödvändigtvis ledde någonstans.

Gränsen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken kom för Finlands del emot i slutet av år 2003, när förhandlingarna om klausulen för EU:s gemensamma försvar, som skulle införlivas i den nya konstitutionen, kulminerade. Det gemensamma försvaret blev för mycket för Finland, som fann likasinnade kumpaner bland andra obundna eller neutrala medlemsländer som Sverige, Österrike och Irland. Det här var den enda gången under hela medlemskapstiden som Finland har tytt sig till denna referensgrupp. I ett gemensamt brev uttryckte länderna att de kompenserar det gemensamma försvaret med stöd av den artikel som berättigar medlemsländer att be om hjälp av de andra om de råkar i svårigheter.³² Det kunde de andra länderna inte acceptera. Till slut nådde man enighet om en version som Italien hade formulerat i december 2003. Samma formulering trädde sedan i kraft som sådan i Lissabonfördraget:

Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

Åtagandena och samarbetet på detta område ska vara förenliga med åtagandena inom Nordatlantiska fördragsorganisationen, som för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det.³³

Vad var man rädd för i Finland? Att förbinda sig till ett gemensamt försvar skulle innebära att man avstod från sin militära obundenhet. Man kunde bara gissa sig till konsekvenserna, och man ville inte ha mera osäkerhet. Finland befarade att en försvarskärna skulle bildas, och motsatte sig även sådant bestående strukturellt samarbete som skulle begränsa sig enbart till några få villiga och kapabla länder.³⁴ I Finland tänkte man att om försvarsklausulen togs med så skulle Sverige och Irland välja att stå utanför artikeln som man gemensamt hade formulerat, och unionen skulle upplösas på ett för Finland synnerligen besvärligt sätt. Så vem skulle Finland följa i det här läget? Man var också orolig för praktiska följder av försvarsklausulen: Finland kunde bli skyldigt att försvara de baltiska länderna mot Ryssland.³⁵ Man ville inte heller att EU:s utveckling skulle försvaga Nato.

Enligt opinionsmätningar förhöll sig Finlands medborgare mera godkännande till EU:s säkerhets- och försvarspolitiska roll än till EU i allmänhet. Det gemensamma försvaret ansågs förstärka säkerheten, och man tyckte att det var befogat att förbinda sig till det.³⁶ Beslutsfattaress och sakkunnigas åsikter var huvudsakligen positiva, och skillnaderna mellan partierna mycket små.³⁷ När fördraget med artikeln var klart försäkrade Finland att man nog skulle hjälpa om något medlemsland blev utsatt för anfall.³⁸ Finlands aktivitet i den försvarspolitiska utvecklingen syntes fortsättningsvis i form av deltagande i EU:s stridsgrupper, och i och med valet av general Gustav Hägglund till EU:s militära kommittés ledning för åren 2001–2004.

På 2000-talet förstärktes unionens betydelse i den globala politiken, vilket märktes speciellt i miljöpolitiken men också i utvecklingsarbetet. Finlands utrikespolitiska område expanderade geografiskt. Under det kalla kriget var närområdet viktigast, och förutom det var det viktigt att delta i FN-systemet och i FN:s fredsbevarande. Nu lades Medelhavsområdet och Mellanöstern till. Finland eftersträvade aktivitet också i dessa frågor, och arrangerade ministermöten under sina ordförandeskapsperioder. Finland närmade sig också EU:s linje i Mellanösternfrågan, som är mera kritisk mot Israel än Finlands traditionella ståndpunkt hade varit. Värderingsfrågor blev en etablerad del av utrikespolitiken och mänskliga

rättigheter började lyftas fram bättre i regeringsprogrammen.³⁹ Men Finland var fortfarande försiktigare än Sverige och Danmark, särskilt när det var fråga om kränkningar av mänskliga rättigheter i stormakter som Ryssland och Kina.

Som följd av östutvidgningen fick den östliga dimensionen större tyngd i unionens yttre förbindelser. Relationerna till Ryssland försvårades så småningom. Under Finlands ordförandetid år 2006 var en central målsättning att få i gång förhandlingar om ett brett avtal mellan EU och Ryssland, som skulle ersätta deras föråldrade partnerskaps- och samarbetsavtal från år 1994. Beredningen av EU:s förhandlingsmandat körde emellertid fast på grund av en tvist mellan Polen och Ryssland om export av köttprodukter, och man kunde inte mera ta upp förhandlingarna under Finlands tid som ordförande. De kom i gång först år 2008, men dog snart ut på grund av meningsskiljaktigheter.

Som den största orsaken till de försvårade Rysslandsrelationerna utpekades Rysslands egen utveckling, speciellt att demokratin och de mänskliga rättigheterna hade försämrats, samt landets problem med interna reformer. Rysslands allt tuffare linje i utrikespolitiken väckte också oro. I augusti 2008 gjorde kriget i Georgien att EU fick ge upp sina förhoppningar om förbättrade relationer, även om det inte ledde till att unionen definierade om sin linje: det officiella målet för relationerna till Ryssland var fortsättningsvis att förstärka samarbete som baserar sig på gemensamma värderingar, samt strategiskt partnerskap. Utrikesminister Alexander Stubb formulerade dramatiskt i sitt ”080808”-anförande att en ny era hade tagit sin början i den internationella politiken, och karaktäriserade den som maktpolitikens återkomst.⁴⁰ Liksom det övriga EU försökte Finland ändå återgå till gamla, trygga hjulspår i sina relationer till Ryssland. Och man fortsatte på den relativt försiktiga linjen när det handlade om att kritisera den ännu mer försvagade demokratin och de försämrade mänskliga rättigheterna i Ryssland. Man försäkrade att de bilaterala relationerna fortsättningsvis var goda, men nya mörka moln hopade sig vid horisonten.

Kriget i Georgien medverkade till att EU:s östliga partnerskapspolitik uppstod år 2009. Unionen befäste relationerna till sina andra

östliga grannar, speciellt Ukraina, Georgien och Moldavien, som hade som sina egna utrikespolitiska huvudmål att närma sig EU. Finland förhöll sig försiktigt positivt till den politik som uppkommit tack vare Sveriges och Polens initiativ, med deltog inte aktivt i dess utveckling. I enlighet med EU:s grannskapspolitik intensifierade också Finland sina relationer till de forna Sovjetländerna, förutom Ryssland. EU avvisade Ukrainas, Moldavien och Georgiens medlemskapsförhoppningar men fäste allt mera uppmärksamhet vid att stöda sina östliga grannar. Det gjorde att spänningarna mellan EU och Ryssland ökade. Spänningarna blossade upp till krig i Ukraina år 2014. EU:s och Rysslands uppfattningar om unionens östliga partnerskap sammanföll aldrig: när EU strävade efter att stöda grannländernas reformer och ekonomiska integration gick Ryssland i försvar, hänvisande till sin historiska intressesfär.

I takt med att spänningarna ökade accentuerades EU:s växande inre oförmåga att enas om Rysslandspolitiken. Finlands förhoppningar om multilaterala Rysslandsrelationer gick senast i detta skede i kras. Tron på att Finland genom EU skulle kunna binda Ryssland vid samarbete som utgick från europeiska normer vacklade. Finland ville inte försvaga möjligheterna till gemensam politik genom att förstärka sina egna bilaterala relationer, men kunde inte heller låta bli att med sin egen politik försöka reparera de sprickor som EU:s politik hade åstadkommit. EU:s oförmåga att bistå vid konflikter om handelsrelationer, exempelvis exporttullarna för ryskt trävirke, förstärkte behovet av bilaterala förbindelser.⁴¹

Godkännandet av unionens nya konstitution försenades, vilket kastade en bred skugga över EU-politiken och skapade en stämning av frustration och osäkerhet i utrikes- och säkerhetspolitiken. Lissabonfördraget trädde i kraft först den 1 december 2009. Det medförde märkbara institutionella förändringar i utrikes- och säkerhetspolitiken, som man hade stora förväntningar på. I statsrådets redogörelse för EU-politiken från år 2009 var visionen att EU till år 2020 skulle utvecklas till en allt enhetligare och effektivare internationell aktör.⁴² Mera gemenskapskänsla och omröstningar med kvalificerad majoritet i EU:s yttre förbindelser nämndes som tänkbare målsättningar. I redogörelsen uttrycktes önskemål om att

bilda ett stort frihandelsområde med Ryssland, baserat på europeiska normer precis som med de andra EU-grannarna – även om tron på att en sådan utveckling skulle bli verklighet prövades hårt.

I säkerhetspolitiken var 2000-talet en tid då EU och Nato tog ett steg fram ur FN:s skugga. I och med lagstiftningsförändringarna kunde Finland i princip delta i deras krishanteringsoperationer, också då de inte hade FN-mandat. Natopartnerskapet intensifierades. Det nordiska samarbetet fick ny vind i seglen i och med Thorvald Stoltenbergs rapport år 2009. Det var till och med tal om en nordisk solidaritets- och försvarsklausul. Speciellt fick det bilaterala samarbetet med Sverige fart.

NY OSÄKERHET (2010–)

På 2010-talet har Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska tyngdpunkt återvänt till lokala bekymmer efter sin globala fas. Rysslands aggressiva agerande i Ukraina och Östersjöområdet har gjort att Finland inskräper bilaterala relationer och nationell säkerhet. Ekon från gångna tider kan höras: relationerna mellan väst och Ryssland är inflammerade, och maktpolitikens återkomst kastar en skugga över det multilaterala internationella samarbetet. När osäkerheten växer betonar Finland stabilitet, och presidenten tar ett fastare grepp om utrikespolitikens ledning. De nordiska länderna har igen blivit en viktig referensgrupp.

Men stabilitetspolitiken har fått nya former när Finland tillsammans med resten av EU fördömer Rysslands bruk av våld, och aktivt stöder att EU:s försvarssamarbete fördjupas. Unionens betydelse för den nationella säkerheten har blivit mer konkret: man ber om hjälp av unionen för att lappa sina egna säkerhetsbrister. Den nordiska referensgruppens betydelse, och referensgruppers betydelse i allmänhet, är ändå liten vad beträffar flera EU-riktlinjer eftersom de nordiska ländernas ståndpunkter ofta skiljer sig från varandra. Både i samband med eurokrisen och med invandringskrisen blev det tydligt att Finland i vissa situationer inte tvekar att stå ensamt om landets ståndpunkt avviker från de övrigas.

Även om EU innebär skydd är man i Finland orolig över den ökade osäkerheten och misstron rörande EU:s förmåga att erbjuda skydd. Tvivlet gällande EU:s handlingskapacitet har ökat på grund av den ekonomiska krisen, värdekonflikter, problem med unionens gemensamma invandringspolitik samt den tilltagande populismen och EU-kritiken i flera medlemsländer. Dessa svårigheter reflekteras på utrikespolitiken, som sammanflätas allt mer med andra politiska delområden.

EU:s svaga handlingsförmåga syntes också när Lissabonfördraget, som trädde i kraft i december 2009, skulle verkställas. En av fördragets centrala målsättningar var att utöka samstämmigheten och synligheten i EU:s utrikespolitik. Därför bildades Europeiska avdelningen för yttre åtgärder (utrikestjänsten) som leds av den höga representanten för utrikes- och säkerhetspolitik. Den nya institutionen benämndes inte officiellt utrikesministerium och ledaren kallades inte heller utrikesminister, eftersom en del av medlemsländerna ville att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken fortsättningsvis skulle bedrivas mellan regeringar och att besluten skulle vara enhälliga. Liksom många andra mindre medlemsstater understödde Finland en stark utrikestjänst, medan stora medlemsländer var ovilliga att förstärka gemensamma institutioner på den nationella synlighetens bekostnad.⁴³ Under utrikestjänstens första år var det svårt att få igång den nya organisationen, och maktkamper förekom mellan institutioner (särskilt mellan utrikestjänsten och kommissionen). Finland förhöll sig konstruktivt till utrikestjänstens inledning men dess två första chefer, Catherine Ashton (2009–2014) och Federica Mogherini (2014–), var utrikespolitiskt oerfarna och hamnade ofta i skuggan av andra EU-aktörer och de stora medlemsländerna. Allmänt taget blev utrikestjänsten en besvikelse för dem som hade hoppats på samstämmigare och effektivare utrikes- och säkerhetspolitik.

I och med Lissabonfördraget skapades ett eget globalt EU-representationsnät, när de forna kommissionsdelegationerna blev EU-delegationer. Finland var intresserat av att tillgodogöra sig EU-delegationer i den nationella diplomatin.⁴⁴ Intresset för de nya möjligheter som utrikestjänsten förde med sig – bland annat

delade utrymmen för utlandsbeskickningar och gemensam informationsinsamling - ökade på grund av att vårt utrikesministerium samtidigt var föremål för inbesparingar. Finlands beskickningsnät hade expanderat märkbart på 1990-talet och förblivit av samma storlek under 2000-talet, men mellan 2009 och 2013 stängdes tio beskickningar.⁴⁵ Sedan slutade man gallra i det nationella beskickningsnätet. I tidigare diskussioner hade behovet av ambassader inom EU ifrågasatts, men under euroområdets kris upplevde man att de traditionella ambassadernas verksamhet i andra EU-länder ändå var oersättlig.⁴⁶ Den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen från år 2016 underströk vikten av nationell diplomati, och slog fast att Finlands "livsviktiga" egna representationsnät inte skulle reduceras.⁴⁷

Ryssland och Ukrainakrisen: Balansgång mellan EU-åtaganden och bilaterala förbindelser

Den största orsaken till att Finlands säkerhetsläge har försämrats, om inte den enda, är Rysslands aggressivitet, som har ökat på senare år. Rysslands annektering av Krim och krigshandlingarna i östra Ukraina, som skedde med Rysslands stöd, ledde till att EU år 2014 utfärdade sanktioner mot Ryssland, som sedan skärptes gradvis.⁴⁸ Det normala umgänget mellan EU och Ryssland frystes. När man försökte lösa krisen i Ukraina axlade Tyskland och Frankrike rollen som ledare, och förhandlade fram Minskavtalen med Rysslands och Ukrainas ledningar i september 2014 och februari 2015. EU fick spela åskådarens roll i krisdiplomatin. Betoningen av mellanstatlighet och speciellt de större medlemsländernas roll försämrade mindre medlemsländers möjligheter att påverka – nu blev det tydligt varför Finland bland andra i årtal hade förespråkat förstärkning av de gemensamma institutionerna. De svaga institutionerna och medlemsländernas avvikande åsikter åstadkom en situation där Finland såg Tysklands ledande roll som den eventuellt bästa möjliga, med tanke på förhandlingarnas effektivitet, även om det var en problematisk lösning.

Under Ukrainakrisen har Finland konsekvent betonat EU:s samstämmighet och försäkrat att man står bakom de gemensamma besluten, men läget är förknippat med många spänningar. Finland har aktivt upprätthållit sina bilaterala relationer med Ryssland, och har försökt hålla dem isär från den hittills djupaste kris som relationerna mellan EU och Ryssland har genomgått. Men det är omöjligt att separera de här två sakerna från varandra. Medlemsländerna har i princip förbundit sig till att deras nationella utrikespolitik ska harmoniera med det man har enats om i EU. I praktiken är det inte alls på det viset, vilket är ett av de fundamentala problemen med EU:s utrikespolitik.

Det är i sista hand en tolkningsfråga om Finlands och Rysslands bilaterala möten till fullo har följt den överenskomna EU-linjen från mars 2014, som slår fast att ”medlemsländerna inte tills vidare har regelbundna, bilaterala toppmöten med Ryssland”.⁴⁹ I praktiken har man tolkat riktlinjen ganska fritt: Finland är inte det enda medlemslandet som hade toppmöten med den ryska ledningen under åren 2014–2016.⁵⁰ Finland har inte annars heller ansetts höra till de länder som äventyrar EU:s gemensamma politik med sin verksamhet.

Behovet av att upprätthålla diskussionskontakt med Rysslands ledning har uttryckligen blivit tydligare i krissituationer, även om det har rått skilda meningar inom unionen om hur denna kontakt ska bedrivas och vem det är som ska sköta den. I det här sammanhanget har Finland försökt ge en bild av sig själv som ett pragmatiskt land, vars specialkunskap om Rysslandsrelationer kan användas under svåra förhållanden så att det också gagnar EU. Inför president Sauli Niinistö's möte med Vladimir Putin i Sotji år 2014 konsulterade Finland i stor omfattning sina EU-kumpaner, och underströk att man med mötet önskade verka för fred. President Putin betonade i sin tur de goda, ”förtroendebaserade” bilaterala relationerna mellan Finland och Ryssland, samt intentioner att utöka det ekonomiska samarbetet.

En av svårigheterna i det internationella umgänget har på senare år varit just hur man ska avvärja Rysslands försök att utnyttja bilaterala möten till att ifrågasätta och rubba EU:s enhetlighet. Det

finns inga konkreta bevis på att Finlands agerande skulle ha inverkat på försöken att lösa krisen i Ukraina, eller att Finland skulle ha lyckats dämpa spänningarna mellan Ryssland och EU. Ibland har man motiverat det bilaterala umgänget med att man bidrar till att lösa Ukrainakrisen på så sätt, och ibland med åsikten att bilaterala relationer ska skyddas från externa problem.

I den interna finländska debatten har EU:s sanktionspolitik kritiserats för dess negativa följder för Finlands ekonomi, särskilt för jordbruksproduktionen.⁵¹ I diskussionerna har också en större fråga dykt upp; huruvida EU:s Rysslandspolitik, eller till och med Finlands EU-medlemskap, strider mot Finlands nationella intressen. Även om det är nationellt viktigt att Finland har goda relationer till Ryssland så har inte en enda betydelsefull politisk makt krävt att Finland skulle häva sanktionerna mot Ryssland. Fortsatta sanktioner förutsätter enhälligt stöd från medlemsländerna. Finland har uttryckt sin ståndpunkt klart och tydligt: Rysslands agerande i Ukraina har kränkt väsentliga internationella normer och kan inte accepteras. Finland har också betonat att man stöder Ukraina samt att relationerna mellan EU och Ukraina fördjupas, i enlighet med gemensamma beslut. Men Finland har inte varit särskilt aktivt när det gällt Ukraina och de andra östliga partnerländerna. Däremot har Sverige i åratal tryckt på EU för att unionens östra grannskap ska stödjas, oavsett regeringssammansättningar.

EU-samarbete förstärker den nationella säkerheten

Hur har Finland försökt åtgärda sin försvagade nationella säkerhetssituation med EU:s hjälp? I en förändrad omgivning har Finland aktiverat sig genom att konsolidera den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Lissabonfördragets (2009) klausul om ömsesidigt bistånd, som var så svår för Finland att godkänna, har fått en viktig roll. Behovet av att bekräfta banden till klausulen och skapa en lagstiftning som gör det möjligt att ge och ta emot hjälp togs upp redan på 2000-talet, innan klausulen trädde i kraft.⁵² Den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen från år 2016 bekräftar att klausulen har ”stor säkerhetspolitisk betydelse för Finland, både

principiellt och i praktiken”.⁵³ Ur redogörelsen framgår också att Finland än så länge bara håller på att bygga upp sådan nödvändig beredskap som klausulen förutsätter för att ge och ta emot internationell hjälp, vid behov militär hjälp. Beredningen av lagstiftningen har gått mycket långsamt. Man har kanske ändå försökt hålla fast vid sitt eget spelrum, och samtidigt skjutit upp riktlinjer som har tolkats som bindande. När förändringen en dag träder i kraft är den Finlands största säkerhets- och försvarspolitiska reform på flera decennier.

EU:s militära handlingskapacitet är begränsad jämfört med Natos, och det har minskat unionens praktiska betydelse för nationell säkerhet.⁵⁴ EU anses vara betydelsefull för medlemsländerna i synnerhet när det handlar om övergripande säkerhetsfrågor som cybersäkerhet, bekämpning av terrorism och extremistrelser, eller i samband med smittsamma sjukdomar, korrupcion och internationell brottslighet.⁵⁵ Kontinuiteten i Finlands linje består i att EU fortsättningsvis karakteriseras som en säkerhetsgemenskap vars medlemmar delar samma värderingar och är solidariska mot varandra.⁵⁶ Därför bedömer Finland att unionen inte kan låta bli att ingripa om något medlemslands säkerhet är hotad. Säkerhetsbegreppen, intressena och verksamheten som avgörs på nationell nivå har prioritet, vilket begränsar EU:s betydelse som gemenskap.⁵⁷ När Frankrike som första land efter terrorattacken år 2015 åberopade klausulen om ömsesidigt bistånd och bad de övriga EU-länderna om hjälp, besvarade Finland anhållan och sade sig agera ”så som man önskar att man själv blir behandlad” i en hotfull situation.⁵⁸ I klausulens verkställighet understryks den bilaterala dimensionen: det är inte EU som bistår utan varje medlemsland beslutar om saken nationellt och kommer överens om hjälpen med mottagaren.

Att försvarssamarbetet accentueras i Finlands färskas EU-linjer återspeglar den utrikespolitiska tyngdpunktens förskjutning till egna närområden och nationell säkerhet. Under tidigare år har Finland konsekvent betonat att EU förstärker Finlands möjligheter att påverka hanteringen av det ömsesidiga beroendet och en världsordning som blir allt mer multipolär, samt globala frågor

som klimatförändringen och befolkningstillväxten. Sedan 2015 har EU:s betydelse som global aktör fått mindre uppmärksamhet, vilket delvis kan förklaras med att sannfinländarnas ordförande Timo Soini, som definierar sig själv som EU-skeptiker, blev utrikesminister vid den tiden. Anmärkningsvärt stora nedskärningar i anslagen för utvecklingssamarbete slog håll i Finlands trovärdighet som en del av EU:s globala verksamhet.⁵⁹ De mänskliga rättigheterna och andra värdefrågor förlorade mark på den utrikespolitiska agendan. Samma trend syntes på andra håll i Europa, där populistpartier, inåtvänd nationalism och invandrarfientlighet tagit plats och tär på utrikespolitiken, som grundar sig på europeiska värderingar.

Betoningen på närområden märks också i den politiska ledningens tal, där man under de senaste åren har upprepat att det är de nordiska länderna som är den viktigaste referensgruppen. De nordiska ländernas ståndpunkter i EU:s utrikes- och säkerhetspolitik har ändå varit märkbart olika, och länderna har inte försökt agera som en grupp i EU.⁶⁰ Då Finland aktivt har understött att EU:s försvarssamarbete ska förstärkas har Sverige förhållit sig reserverat, och Danmark deltar knappt alls i försvarspolitiken. Å andra sidan har USA tagit allt mera plats som Finlands och EU:s partner under de senaste åren, och dessutom som garant för säkerheten i Europa och Östersjöområdet. Här kan man se hur skillnaden mellan partierna inverkar: vänsterpartierna som förhåller sig mera reserverat till USA har varit i opposition.

Att regeringen och utrikesministern har bytts ut har inte ändrat på Finlands tolkning av EU:s betydelse för den nationella säkerheten. I det hänseendet har kontinuiteten bestått.⁶¹ Ett nytt slags osäkerhet visade sig ändå i utrikes- och säkerhetspolitiken emedan regeringspartiernas åsikter om allmänna EU-riktlinjer skiljde sig från varandra. Utrikesminister Soinis uttalande efter brexitomröstningen, om möjligheterna för en EU-folkomröstning också i Finland, visar hur bräcklig konsensus är.⁶²

Den försvagade säkerhetssituationen har på senare år varit ett synligt bekymmer, inte bara för Finland utan för hela Europa. I EU:s globalstrategi som publicerades i slutet av juni 2016 accentueras den ökade osäkerheten och otryggheten. Strategin hamnade i

brexitomröstningens och andra akuta krisers skugga, men verkställandet av den har framskridit, i synnerhet vad gäller säkerhets- och försvarspolitik. Nu letar EU efter nya metoder för att hantera yttre kriser, och strävar efter att stöda förstärkt försvarsförmåga hos medlemsländerna. Strategin motsvarar ganska bra Finlands förväntningar både gällande försvarspolitik och Rysslandsrelationerna: den kräver att Ryssland ska respektera internationell rätt men uttrycker också beredskap till samarbete, om det ligger i bägge parter intresse. Den största frågan är strategins trovärdighet: kan den fungera som draghjälp för gemenskapen, som darrar under trycket av externa kriser och internt sönderfall?

Flyktingkrisen som tillspetsades år 2015 lyfte fram EU:s betydelse – och svagheter – gällande gränsövervakning och invandringspolitik. Medelhavsområdets skiftande säkerhetsrisker blev ett större bekymmer för flera medlemsländer än Rysslands förhållanden. Det kan medföra att intern säkerhet och gränssäkerhet framhävs i EU:s säkerhets- och försvarspolitik.⁶³ Finland placerade sig i de östliga medlemsländernas skara, när man inte understödde att de asylsökande skulle fördelas mellan EU-länderna enligt kvoter som unionen slår fast.⁶⁴ Det är just den referensgruppen som Finland i allmänhet försökt undvika. Finlands specialsituation accentuerades och olika hotbilder förenades i januari-februari 2016, när plötsligt över tusen asylsökande tog sig över den ryska gränsen till Finland. Strömmen upphörde när Finland och Ryssland slöt ett tidsbestämt bilateralt avtal i mars. Enligt president Niinistö konsulterade Finland europeiska partner i ärendet, som önskade att Finland skulle lösa frågan bilateralt.⁶⁵ Ryssland lyckades med denna kontrovers visa att man har varierande möjligheter att påverka Finland.

Den senaste tidens utveckling har återgett presidenten en synlig ledarposition i utrikes- och säkerhetspolitiken. Det har förstärkt den konstellation där nationell utrikespolitik har prioritet i förhållande till EU:s gemensamma politik. Å ena sidan har Finland förbundit sig till EU:s samstämmighet och förstärkt gemensam säkerhets- och försvarspolitik. Den institutionella arbetsfördelning där presidenten (i samverkan med statsrådet) leder utrikes- och

säkerhetspolitiken, men inte Finlands deltagande i EU:s utrikes- och säkerhetspolitik skapar en artificiell gräns mellan nationell utrikespolitik och EU-utrikespolitik. Å andra sidan kan gränsens rörlighet i praktiken ge den nationella politiken mera spelrum.

Nya företeelser är de bilaterala försvarssamarbetsavtalen med USA och Storbritannien. Också när det gäller dessa är bakgrundsorsakerna den nya situationen i Östersjöområdet, och kanske antagandet att bilaterala avtal är tryggare och mera förutsägbara än multilaterala, och förtröstan på EU:s och Natos gemensamma men eventuellt rämnande linje.

Allmänt taget består ovissheten beträffande den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens framtid.⁶⁶ Tron på unionens handlingsförmåga försvagas av att dess politik inte har varit framgångsrik. Tvärtom har säkerhetsläget i närområdet försämrats. Ryssland försöker rubba EU:s och Natos ställning, och samtidigt är medlemsländerna av olika meningar när det gäller prioriteterna: i södra Europa är Medelhavsområdets och Mellanösterns hot viktigare än oron för Rysslands agerande. De EU-kritiska och nationalistiska krafterna har lett till mera spänningar mellan medlemsländerna och ifrågasatt hur nödvändig hela unionen är.

SLUTSATSER

Den utrikes- och säkerhetspolitiska kontinuiteten tycks vara på tapeten i Finland just då de största förändringarna sker, som till exempel när Finland gick med i EU, eller år 2014 när en vändning inträffade i Östersjöområdets säkerhetssituation. Mitt i en förändring tar man upp saker som inte har förändrats – på så vis eftersträvar man mera stabilitet och kontroll över nya företeelser. Men pratet om stabilitet kan ha sina nackdelar: det kan fördunkla förmågan att varsebli förändringar och reagera på dem.⁶⁷

EU-medlemskapet var i sig en utrikespolitisk kursändring, med vilken Finland reagerade på den förändrade internationella miljön. Finlands relation till EU:s utrikes- och säkerhetspolitik har sedan dess genomgått en anmärkningsvärd förändring. Samtidigt som detta politiska område har utvecklats och institutionaliserats

kraftigt har man kunnat se en utveckling bort från EU-betoning i Finlands linje. Den aktiva strävan att nå EU:s kärna som förekom i början av Finlands medlemskap har ersatts av prioritering av nationella intressen och nationell verksamhet. Försöken att förena EU:s intressen med nationella intressen, likaså agerandet beträffande Rysslandsrelationerna i synnerhet, har bytts ut mot strävan efter att isolera de bilaterala Rysslandsrelationerna från den återvändsgränd som EU:s och Rysslands relationer befinner sig i.

På 2010-talet har Finlands relation till EU:s utrikes- och säkerhetspolitik präglats av osäkerhet och konflikter. I Finland – liksom i många andra medlemsländer – har förväntningarna på unionen och förtroendet för EU:s handlingsförmåga minskat när det gäller att avvärja och lösa kriser. EU:s gemensamma strukturer har förstärkts, men samtidigt har man upplevt att medlemsländerna inte längre är lika engagerade i att verka genom dem.⁶⁸ EU har splittras internt och dess institutioner har försvagats, vilket har minskat på Finlands vilja att ty sig till institutionerna. Trots det har Finland förespråkade att man förstärker unionens säkerhets- och försvarspolitik. Man har börjat betrakta EU-samarbetet som en del av den nationella försvarsförmågan i högre grad. Den nationella säkerhetens samarbetsorientering har vuxit sig starkare under hela EU-medlemskapstiden.

Finns det någonting som inte har förändrats? Från år till år, och från decennium till decennium, betonas regional stabilitet i Finlands riktlinjer men grunden för stabiliteten har förändrats. Man upprepar att EU är viktigt för nationell säkerhet i vid bemärkelse. Å andra sidan uppfattas EU:s roll som sekundär: unionen kompletterar den nationella verksamheten, men ersätter den inte.⁶⁹ Finlands utrikespolitiska identitet och de intressen som har sitt ursprung i den ser fortfarande ut att i första hand definieras nationellt, efter drygt tjugo år som EU-medlem. EU är (bara) en viktig referensram och ett verktyg för att driva nationella intressen.

Finlands referensgrupp i EU har varierat i och med att de nationella tyngdpunkterna har förändrats, men om man ser till de stora medlemsländerna så framträder Tyskland tydligast, som det land som Finland har delat mest åsikter och målsättningar med under

olika skeden av sin medlemstid. Närområdenas säkerhet har placerats i utrikespolitikens fokus vilket märks i de nordiska ländernas, speciellt Sveriges, återkomst som viktig referensgrupp. Det har ändå väldigt liten betydelse i EU:s utrikes- och säkerhetspolitik, där de nordiska länderna ofta har olika linjer. Någon klar och tydlig referensgrupp finns inte.

Utrikespolitikens långsiktiga kontinuitet döljer djupa förändringar som utmanar de bekanta förfaringssätten. Utrikespolitiken kopplas allt tätare ihop med andra politiska delområden, vilket har visat sig under EU:s interna kriser; så väl den ekonomiska krisen, invandringskrisen som Storbritanniens brexitomröstning har utökat den politiska diskussionen och osäkerheten gällande Finlands linje. Linjen gäller också värdegrunder och hur Finland har valt att positionera sig i den senaste tidens nya värdekonflikter. Debatten har också visat tecken på en återgång till gångna tider, men det ökade globala ömsesidiga beroendet gör något sådant omöjligt, och det samma gäller säkerhetspolitiken som i allt högre grad bygger på samarbete.

8. FOREIGN AND SECURITY POLICY: SUPERFICIAL CONTINUITY AND TURBULENT UNDERCURRENTS

Security has always been an important factor in Finnish EU policy. EU membership has been seen to strengthen Finland's security, and Finland has anchored its national foreign and security policy to common policy of the EU. Yet there have been three distinct phases in Finland's attitude to EU foreign and security policy. In the period 1995–2002, Finland jumped straight from neutrality to the core of the EU and made an active effort to shape, in particular, the EU's relations with Russia. This was followed by a more passive period in 2003–2010, when expectations towards common policy were scaled down, but the EU remained an important framework for an increasingly global foreign policy on the part of Finland. The third phase, from 2010, is dominated by a strong deterioration of the regional security situation and new uncertainties about the crisis-ridden EU. This period has brought back Finland's historical security concerns and underscored the relevance of national foreign, security and defence policy. The old times have not come back, however: Finland's security is nowadays based on close cooperation with the EU, NATO and partner countries. Throughout the three phases, Finland has stressed continuity and stability as key features of its foreign and security policy – even, or especially, when major changes have occurred.

9

HARMLÖST OCH SÄLLAN I RUBRIKERNA: FINLAND I UTLÄNDSKA MEDIA

Risto Niemikari & Tapio Raunio

Det påstås att vi finländare är nästan tvångsmässigt intresserade av vad utlänningar tycker om vårt land. Positiv respons tar vi förstås gärna emot, men negativa omnämningen leder lätt till självspä-kelse, eller så förringas missförhållandena. Men skrivs det egentli-gen någonting om Finland? Och om det skrivs, hurdan är bilden av Finland? De här frågorna har stark anknytning till bokens tema, det vill säga förändringar i Finlands EU-politik. Har utländska media fäst mer uppmärksamhet vid vårt land i och med ”valskrällen” år 2011 och den strängare Europapolitik som blev följden?

I det här kapitlet behandlar vi i stora drag hur Finland beskrivs i utländska media, som land och som politisk aktör. Vår under-sökning utgår från utrikesministeriets årliga publikation *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä 2001–2015* [Finland i utländska media].¹ Utrikesministeriet har gjort utredningarna genom att samla Finlands beskickningars rapporter om Finlands synlighet i stationeringsländernas media. Varje rapport består av beskickning-ens egen uppfattning av lokala media och därför täcker rappor-terna bara sådana länder där Finland har utlandsrepresentation.²

Jämförbarheten mellan beskickningarnas rapporter minskar av det faktum att ett litet mått av synlighet kan ha större betydelse i avlägsna länder med få medier, än många omnämmanden i närmare belägna länder där de delvis kan drunkna i ett stort nyhetsflöde.³

I kapitlets två följande delar går vi igenom Finlands image och hur den har förändrats under perioden 2001–2015. I det hänseendet synar vi utrikesministeriets hela material, med andra ord inte begränsat till Europeiska unionens medlemsländer. Geografiskt avstånd och rapporternas utformning, det vill säga att de har samlats in av Finlands beskickningar, gör i alla fall att tyngdpunkten vilar tungt på Europa. Därefter studerar vi Finlands image uttryckligen som EU-medlem under samma tidsperiod. Vi synar extra noga några exempelfall. Det senaste av dem är invandringskrisen år 2015 och hur den sköttes, och hur det eventuellt påverkade Finlandsbilden. Om det ämnet har en skild utredning gjorts av utrikesministeriet och den har vi haft tillgång till. Kapitlets viktigaste budskap är att Finland, och Finlands agerande, när allt kommer omkring inte är föremål för så mycket intresse som den inhemska debatten låter förstå. Eftersom vår framställning inte har akademisk litteratur att falla tillbaka på tar vi inte ställning till mångahanda teoretiska debatter, till exempel om begreppen *anseende* och *offentlig bild*. Det här är snarare en översikt av materialet och fokus ligger på frågan ”Vad skriver man om oss utomlands?” Vi vill ta reda på vilken bild som förmedlas av Finland i utländska nyhetsströmmar, och hur man i utlandet noterar företeelser som i Finland upplevs som betydelsefulla, eller som eventuellt skadar landets rykte.

ÅREN 2001–2010: FINLAND, EN NORDISK FÖREBILD

Under perioden 2001–2010 dominerades artiklarna om Finland länge av vidsträckta, positiva ämnen, och de negativa omnämmanden som förekom hade anknytning till något enskilt fall inom ett eller annat livsområde. Perioden präglas av tidvis idoliserande beskrivningar av Finland som ett nordiskt underland. Den största orsaken till att Finland behandlas så här verkar vara det geografiska avståndet:

Bilden av Finland fördjupas ju närmare man betraktar den. I grannländerna skrevs [år 2004] om Finlands försvarspolitik, kärnkraftslinje och andra samhällsfrågor, medan landet på andra sidan av jordklotet personifierades av slumpmässiga representanter för ekonomi, idrott och kultur, och av den gamla goda jultomten.⁴

Som helhet betraktat fick Finland ojämförligt mycket positiv publicitet under den här perioden, och de ständigt återkommande ämnena var från och med millenniets början Nokia och det finländska IT-kunnandet, samt landets topplaceringar i ett flertal internationella jämförelser. Enligt OECD:s Pisaundersökningar var finländska skolbarn världens bästa i skrivning och läsning. Den civila samhällsorganisationen Transparency International, som undersöker internationell korruption, lyfte i sin tur fram Finland år 2003 som världens minst korrumperade land. Förutom det här kunde utländska media rapportera om sitt ständigt återkommande tema, den finländska jämställdheten, när kvinnor på en kort tid tog sig upp till landets högsta ledande positioner. I Sverige ordnades hösten 2003 en folkomröstning om anslutning till den monetära unionen, varvid Finland dök upp som jämförelseobjekt oftare än tidigare i svenska media, till och med i form av förebild - för kanske första gången i bägge ländernas historia. År 2004 kunde vi lägga till första platsen i Världsekonomiskt forums statistik över konkurrenskraft på vår internationella topplaceringslista.⁵ Förutom Nokia var Finland känt för sitt högklassiga teknologiska kunnande.⁶ År 2009 fick denna uppfattning om Finland ytterligare bekräftelse, när nyheten om att Finland som första land garanterade bredbandsanslutning för hela sin befolkning fick stor uppmärksamhet utomlands. Året innan hade den stora positiva Finlandsnyheten varit att Martti Ahtisaari hade förlänats Nobels fredspris, och året därpå återvände jämställdheten i tankarna när Mari Kiviniemi blev statsminister.⁷

På konstens och idrottens fält såg man finländska namn ute i världen med jämna mellanrum. Som exempel kan man nämna världsmästaren i rally Marcus Grönholm och filmregissören Aki Kaurismäki. Kaurismäkis film *Mies vailla menneisyttä* fick

internationell uppmärksamhet år 2002.⁸ Det viktigaste kulturella temat verkar ändå ha varit Finlands rykte som hårdrockens förlovade land. Rockbanden Nightwish, HIM och The Rasmus blev världskända i början av millenniet. Om inte förr så blev musik ett av de ständigt återkommande ämnena när Lordi vann Eurovisions-tävlingen år 2006.

Omvänt innebar ställningen som förebild också att exceptionellt negativa nyheter blev intressanta, just för att de handlade om det framgångsrika Finland. Skolskjutningarna i Jokela och Kauhajokki år 2007 och 2008 gjorde att skuggsidorna av livet i Finland också började noteras. I företalet till mediaredogörelsen från år 2007 görs följande sammanfattning:

Finland har länge – så gott som under hela 2000-talet – varit föremål för exceptionellt positiv publicitet i internationella media. [...] Nu verkar det som att allt fler som är intresserade av Finland frågar sig om de internationella jämförelsernas mästare verkligen är så enastående, som statistiken låter förstå? Det är bäst att vänja sig vid en ny, mera kritisk attityd. Det är lätt hänt att klassens bästa och sämsta elever blir utpekade.⁹

Nästa år, då händelserna i Kauhajokki hade gett mera skäl till självrannsakan konstaterades i utredningen:

De positiva bilderna av Finland har fått allt fler sprickor och repor. [...] Mera publicitet, och mera djuplodande publicitet har fört med sig mera kritiska röster till bilden av Finland. Samtidigt har bilden blivit mera realistisk.¹⁰

Som sagt gällde de negativa artiklarna om Finland nästan utan undantag enskilda fall. Finlands verksamhet i EU rapporterades enligt samma mönster: Finland framstod som ett litet men aktivt medlemsland som bara ibland fick uppmärksamhet.

När man övergår till att studera åren skilt för sig märker man att intresset för Finland har varit väldigt litet. År 2001 fick landet ta del av negativ kritik främst på grund av dopingskandalen i Lahtis-EM.

I EU-kontext fick Finland ta emot negativ kritik främst i Tyskland, och i någon mån i Italien. I Tyskland ogillade man Finlands intentioner att bygga mera kärnkraft eftersom unionen, och i synnerhet Tyskland, strävade efter att avskaffa kärnkraften. Dragkampen mellan Finland och Italien om EU:s livsmedelsverk fick gott om spaltutrymme i italiensk press när premiärminister Silvio Berlusconi uttalade sig nedlåtande om Finlands matkultur.¹¹ År 2002 gällde de kritiska kommentarerna i större sammanhang Finlands ovilja att ansluta sig till Nato. Den estniska dagstidningen *Postimees* beskyllde till och med Finland för att åka snålskjuts på Europas säkerhetssystem. Ett bra exempel på enskilda negativa händelser är bombdådet i Myrbacka köpcentrum i Vanda. Problemen med regleringen av långtradartrafiken mellan Finland och Ryssland fick stort nyhetsutrymme hos vår östra granne. I Israel uppmärksammades utrikesminister Erkki Tuomiojas kritiska kommentarer om landets politik. År 2002 noterades Finland knappt alls i EU-kontexter, men uppfattningen om Finland som förespråkare för små länder bestod.¹²

Spridda negativa omnämningen förekom år 2003 i Tyskland rörande Alpo Ruis påstådda spionage, och i Italien där man visade en tv-dokumentär om familjevåld i Finland. Den så kallade Irakskandalen väckte uppmärksamhet i Europa och på annat håll. Anneli Jäätteenmäki som hade blivit statsminister hade under sin framgångsrika riksdagsvalkampanj kritiserat sin företrädares Irakpolitik, men senare uppdagades det att hennes kritik byggde på hemliga dokument som hon inte borde ha haft tillgång till. Den negativa publiciteten upphörde snabbt när Jäätteenmäki avgick och Matti Vanhanen tog hennes plats. I EU-sammanhang förekom Finland i neutrala toner år 2003. Finlands politiska händelser och Natodiskussionen togs upp i EU-länders nyheter, och särskilt i Baltikum och Polen var man intresserade av Finlands erfarenheter som medlem i unionen. I EU:s mellanstatliga konferenser presenterades Finland, som vanligt, som små länders förespråkare framför allt.¹³ År 2004 handlade den negativa rapporteringen om finsk kultur och närmade sig nationella stereotyper. I Kroatien rapporterades det om fem liters vodkaflaskor som man i Tallinn framställde enkom för finländare, och i Slovenien skrevs det att supandet är Finlands

nationalsport. I nyheter om Europeiska unionen intresserade Finland grannländerna främst i form av samhälleligt och ekonomiskt föredöme. De nya medlemsländerna följde i sin tur med Finlands sätt att sköta sina relationer till Ryssland.¹⁴

År 2005 var internationella media intresserade av skogsavverkningen i norra Lappland som försvårade samernas renskötsel, och Metsä-Botnias omtvistade cellulosafabrikprojekt i Uruguay var dagligen på tapeten i Argentina och Uruguay. Finlands beslut att bygga mera kärnkraft fick ett tudelat mottagande i Baltikum, och runt Medelhavet fästes uppmärksamheten vid utvidgningskommissionär Olli Rehn, som förhöll sig positivt till ett turkiskt EU-medlemskap.¹⁵

Finland började motsätta sig det skydd av vargar som kommissionen krävde, men det noterades knappt någon annanstans än i Storbritannien och i Grekland. *The Independent* gjorde ett stort reportage om vargproblemets bakgrund, men Grekland intresserade sig för saken främst för att den grekiska miljökommissionären Stavros Dimas blev utsatt för kritik i sammanhanget.¹⁶

År 2006 skrevs det nästan ingenting negativt alls om Finland, trots att landet var EU-ordförande under årets senare hälft vilket förde med sig lite mera synlighet. I juli bröt en beväpnad konflikt ut i Libanon mellan Hizbollah och Israel, och Turkiets tvist med Grekland om kontrollen över Cypern störde Turkiets EU-medlemskapsförhandlingar. Som EU-ordförandeland förekom Finland i rubrikerna i EU-länderna, Mellanöstern och Ryssland regelbundet. Man hade förväntningar på Finlands medlingskompetens, särskilt när det gällde att sköta relationerna till Ryssland.¹⁷

År 2007 var den stora Finlandsnyheten skolskjutningen i Jokela, som ledde till att utländska media började fundera på ett eventuellt samband mellan de finländska barnens skolframgångar och psykiskt illamående. Finlands ekonomiska framgång ifrågasattes för sin del i en stor artikel i *Financial Times*, som förutspådde att det utåt sett konkurrenskraftiga landet var på väg mot en ekonomisk kris.¹⁸ År 2007 förde inte med sig någon större publicitet vad EU-nyheter gäller.¹⁹ Inte heller under 2008 väckte Finland något större intresse i EU-sammanhang. Det föregående årets dystra teman fick

en fortsättning på hösten när en ny skolskjutning ägde rum, denna gång i Kauhajoki.²⁰ I Tyskland blev man besviken på Finland då Nokia stängde sin produktion vid den tyska Bochumfabriken. Det upplevdes som ett slag från ett oväntat håll: man överraskades av att ”också finländarna kunde vara så gemena”. För ett ögonblick var det till och med tal om att bojkotta Nokia i Tyskland.²¹

I och med att den ekonomiska krisen bröt ut blev minnena av hur man klarade sig ur 1990-talets depression ett centralt tema i nyheterna om Finland under år 2009, och man letade efter sinnebilder för andra länder. Nokia var fortfarande ett viktigt föremål för intresset, men man hade börjat ifrågasätta företagets förmåga att överleva. I lika kritiskt ljus följde man med Finlands kärnkraftsprojekt med dess motgångar, likaså Lex Nokia – som gjorde det möjligt för arbetsgivare att följa med sina anställdas e-posttrafik – vilket väckte förundran och upplevdes som odemokratiskt. I spekulationerna kring utnämningar till EU:s toppjänster förekom också finska politikerns namn.²² År 2010 inleddes med sorgliga nyheter då skottlossning hade förekommit i köpcentret Sello i Esbo på nyårsnatten, vilket nådde rubrikerna utomlands. Förutom kärnkraftsdebatten som pågick i årtal medförde de rumänska tiggarnas omständigheter kritik, och det samma gällde de fall då egyptiska och ryska farmödrar hade fått besked om att de skulle utvisas från Finland. I EU-sammanhang syntes Finland nästan enbart i ekonomiska nyheter och då nämndes ofta kommissionär Olli Rehn.²³

ÅREN 2011–2015: MÖNSTERELEVEN TRILSKAS

År 2011 var ett klart annorlunda år för Finlandsrapporteringen i utländska media, även om grundtemat om det trygga, icke korrumpierade och jämställda samhället som dominerat i årtal bestod, och fick tilläggsnyanser. Spelföretaget Rovio blev ett lika stort samtalsämne som Nokia. Den sannfinländska ”skrällen” i riksdagsvalet lyfte för ett ögonblick fram Finlands inrikespolitik i de utländska rubrikerna på ett sällan skådat sätt. Nyhetsmedia kopplade ihop sannfinländarnas valframgång med den allmänna trenden i Europa, men på samma gång tolkades valresultatet som ett tecken på att

EU:s mönsterelev hade börjat tröttna, och nu visade sig som en av unionens mest kritiska medlemmar. I slutet av sommaren tog sig Finlands agerande i EU till rubrikerna när landet krävde säkerheter för Greklands undsättningspaket, och motsatte sig att Rumänien och Bulgarien skulle anslutas till Schengenområdet. Men Finlands goda ekonomiska siffror kompenserade det övergående intrycket av unionens bråkstake.²⁴ Men led Finlands rykte av denna trotsighet? I utredningen konstateras följande: ”Någon publicitetstopp som den vid tiden för riksdagsvalet blev det inte. Finlands beslut, som hade kallats osolidariskt, betraktades av media redan i slutet av sommaren mot sin inrikespolitiska bakgrund, och Finland fick till och med förståelse för att man hade lyft katten på bordet.”²⁵

Det föregående årets utveckling ledde till ett slags tudelning av Finlandsnyheterna år 2012. Å ena sidan visade sig landet som en sträng tuffing som krävde regler i hanteringen av eurokrisen, men å andra sidan hade Finland själv skött sig och klarade sig bra. I andra länder som hade hög kreditvärdighet fanns det förståelse för Finland, men i de länder som drabbades hårdast av eurokrisen fick det delvis nya Finland ett svalt mottagande. I italiensk press utpekades Finland som galjonsbild för den grupp som man kallade ”De nordiska hökarna”. Också i spanska, portugisiska och irländska media beskrevs Finlands agerande i hårda ordalag. På våren år 2012 spred sig flyktigt felaktiga och delvis övertolkade uppfattningar om Finlands euroståndpunkter, och man påstod att landet var redo att gå ur valutaunionen: det talades till och med om *fixit*, det vill säga Finlands euroutråde. Sannfinländarnas ordförande och presidentkandidat Timo Soini figurerade fortfarande i nyheterna utomlands, men intresset för oppositionspartiet var inte lika stor som året innan. Slutligen konstaterade man att två Europaförespråkande kandidater tog sig till andra omgången i landets presidentval. Finlands allmänna positiva anseende bestod, också i länder som hade kritiserat landets europolitik. Jämställdheten och frånvaron av korruption var igen de ständigt återkommande nyhetsämnen, vid sidan av utbildningen.²⁶

Utredningarna av 2013 och 2014 betonar mer än tidigare huruvida Finland är känt och synligt, man granskar alltså Finlands rykte

mera med fokus på rapporteringens kvantitet än på dess kvalitet: ”Finlands rykte förblev oförändrat, eller förbättrades en aning, under år 2013. Men fortsättningsvis är Finland inte väl känt.”²⁷ Finland fick positiv publicitet i klassiska ämnen som utbildning. Nyhetsrapporteringen om ekonomin var också mestadels positiv eftersom landet då ännu hade AAA-kreditvärdering. När det gäller EU-politiken skrevs det i saklig stil om Finlands verksamhet, och ryktet som det nästan idealiska landet levde vidare. I utredningen för år 2013 är man missnöjd över att finska varumärken är okända och att Finland inte nämns som målland för turism, investeringar och invandring.²⁸

Utredningen för år 2014 fortsätter i samma stil, och man konstaterar att Finland är mindre känt än de övriga nordiska länderna. Utredningen räknar upp de traditionella ämnena som det rapporteras positivt om, från utbildning och fungerande förvaltning till teknologi och jämställdhet. Men utredningen verkar skeptisk när det gäller möjligheten att uppnå en enhetlig Finlandsbild: ”I medias bild av Finland märks det att landet inte har något klart eller entydigt anseende. Bilden av Finland är ofta neutral, grå och harmlös. Ofta tar man till stereotyper: jultomten, heavymusik och ett kallt land som producerar formel 1-förare.”²⁹

Finland började få negativ publicitet för sina tilltagande ekonomiska problem, men inte heller sådan publicitet förekom i någon märkbar omfattning.³⁰ På pärmen till utredningen för år 2015 står en fras som egentligen sammanfattar hela diskussionen om Finlands image: ”Finlands rykte är gott men landet är fortsättningsvis ganska okänt”.³¹ Samtalsämnen som berörde Finland var fortfarande de samma, och de var positiva. Till jubileumsårets ära skrevs det också en hel del om Sibelius, alltså ytterligare ett traditionellt ämne i Finlandsrapporteringen. I utredningen fäster man emellertid uppmärksamhet vid den tidigare nämnda utvecklingen, där Finlands rykte började delas i två läger. Tidigare talades det om det idealiska samhället men nu började man fundera på en eventuell annan sida av Finland, som inte bara manifesteras i enskilda händelser som skolskjutningar, utan framträder i större skala, till exempel i debatten om asylsökande. I utredningen dryftas särskilt om Finland har

förändrats i och med invandringskrisen. Man lyfter fram citat som företräder bägge infallsvinklarna, men kommer till slutsatsen att Finlands rykte inte har skadats trots krisen.³²

FINLAND SOM EU-MEDLEM UNDER PERIODEN 2001–2015

Hur såg Finland ut som medlemsland i unionen under observationsperioden 2001–2015? Utgående från ovanstående har vi satt ihop en tabell (tabell 9.1) där man framför allt lägger märke till hur litet intresset för Finlands verksamhet var. Tvisten mellan Finland och Italien om var man skulle placera EU:s livsmedelsverk inträffade i början av millenniet och pågick i några år. Efter det fick Finland uppmärksamhet för första gången år 2011, och då var det i egenskap av besvärligt medlemsland i samband med Greklandssäkerheterna och motståndet mot Schengenutvidgningen. År 2006 förekom Finland ofta i olika länders media på grund av sitt EU-ordförandeskap. De nya länderna tog Finland som sin förebild, sannolikt på grund av den allmänna Finlandsboomen. Att finska politiker nämndes i spekulationerna om EU:s topp tjänster kan åtminstone inte betraktas som negativ publicitet. Publiciteten som gällde invandringskrisen år 2015 behandlar vi skilt lite längre fram.

Observationsperioden omfattar flera år då Finlands verksamhet som unionsmedlem knappt väckte någon uppmärksamhet alls. Man kan säga att Finland har varit tvunget att anstränga sig för att bli noterat. År 2003 var Finland med och krävde ett omnämnande av obundna länders särställning i utkastet till ny EU-konstitution.³³ Det observerades flyktigt i Frankrike, och mera ingående endast av Österrike, som själv hade liknande målsättningar.³⁴ Tidigare konstaterades redan att Finlands motstånd mot vargskyddet väckte uppmärksamhet år 2005, men den var ganska begränsad.

År 2009 blev man entusiastiska i Finland när före detta statsministern Paavo Lipponens och utvidgningskommissionär Olli Rehns namn figurerade i spekulationerna om vilka som skulle utnämnas till EU:s topp tjänster. I ungefär hälften av medlemsstaterna togs saken upp i media, men huvudsakligen utan större engagemang. Negativ uppmärksamhet förekom främst i Polen, där

TABELL 9.1. Intresse för Finlands EU-politik. Nyhets-
ämnen utanför Finland under åren 2001–2015.

2001	Tvisten om livsmedelsverkets placering
...	
2003	Finlands debatt om Natomedlemskap
2004	Finlands ekonomiska och samhälleliga lösningar samt hanteringen av Rysslandsrelationerna
2005	Negativ ståndpunkt gällande kommissionens förslag att skydda vargar; utvidgningskommissionär Olli Rehns positiva inställning till ett turkiskt EU-medlemskap
2006	Halvårigt EU-ordförandeskap: på agendan krisen i Libanon, uppgörelsen mellan Turkiet och Cypern samt EU:s Rysslandsrelationer
...	
2009	Spekulationer om vilka som skulle få EU:s toppjänster
2010	Ekonomikommissionär Olli Rehn ofta synlig i nyheterna
2011	Sannfinländarnas ”valskräll”, den tilltagande euroskepsisen; den nya regeringens krav på Greklandssäkerheter och motstånd gällande Rumäniens och Bulgariens Schengenmedlemskap
2012	Tudelade reaktioner på Finlands europolitik: i länder med hög kreditklassificering fick Finland förståelse, i krisdrabbade länder kritik
2013	Kritiken mot EU-politiken lade sig; de ekonomipolitiska nyheterna positiva tack vare den bevarade AAA-kreditvärdigheten
...	
2015	Finlands sätt att hantera migrationskrisen och finländarnas inställning till asylsökande

Paavo Lipponen hade fått dåligt rykte efter att han hade deltagit i främjandet av gasledningen Nordstream mellan Ryssland och Tyskland.³⁵

I medlemsländerna runt Medelhavet, som brottades med ekonomiska svårigheter, var man naturligt nog mest intresserad av vem som skulle bli ekonomikommissionär. Det ryktades att det kunde bli Olli Rehn, som fick gynnsam publicitet i Italien. I Portugal ansågs han kunna bli en bättre utrikesminister för EU än Sveriges Carl Bildt, och Lipponen betraktades som en förespråkare för små länder eftersom han kritiserade maktens koncentration till de stora medlemsländerna. I Grekland förhöll man sig avvaktande

till utvidgningskommissionär Rehn, för om han blev vald till ekonomikommissionär skulle han ha mycket med Grekland att göra i fortsättningen.³⁶

År 2011 syntes Finland däremot i rubrikerna överallt i unionen när sannfinländarnas ”skräll” i vårens riksdagsval noterades i alla medlemsländers media. I många länder var valresultatet den mest synliga nyheten om Finland. Den nya regeringens krav på säkerheter för Greklandspaketet tog sig till rubrikerna i ungefär hälften av medlemsländerna. I de centrala medlemsländerna, exempelvis Storbritannien, Belgien och Portugal, tog media inte upp saken överhuvudtaget, visar utredningen.³⁷

I Sverige var media redan i förväg intresserade av riksdagsvalet år 2011, eftersom sannfinländarnas popularitet kopplades till Sverigedemokraternas motsvarande uppgång. Valresultatet fick gott om utrymme i spalterna och dess betydelse för EU-länder som brottades med ekonomiska svårigheter dryftades, likaså dess betydelse för finlandssvenskarna. Timo Soini fick huvudsakligen negativ uppmärksamhet. Greklandssäkerheterna var en del av den vanliga EU-nyhetsrapporteringen. Man nöjde sig med att konstatera att säkerheterna var så dyrbara att endast Finland vill ha dem. Ett liknande mottagande fick Finlands valresultat i Danmark, där man jämförde med Folkepartiet. Finlands stränga inställning till Grekland framställdes mot bakgrunden av ett ekonomiskt ansvarskännande land, och oviljan att vara solidarisk försökte man förklara genom att fråga ut medborgare i Helsingfors. Också i Estland följde man noga med riksdagsvalet i Finland, men där fick Soini och sannfinländarna mera neutral behandling. Säkerhetskraven sågs först som en irriterande avvikelse från det gemensamma lånepaketet, men sedan funderade man också på om de envisa finländarna kanske ändå hade rätt.³⁸

Finlands inrikespolitik uppmärksammades också på andra håll i exceptionellt stor utsträckning i Europa på grund av ”skrällen” i riksdagsvalet. I Storbritannien skrev *The Economist* att det den här gången fanns ”något att berätta” i samband med ett val i Finland.³⁹ Tack vare Soinis täta brittiska kontakter analyserades valet kanske mera nyanserat där än i de andra stora medlemsländerna.

Valresultatet betraktades som en seger för extremhögern, men också som en stark signal till unionen, och till och med som en möjlighet att förhindra att problemen förvärrades i euroområdet. Också på Irland skrevs det mycket om valet, och Soini som där upplevs som intressant tack vare sin katolicism, blev till och med intervjuad i radion.⁴⁰

I Tyskland ansågs valresultatet vara en sensation och ett tecken på att unionens mönsterelev hade tröttnat. Det blev ingen dramatisk debatt om Greklandssäkerheterna utan den skärpta politiken tolkades som nödvändig på grund av valresultatet. I Nederländerna, Belgien och Luxemburg fokuserade valanalyserna till stor del på sannfinländarnas karaktär: man dryftade euroskepsis, nationalism och populism. I Nederländerna var man så förargad över Finlands och Greklands säkerhetsarrangemang att pressen till och med krävde att avtalet skulle hävas. Luxemburg reagerade på motsvarande sätt, och en interpellation gjordes till och med i parlamentet om saken. I Frankrike nådde Finlands riksdagsval inte ända fram till tv, men i pressen behandlades företeelsen som en del av högerpopulismens framfart. Man gjorde narr av Greklandssäkerheterna i dagstidningarna men landets egna ekonomiska svårigheter dämpade skämten. Samma sak skedde i Österrike och sannfinländarna jämfördes med det lokala Frihetspartiet. Kraven på Greklandssäkerheterna rapporterades i detalj, men i det EU-skeptiska Österrike kunde man också ana en lättnad över att Finland tog upp svåra frågor.⁴¹

I Spanien, där val i Finland i allmänhet avfärdas med en kort resultatrapport, var nyheterna till en början mycket sensationella. I rubrikerna kunde man läsa att extremhögern hade tagit över Finland och blivit nyckelparti. Senare lugnade man ner sig, och i slutet av 2011 skickade dagstidningen *El País* sin redaktör ända till Kihniö för att rapportera om globalisationsmotståndet, som ”skrällen” egentligen verkade handla om. Greklandssäkerheterna figurerade endast helt kort i rubrikerna. Även om man noterade Finlands skärpta grepp var det Tyskland som fick ta emot så gott som all kritik. Det torde bero på att man upplevde att en sträng linje hos en inflytelserik medlem som Tyskland var en viktigare sak än Finlands säkerhetskrav. Portugal höll på att framföra sin egen officiella

anhållan om ekonomiskt stöd vid tiden för riksdagsvalskampanjen i Finland, och portugiserna följde oroade med Timo Soinis och sannfinländarnas förehavanden. I Portugal var tidningsrubrikerna också rättframma och man dryftade Finlands ovilja att hjälpa till och med i skenet av andra världskriget. Landets före detta president Mário Soares krävde europeisk solidaritetskänsla av finländarna, och menade att ett svagt land som Finland borde hålla lärdomarna från storkriget i minnet.

Valresultatet väckte inte lika stort intresse i Italien som i de andra stora medlemsländerna. Det samma gällde Greklandssäkerheterna, även om det spreds en kortlivad falsk nyhet att Finland ville ha Parthenontemplet eller öar i Medelhavet som garanti för lånet. Nyheterna om Finland var inte exceptionellt omfattande i Italien år 2011.⁴²

Grekland hade blivit hela Europas vagel i ögat på grund av sin ekonomi. Det finns orsak att granska Greklands reaktioner på riksdagsvalet år 2011 och säkerheterna som Finland krävde i ett eget avsnitt. I Grekland följde man nämligen med valet i Finland med sällan skådat intresse. Eftersom redan Portugals stimulanspaket hade ställt till med problem i Finland, trodde man i Grekland att större understöd för sannfinländarna skulle förstöra samarbetet. ”Finlands valresultat ett hot mot euroområdet”, ”Sannfinländarna kommer, Bryssel darrar” och ”Helsingfors budskap söderut” löd de grekiska rubrikerna.⁴³ Efter valet upprepades kritiska uttalanden om Soinis eurosysteem i grekiska media. Man befarade att Greklands skuldarrangemang skulle råka i motvind. Eftersom det ända var Samlingspartiet som vann valet försköts intresset till regeringsförhandlingarna. Man ansåg att Jyrki Katainen dämpade den eldfångda stämningen i Bryssel och rubrikerna handlade mest om regeringsbildningen. Finland hade redan före riksdagsvalet, under centerpartisten, statsminister Mari Kiviniemis tid, kritiserat den för Grekland så viktiga Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF) och därmed profilerat sig som bundsförvant till länder som Tyskland och Nederländerna.⁴⁴

Finlands krav på lånesäkerheter förekom ofta i nyheterna i Grekland i slutet av år 2011. Greklands finansminister rapporterades

ha sagt till landets parlament att det var en mycket besvärlig fråga eftersom den hade fått drag av symbol i Finland, och att man skulle förhandla om saken bilateralt med Finland.⁴⁵ Statsminister Katainen verkade å andra sidan ha fått ut sitt budskap i grekiska media om att säkerhetskravet var en fast beståndsdel av Finlands regeringslösning, och att avsikten med det inte var att skada euron eller euroländerna. Säkerheterna behandlades i stor utsträckning i media, och stämmorna var många. Finlands nya linje kallades ”tyskare än tysk” och man undvek inte ens karikatyrer. Å andra sidan fanns det förståelse för att Finland försvarade sina nationella intressen, och det påpekades att Finland trots sin kris hade kunnat bevara sina egna goda ekonomiska siffror.⁴⁶

En stor del av Finlandsartiklarna i Grekland år 2011 riktades mot Timo Soinis person och det sannfinländska partiet. Soini kallades ett högerextremt hot mot Grekland. Å andra sidan ledde företeelsen också till mera ingående artiklar om Finland. Dagstidningen *To Vima* bifogade Yles politiska redaktör Pirjo Auvinens utredning om det politiska läget i Finland till sin intervju med Soini. Enligt Auvinens analys verkade de tre stora partierna relativt eniga i eurofrågor, vilket hade skapat ett tillfälle för Soinis parti att slå till. Redaktören påpekade att finländarnas kritik inte riktade sig mot grekerna som människor, utan mot hela euron som politiskt system. I en annan bakgrundsartikel gick man igenom Finlands politiska historia ända från 1950-talet och framåt. Att Olli Rehn är finländare var allmänt bekant i Grekland, och *To Vima* jämförde också Rehn och Soini som två jämnåriga finska män som gav uttryck åt två olika sidor av Finland.⁴⁷

MIGRATIONSKRISEN ÅR 2015 OCH HUR DEN INVERKADE PÅ FINLANDS ANSEENDE

Centern vann riksdagsvalet år 2015 och dess ordförande Juha Sipilä tog itu med att bilda regering tillsammans med sannfinländarna, som till stor del hade upprepat sin skräll, och Samlingspartiet som hade krympt till tredje största parti. Redan när man utformade regeringsprogrammet insåg man att invandringen kunde bli en

utmaning för regeringens samarbete. Sannfinländarnas närvaro i regeringen syntes i form av skärpta formuleringar i regeringsprogrammet och i uppsåten att kalkylera invandringens kostnader. Representanter för regeringspartierna tvistade om invandringen också i offentligheten, i synnerhet efter att den sannfinländska riksdagsledamoten Olli Immonen i juli publicerade ett uttalande mot mångkultur som gav upphov till svallande känslor och demonstrationer.

EU-länderna vid Medelhavet hade redan länge kämpat med stora mängder asylsökande, när hundratusentals människor i slutet av sommaren 2015 började ta sig vidare från de första mottagarländerna till det övriga Europa. Den väldiga migrationsrörelsen märktes ända borta i Finland då drygt 15 000 asylsökande anlände till landet mellan juli och september 2015. Det var fler än det totala antalet asylsökande under hela den föregående mandatperioden.⁴⁸ De av unionens länder som befann sig i migrationsrörelsens frontlinje hade redan länge krävt att flyktingarna skulle fördelas jämnare mellan medlemsländerna. Finlands regerings interna meningsskiljaktigheter i frågan blev tydlig när man slutligen enades om en fördelning av bördan.

I Europeiska unionens inrikesministerråd beslöts den 22.9.2015 att 120 000 asylsökande skulle omplaceras från de mest överbelastade länderna, främst Grekland och Italien, till de andra EU-staterna under en tidsperiod på två år. Man röstade om kommissionens förslag och endast Tjeckien, Slovakien, Rumänien och Ungern röstade emot. Som enda land avhöll sig Finland från att rösta.⁴⁹ Inrikesminister Petteri Orpo berättade omgående för Yle att han hade hamnat i en besvärlig situation i och med röstningen, eftersom regeringsprogrammet enbart medgav frivillig omplacering. Efter diskussioner med statsministern och regeringskumparna hade han bestämt sig för att låta bli att rösta.⁵⁰ I enlighet med rådets regler röstade Finland ändå officiellt emot, eftersom rösten räknas som ett nej om ett land avhåller sig från att rösta. Finlands skärpta linje och regeringens osämja rörande invandring blev i detta sammanhang uppenbara också utomlands. I Finland bekymrade man sig för att Finlands rykte skulle bli lidande när så många som

tjugo länder understödde förslaget. Samma kväll som röstningen skedde skrev Yle: ”Den linje som Finland valde skiljer sig från de gamla medlemsländernas, men Orpo tror inte att Finlands rykte fläckades under mötet.”⁵¹

Den plötsliga migrationsrörelsen hösten 2015 fick många europeiska länder att skärpa sina gräns- och invandringsförfaranden. Också Finland strävade efter att skärpa sin politik i och med krisen, och man ville inte framstå som ett lockande mål för asylsökande. När våren kom år 2016 hade de asylsökandes antal sjunkit till samma nivå som före krisen, åtminstone tills vidare.

Utrikesministeriet gjorde upp en promemoria för att utreda om Finlands anseende hade förändrats på grund av hur man hade hanterat migrationskrisen hösten 2015. För utredningen bad man om följande uppgifter av Finlands beskickningar:

Har Finlands regerings åtgärder och politiska riktlinjer i samband med migrationskrisen väckt debatt eller reaktioner? Om så är fallet, bedömer beskickningen att det har påverkat Finlands anseende a) bland sakkunniga, tjänstemän, politiker eller andra viktiga kontakter/kontaktgrupper, b) bland media eller hos allmänheten. Har debatten i det finska samhället och finländarnas negativa eller positiva reaktioner på de asylsökande väckt uppmärksamhet och reaktioner?⁵²

Enligt promemorian visar beskickningarnas svar ”enhälligt att Finlands anseende vad hanteringen av migrationskrisen beträffar är neutralt”. Man anser inte att Finlands förehavanden har påverkat landets rykte positivt eller negativt, förutom när det gäller Sverige och Danmark, där Finlands rykte har fått ”de enda små fläckarna”.⁵³ Vi har gjort en sammanfattande tabell utgående från de landsvisa svarssammandragen som utgör bilaga till utrikesministeriets promemoria (tabell 9.2).⁵⁴ Svaren omfattar 49 länder och de är indelade enligt den effekt på Finlands rykte som helhet som de har haft i länderna.

I samband med migrationskrisen märks också den regel som gäller Finlands publicitet i allmänhet: ju avlägsnare man är

TABELL 9.2. Migrationskrisens inverkan på Finlands rykte, enligt beskickningarnas svar.

Region:	Negativ	Neutral eller lite negativ	Neutral eller liten nyhetsynlighet	Neutral eller lite positiv	Positiv	Varierande reaktioner
Norden	0	1	2	0	0	1
Övriga Europa och Ryssland	0	2	14	4	0	6
Nordamerika och Sydamerika	0	0	1	0	0	2
Mellanöstern	0	0	2	3	0	1
Afrika	0	0	7	0	0	0
Asien och Oceanien	0	0	3	0	0	0
Sammanlagt (N=49)	0	3	29	7	0	10

geografiskt och i relation till hur viktigt man upplever Finland, desto ytligare är nyhetsrapporteringen. I sådana fall där det inte har gått att entydigt definiera förändringens riktning har landet placerats i gruppen ”Varierande reaktioner” i tabellen. I dessa länder förekom divergerande reaktioner på Finlands agerande, men någon egentlig förändring i anseendet åt det ena eller det andra hållet gick inte att upptäcka. Det enda undantaget är Sverige, som man i princip kan säga att numera förhåller sig mera negativt till Finland, men där förekommer mera mångahanda reaktioner tack vare Sveriges större kännedom om Finland. Därför har vi placerat Sverige bland länderna med varierande reaktioner. De länder som finns i den här gruppen är Finlands grannländer eller länder som annars är viktigare för Finland med tanke på ämnet. Rapporteringen om Finlands verksamhet har också varit mer flerstämmig i dessa länder.

I 29 länder av 49, med andra ord en klar majoritet, har Finlands agerande fått ett neutralt mottagande eller så har det inte noterats alls.⁵⁵ I det sammanhanget är det intressant att notera att Island och Norge befinner sig i den neutrala gruppen, alltså har man inte ens i alla nordiska länder följt med Finlands agerande i krisen särskilt noga. Enligt utredningen väckte Finlands verksamhet knappt

något intresse på Island, och i media nämndes Finlands namn bara ett par gånger i samband med krisen. Norska media följde bara helt ytligt med Finlands förhållanden, och det via internationella nyhetsbyråer. Beskickningarna hade också blivit ombedda att rapportera om tjänstemäns och andra viktiga gruppers reaktioner på Finlands agerande. Gällande Norge nämns myndighetssamarbetet kring mottagningscentret i Torneå, men inga förändringar i Finlands rykte.⁵⁶ Finlands anseende förändrades inte entydigt eller i avgörande grad åt något håll i ett endaste land. Bland länderna där reaktionerna var varierande hade det kunnat förekomma starka reaktioner, men också i dem var nyhetsrapporteringen flerstämning – vi återkommer till det lite längre fram.

En vändning inträffade delvis i Danmark, på Irland och i Luxemburg. I Danmark framlades på tjänstemanna- eller diplomatnivå kritiska frågor om Finlands agerande, och i offentligheten ansåg man att Finlands handlande var alltför strängt. Det senare fenomenet har emellertid att göra med att politikerna använde Finland som jämförelse när de diskuterade Danmarks egen asylpolitik. Beskickningen i Dublin bedömde för sin del att Finlands rykte i det flyktingvänliga Irland temporärt hade lidit, men att nyhetsrapporteringen och diskussionen om Finland ändå hade varit neutral och rik på fakta. I Luxemburg väckte Finlands invandringslinje inte uppmärksamhet men en viktig dagstidning publicerade en ”ganska kritisk” nyhet om Finlands agerande med rubriken ”Finland vill bli av med flyktingarna”.⁵⁷

Om de länder som förhöll sig relativt positivt till Finlands agerande kan man dra en intressant slutsats. Till dessa sju länder hör de baltiska länderna Estland, Lettland och Litauen, som själva inte är några stora målländer för asylsökande, samt Syrien, Jordanien och Libanon, som är belägna i många asylsökandes utgångsområden. Det sjunde landet som förhöll sig försiktigt positivt är Belgien, vars media uppmärksammade Finlands regerings åtgärder. Stämningarna i Torneåtrakten rapporterades och man noterade också de invandrarfientliga demonstrationerna. Enligt beskickningen har ”Finlands rykte inte lidit i Belgien, tvärtom är rapporteringen

positiv och underbyggd med fakta.[...] Beskickningen har inte stött på någon kritik som riktats mot Finland.”

De baltiska länderna hade gemensamt att man där följde med Finlands situation regelbundet. Dessa länder använde ofta Finland som jämförelseobjekt i sina egna invandringsdiskussioner, och reaktionerna på Finlands åtgärder var åtminstone neutrala eller rentav positiva. I Syrien, Jordanien och Libanon är Finland känt som ett nordiskt välfärdssamhälle och en rättsstat, och Finlands åtgärder och händelser väckte inga särskilda reaktioner, även om man började följa med Finland som ett av migrationens målländer med större intresse än dittills.⁵⁸

Reaktionerna är ofta brokigare i länder där man i allmänhet följer med Finlands verksamhet. Till länder där reaktionerna varit varierande kan man också räkna Irak, som är ett viktigt utgångsområde för asylsökande. Uppskattningen om situationen i Irak är huvudsakligen densamma som i Syrien, Jordanien och Libanon, men i Irak följde man mera ingående med Finland. Utredningen konstaterar om situationen i Irak:

Av regionens länder är det av förståeliga skäl som det största intresset för Finland för tillfället finns i Irak. Irakiska media har publicerat nyheter om Finland som på senaste tid mest har handlat om den skärpta linjen. Det är befogat att tro att dessa nyheter i någon mån har påverkat irakiernas uppfattning om Finlands asylpolitik i en mera realistisk riktning, även om det naturligtvis inte finns några faktiska belegg för det. Trots dessa nyheter har Finland ett mycket gott rykte i Irak.⁵⁹

De andra länderna där reaktionerna varierade är Finlands grannar (Sverige och Ryssland), stora EU-länder (Storbritannien, Italien, Tyskland, Frankrike), och andra västländer som intresserar sig för migrationskrisen (USA, Kanada och Schweiz). I Schweiz bedömde man att nyhetsrapporteringen om Finland ”på kort tid och på beklagligt många sätt har blivit Finlandskritisk.” Finlands ryktes eventuella lidande i Schweiz har emellertid inte så mycket med hanteringen av migrationskrisen att göra, utan med andra saker,

som hur landet klarar sig i internationella jämförelser. Beträffande hanteringen av krisen fick Finlands rykte vitsordet ”tillfredsställande/ganska bra”. I Kanada noterades i neutrala ordalag nyheter om Finlands verksamhet, som då landet avhöll sig från att rösta i EU:s inrikesministerråd. Mera uppmärksamhet väckte de demonstrationer och attacker som asylsökande i Finland utsattes för, men de negativa nyheterna balanserades av det faktum att den finska regeringen fördömde dåden. Bland faktorer som påverkade fanns också statsminister Sipiläs framträdande nyhetsmeddelande om att upplåta sitt hem åt asylsökande. I USA var Sipiläs gest kanske den synligaste nyheten om Finlands verksamhet. Å andra sidan nämndes där också att Finlands asylsökande är mycket färre än de andra nordiska ländernas. Läget i Finland är inte just bekant i USA och Kanada, och migrationskrisen har inte inverkat på Finlands anseende i någotdera landet.⁶⁰

I Storbritannien var nyhetsrapporteringen om Finlands agerande ytlig och innehöll både positiva och negativa ämnen. Sipiläs husupplåtande fick uppmärksamhet, liksom Ku Klux Klandemonstranterna i Lahtis, men därefter förekom inga betydande nyheter. Finlands rykte i Storbritannien förändrades inte. I Frankrike är situationen motsvarande. Finlands avhållande från att rösta vid inrikesministerrådet noterades inte heller där i nyheterna, men på tjänstemannanivå observerades det. I Tyskland noterades Finlands invandrarfientliga demonstrationer men också där balanserades Finlands bilden av att regeringen gick ut och fördömde, samt av Sipiläs berömda framtida upplåtande av sitt hem. I media förmedlades en realistisk och pragmatisk bild av Finland, och på politisk nivå åtnjuter Finland stort förtroende och uppskattning. Avhållandet från att rösta i frågan om omfördelningen av asylsökande nämndes i Italien, som hör till de länder där många asylsökande uppehöll sig och som därför berördes av omfördelningen. Enligt utredningen har tjänstemän från beskickningen i Italien förklarat bakgrundsorsakerna vid enskilda möten. I stor sett är Finlands anseende fortfarande gott, trots att det förekom bedömningar i italienska media där Finland politiskt ansågs befinna sig bland de östeuropeiska länderna.⁶¹ I detta sammanhang är det intressant att

Finlands agerande under migrationskrisen inte väckte någon uppmärksamhet i Grekland, trots att omplaceringen av asylsökande i hög grad berörde Grekland, förutom Italien. De mest särpräglade reaktionerna kom från Finlands gränsgrannar. I Ryssland väckte Finlands agerande ingen särskild uppmärksamhet varken bland medborgare eller politiker, utan främst hos media. Helhetsbedömningen av läget var neutral. Storyn om vågen av asylsökande som nådde Finland införlivades av ryska media i storyn om EU:s kaos. Nyhetsvinklingen verkar ha gått ut på att framhäva meningsskiljaktigheter mellan EU:s medlemsländer, och att koppla krisen till USA:s verksamhet i Mellanöstern. Så här säger utredningen om situationen i Ryssland:

[...] det allmänna intrycket kan bäst beskrivas som medkännande. Finland som hittills har handlat så ”försiktigt och förnuftigt” i flyktingfrågor hotas nu av att islamiseras och förlora sin nationella identitet. Statsminister Sipiläs uttalande om att öppna sitt hem för asylsökande väckte förundran och en del kritik i media.⁶²

I Sverige uppger beskickningen att Finlands mediesynlighet var stor, och till största delen negativ. Man bedömer det som att bilden av Finland åtminstone tillfälligt blev bilden av ett främlingsfientligt land. Å andra sidan har de viktiga kontaktgrupper som det frågas efter i utredningen (politiker, tjänstemän, sakkunniga med flera) så etablerade positiva uppfattningar om Finland att de inte rubbas lätt, inte ens fast ryktet får sig små fläckar. Utredningen konstaterar att ”Finlandsbilden är motsägelsefylld och genomgår en omvälvning”. På grund av språket tyr sig rikssvenska media ofta till finlandssvenska medias nyhetsrapportering.⁶³ Liksom Ryssland verkar Sveriges reaktioner färgas av den politiska situationen i det egna landet: Sveriges exceptionellt vidsynta tradition i flyktingpolitiken påverkar säkert förväntningarna på grannlandet och samarbetspartnern Finland. Sveriges media, som alltså följde med Finlands politik från första parkett redan vid ”skrällvalet” våren 2011, rapporterade i uppenbart besviken ton om Finlands agerande i samband

med migrationskrisen, och om händelserna i Finland vid den tiden. Eftersom kontakterna till Finland ändå är så intensiva förblev också åsikterna om Finland många och olika. Positiva saker blev inte helt och hållet undanskuffade av negativ nyhetsrapportering om företeelser som hanteringen av migrationskrisen.

DISKUSSION

Man kan inte nog understryka hur enastående positiv publicitet Finland har fått i utlandet, i synnerhet under millenniets första år. Utrikesministeriets publikationer *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä* är nästan tråkig läsning eftersom samma budskap upprepas från år till år: Finland är ett okänt ställe i världen, men när landet nämns är det nästan alltid i positiva ordalag. Den höga utbildningsnivån, det jämlika samhället och det teknologiska kunnandet har länge varit stöttstenarna i Finlands image, och de har till och med lett till idoliserande, orealistiska påståenden om det nordiska underlandet. Den positiva publiciteten har gett landets rykte en stabil grund som inte smulas sönder så lätt.

Åtminstone fram till skolskjutningarna år 2007 och 2008 begränsade sig de negativa rapporterna om Finland till enskilda fall, utan någon anknytning till det finländska samhället. Ett bra exempel på ett tråkigt men just på detta sätt begränsat fall är dopingskandalen i skid-VM i Lahtis år 2001. Det var egentligen först skolskjutningarna som repade den skinande blanka bilden av Finland, och väckte debatt om huruvida det fanns allvarliga problem bakom den materiella välfärden och de goda prestationerna. I bästa fall kan ett mera realistiskt grepp ändå vara hälsosamt.

I EU-sammanhang koncentrerades uppmärksamheten vad Finland beträffar länge på ordförandeskapen, eller på betydelsefulla kommissionärsportföljer och liknande frågor. Finland har framträtt som ett litet medlemsland som sköter sina saker och vars verksamhet man just inte noterar. Ett bra exempel på det är ”vargupproret” år 2005, som observerades bara i ett par medlemsländer. Det historiska riksdagsvalet år 2011 fick däremot synlighet i hela unionen. I vissa länder, där man upplevde saken som exceptionellt viktig var

intresset mycket stort, som i Grekland och i Sverige. Kommentarer både hemma och i vissa utländska media förebådade att Finland skulle profilera sig som ett eurokritiskt land. Den tydligaste manifestationen av denna vändning torde vara Greklandssäkerheterna som avkrävdes samma år, och som inte alls rapporterades med samma intresse som sannfinländarnas "skräll" fick sig till del. Säkerhetsbråket fick mest uppmärksamhet i länder som ärendet låg närmast: naturligt nog åstadkom säkerhetskraven mycket bitter debatt i Grekland, men det fanns andra länder med sträng ekonomisk disciplin som hade förståelse för Finlands inställning.

När debatten om stödpaketet och säkerheterna hade lugnat sig sjönk Finland igen in i sin gamla bekanta osynlighet för ett par år, och det var främst ekonomiska kommissionären Olli Rehn som stod för Finlands synlighet i EU-sammanhang. Följande gång man oroade sig för att förlora sitt anseende var hösten 2015, då Finland föreslog strängare tag i migrationskrisens hantering och lät bli att rösta vid rådets inrikesministermöte. I största delen av EU-länderna gick det här helt obemärkt förbi. Mest kritiskt reagerade man i Sverige, och i viss mån i Danmark, men som helhet betraktat verkar Finlands rykte inte ha förändrats åt något håll på grund av hur man hanterade migrationskrisen. Finlands agerade vid inrikesministermötet togs troligtvis hårdast av de egna medborgarna. Frågan får nya proportioner när man beaktar att beslutet från det ifrågavarande inrikesministerrådet i praktiken inte har genomförts. Grekland och Italien har senare varit tvungna att ruska om unionen, för fram till augusti 2016 hade inte ens 4000 personer av de totalt 160 000 asylsökande omplacerats i enlighet med arrangemanget.⁶⁴ Ländernas önskan hjälpte knappt alls, och under det första året förverkligades mindre än 3 procent av det tvååriga programmets omplaceringar. Finland är ett av de länder som har genomfört flest interna omplaceringar.⁶⁵

Greklandssäkerheterna och uppståndelsen om Finlands avhållande från röstning vittnar om samma sak. Finlands agerande väcker inte närapå så mycket uppmärksamhet i de andra EU-länderna som vi ofta tror här hemma. Finlands verksamhet leder till negativ publicitet framför allt i sådana länder där man har något att förlora som

följd av Finlands agerande. Grekiska media var mycket intresserade av säkerhetskraven, sannfinländarna och Timo Soinis politiska karriär - så länge som de anknöt till Greklands egna ekonomiska problem. Däremot väckte Finlands hantering av migrationskrisen ingen uppmärksamhet i Grekland, trots att det är just Timo Soini och hans parti som har drivit på en strängare linje i Finlands regering. Kritikens spets har istället riktats mot länderna på Balkan och i Centraleuropa, länder vilkas åtgärder konkret påverkar sakernas tillstånd i Grekland. Man kan konstatera att på motsvarande vis är det inte egalt för Sverige hurdan invandringspolitik man bedriver i Finland. "Publicitet utomlands" är inte någon objektiv spegel som visar vad folk tänker och tycker om Finland ute i världen. Det geografiska avståndet och frågornas politiska prioritet avgör hur detaljerat och varierande det skrivs om Finland: djupgående granskningar görs i allmänhet i Sverige och Ryssland. I de stora EU-länderna kan något nyhetsmedium stundvis anse det befogat att publicera en temaartikel om Finland.

Det är klokt att hålla i minnet att Finland i årtal har fått njuta av synnerligen positiv publicitet gällande olika livsområden. Vad gäller politik får Finland nog plats i rubrikerna om man beslutar sig för att driva igenom åtgärder som förändrar rådande intressen. Under granskningsperioden 2001–2015 var den största vändningen i Finlands publicitet i EU-sammanhang riksdagsvalets resultat år 2011, och den påföljande strängare attityden i unionens ekonomiska frågor. Men den publiciteten slocknade inom ett år. Därefter återvände man till den normala dagordningen och ärendet togs inte ens upp då regeringen efter "den andra skrällen" uttryckte sin ovilja att dela på bördan av asylsökande.

9. HARMLESS AND ONLY RARELY NEWSWORTHY: FINLAND IN THE FOREIGN MEDIA

It is commonly thought that Finns have a peculiar interest in what foreigners think about their country. Finland was often perceived as a 'model pupil' in the EU that hardly made headlines. Since the euro crisis and the rise of anti-integrationist sentiments, however, the style of Finland's EU policy has arguably changed. This has also resulted in renewed domestic interest in Finland's image and reputation. Drawing on reports collected from Finnish embassies in Europe and around the world, this chapter analyses the interest of the foreign media in Finland in the period 2001–2015, with a particular emphasis on the other EU member states. Due to success in key policy areas such as education, equality and economy, the general image of Finland has been extremely positive. The idea of a dream society has gradually made way, however, to a more realistic view of the country. Regarding the role of Finland as an EU member state, our findings indicate that Finland's actions within the Union go largely unnoticed. The strict position on Greek bailouts in 2011, with collateral demanded by the Finnish government, was met with both criticism and understanding in the other member states, but interest gradually faded. In September 2015, Finland voted against the majority when the Council of the EU decided on the relocation of 120,000 asylum-seekers. This raised domestic concerns of damage to the country's reputation, but our findings suggest that the effects of this incident were limited.

10

SLUTLEDNINGAR: PRAGMATISKA FINLAND INTERNATIONALISERAS

Tapio Raunio & Juho Saari

Integrationens politisering, och framför allt eurokrisen, fungerade åtminstone delvis som vattendelare i Finlands EU-politik. Den tidigare konsensusorienteringen och de konfidentiella samtal som fördes bakom stängda dörrar kan ha berett väg för offentliga partipolitiska motsättningar. Utmanade av sannfinländarna tog också andra partier till skarpare tonfall i sina riksdagsvalkampanjer år 2011, vilket lämnade spår efter sig i Jyrki Katainens sixpackregerings politik. Med sannfinländarna i spetsen lämnade oppositionen in interpellationer om euroområdets stabiliseringsåtgärder, och i riksdagens plenum lade man ner mycket mera tid än förut på att diskutera EU-ärenden. I stora utskottet blev röstningar vanligare, och oppositionen lät bokföra avvikande åsikter i utskottets protokoll, utlåtanden och betänkanden. Regeringens EU-ministerutskotts möten stimulerades i sin tur av krisen. Skillnaden från medlemskapets första femton år är tydlig.¹

För demokratin har vändningen mestadels varit till fördel. EU-frågor har fått mera uppmärksamhet, och genom de offentliga debatterna har både medborgare och media haft lättare att få information om partiernas och enskilda politikernas inställning till

integrationen. Framför allt har statsministern och vår politiska ledning blivit tvungna att motivera sina EU-ståndpunkter offentligt. Samtidigt har våra regeringar hamnat i ett trängre läge i Bryssel på grund av det inrikespolitiska trycket: de måste både infria sina vallöften och bevisa för oppositionen att Finland inte är ”mjukt” vid EU-borden. Det är vanskligt att bedöma hur mycket skada, om ens någon, regeringarnas verksamhet har åstadkommit för Finlands anseende. Finlands ”trilskande” har begränsat sig till enskilda beslut, om än mycket viktiga – det vill säga euroområdets stabiliseringsåtgärder och migrationskriser. Utländska media har knappt alls noterat Finlands verksamhet, men det torde vara viktigare vad EU:s institutioner och viktiga opinionsbildare i de övriga medlemsländerna anser. En stat skaffar sig emellertid sitt anseende under en lång tidsperiod, så det är inte troligt att den image som byggdes upp under EU-medlemskapets första femton år raderas så här fort. Man ska dessutom hålla i minnet att man i unionen har vant sig vid att det i praktiken åtminstone är en nationell regering, eller fler, som ställer sig på tvären i förhållande till resten av medlemsstaterna, av inrikespolitiska eller ideologiska skäl.

Vi fann inte heller någon grundläggande förändring i Finlands linje eller funktionsmodeller. Finland röstar som förr i rådet, och det finns inga tecken på att våra förhandlare skulle vara mindre villiga att uppnå kompromisser än förut. Finländska ministrar och tjänstemän har fått beröm och erkännande för sin sakkunskap och aktivitet, så väl i media som av forskare. Sådan faktabaserad sakkunskap försvinner inte så länge som man i Finland sköter om att de som jobbar med EU-ärenden har förutsättningar att sätta sig in i de frågor som behandlas. I själva verket har unionens beslutsfattande ofta karakteriserats som sektorbetonat, det vill säga att nyckelrollerna spelas av de politiska sektorernas tjänstemän och politiker. Deras primära referensgrupp kan ofta bestå av kollegor från andra EU-länder och EU-institutioner, och anseendet byggs upp under det vardagliga arbetet i kommissionens och rådets arbetsgrupper, eller i Europaparlamentets partigrupper och utskott.

Allmänt taget framstår Finland fortsättningsvis som en pliktskyldig, pragmatisk medlemsstat vars representanter är insatta i fakta

och vid möten presenterar omsorgsfullt förberedda, faktabaserade anföranden. Finland allierar sig enligt gamla mönster, det vill säga letar fram bästa samarbetspart beroende på ärendet som behandlas. Det är fullt förståeligt att Finland i unionen har mest gemensamt med de länder som har liknande samhällsstrukturer som Finland. Härmed har Finlands partner för det mesta varit Sverige och Danmark, och andra nordligare ”västländer” så som Nederländerna och Tyskland. När det gäller social- och hälsovårdspolitiken är det Sverige som har varit den närmaste samarbetsparten. Trots sporadisk kritik hör Finland till de mest progressiva inom miljöpolitiken. Till största delen har Finland förbundet sig till unionens gemensamma riktlinje beträffande utrikes- och säkerhetspolitiken. Men under de senaste åren har Finland mest betonat sin egen utrikespolitik, särskilt då det har handlat om Ryssland. Inom ekonomipolitiken understödde Finland redan före eurokrisen ekonomisk disciplin, liksom Tyskland, och medlemsländernas eget ansvar. Linjen befästes efter att euroområdet råkat i svårigheter. På motsvarande sätt har Finland haft minst gemensamt med de sydligast belägna medlemsländerna, och de länder som har anslutit sig efter millennieskiftet.

Man kan inte skryta med att Finland skulle vara särskilt aktivt när det är frågan om initiativ. Bristen på initiativ, eller Finlands politiska reaktivitet, kan delvis förklaras med det nationella systemet för beredning av EU-frågor som inte just erbjuder incitament för utveckling av egna idéer. Finland bildar nog samvetsgrant en motiverad ståndpunkt till varje ärende som finns på rådets agendor, men samtidigt består EU-politiken nästan enbart av reaktioner på unionens initiativ. Förvisso finns det fall där Finland har presenterat sina lösningar, ensamt eller tillsammans med andra, och det gäller så gott som alla politiska sektorer som vi har granskat. Ett bra exempel är partnerskapsprogrammet för den nordliga dimensionen som fick mycket uppmärksamhet av media i Finland, och ett annat är Sveriges och Finlands gemensamma initiativ om att införliva kris- hanteringsuppdrag i Amsterdamfördraget, som förhandlades fram år 1997. Men i stort sett har Finlands initiativ mest varit rent reaktiva eller gått ut på att försvara nationella intressen eller verksamhetsmodeller. I synnerhet gällande social- och hälsovårdspolitiken och

jordbrukspolitiken har Finland försvarat nationella verksamhetsmodeller och fått unionens tillstånd till undantagsarrangemang, ofta tack vare anmärkningsvärd uppfinningsrikedom och oförtrutet. I dessa dragkamper verkar Finland ha klarat sig bra - kanske just därför att våra regeringar har varit beredda att vara flexibla i andra frågor, som varit mindre viktiga för Finland.

De inhemska EU-beslutsprocesserna utgår fortsättningsvis till största delen från bred partipolitisk konsensus. Det är särskilt tydligt i jordbrukspolitiken, där det har rått ett starkt samförstånd om att bevara vårt jordbruk livskraftigt, oavsett regeringens sammansättning. Trots konsensus har man kunnat se en vänster-högerdimension i behandlingen av ärendena: våra center-högerpartier har förhållit sig positivare till liberalisering av den inre marknaden och utveckling av unionens militära dimension. I den ekonomiska politiken ifrågasatte man inte just regeringens ståndpunkter innan eurokrisen. När det gäller utrikes- och säkerhetspolitiken har det uppstått väldigt få sprickor i konsensus, vad social- och hälsovårdspolitiken beträffar har regeringens ståndpunkter fått brett understöd, och i miljöpolitiken har beslutsfattandet varit markant faktabaserat. Men stundvis har den ekonomiska tillväxtens och skogs- och jordbruksekonomins intressen gått förbi miljömålsättningarna. De partipolitiska konflikterna har främst begränsat sig till stödåtgärder i euroområdet, och på senare tid till hanteringen av migrationskrisen. Största delen av EU-frågorna väcker alltså inte motstånd i partierna, eller ens egentlig diskussion. Sedan är det en annan sak huruvida nationell konsensus förstärker regeringens ställning vid EU-borden.

Vi kan inte ta tillförlitlig ställning till hur effektiv Finlands EU-påverkan är. Men kapitlen i denna bok och tidigare forskning tyder på att Finland har lyckats ganska bra med att nå sina målsättningar vid förhandlingar i Bryssel. I ett litet land framhävs alltid nyckelpersonernas insatser – vare sig det är frågan om statsministrar eller direktörer från landskap eller intresseorganisationer. Om de är insatta i EU-tematiken reflekteras det på hela organisationens arbete. Inom partierna får EU-ärenden mera uppmärksamhet om ordförande och viktiga opinionsbildare i riksdagsgrupperna känner

intresse för Europapolitik. Speciellt viktiga roller när det gäller påverkan spelas av ministrarna och ministeriernas högsta tjänstemannaledning; utan deras aktiva deltagande kan EU-ärenden hamna i skymundan i statsförvaltningen.²

OSÄKERHET OCH STARKARE ÖMSESIDIGT BEROENDE

Vår bok koncentrerar sig på Finlands EU-politik, men man ska hålla i minnet att unionens utveckling starkt påverkar Finlands riktlinjer och den inhemska debatten. Det kanske viktigaste budskapet i detta verk är därmed att EU:s beslut och den nationella politiken är starkt beroende av varandra, och de befinner sig i en ständig växelverkan. Det ömsesidiga beroendet gäller förutom ekonomin också jordbruket, miljöpolitiken, utrikes- och säkerhetspolitiken samt social- och hälsovårdspolitiken, andra politiska sektorer inte att förglömma.

Bandet mellan EU och dess medlemsstater har konsekvent förstärkts under Finlands medlemstid, särskilt som förändringarna i unionens konstitution har gett EU mera befogenheter. Tillsammans med de andra medlemsländerna har Finland gett över makt till "Bryssel", så man kan säga att reduceringen av självbestämmanderätten har varit ett medvetet val av vår politiska ledning och vår riksdag. Under "krisåren" har Finland också understött stabiliseringsåtgärder i euroområdet, från europeiska planeringsterminer till finanspolitiskt avtal, och från stödpaket till stabiliseringsmekanismer och bankunionen. Allt större politiska och juridiska begränsningar inverkar på statliga institutioners och på regeringens verksamhet. EU-lagar och olika internationella avtal betingar de nationella lösningarna och beskär Finlands och de andra staternas politiska spelrum. När lagar bereds måste regeringen i högre grad än förut beakta hur EU-regler och internationella fördrag inverkar. Den inhemska politiska agendan avgörs också mer än tidigare av faktorer utanför vårt lands gränser.

Det ömsesidiga beroendet gäller också den politiska debatten och hur partiernas maktförhållanden utvecklas. Företeelser som upprör på Europeanivå, så som invandring och stödpaket, väcker

också känslor i Finland. Sannfinländarnas popularitet ska för sin del betraktas som en del av ett större fenomen, där olika slag av nationalistiska, invandrarfientliga populistiska eller högerradikala partier märkbart har ökat i popularitet på olika håll i Europa sedan 1990-talet. Dessa partier förenas av sitt motstånd mot mångkultur och fördjupad integration. I deras tal utmålas EU ofta som en klubb för en privilegierad elit, där stora pengar slår sig ihop med Bryssels teknokrater. Vänsterpartierna har för sin del förlorat anhängare och center-högerpartierna har redan i ett drygt decennium besatt viktiga poster i EU:s institutioner – de har suttit på mer än hälften av platserna i rådet och Europeiska rådet, kommissionen och Europaparlamentet. Växlingarna i de partipolitiska maktförhållandena syns tydligt i politiken, så väl i Finland som i de andra medlemsstaterna, som på Europeanivå.

Den senaste tidens händelser har bara framhävt det ömsesidiga beroendet. Under 2010-talet har Europa genomlevt osäkerhet, och stundvis till och med krisstämningar. Finanskrisen och de svårigheter som euroområdet har stött på, med sina politiskt omstridda stödpaket, liksom migrationskrisen, Rysslands aggressiva utrikespolitik och brexit, har alla för sin del åstadkommit både spänningar och enighet i Europeiska unionen. De har åstadkommit spänningar eftersom unionen i snabb takt har varit tvungen att få till stånd gemensamma lösningar på politiskt känsliga problem. Beslutsfattandet har prövat solidariteten mellan medlemsländerna och deras invånare. Även om det råder skilda meningar om besluten har EU visat sin överlevnadsförmåga när nöden så kräver. I synnerhet gällande ekonomipolitiken har besluten dessutom i märkbart hög grad gett unionen mera befogenheter.

De osäkra åren är långt ifrån förbi. Euroområdets ekonomier och banker kommer med all sannolikhet att stöta på problem i framtiden också. Mängden asylsökande kan växa, eller förbli måttfull – allt beror på läget i Europas närområden. Under de närmaste åren är det brexit som dominerar unionens agenda, särskilt om förhandlingarna drar ut på tiden. Storbritanniens utträde är första gången som någon medlemsstat går ur unionen eller euroområdet (eller ens på allvar överväger att göra det). Det är möjligt att brexit

sätter igång EU-kritiska politiska rörelser i andra medlemsländer, speciellt om Storbritannien förhandlar till sig ett fördelaktigt avtal med unionen. Samtidigt kämpar EU med Polens och Ungerns nuvarande regeringar, vilkas lagar och tal svårligen kan tolkas som förenliga med unionens värderingar.

INTERNATIONALISERING, NATIONALISM OCH BRISTANDE JÄMLIKHET

I diskussionerna om EU:s bristande demokrati och unionens problem fastnar uppmärksamheten alltför lätt på institutioner och processer på Europainivå. Unionens politiska system är komplicerat och besluten dröjer ofta länge. Också när man i Finland har kritiserat det nationella systemet för beredning av EU-frågor har fokus framför allt legat på institutioner, så som ministeriernas samarbete eller riksdagens rätt till information. Det är förvisso viktigt att man ingriper i sådana brister, men då hamnar den sociala tudelningen i skymundan, och den utgör kanske den största utmaningen i Finlands, och eventuellt hela Europas, närmaste framtid – den tudelning som gäller både politiskt deltagande, och medborgarnas attityder till integration och i vidare bemärkelse till internationalisering.

Enligt komparativa undersökningar har förtroendet för de politiska institutionerna försvagats. Allt färre människor röstar, och de utökade kanalerna för politisk påverkan har inte lett till nämnvärt fler politiskt aktiva medborgare. I dessa jämförelser ser Finlands situation ganska bra ut. Finländarna har fortfarande förtroende för sina nationella institutioner och är nöjda med den nationella demokratin. Men man ska inte undervärdera problemen i vårt politiska system. De samhällsaktivas motvikt utgörs av politiskt passiva, som slumpmässigt eller inte alls följer med eller deltar i politiken.³

Vid sidan av nationella faktorer formas medborgarnas förhållande till politiken av internationalisering och den europeiska integrationen, i synnerhet på grund av att klyftan mellan medborgarna och de politiska beslutsprocesserna fördjupas. Många européer upplever att den verkliga makten finns utom räckhåll för dem och för den demokratiska kontrollen. Enkäter visar att allt

fler medborgare anser att makten rinner dem och de nationella institutionerna ur händerna – antingen till EU, till självständiga centralbanker eller till multinationella företag och marknadskrafter. Medborgarna är klart medvetna om samhällsförändringarna. Staternas roll har blivit svagare, eller åtminstone förändrats under de senaste decennierna på grund av internationaliseringen. Kapital och marknader har liberaliserats, och staterna måste anpassa sig till den globala och europeiska ekonomiska och politiska dynamiken. Med tanke på politiskt deltagande är läget utmanande: internationellt samarbete behövs för att lösa gränsöverskridande problem, men samtidigt förskjuts beslutsfattandet allt längre bort från den vanliga väljaren. Den fördjupade europeiska integrationen har väsentligt flyttat den politiska tyngdpunkten från nationell nivå till Europeanivå.

Brexitomröstningen sommaren 2016 visade konkret tudelningens betydelse. Lite förenklat kan man säga att de som har mindre utbildning och lägre inkomster röstade för att Storbritannien ska lämna EU, och att de är svagt engagerade i sitt lands politiska system och förhåller sig reserverat till internationalisering. Många av dessa ”globaliseringens förlorare” upplevde att de har förlorat sina arbetsplatser eller fått lägre lön till följd av de öppna gränserna och den påföljande invandringen. Att Storbritannien skulle stanna kvar i unionen understöddes av människor med högre utbildning och större inkomster, som upplever att de på sätt eller annat gynnas av integrationen, och som inte lika starkt identifierar sig med sin stat. Den samhällseliga situationen i Storbritannien kommer att vara utmanande under de närmaste åren, särskilt när man lägger generationsklyften till ekvationen: yngre åldersgrupper röstade för medlemskap, medan äldre röstade emot.⁴

Också i Finland har EU-medlemskapet, och i ett större perspektiv öppningen av gränserna i samband med regional integration och globalisering, haft stor inverkan på skiljelinjerna i vårt partisystem. Det traditionella vänster-högerkontinuumet är fortsättningsvis den viktigaste skiljelinjen i vårt partisystem, men sedan 1990-talets början har inställningen till Europas integration och globaliseringen blivit den kanske näst viktigaste vattendelaren i vårt partisystem.

Det beror framför allt på att den Europapolitiska dimensionen delar väljarkåren i stor utsträckning, på samma sätt som den så kallade sociokulturella skiljelinjen där två världsbilder står emot varandra; den liberala och mera internationella ställd mot den som framhäver nationell kultur och traditionella värderingar. Mest positivt till internationalisering förhåller sig främst människor som bor i större tätorter och som har högre utbildning och liberal världssyn, medan de som bor utanför tätorterna, har lägre utbildning och konservativare världssyn har en mera reserverad inställning. EU-medlemskapet har framhävt detta motsatsförhållande.⁵ Den här dimensionen kan i framtiden bli en allt viktigare kraft som styr människors valbeteende och partiers samarbete, om skillnaderna i partiernas vänster-högerkontinuum krymper, och internationaliseringsteman så som invandring och EU synligt förekommer i samhällsdebatterna.

Brexitanhängarna, eller i Finland EU-skeptikerna, upplever att världen håller på att förvandlas i en riktning som missgynnar dem: samhällen blir mer mångkulturella, traditionella familjemodeller kan ge vika för liberala värderingar, arbetsplatsernas beständighet förbyts till ekonomisk osäkerhet, och staten erbjuder inte nödvändigtvis längre samma skydd och samma service som förut. Känslan av vanmakt eller brist på alternativ, i kombination med att internationaliseringen växer sig starkare, har i hög grad bidragit till uppkomsten av Sannfinländarna och andra populistiska och högerradikala partier på olika håll i Europa. De erbjuder alternativ till den politik som de stora partierna bedriver, och en kanal för människors missnöje och förvirring.

Samtidigt har vi höjd utbildningsnivå och teknologisk utveckling, som förser medborgarna med mer information och bättre förutsättningar att påverka politiskt och bedöma politik och beslutsfattare, både när det handlar om Europapolitik och internationella frågor. Den här utvecklingen gynnar i större utsträckning de högre utbildade och andra medborgare som förhåller sig positivt till internationalisering. För dem är den nationella identiteten ofta mindre viktig, och de har i snitt bättre förutsättningar att utnyttja den fria rörligheten än de lägre utbildade. I samhällsdebatten har

flyttning av fabriker och företag till länder med lägre kostnader ofta diskuterats, men den fria rörligheten för människor har fått mindre uppmärksamhet. Människor kan söka arbete eller studera i de andra EU-länderna. Allt fler ger sig sannolikt iväg om de upplever att stämningarna i den nationella politiken inte motsvarar deras värderingar. Förvisso har också personer med lägre utbildning utnyttjat den fria rörligheten. Ett aktuellt exempel är ”polska rörmokare”, en benämning som ofta hördes under brexitkampanjerna och som syftar på en ansevärd befolkningsgrupp som flyttat till England för att få arbete.

EU och globaliseringen har också i vidare perspektiv utplånat de nationella regeringarnas betydelse som politiska portvakter, liksom när det gäller att definiera nationella intressen. Enskilda medborgare, intresseorganisationer, företag, kommuner och städer, regioner och partier kan själva aktivt hålla kontakt med internationella aktörer. Särskilt kan de som är missnöjda med den sittande regeringens politik försöka främja alternativa målsättningar genom EU. Finländska politiska aktörer, från ministrar till tjänstemän och det civila samhället, har blivit märkbart mera internationella sedan början av vårt EU-medlemskap, och har mycket aktivt bildat nätverk med likasinnade utomlands. Förändringen jämfört med situationen före EU-medlemskapet är anmärkningsvärd: karriär i hemlandet är inte längre det enda alternativet. Kraven på språkkunskaper har ökat och allt fler finländare arbetar utomlands under sin karriär, eller skapar sig en helt internationell karriär, exempelvis i Europaparlamentet eller i kommissionen. På lång sikt kan denna internationalisering i politisk verksamhet och individernas levnadslopp vara mycket viktigare för Finlands politik än förändringar i Finlands ”officiella” linjer, som har analyserats i denna bok.

10. CONCLUSION: PRAGMATIC, INTERNATIONALISING FINLAND

Examining Finland's EU policy, the chapters in this publication indicate that the impact of the euro crisis should not be exaggerated. With the exception of euro area coordination measures and the refugee crisis, issues that have become highly politicised domestically, there is no real evidence of changes in party positions on integration or in the behaviour of Finnish representatives in EU-level bargaining. It is still accurate to describe Finland as a pragmatic member state, but one that emphasises national interests more than before. In terms of national EU decision-making, public party-political conflicts over Europe are now more common, but most EU matters continue to be discussed only behind the closed doors of parliamentary committees or cabinet meetings. This publication also shows the strong interdependence of national and EU-level political agendas, with the current challenges facing European integration, including brexit and the refugee crisis, further underlining the importance of EU-level decisions for national politics. Perhaps the biggest challenge of all, however, is the increasing divide among citizens between those that are more supportive of opening of borders and those that feel 'left behind' and are more attached to national identities and cultures.

NOTER

1. INLEDNING: ÄR KONSENSUS TID FÖRBI?

1. Phinnemore 2013.
2. Finke m.fl. 2012.
3. Paloheimo 2014.
4. Leuffen m.fl. 2013.
5. Cramme & Hobolt 2015; Caporaso & Rhodes 2016; Laffan 2016.
6. Raunio & Saari 2013.
7. Hooghe & Marks 2009.
8. Borg 2012.
9. Store 2014, 27–28.
10. Pesonen 1994; Arter 1995.
11. Lipponen 2001.
12. Centrala politikerna och tjänstemäns memoarer erbjuder utmärkta överblickar av Finlands EU-politik, särskilt från medlemskapsförhandlingarna och de första medlemsåren, se Stubb 2006; Store 2014.
13. *The Economist* 1999.
14. Vanhanen 2004, 7.
15. VNK 2013, 10–11.
16. Karttunen 2009.
17. Martikainen & Tiilikainen 2000.
18. Grøn m.fl. 2015.
19. Pesonen 1994; Arter 1995; Jenssen m.fl. 1998.
20. Aylott m.fl. 2013, 87–118.
21. Statsrådets kansli 2015.

2. KRITISKA MEN LOJALA FINLÄNDARE: MEDBORGARNAS EU-ATTITYDER UNDER MEDLEMSTIDEN

1. Herkman 2014, 288.
2. Roth m.fl. 2016; Hobolt & Wratil 2015.
3. Gabel 1998a; Boomgaarden m.fl. 2011.
4. Braun & Tausenpfund 2015.
5. Easton 1975, 444; Miller 1974; Citrin 1974; Bäck m.fl. 2016.
6. Armingeon & Ceka 2014, 84; Bäck m.fl. 2016.
7. Boomgaarden m.fl. 2011; Hooghe & Marks 2004.

8. Gabel 1998a, 16; Hobolt & Wratil 2015.
9. Hooghe & Marks 2004; 2009.
10. Armingeon & Ceka 2014; Torcal m.fl. 2012; Hooghe & Marks 2004; Ringle-
rova 2015.
11. Hix 2008, 52.
12. Gabel 1998a.
13. Gabel 1998b, 338.
14. Raunio & Tiilikainen 2002.
15. Raik & Palosaari 2004, 5.
16. Haavisto 2016.
17. Kinnunen & Raunio 2006, 217; Herkman 2014, 287.
18. Hooghe & Marks 2005.
19. Braun & Tausenpfund 2015.
20. Armingeon & Ceka 2014.
21. Raunio & Wiberg 2000a, 12; Paloheimo 1994, 41.
22. Paloheimo 1994, 41.
23. Paloheimo 1994, 42–43.
24. Arter 1995, 377; Rannikko 2000; Raunio & Wiberg 2000a, 13.
25. Paloheimo 1994, 42–43; Arter 1995, 370.
26. Paloheimo 1994, 44–45; Raunio & Wiberg 2000a, 14–16.
27. Paloheimo 1994, 44–45; Raunio & Wiberg 2000a, 14–15.
28. Paloheimo 1994, 48; Raunio & Wiberg 2000a, 14–15.
29. Kemppinen 2002, 47–48.
30. Arter 1995.
31. Arter 1995, 38; Lappalainen 2000.
32. Kemppinen 2002, 49–50.
33. Europeiska centralbanken 2016; Europainformationen 2016.
34. Karttunen 2009, 74.
35. Karttunen 2009.
36. Se material i bilaga 1 till detta verk.
37. Pesonen 1994.
38. Paloheimo 1994, 48.
39. *Kaleva* 2014.
40. Roth m.fl. 2016.
41. Yle 2015c.
42. Haavisto 2016, 84–99.
43. Dotti Sani & Magistro 2016.
44. Hix 2008, 59.
45. Haavisto 2016, 93.
46. Baldwin & Wyplosz 2009, 327–329; De Grauwe 2014, 133.
47. Haavisto 2016, 92.
48. Braun & Tausenpfund 2015, 242.
49. Hix 2008, 60.
50. Ehin 2001; Armingeon & Ceka 2014.
51. Bloomberg 2016.

3. NÄR ENDRÄKTEN FALLER SÖNDER: EU-POLITIKENS NATIONELLA BEREDNING OCH BESLUTSPROCESSER

1. Om medborgaropinioner, se Maria Bäcks kapitel i detta verk.
2. Hur synlig Finlands EU-politik har varit i utländsk media behandlas i Risto Niemikaris och Tapio Raunios kapitel.
3. Se exempelvis Hix & Lord 1997, 21–53; Hix 1999; Marks & Wilson 2000; Almeida 2012.
4. På engelska används termen GAL (*green/alternative/libertarian*) – TAN (*traditional/authoritarian/nationalist*). Se Hooghe m.fl. 2002; Marks m.fl. 2006.
5. Jahn 1999; Raunio 2008.
6. Mattila & Raunio 2005; 2012.
7. Szczerbiak & Taggart 2008a; 2008b.
8. Raunio 2011.
9. Partiets dåvarande vice ordförande Anneli Jäätteenmäki konstaterade träffande i november 2001, då Centern godkände sitt nya Europaprogram, att Centern måste ha en bestående EU-linje som man kan ställa sig bakom både i opposition och i regeringen. Se Ollikainen 2001.
10. Som ledande regeringsparti hade Centern lotsat Finland in i unionen, och regeringen som leddes av Esko Aho hade i medlemskapsförhandlingarna förbundit sig till alla målsättningar i Maastrichtfördraget, EMU medräknat.
11. Se kapitlet av Maria Bäck.
12. Lampinen m.fl. 1998; Johansson & Raunio 2010; Hämynen 2011; Hyvärinen 2009; 2015; Hyvärinen & Raunio 2014a; 2014b; 2016; Hyvärinen & Virolainen 2016.
13. Analysen baserar sig på protokoll från alla EU-ministerutskottets möten från åren 1995–2012, samt på intervjuer med nyckeltjänstemän vid statsrådets kanslis EU-sekretariat. Se Hyvärinen & Raunio 2014a; 2014b.
14. Johansson & Tallberg 2010.
15. Se Riksdagen 2005; 2010; Jääskinen 2000; Raunio 2007; 2014; 2015; 2016.
16. Riksdagen 2005; 2010.
17. Karlas 2012; Winzen 2012; 2013; Auel & Christiansen 2015; Heffler m.fl. 2015.
18. I 96 § i grundlagen anges noggrannare riksdagens rätt att delta i beredningen av EU-ärenden som ingår i deras befogenheter (U-ärenden) och i 97 § anges riksdagens rätt till information om andra ärenden (E-ärenden).
19. Auel & Raunio 2014.
20. Observationerna baserar sig på analys av plenarprotokoll från EU-medlemskapstiden samt på stora utskottets protokoll, utlåtanden och betänkanden. Se Auel & Raunio 2014; Raunio 2016.
21. Mattila 2008.
22. Heisenberg 2005.
23. Närmare bestämt är röstningsmaterialet från 1.7.2009–3.12.2015. Materialet är hämtat från den oberoende tjänsten VoteWatch, som systematiskt följer med val i rådet och Europaparlamentet (www.votewatch.eu/). Vi tackar Elisa Irlandese som tillställde oss materialet.
24. Den totala omfattningen varierar i någon mån från ett medlemsland till ett annat eftersom alla medlemsländer inte får delta i alla val. Till exempel deltar inte länder som inte omfattas av Schengenavtalet eller hör till euroområdet i val som gäller dessa ämnen.
25. Mattila 2004, 38.

26. Selck & Kuipers 2005; Mattila 2009; Plechanovová 2011.
27. Plechanovová 2011, 260.
28. Panke 2012, 155.
29. Pajala & Widgrén 2010.
30. Se Cross 2013 för försiktigare bedömning, och för de positivare undersökningarna Thomson 2011, 243; Golub 2012; Panke 2012; Arregui 2016.
31. Panke 2012, 128.
32. Kestilä 2006. Vi kartlägger också integrationens inverkan på vårt partisystem i verkets avslutande kapitel.
33. Raunio 2016.
34. Se Hyvärinen & Raunio 2016 för närmare uppgifter.
35. Här uppmärksammas endast riksdagens och regeringens förfaringsätt, inte juridiska eller administrativa utmaningar som uppdragats i systemet. I Statens revisionsverks rapport fäste man uppmärksamhet bland annat vid problem med informationsgången, dokumentkvalitet, ineffektivitet i vissa avdelningar och kommittén för EU-ärenden, samt vid ärendehantering av EU-ministerutskottet utan föregående beredning av tjänstemän. Rapporten underströk vikten av ledande tjänstemäns inställning och ansåg att man inte i tillräcklig utsträckning utnyttjar den kunskap som innehas av tjänstemän som har arbetat med EU-uppdrag. Se Hyvärinen & Virolainen 2016.
36. Också nationella förhandlingsmålsättningar kunde betjäna att intressegrupper skulle utnyttjas mera. Finländska intresse- och frivilligorganisationer har bildat nätverk i Europa och de är därmed kapabla att förmedla information om Finlands ställningstaganden, och kan erbjuda regeringen värdefull information om sakernas framsteg i EU:s institutioner. Finländska frivillig- och intresseorganisationer, företag eller ens regeringspartiernas Europaparlamentsmedlemmar är emellertid inte på något sätt förpliktade att främja den finska regeringens EU-politiska målsättningar.

4. FINLANDS EKONOMIPOLITIK UNDER EMU-TIDENS KRISER: FRÅN MÖNSTERELEV TILL MEDELMÅTTA

1. Se exempelvis Kiander & Vartia 1998.
2. Ett undantag utgjordes år 1914–1925 på grund av det första världskriget, då den finska marken inte var bunden till metallmyntfot.
3. Man kan mycket väl tala om uppoffringar i detta sammanhang eftersom den stränga nedskärningspolitiken beträffande offentliga utgifter bedrevs just för att den fasta valutakurspolitiken skulle te sig mera trovärdig för finansmarknaderna. Utan den målsättningen kunde man ha löst konkurrenskraftproblemet lättare, med hjälp av valutadevalvering eller genom att låta valutan flyta vilket skulle ha lett till devalvering. I september 1992 lät man valutorna i flera länder i EMS-systemet flyta eftersom de inte utstod trycket från valutamarknaderna. Förutom Finland gällde detta Storbritannien, bland andra. Sverige försvarade sin krona ända till november då man lät den flyta. Om finsk penningpolitisk historia kan man läsa bland annat i Kuusterä & Tarkka 2012.
4. Statens offentliga utredningar 1996.
5. Statsrådets kansli 1997.
6. Det gjordes flera bedömningar av EMU:s ekonomiska inflytande. Försiktigt positiva var bland andra Alho och Widgrén 1994 samt Hetemäki 1993. Också skribenter som studerade arbetsmarknaden, som Koskela och Vartiainen

(1997) samt Kiander (1994; 1996), betonade vikten av flexibla arbetskraftskostnader.

7. Se EU 1990.
8. Denna aspekt togs upp av Ilmakunnas och Julkunen (1997). Dessutom analyserade Alho (1997) begränsningarna i stabilitetsavtalets finanspolitiska möjligheter till flexibilitet, som kan vara problematiska för ett exceptionellt konjunkturkänsligt land som Finland.
9. Om arbetskraftskostnadernas flexibilitetsmöjligheter, se Kiander 1996; om buffertfonder närmare i Holm m.fl. 1997.
10. Tillväxten och betydelsen av makroekonomisk obalans som penningunionen gav upphov till, som bakgrund till 2010-talets ekonomiska kris, har behandlats av exempelvis Sinn (2014) och Sandbu (2015). Stor obalans i bytesbalansen har också studerats av Kiander (2008).
11. Det har skrivits många verk om den globala finanskrisen och eurokrisen, se t.ex. Krugman 2012. Finska kritiska skribenter är bland andra Harakka 2014, Patomäki 2013 och Sipola 2015. Verken som utvärderat den traditionella politiken domineras än så länge av krisanalyser.
12. Finlands problem med export och bytesbalans analyseras av Kajanoja (2013).
13. Om finsk ekonomipolitik under krisåren, se Kuismanen & Spolander 2012.
14. Om kommissionens strävanden att fördjupa den monetära unionen, se Kajaste 2010; 2012.
15. I detta sammanhang blev ekonomikommissionär Olli Rehn föremål för skarp kritik från Nobelpristagaren i ekonomi Paul Krugman (2013). Kommissionens linje kritiserades också av många andra ekonomer som t.ex. De Grauwe & Ji (2013).
16. En sådan tolkning har förts fram av Tysklands finansminister Wolfgang Schäuble bland andra (2016).

5. DET ÅTERHÅLLSAMMA FINLAND: SOCIALPOLITIKEN EUROPEISERAS

1. Andra verk: Kosonen 1992a; Julkunen 1992.
2. Riihinen 1990; 1992; Uusitalo 1990, 347; Kosonen 1992b.
3. Social- och hälsovårdspolitikens historia har beskrivits i Saari 2003; likaså Moravcsik 1998; Ferrera 2006.
4. Exempelvis rådets rekommendation 92/442 om närmande av målsättningarna för socialt skydd och politik, och 92/441 om gemensamma grunder för tillräcklig inkomst och inkomstskydd i socialskyddssystemen. Vid samma tid gav rådet en rekommendation om barndagvård (92/241/EEG) (Council recommendation). Kommissionen har gett rekommendationer om bland annat aktivering, Se Europakommissionen 2008b.
5. Saari 2006.
6. Jämställdhetslagstiftningen har konsoliderats med direktiv 2006/54. Direktivet fastslår bland annat att kvinnor och män ska behandlas lika i yrkesmässiga socialskyddssystem.
7. Gemenskapernas domstol 2002. Frågan gällde om den könsbundna pensionsåldern för värvad personal inom Försvarsmakten gick att motivera enligt EU-rätten. Det gick den inte.
8. Rådets ramdirektiv 89/391/EEG, i vars anknäring 23 andra gruppdirektiv och ad hoc-direktiv har utfärdats.
9. Esping-Andersen 1990; SWD 2016.

10. Arajärvi & Skinnari 1990, 239.
11. Europeiska rådets förordning 1408/71; senare reviderad genom parlamentets och rådets förordning 883/2004. Man påbörjade revideringen av koordineringsförordningen i slutet av år 2016 och arbetet lär pågå några år.
12. Lagen om boendebaserat socialskydd gavs 30.12.1993.
13. T.ex. SHM 2012.
14. RP 50/2010 rd. Proportionskoefficienten räknas i dessa fall ut genom att man dividerar den tid som man har bott i Finland med 80 procent av den tid som förlöpt mellan 16-årsdagen och dagen för pensioneringen.
15. I Finland innebar detta en återgång till en gammal tradition, emedan barnbidraget ursprungligen var ett påslag på männens lön som finansierades av arbetsgivaren. Det finansiella ansvaret övergick till staten först på 1960-talet.
16. I detalj om detta i Saari & Kari 2006.
17. Se lagen om arbetsmarknadsstöd 1542/1993.
18. Hannikainen & Vauhkonen 2012, 389.
19. I rådets direktiv 92/84/EEG föreskrivs om närmande av accis för alkohol och alkoholhaltiga drycker.
20. Den mest täckande beskrivningen av förändringen finns i Häikiö 2007, där den granskas ur Alkos perspektiv.
21. Case C-189/95 Franzen, Gemenskapernas domstol 1997; se också Gemenskapernas domstol 2004b; 2006; 2007.
22. Våren 2017 beredde regeringen en alkoholpolitisk helhetsreform. I det sammanhanget gav kommissionen ett detaljerat utlåtande den 28.3.2017 som gällde fri rörlighet för varor och hur förbudet för gränsöverskridande alkoholförsäljning på distans sammanföll med den fria rörligheten, och bedömde att distansförsäljningsförbud inte är förenligt med fri rörlighet. I skrivande stund är ärendet oavgjort, men en tänkbar lösning kan vara att distansförsäljning tillåts från ett annat medlemsland, om man vid transaktionen betalar skatt enligt Finlands lag.
23. RP 132/2016 rd.
24. Se närmare Saari & Kari 2006 om närmare rättspraxis.
25. En nationell utmaning var den aktiva marknadsföringen i fasta Finland av tipsbolaget PAF, som verkar på Åland, vilket frestade på PAF:s koncession och skapade konkurrens mellan tipsbolagen. I landskapet Åland hör lotterilagstiftningen till landskapets egna lagstiftningsbefogenheter, med stöd av lagen om Ålands självstyre (1144/1991).
26. Böckerman & Saari 2009.
27. År 2015 betalade sjukvårdsdistrikten sådana kostnader på ca 0,6 milj. euro till FPA, och Finland debiterade ca 0,4 milj. euro för sådana kostnader av andra stater.
28. Gällande rättspraxis, se Kattelus & Saari 2006. I domstolens beslut ingick begränsningar för systemens stabilitet och finansieringens föregripande, men de saknade praktisk betydelse för användningen av tjänster och för patienternas rörlighet.
29. Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG. Annan än offentlig social service omfattas av tjänstedirektivet.
30. Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/38/EG. Ett litet fel förekom vid beredningen varför man utfärdade ett ersättande direktiv som fick nummer 2003/58/EG.

31. Om förmildrande av rättspraxis på 1990-talet och i början av 2000-talet, se Saari 2006.
32. Det kan ställa till med problem för uppfattningen om det europeiska begreppet allmännyttighet att den juridiska tolkningen i Finland avviker från det juridiska bruket i EG/EU. Finländsk allmännyttighet är ett sektoralt begrepp, där verksamhetens juridiska form – i praktiken en förening – är av avgörande betydelse (och verksamheten måste därtill vara allmännyttig, se lagen om inkomstskatt 22 §). I europeisk praxis förstår man istället allmännyttighet som något funktionellt, det vill säga att det är verksamheten som är av avgörande betydelse och inte organisationsformen.
33. Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG. Lagen bygger på parlamentets och rådets direktiv om offentlig upphandling 2004/18/EG samt på direktiven om upphandlingarnas rättsskydd: 89/665/EEG och 2007/66/EG.
34. Högsta förvaltningsdomstolen 2013.
35. COM 1993.
36. De offentliga finanserna består av konjunkturberoende statsfinanser, kommunernas finanser som i princip är balanserade, samt av överskott i socialskyddsfonderna. Se t.ex. regeringens proposition RP 155/2012 om den finanspolitiska lagen.
37. COM 1997; 1999.
38. De nationella riktlinjerna skrevs av denna texts författare, som även fungerade som ordförande för EU-beredningssektionen.
39. Europakommissionen 2016a.
40. Europakommissionen 2013.
41. Ministry of Finance 2015.
42. Stora utskottet 2014b.
43. SRR 4/2009; Stora utskottet 2009; Social- och hälsovårdsutskottet 2009. Regeringen saknade beredskap att forma en nationell alkoholpolitisk ståndpunkt som grund för EU-politiken. Se också Statsrådets 2013; Stora utskottet 2014a.
44. Stora utskottet 2014a, 22–23.
45. Social- och hälsovårdsutskottet 2013.
46. COM 2013a; Kangas & Kallioma-Puha 2015.
47. SWD 2013.
48. Europakommissionen 2016b.
49. COM 2013b. Mätarna var andelen arbetskraft, graden av långvarig arbetslöshet, ungdomsarbetslöshet samt graden av fattigdoms- och utslagningsrisk.
50. RP 155/2012; se också RP 300/2014.
51. Skilt konstaterades att förslaget inte påverkar undantaget som gäller tillämpandet av det så kallade första livförsäkringsdirektivet (79/267/EEG) som ingår i Finlands EU-anslutningsakt, det så kallade APL-undantaget.
52. Stora utskottet 2010.
53. RP 343/2014. I praktiken gällde propositionen till denna del romerna i Bulgarien och Rumänien, som i sina hemländer inte omfattas av sjukförsäkring, samt personer som har kommit till landet med turistvisum eller uppehållstillstånd och vilkas visa eller uppehållstillstånd har löpt ut. Också i andra länder finns människor som inte omfattas av försäkringsskydd. En särskild grupp utgörs av flyktingar som inte har beviljats asyl.
54. En tämligen speciell diskussion om ämnet finns bokförd i plenarprotokollet 135/2014 rd.

55. Sakslin 2014.
56. Ett ämne som ofta förknippas med Europeiska unionen men som juridiskt är helt oberoende av unionen är skatteavtalen mellan Finland och Portugal (och delvis Spanien). Enligt ett skatteavtal som härstammar från tiden före EU-medlemskapet är i Portugal bosatta finländares arbetspensioner, som har tjänats in inom den privata sektorn i Finland, inte skattepliktiga vare sig i Portugal eller i Finland. Skatteflyktningarnas antal växte i början av 2010-talet från ungefär ett hundra stycken till 433 personer år 2015. Samtidigt steg medelpensionen kraftigt. Som följd av sannfinländarnas ökade understöd växte det politiska trycket på att häva skattefriheten så mycket att Finland förhandlade om skatteavtalet år 2016 och arbetspensionerna blev beskattningsbara efter en övergångsperiod.
57. COM 2016.
58. På garantipensionens storlek inverkar alla andra pensioner som pensionstagaren får, från Finland eller från utlandet. Det juridiska avvägandet av garantipensionen bygger på fall C-160/02 (Skalka), se Gemenskapernas domstol 2006a.
59. Om diskussionen, se Kangas & Pulkka 2016.
60. Högsta förvaltningsdomstolen 2016. Enligt ett beslut rörande en tysk medborgare har Finland rätt att avvisa en familj som under lång tid hade ansökt om inkomststöd och som ursprungligen hade kommit till Finland av arbetsskäl.
61. Direktiv 2011/24; Lagen om gränsöverskridande hälsovård 1201/2013: beskrivning av tillämpande, se SHM 2013a.
62. SHM 2013b.
63. Sjukförsäkringslagen tillämpas på ersättningsansökningar- och utbetalningar. År 2015 betalade Finland 6,6 milj. euro för medicinskt nödvändig vård till andra EU- och EES-länder och till Schweiz, och 10 milj.euro för sjukvårdskostnader som hade uppstått på grund av vård av personer bosatta i andra länder. I sin tur debiterade Finland sammanlagt cirka 4,5 milj.euro av EU-, EES-länderna och av Schweiz. För sjukvårdskostnader som uppstått under tillfälliga vistelser i ett annat EU-, EES-land eller i Schweiz betalades år 2015 1,66 milj. euro i ersättningar och år 2016 ungefär 3,19 milj. euro.
64. Europakommissionen gav ett så kallat motiverat yttrande till Finland om detta den 29.4.2016, enligt vilket kostnaderna borde ersättas så att den summa patienten ska betala är den samma som hen skulle ha betalat för samma vård om den utförts av Finlands allmänna hälsovård.
65. Ett utlåtande gavs i ärendet på våren 2016 och regeringens proposition gavs i september 2016. Se RP 132/2016 rd. Lagen trädde i kraft år 2017.
66. RP 132 /2016 rd.
67. De tre direktivförslag som kommissionen gav antogs i april 2014. Förslagens nummer är 2014/23/EU, 2014/24/EU ja 2014/25/EU.
68. Den viktigaste detaljen gäller så kallade nationella tröskelvärden, som förutsätter konkurrensutsättning. För social- och hälsovårdstjänsternas anskaffningar föreslås tröskelvärdet 400 000 euro och för vissa andra tjänsteanskaffningar tröskelvärdet 300 000 euro.
69. RP 108/2016 rd.
70. Lagpaketet är alltför omfattande för att behandlas här, och dessutom finns inget lagförslag om valfrihet att tillgå. Ett sådant utfärdas våren 2017.
71. Ohisalo 2013. Det nya programmet heter FEAD (The Fund for European Aid to the Most Deprived).

6. FRÅN NATURA TILL BIOEKONOMI: FINLAND SOM EUROPEISK MILJÖPOLITISK FAKTOR

1. Amsterdamfördraget 1999; Europakommissionen 2008b.
2. Se t.ex. Europakommissionen 2008b; Europeiska rådet 2014b.
3. OECD 2011; Europakommissionen 2014a.
4. European environmental agency 2013; Europakommissionen 2012; 2015d.
5. Europakommissionen 2010; 2011; 2015c; Burns & Tobin 2016.
6. Europakommissionen 2015a; 2015b; Hanschmann 2015; intervjumaterial.
7. Sammanlagt 10 sakkunnigintervjuer med representanter för miljöministeriet, andra ministerier, intresseorganisationer, miljöorganisationer, EU-kommissionen och Europaparlamentet.
8. Sairinen 2000; Sairinen & Lindholm 2004; 2006; Teräväinen 2012; Teräväinen-Litardo 2015.
9. T.ex. Europakommissionen 2010; 2011.
10. Lindholm 2014.
11. Selin & VanDeveer 2015; intervjumaterial.
12. Burns m.fl. 2012.
13. T.ex. Deutscher Naturschutzring 2012.
14. Europakommissionen 2015a; 2015b.
15. European environmental bureau 2010.
16. Deutscher Naturschutzring 2012.
17. Europakommissionen 2014a.
18. Sairinen & Lindholm 2004.
19. Se också Teräväinen-Litardo 2015.
20. Ollikainen 2014.
21. Aatola 2013.
22. Statsrådets kansli 2016; Finlands Näringsliv EK 2016.
23. Ollikainen 2014; Hokkanen 2015.
24. Sairinen 2000; Vehmas 2002.
25. T.ex. OECD 2009b.
26. Sairinen 2000.
27. Sairinen & Lindholm 2006; Similä 2007.
28. Lindholm 2014.
29. Sairinen & Lindholm 2006.
30. Rådets direktiv 91/271/ETY; VNK 2009.
31. Europakommissionen 2015a.
32. Ollikainen 2014.
33. Intervjumaterial; Mäkelä 2016.
34. Järvinen 2004; Rouhinen 2014.
35. Sairinen & Lindholm 2004; 2006; Lindholm 2014.
36. Andersen & Liefferink 1997.
37. Veistola 2015; Sairinen & Lindholm 2006; intervjumaterial.
38. Finlands naturskyddsförbund 2015a.
39. Sairinen & Lindholm 2006.
40. Sairinen & Lindholm 2006; Ollikainen 2014.
41. Sairinen 2000.
42. Laitinen 2011.
43. Sairinen & Lindholm 2004; 2006; intervjumaterial.
44. Litmanen 2009; Teräväinen 2012; Teräväinen-Litardo 2015.

45. Intervjumaterial; Se också Panke 2010.
46. Järvinen 2004; Sairinen & Lindholm 2004; Ollikainen 2014.
47. Taloussanommat 2008.
48. Teräväinen 2012; intervjumaterial.
49. Hanschmann 2015; intervjumaterial.
50. Europakommissionen 2015a; Burns & Tobin 2016; intervjumaterial.
51. Europakommissionen 2011; OECD 2011; Teräväinen-Litardo 2015.
52. Europakommissionen 2014a; intervjumaterial.
53. Europakommissionen 2015a; 2015b; Hanschmann 2015; Burns & Tobin 2016.
54. Mäkelä 2016.
55. Europakommissionen 2010; 2011; 2012; 2015c.
56. Lindholm 2014; intervjumaterial.
57. Europakommissionen 2008b.
58. Europakommissionen 2011.
59. Europakommissionen 2014b.
60. Europakommissionen 2015a.
61. Europakommissionen 2010; European environmental agency 2013; OECD 2009a.
62. Teräväinen 2012.
63. Teräväinen-Litardo 2015.
64. Se t.ex. Europakommissionen 2006; 2010; 2011.
65. Europakommissionen 2003.
66. Rouhinen 2014; Mäkelä 2016.
67. Europakommissionen 2012.
68. Europakommissionen 2015d.
69. T.ex. WWF 2014; Finlands naturskyddsförbund 2015b.
70. Seppälä 2015; jfr. Similä 2007.
71. Intervjumaterial; Se också Finlands officiella statistik 2016.
72. Miljöskyddslagen 527/2014; Lagen om ändring av miljöskyddslagen 423/2015.
73. MM 2011.
74. Parlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU; RP 2016/259 rd.
75. MM 2016c.
76. RP 259/2016 rd.
77. Paldanius m.fl. 2006.
78. Parlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG.
79. Miljökunskapsforumet 2015.
80. MM 2016b.
81. Miljökunskapsforumet 2015.
82. Statsrådets kansli 2015.
83. Statsrådets kansli 2015.
84. Industrial Prime 2014.
85. Sairinen & Lindholm 2004; intervjumaterial.
86. Hyvärinen 2015.
87. Sairinen & Lindholm 2004; Globut 2010; intervjumaterial.
88. Hyvärinen 2015; intervjumaterial.
89. Europakommissionen 2012.
90. Intervjumaterial; Se också Hassi 2014.
91. *Maaseudun tulevaisuus* 2016.
92. Hyvärinen 2015.
93. Intervjumaterial.

94. *Uusi Suomi* 2016a; 2016b.
95. Panke 2010.
96. MM 2016a; intervjumaterial.
97. Eurostat 2016a.
98. Europeiska miljöbyrån 2015.
99. Lindroos & Ekholm 2016; Se också Finlands officiella statistik 2016.

7. NATIONELL KONSENSUS: HUR FINLANDS JORDBRUK HAR KLARAT EU-TIDEN

1. Laurila 2004.
2. Sundbäck 2006; Aunesluoma 2011, 475–489.
3. Niemi & Rikkonen 2010.
4. Först Krim, och därefter krisen i östra Ukraina förorsakade en våg av sanktioner mot Ryssland som berörde resor, affärsverksamhet, finansförvaltning, handel och diplomatiska relationer. Ryssland besvarade sanktionerna bland annat genom att förbjuda så gott som all livsmedelsimport från EU-länderna.
5. Matthews 2012.
6. Niemi & Ahlstedt 2015.
7. Kulha 1998, 285; Perko 2005, 186–188.
8. Niemi & Ahlstedt 2015.
9. Niemi m.fl. 2014.
10. Huan-Niemi m.fl. 2016.

8. UTRIKES- OCH SÄKERHETSPOLITIKEN: YTLIG KONTINUITET OCH VIRVLANDE UNDERSTRÖMMAR

1. Skribenterna tackar Ilmari Uljas för hans förtjänstfulla forskningsinsats. Varmt tack även till Eikka Kosonen (Finlands EU-ambassadör 2002–2008), som bidrog med värdefullt bakgrundsmaterial, samt till Tapio Raunio för konstruktiva kommentarer under författandets olika skeden.
2. Tiilikainen 2006.
3. Ojanen 2008, 56.
4. Statsrådet 2001.
5. Ferreira-Pereira 2006.
6. Se också Forsberg 2000, 269.
7. Raunio & Tiilikainen 2003, 130–131.
8. Statsrådet 1995; 1997.
9. Ojanen 2008, 59.
10. Ojanen 2008, 57.
11. Statsrådet 1995, 39–40.
12. De Schoutheete 2004, 65.
13. Jfr. Statsrådet 1995, 41: ”Grunden för medlemsländernas samhörighet och inbördes solidaritet är gemensamma värderingar samt liknande målsättningar och intressen gällande uppbyggnaden av Europas säkerhet. Genom att delta i gemensamma ansträngningar kan Finland förvänta sig stöd för sina egna strävanden och sin ställning av de övriga.”
14. Forsberg 2000, 270.
15. Namnet syftar på ett slott beläget utanför Bonn, där man förhandlade om uppgifterna.
16. Luoto 1997.

17. Raunio & Tiilikainen 2003, 129–145.
18. Antola 1998.
19. Forsberg 2000, 264.
20. Ranta & Vierros-Villeneuve 2006, 305–306.
21. Haukkala & Ojanen 2011, 150.
22. Ojanen 1999.
23. Haukkala & Ojanen 2011, 159–161.
24. Forsberg 2000, 265–267.
25. Raunio 2012.
26. Pursiainen & Saari 2002, 22.
27. Forsberg 2000, 272–275.
28. Haukkala & Ojanen 2011, 157–159.
29. Raik & Palosaari 2004.
30. Ojanen 2008, 69; Utrikesutskottet 2003.
31. Ojanen 2008, 68; Statsrådet 2004.
32. Ojanen 2008, 73.
33. Lissabonfördraget, artikel 42.7.
34. Ojanen 2008, 72.
35. Ojanen 2008, 71–72.
36. Ojanen 2008, 69–70.
37. Store kastar ljus över meningsskiljaktigheterna, 2014, 225–232.
38. Luoto & Pesonen 2006, 282.
39. Haukkala & Ojanen 2011, 152–153.
40. Stubb 2008.
41. Haukkala & Ojanen 2011, 157–159.
42. Statsrådet 2009.
43. Balfour m.fl. 2015.
44. Raik 2015.
45. Sierla 2009; Beneš & Raik 2015.
46. Torstila 2013.
47. Statsrådet 2016.
48. Oxenstierna & Olsson 2015.
49. Europeiska rådet 2014a.
50. Rysslands president avlade också officiella besök i Italien, Österrike, Grekland, Slovenien och Ungern. Dessutom besökte han Tyskland och Frankrike i samband med fredsförhandlingarna gällande Ukrajina.
51. Se Berg-Andersson & Kotilainen 2016.
52. Tiilikainen 2008.
53. Statsrådet 2016.
54. Bergquist m.fl. 2016.
55. UM 2015a.
56. Niinistö 2016.
57. Raik 2015.
58. Statsrådet 2015.
59. Utvecklingsbiståndets anslag av Finlands BNI var 0,6 % år 2014. På grund av nedskärningarna kommer det i snitt att vara 0,39 % av BNI under åren 2017–2020. Se UM 2016a.
60. Haukkala m.fl. 2017.
61. I alla anföranden som har hållits vid ministeriernas ambassadörsdagar har det framhållits att Finland bör stöda och utveckla EU:s gemensamma utrikes- och

säkerhetspolitik, och att Finland bara klarar sig i globaliseringen om landet är en del av EU. EU är en övergripande säkerhetspolitisk lösning för Finland.

62. Se Yle 2016a.
63. Koivula 2016, 129.
64. Se inledningen till denna bok (Raunio & Saari).
65. Yle 2016b.
66. Koivula 2016, 127–129.
67. Se också Juntunen 2016.
68. Tuomioja 2013.
69. Niinistö 2016.

9. HARMLÖST OCH SÄLLAN I RUBRIKERNA: FINLAND I UTLÄNDSKA MEDIA

1. Sedan utredningen från år 2013 har publikationen utkommit med titlarna *Suomi ulkomaisessa mediassa* och *Suomi maailman mediassa*. I sammanhanget förändrades metodologin en aning och numera publiceras endast sammandrag. Uppgifterna har fortsättningsvis hämtats direkt av beskickningarna. Se UM 2014; 2015b och 2016b.
2. Se UM 2002, 4; UM 2007, 4.
3. UM 2004, 4.
4. UM 2005, 6.
5. UM 2002; 2003; 2004 och 2005.
6. UM 2005; 2006 och 2007.
7. UM 2009; 2010 och 2011.
8. UM 2003; 2004.
9. UM 2008, 3.
10. UM 2009, 3.
11. UM 2002.
12. UM 2003.
13. UM 2004.
14. UM 2005.
15. UM 2006.
16. UM 2006, 13–14, 20.
17. UM 2007.
18. UM 2008, 30.
19. UM 2008.
20. UM 2009.
21. UM 2009, 21–22.
22. UM 2010.
23. UM 2011.
24. UM 2012, 5.
25. UM 2012, 5.
26. UM 2013.
27. UM 2014, 1.
28. UM 2014.
29. UM 2015b, 1.
30. UM 2015b.
31. UM 2016b, 1.
32. UM 2016b, 3–19.
33. Se Hanna Ojanens och Kristi Raiks kapitel i denna bok.

34. Se UM 2004, 26, 32–33.
35. UM 2010, 10.
36. UM 2010, 62, 64, 70.
37. Se UM 2012.
38. UM 2012, 18, 23–24, 28–29.
39. UM 2012, 39.
40. UM 2012, 38–40.
41. UM 2012, 20, 32–35, 42–45, 89.
42. UM 2012, 60–61, 65–66, 85–87.
43. UM 2012, 68.
44. UM 2012, 68–69.
45. UM 2012, 69.
46. UM 2012, 69–70.
47. UM 2012, 70–73.
48. Migrationsverket 2016.
49. Yle 2015a.
50. Yle 2015b.
51. Yle 2015b.
52. UM 2015c, 1–2.
53. UM 2015c, 1.
54. UM 2015d.
55. De ifrågavarande länderna är Island, Norge, Portugal, Grekland, Spanien, Cypern, Polen, Turkiet, Bulgarien, Ungern, Tjeckien, Slovakien, Kroatien, Serbien, Österrike, Nederländerna, Argentina, Egypten, Israel, Algeriet, Marocko, Nigeria, Tunisien, Etiopien, Kenya, Somalia, Afghanistan, Australien och Singapore.
56. UM 2015d.
57. UM 2015d.
58. UM 2015d.
59. UM 2015d.
60. UM 2015d.
61. UM 2015d.
62. UM 2015d.
63. UM 2015d.
64. EUobserver 2016a.
65. EUobserver 2016b.

10. SLUTLEDNINGAR: PRAGMATISKA FINLAND INTERNATIONALISERAS

1. Se Raunio & Wiberg 2000b; Raunio & Saari 2006.
2. Hyvärinen & Virolainen 2016.
3. Se t.ex. Justitieministeriet 2009; Borg m.fl. 2015.
4. Hobolt 2016.
5. De nationella valforskningsrapporterna erbjuder mycket information om skiljelinjerna i Finlands partisystem och vilka deras verkningar är, samt vidare perspektiv på den representativa demokratis förändringar och utmaningar. Se särskilt Paloheimo 2005; Borg 2012; Grönlund & Wass 2016.

BILAGOR

BILAGA 1. Material som använts för kapitel 2

	Fältarbete (månad/år)	Intervjuade
Eurobarometer 42 (European Commission 2012. INRA, Brussels. GESIS Data Archive, Cologne. ZA2563 Data file Version 1.0.1)	11–12/1994	EU 12+Finland, Sverige och Österrike: N=15 614
Eurobarometer 44.1 (European Commission 2012. INRA, Brussels. GESIS Data Archive, Cologne. ZA2690 Data file Version 1.0.1)	11–12/1995	Finland: N=1050 / EU15: N=16 347
Eurobarometer 54.1 (European Commission 2012. European Opinion Research Group [EORG], Brussels. GESIS Data Archive, Cologne. ZA3387 Data file Version 1.1.0)	10–11/2000	Finland: N=1015 / EU15: N=17 088
Eurobarometer 64.2 (European Commission 2012. TNS OPINION & SOCIAL, Brussels [Producer]. GESIS Data Archive, Cologne. ZA4414 Data file Version 1.1.0)	10–11/2005	Finland: N=1028 / EU25: N=25 424
Eurobarometer 73.4 (European Commission 2012. TNS OPINION & SOCIAL, Brussels [Producer]. GESIS Data Archive, Cologne. ZA5234 Data file Version 2.0.1)	5/2010	Finland: N= 1001 / EU27: N=26 149
Eurobarometer 83.1 (European Commission, Brussels 2015. TNS Opinion, Brussels [producer]. GESIS Data Archive, Cologne. ZA5998 Data file Version 1.0.0)	5/2015	Finland: N=1013 / EU28: N =27 758
Eurobarometer 84.1 (European Commission and European Parliament, Brussels 2016. TNS opinion [producer]. GESIS Data Archive, Cologne. ZA6596 Data file Version 1.0.0)	9/2015	Finland: N=1012 / EU28: N=28 150

BILAGA 2 (KAPITEL 2). Understödet för EU-medlemskap enligt befolkningsgrupp (%) åren 1995–2015. De tillfrågade uppmanades att bedöma om det egna landets medlemskap i Europeiska unionen är en bra sak, en dålig sak eller ingendera. I tabellen rapporteras endast den andel av de svarande som ansåg att EU-medlemskapet är en bra sak.

Befolkningsgrupp	1995		2000		2005		2010		2015	
	Finland	EU	Finland	EU	Finland	EU	Finland	EU	Finland	EU
<i>Kön</i>										
Man	48	59	44	60	45	55	49	54	55	58
Kvinna	45	52	39	54	34	48	43	47	58	53
<i>Ålder</i>										
15–24	56	64	54	64	45	59	54	60	63	60
25–39	47	56	42	59	47	55	58	52	58	57
40–54	43	53	40	56	36	48	41	49	58	56
55+	45	52	35	53	34	48	38	46	52	53
<i>Utbildning*</i>										
Till 15-årsåldern	32	46	27	50	22	40	18	36	32	40
Som 16–19 åring	37	55	37	54	29	47	37	45	42	50
Över 20 år gammal	56	62	46	63	49	62	52	62	63	67
<i>Yrke</i>										
Sysselsätter sig själv	20	56	28	62	53	54	47	54	51	59
Ledande ställning	67	66	61	68	53	64	69	65	78	71
Högre tjänsteman	52	57	47	61	40	55	39	53	54	56
Lägre tjänsteman	38	53	36	53	35	46	37	44	46	50
Arbetslös	31	49	32	48	33	45	29	41	44	44
Pensionär	46	49	35	50	30	46	38	45	52	53
Studerande	64	68	53	69	47	64	60	65	66	66
<i>Placering på en vänster-högeraxel**</i>										
Vänster (1–2)	15	52	31	53	35	46	34	45	44	54
Mitten - vänster (3–4)	49	57	45	61	34	56	46	55	56	62
Mitten (5–6)	38	54	39	58	36	52	40	49	50	57
Mitten-höger (7–8)	62	62	54	59	56	59	55	58	70	59
Höger (9–10)	67	58	48	56	48	54	64	57	72	55

Befolkningsgrupp	1995		2000		2005		2010		2015	
	Finland	EU	Finland	EU	Finland	EU	Finland	EU	Finland	EU
<i>Region***</i>										
1 Östra Finland	42		31		38		39		71	
2 Södra Finland	53		47		45		50		53	
3 Västra Finland	34		30		30		45		55	
4 Norra Finland	34		32		35		36		44	

*De svarande tillfrågades vid vilken ålder de hade avslutat sina heltidsstudier.

** De svarande ombads placera sina politiska åsikter på en vänster-högeraxel där 1= vänster och 10= höger.

*** Klassificeringen år 1995 och 2000: 1= Östra Finland, 2=Södra Finland, 3= Mellanfinland, 4= Norra Finland. Klassificeringen år 2015: 1= Helsingfors-Nyland, 2=Södra Finland, 3=Västra Finland, 4=Norra och Östra Finland.

BILAGA 3 (KAPITEL 2). Understöd för den monetära unionen och euron enligt befolkningsgrupp (%) åren 1995–2015. I tabellen rapporteras endast den andel av de svarande som ansåg att den monetära unionen och euron är en bra sak.

Befolkningsgrupp	1995		2000		2005		2010		2015	
	Finland	EU	Finland	EU	Finland	EU	Finland	EU	Finland	EU
<i>Kön</i>										
Man	42	62	55	64	86	71	82	68	76	67
Kvinna	32	55	41	55	74	62	78	61	69	62
<i>Ålder</i>										
15–24	43	62	59	65	87	69	88	67	84	67
25–39	36	60	51	63	85	68	90	66	83	65
40–54	35	59	49	59	83	67	72	65	79	65
55+	37	54	39	54	79	61	76	62	79	63
<i>Utbildning*</i>										
Till 15-årsåldern	36	54	30	52	62	56	66	56	73	57
Som 16–19 åring	32	58	43	59	79	65	74	63	76	62
Över 20 år gammal	42	61	54	64	86	73	82	71	81	69

Befolkningsgrupp	1995		2000		2005		2010		2015	
	Finland	EU	Finland	EU	Finland	EU	Finland	EU	Finland	EU
<i>Yrke</i>										
Sysselsätter sig själv	29	62	43	67	85	79	79	68	83	68
Ledande ställning	43	63	62	68	86	75	87	74	89	72
Högre tjänsteman	44	61	40	65	83	69	85	67	83	64
Lägre tjänsteman	39	59	44	57	85	63	71	62	78	63
Arbetslös	29	53	42	49	81	62	74	58	58	57
Pensionär	34	52	40	50	67	60	78	61	79	61
Studerande	39	62	66	70	86	72	92	70	89	72
<i>Placering på en vänster-högeraxel**</i>										
Vänster (1-2)	21	57	44	57	64	62	64	57	64	58
Mitten - vänster (3-4)	34	58	45	62	83	70	80	65	77	66
Mitten (5-6)	33	58	47	59	79	67	76	65	80	67
Mitten-höger (7-8)	48	58	59	60	86	70	87	69	85	64
Höger (9-10)	41	59	60	55	81	61	87	67	80	60
<i>Region***</i>										
1 Östra Finland	36		39		84		80		83	
2 Södra Finland	40		52		82		80		78	
3 Västra Finland	32		42		72		77		81	
4 Norra Finland	29		43		82		84		80	

* De svarande tillfrågades vid vilken ålder de hade avslutat sina heltidsstudier.

** De svarande ombads placera sina politiska åsikter på en vänster-högeraxel där 1= vänster och 10= höger.

*** Klassificeringen år 1995 och 2000: 1= Östra Finland, 2=Södra Finland, 3= Mellanfinland, 4= Norra Finland. Klassificeringen år 2015: 1= Helsingfors-Nyland, 2=Södra Finland, 3=Västra Finland, 4=Norra och Östra Finland.

BILAGA 4 (KAPITEL 2). Finländarnas förtroende för nationella institutioner och EU-institutioner (%) åren 1995–2015. Frågan som ställdes löd: ”Uppge angående var och en av dessa institutioner om ni har förtroende för dem eller inte?” och svarsalternativen var ”Har inte förtroende för” / ”Har förtroende för”. I tabellen har endast rapporterats den andel av de tillfrågades svar som uppgav att de hade förtroende. I materialet från år 2000 är riksdagen den enda inhemska institutionen.

Befolkningsgrupp	1995		2000		2005		2010		2015	
	Finland	EU	Finland	EU	Finland	EU	Finland	EU	Finland	EU
<i>Kön</i>										
Man	72	73	62	61	72	63	63	74	79	71
Kvinna	66	70	60	67	68	53	59	68	79	77
<i>Ålder</i>										
15–24	77	67	48	80	81	75	77	84	81	80
25–39	67	49	45	64	73	67	70	82	77	79
40–54	65	49	42	57	68	52	56	64	78	79
55+	72	45	45	61	64	53	54	65	79	66
<i>Utbildning*</i>										
Till 15-årsåldern	66	41	51	56	59	48	41	46	71	56
Som 16–19 åring	69	50	55	56	64	53	51	57	70	61
Över 20 år gammal	69	50	66	66	74	62	65	77	82	79
<i>Yrke</i>										
Sysselsätter sig själv	58	40	54	34	72	70	56	77	86	79
Ledande ställning	69	54	53	73	76	68	80	77	86	82
Högre tjänsteman	68	46	54	63	61	57	58	73	85	81
Lägre tjänsteman	71	51	47	67	72	55	53	72	71	70
Arbetslös	60	45	39	45	53	49	42	60	73	65
Pensionär	71	45	60	61	66	51	55	65	77	67
Studera	77	68	61	83	79	77	80	85	83	84

Befolkningsgrupp	1995		2000		2005		2010		2015	
	Finland	EU	Finland	EU	Finland	EU	Finland	EU	Finland	EU
<i>Placering på en vänster-högeraxel**</i>										
Vänster (1-2)	61	35	43	32	65	49	51	57	60	65
Mitten - vänster (3-4)	70	53	53	67	69	50	57	67	71	69
Mitten (5-6)	69	47	64	67	73	64	62	69	81	73
Mitten-höger (7-8)	74	55	71	66	75	71	71	82	86	84
Höger (9-10)	74	71	85	74	67	63	67	73	85	74
<i>Region***</i>										
1 Östra Finland	63	37	63	72	76	64	64	71	78	75
2 Södra Finland	70	54	62	64	70	63	60	74	86	76
3 Västra Finland	75	52	61	59	64	54	61	67	72	76
4 Norra Finland	69	49	55	55	74	54	62	69	80	67

* De svarande tillfrågades vid vilken ålder de hade avslutat sina heltidsstudier.

** De svarande ombads placera sina politiska åsikter på en vänster-högeraxel där 1= vänster och 10= höger.

*** Klassificeringen år 1995 och 2000: 1= Östra Finland, 2=Södra Finland, 3= Mellanfinland, 4= Norra Finland. Klassificeringen år 2015: 1= Helsingfors-Nyland, 2=Södra Finland, 3=Västra Finland, 4=Norra och Östra Finland.

BILAGA 5 (KAPITEL 7). Jordbrukets struktur och produktion i Finland åren 1994–2015

	1994	2000	2005	2010	2015	Förändring 1994–2015
Antalet lantgårdar, 1000 st	107	80	69	62	53	–50 %
Antalet mjölkgårdar, 1000 st	34	22	16	11	8	–76 %
Sysselsatta inom jordbruket, 1000 pers	153	118	91	84	75	–51 %
Jordbrukets andel av de sysselsatta, %	7,4	5,1	3,8	3,4	3,1	–4,3 %-enh.
Åkerareal i bruk, miljoner ha	2,3	2,2	2,2	2,2	2,3	0 %
Mjölproduktion, miljarder l	2,3	2,4	2,3	2,2	2,3	0 %
Nötköttproduktion, miljoner kg	107	91	84	82	86	–20 %
Svinköttproduktion, miljoner kg	171	173	203	203	192	+12 %
Fjäderfäköttproduktion, miljoner kg	39	64	87	96	117	+200 %
Köttproduktion sammanlagt, miljoner kg	317	328	374	381	395	+25 %
Äggproduktion, miljoner kg	72	59	58	62	72	0 %

Källor: Luke 2016; Niemi & Ahlstedt 2005; Niemi & Ahlstedt 2015. Antalet lantgårdar år 1994 är författarnas uppskattning.

BILAGA 6 (KAPITEL 7). Finlands andel av EU:s jordbruksproduktion

		EU-28*	Finland	Finlands andel, %
Mjolk, miljarder (md) kg (levererad till mejerier)	2000	132,6	2,4	1,8
	2005	133,8	2,4	1,8
	2010	136,1	2,3	1,7
	2015	151,7	2,4	1,6
Svinkött, md kg	2000	21,7	0,2	0,8
	2005	21,8	0,2	0,9
	2010	22,1	0,2	0,9
	2015	22,9	0,2	0,8

		EU-28*	Finland	Finlands andel, %
Nötkött, md kg	2000	8,3	0,1	1,1
	2005	8,1	0,1	1,1
	2010	8,0	0,1	1,0
	2015	7,6	0,1	1,1
Fjäderfäkött, md kg	2000	10,3	0,1	0,6
	2005	11,1	0,1	0,8
	2010	12,0	0,1	0,8
	2015	13,5	0,1	0,9
Spannmål, md kg	2000	280,2	4,1	1,5
	2005	290,3	4,1	1,4
	2010	301,6	3,0	1,0
	2015	317,4	3,7	1,2
Värdet av vegetabilieproduktionen, md €	2000	171,7	1,4	0,8
	2005	171,9	1,4	0,7
	2010	194,2	1,4	0,7
	2015	212,9	1,3	0,6
Värdet av husdjursproduktionen, md €	2000	133,9	2,1	1,6
	2005	137,1	2,2	1,6
	2010	143,4	2,3	1,6
	2015	161,7	2,4	1,5
Värdet av jordbruksproduktionen, md €	2000	318,4	3,5	1,1
	2005	323,9	3,6	1,1
	2010	355,0	3,7	1,1
	2015	394,9	3,8	1,0
Jordbrukets mervärde (gross value added, GVA), md €	2000	160,9	1,6	1,0
	2005	153,1	1,5	1,0
	2010	151,0	1,4	0,9
	2015	164,1	0,8	0,5

Källa: Eurostat 2016b. *Siffrorna för år 2000 omfattar också länder som anslöt sig till EU först år 2004, 2007 och 2013. Md= miljarder.

LITTERATUR

- Aatola, Piia (2013). *Putting a Price on Carbon – Econometric essays on The European Union Emissions Trading Scheme and its impacts*. VATT Publications 62. Helsingfors: Statens ekonomiska forskningscentral VATT.
- Alho, Kari (1997). Vakaussopimus ja finanssipolitiikka EMUssa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 93:2, 408–416.
- Alho, Kari & Mika Widgrén (1994). *Suomen EU-valinta*. ETLA B 94. Helsingfors: Näringslivets forskningsinstitut.
- Almeida, Dimitri (2012). *The Impact of European Integration on Political Parties: Beyond the permissive consensus*. Abingdon: Routledge.
- Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem (1997). Europeiska unionens officiella tidning nr C 340, 10/11/1997, s.1–144.
- Andersen, Mikael Skou & Duncan Liefferink (1997). Introduction: the impact of the pioneers on EU environmental policy. I Mikael Skou Andersen & Duncan Liefferink (red.): *European Environmental Policy*. Manchester: Manchester University Press, 1–39.
- Antola, Esko (1998). The EU as a community of solidarity and the future of CFSP: A view from Finland. I Mathias Jopp & Riku Warjovaara (red.): *Approaching the Northern Dimension of the CFSP: Challenges and opportunities for the EU in the emerging European security order*. Helsingfors & Bonn: Finnish Institute of International Affairs & Institut für Europäische Politik, 155–168.
- Arajärvi, Pentti & Jouko Skinnari (1990). *Eurooppa ja Suomi – Euroopan taloudellinen yhdentyminen, työelämä ja sosiaaliturva*. Helsingfors: Sosiaaliturvan keskusliitto.
- Armingeon, Klaus & Besir Ceka (2014). The loss of trust in the European Union during the great recession since 2007: the role of heuristics from the national political system. *European Union Politics* 15:1, 82–107.
- Arregui, Javier (2016). Determinants of bargaining satisfaction across policy domains in the European Union Council of Ministers. *Journal of Common Market Studies* 54:5, 1105–1122.
- Arter, David (1995). The EU referendum in Finland on 16 October 1994: A vote for the West, not for Maastricht. *Journal of Common Market Studies* 33:3, 361–387.
- Auel, Katrin & Thomas Christiansen (red.) (2015). After Lisbon: National parliaments in the European Union. *West European Politics* 38:2.
- Auel, Katrin & Tapio Raunio (2014). Debating the state of the Union? Comparing parliamentary debates on EU issues in Finland, France, Germany and the United Kingdom. *Journal of Legislative Studies* 20:1, 13–28.
- Aunesluoma, Juhana (2011). *Vapaakaupan tiellä: Suomen kauppa- ja integraatiopolitiikka maailmansodista EU-aikaan*. Helsingfors: SKS.
- Aylott, Nicholas, Magnus Blomgren & Torbjörn Bergman (2013). *Political Parties in Multi-Level Politics: The Nordic Countries Compared*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Baldwin, Richard E. & Charles Wyplosz (2009). *The Economics of European Integration*. London: McGraw-Hill.
- Balfour, Rosa, Caterina Carta & Kristi Raik (red.) (2015). *The European External Action Service and National Foreign Ministries: Convergence or divergence?* Farnham: Ashgate.
- Beneš, Vít & Kristi Raik (2015). The Czech Republic, Estonia and Finland: European vocation re-confirmed? I Rosa Balfour, Caterina Carta & Kristi Raik (red.): *The European External Action Service and National Foreign Ministries: Convergence or Divergence?* Farnham: Ashgate, 181–194.
- Berg-Andersson, Birgitta & Markku Kotilainen (2016). Pakotteiden vaikutus Suomen vientiin Venäjälle. *ETLA Promemoria* 45. <www.etla.fi/wp-content/uploads/ETLA-Muistio-Brief-45.pdf> Hämtad 26.2.2017.
- Bergquist, Mats, François Heisbourg, René Nyberg & Teija Tiilikainen (2016). *Arvio Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksista*. Helsingfors: Utrikesministeriet.
- Bloomberg (2016). EU support surges in Denmark as Brexit scare spreads in Nordics. <www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-04/eu-support-surges-in-denmark-as-brexit-scare-spreads-in-nordics>. Hämtad 19.8.2016.
- Boomgaarden, Hajo G., Andreas R. T. Schuck, Matthijs Elenbaas & Claes H. de Vreese (2011). Mapping EU attitudes: Conceptual and empirical dimensions of euroscepticism and EU support. *European Union Politics* 12:2, 241–266.
- Borg, Sami (red.) (2012). *Muutosvaalit 2011*. [Förändringsval 2011]. Justitieministeriets utredningar och anvisningar 16/2012. Helsingfors: Justitieministeriet.
- Borg, Sami, Elina Kestilä-Kekkonen & Jussi Westinen (2015). *Demokratia-indikaattorit 2015*. [Demokratiindikatorer 2015]. Justitieministeriets utredningar och anvisningar 56/2015. Helsingfors: Justitieministeriet.
- Braun, Daniela & Markus Tausenpfund (2015). The impact of the euro crisis on citizens' support for the European Union. *Journal of European Integration* 36:3, 231–245.
- Burns, Charlotte, Neil Carter & Nicholas Worsfold (2012). Enlargement and the environment: The changing behaviour of the European Parliament. *Journal of Common Market Studies* 50:1, 54–70.
- Burns, Charlotte & Paul Tobin (2016). The impact of the economic crisis on European Union environmental policy. *Journal of Common Market Studies* 54:6, 1485–1494.
- Bäck, Maria, Elina Kestilä-Kekkonen & Peter Söderlund (2016). Suomalaisten poliittinen luottamus ja siihen vaikuttavat tekijät. I Kimmo Grönlund & Hanna Wass (red.): *Poliittisen osallistumisen eriytyminen – Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Justitieministeriets publikation 28/2016. Helsingfors: Justitieministeriet, 379–397.
- Böckerman, Petri & Juho Saari (2009). Sosiaalista Eurooppaa rakentamassa. *Yhteiskuntapolitiikka* 74:1, 3–16.
- Caporaso, James A. & Martin Rhodes (red.) (2016). *Political and Economic Dynamics of the Eurozone Crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- Citrin, Jack (1974). The political relevance of trust in government. *American Political Science Review* 68:3, 973–988.
- COM, Commission of European Communities (1993). Growth, competitiveness, employment. COM (93) 700. White Paper. 5 December 1993.
- (1997). Modernising and improvising social protection in the European Union. COM (97) 102. Brussels, 12.03.1997.
- (1999). A concerted strategy for modernising social protection. COM (1999) 347 final.
- (2013a). Towards social investment for growth and cohesion – including implementing the European Social Fund 2014–2020. COM (2013) 83 final. Brussels, 20.2.2013.

- (2013b). Strengthening the social dimension of the Economic and Monetary Union (EMU). COM (2013) 690. Brussels 2.10.2013.
- (2016) Proposal for a regulation of the European parliament and of the council amending Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems and regulation (EC) No 987/2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004. 2016/0397 (COD). COM (2016) 815 final. Strasbourg, 13.12.2016.
- Council recommendation 92/241/EEC on child care. 31.3.1992. <data.europa.eu/eli/reco/1992/241/oj>. Hämtad 13.4.2017.
- Council recommendation 92/441/EEC on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems. 24.6.1992. <data.europa.eu/eli/reco/1992/441/oj>. Hämtad 13.4.2017.
- Council recommendation 92/442/EEC on the convergence of social protection objectives and policies. 27.7.1992. <data.europa.eu/eli/reco/1992/442/oj>. Hämtad 13.4.2017.
- Cramme, Olaf & Sara B. Hobolt (red.) (2015). *Democratic Politics in a European Union under Stress*. Oxford: Oxford University Press.
- Cross, James P. (2013). Everyone's a winner (almost): Bargaining success in the Council of Ministers of the European Union. *European Union Politics* 14:1, 70–94.
- Deutscher Naturschutzring (2012). *7th Environmental Action Programme. Contribution by German Environmental NGOs*. <ec.europa.eu/environment/action-programme/pdf/Position%20Papers%20received/Deutscher%20Naturschutzring.pdf>. Hämtad 1.9.2016.
- Dotti Sani, Giulia M. & Beatrice Magistro (2016). Increasingly unequal? The economic crisis, social inequalities and trust in the European Parliament in 20 European countries. *European Journal of Political Research* 55:2, 246–264.
- Easton, David (1975). A re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science* 5:4, 435–457.
- The Economist* (1999). Charlemagne: "Sauli Niinistö, on Europe's edge". *The Economist*, 13.3.1999.
- EG-domstolen (1997). Dom 23.10.1997. Brottmålsrättegång, svarande Harry Franzén. C-189/95. ECLI:EU:C:1997:504. <eur-lex.europa.eu/>.
- (2002). Dom 12.9.2002. Begäran om förhandsavgörande: Försäkringsdomstolen - Suomi. C-351/00. ECLI:EU:C:2002:480. <eur-lex.europa.eu/>.
- (2004a). Dom (fjärde avdelningen) 29.4.2004. Friedrich Skalka mot Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft. C-160/02. ECLI:EU:C:2004:269. <eur-lex.europa.eu/>.
- (2004b). Dom (sjätte avdelningen) 9.12.2004. Europeiska gemenskapernas kommission mot storhertigdömet Luxemburg. C-333/04. ECLI:EU:C:2006:330. <eur-lex.europa.eu/>.
- (2006). Dom (första avdelningen) 18.5.2006. Land Oberösterreich mot ČEZ as. C-343/04. ECLI:EU:C:2006:330. <eur-lex.europa.eu/>.
- (2007). Dom (stora avdelningen) 5.6.2007. Klas Rosengren med flera mot Riksåklagaren. C-170/04. ECLI:EU:C:2007:313. <eur-lex.europa.eu/>.
- Ehin, Piret (2001). Determinants of public support for EU membership. *European Journal of Political Research* 40:1, 31–56.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- EU, Europeiska unionen (1990). One market, one money. An evaluation of potential benefits and costs of forming an economic and monetary union. *European Economy* 44.
- EUobserver (2016a). EU must step up migrant relocation, say Italy and Greece. *Nyheter* 24.8.2016. <euobserver.com/migration/134730>. Hämtad 9.9.2016.

- (2016b). One year after launch, EU fails on relocation. *Nyheter* 5.9.2016. <euobserver.com/migration/134919>. Hämtad 9.9.2016.
- Europeiska centralbanken (2016). Ekonomiska och monetära unionen EMU - etapper <www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.fi.html>. Hämtad 18.5.2016.
- Europeiska kommissionen (2003). *Innovation Tomorrow*. Luxembourg.
- (2006). En europeisk strategi för en hållbar, konkurrenskraftig och trygg energiförsörjning. Europeiska kommissionens grönbok 8.3.2006. KOM (2006) 105 slutlig. Bryssel.
- (2008a). Kommissionens rekommendation av den 3 oktober 2008 om aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden. 3.10.2008. <data.europa.eu/eli/reco/2008/867/oj>. Hämtad 13.4.2017.
- (2008b). 20 20 by 2020 – Europe's climate change opportunity COM (2008) 30 final. Bryssel.
- (2010). Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM (2010) 2020 final. Bryssel.
- (2011). Färdplan för ett konkurrenskraftigt, utsläppsnått samhälle 2050. KOM(2011) 112 slutlig. Bryssel.
- (2012). Innovation för hållbar tillväxt: En bioekonomi för Europa. COM (2012) 60 final. Bryssel.
- (2013). Europe 2020 in Finland. <ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/finland/progress-towards-2020-targets/index_en.htm>. Hämtad 26.2.2017.
- (2014a). *The 7th Environment Action Programme*. Bryssel.
- (2014b). Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. En klimat- och energipolitisk ram för perioden 2020–2030. 22.1.2014. COM (2014) 15. Bryssel.
- (2015a). *Public Opinion in the European Union, First Results*. Eurobarometer 84. Bryssel.
- (2015b). Eurobarometer 83. Bryssel.
- (2015c). Åtgärds paket för en energiunion. En ramstrategi för en motståndskraftig energiunion med en framåtblickande klimatpolitik. COM (2015) 80 final. Bryssel.
- (2015d). EU:s handlingsplan för en cirkulär ekonomi. COM (2015) 614 final. Bryssel.
- (2016a). *Europa 2020*. <ec.europa.eu/europe2020/index_fi.htm>. Hämtad 26.2.2017.
- (2016b). Moving beyond GDP: New regional social progress index. <ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2016/02/16-02-2016-moving-beyond-gdp-new-regional-social-progress-index>. Hämtad 1.4.2017.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. 29.4.2004. <data.europa.eu/eli/reg/2004/883/oj>. Hämtad 13.4.2017.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. 27.6.2001. <data.europa.eu/eli/dir/2001/42/oj>. Hämtad 13.4.2017.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. 29.4.2004. <data.europa.eu/eli/dir/2004/38/oj>. Hämtad 13.4.2017.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster. 31.3.2004. <data.europa.eu/eli/dir/2004/18/oj>. Hämtad 13.4.2017.

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden <data.europa.eu/eli/dir/2006/123/oj>. Hämtad 13.4.2017.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet <data.europa.eu/eli/dir/2006/54/oj>. Hämtad 13.4.2017.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling <data.europa.eu/eli/dir/2007/66/oj>. Hämtad 13.4.2017.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård <data.europa.eu/eli/dir/2011/24/oj>. Hämtad 13.4.2017.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner <data.europa.eu/eli/dir/2014/23/oj>. Hämtad 13.4.2017.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv <data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>. Hämtad 13.4.2017.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG <data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj>. Hämtad 13.4.2017.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt <data.europa.eu/eli/dir/2014/52/oj>. Hämtad 13.4.2017.
- Europeiska miljöbyrån (2015). Europas miljö – tillstånd och utblick 2015: en sammanfattning. <www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/the-european-environment-2014-state>. Hämtad 1.9.2016.
- Europeiska rådets slutsatser den 21 och 22 mars (2014a) <www.consilium.europa.eu/fi/workarea/downloadasset.aspx?id=15235>. Hämtade 13.4.2017.
- (2014b). Slutsatser den 23 och 24 oktober. EUCO 169/14. <data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/fi/pdf>. Hämtade 13.4.2017.
- Europainformationen (2016). ”Finlands väg till EU-medlem” <www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=92690&contentlan=1#>. Hämtad 29.9.2016
- European Environmental Agency (2013). *Towards a Green Economy in Europe – EU environmental policy targets and objectives 2010–2050*. Report 8/2013. Bryssel: EEA.
- European Environmental Bureau (2010). *Future of EU Environmental Policy: Towards the 7th Environment Action Programme*. Bryssel: EEB.
- Eurostat (2016a). Energy from renewable sources. Eurostat Newsrelease 30/2016. <ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/>. Hämtad 6.4.2016.
- Eurostat (2016b). Agriculture. Main tables. <ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/main-tables>. Hämtad 30.7.2016.
- Ferreira-Pereira, Laura C. (2006). Inside the fence but outside the walls. Austria, Finland and Sweden in the post-Cold War security architecture. *Cooperation and Conflict* 41:1, 99–122.
- Ferrera, Maurizio (2006). *The Boundaries of Welfare: European integration and the new spatial politics of social solidarity*. Oxford: Oxford University Press.
- Finanspolitiska lagen 869/2012. Lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och om tillämpning av

- fördraget samt om kraven på fleråriga ramar för de offentliga finanserna.
21.12.2012.
- Finke, Daniel, Thomas König, Sven-Oliver Proksch & George Tsebelis (2012). *Reforming the European Union: Realizing the impossible*. Princeton: Princeton University Press.
- Finlands grundlag 11.6.1999/731.
- Finlands Naturskyddsförbund (2015a). Suomen ympäristö hyötyi Euroopan unionista. Meddelande 28.12.2015. <www.sll.fi/ajankohtaista/tiedotteet/eu20-281215>. Hämtad 27.3.2017.
- (2015b). Mikä kohtuutalous? <www.sll.fi/mita-me-teemme/kohtuutalous/kohtuutalous>. Hämtad 27.3.2017.
- Finlands näringsliv (2016). EU:n energia- ja ilmastopolitiikka 2030 <ek.fi/mita-teemme/energia-liikenne-ja-ymparisto/energia/eun-energiapolitiikka/>. Hämtad 27.3.2017.
- Finlands officiella statistik (2016). Finlands växthusgasutsläpp 2015. <www.stat.fi/til/khki/2015/khki_2015_2016-05-25_kat_001_fi.html>. Hämtad 1.9.2016.
- Forsberg, Tuomas (2000). Ulkopoliittikka: Puolueettomasta pohjoismaasta tavalliseksi eurooppalaiseksi. I Tapio Raunio & Matti Wiberg (red.): *EU ja Suomi. Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaisen yhteiskuntaan*. Helsingfors: Edita, 263–277.
- Gabel, Matthew (1998a). *Interests and Integration. Market liberalization, public opinion and European Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- (1998b). Public support for European integration: An empirical test of five theories. *The Journal of Politics* 60:2, 333–354.
- Globut, Liisi (2010). Suomen ja EU:n ympäristöpolitiikka. Föredrag 23.9.2010. <sote.kainuu.fi/general/Uploads_files/Aluekehitys/Ilmastostrategia/EU_ympypoli60910.pdf>. Hämtad 1.9.2016.
- Golub, Jonathan (2012). How the European Union does not work: national bargaining success in the Council of Ministers. *Journal of European Public Policy* 19:9, 1294–1315.
- De Grauwe, Paul (2014). *Economics of Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press.
- De Grauwe, Paul & Yuemei Ji (2013). Panic-driven austerity in the eurozone and its implications. <voxeu.org/article/panic-driven-austerity-eurozone-and-its-implications>. Hämtad 26.2.2017.
- Grøn, Caroline Howard, Peter Nedergaard & Anders Wivel (red.) (2015). *The Nordic Countries and the European Union: Still the other European community?* Abingdon: Routledge.
- Grönlund, Kimmo & Hanna Wass (red.) (2016). *Poliittisen osallistumisen eriytyminen – Eduskuntavaalitutkimus 2015*. [Riksdagsvalundersökning 2015]. Justitieministeriets publikationer 28/2016. Helsingfors: Justitieministeriet.
- Haavisto, Ilkka (2016). Tuhansien murheiden unioni. I Matti Apunen, Ilkka Haavisto, Henna Hopia & Sarianna Toivonen: *Sovinnon eväät. EVA:n arvo- ja asennetutkimus 2016*. EVA Rapport 1/2016. Helsingfors: Näringslivets delegation EVA, 80–101.
- Hannikainen, Matti & Jussi Vauhkonen (2012). *Ansioiden mukaan – Yksityisalojen työeläkkeiden historia*. Helsingfors: SKS.
- Hanschmann, Raffael (2015). The crisis-induced polarisation of EU environmental policy-making. International Conference on Public Policy, Milan, 1.–4.7.2015. <www.icpublicpolicy.org/conference/file/reponse/1433951080.pdf>. Hämtad 1.9.2016.
- Harakka, Timo (2014). *Suuri kiristys – tie ulos eurokriisistä*. Helsingfors: Schildts & Söderströms.
- Hassi, Satu (2014). Faktoja rikkidirektiivistä. Blogginlägg. <blogit.iltalehti.fi/satu-hassi/2014/05/07/faktoja-rikkidirektiivistä/>. Hämtad 1.9.2016.

- Haukkala, Hiski, Tobias Etzold & Kristi Raik (2017). The Northern European member states. I Amelie Hadfield, Ian Manners & Richard G. Whitman (red.): *Foreign Policies of the EU Member States: Continuity and Europeanization*. Abingdon: Routledge, 23–38.
- Haukkala, Hiski & Hanna Ojanen (2011). The Europeanization of Finnish foreign policy: Pendulum swings in slow motion. I Reuben Wong & Christopher Hill (red.): *National and European Foreign Policies: Towards Europeanization*. Abingdon: Routledge, 149–166.
- Hefftlar, Claudia, Christine Neuhold, Olivier Rozenberg, & Julie Smith (red.) (2015). *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Heisenberg, Dorothee (2005). The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council. *European Journal of Political Research* 44:1, 65–90.
- Herkman, Juha (2014). Perussuomalaiset ja eurokriisi mediassa. *Politiikka* 56:4, 287–299.
- Hetemäki, Martti (1993). Suomi ja EMU. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 89:3, 337–347.
- Hix, Simon (1999). Dimensions and alignments in European Union politics: Cognitive constraints and partisan responses. *European Journal of Political Research* 35:1, 69–106.
- (2008). *What's Wrong with the European Union and How to Fix It?* Hoboken: John Wiley & Sons.
- Hix, Simon & Christopher Lord (1997). *Political Parties in the European Union*. Basingstoke: Macmillan.
- Hobolt, Sara B. (2016). The Brexit vote: a divided nation, a divided continent. *Journal of European Public Policy* 23:9, 1259–1277.
- Hobolt, Sara B. & Christopher Wratil (2015). Public opinion and the crisis: the dynamics of support for the euro. *Journal of European Public Policy* 22:2, 238–256.
- Hokkanen, Topi (2015). *Ilmastopolitiikan vaikutukset Suomen kansantalouteen ja kilpailukykyyn – mitä arvioista voidaan oppia?* Statsrådets publikationer 11. Helsingfors: Statens ekonomiska forskningscentral VATT.
- Holm, Pasi, Jaakko Kiander & Pekka Tossavainen (1997). *Rahastot ja EMU*. Löntagarnas forskningsinstitutets forskningsrapport 138. Helsingfors: Löntagarnas forskningsinstitut.
- Hooghe, Lisbet & Gary Marks (2004). Does identity or economic rationality drive public opinion on European integration? *Political Science & Politics* 37:3, 415–420.
- (2005). Calculation, community and cues: Public opinion on European integration. *European Union Politics* 6:4, 419–443.
- (2009). A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science* 39:1, 1–23.
- Hooghe, Liesbet, Gary Marks & Carole J. Wilson (2002). Does left/right structure party positions on European integration? *Comparative Political Studies* 35:8, 965–989.
- Huan-Niemi, Ellen, Janne Niemi & Jyrki Niemi (2016). The impacts of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) agreement on the EU agri-food sector. Paper presented at the 26th Annual International Food and Agribusiness Management Association (IFAMA) World Conference in Aarhus, Denmark on June 19–23, 2016.
- Hyvärinen, Anna (2009). *Suomen mahdollisuudet vaikuttaa valmisteilla olevaan EU-lainsäädäntöön*. Rättspolitiska forskningsinstitutets undersökning 241. Helsingfors: Rättspolitiska forskningsinstitutet.

- (2015). *Suomen mahdollisuudet vaikuttaa Euroopan unionin lainsäädäntömenettelyyn*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A 40. Åbo: Turun yliopisto.
- Hyvärinen, Anna & Tapio Raunio (2014a). Mistä EU-asioista hallitus keskustelee ja kenen aloitteesta? Suomen hallituksen Eurooppa-politiikan koordinaatio vuosina 1995–2012. *Politiikka* 56:2, 87–100.
- (2014b). Who decides what EU issues ministers talk about? Explaining governmental EU policy co-ordination in Finland. *Journal of Common Market Studies* 52:5, 1019–1034.
- (2016). Suomi 20 vuotta EU:ssa: kriittinen tarkastelu unioniasioiden kansallisesta valmistelusta. *Oikeus* 45:4, 553–567.
- Hyvärinen, Anna & Meri Virolainen (2016). *EU-asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa*. Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse 2/2016. Helsingfors: Statens revisionsverk.
- Häikiö, Martti (2007). *Alkon historia: valtion alkoholiliike kieltolain kumoamisesta Euroopan unionin kilpailupolitiikkaan 1932–2006*. Helsingfors: Otava.
- Hämynen, Laura (2011). *Suomen vaikuttaminen Euroopan unionin lainvalmisteluun ja direktiivien kansallinen täytäntöönpano*. Rättspolitiska forskningsinstitutets tillkännagivande 108. Helsingfors: Rättspolitiska forskningsinstitutet.
- Högsta förvaltningsdomstolen (2013). Högsta förvaltningsdomstolens beslut 2013:53. <www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1365401207749.html>. Hämtad 13.4.2017.
- (2016). Högsta förvaltningsdomstolens beslut 2016:75. <www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1463664425032.html>. Hämtad 13.4.2017.
- Ilmakunnas, Seija & Raija Julkunen (1997). Euroopan talous- ja rahaliitto – sukupuolten tasa-arvon näkökulma. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 93:2, 247–261.
- Industrial Prime (2014). Stubb: EU-säädökset tukevat cleantechin kasvua. 26.2.2014. <www.industrialprime.fi/stubb-eu-saadokset-tukevat-cleantechin-kasvua/>. Hämtad 27.3.2017.
- Inkomstskattelagen 1535/1992. Utfärdad 30.12.1992.
- Jahn, Detlef (1999). Der Einfluss von Cleavage-Strukturen auf die Standpunkte der skandinavischen Parteien über den Beitritt zur Europäischen Union. *Politische Vierteljahresschrift* 40:4, 565–590.
- Jenssen, Andres Todal, Pertti Pesonen, & Mikael Gilljam (red.) (1998). *To Join or Not to Join: Three Nordic Referendums on Membership in the European Union*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Johansson, Karl Magnus & Tapio Raunio (2010). Organizing the core executive for European Union affairs: Comparing Finland and Sweden. *Public Administration* 88:3, 649–664.
- Johansson, Karl Magnus & Jonas Tallberg (2010). Explaining chief executive empowerment: EU summitry and domestic institutional change. *West European Politics* 33:2, 208–236.
- Julkunen, Raija (1992). *Hyvinvointivaltio murroksessa*. Tammerfors: Vastapaino.
- Juntunen, Tapio (2016). Kun rotta hyppäsi häkistä ulos: muutoksesta ja jatkuvuudesta Suomen ulkopolitiikassa. *Kosmopolis* 3, 70–78.
- Justitieministeriet (2009). *Suomalaiset osallistujina: Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen*. Justitieministeriets publikation 2009:5. Helsingfors: Justitieministeriet.
- Järvinen, Laura (2004). *Parantaako EU ympäristön? Laajentuneen EU:n ympäristöpolitiikka*. Sitras rapport 40. Helsingfors: Sitra.
- Jääskinen, Niilo (2000). Eduskunta: Aktiivinen sopeutuja. I Tapio Raunio & Matti Wiberg (red.): *EU ja Suomi: Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan*. Helsingfors: Edita, 114–134.

- Kajanoja, Lauri (2013). Mistä Suomen vaihtotaseen heikkeneminen johtuu ja mitä sille pitäisi tehdä? *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 109:1, 48–70.
- Kajaste, Ilkka (2010). Rahaliitosta talousliitoksi. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 106:4, 403–412.
- (2012). Six pack, two pack, fiscal compact – tiivistyykö euroalueen ohjaus? *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 108:2, 175–186.
- Kaleva (2014). Kolmasosa pohjoispohjanmaalaisista vastustaisi EU-jäsenyyttä. <www.kaleva.fi/uutiset/eurovaalit-2014/kolmasosa-pohjoispohjanmaalaisista-vastustaisi-eu-jasenytytta/665335/>. Hämtad 24.5.2016.
- Kangas, Olli & Laura Kalliomaa-Puha (2015). *The European Social Policy Network Thematic Report on Social Investment: Finland*. Brussels: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Kangas, Olli & Ville-Veikko Pulkka (red.) (2016). *Ideasta kokeiluun? Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista*. Statsrådets publikationsserie 13/2016. Helsingfors: Statsrådet.
- Karlas, Jan (2012). National parliamentary control of EU affairs: Institutional design after enlargement. *West European Politics* 35:5, 1095–1113.
- Karttunen, Marko (2009). *Evidence of Partisan Emphasis on EMU during 1994–1999: Comparing Finnish Parties*. Acta Politica 38. Helsingfors: Department of Political Science, University of Helsinki.
- Kattelus, Mervi & Juho Saari (2006). Terveyspolitiikan eurooppalaistuminen – Reflektioprosessi sisämarkkinoiden tasapainottajana. *Yhteiskuntapolitiikka* 71:1, 73–88.
- Kemppinen, Reijo (2002). *Suomi Euroopan unionissa*. Europainformationen (IV, omarbetade upplagan). Helsingfors: Edita.
- Kestilä, Elina (2006). Is there demand for radical right populism in the Finnish electorate? *Scandinavian Political Studies* 29:3, 169–191.
- Kiander, Jaakko (1994). EMU ja työmarkkinat. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 90:3, 312–320.
- (1996). *Teollisuuden ja työmarkkinoiden sopeutuminen Euroopan talous- ja rahaliittoon*. Löntagarnas forskningsinstitut undersökning 62. Helsingfors: Löntagarnas forskningsinstitut.
- (2008). Miten rahaliitto selviää ensimmäisestä kriisistään? *Talous ja yhteiskunta* 36:4, 20–26.
- Kiander, Jaakko & Pentti Vartia (1998). *Suuri lama*. Helsingfors: Taloustieto.
- Kinnunen, Jussi & Tapio Raunio (2006). Finland: Consensual politics, effective implementation. I Eleanor E. Zeff & Ellen B. Pirro (red.): *The European Union and the Member States Boulder*. Colorado: Lynne Rienner, 271–290.
- Klimatlagen 609/2015. Utfärdad i Helsingfors 22.5.2015.
- Koivula, Tommi (2016). Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan merkitys Suomen turvallisuudelle. I Fred Blomberg (red.): *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. Försvarshögskolan, publikationsserie 1, studier nr 4. Helsingfors: Försvarshögskolan, 111–130.
- Koskela, Erkki & Juhana Vartiainen (1997). Rahaliitto, työmarkkinat ja työttömyys. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 93:2, 262–284.
- Kosonen, Pekka (red.) (1992a). *Euroopan integraatio, työmarkkinat ja hyvinvointivaltio*. Helsingfors: Gaudeamus.
- (1992b). Talouden kansainvälistyminen ja kansallisen sosiaali- ja terveystalouden liikkumavara. I Olavi Riihinen (red.): *Sosiaali- ja terveystalouden politiikka 2017*. Helsingfors: WSOY, 110–128.
- Krugman, Paul (2012). *Lopettakaa tämä lama nyt!* Översatt till finskan av Anni Lassila. Helsingfors: HS Kirjat (originalets titel *End This Depression Now!* 2012).
- (2013). Cockroaches at the European Commission. *The New York Times* 4.3.2013.
- Kuismanen, Mika & Mikko Spolander (2012). Finanssikriisi ja finanssipolitiikka Suomessa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 108:1, 69–80.

- Kulha, Keijo K. (1998). *Mahtitalonpoika: Heikki Haaviston matkassa yleislakosta EU:hun*. Helsingfors: Edita.
- Kuusterä, Antti & Juha Tarkka (2012). *Suomen Pankki 200 vuotta II: Parlamentin pankki*. Helsingfors: Otava.
- Laffan, Brigid (2016). Europe's Union in crisis: tested and contested. *West European Politics* 39:5, 915–932.
- Lag om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet.30.12.1993/1573.
- Lag om gränsöverskridande hälsovård. 30.12.2013/1201.
- Lag om arbetsmarknadsstöd 1542/1993. Utfärdad 30.12.1993.
- Lag om ändring av miljöskyddslagen. Utfärdad i Helsingfors 10.4.2015.
- Lag om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning.10.6.1994/468.
- Laitinen, Lasse (2011). EU-aikakauden ympäristötaisto: Ympäristöjärjestöjen toiminnan eurooppalainen ulottuvuus kiistassa Vuosaaren sataman rakentamisesta. Pro gradu -avhandling, Sosiologi, Helsingfors universitet.
- Lampinen, Risto, Olli Rehn & Petri Uusikylä (red.) (1998). *EU-asioiden valmistelu Suomessa*. Riksdagens kanslis publikationer 7/1998. Helsingfors: Riksdagens kansli.
- Lappalainen, Tuomo (2000). Ensimmäiset viisi vuotta. I Tuomo Lappalainen, Pia Letto-Vanamo, Pertti Rannikko, Jukka Relander & Leena Seretin (red.): *Suomi 5 vuotta Euroopan unionissa. Toiveita, pelkoja, tosiasioita*. Eurooppa-tietoa Nro 172. <www.eurooppa-tiedotus.fi/doc/fi/julkaisut/suomi5vuotta/index.html>. Hämtad 30.9.2016.
- Laurila, Ilkka P. (2004). Maatalouden EU-aika. I Pirjo Markkola (red.): *Suomen maatalouden historia III: Suurten muutosten aika – jälleenrakennuskaudesta EU-Suomeen*. Helsingfors: SKS, 349–401.
- Leuffen, Dirk, Berthold Rittberger & Frank Schimmelfennig (2013). *Differentiated Integration: Explaining variation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lindholm, Arto (2014). Euroopan unionin ympäristöpolitiikka ja Suomi. I Juri Mykkänen & Kari Paakkunainen (red.): *Johdatus Euroopan unionin politiikkaan*. Helsingfors: Helsingfors universitet, Institutionen för politik och ekonomi, 305–315.
- Lindroos, Tomi & Tommi Ekholm (2016). *Taakanjakosektorin päästökehitys ja päästövähennystoimet vuoteen 2030*. VTT Technology 245. Esbo: VTT.
- Lipponen, Paavo (2001). *Kohti Eurooppaa*. Helsingfors: Tammi.
- Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, undertecknat i Lissabon den 13 december 2007. Europeiska unionens officiella tidning 2007/C 306/01.
- Litmanen, Tapio (2009). The temporary nature of societal risk evaluation: Understanding the Finnish nuclear decisions. I Matti Kojo & Tapio Litmanen (red.): *The Renewal of Nuclear Power in Finland. Energy, Climate and the Environment Series*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 192–217.
- Luoto, Jari (1997). *Ulkopolitiikka ja ihmisoikeudet: Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan murroskausi 1985–1995*. Helsingfors: Gaudeamus.
- Luoto, Jari & Timo Pesonen (2006). Suomi ja Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. I Alexander Stubb (red.): *Marginaalista ytimeen: Suomi Euroopan unionissa 1989–2003*. Helsingfors: Tammi, 272–298.
- Maaseudun tulevaisuus* (2016). Pelätty rikkidirektiivi vähensi ilmansaasteita, teollisuudelle ei käynyt kuinkaan. 23.6.2016. <www.maaseuduntulevaisuus.fi/mets%C3%A4/pel%C3%A4tty-rikkidirektiivi-v%C3%A4hensi-ilmansaasteita-teollisuudelle-ei-k%C3%A4ynyt-kuinkaan-1.152628>. Hämtad 1.9.2016.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe, Moira Nelson & Erika Edwards (2006). Party competition and European integration in east and west: Different structure, same causality. *Comparative Political Studies* 39:2, 155–175.

- Marks, Gary & Carole J. Wilson (2000). The past in the present: A cleavage theory of party response to European integration. *British Journal of Political Science* 30:3, 433–459.
- Martikainen, Tuomo & Teija Tiilikainen (red.) (2000). *Suomi EU:n johdossa: Tutkimus Suomen puheenjohtajuudesta 1999*. Helsingfors: Helsingfors universitet, Institutionen för allmän statslära.
- Matthews, Alan (2012). Greening the common agricultural policy post-2013. *Intereconomics* 2012:6, 326–331.
- Mattila, Mikko (2004). Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers. *European Journal of Political Research* 43:1, 29–50.
- (2008). Voting and coalitions in the Council after the enlargement. I Daniel Naurin & Helen Wallace (red.): *Unveiling the Council of the European Union: Games governments play in Brussels*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 23–35.
- (2009). Roll call analysis of voting in the European Union Council of Ministers after the 2004 enlargement. *European Journal of Political Research* 48:6, 840–857.
- Mattila, Mikko & Tapio Raunio (2005). Kuka edustaa EU:n vastustajia? Euroopan parlamentin vaalit 2004. *Politiikka* 47:1, 28–41.
- (2012). Drifting further apart: National parties and their electorates on the EU dimension. *West European Politics* 35:3, 589–606.
- Migrationsverket (2016). Statistik om asylsökande och flyktingar. <www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/turvapaikka- ja_pakolaistilastot>. Hämtad 9.9.2016.
- Miljökunskapsforumet (2015). Euroopan ympäristön tila 2015 – Suomen haasteet ja mahdollisuudet. <www.ymparistotiedonfoorumi.fi/wordpress/wp-content/uploads/2015/02/puheenvuoroja-5_final.pdf>. Hämtad 1.9.2016.
- Miller, Arthur (1974). Political issues and trust in government 1964–1970. *American Political Science Review* 68:3, 951–972.
- Miljöministeriet (2011). *Ympäristösuojelulain ja -asetuksen sekä eräiden muiden säädösten uudistamishanke*. YMO38:00/2011. Helsingfors: Miljöministeriet.
- (2016a). Meddelande 20.7.2016. <[www.ym.fi/Ajankohtaista/Tiedotteet/Ministeri_Tiilikainen_EUkomission_esitys\(39909\)](http://www.ym.fi/Ajankohtaista/Tiedotteet/Ministeri_Tiilikainen_EUkomission_esitys(39909))>. Hämtad 26.8.2016.
- (2016b). Regeringens proposition med förslag till lag om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning och vissa lagar som har samband med den. Helsingfors, 25.4.2016. <www.ym.fi/fiFI/Ajankohtaista/Lausuntopyynnot_ ja_lausuntoyhteenvedot/2016/Lausuntopyynto_hallituksen_esitysluonnok%2839007%29>. Hämtad 1.9.2016.
- (2016c). Taustaselvitys rakentamisen maa-ainesjätteiden hyödyntämistä koskevan valtioneuvoston asetuksen valmistelemiseksi (MASA-asetus). MASA-arbeitsgruppens utkast 29.2.2016. <www.ym.fi/ymparisto/lainsaadanto_ ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Jatteiden_hyodyntaminen_maanrakentamisessa>. Hämtad 1.9.2016.
- Miljöskyddslagen 527/2014. Utfärdad i Nådendal 27.6.2014.
- Ministry of Finance (2015). *Europe 2020 -Strategy. Finland's national programme spring 2015*. Ministry of Finance publications 12c/2015. Helsingfors: Finansministeriet.
- Moravcsik, Andrew (1998). *The Choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mäkelä, Timo (2016). Säilyykö Euroopan unioni ympäristöpolitiikan edelläkävijänä. I Jouko Kajanoja & Eero Yrjö-Koskinen (red.): *Hajoaako unioni?* Helsingfors: Into, 137–161.
- Naturresursinstitutet Luke (2016). Lönsamhetskalkyl i webbtjänsten Ekonomidoktorn. FADN Advanced Results -tjänsten (luke.fi/taloustohtori). Bakgrundsmaterial: FADN-EC-DG AGRI/E3. <portal.mtt.fi/portal/page/portal/taloustohtori/eufadnadvanced_so/taustatiedot>. Hämtad 18.5.2016, Arto Latukka.

- Niemi, Jyrki & Jaana Ahlstedt (red.) (2005). *Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2005*. Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi (MTT), publikation 105. Jokioinen: MTT.
- (2015). *Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2012*. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 25/2015. Helsingfors: Naturresursinstitutet.
- Niemi, Jyrki, Petri Liesivaara, Heikki Lehtonen, Ellen Huan-Niemi, Lauri Kettunen, Pellervo Kässi & Heini Toikkanen (2014). *EU:n yhteinen maatalouspolitiikka vuosina 2014–2020 ja Suomen maatalous*. Forskningscentralens för jordbruk och livsmedelsekonomi (MTT) Rapport 130. Jokioinen: MTT.
- Niemi, Jyrki & Pasi Rikkinen (red.) (2010). *Maatalouspoliittisen redintaympäristön ennakointi. Miten käy kotimaisen elintarvikeketjun?* Forskningscentralens för jordbruk och livsmedelsekonomi (MTT) Rapport 7. Jokioinen: MTT.
- Niinistö, Sauli (2016). Republikens presidents Sauli Niinistös tal vid ambassadörmötet 23.8. <www.presidentti.fi/Public/default.aspx?contentid=349927>. Hämtad 29.8.2016.
- OECD (2009a). Declaration on green growth. Adopted at the Council meeting at ministerial level on 25 June 2009. <www.oli.oecd.org/olis/2009doc.nsf/>. Hämtad 15.5.2016.
- (2009b). Suomen ympäristöpolitiikan tuloksellisuutta arvioiva raportti. Päätelmät ja suosituksset. <www.oecd.org/finland/44305513.pdf>. Hämtad 6.4.2016.
- (2011). Towards green growth. <www.oecd.org/greengrowth/48224539.pdf>. Hämtad 15.5.2016.
- Ohisalo, Maria (2013). EU:n ruoka-apuohjelman vaikutus ruoka-avun vakiintumiseen Suomessa. I Mikko Niemelä & Juho Saari (red.): *Huono-osaisten hyvinvointi Suomessa*. Helsingfors: Folkpensionsanstalten, 146–170.
- Ojanen, Hanna (1999). How to customise your union: Finland and the "Northern dimension of the EU". I *Northern Dimensions*, Yearbook 1999. Helsingfors: Finnish Institute of International Affairs, 13–26.
- (2008). Finland and the ESDP: 'obliquely forwards'? I Clive Archer (red.): *New Security Issues in Northern Europe. The Nordic and Baltic states and the ESDP*. Abingdon: Routledge, 56–77.
- Ollikainen, Marjo (2001). Keskusta: Suomi vahvasti mukaan EU:n kehittämiseen. *Helsingin Sanomat* 26.11.2001.
- Ollikainen, Markku (2014). Euroopan unionin ympäristöpolitiikka ja Suomi. *Talous ja yhteiskunta* 2/2014, 42–47.
- Oxenstierna, Susanne & Per Olsson (2015). The economic sanctions against Russia: Impact and prospects of success. <www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI-R--4097--SE>. Hämtad 26.8.2016.
- Pajala, Antti & Mika Widgrén (2010). Suomen neuvottelupositiot Euroopan unionin neuvostossa vuosina 1995–2004. *Politiikka* 52:1, 44–53.
- Paldanius, Jari, Lasse Tallskog, Olli Maijala, Jouko Riipinen & Rauno Sairinen (2006). *Vaikutusten arviointi kaavoituksessa*. Ympäristöhallinnon ohjeita 10/2006. Helsingfors: Miljöministeriet.
- Paloheimo, Heikki (1994). Kansalaismielipiteiden kehitys Suomessa. I Pertti Pesonen (red.): *Suomen EU-kansanäänestys 1994. Raportti kannanotoista*. Helsingfors: Utrikesministeriets Europainformation, 41–53.
- (red.) (2005). *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsingfors: WSOY.
- (2014). Poliitiikan pitkät syklit ja poliittisen kentän uusjako. *Politiikka* 56:1, 15–28.
- Panke, Diana (2010). *Small States in the European Union: Coping with structural disadvantages*. Farnham: Ashgate.
- (2012). Negotiation effectiveness: Why some states are better than others in making their voices count in EU negotiations. *Comparative European Politics* 10:1, 111–132.

- Patomäki, Heikki (2013). *Eurokriisin anatomia*. Helsingfors: Into.
- Perko, Touko (2005). *Valio ja suuri murros*. Helsingfors: Otava.
- Pesonen, Pertti (red.) (1994). *Suomen EU-kansanäänestys 1994. Raportti äänestäjien kannanotoista*. Ulkoasiainministeriön Eurooppa-tietoa 177/2002. Helsingfors: Utrikesministeriet, Europainformationen.
- Phinnemore, David (2013). *The Treaty of Lisbon: Origins and negotiation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Plechanovová, Běla (2011). Coalitions in the EU Council: Pitfalls of multidimensional analysis. *AUCO Czech Economic Review* 5:3, 249–266.
- Plenarprotokoll 135/2014 rd. 13.1.2015. <www.eduskunta.fi/FI/vaski/Documents/ptk_135+2014_vp.pdf#search=eduskuntatunnus%3APTK>. Hämtad 13.4.2017.
- Pursiainen, Christer & Sinikukka Saari (2002). *Et tu Brute! Finland's NATO Option and Russia*. UPI Report 1/2002. Helsingfors: Utrikespolitiska institutet.
- Raik, Kristi (2015). Renaissance of realism, a new stage of Europeanization, or both? Estonia, Finland and EU foreign policy. *Cooperation and Conflict* 50:4, 440–456.
- Raik, Kristi & Teemu Palosaari (2004). *Tärkeintä on osallistuminen. Uudet jäsenmaat mukautuvat EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan*. UPI-raportt 2004/10. Helsingfors: Utrikespolitiska institutet. Tillgänglig på engelska: *It's the Taking Part that Counts: The new Member States adapt to EU foreign and security policy*. Finnish Institute of International Affairs.
- Rannikko, Pertti (2000). Suomen maaseutu EU-jäsenyyden aikana. I Tuomo Lappalainen, Pia Letto-Vanamo, Pertti Rannikko, Jukka Relander & Leena Seretin (red.): *Suomi 5 vuotta Euroopan unionissa. Toiveita, pelkoja, tosiasioita*. Eurooppa-tietoa Nro 172. Europainformationen. <www.eurooppa-tiedotus.fi/doc/fi/julkaisut/suomi5vuotta/index.html>. Hämtad 30.9.2016.
- Ranta, Timo & Pilvi-Sisko Vierros-Villeneuve (2006). Suomi ja Euroopan unionin yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. I Alexander Stubb (red.): *Marginaalista ytimeen: Suomi Euroopan unionissa 1989–2003*. Helsingfors: Tammi, 299–314.
- Raunio, Tapio (2007). Euroopan unionin vaikutus eduskunnan työhön. I *Kansainvälinen eduskunta. Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 11*. Helsingfors: Edita, 215–261.
- (2008). Euroopan integraation vaikutus Suomen puoluejärjestelmään. I Heikki Paloheimo & Tapio Raunio (red.): *Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä*. Helsingfors: WSOY, 185–207.
- (2011). Missä EU, siellä ongelma: populistinen Eurooppa-vastaisuus Suomessa. I Matti Wiberg (red.): *Populismi – kriittinen arvio*. Helsingfors: Edita, 197–220.
- (2012). Semi-presidentialism and European integration: lessons from Finland for constitutional design. *Journal of European Public Policy* 19:4, 567–584.
- (2014). Poliittikkaa yhdentyvässä Euroopassa: eduskunta, EU ja ulkopoliittikka. I Tapio Raunio & Matti Wiberg (red.): *Eduskunta: Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla*. Helsingfors: Gaudeamus, 226–242.
- (2015). The Finnish Eduskunta and EU: The strengths and weaknesses of a mandating system. I Claudia Heffler, Christine Neuhold, Olivier Rozenberg & Julie Smith (red.): *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 406–424.
- (2016). The politicization of EU affairs in the Finnish Eduskunta: conflicting logics of appropriateness, party strategy, or sheer frustration? *Comparative European Politics* 14:2, 232–252.
- Raunio, Tapio & Juho Saari (red.) (2006). *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsingfors: Gaudeamus.
- (red.) (2013). *Euroopan paras maa? Suomen muuttuva asema Euroopan unionissa*. Helsingfors: Gaudeamus.

- Raunio, Tapio & Matti Wiberg (2000a). Johdanto – Suomi astuu unioniaikaan. I Tapio Raunio & Matti Wiberg (red.): *EU ja Suomi: Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan*. Helsingfors: Edita, 9–23.
- (red.) (2000b). *EU ja Suomi: unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan*. Helsingfors: Edita.
- Raunio, Tapio & Teija Tiilikainen (2002). *Euroopan rajat: Laajentuva Euroopan unioni*. Helsingfors: Gaudeamus.
- (2003). *Finland in the European Union*. London: Frank Cass.
- Riihinen, Olavi (red.) (1990). *Suomi 2017*. Helsingfors: Gummerus.
- (1992). *Sosiaalipolitiikka 2017: Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen*. Helsingfors: WSOY.
- Riksdagen (2005). *EU-menettelyjen kehittäminen: EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö*. Riksdagens kanslis publikationer 2/2005. Helsingfors: Riksdagens kansli.
- (2010). *EU-asioiden käsittelyn kehittäminen Eduskunnassa: EU-asioiden käsittelyn kehittämistyöryhmän mietintö*. Riksdagens kanslis publikationer 1/2010. Helsingfors: Riksdagens kansli.
- Ringlerova, Zuzana (2015). Weathering the crisis: Evidence of diffuse support for the EU from a six-wave Dutch panel. *European Union Politics* 16:4, 558–576.
- Roth, Felix, Lars L. Jonung & Felicitas D. Nowak-Lehmann (2016). Crisis and public support for the euro, 1994–2014. *Journal of Common Market Studies* 54:4, 944–960.
- Rouhinen, Sauli (2014). *Matkalla mallimaaksi? Kestävän kehityksen juurtuminen Suomessa*. Dissertations in Social Sciences and Business Studies 88. Publications of the University of Eastern Finland. Östra Finlands universitet, ekonomisk- och samhällsvetenskapliga fakulteten.
- RP 108/2016 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om upphandlingsförfarandet <www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_108+2016.aspx>. Hämtad 13.4.2017.
- RP 132/2016 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lotterilagen och av vissa lagar som har samband med den <www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_132+2016.aspx>. Hämtad 13.4.2017.
- RP 155/2012. Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på fleråriga ramar för de offentliga finanserna <www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2012/20120155>. Hämtad 13.4.2017.
- RP 300/2014. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på de fleråriga ramarna för de offentliga finanserna. <www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140300>. Hämtad 13.4.2017.
- RP 343/2014. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kommunernas skyldighet att ordna vissa hälso- och sjukvårdstjänster för vissa utlänningar och till lag om ändring av lagen om gränsöverskridande hälso- och sjukvård. <www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140343>. Hämtad 13.4.2017.
- RP 50/2010 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om garantipension och om ändring av vissa lagar som har samband med den. <www.edilex.fi/he/viitekortti/20100050>. Hämtad 13.4.2017.
- RP 259/2016 rd. Regeringens proposition med förslag till lag om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning och vissa lagar som har samband med den <www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_259+2016.aspx>. Hämtad 13.4.2017.

- Rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet. 12.6.1989. < data.europa.eu/eli/dir/1989/391/oj>. Hämtad 13.4.2017.
- Rådets direktiv 89/665/EEG av den 21 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar för prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten. 21.12.1989. <data.europa.eu/eli/dir/1989/665/oj>. Hämtad 13.4.2017.
- Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse. 12.6.1989. <data.europa.eu/eli/dir/1991/271/oj>. Hämtad 13.4.2017.
- Rådets direktiv 92/84/EEG av den 19 oktober 1992 om tillnärmning av punktskattesatser på alkohol och alkoholdrycker. 19.10.1992. <data.europa.eu/eli/dir/1992/84/oj>. Hämtad 13.4.2017.
- Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen. 14.6.1971. <data.europa.eu/eli/reg/1971/1408/oj>.
- Rådets första direktiv 79/267/EEG av den 5 mars 1979 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva direkt livförsäkringsrörelse <data.europa.eu/eli/dir/1979/267/oj>. Hämtad 13.4.2017.
- Saari, Juho (2003). *Uusi aikakausi – Yhdentyvä Eurooppa ja sosiaali- ja terveystalitiikka*. Helsingfors: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- (2006). *Harmaa toimivalta – Toimivallan ylivaluminen köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisissa politiikoissa Euroopan unionissa*. I Pauli Niemelä & Terho Pursiainen (red.): *Hyvinvointi yhteiskuntapolitiittisena tavoitteena*. Sosiaali- ja terveystalitiittisen yhdistyksen tutkimuksia nro 62. Kuopio: Kuopion yliopisto, 242–266.
- Saari, Juho & Matti Kari (2006). *Sosiaali- ja terveystalitiikka – Nopeasti muuttuva politiikkalohko*. I Tapio Raunio & Juho Saari (red.): *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsingfors: Gaudeamus, 140–180.
- Sairinen, Rauno (2000). *Regulatory Reform of the Finnish Environmental Policy*. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus, Serie A 27. Esbo: Tekniska högskolan.
- Sairinen, Rauno & Arto Lindholm (2004). *Finland: A realistic pragmatist*. I Andrew Jordan & Duncan Liefferink (red.): *Environmental Policy in Europe. The Europeanization of national environmental policy*. London & New York: Routledge, 64–80.
- (2006). *Ympäristöpolitiikka: pragmaattinen ja passiivinen edelläkävijä*. I Tapio Raunio & Juho Saari (red.): *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsingfors: Gaudeamus, 181–205.
- Sakslin, Maija (2014). *Begäran om utlåtande 5.2.2014 (STM023:00/2014) Dnro 648/5/14*. <www.oikeusasiatamies.fi/dman/Document.phx?documentId=dg16114143437508&cmd=download>. Hämtad 13.4.2017.
- Sandbu, Martin (2015). *Europe's Orphan: The future of the euro and the politics of debt*. Princeton: Princeton University Press.
- de Schoutheete, Philippe (2004). *La Cohérence par la defense. Une Autre Lecture de la PESD*. Cahiers de Chaillot n. 71. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Schäuble, Wolfgang (2016). *A Request to Hans-Werner Sinn, Economist, Commentator and European*. *CESifo Forum* 06/2016, 5–6.
- Selck, Torsten J. & Sanneke Kuipers (2005). *Shared hesitance, joint success: Denmark, Finland, and Sweden in the European Union policy process*. *Journal of European Public Policy* 12:1, 157–176.
- Selin, Henrik & Stacy VanDeveer (2015). *Global climate change governance: The long road to Paris*. I Norman Vig & Michael Kraft (red.): *Environmental Policy*. Washington, DC: CQ Press, 288–310.

- Seppälä, Mika (2015). EU-lainsäädännön vaikutus Suomen ympäristölainsäädäntöön. Föredrag vid Finlands Naturskyddsförbunds seminarium ”EU: Kestikö ympäristö yhdentymisen?” 18.12.2015. Helsingfors.
- Sierla, Antti (2009). *Report on Finland's Representation Abroad*. Ministry for Foreign Affairs of Finland. <formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=46849&GUID=%7BC62AF831-6EB7-4C88-BFCE-FF6F40E1C5B7%7D>. Hämtad 29.8.2016.
- Similä, Jukka (2007). *Regulating Industrial Pollution: The case of Finland*. Helsingfors universitets juridiska fakultets publikationer. <helda.Helsingfors.fi/bitstream/handle/10138/18317/regulati.pdf?sequence=2>. Hämtad 1.9.2016.
- Sinn, Hans-Werner (2014). *The Euro Trap: On bursting bubbles, budgets and beliefs*. Oxford: Oxford University Press.
- Sipola, Simo (2015). *Rahavallan jäljet*. Helsingfors: Teos.
- Sjukförsäkringslagen 1224/2004. Utfärdad 21.12.2004.
- Självstyrelselagen för Åland (1144/1991). Utfärdad 16.8.1991.
- Social- och hälsovårdsministeriet (2012). *Asumiseen perustuva sosiaaliturvalainsäädännön tarkistamista selvittäneen työryhmän raportti (Solmu IV)*. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 24. Helsingfors: STM.
- (2013a). Patientdirektiv (gränsöverskridande hälsovård). <stm.fi/potilasdirektiivi>. Hämtad 26.2.2017.
- (2013b). Suomalaisen terveydenhuollon palveluvalikoima – Rajat ylittävän terveydenhuollon ohjausryhmän palvelukori-alatyöryhmän ehdotuksia. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2013:5.
- Social- och hälsovårdsutskottets utlåtande 10/2009 rd. Statsrådets redogörelse för EU-politiken <www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/stvl_10+2009.pdf>. Hämtad 13.4.2017.
- Social- och hälsovårdsutskottets utlåtande 12/2013 rd. Statsrådets redogörelse för EU-politiken 2013. <www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/stvl_12+2013.pdf>. Hämtad 13.4.2017.
- Statens offentliga utredningar (1996). *Remiss av betänkandet Sverige och EMU*. Statens offentliga utredningar 1996, 158.
- Statsrådet (1995). Säkerheten för en föränderlig värld. Statsrådets redogörelse till riksdagen 6.6.1995 om Finlands säkerhetspolitiska riktlinjer.
- (1997). Säkerhetsutvecklingen i Europa och Finlands försvar. Statsrådets redogörelse till riksdagen 17.3.1997.
- (2001). Finlands säkerhets- och försvarspolitik. Statsrådets redogörelse till riksdagen 13.6.2001.
- (2004). Finlands säkerhets- och försvarspolitik- Statsrådets redogörelse till riksdagen 24.9.2004.
- (2009). En stark union i världen. En stark medborgare i unionen. Ett inflytelserikt Finland i Europa. Statsrådets redogörelse för EU-politiken.
- (2015). Frankrikes begäran om bistånd behandlades vid EU-ministerutskottets skriftliga förfarande. Pressmeddelande 610/2015, 17.11. <valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ranskan-pyynto-avunannosta-eu-ministerivaliokunnan-kirjallisessa-menettelyssa?_101_INSTANCE_3wyslLo1Zoni_groupId=10616>. Hämtad 29.8.2016.
- (2016). Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse.
- Statsrådets kansli (1997). *Rahaliitto ja Suomi – talouden haasteet*. EMU-asiatuntijaryhmän raportti. Statsrådets kanslis publikationer 1997, 24. Helsingfors: Statsrådets kansli.
- (2009). Östersjöns utmaningar och Östersjöpolitiken. Statsrådets kanslis publikationsserie 23. Helsingfors: Statsrådet.
- (2013). *Statsrådets redogörelse för EU-politiken 2013*. Helsingfors: Statsrådets kanslis publikationsserie 11/2013.

- (2015). *Lösningar för Finland. Strategiskt program för statsminister Juha Sipiläs regering* 29.5.2015. Regeringens publikationsserie 10/2015.
- (2016). EU:n 2030 ilmasto- ja energiapolitiikan linjausten toteutusvaihtoehdot ja Suomen omien energia- ja ilmastotavoitteiden toteutuminen. Statsrådets publikationer 28/2016. Helsingfors: Statsrådet.
- Stora utskottet (2009). Stora utskottets betänkande 1/2009 rd. Statsrådets redogörelse för EU-politiken. <www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?tritype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=suvm+1/2009>. Hämtad 13.4.2017.
- Stora utskottets utlåtande 10/2010 rd. Statsrådets utredning med anledning av EU:s och Finlands aktuella och kommande åtgärder för att förbättra romernas villkor i EU (2010). <www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/suyl_10+2010.pdf>. Hämtad 13.4.2017.
- Stora utskottets betänkande 1/2014 rd. Statsrådets redogörelse för EU-politiken 2013 (2014a). <www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/suvm_1+2014.pdf>. Hämtad 13.4.2017.
- Stora utskottets utlåtande 3/2014 rd. Statsrådets utredning med anledning av ett meddelande från kommissionen; En genomgång av strategin Europa 2020 för smart, hållbar tillväxt för alla. <www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/suyl_3+2014.pdf>. Hämtad 13.4.2017.
- Store, Jan (2014). *Euroopan ytimeessä*. Helsingfors: Otava.
- Stubb, Alexander (red.) (2006). *Marginaalista ytimeen: Suomi Euroopan unionissa 1989–2003*. Helsingfors: Tammi.
- (2008). Utrikesminister Alexander Stubbs öppningsanförande vid ambassadörsdagarna i Helsingfors den 25 augusti. Post-080808 – ensimmäinen diagnoosi. <www.formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=135286&contentlan=1&culture=fi-FI>. Hämtad 29.8.2016.
- Sundbäck, Veli (2006). Suomen EU-jäsenyysneuvottelujen loppusuora. I Alexander Stubb (red.): *Marginaalista ytimeen: Suomi Euroopan unionissa 1989–2003*. Helsingfors: Tammi, 33–73.
- SWD, Commission Staff Working Document (2013). Progress on 'GDP and beyond' actions. 2013:303. Brussels, 2.8.2013.
- (2016). Key economic, employment and social trends behind a European Pillar of Social Rights. 2016:51. Strasbourg, 8.3.2016.
- Szczerbiak, Aleks & Paul Taggart (red.) (2008a). *Opposing Europe? The comparative party politics of euroscepticism: Volume 1, Case studies and country surveys*. Oxford: Oxford University Press.
- (red.) (2008b). *Opposing Europe? The comparative party politics of euroscepticism, Volume 2, Comparative and theoretical perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Taloussanommat (2008). Pekkarinen: Ilmastopaketti suotuisa metsäteollisuudelle. 1.12.2008. <www.taloussanommat.fi/politiikka/2008/12/01/pekkarinen-ilmastopaketti-suotuisa-metsateollisuudelle/200831054/12?pos=22>. Hämtad 1.9.2016.
- Teräväinen, Tuula (2012). *The Politics of Energy Technologies: Debating climate change, energy policy, and technology in Finland, the UK, and France*. Helsingfors: Into.
- Teräväinen-Litardo, Tuula (2015). Negotiating green growth as a pathway towards sustainable transitions in Finland. I Karin Bäckstrand & Annica Kronsell (red.): *Rethinking the Green State: Environmental governance towards climate and sustainability transitions*. London: Routledge/Earthscan, 174–189.
- Thomson, Robert (2011). *Resolving Controversy in the European Union: Legislative decision-making before and after enlargement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tiilikainen, Teija (2006). Ulko- ja turvallisuuspolitiikka: Suomen linjan täydellinen muodonmuutos. I Tapio Raunio & Juha Saari (red.): *Eurooppalaistuminen. Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsingfors: Gaudeamus, 206–233.

- (2008). *Selvitys Euroopan unionin Lissabonin sopimukseen sisältyvän keskinäisen avunannon velvoitteesta*. Utrikesministeriets publikationer 2/2008. Helsingfors: Utrikesministeriet.
- Torcal, Mariano, Eduard Bonet & Marina Costa Lobo (2012). Institutional trust and responsiveness in the EU. I David Sanders, Paolo Bellucci, Gábor Tóka & Mariano Torcal (red.): *The Europeanization of National Politics? Citizenship and support in a post-enlargement union*. New York: Oxford University press, 91–112.
- Torstila, Pertti (2013). Statssekreterare Torstilas öppningsanförande vid ambassadörmötet i Helsingfors 26.8. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=282306>. Hämtad 29.8.2016.
- Tuomioja, Erkki (2013). Speech by Minister Tuomioja: Bringing in the Common to European Foreign Policy. 11.3., European Policy Centre, Brussels. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=271982&contentlan=2&culture=en-US>. Hämtad 29.8.2016.
- Utrikesministeriet (2002). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä vuonna 2001*. Utrikesministeriets publikation. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=325681&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Hämtad 2.8.2016.
- (2003). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä vuonna 2002*. Utrikesministeriets publikation. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=325681&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Hämtad 2.8.2016.
- (2004). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä vuonna 2003*. Utrikesministeriets publikation. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=325681&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Hämtad 2.8.2016.
- (2005). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä vuonna 2004*. Utrikesministeriets publikation. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=325681&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Hämtad 2.8.2016.
- (2006). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä 2005*. Utrikesministeriets publikation. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=325681&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Hämtad 2.8.2016.
- (2007). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä 2006*. Utrikesministeriets publikation. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=325681&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Hämtad 2.8.2016.
- (2008). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä 2007*. Utrikesministeriets publikation. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=325681&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Hämtad 2.8.2016.
- (2009). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä 2008*. Utrikesministeriets publikation. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=325681&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Hämtad 2.8.2016.
- (2010). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä 2009*. Utrikesministeriets publikation. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=325681&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Hämtad 2.8.2016.
- (2011). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä 2010*. Utrikesministeriets publikation. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=325681&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Hämtad 2.8.2016.
- (2012). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä 2011*. Utrikesministeriets publikation. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=325681&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Hämtad 2.8.2016.
- (2013). *Suomi ulkomaisissa tiedotusvälineissä 2012*. Utrikesministeriets publikation. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=288126&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Hämtad 2.8.2016.
- (2014). *Suomi ulkomaisessa mediassa 2013 yhteenveto*. Utrikesministeriets publikation. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=341142&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Hämtad 2.8.2016.
- (2015a). Turvallisuuspoliittista yhteistyötä koskeva katsaus. Promemoria 12.2.2015. Politiska avdelningen. <www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/utp_31+2014.pdf>. Hämtad 13.4.2017.

- (2015b). *Suomi ulkomaisessa mediassa 2014 yhteenveto*. Utrikesministeriets publikation. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=341150&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Hämtad 2.8.2016.
- (2015c). Muuttoliikekriisi ja Suomen maine, kooste edustustojen vastauksista toimenpidepyyntöön. Utrikesministeriets promemoria HEL7Moo79-13, 22.10.2015.
- (2015d). Maakohtaiset tiivistelmät edustustojen vastauksista toimenpidepyyntöön. Bilaga till promemoria HEL7Moo79-13.
- (2016a). Anslagen för utvecklingssamarbete. <www.formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=49314>. Hämtad 26.8.2016.
- (2016b). *Suomi maailman mediassa: Ulkoasiainministeriön kooste vuodesta 2015*. Utrikesministeriets publikation. <formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=346039&nodeid=49640&contentlan=1&culture=fi-FI>. Hämtad 2.8.2016.
- Utrikesutskottet (2003). Valtioneuvoston selvitys Euroopan unionin turvallisuusstrategiasta. Utrikesutskottets utlåtande. <www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/uavl_2+2003.pdf>. Hämtad 27.2.2017.
- Uusi Suomi (2016a). St1-miljardööri lataa suorat sanat: ”Nyt nyrkkiä pöytään – Sinisilmäiset suomalaiset tekevät kaiken, mitä EU käskee”. *Uusi Suomi* 12.2.2016.
- (2016b). St1-miljardöörin avautumiselle tukea: ”Suomi kärkipaikalta suoraan hänille”. *Uusi Suomi* 15.2.2016.
- Uusitalo, Hannu (1990). Hyvinvointivaltion kehitys ja tulevat haasteet. I Olavi Riihinen (red.): *Suomi 2017*. Helsingfors: Gummerus, 337–354.
- Vanhanen, Matti (2004). Jalat maassa yhtenäisessä ja tehokkaassa Euroopan unionissa. *Ulkopolitiikka* 2/2004, 4–8.
- Vehmas, Jarmo (2002). ”Rahat Ruotsiin ja päästöt Tanskaan”: Suomen ympäristöperusteisen energiaverotuksen rekonstituutio 1993–96. Acta Universitatis Tamperensis 861. Tammerfors: Tammerfors universitet.
- Veistola, Tapani (2015). Kuinka ympäristön kävi EU:ssa? Suomen ympäristöpolitiikka EU:ssa -seminaari. Finlands naturskyddsförbund 18.12.2015. Helsingfors.
- Winzen, Thomas (2012). National parliamentary control of European Union affairs: A cross-national and longitudinal comparison. *West European Politics* 35:3, 657–672.
- (2013). European integration and national parliamentary oversight institutions. *European Union Politics* 14:2, 297–323.
- WWF (2014). WWF ja Outotec: Suomen on tartuttava vihreän talouden mahdollisuuksiin. <wwf.fi/wwf-suomi/viestinta/uutiset-ja-tiedotteet/WWF-ja-Outotec--Suomen-on-tartuttava-vihrean-talouden-mahdollisuuksiin-2340.a>. Hämtad 27.3.2017.
- Yle (2015a). EU:n turvapaikanhakijoiden siirtojärjestely hyväksyttiin – Suomi jätti äänestämättä. Nyheter 22.9.2015. <yle.fi/uutiset/eun_turvapaikanhakijoiden_siirtojarjestely_hyvakysyttiin__suomi_jatti_aanestamatta/8324276>. Hämtad 9.9.2016.
- (2015b). Ministeri Orpo äänestämättä jättämisestä: ”Me olimme hyvässä leirissä mukana.” Nyheter 22.9.2015. <yle.fi/uutiset/ministeri_orpo_aanestamatta_jattamisesta_me_olimme_hyvassa_leirissa_mukana/8324642>. Hämtad 9.9.2016.
- (2015c). Tutkimus: euroa ei hylätä, vaikka se haittaisikin taloutta. 22.12.2015. <yle.fi/uutiset/tutkimus_euroa_ei_hylata_vaikka_se_haittaisikin_taloutta/8545489>. Hämtad 25.5.2016.
- (2016a). Soini kommentoi Britannian-vierailun tapahtumia: ”Suomi on vapaa maa, keskustella saa.” 1.7.2015. <yle.fi/uutiset/soini_kommentoi_britannian-vierailun_tapahtumia_suomi_on_vapaa_maa_keskustella_saa/8996780>. Hämtad 26.8.2016.
- (2016b). Presidentti Niinistö: Rajasopimus syntyi suomalaisten tahdosta, ei Venäjän. 13.4.2015. <yle.fi/uutiset/presidentti_niinisto_rajasopimus_syntyi_suomalaisten_tahdosta_ei_venajan/8808386>. Hämtad 26.8.2016.

FÖRFATTARE

Maria Bäck, pol.dr., universitetslektor i statslära, Tammerfors universitet

Jaakko Kiander, pol.dr., docent i nationalekonomi och direktör vid pensionsbolaget Ilmarinen

Ilkka P. Laurila, agr.o.forstdr., utvecklingsdirektör, Naturresursinstitutet

Mikko Mattila, pol.dr., professor i allmän statslära, Helsingfors universitet

Jyrki Niemi, agr.o.forstdr., Naturresursinstitutet

Risto Niemikari, samh.mag., doktorand i statslära, Tammerfors universitet

Hanna Ojanen, pol.dr., docent, Jean Monnet-professor, Tammerfors universitet

Kristi Raik, pol.dr., docent och äldre forskare i internationell politik, Utrikespolitiska institutet

Tapio Raunio, fil.dr., professor i statslära, Tammerfors universitet

Juho Saari, pol.dr., professor i social- och hälsovårdspolitik, Tammerfors universitet, och professor i välfärdssociologi på deltid, Östra Finlands universitet

Rauno Sairinen, pol.dr., professor i miljöpolitik, Östra Finlands universitet

Tuula Teräväinen, pol.dr., disputerad forskare, Östra Finlands universitet