



# FÖRENADE I MÅNGFALDEN?

Europeiska unionens  
riktning

*Redigerad av Tapio Raunio & Juho Saari*



# FÖRENADE I MÅNGFALDEN?

Europeiska unionens  
riktning

*Redigerad av Tapio Raunio & Juho Saari*



Gaudeamus



europainformationen.fi  
Utrikesministeriet

Utgiven i samarbete med Europainformationen  
vid utrikesministeriet.



VERTAISARVIOITU  
KOLLEGIALT GRANSKAD  
PEER-REVIEWED  
[www.tsv.fi/tunnus](http://www.tsv.fi/tunnus)

Copyright © 2022 författarna, Gaudeamus  
och Europainformationen vid utrikesministeriet.

Gaudeamus Oy  
[www.gaudeamus.fi](http://www.gaudeamus.fi)

Originalets titel: *Moninaisuudessaan yhtenäinen?*  
*Euroopan unionin suunta, 2021.*

Översättning till svenska: Semantix Finland Oy.

Omslag: Tuomo Parikka.

Omslagsbild: iStock.

BK 32.51 • UDK 327

ISBN

978-952-345-202-2 (print)

978-952-345-776-8 (pdf)

978-952-345-777-5 (epub)

## FÖRORD

**E**uropeiska unionen är en gemenskap som består av så gott som en halv miljard medborgare och nästan trettio medlemsstater. Dess valspråk är ”förenade i mångfalden”. Mottot, som vi valt som titel för vår bok, är en träffande sammanfattning av den europeiska politikens kärna. Å ena sidan ger variationen i medlemsstaternas särdrag och utveckling upphov till mångfalden bland dem. Medlemsstaterna skiljer sig avsevärt från varandra i fråga om levnadsstandard, förvaltningsstruktur, demokratins funktion, näringslivets strukturer och den politiska kulturen. Å andra sidan skapar unionens gemensamma institutioner och policyer likheter i medlemsstaternas värderingar, principer och sätt att tänka och handla. Unionens kommission, parlament och centralbank har ett stort inflytande på den europeiska politikens agenda.

EU har mött många stora utmaningar under den senaste tiden: unionens enighet har prövats av eurokrisen, migrationen, brexit och coronapandemin. Ibland har det varit lättare att uppnå endräkt, ibland har medlemsstaternas mångskiftande mål gjort att förhandlingarna dragit ut på småtimmarna och endast resulterat i magra kompromisser. Kriserna har ändå lett till att integrationen har ökat och banden mellan medlemsländerna fördjupats. I takt med att unionens befogenheter har ökat och de europeiska samhällena internationaliserats har också de nationalistiska partierna blivit populärare. Integrationen är tydligt politiserad: medlemsstaternas regeringar måste motivera resultaten av förhandlingarna i Bryssel mer ingående än tidigare.

Syftet med vår bok är att studera EU:s framtida utveckling ur ett mer helhetsmässigt perspektiv. Boken betonar ett ”europeiskt” perspektiv, dock utan att glömma skiljelinjerna mellan medlemsstaterna och de politiska partierna, inte heller den allmänna opinionen. Utgångspunkten är frågan om unionens förmåga att förnya sig och driva en gemensam politik som ligger i linje med unionens valspråk. Utmaningarna har varit många under 2010-talet, och vardagen i unionen blir ingalunda lättare i fortsättningen. Unionen och dess medlemsstater som återhämtar sig från coronapandemin måste inte bara råda bot på ekonomin, utan också hantera bland annat klimatförändringen, fördjupningen av den inre marknaden och frågor som gäller digitalisering, desinformation och migration. Dessutom skapar förändringarna i den internationella verksamhetsmiljön och medlemsstaternas olika samhällsstrukturer och värderingar osäkerhet i unionens verksamhet.

Spänningarna mellan enhet och mångfald har präglat integrationen från första början. Det kommer utan tvekan att vara fallet också under de kommande årtiondena. Vi vill för vår egen del erbjuda ett bidrag till en aktiv och mångsidig Europadiskussion som bygger på kunskaper om och förståelse för unionens institutioners och de andra medlemsstaternas mål. Lösningarna på EU-nivå har långsiktiga konsekvenser eftersom de påverkar den nationella och europeiska politikens riktning. Därför är det nödvändigt att föra en aktiv diskussion om Europas riktning.

Maj 2021

*Tapio Raunio och Juho Saari*

# INNEHÅLL

- 1. Inledning: Integrationens utveckling och framtida utmaningar . . . . . 9**  
Tapio Raunio & Juho Saari
- 2. Besluten och demokratin: svårt att samordna effektivitet och deltagande . . . . . 32**  
Tapio Raunio
- 3. Den ekonomiska politiken: från tullunion till ekonomisk union . . . . . 50**  
Jaakko Kiander
- 4. Miljöpolitiken och den gröna utvecklingen. . . . . 80**  
Rauno Sairinen
- 5. Invandring: oenighet mellan medlemsstaterna om asylpolitiken. . . . . 105**  
Östen Wahlbeck
- 6. Jordbrukspolitiken: utveckling, utmaningar och framtidsutsikter . . . . . 127**  
Jyrki Niemi & Ilkka P. Laurila
- 7. Det omöjliga blir möjligt: EU:s sociala dimension. . . 149**  
Noora Heinonen & Juho Saari

|            |  |            |
|------------|--|------------|
| <b>8.</b>  | <b>Jämställdhetspolitiken: ojämn utveckling,<br/>politiska kursomläggningar och polarisering . . .</b> | <b>174</b> |
|            | Anna Elomäki & Johanna Kantola   |            |
| <b>9.</b>  | <b>Utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken:<br/>EU i en värld av stater . . . . .</b>               | <b>196</b> |
|            | Hanna Ojanen   |            |
| <b>10.</b> | <b>Förenade i mångfalden . . . . .</b>   | <b>221</b> |
|            | Tapio Raunio & Juho Saari  |            |
|            | <b>Noter . . . . .</b>   | <b>235</b> |
|            | <b>Litteratur och källor . . . . .</b>   | <b>246</b> |
|            | <b>Författare . . . . .</b>  | <b>280</b> |



# 1

## INLEDNING: INTEGRATIONENS UTVECKLING OCH FRAMTIDA UTMANINGAR

TAPIO RAUNIO & JUHO SAARI

Det handlar inte enbart om partipolitik, regler eller förordningar, marknader eller valutor. Det handlar när allt kommer omkring – och framför allt – om människor och deras strävan. Det handlar om människor som står upp tillsammans. För sin frihet, för sina värden, helt enkelt för en bättre framtid.<sup>1</sup>

**D**essa ord uttalades av Ursula von der Leyen, den första kvinnliga ordföranden för Europeiska unionens kommission, i Europaparlamentet i slutet av år 2019. Vid denna tidpunkt gick integrationens kanske svåraste decennium mot sitt slut. Under detta årtionde hade eurokrisen, flyktingkrisen och brexit, det vill säga Storbritanniens utträde ur EU, prövat medlemsstaternas interna enhet och inbördes solidaritet. Å andra sidan hade integrationen under samma årtionde också blivit starkare, både lagstiftningsmässigt och i anslutning till medlemsstaternas politiska samarbete. Även medborgarnas stöd hade blivit starkare: trots att de populistiska

partiernas stöd hade ökat, visar enkäter att en klar majoritet av medborgarna understödde sina länders EU-medlemskap. I EU-parlamentsvalet våren 2019 var röstningsprocenten rejält högre än i de tidigare valen som ordnades efter millennieskiftet.

I von der Leyens tal ligger fokus på människorna, på deras förhoppningar och tro på en bättre framtid. Under 2010-talet framgick det dock att människorna och de politiker som företräder dem kan ha väldigt varierande ambitioner. Precis som EU:s motto slår fast är unionen med dess nästan 500 miljoner medborgare ”förenade i mångfalden”.<sup>2</sup> Varje gång som unionen har utvidgats, har dess interna mångfald ökat. I dag finns det avsevärda skillnader mellan medlemsstaterna i fråga om levnadsstandard, fungerande demokrati, centralledning, näringslivets strukturer och om politisk kultur. Samtidigt har den allt djupare integrationen, den växande rörligheten och de europeiska samhällenas ökande internationalisering och multikulturalism bidragit till att öka stödet för nationalistiska partier av olika slag.

Unionens enighet beror framför allt på förmågan och viljan hos medlemsstaterna och EU:s institutioner (kommissionen, parlamentet, rådet och de rådgivande kommittéerna) att komma överens om den gemensamma politiken. Medlemsstaternas förhandlingspositioner utformas i första hand utifrån deras nationella intressen och inrikespolitiska omständigheter, men samtidigt måste regeringen i varje medlemsstat överväga sina mål i relation till de övriga medlemsstaternas och unionsinstitutionernas ståndpunkter. Det innebär att smidigheten i EU:s beslutsfattning bygger på ömsesidigt förtroende och på de olika förhandlingsparternas beredskap att anpassa sina egna krav för den gemensamma linjens och de långsiktiga riktlinjernas och målens bästa.

Det verkar som om medierna framhäver svårigheterna att åstadkomma gemensamma ståndpunkter i unionen. I detta perspektiv framträder EU ofta som ett medlemsstaternas maktspel där nationella intressen kolliderar med varandra och förhandlingar drar ut på tiden. I medierna presenteras ofta resultat av förhandlingarna i Bryssel som magra kompromisser som dikterats av de stora medlemsstaternas intressen. Medierna fäster också mer

uppmärksamhet vid de medlemsstater vilkas regeringar orsakar problem i förhandlingarna. Därför får vissa stater, med Storbritannien som trädde ut ur unionen och de så kallade Visegradländerna i spetsen (Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern), avsevärt större synlighet i medierna än de medlemsstater som håller fast vid den gemensamma linjen.

Det leder också lätt till att medborgarna indelar medlemsstaterna i olika kategorier: dels i länder som stöder integrationen och bär ansvar för den, dels i opålitliga partner och rent av fripassagerare som gärna tar emot pengar men som avstår från att genomföra avtalade reformer. Tysklands ledarskap och beredskap till flexibilitet får ofta beröm, trots att det finns många exempel i integrationens historia på hur Tyskland aggressivt slagit vakt om sina egna intressen, särskilt i beslut om den inre marknaden och den ekonomiska och monetära unionen. Medlemsstaterna i södra Europa och många av de nyare medlemsstaterna i centrala och östra Europa synes i sin tur dra nytta av de disciplinerade nordliga medlemsstaterna. Främst tycks de styras av en strävan efter att säkerställa egna ekonomiska intressen och EU-stöd. Av unionens organ uppfattas kommissionen, parlamentet, domstolen och Europeiska centralbanken (ECB) som ansvarar för finanspolitiken i sin tur lätt som ”förbundsstatens” opersonliga maktmaskineri som fattar beslut utan att ta hänsyn till medborgarnas åsikter. I denna bok ges många exempel på att verkligheten är mycket mer mångfasetterad än dessa stereotyper.

I bokens artiklar analyserar vi den europeiska integrationens förändring efter millennieskiftet och drar upp konturerna för EU:s centrala utmaningar i framtiden. På 2010-talet drabbades unionen av många svåra situationer, från eurokrisen till brexit, och framtiden för sannolikt med sig nya komplicerade frågor. Vår diskussion utgår från unionens motto, ”förenade i mångfalden”. I dess kärna finns frågan om huruvida EU har förmåga att förnya sig och driva en enhetlig politik.

Härnäst tecknar vi bakgrunden till de senare kapitlen i boken. Först beskrivs integrationens utveckling efter andra världskriget. I denna skildring ligger fokus på Finlands tid som medlem i EU och

framför allt under 2010-talet. Efter det diskuterar vi unionen som en värdegemenskap, så att läsaren kan överväga hur EU:s verksamhet i olika politikområden står i förhållande till dess egna värderingar och mål. Avslutningsvis presenterar vi bokens struktur och de teman som sammanbinder alla de perspektiv som behandlas.

## FRÅN EKONOMISK GEMENSKAP TILL POLITISK UNION

Den europeiska integrationen är en kombination av politik och ekonomi.<sup>3</sup> Efter andra världskriget ville de sex ursprungliga medlemsstaterna, det vill säga Nederländerna, Belgien, Italien, Luxemburg, Västtyskland och Frankrike, främst uppnå bestående fred och kontinuerlig återuppbyggnad. För att uppnå bestående fred ville länderna öka det ömsesidiga beroendet och utbytet på ett sätt som sammankopplade industribranscher och engagerade politikerna att arbeta för gemensamma mål. Institutionerna i Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG, bildades 1951) och senare Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG, 1957) och Europeiska gemenskapen (EG, 1965) erbjöd ett forum för regelbunden dialog mellan medlemsstaternas politiker och tjänstemän. EKSG inledde integrationen i en enda politiksektor, men under årtiondenas lopp utvidgades integrationen till andra politiska områden på det sätt som den neofunktionalistiska teorins begrepp *spillover-effekten* beskriver. En bidragande faktor till att det överstatliga beslutsfattandet spridits från område till område är att samhällets olika politiksektorer har starka kopplingar till varandra.<sup>4</sup>

När det gäller att bygga upp förtroende är det viktigare med konkreta resultat än med högstämda festtal. Detta betonade också den franske tjänstemannen Jean Monnet i sina memoarer. Monnet var den främste påverkaren i integrationens första skeden och verkade också som den första ordföranden för Höga myndigheten, som var kommissionens föregångare. Monnet skriver att han visste att vägen till Europas politiska integration skulle bli lång och att den med nödvändighet måste gå via bestämda delmål. Integrationen behövde med andra ord förverkligas genom partiella men konkreta resultat.<sup>5</sup> Varje ändring i Europeiska gemenskapernas

(senare unionens) ”grundlag”, det vill säga i dess grundfördrag, har förstärkt unionens befogenheter på bekostnad av medlemsstaternas befogenheter. Medlemsstaterna har dock själva medvetet valt att inskränka den nationella självbestämmanderätten, då de vid varje förhandlingsomgång i samförstånd gjort kompromisser och överlåtitt en del av sina befogenheter till unionen.

Ändring av grundfördragen förutsätter först att medlemsstaterna fattar ett enhälligt beslut vid regeringskonferensen. Därefter ska ändringen ytterligare godkännas separat i varje medlemsstat antingen i landets nationella parlament eller genom folkomröstning. Medlemsstaternas politiska ledare har dragit slutsatsen att djupare integration ger större fördelar än nackdelar. I besvärliga situationer har enskilda medlemsstater lyckats förhandla fram tidsbestämda eller permanenta undantag i fördragen, eller så har krav på enhällighet och ”nödbromsklausuler” bakats in i lagstiftningen. Även Finland har förhandlat fram sådana undantag i fråga om arbetspensionerna och jordbruket. Under årtiondenas lopp har integrationen också utvidgats till att omfatta nya medlemsstater: Irland, Storbritannien och Danmark (1973), Grekland (1981), Spanien och Portugal (1986), Österrike, Sverige och Finland (1995), Cypern, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien, Ungern och Estland (2004), Bulgarien och Rumänien (2007) samt Kroatien (2013) har kompletterat unionen med sina nationella särdrag.

Integrationen har fördjupats avsevärt under den tid som Finland varit medlem i EU. Unionen har i praktiken inflytande på alla politiksektorer. Samtidigt har Europapolitiken utvecklats från ett specialområde inom utrikesministeriet till genomgående verksamhet för hela statsrådet. I Finland behandlar varje ministerium och riksdagsutskott EU-frågor åtminstone i någon omfattning. Enligt en uppskattning anknyter till och med mer än hälften av ärendena på riksdagsutskottens föredragningslistor till EU.<sup>6</sup> Unionen har befogenheter i olika sektorer, från finansieringen av kulturprojekt till den gradvisa utvecklingen av en gemensam säkerhets- och försvarspolitik. Befogenheterna varierar dock mellan olika politiksektorer. I vissa områden har befogenheterna överförts helt till unionen. I

de flesta delområden har befogenheterna fördelats mellan EU och medlemsstaterna så att båda har rätt att stifta lagar och utfärda juridiskt bindande bestämmelser.

Integrationen har också förändrats kvalitativt: den marknads- och ekonomibetonade integrationen har kompletterats med ökande samarbete inom andra politiska sektorer. Det största steget i detta avseende var Maastrichtfördraget (1993), som trädde i kraft två år före Finlands EU-medlemskap. Genom Maastrichtfördraget omvandlades EG till Europeiska unionen. Fördraget gjorde beslutsfattandet mer överstatligt eftersom det ökade kommissionens och Europaparlamentets befogenheter och utvidgade tillämpningsområdet för beslut som fattas med kvalificerad majoritet i unionens råd. Föreskrifterna om unionens medborgarskap, den ekonomiska och monetära unionen (EMU) och den gemensamma valutan – euron infördes år 2002 – och om utrikes- och säkerhetspolitikens utveckling betydde framför allt att integrationen fördjupades betydligt och att gemenskapen blev mer politisk.

Lissabonfördraget, som trädde i kraft år 2009 och som fortfarande gäller, krävde en invecklad process som visar hur svårt det är att uppnå överenskommelse i en union som blir allt större. Utkastet till fördraget bereddes av konventet, det vill säga av en delegation som bestod av statschefer, ledare för medlemsstaternas parlament och regeringar samt av Europaparlamentets och kommissionens företrädare. Konventet offentliggjorde sitt förslag till unionens grundlag sommaren 2003. Regeringskonferensen godkände det delvis omarbetade förslaget som grundlagsfördrag mot slutet av år 2004. Frankrike och Nederländerna avvisade emellertid förslaget i folkomröstningar som ordnades i skiftet av maj och juni 2005, vilket ledde till att medlemsstaterna pausade behandlingen i två år.

Efter pausen beslutade Europeiska rådet i juni 2007 att en ny regeringskonferens skulle börja bereda fördraget. Medlemsstaterna undertecknade det nya fördraget i Lissabon i december samma år. De avsåg att fördraget skulle träda i kraft från och med början av år 2009. Detta blev dock inte fallet, eftersom Irland ordnade en folkomröstning där en knapp majoritet avvisade fördraget i juni 2008. Irland var i själva verket den enda medlemsstaten där folket

röstade om Lissabonfördraget, trots att cirka tio medlemsstater ursprungligen planerade att ordna folkomröstning om det år 2004 godkända grundlagsfördraget, som i praktiken hade samma innehåll som Lissabonfördraget. För att genomföra Lissabonfördraget använde EU en lösning som redan hade beprövats i processerna för godkännande av Maastricht- och Nicefördragen (2003): irländarna fick rösta på nytt efter att landet beviljats särskilda eftergifter. I den nya omröstningen röstade majoriteten för fördraget, och Lissabonfördraget trädde i kraft i december 2009.

Lissabonfördraget innebar ett nytt stort steg mot en mer integrerad union. För institutionernas del ökade fördraget tillämpningsområdet för beslut som fattas med kvalificerad majoritet i rådet som representerar staterna, och det gav parlamentet, som representerar medborgarna, en starkare ställning. Medbeslutandeförfarandet – enligt vilket genomförandet av kommissionens initiativ förutsätter både rådets och parlamentets godkännande – blev ordinarie lagstiftningsförfarande, vilket också är förfarandets officiella namn. Samtidigt ökade parlamentets budgetbefogenheter. Tjänsterna som Europeiska rådets ordförande och EU:s utrikesminister grundades (officiellt Unionens höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik), och unionen blev således en juridisk person. Detta gav den större befogenheter i internationella fördrag. I Lissabonfördraget antecknades dessutom ömsesidig biståndsskyldighet för alla medlemsstater och det europeiska förfarandet för medborgarinitiativ, bland annat. Reformerna var stora då man tänker på kravet på enhälliga beslut, vilket vittnade om medlemsstaternas vilja att vidareutveckla unionen och fördjupa samarbetet.<sup>7</sup> Samtidigt är det begripligt att politiker överallt i unionen talade om ”grundlagsutmattning” och om deras längtan efter en normal daglig politik så fort Lissabonfördraget trätt i kraft. Dessutom antog många att unionen endast skulle kunna förnyas genom betydande externa eller interna kriser. Då stod den första av årtiondets kriser alldeles bakom hörnet.

## 2010-TALET: ETT TURBULENT ÅRTIONDE

I början av år 2010 gick Grekland så gott som i konkurs. Den så kallade eurokrisen, som denna händelse satte i gång, ledde till en betydande nationell politisering av integrationen runt om i Europa. Det finns dock stora skillnader i de partipolitiska konflikterna och i omfattningen av den samhällsdebatt som integrationen gett upphov till i medlemsstaterna.<sup>8</sup> Början av 1990-talet med Maastrichtfördraget blev en vändpunkt. Sedan dess är uppfattningen att integrationen har kommit in i ett nytt skede efter perioden av passiv eller tillåtande konsensus. Det nya skedet kännetecknas av att medborgarna och partierna har större reservationer för en fördjupad integration än tidigare.<sup>9</sup> De kriser som följde tätt på varandra gjorde 2010-talet särskilt svårt. Eurokrisen, flyktingkrisen och brexit präglade unionens verksamhet i turordning från decenniets början till dess slut. Det var intressant och avgörande för unionen att dessa tre kriser inte delade medlemsstaterna och medborgarna enligt samma skiljelinjer.

Eurokrisen handlade naturligtvis främst om den gemensamma valutan, men åtgärderna för att stabilisera euroområdet och stödpaketet till Grekland och andra sydeuropeiska medlemsstater som hamnat i ett svårt ekonomiskt läge väckte också en mer allmän debatt om EU:s enhetlighet, medlemsstaternas gemensamma solidaritet och integrationens framtid. Regeringarna för länderna i euroområdet blev tvungna att försvara impopulära stödpaket, då oppositionen och särskilt de EU-kritiska partierna riktade skarp kritik mot de dyra stabilitets- och stimulansåtgärderna. Lite förenklat kan man säga att de partier och medborgare som hade en positiv inställning till integrationen stödde åtgärderna för stabilisering av euroområdet, medan de EU-kritiska var mer reserverat inställda. Eurokrisen bidrog till att öka understödet för den radikala högern eller de populistiska partierna, både i de nationella parlamentsvalen och i Europaparlamentsvalen. Nationalistiska partier och partier som motsätter sig invandring, multikulturalism och makteliten hade visserligen ökat sin popularitet på de traditionella makthavande partiernas bekostnad runt om i Europa redan före



svårigheterna med euron, den internationella finanskrisen som började år 2008 och den ekonomiska osäkerheten i anslutning till dem.<sup>10</sup> Omfattande protester utbröt i de länder som hamnat i ekonomiska svårigheter, från Grekland till Spanien, men protesterna riktades lika mycket, eller till och med mer, mot den egna statens nationella ledning som mot unionens politik för ”ekonomisk disciplin”.

Sommaren 2015 beviljades Grekland ett tredje stödpaket, och eurokrisen började gradvis lätta. Samtidigt hade årtiondets andra ”kris” redan börjat, och åter en gång stod unionens sydliga medlemsstater i rampljuset. På grund av oroligheterna i Mellanöstern och framför allt till följd av inbördeskriget i Syrien hade allt större mängder flyktingar börjat komma till Europa, särskilt från och med år 2014. Största delen av dem tog sig över Medelhavet. För många av dem tog färden slut ute på havet, vilket de tragiska nyhetsbilderna på flyktingbarn som livlösa flöt i land vittnar om. Åren 2015 och 2016 ansökte cirka två och en halv miljon människor om asyl i EU:s medlemsstater. Den stora mängden asylsökande skapade ett stort tryck på unionen, och särskilt Grekland och Italien hamnade i svårigheter på grund av den stora mängden människor. En del av medlemsstaterna med de fyra Visegrad-länderna i täten var mindre beredda att ta emot flyktingar än majoriteten, som under ledning av Tysklands förbundskansler Angela Merkel var redo att axla större ansvar för de asylsökande.

Meningsskiljaktigheterna kulminerade på rådets möte för unionens inrikesministrar den 22 september 2015, där medlemsstaterna beslutade att vidarebosätta 120 000 asylsökande från de länder där migrationstrycket var störst, i huvudsak Grekland och Italien, och placera dem i andra medlemsstater. Tjeckien, Slovakien, Rumänien och Ungern röstade mot beslutet, medan Finland var den enda medlemsstaten som lade ned sin röst. Flyktingkrisen synliggjorde således indelningen i äldre och nyare medlemsstater eller indelningen i västliga och östliga medlemsstater. Bland medborgarna aktualiserades samtidigt en sociokulturell skiljelinje, då värdeliberala medborgare tenderade att ha en mer positiv inställning till de asylsökande än värdekonservativa.<sup>11</sup>

Den kritiska inställningen till migrationen riktades framför allt mot asylsökande som kom från länder utanför Europa, men även arbetskraftens fria rörlighet inom EU orsakade missnöje. Efter millennieskiftet anslöt sig länder från Central- och Östeuropa till unionen i två vågor. Från dem flyttade särskilt många arbetstagare till de äldre medlemsstaterna. År 2015 bodde drygt 11 miljoner, det vill säga knappt 4 procent, av EU-medborgarna i arbetsför ålder i en annan stat än i den stat där de var medborgare. Av dessa 11 miljoner arbetade cirka 40 procent i Tyskland och Storbritannien.<sup>12</sup> Rykten om ”polska rörmokare” – som mest bodde det över en miljon polacker i Storbritannien – och utnyttjandet av utländsk arbetskraft överlag väckte oro bland medborgarna. Dessutom gav vissa enskilda grupper, såsom tiggare från Rumänien och Bulgarien, upphov till starkt delade åsikter i medlemsstaterna.

Årtiondets tredje kris var ”brexit”, det vill säga Storbritanniens utträde ur Europeiska unionen i slutet av årtiondet. Tills vidare har ingen annan medlemsstat på allvar övervägt utträde ur unionen eller euroområdet.<sup>13</sup> En sammanfattning av brexitprocessens skeden finns i den vidstående faktarutan. Storbritanniens utträde försvagar unionen ekonomiskt och politiskt på den globala arenan. Samtidigt är det mycket sannolikt att brexit gör unionens beslutsprocess smidigare. Enligt statistiken över omröstningarna i rådet röstade Storbritannien mot den vinnande majoriteten klart oftare än de övriga medlemsstaterna. I Europaparlamentet var det i sin tur i genomsnitt svårare för de brittiska representanterna att anpassa sig till sina gruppers ställningstaganden. Storbritanniens verksamhet styrdes också av landets åtaganden i Brittiska samväldet och i Atlantsamarbetet. Brexit kommer sannolikt att underlätta beslutsfattandet såväl i rådet som i Europeiska rådet och i Europaparlamentet. Axeln Tyskland–Frankrike torde få allt större betydelse i unionen medan Spanien, Italien och Polen söker sina platser som medelstora medlemsstater. Brexit innebär också en möjlighet att fördjupa integrationen i olika politiksektorer, såsom säkerhets- och försvarspolitikerna och i den sociala dimensionen, där britterna haft en reserverad inställning till försöken att förstärka unionens roll.

Brexit visar att Europeiska unionen är ett genuint frivilligt statsförbund som en stat kan välja att lämna. Efter folkomröstningen i Storbritannien fruktade man i unionens institutioner och i vissa medlemsstater att de euroskeptiska partierna skulle få vind i seglen och börja framföra krav på förhandlingar om sina länders ställning och på folkomröstningar om EU-medlemskapet på samma sätt som Storbritannien. Detta blev dock inte fallet ens i Polen och Ungern som vanligen opponerar sig mot unionen och balanserar mellan integrationens fördelar och statsledd nationalism.

Brexits följder för Storbritannien kommer att vara av större intresse. Förväntningen är att brexit kommer att leda till en ny folkomröstning om Skottlands självständighet. I Nordirland, som återhämtar sig från långvariga spänningar, har oro vaknat för områdets stabilitet som granne till Irland. Enligt ekonomer har brexit en klart negativ inverkan på Storbritanniens ekonomi. Mycket beror på unionens och briterernas relation i framtiden och naturligtvis på utvecklingen av Storbritanniens inrikespolitik efter coronapandemin.<sup>14</sup>

## BREXIT

Storbritanniens särskilda förhållande med Europa har debatterats ivrigt under hela perioden efter andra världskriget. Landets båda huvudpartier, det konservativa partiet och arbetarpartiet, har varit internt splittade i fråga om integrationen. Kontinentala Europa har med tidvis mycket stor frustration följt med briterernas debatt, som i första hand styrts av de medier och politiker som haft den mest negativa inställningen

till integrationen. I den offentliga debatten i Storbritannien har Bryssel alltför ensidigt framstått som en maktlysten, teknokratisk direktivfabrik och Europa har framstått som avlägset. När premiärminister David Cameron år 2013 gav löfte om en folkomröstning om EU-medlemskapet var det fråga om en reaktion på det ökade stödet för det konservativa partiets euroskeptiska falang och för partiet UKIP, som förespråkade Storbritanniens utträde ur unionen. Cameron lovade att ordna en folkomröstning om det konservativa partiet, som han ledde, skulle få majoritet i parlamentsvalet år 2015. Före folkomröstningen förhandlade Cameron med EU. Hans mål var att definiera om villkoren för Storbritanniens medlemskap. Cameron fick dock endast kosmetiska eftergifter.

Hans mål med folkomröstningen var att få ett klart avgörande i frågan om medlemskapet – och så blev det, även om avgörandet inte var det som Cameron hade önskat. I folkomröstningen i juni 2016 röstade 51,9 procent för att Storbritannien skulle lämna unionen, medan 48,1 procent röstade mot förslaget. Röstningsprocenten var 72,2. Utträdet fick stöd framför allt bland äldre åldersgrupper, lägre utbildade och mer värdekonservativa väljare, medan yngre personer med en liberal världsåskådning förespråkade fortsatt medlemskap. Medlemskapet hade ett starkt understöd i London och Skottland. Migrationen och gränsövervakningen blev de viktigaste orsakerna bland dem som förespråkade utträde, medan faktorer som anknöt till ekonomin betonades i ”remain”-lägret. Mer allmänna teman som diskuterades i kampanjerna var den minskade självbestämmanderätten och EU:s demokratiunderskott.

Theresa May, som utsågs till premiärminister efter folkomröstningen, fick ett svårt uppdrag. Storbritanniens parlament var djupt splittrat: en del av parlamentsledamöterna motsatte sig utträdet ur unionen, en del ville att landet skulle förbli en del av unionens inre marknad trots utträdet (så kallad mjuk brexit), medan andra ville att britterna snabbt skulle lämna unionen, vid behov till och med utan utträdesavtal (hård brexit). Enligt grundfördragen får förhandlingarna om utträde ur unionen ta två år i anspråk. Mays regering lämnade en anmälan om utträde till unionen i mars 2017. Det var relativt enkelt för EU att formulera sin förhandlingsposition, men på grund av den brittiska regeringens problem publicerades utkastet till utträdesavtal först mot slutet av år 2018. Förhandlingarna överskuggades inte bara av Storbritanniens svåra inrikespolitiska situation utan även av kampanjerna för brexitomröstningen, där flera av de ledande politikerna i "leave"-lägret framförde åtminstone tvivelaktiga om inte direkt lögnaktiga löften och påståenden. Bland de viktigaste frågorna i förhandlingarna var britternas framtida relation med unionen och hur gränsen mellan Irland och Storbritannien skulle behandlas i framtiden.

När fristen på två år gick ut våren 2019, beviljade EU mer tid för förhandlingarna fram till slutet av oktober samma år. I början av sommaren hamnade May i en återvändsgränd och avgick. Hon efterträddes av Boris Johnson, som var en känd EU-motståndare och som hade varit en av de centrala ledande gestalterna i "leave"-kampanjen. I oktober beviljade Europeiska rådet ytterligare tid för förhandlingarna fram till slutet av januari 2020, då Storbritanniens utträde trädde i kraft

utifrån det omarbetade utträdesavtalet. Under övergångsperioden som varade fram till slutet av år 2020 följde Storbritannien EU:s lagstiftning och skyldigheter i internationella fördrag, men deltog inte längre i EU-besluten. Storbritanniens utträde ur EU trädde i kraft i full utsträckning i början av år 2021. Genom handels- och samarbetsavtalet mellan EU och Storbritannien lämnade Storbritannien den inre marknaden och tullunionen samt alla andra EU:s politikområden och internationella fördrag. Medborgarnas fria rörlighet slopades, och avtalet omfattar inte utrikes- och säkerhetspolitiken. Genom särskilda arrangemang var det möjligt att förhindra att en ”hård gräns” uppstod mellan Irland och Nordirland.

Kriserna har begripligt nog intensifierat debatten om en eventuell upplösning av unionen, eller åtminstone en delvis upplösning av integrationen. Särskilt de som motsätter sig integrationen hävdar att staterna inom EU och särskilt i euroområdet har alltför särpräglade samhällsstrukturer och politiska kulturer för att kunna bilda en enhetlig helhet som har förmåga att förnyas. Enligt denna argumenteringslinje fordrar Europas långsiktiga intressen att EU-integrationen genomförs i flera olika kretsar som representerar olika grader av integration, och där urvalet av medlemsstater till de olika kretsarna sker till exempel utifrån deras ekonomiska styrka eller integrationsvilja. Detta vore inte någon nyhet i sig, enskilda medlemsstater har ställt sig utanför olika EU-fördrag även tidigare. De främsta exemplen på detta är den ekonomiska och monetära unionen EMU och Schengenavtalet, som underlättar medborgarnas rörlighet.<sup>15</sup> Ett verksamhets sätt som bygger på flera kretsar skulle dock innebära en grundlig omvälvning av EU:s verksamhetsprinciper om

det infördes systematiskt och genomgående unionens verksamhet. Det har också hävdats att samhörighetskänslan i unionen är svag och att medborgarna därför på längre sikt saknar beredskap för betydande inkomstöverföringar av den typ som stödpaketet i euroområdet representerar, eller för solidariskt ansvar vid placeringen av asylsökande.

Enligt alternativa uppfattningar har problemen i euroområdet, migrationskrisen och brexit tvärtom visat medborgarna och medlemsstaterna att EU behöver djupare integration. Det betraktades som nödvändigt att införa en mer ingående övervakning av medlemsstaternas budgetar, banker och ekonomier, så att det i framtiden skulle vara möjligt att bättre förutse de svårigheter som medlemsstaternas ekonomier möter. Till följd av eurokrisen har unionens finanspolitiska befogenheter därför förstärkts på många olika sätt. Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) är en betydande mekanism för inkomstöverföring. Den beviljar lån till medlemsstater som råkat i svårigheter i syfte att hålla euroområdet så stabilt som möjligt. Unionens roll har blivit starkare genom fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen (2013) och genom stegen mot en bankunion, likaså genom den årliga EU-planeringsterminen, som handlar om att EU (främst kommissionen) ger medlemsstaterna anvisningar om ekonomi och budget samt på förhand godkänner de nationella budgetarna och de ekonomiska handlingsplanerna. Den gemensamma valutan eurons dragkraft har inte heller minskat: Slovenien anslöt sig till euron år 2007, Slovakien 2009, Estland 2011, Lettland 2014 och Litauen 2015.<sup>16</sup>

Den svåraste frågan i samband med flyktingkrisen har varit asylpolitiken, där medlemsstaterna inte har varit beredda att ge unionen större befogenheter. Som svar på den humanitära krisen har EU i första hand satsat på övervakning av sina yttre gränser och förebyggande av brottslighet som anknyter till flyktingar, såsom människosmuggling. Som motvikt till brexit lämnade flera av de främsta europeiska politikerna, från Tysklands förbundskansler Angela Merkel till Frankrikes president Emmanuel Macron och Jean-Claude Juncker som verkade som kommissionens ordförande

åren 2014–2019, initiativ eller framförde sina visioner för ett fördjupandet av integrationen. Under brexitförhandlingarna visade EU att unionen också var förmögen till enighet: de 27 övriga medlemsstaterna uppnådde enighet om förhandlingspositionen relativt snabbt, och medlemsstaterna visade upp en enhetlig front under förhandlingsprocessen, åtminstone utåt.

Den kanske viktigaste faktorn i EU:s perspektiv var dock människornas förhoppningar, som von der Leyen nämnde i sitt tal. Kriserna under 2010-talet, och sannolikt även händelser utanför unionen – såsom Rysslands och Turkiets väg till auktoritär maktutövning och valet av populistiska ledare i USA och på andra håll i världen – har bidragit till att öka stödet för integrationen. Särskilt yngre åldersgrupper har förtroende för unionen. När det turbulenta årtiondet gick mot sitt slut bidrog också Europaparlamentsvalet i maj 2019 till att stärka framtidstron. Röstningsprocenten i valet var 50,7 procent. Väljarna var nästan tio procentenheter fler än i valet år 2014. Under Europas kriser och även under stora samhällsförändringar har inte bara traditionella frågor inom vänster–höger-dimensionen betonats. De har också aktualiserat olika sociokulturella värderingsfrågor, från internationalisering till multikulturalism. Samtidigt har kriserna prövat unionens strukturer: å ena sidan spelade de stora medlemsstaterna och särskilt Tyskland under Merkels ledning en avgörande roll för hanteringen av kriserna, å andra sidan har kriserna gjort att EU:s överstatliga institutioner fått nya ansvarsområden.<sup>17</sup>

## EU SOM VÄRDEGEMENSKAP

Integrationens fördjupning och unionens kriser har väckt diskussion om EU:s karaktär. Till skillnad från medlemsstaterna måste unionen kontinuerligt förtjäna sitt existensberättigande av medlemsstaternas ledare och medborgare. Om en enskild medlemsstat råkar i svåra ekonomiska eller politiska svårigheter kräver medborgarna i allmänhet inte att staten ska avvecklas.<sup>18</sup> Detta gäller inte för EU:s del. Dess legitimitet stöder sig på medlemsstaternas och deras medborgares godkännande. Eftersom den europeiska identiteten



inte är stark, bygger unionens acceptans i hög grad på politikens resultat, till exempel rörande fred, ekonomisk tillväxt eller högklassigt miljöskydd. Förbättring av medborgarnas möjligheter att delta främjar sannolikt acceptansen. Även EU:s värden kan ha betydelse.

## **EU:S VÄRDEN OCH MÅL**

EU:s värden beskrivs i artikel 2 och 3 i fördraget om Europeiska unionen (FEU).

### **Artikel 2**

Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

### **Artikel 3**

1. Unionen ska ha som mål att främja freden, sina värden och folkens välfärd.
2. Unionen ska erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontrollen vid yttre gränser, asyl, invandring och förebyggande och bekämpande av brottslighet.
3. Unionen ska upprätta en inre marknad. Unionen ska verka för en hållbar utveckling i Europa som bygger

på välavvägd ekonomisk tillväxt och på prisstabilitet, på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas samt på en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö. Den ska främja vetenskapliga och tekniska framsteg.

Den ska bekämpa social utestängning och diskriminering och främja social rättvisa och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män, solidaritet mellan generationerna och skydd av barnets rättigheter.

Den ska främja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstaterna.

Den ska respektera rikedomerna hos sin kulturella och språkliga mångfald och sörja för att det europeiska kulturarvet skyddas och utvecklas.

4. Unionen ska upprätta en ekonomisk och monetär union som har euron som valuta.
5. I sina förbindelser med den övriga världen ska unionen bekräfta och främja sina värderingar och intressen och bidra till skydd av sina medborgare. Den ska bidra till fred, säkerhet, hållbar utveckling av vår jord, solidaritet och ömsesidig respekt mellan folken, fri och rättvis handel, utrotning av fattigdomen och skydd för de mänskliga rättigheterna, särskilt barnets rättigheter samt till strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i Förenta nationernas stadga.
6. Unionen ska sträva mot sina mål med lämpliga medel, beroende på de befogenheter som den tilldelas i fördragen.

Sedan Lissabonfördraget nämns unionens värden och mål genast i början av grundfördragen (se faktarutan). Det främsta syftet med att offentligt presentera unionens värden var att definiera de faktorer som binder samman unionens medlemsstater, särskilt då unionens expansion ökat dess interna mångfald.<sup>19</sup> Det är lätt att ringakta dessa värden eftersom de är så allmänt formulerade, men under de senaste åren har händelserna i Polen och Ungern gett dem konkret betydelse. När Finland verkade som ordförandeland för Europeiska rådet under senare hälften av år 2019, betonade Finlands regering framför allt unionens betydelse som en värdegemenskap.<sup>20</sup> Betoningen av värdena hade en stark koppling till ett som pågick i Polen och Ungern, där ländernas värdekonservativa, nationalistiska regeringar hade genomfört reformer som står i strid med unionens värden. Länderna har inte respekterat domstolarnas och mediernas oberoende, de har vidtagit åtgärder för att göra det svårare för den politiska oppositionen och för det civila samhället att fungera, och deras ledare har ifrågasatt EU:s värderingar och särskilt multikulturalismen i sina uttalanden. Situationen är betydligt allvarigare i Ungern, där partiet Fidesz under ledning av statsminister Viktor Orbán och med stöd av partiets starka majoritet i parlamentet hållit ett stadigt grepp om makten sedan år 2010.<sup>21</sup> Problem som gäller rättsstaten, de mänskliga rättigheterna, korrupcion och demokrati har också förekommit i många av de nyare medlemsstaterna, såsom i Bulgarien, Kroatien, Rumänien och Slovakien.<sup>22</sup>

Unionen har kritiserats för slapphänthet i fråga om Ungern och Polen. Hur kan EU kräva att stater utanför unionen respekterar demokrati och mänskliga rättigheter när unionen inte ens får ordning på sina egna medlemmar? EU har dock förbundit sig till att följa rättsstatsprincipen. Det betyder att unionen ska iaktta sina egna regler. Unionens organ har inlett ett förfarande gällande rättsstatsprincipen som avses i artikel 7 i fördraget om EU (FEU) mot Polen och Ungern. Rättsstatsmekanismen bygger på dialog mellan staten i fråga och EU, och artikeln ger i sista hand rådet befogenhet att besluta att ”tillfälligt upphäva vissa av de rättigheter som den ifrågasvarande medlemsstaten har till följd av tillämpningen av fördragen, inbegripet rösträtten i rådet för företrädaren för den

medlemsstatens regering”. Sanktionerna förutsätter dock att alla andra länder godkänner dem, vilket gör det möjligt för Polen och Ungern att stödja varandra. I grundfördragen finns inte heller något förfarande för att utesluta en medlemsstat som bryter mot värdena från unionen. Därför litar EU mer på dialog och socialt tryck. Det är intressant att både polacker och ungrare ger sina länders EU-medlemskap ett starkt stöd.<sup>23</sup>

Värdena och målen kan också betraktas som en kompromiss mellan den inre marknaden och den sociala dimensionen. Den inre marknadens kärna består av unionens fyra friheter som är fri rörlighet för människor, varor, kapital och tjänster i unionen. Dessutom utnyttjar unionens medborgare möjligheten att arbeta, studera och bo i andra medlemsstater rätt aktivt, såsom vi konstaterat ovan.<sup>24</sup> Visserligen återinförde några medlemsstater i Schengenområdet gränskontrollerna tillfälligt redan under flyktingkrisen, och under coronaviruspandemin handlade så gott som alla medlemsstater på samma sätt. Genom den inre marknaden har EU:s befogenheter utvidgats sedan 1990-talet så att de omfattar allt fler politiska frågor, från miljöpolitik till arbetskraftslagstiftning och utveckling av den europeiska sociala modellen. Samtidigt har jämlikhetsrelaterade frågor blivit allt viktigare inslag på unionens agenda.<sup>25</sup> I diskussionen om den europeiska sociala modellen betecknas EU ofta som ”progressiv” till exempel i jämförelse med USA eller staterna i Asien. Då betonas i allmänhet medlemsstaternas rätt omfattande socialskydd, reglerade arbetsmarknad, den offentliga sektorns centrala roll och strävan efter en ”balanserad” utveckling av samhället överlag.

EU ska främja sina värden också i unionens internationella relationer. Unionen beviljades Nobels fredspris år 2012, då eurokrisen var som svårast. Unionens utvidgning kan därför betraktas som steg i ett fredsprojekt. Varje steg har ju lett till att fler europeiska stater inkluderats i en krets av fredlig samexistens. Integrationen har onekligen etablerat fred mellan unionens medlemsstater. Unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik har utvecklats med stormsteg under Finlands EU-medlemskap. I dag omfattar den inte bara den militära dimensionen, utan också målet att

samordna medlemsstaternas ståndpunkter och därigenom öka unionens inflytande i världspolitiken, vilket är ett mer ambitiöst mål än tidigare. Unionens befogenheter omfattar också handelspolitiken, och inom utvecklingssamarbetet har makten delats mellan medlemsstaterna och unionen. EU är en av de tre största aktörerna inom världshandeln tillsammans med USA och Kina, och världens största givare av utvecklingsbistånd. Genom Lissabonfördraget fick EU en egen utrikesminister. I Lissabonfördraget ingår också en biståndsskyldighet, enligt vilken medlemsstaterna förbinder sig till att hjälpa varandra om de utsätts för väpnat angrepp, terrorism eller stora olyckor.

Frågan om hur mycket EU:s värden och mål styr unionens utrikesrelationer har väckt stor debatt. Under hanteringen av flyktingkrisen diskuterades mottagandet av asylsökande, men också förhållandena på de flyktingläger som låg utanför unionens territorium. Handelspolitiken och utvecklingssamarbetet är mer politiserade än tidigare. I de handelspolitiska förhandlingarna behandlas numera allt oftare till exempel tjänster, miljöskydd, ren mat eller mänskliga rättigheter.<sup>26</sup> Utvecklingssamarbetet har i sin tur, och särskilt till följd av flyktingkrisen, allt starkare kopplats till migrations- och säkerhetsfrågor. På ett mera allmänt plan handlar frågan om vilken roll EU vill spela inom världspolitiken. Ska unionen satsa på militär makt och börja konkurrera med USA om ledarpositionen? Har unionen över huvud taget en sådan möjlighet, med tanke på USA:s militära styrka och Nordatlantiska förbundets, det vill säga Natos, närvaro i Europa? Ska unionen hellre utveckla sin roll som utrikespolitisk aktör utgående från civilt inflytande på så sätt att verksamheten betonar internationell rätt, institutioner, de mänskliga rättigheterna och hållbar utveckling?<sup>27</sup>

## **BOKENS STRUKTUR**

I denna bok analyserar vi hur Europeiska unionens integration har förändrats efter millennieskiftet och diskuterar unionens utmaningar i framtiden. I linje med unionens motto ”förenade i mångfalden” ligger fokus främst på EU:s förutsättningar att uppnå enighet

och driva en gemensam politik. I boken behandlar vi sektorer och sakfrågor i samhället som är viktigast för unionens och medlemsstaternas politik. Ekonomi- och finanspolitik, miljöpolitik, migration och asylpolitik, jordbruk, den sociala dimensionen, jämlikhet och utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik behandlas i separata kapitel. Kapitlen styrs av de följande grundläggande frågorna: Hur påverkade 2010-talets kriser unionens verksamhet? Vilka roller har medlemsstaterna och unionens institutioner inom EU-beslutsfattningen? Vilka centrala utmaningar står EU inför på 2020-talet?

Granskningen fokuserar på unionens förmåga att formulera gemensamma ståndpunkter och på skillnaderna mellan medlemsstaternas nationella förfaranden och policyer: vilka skiljelinjer finns det mellan medlemsstaterna och hur påverkar de unionens beslutsfattande? Kapitlen kartlägger också maktförhållandena mellan EU-institutionerna och medlemsstaterna: vilka institutioner eller medlemsstater tar initiativ och intar ledande roller? Finlands ståndpunkter och verksamhet jämförs med andra medlemsstater, men fokus ligger i huvudsak på beslut, riktlinjer och verkställande på europeisk nivå. I varje kapitel finns en sammanfattad beskrivning av EU:s roll i den aktuella politiksektorn. Analyserna betonar händelserna på 2010-talet och i början av 2020-talet. I kapitlets slutsatser presenteras sammanfattande översikter över de framtida utmaningarna i varje politiksektor.

Ett gemensamt tema för alla kapitel är frågan om hållbar utveckling, med vilken vi avser en styrd samhällsförändring som sker globalt, regionalt och lokalt och som har målet att trygga goda levnadsförhållanden för nuvarande och kommande generationer.<sup>28</sup> Teman som spänner över alla kapitel är till exempel jämlikhetens och säkerhetens olika dimensioner och coronapandemins och brexits inverkan på integrationen. Mer generellt betonar kapitlen de allt starkare kopplingarna mellan olika politiksektorer.

På 2020-talet måste unionen och dess medlemsstater som återhämtar sig från coronapandemin inte bara råda bot på ekonomin, utan också hantera klimatförändringen, fördjupningen av den inre marknaden, digitalisering, desinformation och migration. Dessutom kommer förändringarna i den internationella

verksamhetsmiljön och de olika samhällsstrukturerna och värderingarna i unionens medlemsstater att medföra osäkerhet i unionens verksamhet. Samtidigt måste vi vara realistiska när vi försöker förutspå framtiden. Kriser är kriser uttryckligen för att det inte är möjligt att förutse dem i tillräcklig omfattning. Ekonomerna förutsåg inte den globala finanskrisen som började 2008 eller eurokrisen som bröt ut två år senare. År 2015 överraskades Europa av det stora antalet asylsökande. Brexit sattes egentligen i gång då Storbritanniens premiärminister David Cameron gav sitt oförsiktiga löfte om folkomröstning, och i början av 2020-talet var unionen inte beredd på en coronapandemi. Trots detta riktar vi blicken mot framtiden i bokens avslutande kapitel, där vi diskuterar unionens och på ett mer allmänt plan Europas viktigaste frågor just nu och i framtiden.

## 2

# BESLUTEN OCH DEMOKRATIN: SVÅRT ATT SAMORDNA EFFEKTIVITET OCH DELTAGANDE

TAPIO RAUNIO

**B**rexitförespråkare i Storbritannien hävdade att ”Bryssel” var ett maskineri av ansiktslösa teknokrater som stod fjärran från det vanliga folket. Demokratin i Europeiska unionens (EU:s) beslutsprocess och beslutens godtagbarhet har faktiskt väckt mycket diskussion. Eurokrisen, flyktingkrisen, brexit och särskilt coronapandemin har ofta krävt snabba reaktioner av unionen och dess medlemsstater, många gånger med rätt kort varsel. Situationen är problematisk med tanke på det politiska deltagandet: vi behöver europeiskt och globalt samarbete för att lösa gränsöverskridande problem, men samtidigt blir avståndet mellan beslutsfattarna och medborgarna allt större. I samband med detta gäller det att hålla i minnet att Finland och de övriga medlemsstaterna i EU medvetet valt detta alternativ som innebär att deras nationella suveränitet blir mer begränsad. Medlemsstaterna, eller åtminstone deras regeringar och parlament, har räknat ut att en djupare integration ger större fördelar än nackdelar.



De eurobarometerundersökningar som kommissionen låtit göra och de enkäter som gjorts i Finland visar att medborgarna känner oro för att beslutsmakten flyr allt längre ifrån dem. Enligt medborgarna har alltför stor makt antingen övergått eller överförs till multinationella företag och till ”marknadskrafterna”, bankerna och – Bryssel. Enligt en färsk enkät som Finlands Näringsliv EVA låtit göra höll 40 procent av de svarande med påståendet ”Finland har gått för långt med i globaliseringen, och vårt land borde i fortsättningen återgå till en mer nationell ekonomi och politik”. Nästan lika många, det vill säga 36 procent, var av annan åsikt, medan 24 procent inte hade någon åsikt i frågan. I enkäten hade yngre åldersklasser, personer med högre utbildning och personer som bor i större bosättningscentrum en mer positiv inställning till internationaliseringen än andra. Partipolitiskt profilerade sig Sannfinländarnas anhängare som motståndare till globaliseringen.<sup>1</sup> Det är ett faktum att internationaliseringen, invandringen, multikulturalismen och minskningen av den nationella politiska och ekonomiska självbestämmanderätten väcker debatt och delar åsikter runt om i världen. Skiljelinjen har fått sitt starkaste uttryck i folkomröstningen om brexit och i USA, men i praktiken har den påverkat politiken i alla medlemsstater i unionen, även i Finland.<sup>2</sup>

Det här kapitlet handlar om det politiska systemets utveckling inom EU, det förändringstryck som riktas mot systemet och om möjligheterna till demokrati och offentlig debatt i ett alltmer integrerat Europa. Analysen fokuserar på 2010-talet och på att gestalta framtida utvecklingsvägar. I nästa avsnitt analyseras EU:s beslutsprocess under kristider. Dels framhävs Europeiska rådets, det vill säga medlemsstaternas politiska ledares ställning, dels det faktum att denna ställning har bidragit till att fördjupa integrationen och förstärka det överstatliga beslutsfattandet. I det andra avsnittet granskas hur EU och internationella teman har börjat få allt större vikt både i nationella val och i Europaparlamentsvalen. I det tredje avsnittet studeras demokratiunderskottet inom EU och presenterar de centrala argumenten för och mot det. I kapitlets avslutande avsnitt diskuteras möjligheterna till alternativ inom Europapolitiken. EU är ett politiskt system med många nivåer. I detta system

flätas såväl nationell och europeisk politik som enskilda politiksektorer allt starkare samman med varandra.

### **UNDER KRISER: FÖRDJUPAD INTEGRATION SOM DRIVS AV MEDLEMSSTATERNA**

Stommen till EU:s politiska system består av samma institutioner som bildades för kol- och stålgemenskapen redan i 1950-talets början: kommissionen, rådet, parlamentet, domstolen och ekonomiska och sociala kommittén. De enda betydande tillskotten har varit att toppmötena mellan staternas och regeringarnas ledare etablerades i form av Europeiska rådet år 1975 och att europeiska regionkommittén grundades genom Maastrichtfördraget år 1993. Regionkommittén och ekonomiska och sociala kommittén är rådgivande organ som inte har legislativa befogenheter. Kommissionen ansvarar för lagmotionerna och övervakar grundfördragets och bestämmelsernas verkställighet. Sedan Lissabonfördraget (2009) godkänns största delen av unionens lagar genom det så kallade medbeslutandeförfarandet (officiellt heter förfarandet den ordinarie lagstiftningsordningen), där genomförandet av kommissionens motion kräver att både parlamentet och rådet godkänner motionen. Den högsta politiska makten används av Europeiska rådet, som består av medlemsstaternas politiska ledare. I form av unionens ”direktion” ansvarar Europeiska rådet för de viktigaste avgörandena och drar upp riktlinjer för den framtida politiken.

Europeiska rådets betydelse framhävs i samband med stora avgöranden eller utmaningar som gäller integrationen, eftersom justering av grundfördragen och andra linjebeslut av stor betydelse kräver samtliga medlemsstaters godkännande. Det är därför inte överraskande att Europeiska rådet haft en viktig roll i unionens beslut sedan eurokrisens början. Syftet med detta är också att ge de statsministrar, premiärministrar och presidenter som deltar i mötena en starkare ställning i den nationella politiken.<sup>3</sup> Medlemmar i Europeiska rådet är de 27 medlemsstaternas stats- eller regeringschefer, Europeiska rådets ordförande och kommissionens ordförande. Unionens utrikesminister, det vill säga höga

representanten för utrikesfrågor och säkerhetspolitik, deltar i mötena när utrikespolitiska ärenden finns på föredragningslistan.

De kriser som EU har stått inför har krävt allt fler toppmöten. Åren 1995–1999 ordnades 14 toppmöten, det vill säga något färre än 3 per år. Åren 2000–2009 sammanträdde Europeiska rådet sammanlagt 49 gånger, med andra ord cirka 5 gånger per år. Åren 2010–2019 ordnades hela 67 toppmöten, det vill säga knappa 7 möten per år. År 2020 ordnades sammanlagt 13 möten, av vilka 8 var videokonferenser. Dessutom har separata eurotoppmöten ordnats. I dem deltar stats- eller regeringscheferna för euroområdet, eurotoppmötets ordförande och kommissionens ordförande. Eurotoppmötet utarbetar strategiska riktlinjer för den ekonomiska politiken i euroområdet. Dessa möten har i allmänhet hållits i anslutning till Europeiska rådets möten. Extra möten har ägt rum särskilt på grund av eurokrisen med dess stödpaket, brexit och coronapandemin, ibland med kort varsel.

De längsta mötena har varat i tre till fyra dagar. Dessa maratonförhandlingar, som har många skeden och ofta drar ut till småtimmarna, erbjuder medierna mycket att rapportera men väcker samtidigt befogad oro för hur godtagbara besluten är med tanke på demokratin. Till följd av den fördjupade integrationen har de nationella parlamenten satsat allt större resurser på Europapolitiken och framför allt på att övervaka sina egna regeringar i fråga om EU-besluten. Det finns emellertid stor variation bland medlemsstaterna i fråga om hur uppmärksamt riksdagsledamöterna bevakar toppmötena.<sup>4</sup> I Finland rapporterar statsministern om Europeiska rådets möten till stora utskottet, det vill säga till riksdagens EU-utskott, muntligen och skriftligen både före och efter mötena. Statsministern informerar i sin tur utrikesutskottet om utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden som behandlas på Europeiska rådets möten. Vid behov håller statsministern dessutom kontakt med riksdagen – uttryckligen med stora utskottet – under Europeiska rådets möten.<sup>5</sup> Verkligheten är dock den att riksdagen och de övriga nationella parlamenten oftast får nöja sig med att informera sina statsministrar om de önskade ramarna för förhandlingarnas slutresultat. Besluten i Europeiska rådet bygger på enhälliga beslut. Om medlemsstaterna

inte var beredda att kompromissa skulle det inte vara möjligt att fatta några beslut alls.

Europeiska rådet har haft en framträdande roll sedan eurokrisen, och medlemsstaternas ledare, från Tysklands förbundskansler Angela Merkel och Frankrikes president Emmanuel Macron till Finlands statsminister Sanna Marin, har stått i strålkastarljuset. Samtidigt har två dimensioner av större långsiktig betydelse hamnat i skymundan. För det första har besluten fördjupat integrationen i betydande grad, vilket klart framgår i kapitlen 3–9 i denna bok. EU:s inflytande och medlemsstaternas och unionens ömsesidiga beroende har ökat. Detta gäller särskilt den ekonomiska politiken (Europeiska stabilitetsmekanismen ESM, bankunionen, corona-återhämtningsfonden och så vidare), men också integrationen, som har fördjupats till exempel inom utrikes- och säkerhetspolitiken och den gemensamma gränsövervakningen.

För det andra är det möjligt att se att EU:s beslutsprocess har blivit alltmer överstatlig. Till följd av kriserna har unionens institutioner fått nya ansvar och uppgifter – och de har naturligtvis också själva använt sig av de tillfällen som har erbjudits.<sup>6</sup> Kommissionens, parlamentets och Europeiska centralbankens (ECB) roller har blivit starkare. Samtidigt håller rådet på att i allt högre grad övergå till beslut med kvalificerad majoritet. Detta var fallet med eurokrisen: det var medlemsstaterna som avtalade om åtgärderna, men när besluten verkställdes spelade de överstatliga institutionerna viktiga roller. Förenklat är det fråga om effektivitet: den gemensamma politiken på EU-nivå kräver gemensam övervakning och beslutsfattning. Till följd av detta får kommissionen nya uppgifter, eftersom den i varje fall ansvarar för motionerna och för övervakningen av lagarnas verkställighet.<sup>7</sup> Denna utveckling har förverkligats redan under de kriser som unionen mött: kommissionen och delvis även rådets sekretariat har kunnat erbjuda Europeiska rådet organisatoriska resurser som rådet behöver.<sup>8</sup> Beslut med kvalificerad majoritet är nödvändiga i rådet. I annat fall skulle en enskild medlemsstat kunna förhindra besluten. Europaparlamentet är i sin tur det enda EU-organet som folket valt i direkta val, och parlamentet har

upprepade gånger framgångsrikt åberopat demokratin när det har försökt tillskansa sig mera makt.<sup>9</sup>

Det är också intressant att observera att kriserna inte har haft någon nämnvärd inverkan på EU-institutionernas verksamhetskultur. Kommissionen, rådet och parlamentet, som alla medverkar i lagstiftningsprocessen, har egna förfaranden som utformats och etablerats under årtiondenas lopp, och de nya medlemsstaternas politiker har snabbt anpassat sig till dessa förfaranden. Den så kallade konsensuskulturen<sup>10</sup> levde vidare i rådet på 2010-talet. Denna kultur lägger huvudvikten på konfidentiella förhandlingar. Samtidigt försöker parterna undvika omröstningar så långt som det är möjligt. Medlemsstaternas nationella partisystem har splittrats i takt med att nya partier uppstått och stödet till de gamla partierna minskat. Detta syns också i parlamentet, där de två största partigruppernas – höger-centergruppen Europeiska folkpartiets grupp (EFP) och center-vänstergruppen för socialister och demokrater (S&D) – sammanlagda andel av platserna för första gången sjönk under 50 procent i valet år 2019. Trots detta godkänns en klar lejonpart av parlamentets resolutioner med breda majoriteter som byggts upp kring de största partigrupperna.<sup>11</sup> Mängden ny EU-lagstiftning har dock så småningom minskat. Det finns många faktorer som bidrar till denna utveckling, till exempel ”agendan för bättre lagstiftning”<sup>12</sup> och att stora reformer, av den typ som projektet för den inre marknaden som genomfördes på 1990-talet, saknas på agendan. Dessutom har kommissionens ordförande axlat en mer aktiv roll vid genomförandet av lagmotionerna.<sup>13</sup>

## DE SKIFTANDE SKILJELINJERNA I VALEN

I enlighet med principen för representativ demokrati kan medborgarna i första hand påverka EU:s beslut på två sätt: de väljer sina representanter till Europaparlamentet och till medlemsländernas folkrepresentationer. Dessa övervakar sina regeringars verksamhet i rådet och Europeiska rådet. Dessa kanaler för påverkan är dock förknippade med tydliga problem. Tidigare fick Europapolitiken i regel mindre uppmärksamhet i nationella parlamentsval

än inrikespolitiska teman. Den allt djupare integrationen och 2010-talets kriser har dock gett Europapolitiken och andra internationella frågor synligare roller än tidigare. Detta framgick särskilt tydligt i samband med de val som ordnades under eurokrisen. Riksdagsvalet i Finland våren 2011 var ett träffande exempel, då åtgärderna för att stabilisera euroområdet och framför allt stödpaketet blev valets klara huvudtema.<sup>14</sup> Allmänt taget har frågor som berör den så kallade sociokulturella skiljelinjen fått allt större vikt i de nationella valen. I dessa frågor står en mer liberal världsåskådning som är öppen för pluralism och internationalisering mot en mer konservativ uppfattning som bygger på traditionella värderingar och nationell identitet. Denna konstellation har gynnat de nyare partierna eftersom de traditionella storpartierna sällan är eniga om internationella frågor och om integrationens framtid.<sup>15</sup> Denna utveckling har också visat sig i Finland.<sup>16</sup>

Trots att Europaparlamentets makt har ökat, har det förblivit en rätt avlägsen institution för medborgarna. Inför det första eurovalet år 1979 rådde stark enighet om att valet skulle ge medborgarna möjlighet att delta i den överstatliga beslutsprocessen och därigenom förstärka integrationens legitimitet. Valdeltagandet har emellertid varit mycket lägre i Europaparlamentsvalen än i de nationella parlamentsvalen. Detta gäller särskilt länderna i det tidigare socialistiska Östeuropa som blivit unionsmedlemmar efter millennieskiftet. I dessa länder är det politiska deltagandet även allmänt taget lägre än i medlemsstaterna i ”västra” Europa. Bottennoteringen är valet i Slovakien år 2014: endast 13 procent av de röstberättigade röstade. I valet år 2019 var valdeltagandet under 30 procent i Kroatien, Slovakien, Slovenien och i Tjeckien. Valdeltagandet varierar också inom de enskilda staterna från val till val, beroende på valets kontext. I kombinerade val har valdeltagandet i allmänhet varit högre. Detta var fallet till exempel med det första eurovalet i Finland som ordnades 1996 tillsammans med kommunalvalet. Ett annat exempel är Litauen, där valet år 2019 ordnades på samma dag som landets presidentval.

Det finns många faktorer som bidrar till det svikande intresset för att rösta: bland annat medborgarnas knappa EU-kunskaper och

deras upplevelse av unionen som ”avlägsen”. Andra bidragande faktorer är den svaga europeiska identiteten, avsaknaden av samhörighetskänsla och ovisshet om valets eller den egna röstens betydelse. Personer med lägre utbildning, mindre inkomster och med en mer negativ inställning till integrationen avstår med större sannolikhet än EU-anhängare från att rösta. Det låga valdeltagandet i eurovalet har använts som argument mot den överstatliga demokratin. Eurovalet uppfattas i allmänhet som ett så kallat sekundärt val. Ett sekundärt val betraktas som mindre viktigt än ett primärt val, med vilket man främst avser EU-ländernas nationella parlamentsval. Enligt teorin om sekundära val styrs medborgarnas valbeteende framför allt av konstellationen i det primära valet, inte av det som valet i själva verket handlar om.<sup>17</sup>

Dessutom har kampanjerna för Europaparlamentsvalet dominerats av nationella teman, och därför har detta val egentligen inte bidragit till att minska klyftan mellan medborgarna och unionen. Politiseringen av integrationen – med vilket i detta sammanhang avses de Europapolitiska konflikternas ökade synlighet och tillspetsning – har emellertid förändrat situationen. Krisen i euroområdet präglade klart och tydligt valet år 2014. Euroområdets problem framhövs i valdebatterna i de olika länderna, vilket gynnade de euroskeptiska partierna, det vill säga de partier som har en kritisk inställning till integrationen.<sup>18</sup> I valet i maj 2019 framhövs i sin tur den allt starkare motsättningen mellan liberala och värdekonservativa. Inför valet diskuterades klimatförändringen, flyktingkrisen, oron för säkerheten, populismens frammarsch och försämringen av de mänskliga rättigheterna såväl i EU:s grannländer som i Polen och Ungern.<sup>19</sup>

Enligt den eurobarometer som gjordes efter det senaste valet påverkades röstningsbeslutet mest av ekonomi och tillväxt (44 %), bekämpning av klimatförändringen och miljöskydd (37 %), främjandet av de mänskliga rättigheterna och demokratin (37 %), EU:s sätt att verka i framtiden (36 %), invandringen (34 %), EU-medborgarnas sociala trygghet (29 %), kampen mot terrorism (26 %) och av säkerhets- och försvarspolitik (25 %). I finländarnas svar hade dessa teman en något annorlunda ordning: bekämpning

av klimatförändringen och miljöskydd (50 %), främjandet av de mänskliga rättigheterna och demokratin (50 %), säkerhets- och försvarspolitiken (39 %), ekonomi och tillväxt (38 %), EU:s sätt att verka i framtiden (33 %), invandringen (30 %), tryggheten av de yttre gränserna (28 %) och kampen mot terrorism (25 %).<sup>20</sup> Politiseringen gjorde att röstningsaktiviteten ökade med nästan tio procentenheter: valdeltagandet var 50,7 procent. I jämförelse använde 40–45 procent av EU-medborgarna sin rösträtt i de tre tidigare valen som ordnats efter millennieskiftet.

Det så kallade spetskandidatsförandet användes för första gången i valet år 2014. Europartierna utsåg sina egna spetskandidater (*Spitzenkandidaten*) till posten som kommissionens ordförande. Målet var att stimulera den EU-politiska debatten, men naturligtvis ville europartierna och parlamentet samtidigt befästa sina positioner. Den största partigruppen EFP:s spetskandidat Jean-Claude Juncker utsågs till kommissionens nye ordförande. Euroskeptiska aktörer kritiserade spetskandidatsprojektet för elitism, medan den överstatliga demokratin anhängare påpekade att fördraget medförde ökad transparens både beträffande själva valet av kommissionsordförande och för valfördraget. I valet 2019 ställde europartierna åter upp spetskandidater som förde rätt synliga kampanjer i medlemsstaterna. Europeiska rådet negligerade ändå spetskandidaterna och valde Ursula von der Leyen till kommissionens ordförande. Å ena sidan har EU-kritiker hävdade att parlamentet har genomfört ett ”maktövertagande” och åsidosatt medlemsstaterna, å andra sidan har fördraget med spetskandidater åtminstone i någon mån lyckats väcka den typ av EU-diskussion som eftertraktades. Visserligen har europartiernas nationella medlemspartier varit ovilliga att lyfta fram spetskandidater och sina europeiska referensgrupper i sina valkampanjer.<sup>21</sup>

Särskilt Europaparlamentet, kommissionen och forskare har föreslagit övernationella vallistor som ett alternativ för att göra valet mer ”europeiskt”. Enligt detta förslag skulle de europartier som verkar på Europainivå sammanställa listorna, och en liten del av parlamentsledamöterna skulle väljas från detta övernationella valdistrikt på EU-nivå.<sup>22</sup> Majoriteten skulle fortsättningsvis väljas



medlemsstatsvis, precis som i dag. Reformen skulle sannolikt främja europartiernas och deras spetskandidaters synlighet. Ett annat förslag är att EU-medborgarna ges möjlighet att rösta på ett parti eller en kandidat i vilken medlemsstat som helst. Finländare skulle till exempel kunna rösta på ett parti i Estland eller Portugal. Dessa reformer skulle kunna göra nationella teman mindre viktiga i kampanjerna och även underlätta för väljarna att hitta tilltalande kandidater, särskilt om väljarna inte är nöjda med partierna i sina hemländer. Det är emellertid svårt att förutsäga hur villiga europeiska väljare skulle vara att ge sina röster till partier i andra medlemsstater.<sup>23</sup> Det är dessutom osannolikt att de nationella partierna skulle ge europartierna rätt att delta i kandidatuppställningen till eurovalet.

Genom Lissabonfördraget infördes ett mer direkt sätt att påverka EU:s verksamhet och beslut än med demokratiska val. Det europeiska medborgarinitiativet gör det möjligt för medborgare att föreslå viktiga ärenden till EU:s agenda. Medborgarinitiativet innebär att minst en miljon EU-medborgare från ett betydande antal medlemsstater (minst en fjärdedel av alla medlemsstater) kan lämna ett initiativ. Initiativet uppmanar kommissionen att inom ramen för dess befogenheter lämna ett förslag som gäller ärenden om vilka medborgarna anser att unionen ska anta lagstiftning i syfte att genomföra grundfördragen. Minimiantalet underskrifter ska samlas in inom tolv månader från det att initiativet registrerats i minst sju medlemsstater. Underskrifternas minimiantal varierar från stat till stat beroende på statens storlek. Inom tre månader efter att initiativet har lämnats till kommissionen ordnas en offentlig utfrågning i Europaparlamentet, varefter kommissionen ska ge svar på initiativet. Till dags dato har sju initiativ nått upp till gränsen om en miljon underskrifter. Medborgarinitiativ av motsvarande typ har blivit vanliga också i medlemsstaterna, bland dem även i Finland.<sup>24</sup> På EU-nivå infördes medborgarinitiativet på grund av demokratiunderskottet och oron för klyftan mellan medborgarna och Bryssel. Den största utmaningen som gäller medborgarinitiativet torde vara bristen på ett gemensamt europeiskt rum, eftersom EU inte har ett forum där medborgare och deras representanter kan framföra

alternativa uppfattningar om EU:s politik och Europas framtid. I Finland får åtminstone en del av de nationella initiativen till och med betydande synlighet, medan initiativ på EU-nivå främst sprids genom olika frivilligorganisationer och andra aktiva instanser. På längre sikt kan medborgarinitiativet dock fungera effektivare för att introducera nya ärenden på EU-institutionernas agenda och väcka en bredare europeisk debatt.<sup>25</sup>

### DEMOKRATIUNDERSKOTT?

Politiseringen av integrationen har lett till en ökande debatt om demokratin inom EU och om unionens legitimitet. Den generella tolkningen har varit att unionen lider av ett demokratiunderskott, vilket i en bred bemärkelse betyder att medborgarna har svaga möjligheter att påverka den europeiska politiken. Demokratiunderskott är dock ett kontroversiellt och mångfasetterat begrepp. Forskare och politiker är inte eniga om hur omfattande detta underskott är och hur situationen kan åtgärdas. En av utmaningarna är att demokratin inom EU diskuteras och utvärderas med begrepp som hör hemma i nationalstatsterminologin.<sup>26</sup> Förslagen för att avlägsna eller minska demokratiunderskottet återspeglar framför allt medborgarnas och politikernas inställning till integrationen. Lite förenklat kan man säga att de som stöder en djupare integration förespråkar en överstatlig demokrati, medan EU-motståndarna betonar den nationella beslutsprocessens betydelse. Det är också fråga om huruvida unionens legitimitet i första hand baseras på dess resultat eller på medborgarnas mer direkta möjligheter att påverka politiken. Eftersom den kollektiva identiteten i EU är svag menar flera forskare och politiker att stödet för integrationen framför allt beror på resultaten av EU:s politik (*output*), det vill säga på unionens förmåga att förverkliga en politik som harmonierar med medborgarnas intressen. Den överstatliga demokratis försvarare betonar däremot betydelsen av medborgarnas inflytande och politiska deltagande (*input*).

Den kanske mest kända företrädaren för den förstnämnda skolan är integrationsforskaren Andrew Moravcsik från USA. Enligt

honom är EU tämligen demokratiskt redan nu. Han har rent av hävdad att integrationen blivit djupare just tack vare demokratiunderskottet. Med andra ord skulle en starkare tillämpning av demokratin till exempel i form av folkomröstningar ha bromsat upp, eller eventuellt helt förhindrat, integrationsutvecklingen. Enligt Moravcsik förstärks demokratin i unionen av maktbalansen mellan unionens institutioner, den centrala rollen som regeringarna i unionens medlemsstater har i unionens beslut och av Europaparlamentets ökade makt. Moravcsik har dessutom betonat att även unionens medlemsstater rutinmässigt delegerar makt till tjänstemän, självständiga centralbanker, domstolar och förvaltningar av olika slag.

Det är anmärkningsvärt att Moravcsik delvis baserar sin uppfattning om demokratiunderskottets berättigande på den omständigheten att unionen saknar befogenheter i de viktigaste sektorerna i medborgarnas dagliga liv, till exempel beskattningen, välfärdsstatens uppgifter, försvarspolitiken eller utbildnings- och kulturpolitiken. Därför kan det hända att en ökad överstatlig demokrati inte skulle förstärka banden mellan medborgarna och unionen, eftersom de beslut som fattas på EU-nivå är sekundära i medborgarnas dagliga liv jämfört med de ärenden om vilka medlemsstaterna fattar nationella beslut. Dessutom är de ärenden som ingår i unionens befogenheter, till exempel övervakning av konkurrenspolitiken eller reglering av den inre marknaden, av en sådan karaktär att andra aktörer än institutioner som valts av medborgarna är bättre lämpade att fatta beslut om dem.<sup>27</sup>

Även forskaren i jämförande politik Matthew Gabel, som är specialiserad på medborgarnas politiska attityder, har varnat för att en eventuell avveckling av konsensusorienterade beslut medför vissa risker. Det är viktigt att alla medlemsstater och deras medborgare upplever att deras intressen beaktas i EU:s politik. Enligt Gabel är det nödvändigt att basera besluten på brett samförstånd mellan medlemsstaterna så länge som skiljelinjerna mellan dem är viktigare än de överstatliga skiljelinjerna, så att unionen förblir livskraftig och stabil och dess beslut legitima. Med andra ord bör

unionens institutionella lösningar återspeglar unionens gemensamma identitet sådan den är i verkligheten.<sup>28</sup>

Enligt den motsatta uppfattningen orsakas demokratiunderskottet uttryckligen av att medborgarna inte har tillräckliga möjligheter att delta i och påverka EU:s politik. I en demokrati ska beslutsfattarna ansvara för sina handlingar inför medborgarna. Detta ansvar förverkligas i första hand genom regelbundna och fria val där medborgarna har möjlighet att välja sina representanter bland konkurrerande kandidater och partier. I EU:s beslutsprocess genomförs detta villkor emellertid endast delvis genom Europaparlamentsvalet och de nationella parlamentsvalen. Det har också föreslagits att den allmänna opinionen borde ges en starkare ställning i EU:s politik, eftersom EU:s behörighet omfattar mycket viktiga politikområden redan i dag. Dessutom har den överstatliga demokratin försvarare hävdade att val på EU-nivå förbättrar medborgarnas kunskaper om integrationen och att sådana val eventuellt också främjar utvecklingen av en europeisk identitet – precis som de demokratiska institutionerna i enskilda stater och särskilt i förbundsstater har förstärkt banden mellan medborgarna och staten.<sup>29</sup>

Oberoende av de institutionella lösningarna står demokratin på Europainivå inför väldiga utmaningar. Stora gemenskaper av EU:s typ kan inte på något sätt vara lika närstående, smidiga eller demokratiska som mindre enheter, såsom kommuner, regioner eller stater.<sup>30</sup> Man kan naturligtvis säga att unionen institutionellt sett är öppnare och mer demokratisk än tidigare, men det är klart att demokratin i en gemenskap bestående av ett trettio-tal stater och nästan en halv miljard medborgare måste granskas kritiskt. Liksom det konstateras ovan är EU inte ett meningsfullt gemensamt forum för allmän debatt. I Europa finns varken en enhetlig kultur eller ett medium eller ett ordinarie partisystem som är gemensamt för alla. Det är betecknande att man åtminstone inte ännu på allvar har diskuterat införandet av ett gemensamt europeiskt språk vid sidan av de nationella språken – kanske just för att ett gemensamt språk är en grundläggande förutsättning för uppkomsten av en politisk gemenskap bland medborgare, och för

att medlemsstaterna inte är beredda att avstå från den ställning som deras egna officiella språk har.<sup>31</sup>

Unionens politiska system är faktiskt mycket svårbegripligt med tanke på beslutsprocessens transparens, med makt och ansvar fördelat mellan EU:s och medlemsstaternas institutioner. Å andra sidan kan konsensusorienteringen, maktfördelningen och beslutsfattningsnivåernas ömsesidiga beroende på grund av flernivåstyret<sup>32</sup> betraktas som positiva faktorer. De erbjuder nämligen många alternativa möjligheter att påverka EU:s eller medlemsstaternas beslut. Till exempel har finländska städer, regioner, intresseorganisationer och företag kompletterat sitt nationella påverkningsarbete genom att grunda byråer i Bryssel. Syftet med detta är att få möjlighet att direkt utöva inflytande på unionens institutioner. Framför allt kan parter som är missnöjda med den sittande regeringens politik försöka driva sina alternativa mål via EU eller andra internationella kanaler. Denna konstellation gynnar visserligen resursstarka intresseorganisationer och storföretag som enligt gängse uppfattning har stort inflytande när unionens lagar bereds. Det handlar också om siffror: kommissionens tjänstemän och Europaparlamentariker lyssnar mer lyhört på stora aktörer, till exempel intresseorganisationer eller fackförbund som representerar hundratusentals, eller till och med miljoner människor.<sup>33</sup>

Samtidigt blir det allt svårare för medborgare, medier och till och med politiker att följa med beslutsprocessen och att bilda sig en uppfattning om de olika institutionernas ansvarsområden.<sup>34</sup> Som det konstateras i början av detta kapitel är oron för att makten koncentreras till det ”avlägsna” Bryssel och för följderna av öppnare gränser en del av de faktorer som ligger bakom Sannfinländarnas och andra nationalistiska partiers frammarsch. Enligt enkäter anser allt fler européer att makten tas ifrån dem och de nationella institutionerna, och ges till antingen EU, de självständiga centralbankerna, eller till multinationella företag och marknadskrafter.<sup>35</sup> På sätt och vis är det fråga om en konflikt mellan två faktorer i det politiska systemet: medlemsstaternas och EU:s starka beroende av varandra förbättrar sannolikt politikernas förmåga att lösa samhällsproblem, men samtidigt försämras beslutsprocessens transparens och öppenhet.

EU:s politiska system får sällan beröm. En del anser att unionen är mycket demokratisk redan i dag, medan andra betraktar den som ett projekt för eliten och som leds från ovan. Förespråkarna av djupare integration, som ibland kallas för federalister, kritiserar systemet för ineffektivitet och kräver att majoritetsbesluten utökas. Enligt dem behöver den ständigt expanderande unionen politiskt ledarskap och starka överstatliga institutioner. Integrationens motståndare betonar däremot att överstatlig demokrati inte lämpar sig för en union som bygger på starka nationella identiteter. Demokratien fungerar därför bättre eller naturligare i medlemsstaterna och den ska inte tillämpas (åtminstone inte i samma omfattning) på besluten inom EU. Det är uttryckligen sådana partier som motsätter sig integrationen som har krävt folkomröstningar – och som brexit på ett konkret sätt har visat överför folkomröstningar faktiskt makten från ledarna till folket. Däremot har integrationens förespråkare begripligt nog inte haft intresse av fler folkomröstningar.<sup>36</sup> Samtidigt har medlemsstaternas parlament förbättrat sina förutsättningar för att övervaka sina regeringars EU-politik. En bidragande faktor till utvecklingen är oron för att befogenheterna och besluten i alltför hög grad koncentreras till Bryssel.<sup>37</sup> Enligt EU-kritikerna är den överstatliga demokratin på Europainivå artificiell och elitdriven. Den har enligt dem karaktären av ett tvång som riktas mot medborgarna ovanifrån, i stället för att bygga på medborgarnas vilja. Federalisterna och EU-kritikerna är dock eniga om en omständighet: båda efterlyser mer diskussion om unionens politik och om integrationen.

### **BRIST PÅ ALTERNATIV ELLER DISKUSSION?**

Det finns genuina spänningar rörande integrationen och EU:s lagstiftning, men informationen om de motstridiga målen i sammanhanget är svår att få ut till medborgarna. Till exempel den framlidne partiforskaren Peter Mair skrev om kopplingen mellan integration och avpolitisering (*depoliticization*) och om avsaknaden av politisk opposition. Enligt Mair avpolitiserar partier och nationella eliter politiken på nationell nivå och EU-nivå genom att tuga om

EU-ärenden och lämna Europafrågor utanför den offentliga debatten.<sup>38</sup> Hur ska medborgarna då kunna motsätta sig till exempel unionens jordbrukspolitik, som tar nästan hälften av unionens budget i anspråk? Framför allt saknar unionen en egentlig regering eller president. Den högsta politiska makten utövas av Europeiska rådet som består av medlemsstaternas politiska ledare, och rådets beslut bygger i huvudsak på enhällighet. Kommissionen har naturligtvis sitt eget arbetsprogram, men det är fortfarande medlemsstaterna som i första hand fattar de avgörande besluten om integrationen. Detta innebär att unionen i praktiken helt saknar en opposition som erbjuder konkurrerande alternativ och som stimulerar den politiska debatten.

Den normala EU-lagstiftningsprocessen kan också kallas konsensusinriktad, eftersom unionens lagar godkänns med en bred majoritet: vid medbeslutandeförfarandet godkänner parlamentet kommissionens initiativ antingen med en majoritet av rösterna eller medlemmarna och rådet godkänner dem med en kvalificerad majoritet (55 procent av medlemsstaterna som ska representera 65 procent av unionens medborgare). I dag kanaliseras avvikande åsikter nästan uteslutande via de nationella regeringarna och partierna, vilket ofta ger en enda medlemsstat möjlighet att stoppa eller åtminstone bromsa unionens beslut. Mot denna bakgrund framträder brexit som en logisk lösning: ändring av grundfördragen förutsätter ett enhälligt beslut av medlemsstaterna. Då är det lättare att återupprätta den nationella suveräniteten genom att träda ut ur unionen.

Tills vidare har mer omfattande samhällsdebatter främst väckts vid större kriser och vid de viktigaste nationella integrationslösningarna, till exempel vid beslut om att ansluta sig till unionen och euroområdet. Även i dessa fall har diskussionen i högre grad haft sitt upphov i medborgarsamhället än bland de politiska ledarna. Partier för ogärna diskussioner om ämnen som deras anhängare har delade meningar om. Det är uttryckligen politiseringen av integrationen som står i bakgrunden: partiledarna i både Finland och de övriga medlemsstaterna måste vara lyhörda för väljarnas och parlamentsledamöternas åsikter. För regeringspartier är ekvationen

ännu svårare, eftersom de samtidigt måste tänka på de kommande förhandlingarna i Europeiska rådet.<sup>39</sup> Att bromsa diskussionen verkar vara en väldigt vanlig strategi: medlemsstaternas regeringar meddelar att det inte lönar sig att diskutera något innan förslaget exakta innehåll är känt. När förslaget till sist läggs fram har det redan finslipats i så hög grad i Bryssel att det som återstår endast handlar om en anpassning, inte om en äkta valsituation. Stegen mot fördjupad integration presenteras som opolitiska lösningar av teknisk karaktär.<sup>40</sup>

Trots detta diskuteras EU och integrationen mer än någonsin. Som vi konstaterat i anslutning till de skiljelinjer som gäller vid val, har olika Europapolitiska och internationella teman så småningom fått större roller både vid nationella val och Europaparlamentsval. Tidigare trodde man att populisterna och andra EU-kritiska krafter gynnas av en ökad offentlig EU-diskussion,<sup>41</sup> men de val som ordnats runt om i Europa under den senaste tiden vittnar om att det är polariseringen som har vuxit sig starkare. De nationalistiska, värdekonservativa partierna rubbar de traditionella partipolitiska maktrelationerna, och de har tagit sig till makten i flera medlemsstater.<sup>42</sup> Utöver den ungerske statsministern Viktor Orbáns parti Fidesz och det polska partiet Lag och rättvisa har EU-kritiska krafter också uppnått betydande popularitet till exempel i Belgien, Finland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Spanien, Sverige, Tyskland och Österrike. Förändringen har dessutom tvingat medborgare och partier med mer positiv inställning till internationalisering och integration att försvara sina värderingar och mål tydligare än förut.<sup>43</sup> Populisterna har haft sämre framgång än väntat både i Europaparlamentsvalet år 2019 och i flera nationella val som ordnats i medlemsstaterna under de senaste åren. Dessutom gäller det att hålla i minnet att de nationalistiska och EU-kritiska partierna inte är en enhetlig grupp, utan att de har varierande betoningar och målsättningar.<sup>44</sup>

Integrationen bedöms också allt oftare i anslutning till sakfrågor. Medborgare kan till exempel uppskatta unionens åtgärder för att förhindra klimatförändringen eller inom ekonomin, men samtidigt anse att unionen är alltför slapp när det gäller att försvara sina



värden. Andra betonar i sin tur integrationen som ett fredsprojekt men upplever unionens utrikespolitik som misslyckad. Marknadsliberaler betonar den inre marknadens roll medan de som befinner sig politiskt längre vänsterut betonar arbetsplatser, miljöskydd och mänskliga rättigheter. Samtidigt vore det realistiskt att inse att en klar majoritet av EU-medborgarna har svaga kunskaper om unionens beslutsprocess.

Diskussioner och intensiva debatter förs framför allt i de nationella regeringarna och parlamenten, liksom i EU-institutionernas korridorer och i konferensrummen i Bryssel. I kapitel 3–9 i denna bok behandlas linjebeslut som har avsevärd inverkan både på integrationens och på medlemsstaternas utveckling. Den ekonomiska och monetära unionens framtid, unionens inkomster och utgifter, migrationen, klimatförändringen och EU:s roll i världspolitiken är exempel på frågor som delar åsikter i hela Europa. Samtidigt sammanlänkas de olika politiska sektorerna allt starkare med varandra. Till exempel har förebyggandet av klimatförändringen en alltmer direkt koppling till ekonomin, jordbruket och energipolitiken. Dessutom har medlemsstaternas och EU:s ömsesidiga beroende ökat i väsentlig grad. EU:s förmåga att främja sina målsättningar beror på medlemsstaternas samarbetsvilja, medan unionens institutioners beslut och agendor i allt högre grad dirigerar dagordningen och rörelsefriheten för den nationella politiken. I de följande kapitlen analyseras viktiga lösningar och framtidsutmaningar för varje politisk sektor och de spänningar som förknippas med dem.

# 3

## DEN EKONOMISKA POLITIKEN: FRÅN TULLUNION TILL EKONOMISK UNION

JAAKKO KIANDER

**E**uropeiska unionens (EU) roll inom den ekonomiska politiken har förändrats med tiden. Den europeiska ekonomiska politikens redskap har utvecklats och blivit mångsidigare under de gångna sextio åren, och det gemensamma beslutsfattandet på unionsnivå har expanderat. I det inledande skedet på 1950- och 1960-talen fokuserade Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) på handelspolitik och gemensam jordbrukspolitik. EEG var och är fortfarande en tullunion. Den gemensamma ekonomiska yttre gränsen styrde medlemsstaternas ekonomier att integreras med varandra. Samtidigt började EEG:s ökande betydelse locka närstående handelspartners till sig, och den ekonomiska gemenskapen fick allt fler medlemmar på 1970- och 1980-talen.

Gemenskapen har således expanderat, men samtidigt har den europeiska ekonomiska politiken förändrats. De största stegen togs när den inre marknaden bildades i början av 1990-talet och när den ekonomiska och monetära unionen (EMU) inledde sin verksamhet i slutet av samma decennium. Grundandet av EU och bildandet

av den inre marknaden innebar ett stort steg mot djupare ekonomisk integration. Förändringen möjliggjorde fri rörlighet för varor, arbetskraft och kapital inom unionen. Bildandet av den inre marknaden hade också betydande inverkan på medlemsstaternas ekonomiska politik. På 1980-talet var de europeiska staterna fortfarande i hög grad blandekonomier där den offentliga makten i hög grad reglerade ekonomin. Kapitalets internationella rörelser reglerades och den offentliga makten ingrep på många sätt i marknadens verksamhet. EU:s lagstiftning om den inre marknaden ändrade markant på dessa spelregler. Samtidigt omdefinierades den nationella ekonomiska politikens roll och dess instrument.

Efter de ekonomiska kriserna på 1970-talet inriktades den europeiska ekonomiska politiken på prisstabilitet, budgetbalans och åtgärder för att skapa stabila omständigheter för marknadens funktion. Detta innebar att marknader som tidigare hade varit stängda eller reglerade öppnades för fri konkurrens och att konkurrenslagstiftningen förnyades så att den motsvarade kraven i EU:s lagstiftning om den inre marknaden. På 1990-talet gick EU-länderna in för en ekonomisk politik som strävade efter att undvika reglering, interventioner och aktivt statligt ägande. Samtidigt avvecklades den starka finanspolitiken vars syfte var att jämna ut konjunkturer och staterna började i allt högre grad betona hanteringen av den offentliga skulden. Förfarandet att stödja den nationella konkurrenskraften med penning- och valutakurspolitiken slutade i och med den europeiska valutakrisen år 1992. Efter krisen ställde man stabila valutakurser och bekämpning av inflationen som mål för penningpolitiken. Samtidigt som medlemsstaternas urval av styrmedel för den ekonomiska politiken har minskat, har integrationen lett till att styrmedlen på Europainivå har blivit fler. År 1999 infördes en gemensam valuta och en gemensam monetär politik, vilket hade särskilt stor betydelse för integrationen.

På 2000-talet har oväntade kriser medfört många förändringar i unionens ekonomiska politik. Den globala finanskrisen som bröt ut år 2008 slog hårt också mot Europa, vilket tvingade Europeiska centralbankens (ECB) monetära politik att anpassa sig till de nya kraven. Något senare utbröt den europeiska statskuldkrisen som

ledde till en betydande integration av finanspolitiken i medlemsstaterna. Den senaste förändringen pågår i skrivande stund. Coronapandemin och den nya ekonomiska krisen som följde på den år 2020 innebar startskottet för utvecklingen av nya ekonomipolitiska redskap på unionsnivå.

I det här kapitlet granskas och utvärderas den ekonomiska integrationens skeden inom EU. Först beskrivs hur den gemensamma ekonomiska politiken utformades genom den ekonomiska och monetära unionen. Sedan diskuteras finans- och eurokrisens uppkomst och gång, varefter det är dags att studera bankunionens uppkomst och den ekonomiska integrationens fördjupning. Avslutningsvis utvärderas utvecklingen av unionens ekonomiska politik och integration fram till dags dato samt utvecklingens inverkan på framtiden.

## **DEN INRE MARKNADEN OCH DEN EKONOMISKA OCH MONETÄRA UNIONEN BILDAS**

Europeiska ekonomiska gemenskapen grundades år 1957 i form av en tullunion mellan sex mellaneuropeiska grannländer. Den gemensamma tullgränsen tillsammans med frihandeln inom området innebar att den ekonomiska gemenskapens medlemmar förband sig till en gemensam handelspolitik. Under en lång tid var handelspolitiken det viktigaste området för den ekonomiska gemenskapens ekonomipolitik. Den kompletterades genom att medlemmarna gick över till en gemensam jordbrukspolitik. EEG var länge en handels- och jordbruksunion som skyddade sin produktion och sina marknader mot den övriga världen.

De europeiska grannländer som hade lämnats utanför den ekonomiska gemenskapens tullmur fick snart lov att åstadkomma egna handelspolitiska relationer med EEG-länderna för att trygga marknaderna för sin egen export. För detta ändamål grundades EFTA, Europeiska frihandelsområdet, som förhandlade fram en lösning som delvis gav dess medlemsländer fritt inträde till marknaden inom EEG. Av de ursprungliga EFTA-länderna gick Danmark, Irland och Storbritannien med i den ekonomiska gemenskapen redan i

början av 1970-talet för att få tillträde till den inre marknaden. Grekland, Spanien och Portugal blev medlemmar på 1980-talet.

Den ekonomiska gemenskapen hade ingen gemensam centralbank eller valuta, men från 1970-talets början strävade medlemsstaterna efter att hålla sina inbördes valutakurser stabila. Denna strävan kallades för valutaormen. På 1980-talet bildades den europeiska valutakursmekanismen (ESM), som satte gränserna för fluktuationer i medlemsstaternas valutakurser. Politiken stabiliserade de europeiska valutakurserna och styrde i praktiken alla medlemsstater så att de så småningom började följa Tysklands centralbanks politik när Västtysklands mark blev det europeiska valutakurssystemets ankare. På samma sätt började också en del länder utanför den ekonomiska gemenskapen agera, till exempel Österrike, Finland och Sverige. Den stabilitetsinriktade valutakurspolitiken råkade tidvis i kriser, i vilka en del av EEG:s eller EFTA:s medlemsstater blev tvungna att devalvera sina valutor i relation till den tyska marken. Detta var fallet även med Finland och Sverige år 1992.

Europeiska ekonomiska gemenskapen har eftersträvat en övergång mot en allt djupare integrerad union ända sedan den grundades.<sup>1</sup> Några av de viktigaste stegen i denna utveckling togs när dagens EU grundades, först Maastrichtfördraget som trädde i kraft 1993 och sedan när den ekonomiska och monetära unionen inledde sin verksamhet år 1998. Då inledde även Europeiska Centralbanken sin verksamhet. Skapandet av den inre marknaden innebar att inte bara varor utan även arbetskraft och kapital fick fri rörlighet inom unionen. När den inre marknaden bildades i början av 1990-talet ökade trycket på EFTA-länderna att antingen gå med i unionen eller ordna sina ekonomiska relationer med den inre marknaden på något annat sätt. Finland, Sverige och Österrike blev medlemmar i unionen, medan Schweiz och Norge tecknade separata avtal.

Den inre marknaden förstärkte EU:s ekonomipolitiska roll. Utöver handelspolitik omfattar unionens befogenheter även konkurrenspolitiken och regleringen av marknaden. EU-domstolen blev den högsta instansen för avgörande av tvister. Medlemsstaterna behöll dock den nationella beslutsmakten över skattepolitiken och

socialpolitiken. Den fria rörligheten för produktionsfaktorer, och framför allt företag och kapital, inom den inre marknaden ledde dock till skattekonkurrens mellan medlemsstaterna. Till följd av detta har beskattningen av företag och kapitalinkomster underlättats, samtidigt som den stegvis harmoniserats i unionens medlemsstater. Till denna del har den nationella politiska rörelsefriheten blivit snävare. Lagstiftningen om den inre marknaden förbjuder dessutom statligt stöd till företag, vilket begränsar medlemsstaternas handlingsmöjligheter inom näringspolitiken.<sup>2</sup>

Det största steget mot en gemensam ekonomisk politik för medlemsstaterna, vilken behandlas på unionsnivå, togs när den ekonomiska och monetära unionen EMU, som länge hade varit under planering, till sist grundades. Syftet med EMU var ekonomisk integration och avlägsnande av de växlingsutgifter som de olika valutorna medförde. Unionen förväntades höja inkomstnivåerna, öka handeln mellan medlemsstaterna och produktionsfaktorernas rörlighet.<sup>3</sup> Av de gamla medlemsstaterna beslutade Storbritannien och Danmark att ställa sig utanför den monetära unionen och behålla sina egna valutor. Av de nya medlemsstaterna fattade Sverige samma beslut, trots att medlemskapsavtalet och fördraget om EU:s grundande ålägger ett medlemsland skyldighet att ansluta sig till den monetära unionen. Enligt fördraget ska de övriga EU-länderna bli medlemmar i EMU i det skede då deras ekonomi uppfyller de konvergenskriterier som medlemskapet förutsätter.

Till en början innebar den monetära unionen att EU-ländernas valutakurser låstes år 1998, med sedan också att den gemensamma valutan euro infördes år 2002. Tidigare hade besluten om penningpolitiken, det vill säga om räntorna och valutakurserna, fattats av de nationella centralbankerna, men genom EMU överfördes uppgiften till en ny aktör: Europeiska Centralbanken som grundats i Frankfurt. Reformen innebar att de nationella valutorna avskaffades. Samtidigt försvann skillnaderna mellan de olika ländernas räntenivåer, vilka hade varit betydande. Den gemensamma penningpolitiken innebar också att ECB slår fast EMU-områdets räntenivå utgående från hela områdets gemensamma ekonomi. Detta avviker från nationell penningpolitik som bedrivs utgående

från enskilda staters ekonomi. I likhet med US-dollar blev också euron en i princip flytande valuta, vars värde i relation till andra valutor definieras fritt på marknaden. Centralbanken har inget valutakursmål. Däremot utsåg ECB ett inflationsmål som tumstock för sin politik. Enligt detta mål strävar ECB på medellång sikt efter en inflation på cirka 2 procent.

Den monetära unionen föregicks av en period då de framtida medlemsstaterna förväntades uppfylla de så kallade konvergenzkriterierna. Dessa kriterier gällde valutakursernas stabilitet, räntenivån och den offentliga ekonomins balans. Enligt kriterierna fick den offentliga ekonomins underskott i EMU-länderna inte vara större än 3 procent, och den offentliga bruttoskulden fick vara högst 60 procent i relation till bruttonationalprodukten (bnp). Genom konvergenzkriterierna blev medlemsstaterna tvungna att begränsa den offentliga skuldsättningen. Därigenom kan man anse att kriterierna har styrt finanspolitiken på den nationella nivån i en stramare riktning. Konvergenzkriterierna upptogs senare i stabilitets- och tillväxtpakten, som är bindande för medlemsstaterna, vilket innebar att de blev bestående ramvillkor för den nationella budgetpolitiken. Syftet med de finanspolitiska reglerna var att begränsa den offentliga skulden i den monetära unionen.<sup>4</sup>

Man kan säga att bakgrunden till den inre marknaden och den monetära unionen är en stark tro på att en fritt fungerande marknad utan offentliga interventioner ger det bästa resultatet. De företagsstöd och begränsningar som medlemsstaterna tidigare använt avvisades eftersom de ansågs skapa snedvridning på marknaden. Målet blev att skapa en ram för regleringen som var så neutral som möjligt och som tillät marknaden att fungera så fritt som möjligt. EU:s konkurrenspolitik och lagstiftning om den inre marknaden utformades för att stödja detta mål.<sup>5</sup>

EU:s ekonomiska politik kan anses bygga på ett tänkesätt enligt vilket det på lång sikt är möjligt att uppnå den högsta nivån av välstånd genom att säkerställa att det finns klara förutsättningar för en fritt fungerande marknad. Den inre marknaden inrättades också med motiveringen att en stor marknad skapar möjligheter till stordriftsfördelar som gagnar konsumenterna.<sup>6</sup> Unionens inre

marknad hör tillsammans med USA och Kina till världens största marknader och kan på grund av sin storlek erbjuda stordriftsfördelar och effektivitetsvinster. Enligt doktrinen för den europeiska ekonomiska politiken får den offentliga makten inte aktivt ingripa i marknadens verksamhet. Den ska främst skapa förutsättningar för näringsliv. Undantaget är forskning och utveckling som också får stödjas. EU har agerat aktivt inom konkurrenspolitiken, och tidvis har unionen förelagt företag kännbara böter för missbruk av dominerande marknadsinflytande. Kommissionen kan också förhindra fusioner mellan företag som den anser att begränsar konkurrensen på den inre marknaden.

EU har strävat efter att främja unionsländernas ekonomiska tillväxt med program som betonar forsknings- och utvecklingsinvesteringar och strukturreformer. Sådana program har bland annat varit Agenda 2000, som inleddes på 1990-talet, och Lissabonstrategin 2010. Målet med Lissabonstrategin var att lyfta EU till världens mest konkurrenskraftiga ekonomiska område senast år 2010, genom satsningar på teknologi. En metod var att öka satsningarna på forskning och utveckling till 3 procent av bruttonationalprodukten.<sup>7</sup> Målet uppnåddes inte, delvis för att medlemsstaterna inte hade pengar till de eftertraktade satsningarna på teknologi och utbildning, eftersom de flesta länder samtidigt strävade efter inbesparingar i sin offentliga ekonomi.<sup>8</sup> Strategins mål sköts upp till år 2020, men även denna tidpunkt var ett olyckligt val eftersom den djupa recessionen år 2009 och euroområdets skuldskris, som bröt ut år 2010, gjorde det omöjligt att uppnå målen. I fråga om Lissabonstrategin och de övriga gemensamt överenskomna ekonomipolitiska målen har medlemsstaterna fått ansvaret för de egentliga tillväxtfrämjande åtgärderna eftersom EU inte har haft tillgång till de redskap och resurser som krävs.

Enligt de offentliga riktlinjerna siktar den ekonomiska politiken på EU-nivå på tillväxt, hög sysselsättning, god konkurrenskraft och makroekonomisk stabilitet.<sup>9</sup> Skapandet av den inre marknaden, konkurrenspolitiken i anslutning till den och euroområdets gemensamma monetära politik har varit centrala redskap som EU använt för att uppnå dessa mål. De är dock redskap som främst kan



användas för att skapa förutsättningar för företagsverksamhet och handel. Däremot har aktiv makroekonomisk politik eller reglering av efterfrågan inte betraktats som viktiga inom EU:s ekonomiska politik. En väsentlig orsak till detta är den nationalekonomiska huvudfåra som utgör den intellektuella grunden för kommissionens ekonomiska tänkande. Den grundar sig i hög grad på nyliberalismen och den så kallade Washingtonkonsensusen.<sup>10</sup> Enligt den är marknaden balansorienterad och politiska interventioner behövs inte. Finanskrisen år 2008 ifrågasatte dock denna tankemodell.

### **FRÅN FINANSKRISEN TILL EUROKRISEN**

Övergången till en gemensam valuta gav företag och hushåll i den monetära unionens kranstater möjlighet till förmånliga utländska lån. Eftersom det förelåg en valutarisk i anknytning till Medelhavsländernas och Irlands valutor, hade dessa länder före den monetära unionen en klart högre räntenivå än den monetära unionens kärnområden: Tyskland och dess grannländer. Den höga räntan hade bromsat upp låntagningen. Genom den monetära unionen sjönk emellertid räntenivån i hela euroområdet till Tysklands nivå. Företag och hushåll (och i Grekland även staten) utnyttjade snart den möjlighet till låga räntor som banksystemet erbjöd och ökade sin låntagning. Följden blev en snabbare ekonomisk tillväxt när konsumtionen och investeringarna ökade. En annan följd blev otakt i inflationens utveckling och fler externa moment av obalans. Den snabba tillväxten ledde till att inflationen skedde snabbare i Medelhavsländerna och Baltikum än i de övriga euroländerna, vilket gjorde att dessa länders priskonkurrensförmåga blev sämre. Den ökade skuldsättningen byggde på utländsk finansiering som banksystemet kanaliserade. Finansieringen strömmade från länder med finansieringsöverskott i norra Europa till Sydeuropa som led av ett finansiellt underskott.

Till en början fästes knappt någon uppmärksamhet vid detta fenomen: de länder som ökade sin skuldsättning hade fortsatt goda kreditbetyg och kommissionen som observerade utvecklingen framförde inga bekymrade utlåtanden. Däremot betraktades den

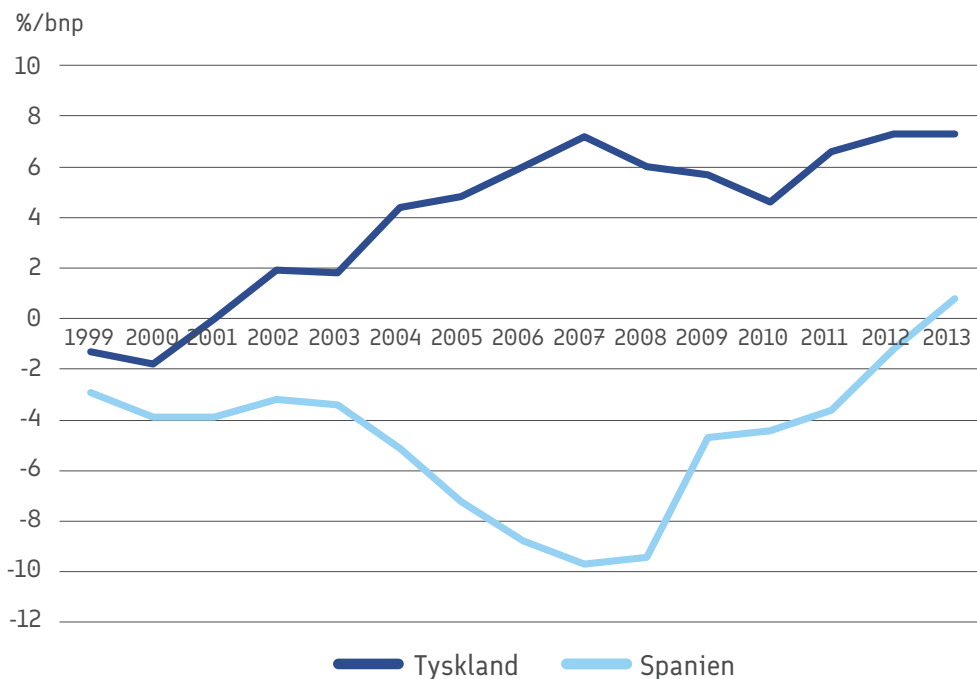


DIAGRAM 1. Utvecklingen av Tysklands och Spaniens bytesbalans (procent/bnp) åren 1999–2013.

ekonomiska tillväxten i de länder som tidigare haft låga inkomstnivåer som ett välkommet fenomen och som ett inslag i det gemensamma ekonomiska områdets konvergens. Detta var delvis motiverat: enligt den ekonomiska teorin borde ekonomisk integration leda till att kapital strömmar från rikare länder till fattigare, vilket i sin tur gradvis borde minska produktivets- och inkomstskillnader mellan länderna.

Verkligheten kom inte att helt motsvara den teoretiska prognosen: kapital strömmade visserligen från överskottsländerna till underskottsländerna, och skillnaderna i levnadsstandarden blev mindre, men skillnaderna i produktivitet korrigerades inte. Det berodde på att det utländska lånekapitalet främst kanaliserades till byggsektorn och privat konsumtion i stället för till produktiva investeringar som hade medfört ökad produktivitet. Kapitalflödet korrigerade således inte obalansen i den reella konkurrenskraften mellan länderna, det vill säga produktivitetsskillnaderna, utan förvärrade snarare problemen med den nominella konkurrenskraften – det vill säga skillnaderna i prisnivå och produktionskostnader.

Följden blev en differentiering av bytesbalansens utveckling: i de svaga staterna ökade underskottet i bytesbalansen till rekordnivåer, samtidigt som överskottet i bytesbalansen i Tyskland och länderna i norra Europa blev starkare. Denna differentiering ter sig rätt dramatisk när man jämför med två stora länders externa balans, nämligen Tysklands och Spaniens under åren före finanskrisen (se diagram 1).<sup>11</sup>

De uppdämda obalanserna blev uppenbara år 2008, då osäkerheten som spreds från bolånemarknaden i USA ledde till att den internationella kapitalmarknaden råkade i en svår förtroendekris. Den globala finanskrisen som bröt ut i september 2008 gjorde att bankverksamheten fick allvarliga svårigheter. Osäkerheten gällande gäldenärernas betalningsförmåga spreds snart från USA till Europa, och det blev svårare att beviljas nya lån. Detta drev snabbt euroländerna, som förlitat sig på omfattande utländsk låntagning, i en likviditetskris. Å andra sidan ledde svårigheterna med att få lån till att underskotten i bytesbalansen snabbt minskade.

Nu ville de utländska bankerna inte längre finansiera dessa länders bygginvesteringar och konsumtionskrediter. När lånekranarna stängdes måste dessa länder snabbt strama åt sina ekonomier och anpassa sina prisnivåer nedåt. Följden blev allvarliga problem på bostadsmarknaden, konkurser i byggbranschen och bankkriser i Irland, Spanien och Portugal. Bostadspriserna började sjunka och bankerna började drabbas av kreditförluster. Den dramatiska minskningen av investeringar ledde snabbt till att arbetslösheten ökade. De baltiska länderna blev tvungna att föra en stram spar- och deflationspolitik för att balansera de stora underskotten i bytesbalansen. I andra länder som hamnat i kris inleddes anpassningsåtgärderna långsammare, men på grund av depressionen visade deras offentliga ekonomier på underskott, och deras offentliga skuld började snabbt öka. Särskilt mycket ökade den offentliga skulden i Irland, där staten måste täcka de stora bankernas enorma kreditförluster.<sup>12</sup>

Staterna och centralbankerna reagerade beslutsamt på finanskrisen och satte snabbt igång starka stimulansåtgärder med vilkas hjälp finansmarknaden stabiliserades under år 2009, och år 2010

började ekonomierna åter att växa. Som en del av dessa åtgärder sänkte ECB euroområdet nyckelräntor, och kommissionen uppmuntrade medlemsstaterna till en stimulerande politik år 2009. De finanspolitiska stimulansåtgärderna tillsammans med den ekonomiska depressionen ledde till stora budgetunderskott i alla industriländer. De stora underskotten år 2009 och 2010 hjälpte länderna i Europa att ta sig igenom det värsta krisskedet. I euroområdet var underskotten mindre än i USA, men de började snabbt orsaka allvarlig oro. Snart blev européerna bekymrade över den offentliga ekonomins obalans.

Finanskrisen och den djupa depressionen som den orsakade tog slut år 2010, men det betydde inte att alla av eurorådets problem var fullständigt lösta. I många länder var skulderna i den privata sektorn fortfarande stora. Samtidigt kämpade en del av bankerna i Europa med oreglerade krediter, och problemen med konkurrenskraften i många euroländer väntade fortfarande på en lösning. Dessutom hade den offentliga skulden börjat öka snabbt, vilket väckte oro. Problemet tillspetsades först i Grekland, där bekymren med statens skulder och underskott utlöste en akut finanskris i början av år 2010. Det visade sig att Greklands offentliga ekonomi var i ett svårare läge än befarat, vilket ledde till att den grekiska statens kreditvärdering sjönk och låneräntorna steg. En faktor som bidrog till Greklands problem var att statistiken hade förvrängts: i början av år 2010 meddelade Greklands regering att landets offentliga ekonomi var i ett sämre skick än vad som tidigare rapporterats. Meddelandet gjorde att placerarnas förtroende snabbt minskade. Bristen på förtroende ledde till att räntorna på de grekiska statslånen steg, vilket gjorde det dyrare och till sist omöjligt att återfinansiera lånen. Greklands kris väckte misstro också mot Portugal och Irland. Hotbilden var en allvarlig europeisk statsskuldskris.

EU-länderna och ECB blev snabbt tvungna att improvisera stödåtgärder och skapa nya arrangemang som förhindrade en ekonomisk kollaps i de länder som råkat i svårigheter. Greklands lånebörda lindrades med ett lånearrangemang, och genom den snabbt bildade Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) kanaliseras ett omfattande lånepaket till landet. De övriga euroländerna

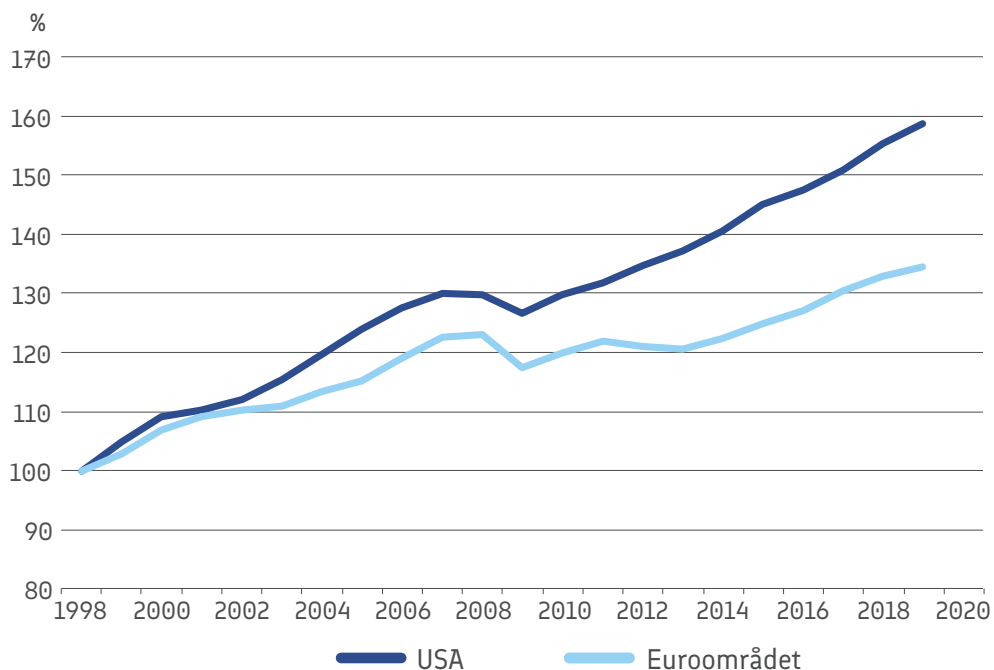


DIAGRAM 2. Utvecklingen av USA:s och euroområdets bnp (år 1998=100).

garanterade paketet. I gengäld fick Grekland lov att underkasta sig avsevärda offentliga sparåtgärder, som drev landet i en svår recession.

Förutom att stödåtgärder lanserades och nya stödmekanismer infördes påverkade Greklands kris snabbt den europeiska ekonomipolitiska riktlinjen. Man övergick från stimulerande finanspolitik till sparpolitik. Kommissionen och de ledande EU-länderna tolkade Greklands kris så att euroländernas främsta problem efter finanskrisen inte var den ekonomiska recessionen, utan staternas överskuld-sättning som man fruktade att utgjorde ett hot mot euroområdets ekonomiska stabilitet.<sup>13</sup> Till följd av denna bedömning omriktades den gemensamma ekonomiska politiken: målet blev att minska de offentliga ekonomiernas underskott. För att stödja denna linje infördes under Tysklands ledning nya finanspolitiska bestämmelser och styrningsmekanismer som euroländerna enhälligt beslutade att godta. Dessa beslut gjorde att kommissionens behörighet att övervaka den nationella budgetpolitiken i euroområdets medlemsstater blev avsevärt större. Reglerna för stabilitets- och tillväxtpakten stramades åt och målet blev att medlemsstaternas underskott inte fick

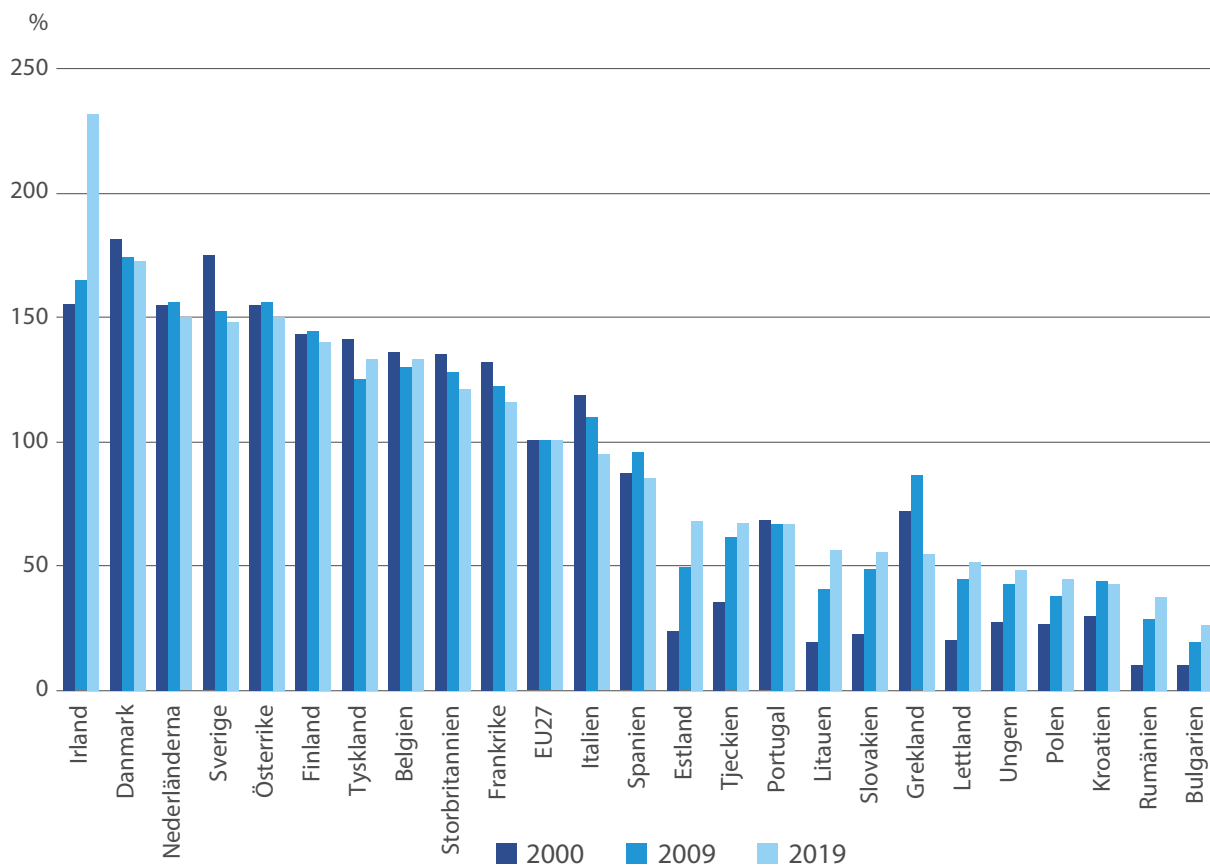


DIAGRAM 3. Reell bnp per capita i EU-länderna i förhållande till EU-genomsnittet för perioden 2000–2019.

vara större än en procent i relation till bnp. För de medlemsstater vars skuldkvot översteg 60 procent av bnp infördes dessutom ett krav på att skuldkvoten stegvis skulle sänkas till 60 procent inom tjugo år.

Eftersom ekonomierna fortfarande var relativt svaga efter den globala finanskrisen, ledde dessa mål snabbt till en ny recession i euroområdet. Sparåtgärderna medförde att framför allt de offentliga investeringarna minskade, vilket i sin tur ledde till en minskning av den totala efterfrågan.<sup>14</sup> Situationen förbättrades ingalunda av att också ECB försökte strama åt sin penningpolitik. Efter återhämtningen år 2010 och 2011 krympte åter ekonomierna i euroområdet under år 2012 och 2013. Till följd av detta var euroområdets ekonomiska utveckling på 2010-talet väsentligt svagare än till exempel USA:s och Sveriges, som inte hade drabbats av en motsvarande efterrecession. Effekterna av de finanspolitiska skillnaderna syns

också vid en jämförelse av euroområdet och USA:s ekonomier på 2010-talet: åtstramningen av finanspolitiken i euroområdet följdes av en ekonomisk recession åren 2012–2014, medan USA:s ekonomi fortsatte att växa i jämn takt (se diagram 2). Den mest sannolika förklaringen till differentieringen av den ekonomiska utvecklingen på 2010-talet är att finanspolitiken var annorlunda; euroområdet använde sina nya samordningsinstrument för att styra medlemsstaterna mot en stram ekonomipolitik som begränsade efterfrågan.

Diagram 3 presenterar ändringarna i den relativa inkomstnivån i EU-länderna på 2000-talet. Jämförelseåren är år 2000, finanskrisens år 2009 och år 2019. År 2009 drabbades alla länder av en djup recession som följde av den globala finanskrisen. Länderna har återhämtat sig på olika sätt. Diagrammet visar att av de äldre medlemsstaterna har Danmark, Nederländerna, Österrike, Belgien, Finland och Portugal haft en relativt stabil ställning i jämförelse med EU-medelvärdet under hela granskningsperioden. Däremot har Frankrikes och Italiens relativa ställning blivit tydligt sämre sedan år 2000. Minskningen har varit särskilt stor i Italien, som var en klart mer välmående stat än medelnivån år 2000, men vars inkomstnivå underskred EU-ländernas medelnivå år 2019. Grekland och Spanien upplevde däremot en betydande förhöjning av inkomstnivån åren 2000–2009 men förlorade sin relativa ställning efter finanskrisen. Krisen var allra svårast för Grekland.

Även Portugal och Irland hamnade i ekonomiska svårigheter när den globala finanskrisen bröt ut. Till en början försökte man lösa Portugals och Irlands statsskuldskris med stödpaket som de övriga medlemsstaterna finansierade, och med stram styrning av deras ekonomiska politik, på samma sätt som då det handlade om Grekland. Lösningen var inte helt oproblematiskeftersom man ansåg att den monetära unionens regler förbjöd skuldlättnader av detta slag. Euroländerna beslutade dock att grunda en gemensam fond som medlemsstaterna garanterade, och fonden började bevilja krisländerna stödkrediter. Även Internationella valutafonden (IMF) deltog i stödfinansieringen.

Det skulle också ha varit möjligt att finansiera de länder som hamnat i skuldskris med stödlån från ECB, men de flesta medlems-

staterna, i synnerhet Tyskland, godkände inte en sådan lösning. I krisens inledande skede gjorde inte heller ECB det. Därför ledde Greklands skuldkris till att nya fonder grundades för att stödja medlemsstater som inte fick lån från finansmarknaden. ESM inrättades utifrån dem. ESM är en permanent fond som euroländerna garanterar. Fonden kan låna ut totalt 500 miljarder euro.

Hjälpen till krisländerna i form av stödlån innebar att ECB inte tog direkt ansvar för finansieringen. Det betraktades inte som möjligt att ECB skulle ta ett sådant ansvar eftersom uppfattningen var att den monetära unionens regler förbjuder att centralbanksfinansiering riktas direkt till medlemsstaterna. Situationen ändrades dock när marknadens oro för att statskuldkrisen också skulle sprida sig till Spanien och Italien började öka. År 2011 och 2012 gav de höjda statslåneräntorna anledning att frukta att krisen skulle utvidgas. Å andra sidan var de spanska och italienska statskulden så stora att de inte hade kunnat regleras med andra staters garantier eller stödkrediter som ESM använde. Därför måste ECB så småningom göra avkall på sin strama linje.

Euroområdet enhetlighet tryggades och dess struktur förstärktes avsevärt under och omedelbart efter krisen 2011–2013. Då infördes nya regler i syfte att bättre samordna och harmonisera medlemsstaternas finanspolitik och ekonomiska politik. För detta syfte infördes en årlig beslutscykel (den så kallade europeiska terminen) som är ett instrument för EU:s styrning av den ekonomiska politiken. Genom dess stärkta styrning och uppföljning definieras medlemsstaternas och EU:s prioriteringar mer konsekvent än tidigare. I den så kallade stabilitets- och tillväxtpakten fastställs EU:s finanspolitiska regler, som genom finanspolitiska avtal mellan regeringarna kompletterades med de så kallade sexpack- och tvåpackbestämmelserna.<sup>15</sup> Med stöd av dessa regler har uppföljningen av medlemsstaternas budgetar skärpts och de offentliga finanserna belagts med stramare och stabilare ramar. Vid sidan av underskottet har man också börjat fästa större uppmärksamhet vid de offentliga skuldernas belopp. Med hjälp av regelverket infördes också ett nytt förfarande som gäller makroekonomisk obalans, där målet är att



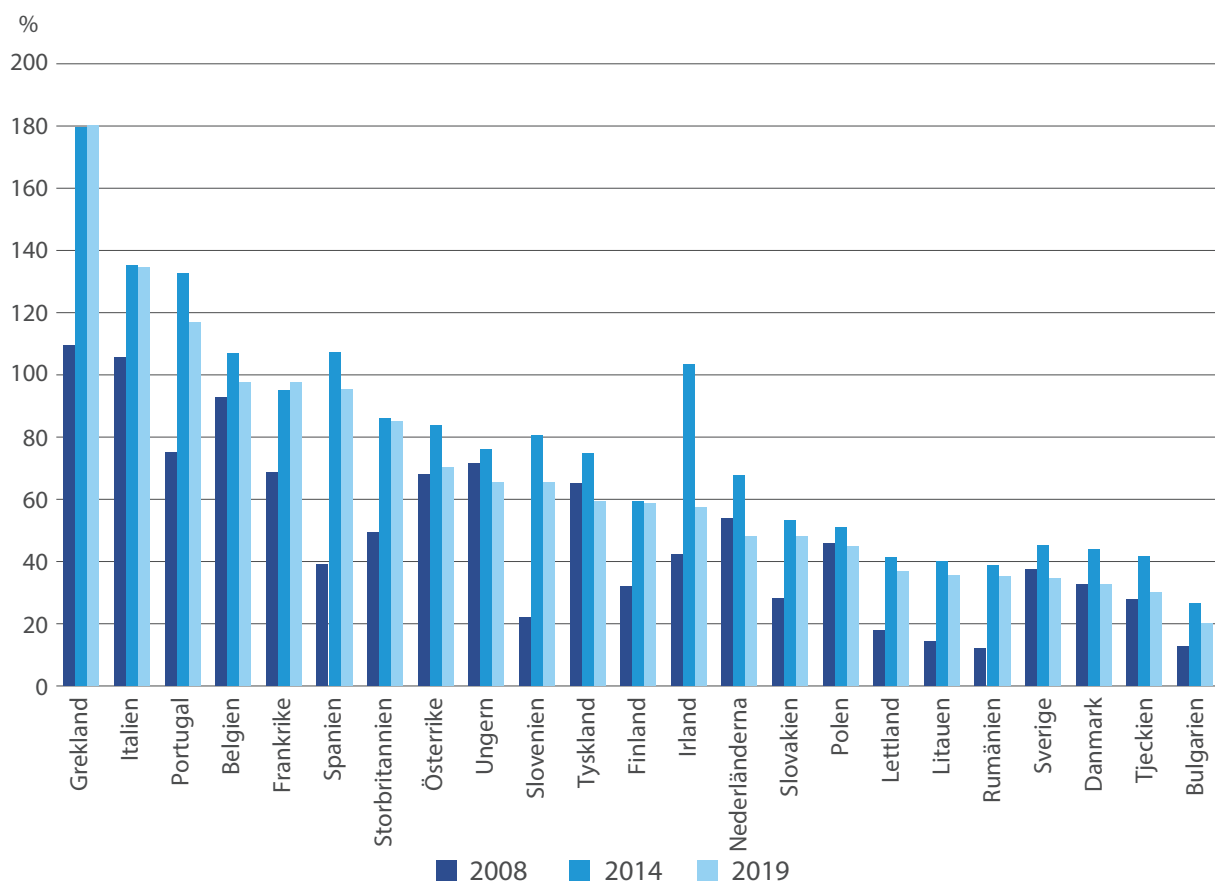


DIAGRAM 4. Den offentliga skuldens utveckling (bruttoskuld/bnp) i EU-länderna på 2000-talet.

upptäcka och åtgärda ekonomiska utvecklingstrender som bedöms vara skadliga i ett tidigare skede än förut.

Euroområdets medlemsstater införlivade de nya finanspolitiska bestämmelserna i sin egen lagstiftning. Reglerna skapade ett tryck på att strama åt finanspolitiken i de flesta medlemsstaterna i euroområdet. Utöver den tidigare treprocentsregeln för underskottet innebar de nya bestämmelserna ett nytt regelverk som begränsar det strukturella underskottet. Enligt det fick det strukturella underskottet inte vara större än en procent i relation till bnp. Dessutom skulle skuldkvoten sänkas snabbt om den överskred 60 procent av bnp. Ett väsentligt problem med den nya regeln är att det är svårt att mäta och uppskatta strukturellt underskott och resultaten är ofta inexacta. Dessutom är det svårt att sänka skuldkvoten när den nominella bruttonationalprodukten växer långsamt. På dessa uppenbara problem fäste man emellertid ingen uppmärksamhet,

vare sig inom den offentliga debatten eller i anslutning till politiska beslut.

Efter de finanspolitiska avtalens godkännande har den europeiska planeringsterminen, som utgör grunden för samordningen på unionsnivå, förnyats så att medlemsstaterna och centrala intressenter (medlemsstaternas parlament, arbetsmarknadsparter och det civila samhället) har fått fler möjligheter att diskutera frågorna på olika nivåer. Samtidigt har kommissionen börjat fästa större uppmärksamhet vid utmaningar som gäller hela euroområdet och ger rekommendationer rörande euroområdet. I kommissionens styrning av den ekonomiska politiken ingår också att med större uppmärksamhet än tidigare observera vilka återverkningar besluten om den ekonomiska politiken har på utvecklingen av medlemsstaternas och hela unionens ekonomiska utveckling.

Euroområdets krispolitik kan gott och väl beskrivas som ett resultat av ett konservativt ekonomipolitiskt tänkande. Den återspeglade dels uppfattningarna hos Tyskland och dess ekonomipolitiska allierade (Nederländerna, Österrike, Finland), dels de etablerade sätten att tänka hos kommissionens tjänstemän och ECB. Den strama politiken lyckades dock uppnå sitt mål, det vill säga begränsa den offentliga skulden. Av diagram 4 framgår att finanskrisen och den djupa recessionen som följde på den ledde till att den offentliga skulden (och skuldkvoten) växte kraftigt i de flesta medlemsstaterna fram till år 2014. Efter det lyckades de flesta medlemsstaterna få skuldkvoten att krympa i enlighet med de finanspolitiska bestämmelserna.

ECB fick en ny generaldirektör år 2011. Jean-Claude Trichet, som förespråkade en stram penningpolitik, efterträddes av Mario Draghi. I augusti 2012 höll Draghi ett tal med vilket han de facto ändrade på ECB:s linje som dittills stött en stram penningpolitik. Draghi lovade att ECB var redo att göra vad som helst för att den monetära unionen skulle klara sig. Löftet skapade en tillförsikt på finansmarknaden om att Spaniens och Italiens finansiering gick att ordna. Som följd började räntorna på statslånen sjunka.

Under Draghis ledning inledde ECB en övergång i sin penningpolitik till den expansiva linje som centralbanken i USA

representerade. ECB började sänka sina nyckelräntor mot noll. Samtidigt inledde banken en så kallad kvantitativ lättadspolitik (*quantitative easing*, QE). I praktiken innebar detta att ECB började köpa euroländernas statsobligationer, vilket gjorde att räntorna på statslånen sjönk och de skuldsatta staternas finansieringssituation blev lättare. Ändringen av linjen var dock inte problemfri. Många ansåg att den stod i strid med EU:s grundläggande fördrag, och i Tysklands grundlagsdomstol väcktes åtal. Europeiska unionens domstol ansåg dock i sitt avgörande att ECB:s politik var motiverad för att prisstabilitetsmålet skulle uppnås. Stödåtgärderna behövdes eftersom inflationen i euroområdet var för långsam i förhållande till den grundinflation på två procent som ECB siktade på.

Samtidigt som ECB lättade på sin politik och strävade efter att öka kreditgivningen, koncentrerade sig kommissionen på att ytterligare skärpa styrningen av euroländernas finanspolitik. Eftersom kommissionen styrde den monetära unionens medlemsstater till att strama åt sin budgetpolitik, kunde medlemsstaterna inte utnyttja den förmånliga finansiering som centralbanken erbjöd för offentliga investeringar. Dessutom hoppades kommissionen på sitt sedvanliga vis att medlemsstaterna skulle förbättra sin konkurrenskraft med hjälp av återhållsam lönepolitik och strukturreformer.

Kommissionens ekonomipolitiska linjedragningar kan inte betraktas som särskilt lyckade. På kort sikt leder en politik som begränsar den totala efterfrågan lätt till att den totala efterfrågan minskar och inflationen saktar av. Detta blev fallet också i euroområdet, där ekonomin efter finanskrisen hamnade i en ny recession åren 2012–2013. Samtidigt mattades inflationen av och låg klart under ECB:s mål som var två procent. Kommissionen försökte motivera sin linje bland annat genom att hänvisa till kontroversiella ekonomivetenskapliga hypoteser, enligt vilka en åtstramning av finanspolitiken under vissa omständigheter kan ha en stimulerande verkan.<sup>16</sup> I ett avseende lyckades dock kommissionen med sina strävanden: budgetunderskotten minskade klart i de flesta euroländerna. På grund av den svaga ekonomiska utvecklingen finns det emellertid anledning att fråga sig huruvida kommissionens och

euroländernas analys av de åtgärder som euroområdet ekonomi behöver var riktig.

Finanspolitiken i euroområdets medlemsstater, som kommissionen styrde med stöd av sina nya befogenheter, stödde inte heller penningpolitikens mål. Kommissionens finanspolitiska rekommendationer om minskning av underskotten i den offentliga ekonomin styrde euroländerna att bedriva en stram sparpolitik, samtidigt som ECB försökte stödja den ekonomiska tillväxten och avvärja deflationsrisken genom att lätta på sin penningpolitik och öka köpen av obligationer av olika slag. Kombinationen av lätt penningpolitik och stram finanspolitik lyckades dock inte få investeringar till stånd. Däremot ledde politiken till att de totala besparingarna i samhällsekonomierna ökade, vilket framträdde tydligast i form av ett ökat överskott i euroområdets gemensamma bytesbalans. Överskottet blev störst i Nederländerna och Tyskland, men även länder som tidigare rapporterat underskott, såsom Spanien och Italien, lyckades så småningom få sin bytesbalans att visa på överskott.<sup>17</sup>

Varken den lätta penningpolitiken eller de negativa nyckelräntorna lyckades stimulera de europeiska ekonomierna på det önskade sättet. Banksystemets likviditet blev bättre, men denna likviditet kanaliserades inte till realinvesteringar utan till finansmarknaden och delvis till bostadsmarknaden. Många stora företag hade visserligen gott om kassamedel, men de ville inte investera i expansion då ingen ökning av efterfrågan fanns inom synhåll. Det ökade utbudet av pengar tog sig därför uttryck främst i en förhöjning av tillgångspriserna. Vid sidan av företagssektorn skulle också den offentliga sektorn ha kunnat utöka sina investeringar och därigenom utnyttja de låga räntorna på offentliga investeringar. EU:s finanspolitiska styrning och medlemsstaternas strävan efter inbesparingar drev emellertid utvecklingen i motsatt riktning, det vill säga mot ökade offentliga inbesparingar. För att uppnå underskottsmålen minskade euroländerna sina investeringar och den offentliga efterfrågan i stället för att utnyttja den exceptionellt låga räntenivån, vilket hade satt i gång nya investeringar.

I en sådan situation förverkligas den så kallade sparandets paradox: alla sektorer i samhället (staten, företagen och hushållen) vill samtidigt spara mer. Alla kan inte utöka sitt sparande på samma gång, eftersom det måste finnas någon som tar emot besparingarna. Någon måste skuldsätta sig. Den allmänna sparivern i euroområdet ledde till att överskottet i bytesbalansen ökade, eftersom besparingar kanaliserades utomlands. Ekonomisk tillväxt förutsätter att efterfrågan ökar. En sådan ökning av efterfrågan är inte möjlig om alla aktörer inom ekonomin samtidigt vill öka sina nettobesparingar. Efterfrågan kan öka endast om en inhemsk eller utländsk aktör är beredd att minska på sitt sparande och öka antingen konsumtionen eller investeringarna. Denna makroekonomiska lagbundenhet beaktades dock inte i tillräcklig omfattning i kommissionens ekonomipolitiska rekommendationer. I stället förespråkade de en sträng finanspolitik, samtidigt som förutsättningar för tillväxt eftersträvades, genom strukturreformer som skulle öka konkurrenskraft och flexibilitet och som kommissionen önskade att medlemsstaterna skulle genomföra.

## **BANKUNIONEN**

Finanskrisen och den därpå följande eurokrisen orsakade allvarliga problem för banksektorn i flera euroländer. Dessutom ökade staternas skuldsättning kraftigt. Det klarnade snabbt att den grundläggande orsaken till finanskrisen var att flera amerikanska och europeiska banker hade misslyckats med sin riskhantering och övervakning. De politiska beslutsfattarna tog raskt itu med dessa problem i både USA och Europa, och åtgärder vidtogs för att strama åt regleringen och övervakningen av bankerna. Genom krisen hade mistro för finanssektorns självreglering uppstått, vilket skapade förutsättningar för en skärpt reglering av branschen.

Inom EU gjordes flera initiativ för att skydda den inre marknadens finansbransch mot risker som hotade. Dessa initiativ bildade det så kallade gemensamma regelverket som gäller alla aktörer inom finansbranschen i EU:s medlemsstater. Det gemensamma regelverket omfattar ett resolutionsdirektiv och gemensamma

harmoniserade solvensregler som alla finansinstitut verksamma inom EU ska iaktta. Det gemensamma regelverket bildade också grunden för bankunionen. Till följd av finanskrisen grundade EU dessutom nya tillsynsmyndigheter. Till de viktigaste av dem hör Europeiska bankmyndigheten EBA (*European Banking Authority*) och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten EIOPA (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*). Båda inledde sin verksamhet år 2011. Solvenskraven skärptes med nya överstatliga regleringsramar. Solvenskraven på bankerna stramades åt med det så kallade Basel III-regelverket, medan kraven på försäkringsbolagen skärptes genom EU:s direktiv Solvens II.

Den hittills viktigaste reformen är grundandet av bankunionen, som överförde ansvaret för övervakningen av de stora bankerna i euroländerna från de nationella myndigheterna direkt till ECB. Bankunionen omfattar också tanken om ett insättningsgarantisystem på unionsnivå. Om planen genomförs, utgör systemet ett inbördes försäkringssystem för de europeiska bankerna. Det vore i princip ett likadant steg mot solidariskt ansvar på unionsnivå som det förslag som kommissionen och vissa forskare tidigare har lagt fram, om att unionen borde övergå till delvis gemensamt ansvar för den offentliga skulden. Dessa planer har dock väckt motstånd, bland annat i Tyskland, Nederländerna och Finland. Sverige, som står utanför euroområdet, har inte för avsikt att delta i dessa arrangemang.

Medlemmarna i bankunionen är i princip medlemsstaterna och bankerna i euroområdet, men också andra EU-länder kan gå med i unionen, om de vill. För närvarande står Sverige utanför bankunionen. När denna grundades överfördes ansvaret för banktillsyn och lösning av kriser som gäller stora banker och banker med gränsöverskridande verksamhet som är centraliserad till EU-nivå. För detta ändamål grundades en gemensam tillsynsmekanism (ETM) och en gemensam resolutionsmekanism (*Single Crisis Resolution Mechanism*).<sup>18</sup> Om bankerna råkar i en solvenskris fungerar resolutionsmekanismen så att den första åtgärden inte är att aktivera den offentliga sektorns bankstöd. Krisbankernas primära finansiärer är investerarna, det vill säga bankernas aktieägare och de aktörer

på finansmarknaden som har lånat pengar till krisbankerna. Även deponenterna skulle kunna förlora sina pengar till den del som de överskrider insättningsgarantins maximibelopp. Första gången som dessa principer styrde handlingarna var i samband med Cyperns bankkris år 2013.

De europeiska reglerna om insättningsgarantin harmoniserades i alla medlemsstater redan år 2008 så att enskilda insättningar skyddas upp till 100 000 euro. Tills vidare är det medlemsstaterna som ansvarar för detta skydd. Som en del av genomförandet av bankunionen har kommissionen föreslagit att ett europeiskt insättningsgarantisystem stegvis bildas före utgången av år 2025. Det skulle ge alla deponenter i euroområdet ett enhetligt skydd, också för allvarliga lokala störningar. Kommissionen har dessutom gjort upp ett förslag till ett omfattande lagstiftningspaket med avsikt att minska riskerna ytterligare och öka stabiliteten hos EU:s finansinstitut och särskilt dess banksektor. Det finns emellertid stora skillnader i bankernas situation i olika länder, vilket gör övergången till ett gemensamt insättningsgarantisystem svårare. I södra Europa, särskilt i Italien, har bankerna stora mängder oreglerade krediter. De solida bankerna och deras värdstater vill inte delta i täckandet av de nuvarande förlusterna.

I planerna finns också en kapitalmarknadsunion, med vilken bankunionen i framtiden skulle utvidgas till en europeisk finansunion. Framstegen sker dock långsamt, vilket delvis beror på att det är nödvändigt att lösa problemen i de banker som råkade i svårigheter efter finanskrisen innan det blir möjligt att fördjupa bankunionen. Tills vidare har de vidtagna åtgärderna för reglering av finanssektorn på unionsnivå haft motstridiga effekter. Åtgärderna har fått bankerna och försäkringsbolagen att förbättra sin solvens och kristålighet, men samtidigt har deras risktagningmöjligheter minskat eftersom de solvenskrav som gäller företagskrediter har skärpts. Till följd av detta har företagen allt sämre möjligheter att få riskfinansiering av bankerna.

## MOT STÖRRE SOLIDARITET OCH DJUPARE INTEGRATION

EU:s centrala ledare har tagit initiativ för att utveckla den ekonomiska och monetära unionen till en djupare ekonomisk allians och politisk union än vad fallet är i dag.<sup>19</sup> Dessa initiativ har lett till många utredningar och nya initiativ för att uppnå målen. En tanke som förenar dem är att förvaltningen av euroområdet ska utvecklas i en mer federalistisk riktning. Det skulle förstärka områdets självständiga ekonomiska politik och ge det fler handlingsmöjligheter.

År 2017 publicerade kommissionen ett förslag för ”färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union”. Förslaget bygger på de tankar som de så kallade fem ordförandena tidigare framfört om fördjupningen av den monetära unionen.<sup>20</sup> Utifrån dem har kommissionen utarbetat riktlinjer för att förenkla den europeiska planeringsterminen, samordna de finanspolitiska prioriteringarna och främja införandet av bästa praxis genom att utöka den kollegiala utvärderingen. I förslaget efterlyses också effektivare ingrepp i makroekonomisk obalans, till exempel inflation, arbetslöshet eller alltför stora under- eller överskott i bytesbalansen. I praktiken är det mycket svårt att ingripa i dessa eftersom de flesta förekomsterna av obalans orsakas av den privata sektorns skuldsättning och av lönebildningen. Det är med andra ord fråga om kapitalmarknadens och arbetsmarknadens fria verksamhet, som staterna i enlighet med den europeiska uppfattningen om den inre marknaden inte kan besluta om.

För att främja stabiliteten och integrationen inom ekonomin har också experter anlåtats. Kommissionen har i likhet med de fem ordförandena i sin rapport år 2015 föreslagit en ny institution: ett system av nationella konkurrenskraftskommittéer bestående av sakkunniga. Syftet med detta system är att ge politiskt oberoende stöd till olika slags strukturreformer som kommissionen sedan länge har föreslagit i sina landspecifika rekommendationer. Konkurrenskraftskommittéerna borde också sträva efter att påverka lönebildningen. År 2016 grundades kommissionen Europeiska finanspolitiska nämnden (*Fiscal Policy Board*), som består av fem experter. Nämndens uppgift är att övervaka medlemsstaternas



ekonomiska politik. Kommissionen har också inrättat en stödtjänst för strukturreformer. Tjänsten samlar experter från hela Europa och bistår vid behov medlemsstaterna med tekniskt stöd.

Tanken med dessa åtgärder, som förstärker experternas makt, verkar vara att strukturreformer (på arbetsmarknaden och inom den sociala tryggheten) som är odefinierade men som experter betraktar som nödvändiga inte fortskrider tillräckligt snabbt i medlemsstaterna utan detta slags styrning på EU-nivå. Samtidigt försöker man förbigå att de flesta strukturreformerna är av politisk karaktär. Eftersom de föreslagna reformerna skulle kringskära medlemsstaternas ekonomipolitiska autonomi (med andra ord förknippas de med allt större ”delade befogenheter”) har kommissionen föreslagit ett samråd i Europaparlamentet i syfte att trygga de nya verksamhetsmodellernas demokratiska legitimitet.

Förhoppningarna om en djupare samordning av den ekonomiska politiken och om finanspolitik på unionsnivå bygger i hög grad på erfarenheterna från den globala finanskrisen åren 2008–2010. Enligt många forskare som har skrivit om ämnet har ECB:s penningpolitik inte effekt under alla förhållanden. Den räcker inte för att stabilisera ekonomin utan kräver också en aktiv finanspolitik på unionsnivå. Detta är dock inte möjligt om medlemsstaterna bestämmer och ansvarar för finanspolitiken själva. Då kan det särskilt vid recessioner gå så att medlemsstater som redan är skuldsatta sedan förut inte på ett trovärdigt sätt kan ta mer lån för att stimulera sina ekonomier. Därför har många forskare ansett att hela euroområdet, eller hela EU, behöver ett eget skuldinstrument och en låntagningsmöjlighet. Det skulle göra det möjligt att bedriva en självständig finanspolitik på unionsnivå utan att trovärdigheten beträffande skuld äventyras. Samtidigt borde alltför stora skulder hos medlemsländerna minskas.<sup>21</sup>

Ekonomen Guido Tabellini, som bland annat har forskat i ekonomisk politik och internationell ekonomi, föreslår att ett finanspolitiskt institut (*European Fiscal Institute*, EFI) grundas.<sup>22</sup> Enligt förslaget skulle institutets uppdrag vara att bereda övergången till en finanspolitisk union med syfte att bedriva en aktiv finanspolitik som vore gemensam för euroområdet. För detta ändamål skulle

institutet ha egna inkomstkällor och ett eget skuldinstrument ("stabilitetsobligationen"). Enligt förslaget borde det finanspolitiska institutet dessutom ha möjlighet att påverka medlemsstaternas finanspolitik. Detta borde i första hand ske med hjälp av budgetregler, som enligt den så kallade 7+7-gruppen som består av tyska och franska ekonomer, skulle kunna bygga på fastställandet av utgiftsramarna. Det har föreslagits att det finanspolitiska institutet i sista hand borde ha rätt att godkänna eller avvisa ett nationellt budgetförslag.<sup>23</sup>

Förslag på europeiska stabilitetsobligationer av den typ som beskrivs ovan, det vill säga av skuldinstrument som emitterats med euroländernas gemensamma garanti, har föreslagits av det europeiska nätverket för akademiska forskare inom ekonomi, Centre for Economic Policy Research.<sup>24</sup> Det har också lagts fram förslag på att finanspolitiska institutet och ECB tillsammans skulle garantera euroländernas gemensamma skuldebrev, vilket skulle ge dem hög kreditvärdighet.<sup>25</sup> Syftet med det gemensamma skuldinstrumentet är att skapa ett finansinstrument som har bättre kreditvärdighet och kristålighet än de flesta av eurostaternas nuvarande lån. Enligt ett förslag från 7+7-gruppen skulle euroområdet begränsad rätt att emittera egna skuldebrev för vilka medlemsstaterna ansvarar solidariskt.<sup>26</sup>

Ett nytt europeiskt skuldinstrument innefattar tanken att en del av medlemsstaternas nuvarande alltför höga skulder skulle överföras på medlemsstaternas gemensamma ansvar eller amorteras från en gemensam amorteringsfond. Pengar skulle samlas in till fonden med en öronmärkt skatt som vore gemensam för alla euroländer. Detta för oundvikligen tankarna till en gemensam budget för euroområdet och till skatteintäkter i samband med den. I förslagen har forskarna också dragit upp konturerna för den finanspolitiska unionens gemensamma inkomster och utgifter som skulle skapa stabilitet i euroområdet och samtidigt kanalisera medel till länder som drabbats av recessioner. Rapporten från 7+7-gruppen innehåller ett förslag till ett europeiskt system för återförsäkring av arbetslöshetsförsäkringen som skulle begränsa växande kostnader för arbetslöshet i en enskild medlemsstat. Utöver detta har också ett

gemensamt europeiskt arbetslöshetsförsäkringssystem föreslagits. Ett sådant system skulle fungera som en likadan automatisk stabilisator som de federala socialskyddssystemen i USA. I praktiken utgör de stora skillnaderna i lönenivåerna mellan euroländerna ett problem när den gemensamma sociala tryggheten ska förbättras.

Kommissionens och forskargruppens förslag gällande införandet av aktiv finanspolitik på unionsnivå fick inget enhälligt stöd av medlemsstaterna. De medlemsstater som står utanför euroområdet är inte villiga att axla ett större solidariskt ansvar. Inte heller de traditionella nettobetälarna, såsom Tyskland och Nederländerna, var särskilt entusiastiska över förslaget. Däremot gav de sydeuropeiska länder som drabbats av skuldproblem, såsom Italien, Spanien och Grekland, ett starkt stöd till förslaget om att fördjupa den ekonomiska unionen.

Coronapandemins utbrott i början av år 2020 och den påföljande djupa recessionen i EU-området fick kommissionen att föreslå ett beaktansvärt nytt ekonomipolitiskt redskap för att stödja medlemsstater som råkat i ekonomiska svårigheter. Det nya läget ledde också till understöd för åtgärder som ökar det solidariska ansvaret – även i länder som tidigare haft en avvisande inställning till förslag av detta slag. Våren 2020 föreslog kommissionen ett massivt stimulanspaket på unionsnivå, och Europeiska rådet godkände förslaget i juli samma år. Enligt förslaget grundar EU ett nytt stödinstrument som planeras uppgå till 750 miljarder euro, det vill säga cirka fem procent av EU-ländernas sammanlagda bnp. Dessa medel ska användas åren 2021–2023. Enligt planerna ska drygt hälften av beloppet styras till stimulans- och hållbarhetsfonden, vars medel används för att stödja medlemsstater direkt. De återstående medlen ska lånas ut till medlemsstaterna på förmånliga villkor. Avsikten är att rikta finansiering till åtgärder som stöder sysselsättningen och tillväxten samt klimat- och energimålen. En förutsättning för beviljandet av medlen är att det land som får stöd lämnar in en nationell stimulansplan som de övriga medlemsstaterna måste godkänna. Planen är inte att dela ut medlen jämnt till alla medlemsstater, utan de länder som råkar ut för de största förlusterna på grund av coronakrisen får de största stöden.

Den nya fonden finansieras genom att höja maximinivån för kommissionens egna medel till det dubbla jämfört med nuläget, det vill säga till två procent av värdet av EU-områdets bnp. Detta fungerar som säkerhet när den nödvändiga finansieringen anskaffas på finansmarknaden. Således kommer EU att emittera egna skuldebrev till ett belopp på 750 miljarder euro. För närvarande skulle detta vara en mycket förmånlig lösning eftersom EU har bästa möjliga kreditbetyg, och i den bästa kategorin är marknadsräntan på 30 år långa lån mycket nära noll procent. Enligt planerna ska återbetalningen av de nya lånen börja år 2027 och pågå i 30 år därefter. Det innebär att EU behöver cirka 25 miljarder euro om året under åren 2028–2058 för att hantera den gemensamma skulden. Den årliga kostnaden för skuldhanteringen skulle vara rätt liten: under 0,2 procent av unionens nuvarande bnp. Återbetalningen av skulden förutsätter en motsvarande ökning av EU:s inkomster, och kommissionen utreder möjligheterna till nya finansieringskällor i detta syfte. I första hand används skatt på unionsnivå eller inkomst från utsläppsrätter som finansieringskällor.

Det är fråga om ett historiskt beslut och en betydlig avvikelse från den tidigare politiken, som har understrukt budgetdisciplin och sträng finanspolitik. Nu är avsikten att använda lån för massiv stimulering på unionsnivå. Det är anmärkningsvärt att fullmakten att ta lån skulle ge upphov till en betydande ny offentlig skuld och en ny låntagare på marknaden. Det nya finansieringsinstrumentet gör det möjligt för EU att i fortsättningen bedriva en aktiv finanspolitik som effektiviserar unionens ekonomiska politik. De tidigare budgetperioderna på sju år, liksom kravet på att inkomsterna och utgifterna ska vara i balans, har inskränkt på unionens ekonomiska rörelsefrihet. Därför har den ekonomiska politiken på unionsnivå tagit stöd mot ECB:s penningpolitik och mot samordningen av medlemsstaternas nationella åtgärder. Det förväntas att det instrument som har tagits fram med tanke på coronakrisen så småningom utvecklas till ett permanent redskap för ekonomisk politik på unionsnivå, med vars hjälp det kan bli möjligt att skapa en egen finanspolitik på unionsnivå och de instrument som den förutsätter.

## UTVÄRDERING AV UTVECKLINGEN

Den ekonomiska integrationen i Europa har gått framåt steg för steg i över sextio års tid. Den ursprungliga tullunionen för sex länder har successivt utvecklats till en omfattande inre marknad och politisk union. Grundandet av EMU på 1990-talet och införandet av den gemensamma valutan och därigenom också den gemensamma penningpolitiken i början av 2000-talet utgjorde viktiga steg i den ekonomiska politiken på unionsnivå.

Om den monetära unionens verksamhet hade granskats år 2007, skulle den ha betraktats som en framgång: den ekonomiska tillväxten i euroområdet var snabb, arbetslösheten minskade och de offentliga underskotten krympte.<sup>27</sup> Serien av kriser som började år 2008 och euroområdets långa recession förändrade emellertid den bedömningen. Många som ursprungligen kritiserade den monetära unionen anser i dag utvecklingen på 2010-talet visar att de hade rätt: euroområdet bildar inte ett optimalt valutaområde och euroområdets ekonomiska politik har inte koordinerats i tillräcklig grad. Det råder också missnöje med den monetära unionens verksamhet och med den gemensamma ekonomiska politiken. Euroområdets interna solidaritet har betraktats som otillräcklig i de länder som drabbats hårdast av kriserna. Samtidigt har olika parter till exempel i Tyskland och Nederländerna kritiserat ECB:s stimulerande politik och de interna obalanser som uppstått i TARGET2-systemet<sup>28</sup>. Det är dock i praktiken omöjligt att upplösa den monetära unionen eller att träda ut ur den. Därför ser det ut att gå som konstruktörerna av den monetära unionen kanske planerade från första början: kriserna bearbetar så småningom euroområdet till ett optimalt valutaområde, allt medan ekonomiernas strukturer långsamt anpassar sig till nya omständigheter. Samtidigt tvingar de kriser som medlemsstaterna inte kan lösa på egen hand länderna att fördjupa integrationen, vilket gör det möjligt att avancera mot en alltmer integrerad union.

En sådan utveckling kan inte endast motiveras med ekonomiska fördelar eftersom problemen och kostnaderna för anpassningen på kort och medellång sikt är stora. I vissa av den monetära unionens

medlemsstater har till exempel kriserna på 2010-talet resulterat i hela tio års omfattande arbetslöshet och betydande förluster för produktion och välmående. Vi kan inte veta om det hade varit lättare att klara dessa svårigheter utan den monetära unionen. De krisdrabbade länderna skulle troligen ha råkat ut för försvagad valuta och inflation, och skulle då ha stått inför andra slags problem. När man jämför Sverige och Danmark med Finland blir det i sin tur tydligt att beslutet att stanna utanför den monetära unionen inte verkar ha varit skadligt för de förstnämnda.

Den ekonomiska krisen i euroområdet och de åtgärder som lösningen av krisen förutsätter verkar dock främja unionens långsiktiga integrationsmål, det vill säga EU:s långa väg mot en alltmer integrerad union. Enligt en välbeprövad tumregel gäller det att inte låta en bra kris gå till spillo. Kommissionen och de ledande länderna i EU utnyttjade den chans som finanskrisen erbjöd och lade i början av 2010-talet i snabb takt fram flera initiativ med vilka unionen började intensifiera samordningen av euroområdets integration och ekonomiska politik. Det primära målet med åtgärderna var att förbättra den ekonomipolitiska trovärdigheten hos över-skuldsatta länder och hejda den offentliga skuldens tillväxt. I detta syfte utfärdades nya bestämmelser som tillät EU att övervaka den nationella finanspolitiken i den monetära unionens medlemsstater mer ingående än tidigare.

Finanskrisen skapade också ett behov av åtgärder på unionsnivå som gör övervakningen av finanssektorn effektivare. Följden blev att en bankunion började skapas, och det är också möjligt att en kapitalmarknadsunion kommer att utvecklas. Unionen försökte dock hantera finanskrisen och den därpå följande eurokrisen i enlighet med sin gamla ekonomipolitiska doktrin som betonar stabilitet och balans i den offentliga ekonomin. Efter detta följde en samordnad åtstramning av finanspolitiken, vilket emellertid ledde till att ekonomin stagnerade och sackade efter i förhållande till USA.

Coronakrisens utbrott år 2020 verkade förorsaka djupa förändringar i det ekonomipolitiska tänkandet. På grund av krisen slopades kravet på balans i den offentliga ekonomin, och samtidigt blev det accepterat att betala ut stora offentliga understöd till företag.

Till sist gjorde också krisen det möjligt att förverkliga många experters och de sydliga medlemsstaternas långvariga mål, det vill säga att upprätta en finanspolitik på unionsnivå och ett instrument som stöder den. Det nya stimulansinstrumentet på EU-nivå gör det möjligt för EU att i fortsättningen samla in finansiering från marknaden med unionens egna skuldebrev. För att täcka dem blir det nödvändigt att avancera med utvecklingen av beskattningen på unionsnivå på 2020-talet. När dessa mål uppnås kommer EU att övergå till en gemensam finanspolitik på unionsnivå. Tillsammans med euroområdets gemensamma penningpolitik kommer detta att göra EU till en betydande ekonomipolitisk aktör.

# 4

## MILJÖPOLITIKEN OCH DEN GRÖNA UTVECKLINGEN

RAUNO SAIRINEN<sup>1</sup>

Utvecklingen av EU:s miljöpolitik till politiska principer, ett juridiskt mandat och effektiva institutioner har varit en utdragen process.<sup>2</sup> Miljöfrågor har gradvis blivit en central del av unionens politik.<sup>3</sup> För det första stod det senast i slutet av 1970-talet klart att det behövdes åtgärder för att lösa de växande miljöproblemen, såsom surt regn, på ett större område än inom en enskild stat. För det andra har det också varit viktigt med tanke på den inre marknadens funktion att utveckla gemensam miljöreglering och gemensamma produktstandarder. För det tredje har det varit klokt för EU-länderna att visa upp en enad front i den internationella politiken och när de tar fram miljörelaterade spelregler för den globala ekonomin.<sup>4</sup> För det fjärde har klimat- och hållbarhetskrisen visat sig vara ett allvarligt hot mot Europa och hela världen. I det här kapitlet ligger fokus på de två första punkterna, det vill säga på EU:s interna åtgärder, som under de senaste åren utformats till ett omfattande program för grön utveckling. Den tredje punkten, de externa åtgärderna, får mindre uppmärksamhet i detta kapitel.

Den gemensamma miljöpolitiken fick sin början på mötet i Paris år 1972, där Europeiska rådet konstaterade att det var nödvändigt



att utveckla miljöpolitiken parallellt med unionens ekonomiska expansion. Utvecklingen av miljöpolitiken har från första början byggts på miljöprogram, och till dags dato har unionen introducerat sju sådana. Miljöfrågor hade ännu ingen stor betydelse när arbetet för att skapa nya, ambitiösa mål för den europeiska integrationen inleddes i början av 1980-talet.<sup>5</sup> Oljekrisen hade lett till en global depression och Europas ekonomiska läge gynnade inte miljöärenden. Det dröjde också ett tag innan agendan för de gröna alternativa rörelserna, som uppkom under 1970-talets slut, började få gensvar i den officiella politiken. Attityderna påverkades förvisso också av enskilda händelser, bland vilka Seveso, Tjernobyli och skogsdöden hörde till de största.<sup>6</sup>

Miljöpolitiken blev klart starkare genom EU:s enhetsakt från år 1987.<sup>7</sup> Syftet med akten var att främja det förebyggande arbetet, naturskyddet, minskningen av utsläppen från jordbruket, de ekonomiska styrmedlen och den internationella miljöpolitiken. EU:s miljöpolitik utvidgades på 1990-talet.<sup>8</sup> Genom Maastrichtfördraget, som undertecknades år 1992, blev miljöpolitiken ett officiellt politikområde inom EU. Genom unionsfördraget blev det också tillåtet att fatta beslut om miljölagstiftningen med kvalificerad majoritet. EU:s miljöreglering blev inte bara mer täckande, framförhållningen förbättrades också.<sup>9</sup> Avsikten var att integrera miljösektorn med de övriga politiska sektorerna, såsom energi-, jordbruks- och trafikpolitiken. För att främja detta mål infördes till exempel miljökonsekvensbedömning och ekologisk revision. Integreringen inleddes med omfattande problem som hälsosam mat, klimatfrågor och jordbrukspolitiska reformer (till exempel stöd till miljökänsliga områden). Medlemsstaterna ville följa upp i detalj hur den allt stramare miljöstyrningen lämpade sig för deras egna, lokala förhållanden.<sup>10</sup> Traditionellt har miljöpolitiken skapat spänningar då ett skyddsbehov som utgår från helheten råkat i konflikt med regionernas eller staternas egen politik. Då har det varit nödvändigt att diskutera *tillämpningsområdet för EU:s närhetsprincip* – det vill säga *subsidiaritetsprincipen* – i EU:s beslutsfattning.

EU:s femte miljöprogram "Towards Sustainability" sträckte sig till år 2000. Dess två centrala principer var hållbar utveckling och

delat ansvar.<sup>11</sup> I det här sammanhanget betecknade hållbar utveckling kompromissen mellan ekonomisk tillväxt och miljöskydd. Av denna anledning diskuterades ekologiska randvillkor för den ekonomiska tillväxten. Begreppet delat ansvar uppmuntrade ekonomiska aktörer, företag, konsumenter och lokala myndigheter att ta ansvar för den hållbara utvecklingen. För miljöregleringen efterlystes alternativ som kallades för *New Environmental Policy Instruments* (NEPIs).<sup>12</sup> Den traditionella regleringen kritiserades för sin stelhet och ineffektivitet och beskrevs som omotiverande. De nya styrmedlen representerades av frivilliga miljöavtal, certifieringar och ekomärken samt av miljöskatter och ekonomiska incitament. Hållbar utveckling har nämnts som ett av unionens centrala mål sedan år 1999, och många miljöbeslut har fattats med kvalificerad majoritet sedan dess.

I det här kapitlet behandlas utvecklingen av EU:s miljöpolitik på 2000-talet. Först analyseras de förändringar som skett och de resultat som uppnåtts inom politiken, tillsammans med den gröna givens (European Green Deal) uppkomst och medlemsstaternas roll. Därefter granskas programmet för grön utveckling, den gröna ekonomin och hur unionen skyddar den biologiska mångfalden.

## **EU:S MILJÖPOLITIK UNDER TRYCKET AV KLIMATUPPVAKNANDET OCH EUROKRISEN**

I början av 2000-talet indelades praxis inom miljöpolitiken i EU dels i juridisk reglering, dels i målinriktade politiska processer.<sup>13</sup> Handlingsprogrammen var fortfarande viktiga redskap för att bedriva en gemensam politik trots att deras bindande karaktär delvis var bristande. Miljöpolitiken påverkades av flera parallella helheter: det sjätte miljöhandlingsprogrammet (2001–2010) och dess tematiska strategier, klimatavtalet i Kyoto,<sup>14</sup> ramavtalet för hållbar konsumtion och produktion och av strategin för hållbar utveckling. Lissabonstrategin hade en stark inverkan på miljöpolitikens verksamhetsförutsättningar. Även om EU hade förbundit sig vid ett program för hållbar utveckling, erkände den ekonomifokuserade Lissabonstrategin till en början inte detta program.<sup>15</sup>

I början av 2000-talet koncentrerade EU sina miljöåtgärder på att förbättra lagstiftningens verkställighet, bedriva miljöintegration, öka urvalet av styrmedel, utnyttja marknadsmekanismen och engagera olika aktörer. Hållbar planering av områdes- och markanvändning togs också upp på EU:s agenda även om unionen hade mycket små befogenheter inom detta område. Till verksamhetens viktigaste teman hörde bekämpning av klimatförändringen (särskilt Kyotoförbindelserna), naturens mångfald (Natura 2000 och dess utvidgning till den marina miljön), miljö och hälsa (bland annat olägenheter till följd av kemikalier och en sund stadsmiljö) och avfallshantering samt hållbart utnyttjande av naturresurserna. Inom styrningen dominerade så kallade mjuka metoder, såsom informationsstyrning, frivillighet och jämförelser. En idé gick ut på att skapa ett grupptryck mellan medlemsstaterna och regionerna genom kollegial utvärdering, bästa praxis och ”skuldbeläggning” (*naming & shaming*).<sup>16</sup> En av de viktigaste miljöfrågorna var reformen av kemikalielagstiftningen, det vill säga REACH (*Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals*). REACH trädde i kraft den 1 juni 2007 och är ett av de största lagstiftningsprojekten i EU:s historia. Kemikalieverket (ECHA) är den enda EU-myndigheten som är belägen i Finland.

På 2010-talet påverkades utvecklingen av EU:s miljöpolitik av krafter som drog åt olika håll: det globala klimatuppvaknandet, eurokrisen, expansionen österut och begreppet grön ekonomi. Det sjätte miljöprogrammet hade en vidsträckt agenda och därför ville man fokusera på väsentliga frågor med det sjunde (2013–2020). Detta sjunde program hade tre huvudsakliga mål: att skydda naturkapitalet, att främja en konkurrenskraftig och koldioxidsnål ekonomi och att avvärja miljöhälso- och välfärdsrisker.<sup>17</sup> Två infallsvinklar betonades under hela programmet: städernas hållbarhet och EU:s roll i den internationella miljö- och klimatpolitiken. Attityderna till principerna för *bättre lagstiftning* – det vill säga *smart lagstiftning* krävde kontinuerliga gränsdragningar mellan ekonomin och miljön. Målet med avtalet om bättre lagstiftning var att uppnå målen för EU:s åtgärder och lagar till så låga kostnader och med

en så lätt administrativ börda som möjligt. För detta syfte infördes konsekvensbedömning av lagstiftningen. Tvisteämnen inom miljöpolitiken var huruvida det viktigaste kriteriet vid konsekvensbedömningen skulle vara konkurrenskraften eller miljövärdena, och hur mycket man skulle stödja sig på flexibla mekanismer eller på tvingande lagstiftning.

Unionens klimat- och energipaket är en lagstiftningshelhet som sedan år 2009 är bindande för medlemsstaterna. I dess kärna finns systemet för utsläppshandel och skyldigheten att öka den förnybara energins andel samt nationella mål för utsläppsminskningar i sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln. År 2014 förband sig EU att minska växthusgasutsläppen till år 2030 med minst 40 procent av den nivå som rådde år 1990.<sup>18</sup> EU förband sig vid detta mål också i klimatfördraget från Paris. Vidare ämnar EU vara den första klimatneutrala världsdelen år 2050. Integration av miljö- och energipolitiken har varit en stark trend. År 2015 publicerade kommissionen en strategi för det energipolitiska åtgärdsprogrammet, det vill säga för energiunionen. I strategin skisseras prioriteringarna för att uppnå både energisäkerhet och klimatmål.<sup>19</sup> Denna integration har lett till en reform av utsläppshandelsdirektivet, direktivet om förnybar energi och av energieffektivitetsdirektivet. Dessutom har unionen utfärdat en hållbarhetspolitik för biomassa och fördelat utsläppsminskningens börda, som målen ger upphov till i sektorer som står utanför utsläppshandeln, mellan EU-länderna.

Klimatuppvaknandet i slutet av 2010-talet höjde medvetenheten om miljökrisen till en helt ny nivå. Klimatforskarna tar starkare ställning än någonsin, samtidigt som klimatförändringen får alltmer synliga och konkreta följder på olika håll i världen. Särskilt den mellanstatliga klimatpanelen IPCC:s rapport från år 2018 hade politisk inverkan i många europeiska länder.<sup>20</sup> Gröna värden framhävdes till exempel i Europaparlamentsvalet år 2019 och i riksdagsvalet i Finland våren 2019 (se kapitel 2).

I december 2019 introducerade kommissionen, under Ursula von der Leyens ledning programmet för grön utveckling, den så kallade europeiska gröna given (*European Green Deal*).<sup>21</sup> I programmet ingår en ambitiös verksamhets- och finansieringsplan

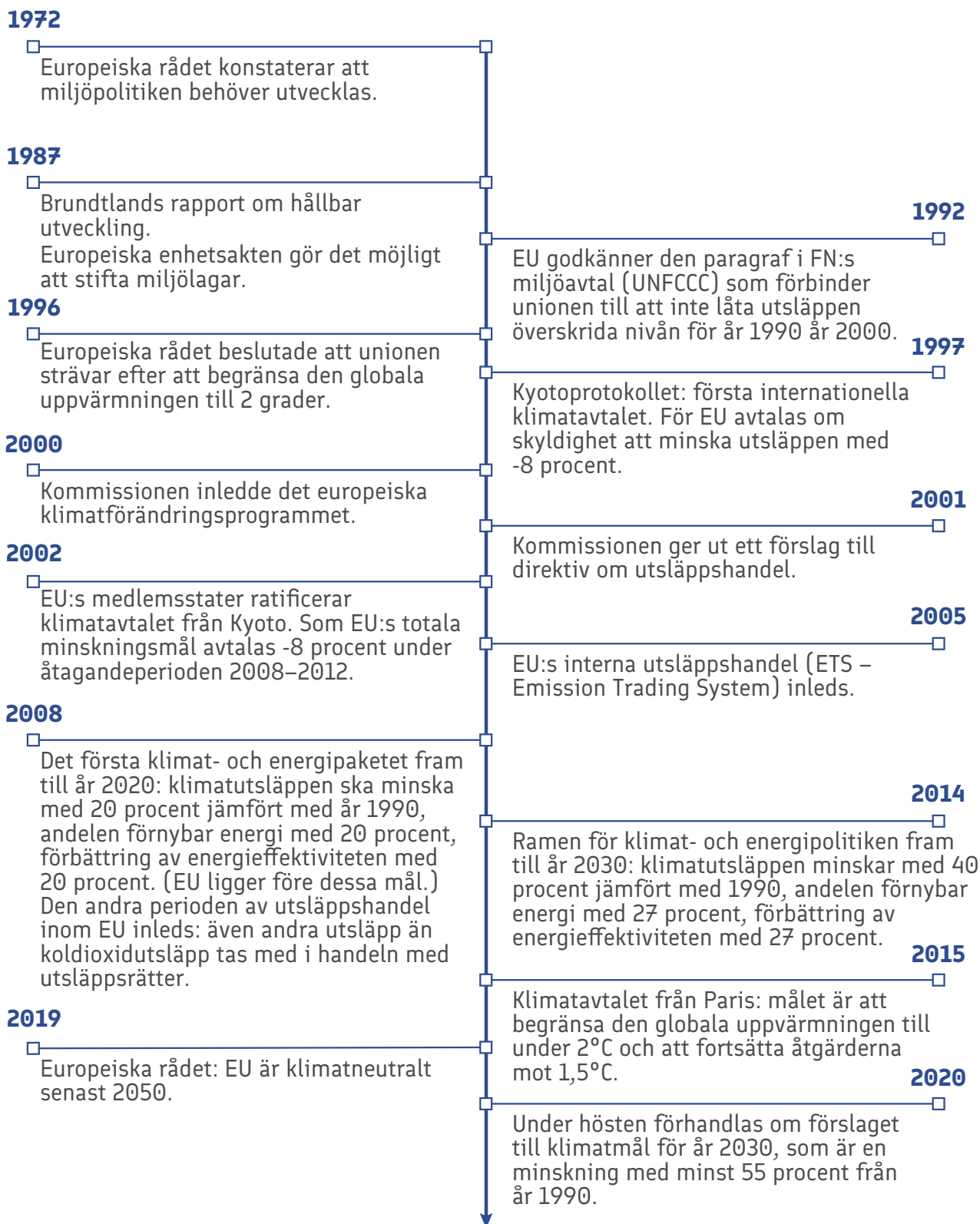


DIAGRAM 1. Utvecklingen av EU:s klimatmål.<sup>22</sup>

med målen att minska klimatutsläppen till noll senast år 2050, skilja den ekonomiska tillväxten från utnyttjandet av resurserna, åstadkomma en övergång till cirkulär ekonomi och återställa biologisk mångfald. Ursula von der Leyen har beskrivit ambitionsnivån med uttrycket ”It’s Europe’s man on the moon moment”. Programmet New Deal, som USA genomförde på 1930-talet, kan betraktas som förebild för den gröna given. Denna giv styr tusen miljarder euro till förebyggandet av klimatförändringen under de kommande tio åren. Tilläggsinvesteringarna kräver satsningar från både den offentliga och den privata sektorn. Om budgeten för den gröna given genomförs, höjer den EU:s finansiering av grön ekonomi till en ny, historisk nivå. Av EU:s budget på 908 miljarder euro åren 2014–2020 användes cirka 20 procent till ”gröna” projekt, det vill säga cirka 182 miljarder. Budgeten för åren 2021–2027 är 1 074 miljarder euro, och paketet för coronaåterhämtning 750 miljarder euro. Enligt planerna ska 25–30 procent av detta, det vill säga cirka 550 miljarder euro, användas för projekt som gäller klimatet och grön utveckling.<sup>23</sup>

## VÄGEN FRÅN DEN GRÖNA EKONOMIN TILL DEN GRÖNA GIVEN

Programmet för grön utveckling representerar ett klart paradigmskifte i EU:s tänkande. Unionens program för ekonomi och utveckling bygger nu alltmer på klimatmålen, främjandet av hållbarhetsreformen och på skyddet av den biologiska mångfalden. Det erkänner klimatförändringen och naturförlusten som konstaterade fakta och betraktar dem som allvarliga hot mot människornas välfärd och ekonomins framtid. Samtidigt verkar det som om allt prat om avreglering i fråga om miljön har tystnat. Den gröna given är emellertid resultatet av en längre utveckling, och det är nödvändigt att studera utvecklingens tidigare skeden för att vi ska kunna förstå den.

Lissabonstrategin, som antogs år 2000, lade fortfarande stor vikt på ekonomisk konkurrenskraft och effektivitet utan en klar miljöintegration. Man ville främja ekologiska innovationer och effektivt utnyttjande av naturresurserna, men utan stark reglering.

Enligt vissa bedömningar är det möjligt att Lissabonstrategin till och med har försämrat miljöpolitiken och fördröjt miljölagstiftningsreformer.<sup>24</sup> Åren 2006–2007 var klimatfrågan föremål för en livlig debatt i Europa. Orsaken var inte endast IPPC:s klimatrapporter, utan också den brittiska ekonomen Nicholas Sterns rapport om klimatförändringens ekonomiska effekter och den förra USA-vicepresidenten Al Gores dokumentärfilm *En obekvämt sanning*, som handlade om klimatförändringen.<sup>25</sup> Detta första klimatuppvaknande bromsades dock klart upp av den ekonomiska kris som bröt ut år 2008.

Den ekonomiska krisen gjorde att miljöskyddsåtgärdernas ekonomiska effekter fick större uppmärksamhet. Oron för ekonomin gjorde att miljöåsikterna i många medlemsstater blev mer ekonomi- och industriinriktade, vilket försvagade miljöpolitikens relativa ställning.<sup>26</sup> Kommissionens strategi Europa 2020 visar tydliga spår av den ekonomiska krisen. Förbättrad konkurrenskraft var ett viktigt mål för denna strategi, liksom även koldioxidsnålhet och lösgörandet av den ekonomiska tillväxten från resursutnyttjandet.<sup>27</sup> Trots den ekonomiska krisen – och delvis också tack vare de behov av förändringar som den förorsakade – började unionen integrera målen för tillväxt med målen för miljöskydd. Detta utfördes med en begreppsapparat som hämtades från den gröna ekonomin.<sup>28</sup> Samtidigt utvecklade OECD en strategi för grön tillväxt som ett svar på både miljökrisen och den ekonomiska krisen.<sup>29</sup> I fråga om utvecklingen av det gröna ekonomiska tänkandet var det viktigt att man förstod att ekonomisk tillväxt och miljöskydd stöder varandra och att grön teknik och gröna innovationer främjar dem. Begreppet grön ekonomi lade klart större vikt på ekonomi än det tidigare begreppet hållbar utveckling. Detta begrepp lyfte inte fram klimat- och miljöåtgärder som en ekonomisk börda utan som en möjlighet till affärsverksamhet. Därigenom har det också lockat med sig den privata sektorn.<sup>30</sup>

När tanken om hållbarhetsövergången kombinerades med betoningen på ekonomi, började dessa inspirera till nya tankar och attityder. Enligt strategin *Ett resurseffektivt Europa*, som utkom år 2011, förutsätter resurseffektivitet tekniska förbättringar och betydande

strukturella förändringar så att energi-, industri-, jordbruks- och trafiksystemen kan bli mer resurseffektiva och koldioxidsnåla. Resurseffektiviteten kräver också förändringar i vårt beteende som producenter och konsumenterna.<sup>31</sup> Tanken om grön ekonomi började synas tydligt i budgetarna för forsknings- och utvecklingsanslag, där finansieringen av miljö- och klimatprojekt ökade. Programmet Horisont 2020 allokerade betydande finansiering till resurs- och energieffektivitet och till lösningar som använder sig av ren energi.<sup>32</sup> Kommissionen började också utveckla strategier för bioekonomi och cirkulär ekonomi.<sup>33</sup>

EU:s klimatpolitik förstärktes anmärkningsvärt genom det historiska klimatavtalet som undertecknades i Paris år 2015. Nu talade man alltmer om utsläppsfri ekonomi. EU:s klimatpolitik förändrades till följd av insikten om att åtgärder behövs i alla ekonomiska sektorer, inte bara i energisektorn. Därmed blev också mat, skogar och markanvändning viktiga klimatfrågor. År 2018 stiftades en förordning om markanvändning, förändrad markanvändning och skogar (LULUCF). Förordningen fastställer hur utsläppen och kolsänkorna från markanvändning, förändrad markanvändning och skogar kalkylmässigt ska inkluderas i EU:s klimatmål för åren 2021–2030.<sup>34</sup> På detta sätt blev åtgärderna inom markanvändningssektorn en del av unionens klimatpolitik som helhet. I det skogrika Finland väckte LULUCF-förordningen stor uppmärksamhet. Finlands bioekonomiska planer byggde i hög grad på bioenergi och på utnyttjande av skogar. LULUCF-förordningen såg ut som ett hot för skogsbrukssektorn. År 2019 fördes en livlig debatt i Finland om skogsavverkningens volymer i framtiden, och om dess effekter på målen för kolsänkorna. En annan fråga som debatterades var de eventuella ekonomiska kostnaderna eller extra utsläppsminskningarna inom andra sektorer. Så småningom har alla parter fått acceptera markanvändningens och kolsänkornas betydelse i klimatpolitiken, liksom att det i fortsättningen är nödvändigt att ta hänsyn till EU:s system för beräkning av utsläpp och sänkor.<sup>35</sup>



## MILJÖPOLITIKENS RESULTAT

I en global jämförelse har EU gjort goda framsteg inom miljöpolitiken.<sup>36</sup> Luften och vattnen har blivit renare, hanteringen av avloppsvatten har förbättrats avsevärt och återvinningen av avfall och produkternas miljösäkerhet har utvecklats väl. Fram till 1980-talet betraktades USA som världens ledare i utvecklingen av miljöpolitik.<sup>37</sup> År 2003 publicerade den amerikanska politikforskaren David Vogel en berömd artikel där han konstaterade att den europeiska sköldpaddan nådde den amerikanska haren på 1990-talet och att sköldpaddans försprång blivit allt större sedan dess.<sup>38</sup> På 2000-talet har EU stått i spetsen för den klimatpolitiska utvecklingen, och unionen har främjat standarderna och modellerna för miljön i betydande omfattning.<sup>39</sup> Lissabonfördraget av år 2009 bidrog till detta då EU blev en juridisk person och fick befogenhet att teckna internationella fördrag. Unionen har i väsentlig grad också bidragit till att miljö-, naturresurs- och klimatmålen blivit viktiga punkter i Agenda 2030, det vill säga Förenta Nationernas politik för hållbar utveckling. EU har inte bara nöjt sig med att arbeta för dessa värden, utan också försökt överföra innehåll från sin egen reglering till den globala ekonomin. Enligt en omfattande utredning som utgavs år 2017 har EU kunnat upprätthålla sin ledande ställning som initiativtagare och definierande instans inom den internationella klimatpolitiken. När det gäller användningen av resurser och att föregå med exempel har unionen dock sackat efter i jämförelse med Kina.<sup>40</sup>

Utvecklingen av miljöpolitiken har utgjort ett viktigt inslag i arbetet med att förstärka den inre marknaden.<sup>41</sup> EU har starka befogenheter i miljöfrågor och unionen stöder sig på artikel 191 i fördraget om EU:s funktionssätt (FEUF), enligt vilken unionen har möjlighet att stifta tvingande lagstiftning. Medlemsstaterna har visserligen befogenhet i många ärenden som anknyter till miljösektorn, till exempel inom markanvändning, planläggning, gruvverksamhet och skogsbruk.

Finansieringsprogrammen har spelat en framträdande roll i EU:s miljöpolitik. De har erbjudit resurser, nätverk, inflytande och konkreta processer för framsteg på det nationella planet. Den

konkreta integrationen av miljöaspekter i jordbrukspolitiken, regionutvecklingsprogrammen och i forsknings-, innovations- och utvecklingsprogrammen har utgjort ett viktigt styrinstrument, och detsamma gäller de miljöinriktade programmen, såsom Life. EU:s miljöpolitiska inflytande har inte begränsat sig till medlemsstaterna. Programmen för utrikesfrågor har förstärkt EU:s inflytande både i närområdena och globalt (som exempel kan den nordliga dimensionens miljöpartnerskapsfond i början av 2000-talet nämnas). Miljöaspekten har varit synnerligen viktig i unionens utvidgning, eftersom de nya medlemsstaterna fått möjlighet att förverkliga EU:s miljöpolitik i sina respektive områden.<sup>42</sup>

EU:s miljöpolitik har kritiserats för bristfällig verkställighet, övervakning och för uppföljning på nationell nivå. När den europeiska miljöregleringen utvidgades, försköts debatten på 2000-talet till den nationella verkställigheten och till hur den skulle kunna genomföras och utvecklas nationellt.<sup>43</sup> Dels har det observerats att alltför ingående EU-reglering tidvis skapar problem för nya miljömål.<sup>44</sup> Styvheten i regleringen på unionsnivå kan göra det svårare att hitta en optimal lösning, bland annat inom politiken för avfallshantering och cirkulär ekonomi. Man har till exempel observerat att det finns motstridigheter mellan EU:s avfalls- respektive produktreglering, då regleringen å ena sidan uppmuntrar till återvinning av avfall men å andra sidan begränsar användningen av skadliga material.<sup>45</sup> De frivilliga åtgärderna har kontinuerligt haft effektivitetsproblem och de ekonomiska åtgärderna har i sin tur saknat politisk acceptans och djärvhet.

Politiska orsaker i medlemsstaterna har bromsat upp användningen av ekonomiska styrinstrument. Det har i praktiken varit omöjligt att uppnå enighet om miljöskatter.<sup>46</sup> Som ett av de viktigaste redskapen för sin miljöpolitik har EU utvecklat systemet för utsläppshandel, vilket begränsar utsläppen från energiproducenter, energiintensiv industri och från flygbolag. Det är världens mest ambitiösa och omfattande utsläppshandelssystem och dess syfte är att minska växthusgasutsläppen på kostnadseffektiva sätt.<sup>47</sup> Till dags dato har utsläppshandel bedrivits under tre perioder. Under dem har unionen skapat de strukturer som utsläppshandeln kräver

och försökt uppnå de existerande målen, till exempel de utsläppsminskningar som antogs i Kyotoprotokollet till FN:s klimatavtal. Det har tyvärr framgått att priset på utsläppsrätter är för lågt och att systemet därför inte har styrt energiproduktionen i en koldioxidfri riktning. Utsläppshandeln har därför kritiserats för ineffektivitet.<sup>48</sup> Under den fjärde utsläppshandelsperioden, som pågår just nu, har man försökt ta hänsyn till problem som observerats under de tidigare perioderna och som påverkats både av ekonomisk depression och av överlappande styrmedel.<sup>49</sup>

Helhetstolkningarna av miljöpolitikens ställning i EU på 2010-talet går i två riktningar: å ena sidan sjönk den allmänna ambitionsnivån, å andra sidan ledde det nya klimatuppvaknandet till en konstruktion av stora hållbarhetsomställningar.<sup>50</sup> Argumentet om minskade ambitioner bygger på att kommissionen vid sidan av klimatpolitiken inte introducerade några nya miljöskyddsinitiativ i någon större omfattning på 2010-talet. Det finns tre förklaringar till detta: för det första har det hävdats att EU:s miljöförordning redan är ”komplett” och har nått en stark och ambitiös nivå. För det andra har det varit svårt för de nya medlemsstaterna att integrera EU:s miljölagstiftning på nationell nivå och verkställa den existerande regleringen. För det tredje gjorde finanskrisen, och eurokrisen som följde på den år 2010, att ekonomiska frågor fick en starkare ställning på EU-agendan medan miljökrav upplevdes som skadliga för ekonomin. Den ekonomiska krisens negativa effekter på miljöpolitiken verkar dock ha varit begränsade och kortvariga. I mer långsiktiga uppföljningsstudier har ingen aktiv avveckling av miljöpolitiken observerats. Man har emellertid kunnat konstatera att ambitionerna krympt, vilket med all säkerhet inverkat på genomförandet av de strukturella förändringarna.<sup>51</sup>

Medborgarnas starka stöd kan räknas som en långvarig framgång för EU:s miljöpolitik.<sup>52</sup> Det är visserligen ofrånkomligt att medlemsstaternas politiska konjunkturer påverkar unionens miljöpolitik. I många länder har miljöfrågor varit problematiska för de EU-kritiska aktörerna. Det har tidvis betraktats som överraskande hur stora framsteg unionen gjort i klimat- och energifrågor på 2010-talet, trots det allmänna ekonomiska läget, högerpopulismens

frammarsch och expansionen österut.<sup>53</sup> Inom forskningen kring attityderna i Europa har man funnit att högerpopulism förknippas med aktivt motstånd mot klimatpolitiken särskilt på grund av nationalistiska värderingar, inte på grund av klimatskepsis.<sup>54</sup> Trots sin utbredning har högerpopulismen ändå varit ett begränsat fenomen som inte har kunnat bromsa klimat- och miljöpolitiken. En jämförelse av den nationella politiken i sex EU-länder har gett likartade resultat.<sup>55</sup>

En undersökning av miljöomröstningarna i Europaparlamentet stöder uppfattningen om att åtminstone parlamentet har behållit sin proaktiva roll som utvecklare av unionens miljöpolitik.<sup>56</sup> Oron för miljön och sedermera klimatet har haft ett kontinuerligt starkt stöd i Europa. De ungas klimatkampanjer under de senaste åren har medfört en klar förändring i debatten och ökat klimatpolitikens popularitet, vilket också har påverkat olika val.<sup>57</sup>

### **SPÄNNING MELLAN FÖREGÅNGARE OCH EFTERSLÄNTRARE**

Utvecklingen av unionens miljöpolitik har stött på problem som orsakas av skillnaderna mellan medlemsstaterna. Unionens expansion har bidragit till att öka dessa skillnader. Grekland, Spanien och Portugal hade ingen miljöpolitik när de blev medlemmar i EU. Finland, Sverige och Österrike var däremot föregångare inom miljöpolitiken. När unionen expanderade österut kom många nya medlemsstater med, vilka i många avseenden hade en outvecklad miljöpolitik. Ett bestående element i miljöpolitikens utveckling har utgjorts av utmaningen att hitta en balans mellan föregångare, passiva och eftersläntrare.<sup>58</sup>

Det har legat i föregångarnas intresse att se till att deras egna avancerade normer blir allmänna inom hela EU. Eftersläntrarna har däremot försökt bromsa eller förhindra genomförandet av de nya normerna. Länder med den starkaste vetenskapliga och erfarenhetsmässiga expertisen och administrativa kapaciteten, med nya modeller och ekonomisk styrka har ofta haft de bästa möjligheterna att påverka kommissionens politik.<sup>59</sup> Det ledande landet inom miljöpolitiken har varierat. På 1980-talet var den klara ledaren

Tyskland. När Finland, Sverige och Österrike blev medlemmar i unionen bildade miljöföregångarna Holland, Danmark och Tyskland med stöd från de tre förstnämnda en tillräckligt stark minoritet för att förhindra försöken att luckra upp miljönormerna. Dessutom började kommissionen aktivt använda modeller från dessa länder.

Finland som miljöpolitisk aktör inom EU på 1990-talet har i första hand karakteriserats som en passiv efterföljare av föregångarna, det vill säga Holland, Danmark och Sverige, och senare som en pragmatisk realist.<sup>60</sup> Finland har tidvis strävat efter att främja sina nationella intressen på ett sätt som fått många att betrakta vårt land som en bromskloss inom miljöpolitiken.<sup>61</sup> Finlands åtgärder har kritiserats för att vara senfödda, bland annat i frågan om fartygs trafikens svavelutsläpp och hållbarhetskriterierna för bioenergi. Det har inte alltid varit lätt för Finland att förena sina egna mål med utvecklingen av den gemensamma europeiska politiken. Det verkar som om Sanna Marins regering drivit en mer aktiv miljöpolitik än föregångarna. Denna uppfattning bygger särskilt på regeringsprogrammets mål om koldioxidneutralitet senast år 2035 och på Finlands roll som unionens ordförandeland år 2020. En faktisk uppskattning av linjen kan göras först senare.

Miljöskyddet har varit ett viktigt tema vid utvidgningen österut och vid medlemskapsförhandlingarna. Många östeuropeiska länder hade stora problem med vattenskyddet, luftskyddet och avfallshandlingen.<sup>62</sup> Man beförde att östutvidgningen skulle bromsa gemenskapens miljöpolitik, eller till och med häva den utveckling som redan hade uppnåtts.<sup>63</sup> Det är emellertid inte så att alla nya medlemsstater tveklöst låg efter de gamla i miljöfrågorna. Enligt vissa bedömningar låg en del av dem till och med före EU-länderna, bland annat inom naturskyddet.<sup>64</sup> Dessutom hade de nya medlemsstaterna mindre problem med utsläpp från trafik och jordbruk än många andra EU-länder. Det är i varje fall allt svårare för unionen att harmonisera sin miljöpolitik och att fatta och verkställa beslut om miljöpolitiken när det finns allt fler miljöskeptiska länder bland medlemsstaterna.<sup>65</sup> Förhandlingarna försvåras också av medlemsstaternas varierande förvaltningskulturer och förvaltningsstrukturer, av deras olika naturförhållanden och förmåga att verkställa

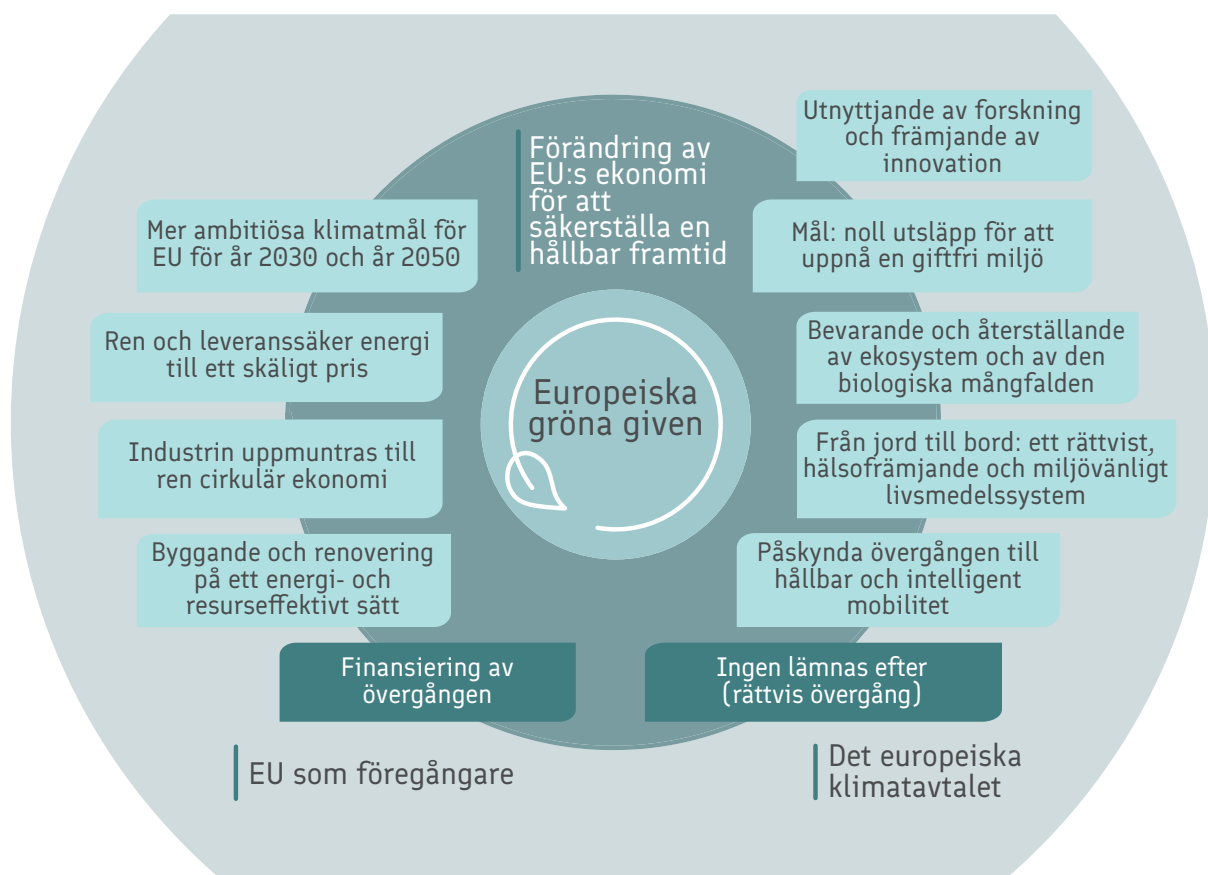


DIAGRAM 2. Den europeiska gröna given.<sup>67</sup>

beslut. Å andra sidan konstateras det ofta i detta sammanhang att de existerande institutionerna, till exempel kommissionen, är starka och har kunnat upprätthålla utvecklingens riktning och ambitioner.

I de kommande avsnitten diskuteras två helheter som är av central betydelse för miljöpolitikens framtid mer ingående: den gröna utvecklingen och biodiversitetspolitiken.

## EKONOMIN, KLIMATET OCH DEN GRÖNA UTVECKLINGEN

Den gröna utvecklingen, det vill säga den gröna given, bygger på en allvarlig oro för miljön: ”Klimatförändringarna och miljöförstörelsen är ett hot mot Europas och världens fortsatta existens.”<sup>66</sup> Enligt kommissionen behöver EU en ny tillväxtstrategi som styr ekonomin, dess strukturer och resurser och unionens

verksamhetsidé i den riktning som klimatpolitiken och hållbarhetsomställningarna kräver. Målet är avsevärt starkare än vad som tidigare var fallet. Nu är EU:s ekonomiska program det samma som programmet för grön utveckling. För att programmet ska kunna genomföras måste finansieringen planeras om. Det gäller alla ekonomiska sektorer, näringslivet, produktionen och konsumtionen, den övergripande infrastrukturen, livsmedelsproduktionen och jordbruket, byggandet, beskattningen och de sociala förmånerna. Samtidigt har kommissionen föreslagit en europeisk klimatlag genom vilken klimatmålet skulle bli en juridisk skyldighet.<sup>68</sup>

Hur den gröna övergången lyckas beror på samordningen hos de olika politikområdena. Därför har kommissionen åren 2020–2021 lagt fram flera strategier som stöder övergångens genomförande. Dit hör bland annat EU:s strategi för anpassning till klimatförändringen tillsammans med strategin för utveckling av den tväradministrativa helhetsuppfattningen, den industripolitiska strategin, handlingsplanen för cirkulär ekonomi, den strategiska åtgärdsplanen för batterier, strategin för hållbar och intelligent trafik, strategin Från jord till bord, biodiversitetsstrategin och dess kompletterande åtgärdsplan tillsammans med den separata skogsstrategi som bygger på den, vätestrategin, åtgärdsplanen för noll utsläpp i luft, vatten och jord, kemikaliestrategin för hållbar utveckling och strategin för hållbar finansiering.

Medlemsstaterna har relativt enhälligt godkänt programmen för grön utveckling. Mest aktivt har ärendet drivits av de traditionella miljöpolitiska föregångarna, det vill säga av Sverige, Danmark, Holland och Luxemburg och sedermera även Frankrike, Belgien, Portugal och Spanien samt ofta även av Finland. Till exempel introducerade dessa länder år 2019 ett initiativ, under rådets möte, med riktlinjer om en strängare klimatpolitik för EU. Miljöförändringarna har också börjat oroa länderna i Sydeuropa. Särskilt Frankrike har under president Macrons tid stigit fram som en av de klara ledarna för klimatpolitiken och den gröna given. Landet har förbundet sig starkt vid Parisavtalet. Visegradländerna, det vill säga Polen, Tjeckien, Slovakien, Ungern och ibland även Rumänien, har oftast funnits bland dem som tvivlat på utvecklingen och försökt hejda

den. Sommaren 2019 var största delen av EU-länderna beredda att ge en utfästelse om en koldioxidneutral union senast år 2050, men Visegradländerna omintetgjorde den gemensamma linjen. I Polen och Ungern inramas den enhetliga klimatpolitiken som federal reglering. Dessa länder kräver också finansiellt stöd för att kunna genomföra övergången.<sup>69</sup>

Tysklands roll har varierat på ett intressant sätt. Tidigare ledde Tyskland klimatpolitiken, men under de senaste åren har landet varit försiktigare och tidvis allierat sig med länder som vill bromsa utvecklingen. Tyskland accepterade den åtstramning av EU:s klimatmål som förhandlades fram år 2020 först efter att förbundskansler Angela Merkel gjort en stark insats i detta syfte. Det finns sannolikt många orsaker till Tysklands passivitet, bland dem rädsla för väljarnas reaktioner. I Tyskland har man fruktat att en rörelse av de gula västarnas typ ska födas. I delstatsvalet hösten 2019 nådde det högerpopulistiska Alternative für Deutschland (AfD) en stor valseger i en region med många nedläggningshotade brunkolsgruvor. När Merkel offentliggjorde miljöpaketet betonade hon starkt att klimatskyddet måste vara acceptabelt för människorna. Enligt en bedömning orsakas Tysklands passivitet just nu av landets pragmatism, utmaningar i den interna energipolitiken och av bilindustrins intressen.

De nya strategier som antogs under 2019 och 2020 är endast spelöppningar. Den konkreta politiken utformas och den bindande lagstiftningen utvecklas under de närmaste åren. Det betyder att den politiska kampen mellan medlemsstaterna, de politiska grupperingarna och olika intressen kommer att ta sig klarare uttryck först under processens gång. I fortsättningen betonas medlemsstaternas och europaparlamentets roll, och här torde axeln mellan Frankrike och Tyskland vara ett centralt element. Även med tanke på den ömsesidiga koordinationen av de olika politiska sektorerna ligger det största arbetet fortfarande framför oss. Den fortsatta beredningen av strategierna, förhandlingarna mellan de olika institutionerna och beslutsfattningen kommer att definiera återstoden av von der Leyens kommissions mandatperiod. Programmet för



grön utveckling innebär nya möjligheter, men också problem för ekonomier som har gammal teknik.

Finansieringen är en av de centrala frågorna. Kommissionen gav ut en handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt redan år 2018. I anslutning till den godkändes den så kallade taxonomiförordningen i juni 2020 (EU 2020/852). Denna bekräftar de kriterier som används för att bestämma huruvida en ekonomisk verksamhet ska betraktas som miljömässigt hållbar. På så sätt blir det möjligt att definiera graden av miljöhållbarhet hos en placering. Taxonomin hjälper placerare, företag och medlemsstater att planera och rikta finansiering till koldioxidsnålhet, resurseffektivitet och förstärkning av motståndskraft. Samtidigt blir placeringsprodukter i olika länder sinsemellan jämförbara. Utifrån förordningen lade kommissionen i april 2021 fram ett åtgärds paket för taxonomin, om vilket närmast ska fattas ett slutgiltigt beslut.<sup>70</sup> Preciseringar av taxonomin har lett till tvister mellan medlemsstater och olika intressentgrupper om huruvida det är möjligt att finansiera till exempel naturgas eller kärnkraft genom den gröna given.<sup>71</sup> När strategin för hållbar finansiering uppdateras preciseras grunderna för hållbara placeringar, och klimat- och miljöriskerna integreras i finansierings-systemet. Medlemsstaternas förfaranden för grön budgetering och regler för statsstöd till miljö och energi utvärderas också i relation till den gröna utvecklingen.<sup>72</sup> Man kan konstatera att även Europeiska centralbanken (ECB) med sina egna åtgärder, och i samarbete med kommissionen, aktivt har bidragit till utvecklingen av dessa principer för hållbar finansiering.

En annan genomgående princip för alla strategier är rättvisa. Enligt en bedömning hör social och regional rättvisa under övergångsperioden till de största stötestenarna för den gröna utvecklingspolitikens framgång. För att trygga rättvisan har kommissionen lagt fram ett förslag på en mekanism för rättvis övergång. Man planerar att inrätta en Just Transition-fond för att stödja energiovergången i regioner som drabbas hårdast av utvecklingen av fossila bränslen (såsom Polen, Tyskland och Tjeckien).<sup>73</sup>

## SKYDDET AV DEN BIOLOGISKA MÅNGFALDEN

EU har inte bara ägnat sig åt klimatpolitik under de senaste åren. Unionen har också börjat betrakta behovet av att skydda den biologiska mångfalden med ett helt annat allvar än tidigare. Man har insett att det dramatiska bortfallet av fåglar, insekter och pollinering är ett allvarligt hot också mot vår egen livsmedelsproduktion och mot de ekosystem som upprätthåller vårt eget välbefinnande. Såväl Europas som hela världens ekologiska utveckling ska ses som bakgrund till attitydförändringen. Enligt rapporten *Global Biodiversity Outlook 5*, som utkom år 2020, fortsätter biodiversiteten att minska snabbt i hela världen.<sup>74</sup> Enligt Europeiska miljöbyråns rapport *State of the Nature* är det illa ställt med hela 80 procent av alla livsmiljöer i EU:s område.<sup>75</sup> EU har inte uppnått målen i sin föregående strategi för biodiversitet. Bidragande faktorer till det försämrade läget är jord- och skogsbrukets förfaranden, föroreningar och stadsregionernas expansion. I vissa myr- och våtmarksområden har EU-lagstiftningen och åtgärderna för återställande gett upphov till små framsteg, och fågelarter som tidigare varit allvarligt hotade klarar sig lite bättre i dem. Särskilt i områden med jordbruksmark och i skogar mår arterna däremot ännu sämre än tidigare.

Naturskyddet har varit en viktig del av EU:s miljöpolitik. I fråga om vissa arter och områden har politiken varit lyckad, men resultaten av den totala utvecklingen är kläna. EU:s gemensamma naturskydd började utvecklas effektivt när Natura 2000-nätverket grundades år 1992 med det så kallade habitatdirektivet. Tillsammans med fågeldirektivet bildar habitatdirektivet grunden för unionens naturskyddspolitik. Målet var att skydda kärnområdena för de arter och naturtyper som räknas upp i habitat- och fågeldirektivet. Ett särdrag hos Natura 2000-nätverket är att det inte är ett stramt system av skyddade områden, utan mänsklig verksamhet är tillåten i många av dem om den inte hotar skyddade värden.<sup>76</sup>

Programmet Natura 2000 blev på sin tid en prövosten för subsidiaritetsprincipen. Det gav upphov till konflikter i många länder, eftersom jordägare och intressenter på landsbygden upplevde det som ett hot. I Finland utnyttjade EU-motståndare programmet som

en symbol för föreskrifter som Bryssel utfärdar utan respekt för regionernas egna beslutsbefogenheter.<sup>77</sup> Spänningarna har sedermera minskat avsevärt. Även inom den ömsesidiga integrationen har utvecklingen av Naturanätverket, landsbygden och jordbruket på många sätt varit lyckad. Många Naturaområden är eftertraktade områden för rekreations- och turistnäringen. I dag finns det cirka 2 000 arter och 230 naturtyper i Europa för vilka det har blivit nödvändigt att anvisa områden i Naturprogrammet. Cirka 50 procent av nätverkets areal består av skogsekosystem och cirka 40 procent av jordbruksekosystem.<sup>78</sup>

I maj 2020 publicerade kommissionen en ny biodiversitetsstrategi som avser att stoppa försämringen av den biologiska mångfalden senast år 2030. Många av initiativen i strategin gäller jord- och skogsbruk, fiske och vattenhushållning. Den nya strategin är ambitiös: enligt den borde 30 procent av EU:s jord- och havsområden skyddas. För närvarande utgör de skyddade områdena 26 procent av jordarealen och 11 procent av haven, vilket betyder att den skyddade arealen skulle öka avsevärt, särskilt i fråga om haven. Åtgärderna gäller bland annat återställande av livsmiljöer och begränsning av användningen av växtskyddsmedel.<sup>79</sup> När biodiversitetspolitiken förstärks, uppstår ett starkt tryck på jordbruket och på den pågående reformen inom jordbruket. Detta har i sin tur en koppling till strategin Från jord till bord, som genomförs i syfte att öka hållbarheten i unionens livsmedelssystem. EU är dessutom ute efter en helt ny typ av naturskyddsfinansiering. För närvarande förhandlar parlamentet och kommissionen om betydande finansiering (7,5–10 %) av naturskydd för åren 2021–2027.

## FRAMTIDENS UTMANINGAR

Insikterna om klimatkrisen och den krympande biologiska mångfalden är för närvarande det som mest påverkar Europas ekonomi och dess framtid. För tio år sedan, efter finanskrisen, utvecklade kommissionen visserligen den gröna ekonomins politik helhetsinriktat, men då gjordes det fortfarande på ekonomins villkor. Däremot verkar det som att von der Leyens kommission ämnar

genomföra en grundläggande förändring och att den gröna utvecklingen får mångdubbelt större resurser. Konkreta upplevelser av klimatförändringen och mångahanda vetenskapliga bevis har helt tydligt ändrat på det ekonomiska tänkandet. Det är också klart att Europas politiska partier och EU:s institutioner står inför ett helt nytt klimatpolitiskt tryck, då särskilt de unga i Europa fört kraftfulla kampanjer för klimatet. Man kan säga att Greta Thunberg-fenomenet är ett koncentrat av detta. Bred politisk vilja har uppstått och därför håller Europa på att bygga upp ett nytt paradigm för och en ny styrning av relationerna mellan ekonomin och miljön. Den gröna given är Europas nya tillväxtstrategi och den uppstod ur detta attitydklimat. Men vilken social hållbarhet har den i fortsättningen?

Robert Schuman, som titulerats som en av EU:s grundare, höll ett berömt tal den 9 maj 1950. I talet konstaterade han att Europa inte byggs upp på ett ögonblick, inte heller med någon helhetslösning. I stället behövs praktiska åtgärder för att först skapa äkta solidaritet.<sup>80</sup> Schuman föreslog att kol- och stålproduktionen i Frankrike och Tyskland skulle underställas en gemensam myndighets övervakning så att det vore möjligt att garantera fred i Europa. I dag har integrationen pågått i över sextio år sedan europeiska kol- och stålgemenskapen grundades. Tiden har gått och nu är dessa grundläggande element från integrationens första skede i behov av en omfattande ekologisk reform. Det gäller att snabbt avveckla användningen av kol och göra stålverken utsläppsfria med el och väte. Syftet med den gröna given är att göra de ekonomiska paradigmerna och förfarandena ekologiskt hållbara. Vi vet redan nu att det finns många möjligheter på denna väg, men också många utmaningar och problem. Teknologin är inte det svåraste av dem. Åter en gång behöver vi gemensamt överenskommet ansvar och gemensam övervakning.

Avsikten med den gröna given är att skapa ambitiösa gemensamma mål och regelverk som styr verksamheten inom många sektorer. Den gröna utvecklingen kräver att stark prisstyrning införs, att konsumenterna väcks och ges kunskapsmässig vägledning, att företag tar eget ansvar, att hållbarhetskriterier för finansieringssystemen upprättas och att olika produktionssystem riktas

intentionellt. Åtgärderna gäller inte bara energisektorn utan även jordbruk, livsmedel, skogar, trafik, metallproduktion, stadsplanering och alla konsumtionsprodukter, bland annat. Avsikten är att rikta om system för ekonomi och produktion från linjär ekonomi till cirkulär.

I början av år 2020 drabbades världen av coronapandemin som har haft omfattande följder för människornas hälsa, ekonomi och välbefinnande. Pandemin har också påverkat samhällenas möjligheter att göra nya utvecklingsinvesteringar. En stegvis återhämtning från undantagstillståndet och en hantering av pandemins konsekvenser för samhället och ekonomin kommer att prägla de närmaste åren.<sup>81</sup> EU:s coronastimulanspaket kommer att koppla användningen av finansieringsinstrumenten direkt till programmet för grön utveckling. Samtidigt utgör den ekonomiska kris som pandemin har förorsakat ett betydande hot mot den gröna utvecklingens förverkligande.

Instanser som utvärderar EU:s miljöpolitik har tidvis riktat stark kritik mot dess ambitionsnivå under 2010-talet. Den ekonomiska krisen fick kommissionen att i hög grad stödja det traditionella konkurrenskraftstänkandet och avregleringen. Vid en övergripande tolkning av EU:s miljöpolitik gör man klokt i att betrakta två parallella trender. Den europeiska miljöpolitiken har förstås kompletterats. Det innebär att den är närvarande nästan överallt där miljöproblem observeras. Samtidigt har den också mött problem och motstånd från ekonomiska aktörer. Dessutom har klimat- och naturkriserna skapat ett behov av en politik som drivs på en ny nivå och som har en övergripande inverkan på ekonomin. Nya begrepp är en väsentlig del av den nya miljöpolitiken. EU:s miljöpolitik klingar av ekonomiska termer som cirkulär ekonomi, bioekonomi och ekologisk effektivitet. Utgångspunkten är att hållbarhetsproblem inte kan lösas utan ingrepp i deras grundläggande orsaker, det vill säga i ohållbar produktion och konsumtion. Det kräver i sin tur systemförändringar. Som en alldeles ny vändning kan man betrakta den nyvaknade insikten om hur mycket den biologiska mångfalden har minskat. Som följd ställs allt större krav

på hållbarhetsövergången. Allt fler har förstått att den dramatiska minskningen av biodiversiteten utgör ett mycket konkret hot mot människans livsmedelsproduktion och välbefinnande. Det synliggör systemiskt oliktankande inom markanvändningen och jordbruket.

Attityderna hos andra globala aktörer har stor betydelse för EU:s möjligheter att främja hållbarhetslösningar. Eftersom problemen är globala och accelererande måste de rätta åtgärderna vidtas och miljöpolitiska partnerrelationer etableras också på internationell nivå, trots den ekonomiska konkurrensen. Den aggressiva geopolitikens frammarsch och den avtalsbaserade internationella politikens försämrade ställning hotar att försvaga den globala klimat- och miljöpolitiken. Å andra sidan har stora länder börjat återvända till klimatlösningar efter de svåra åren. Det skapar också möjligheter för EU. Hösten 2020 meddelade Kina att landet avser att bli koldioxidneutralt före år 2060. I april 2021 meddelade USA att man minskar sina utsläpp med 50 procent från nivån för år 2005 senast år 2030. De nya riktlinjerna är mycket viktiga, även om dessa löften fortfarande är för små för att det ska vara möjligt att nå Parisavtalets mål som är att begränsa uppvärmningen till 1,5 grader. När klimatkrisen förvärras och de tekniska möjligheterna utvecklas kommer löftena sannolikt att justeras uppåt. Nackdelen är att utvecklingen av nya, ”renare” infrastrukturer kommer att skapa andra miljöproblem och sociala effekter som man medvetet måste förbereda sig på.

EU:s miljöpolitiska framgång mäts i fortsättningen också av dess interna styrka, det vill säga hur medlemsstaterna lyckas genomföra en gemensam förändringspolitik, hur EU kan koordinera sin inrutade byråkrati, hur unionen lyckas hantera förändringarnas sociala, ekonomiska och kulturella element och hur enhetligt EU lyckas påverka den gröna utvecklingens riktning globalt. Det är intressant att notera att den tekniska förändringen verkar vara den minsta av alla utmaningar. Den europeiska industrin har redan starkt gått in för den gröna given – visserligen med reservationen att de branscher som använder stora jordarealer och mycket resurser och energi är rätt avvisande inställda till förändringarna.

Att fatta beslut för att lösa miljö- och hållbarhetsutmaningarna och genomföra dem innebär en komplex helhet som omfattar de olika medlemsstaternas intressen: utfasningen av gamla industrier som bygger på fossil ekonomi, frammarschen av renare industrier, stöd till ny teknik och innovationer och politiska spänningar i olika riktningar. Det kommer inte att gå som på räls. En utmaning för den gröna utvecklingen är hur man skapar betingelser som sporrar ekonomin samtidigt som man systematiskt främjar de förändringar som miljöpolitiken kräver.

Inom ramen för den globala ekonomin har den gröna given ökat diskussionen om förhindrandet av koldioxidläckage och om koldioxidtullar.<sup>82</sup> Kommissionen bereder redan ett lagförslag om koldioxidtullar, och parlamentet gav sitt stöd till dessa tullar i mars 2021.<sup>83</sup> I systemet med koldioxidtullar betalas tullavgifter vid EU:s yttre gräns för utsläpp som tillverkningen av produkten har förorsakat. Det är känt att koldioxidtullar är problematiska för vissa branscher medan de skapar möjligheter för andra. Det är dock möjligt att till och med små steg får andra länder att utveckla klimatregleringen. Att göra den tunga industrin utsläppssnål är en svår global fråga men arbetet pågår redan. Ett bra exempel på detta är det svenska företaget SSAB:s försök att göra stålproduktionen i Finland och Sverige helt fossilfri. Om det lyckas minskar Finlands utsläpp med 7 procent.<sup>84</sup> Ännu större utmaningar kan finnas inom handelspolitiken vad jordbruket beträffar, och därmed även inom mark- och skogsanvändningen. Frågan är hur klimat- och natureffekter kan beaktas, till exempel inom handeln med sojabönor och kött.

Även finansieringen är en stor utmaning, men det svåra är inte att få mer pengar utan att allokera de gamla pengarna på ett nytt sätt. Hittills har det exempelvis inte varit lätt att styra jordbruksstödsystemen i en mer miljövänlig riktning. Samtidigt ska också det privata kapitalet styras i en riktning som är förenlig med den gröna given. Den eftertraktade utvecklingen är redan i gång, men det borde vara möjligt att göra stegen större och utvecklingen snabbare. Ekonomisk styrning och Europeiska investeringsbanken kommer att spela viktiga roller när det gäller att locka privat kapital.<sup>85</sup>

Populistiska ideologier har ofta ifrågasatt miljö- och klimatpolitiken och de kommer säkert att utmana den även i fortsättningen. De som lider av förändringarna eller fruktar dem bidrar samtidigt till att miljöpolitiken debatteras offentligt, vilket de senaste valen runt om i Europa har visat. Den gröna given har stora politiska utmaningar att övervinna, och i många medlemsstater finns starka intressen för fossil energi, men det verkar ändå som om medlemsstaterna har insett behovet av förändringar och har en vilja att genomföra dem. Många ser också möjligheter i förändringarna. Till exempel betraktar somliga krisen efter coronapandemin som en brytningstid som kan leda till ökad hållbarhet.



# 5

## INVANDRING: OENIGHET MELLAN MEDLEMSSTATERNA OM ASYLPOLITIKEN

ÖSTEN WAHLBECK

Invandring är ett omtvistat politiskt delområde i den Europeiska unionen (EU). När man diskuterar EU:s migrationspolitik är det viktigt att skilja på EU-medborgarnas rörlighet inom unionen (*mobility*) och på invandring (*migration/immigration*) av medborgare från länder utanför EU. Mobilitetspolitiken har en lång tradition inom EU, medan invandringspolitiken är ett senare fenomen. Asylpolitiken omfattas av invandringspolitiken.<sup>1</sup> EU:s invandrings- och asylpolitik har både en intern och en extern dimension.<sup>2</sup> Den interna dimensionen avser samarbete mellan medlemsstater och överstatliga EU-institutioner, medan den externa dimensionen avser EU:s samarbete med så kallade tredjeländer (icke-medlemsstater). Även om det verkar uppenbart att EU behöver en enhetlig invandringspolitik har dess utformning präglats av motstridigheter, både gällande de gemensamma policyernas principer och deras omfattning. Under de senaste åren har särskilt frågor som rör den gemensamma asylpolitiken varit viktiga. Därför fokuserar detta kapitel på utvecklingen av asylpolitiken och på de meningsskiljaktigheter som anknyter till den.

Varför har just asylpolitiken gett upphov till meningsskiljaktigheter? Under 2000-talet har det varit svårt att hitta en balans mellan EU:s och medlemsstaternas beslutsmakt inom asylpolitik. Enligt principen om nationell suveränitet ska en stat ha rätt att besluta om ärenden som gäller inresa från tredjeländer, det vill säga från länder utanför EU. Staterna är emellertid också bundna av internationella avtal, exempelvis Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning, vilken entydigt slår fast att det är en *statlig* skyldighet att erbjuda asyl. EU:s medlemsstater måste dessutom följa unionens lagar och överenskommelser om invandring, och några av de mest centrala av dem nämns i detta kapitel. Ytterligare en viktig grundläggande princip för EU är solidaritet mellan medlemsstaterna enligt definitionen i fördragen – det vill säga fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionsätt. Men som detta kapitel visar har det förekommit allvarliga meningsskiljaktigheter om hur solidariteten ska förverkligas inom asylpolitiken. Det har också framgått att medlemsstaternas regler och praxis behöver harmoniseras för att garantera likabehandling av människor och effektiv administrativ praxis. Ett beskrivande exempel är det gemensamma europeiska asylsystemet som beskrivs i detta kapitel.

Sedan grundandet av EU har en av unionens grundläggande principer varit den fria rörligheten i arbetssyfte för medborgare i EU:s medlemsstater. Däremot låg invandringspolitiken som gäller medborgare från tredjeländer, inklusive asyl- och integrationspolitiken, ursprungligen inte inom EU:s befogenhet.<sup>3</sup> Före Amsterdamfördraget, som trädde i kraft 1999, betraktades denna invandring inte som ett politiskt ärende på EU-nivå. Flera successiva tillägg till avtalen har dock gett unionen större befogenhet. Amsterdamfördraget utökade EU:s befogenheter i gräns-, invandrings- och asylfrågor, inklusive visum och återsändande. Denna utveckling kulminerade i Lissabonfördraget. Det trädde i kraft 2009 och utvidgade EU:s befogenheter i frågor som rör integration av tredjelandsmedborgare och gjorde det möjligt för EU att fatta bindande beslut i ett antal migrationsrelaterade frågor, även med kvalificerad majoritet.

EU:s mål har varit att uppnå fri rörlighet för medborgare i unionens medlemsstater som en del av den inre marknaden, vilket ledde till att Schengenavtalet ingicks i juni 1985. Schengenavtalet införlivades slutligen med Amsterdamfördraget från år 1999. Området för fri rörlighet och en fungerande inre marknad krävde att EU vidtog olika åtgärder för att reglera migrationen och dess konsekvenser. Regleringen av EU-medborgarnas rörlighet i arbetssyfte och dess konsekvenser blev en del av arbetskraftsmarknadens reglering.<sup>4</sup> När medborgare i EU:s medlemsstater hade rätt till fri rörlighet inom området måste invandringen av medborgare från tredjeländer regleras mer och EU:s yttre gränser bevakas strängare. Den grundläggande frågan är hur nationell invandrings- och asylpolitik i praktiken går att förena med fri rörlighet mellan medlemsstaterna. Staterna ansåg till exempel att det var nödvändigt att hindra asylsökande från att söka asyl i flera länder samtidigt, eller att förflytta sig självständigt – eller att skickas med tvång – från ett land till ett annat för att beviljas asyl.

Internationell rätt omfattar det så kallade första inreselandets ansvar, enligt vilket det land dit asylsökanden först anländer är ansvarigt för asylprocessen. EU:s medlemsstater ville klargöra hur denna princip borde genomföras och vilka undantag som kunde tillämpas. Det ursprungliga Dublinavtalet undertecknades av tolv medlemsstater i Dublin, Irlands huvudstad, den 15 juni 1990. Syftet med avtalet var att fastställa varje lands skyldigheter vid handläggningen av asylansökningar. Avtalet ersattes senare och upptogs i EU-lagstiftningen som Dublinförordningen. I dag är det Dublin III-förordningen (604/2013) som fastställer vilken medlemsstat som är ansvarig för prövandet av en asylansökan gjord inom EU och som hänvisar till internationellt skydd enligt Genèvekonventionen om flyktingar och EU:s definitionsdirektiv. Enligt Dublinförordningen fastställs ansvaret i följande ordning: den medlemsstat där sökanden har familjemedlemmar; den medlemsstat som har utfärdat uppehållstillstånd eller visum; den medlemsstat dit sökanden först anlände (inom EU); den medlemsstat från vilken den sökande tidigare har ansökt om asyl. Dublinsystemet och dess funktions sätt (eller sätt att inte fungera) fortsätter dock att orsaka politiska

meningsskiljaktigheter och debatt. Det är uppenbart att principen om det första inreslandet lägger ett oproportionerligt stort ansvar för asylsökande på de sydliga medlemsstaterna, och det har under 2000-talet förekommit svåra politiska tvister om hur man ska uppnå större solidaritet mellan medlemsstaterna.

I detta kapitel beskrivs EU:s asylpolitik och dess utveckling. Först beskrivs förändringarna i EU:s migrationspolitik i förhållande till det gemensamma europeiska asylsystemet. Därefter diskuteras mer ingående EU:s migrations- och asylpolitik, vilken uppstod till följd av den så kallade flyktingkrisen år 2015.

### **UTVECKLINGEN AV DET GEMENSAMMA EUROPEISKA ASYLSYSTEMET**

Det har visat sig att medlemsstaternas asylpolitik, utöver Dublin-förordningen, måste harmoniseras ytterligare. Målet är att fastställa gemensamma minimikrav för behandling av alla asylsökande och ansökningar i EU. Detta brukar kallas det gemensamma europeiska asylsystemet. Formella förhandlingar om ett gemensamt europeiskt asylsystem inleddes vid Europeiska rådets konklav i Tammerfors år 1999.<sup>5</sup> Processen för att göra förfarandena enhetliga och förverkliga det gemensamma europeiska asylsystemet har varit lång, och den är ännu inte över. Medlemsländernas olika interna administrativa system och traditioner för rättsskipning leder oundvikligen till skillnader i asylsystemets funktion. Å andra sidan har många tillämpningssätt kontinuerligt harmoniserats. Flera observatörer har uttryckt oro för att det kommer att bli en ”kapplöpning mot botten”: staterna försöker undvika att deras system framstår som mer gynnsamt än andra länders och därmed ”lockande” för asylsökande. De nordliga medlemsstaterna har till exempel infört mer restriktiva asyلفörfaranden, med uttrycklig hänvisning till de minimikrav som fastställs i det gemensamma europeiska asylsystemet.<sup>6</sup> Direktiven har emellertid också förbättrat situationen för asylsökande i medlemsstater där etablerade mottagningsmetoder inte tidigare existerat.

Natascha Zaun, som har studerat EU:s asyl- och invandringspolitik, analyserade i detalj de politiska processer som ledde till det gemensamma asylsystemet och konstaterar att utvecklingen av den första fasen av systemet starkt påverkades av medlemsstater som hon definierar som starkt reglerande stater. Dessa utgör stater med en effektiv byråkrati och ett stort antal asylsökande. Enligt Zaun är särskilt Tyskland en starkt reglerande stat, men även Storbritannien, Nederländerna, Frankrike och Sverige kan betraktas som starkt reglerande stater. Zaun klassificerar Österrike, Belgien, Spanien, Finland och Luxemburg som medelstarkt reglerande stater, som har fått färre asylansökningar, men deras administrativa maskinerier är relativt effektiva. Zauns slutsats är att det främst är de västra och norra delarna av EU som har använt sin starka förhandlingsposition för att målmedvetet forma EU:s asylpolitik. Detta har gjort det möjligt för dem att tvinga de sydliga och östliga medlemsstaterna att böja sig för deras vilja. De sistnämnda medlemsstaterna, som har haft ett litet inflytande på politiken, har sedan haft stora svårigheter att genomföra den.<sup>7</sup>

Lissabonfördraget utvidgade EU:s befogenheter på asylområdet. Det har lett till att EU inte bara fastställer minimikraven, utan dessutom har ett gemensamt asylsystem inrättats i unionen, enligt vilket alla medlemsstater agerar enhetligt och alla asylsökande har en enhetlig status. Enligt artikel 78 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt kommer en gemensam asylpolitik att utvecklas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I artikel 80 föreskrivs också uttryckligen principen om solidaritet och en rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna, även när det gäller den ekonomiska bördan.<sup>8</sup>

När Lissabonfördraget hade trätt i kraft skrevs bestämmelserna i det gemensamma asylsystemet om. Det förnyade direktivet om status för personer som ansöker om internationellt skydd (2011/95) trädde i kraft i januari 2012 och andra omarbetade rättsakter trädde i kraft i juli 2013: Eurodac-förordningen om insamling av fingeravtryck (603/2013), Dublinförordningen (604/2013), direktivet om mottagningsförhållanden (2013/33) och direktivet om asylförfaranden (2013/32). Definitionsdirektivet omarbetades och trädde i kraft

i Finland den 1 juli 2014 och det omarbetade förfarandedirektivet den 1 juli 2015, då ändringarna i utlänningslagen trädde i kraft. Även ändringarna i mottagningslagen, i enlighet med de omarbetade mottagningsdirektiven, trädde i kraft den 1 juli 2015.<sup>9</sup> De förordningar och direktiv som är i kraft i skrivande stund presenteras i faktarutan.

Finland har allmänt taget stött utvecklingen av en gemensam asylpolitik.<sup>10</sup> Stöd till EU:s gemensamma säkerhetspolitik anges ofta i regeringsprogrammet. Även Rinnes och Marins respektive regeringsprogram har åtagit sig att separat stödja unionens asylpolitik, som sägs bygga på ”gemensamma regler på EU-nivå, en gemensamt överenskommen ansvarsfördelning och principer såsom det reviderade Dublinsystemet samt på samarbete med FN:s flyktingorganisation”.<sup>11</sup>

## **DET GEMENSAMMA EUROPEISKA ASYLSYSTEMET<sup>12</sup>**

### **1. DUBLINFÖRORDNINGEN (604/2013):**

Fastställer vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan. Den grundläggande principen i Dublinförordningen är att den medlemsstat som har spelat den största rollen i sökandens inresa till eller vistelse inom EU i första hand är ansvarig för att pröva en asylansökan. Vid fastställandet av ansvar beaktas frågorna om (i prioritetsordning) familjeskäl, ett nyligen erhållet visum eller uppehållstillstånd i en medlemsstat och huruvida sökanden har anlänt till EU olagligt eller lagligt.

## **2. DIREKTIVET OM ASYLFÖRFARANDEN (2013/32/EU):**

Direktivet skapar ett harmoniserat system för att säkerställa att asylbeslut fattas mer effektivt och rättvist och att medlemsstaterna granskar ansökningar på grundval av gemensamma höga standarder.

## **3. DIREKTIVET OM MOTTAGNINGSVILLKOR (2013/33/EU):**

Säkerställer att alla sökande har bostad, mat och tillgång till hälsovård och arbete samt till medicinsk och psykologisk vård.

## **4. DIREKTIVET OM STATUSDEFINITION (2011/95/EU):**

Definierar kriterierna för beviljande av internationellt skydd. I direktivet regleras också skydd mot återsändande, uppehållstillstånd, resehandlingar, tillgång till arbete, tillgång till utbildning, social omsorg, hälso- och sjukvård, boende och integrationstjänster.

## **5. EURODAC-FÖRORDNINGEN (603/2013):**

Definierar inrättandet av en EU-databas för fingeravtryck. När en person ansöker om asyl skickas personens fingeravtryck till Eurodacs centrala system, oavsett i vilket EU-land personen befinner sig.

## FLYKTINGKRISEN ÅR 2015

Det europeiska asylsystemet utsattes för en mycket svår prövning under flyktingkrisen år 2015, som tydligt visade på systemets svagheter och som i vissa avseenden till och med knäckte hela systemet. ”Krisen” var i huvudsak en politisk kris som orsakades av EU:s misslyckande med att utveckla en gemensam politik.<sup>13</sup> Antalet asylsökande i EU hade ökat redan under en tid före 2015, främst på grund av händelserna under den arabiska våren 2011, de utdragna inbördeskrigen i Afghanistan, Irak och Syrien och av kränkningarna av mänskliga rättigheter i exempelvis Eritrea. De flesta flyktingarna reste inte långt, men ett litet antal av dem försökte ta sig till Europa för att söka asyl.<sup>14</sup> De anlände huvudsakligen till EU-området sjövägen över Medelhavet till Grekland och Italien, eller landvägen genom sydöstra Europa.

Sommaren 2015 ökade antalet migranter dramatiskt, vilket gjorde inresa över EU:s gränser okontrollerad på vissa platser. Det ledde till att en del migranter inte blev<sup>15</sup> registrerade i det första EU-land de kom till. Antalsmässigt anlände flest migranter till de grekiska öarna, där migranter och flyktingar från Turkiet överbefolkade flyktingförläggningarna. Migrationsrörelsen kan beskrivas som en ”blandad migrationsström” (*mixed migration flow*),<sup>16</sup> men majoriteten av de asylsökande kom från Syrien och Afghanistan. Migrationsströmmen fortsatte tills EU år 2016 gjorde ett offentligt uttalande tillsammans med Turkiet om att förhindra migration från Turkiet till Grekland. Efter detta ökade antalet flyktingar i stället i centrala Medelhavet. Destinationslandet var främst Italien, och det viktigaste transitlandet var Libyen som saknade en centralförvaltning. Sjöresan är farlig: den internationella organisationen för migration (IOM) uppskattar att 5 079 migranter drunknade i Medelhavet 2016, då den sammanlagda mängden migranter uppgick till 363 348.<sup>17</sup>

År 2015 tog EU:s medlemsstater emot totalt 1 256 580 nya asylansökningar, mer än dubbelt så många som året innan. Tyskland hade det högsta antalet registreringar (441 805 sökande, eller 35 procent av de asylsökande bland alla EU-länder), näst flest ansökningar lämnades in i Ungern (174 435, 14 procent), Sverige (156 115,



12 procent), Österrike (85 505, 7 procent) och Italien (82 790, 7 procent). År 2015 registrerades 32 150 asylsökande i Finland, vilket innebär att antalet var nästan tio gånger så stort som året innan. I förhållande till befolkningen var antalet registreringar högst i Ungern (17,7 asylsökande per 1 000 invånare), Sverige (16), Österrike (10), Finland (5,9) och Tyskland (5,4).<sup>18</sup> Några av målländerna hade redan en stor invandrad befolkning. År 2015 utgjorde till exempel medborgare från andra länder 5,5 procent av Tysklands befolkning och 4,6 procent av Sveriges. Ungern var ett undantag i detta avseende: endast 0,7 procent av invånarna var medborgare i andra länder. De asylsökande strävade efter att nå länder där det sedan tidigare fanns stora gemenskaper från samma land. I Finland var till exempel majoriteten av de asylsökande irakier, medan en betydligt högre andel i Sverige var syrier. Figur 1 visar antalet asylansökningar mellan 2013 och 2020 i de medlemsstater där mer än 100 000 asylansökningar har registrerats per år under denna period.

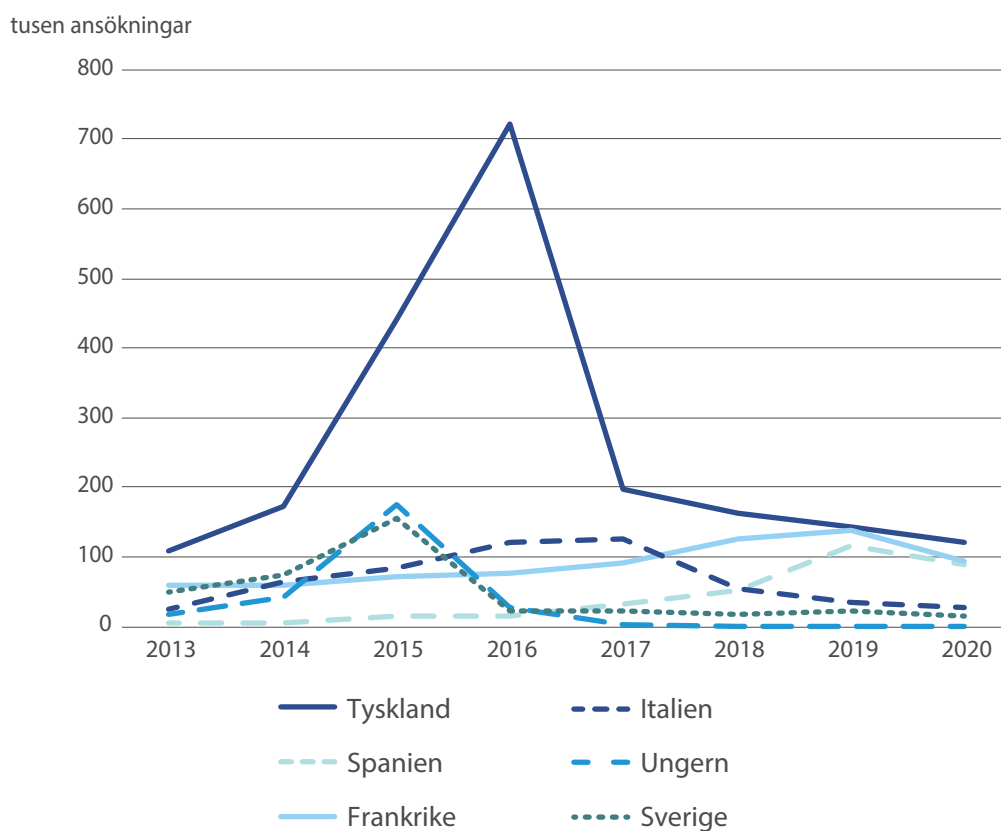


DIAGRAM 1. Antal första asylansökningar i sex av EU:s största mottagarländer mellan 2013 och 2020.<sup>19</sup>

Till följd av händelserna 2015 fungerade inte det gemensamma europeiska asylsystemet som avsett. Registreringen av asylsökande fungerade inte i enlighet med direktiven och förordningarna beträffande det gemensamma europeiska asylsystemet. Till exempel hade få asylsökande som kom till Torneå flyktingsluss hösten 2015 registrerat sig i ett annat land, trots att de hade passerat flera medlemsstater på väg till Finland. Dessutom uppfyllde mottagningsförhållandena i alla medlemsstater inte minimikraven. Mottagningscentrumen i Grekland var inte – och är fortfarande inte – tillräckliga för det stora antalet migranter och flyktingar i landet. Medborgarorganisationer och EU-organ har varit tvungna att erbjuda stöd till de grekiska öarna och har skapat flyktingslussar (*hotspots*) som huvudsakligen finansieras av EU. På grund av utmaningar med mottagningsarrangemangen avbröts de av Dublinförordningen stadgade förflyttningarna av asylsökande till Grekland redan 2011, efter beslut av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och av EU-domstolen.<sup>20</sup> År 2015 uppstod också farhågor om förflyttningar enligt Dublinförordningen till vissa andra medlemsstater, såsom tvivel om situationen för asylsökandes mänskliga rättigheter i Ungern. I augusti 2015 meddelade Tyskland ensidigt att landet inte kommer att följa Dublinförordningen i fråga om flyktingar från Syrien. Förbundskansler Angela Merkel förklarade att det är en nationell plikt att ta hand om flyktingar i Tyskland och yttrade sina berömda ord ”Wir schaffen das”, vilket innebar att Tyskland kunde hantera situationen. Flyktingkrisen utmanade hela grunden för Dublinsystemet, och sedan dess har kommissionen och medlemsstaterna fört politiska diskussioner som syftar till en fullständig reform av Dublinförordningen för att skapa en mer rättvis fördelning av asylsökande som utgår från solidaritet mellan medlemsstaterna.<sup>21</sup>

Flyktingkrisen 2015 återinförde också gränskontroll vid många Schengenländerns gränser. Till exempel begränsades asylsökandes ankomst till Finland i praktiken av de gränskontroller som Sverige införde vid den danska gränsen den 12 oktober 2015. Danmark införde liknande gränskontroller vid gränsen till Tyskland. Vissa gränskontroller kvarstod i flera år, även om Schengenavtalet

endast tillåter gränskontroller som en kortvarig åtgärd. Därför hävdar många statsvetare att det egentligen finns en "Schengenkris" i EU som ifrågasätter hela den fria rörligheten mellan medlemsstaterna.<sup>22</sup> Dessutom vidtog alla medlemsstater nationella åtgärder av olika slag för att begränsa antalet asylsökande och hindra dem från inresa. På det hela taget var det inte en europeisk verksamhet som samordnades av EU, utan snarare en allmän "åternationalisering" av migrations- och asylpolitiken i hela Europa.<sup>23</sup>

Den omfattande strömmen av asylsökande till EU stoppades så småningom av det så kallade uttalandet, i själva verket ett avtal, som medlemsstater i unionen ingick med Turkiet den 18 mars 2016. Turkiet åtog sig att stoppa "irreguljär emigration" (*irregular migration*<sup>24</sup>) och att hindra flyktingar från att lämna Turkiet. EU å sin sida lovade att stödja Turkiet ekonomiskt med bistånd till de tre miljoner flyktingar, främst från Syrien, som befinner sig i landet. Man kom också överens om vidarebosättning av en syrisk flykting från Turkiet till EU:s territorium för varje syrisk medborgare som återvände till Turkiet från de grekiska öarna. Juridiskt sett var undertecknaren av uttalandet inte EU, utan en koalition av medlemsstater. Eftersom avtalet med Turkiet inte officiellt är ett EU-avtal kunde människorättsorganisationerna inte bestrida avtalet inför EU-domstolen.

## ANSVARFÖRDELNING I FRÅGA OM ASYLSÖKANDE

Under flyktingkrisen 2015 försökte kommissionen lindra situationen och jämnare fördela ansvaret på medlemsstaterna. I maj 2015 lade kommissionen fram en ny migrationsagenda med syfte att ta itu både med de omedelbara utmaningar som flyktingkrisen medför, och med att införa redskap för att bättre hantera migrationen i EU i allmänhet.<sup>25</sup> Det finns två centrala sätt att hantera flyktingströmmar: vidarebosättning av flyktingar och omplacering av asylsökande. Vidarebosättning (*resettlement*)<sup>26</sup> avser urval och förflyttning av flyktingar från det land från vilket de har ansökt om skydd till ett tredjeland som har gått med på att ta emot dem som flyktingar som vistas permanent, till exempel som kvotflyktingar.

Vid vidarebosättning har medlemsstaterna ofta samarbetat direkt med FN:s flyktingorgan (UNHCR). Med omplacering (*relocation*)<sup>27</sup> avses i stället situationer där asylsökande förflyttas från en EU-medlemsstat till en annan för behandling av asylansökan. Det är just dessa omplaceringar och ansvarsfördelningen här mellan medlemsstaterna som har varit orsaken till oenighet i EU.

Våren 2015 föreslog kommissionen att den mekanism för nödsituationer som avses i artikel 78.3 i EUF-avtalet skulle aktiveras. Detta system hade aldrig använts tidigare, men kommissionen konstaterade att medlemsstaternas asylsystem var utsatta för ”påfrestningar utan motstycke”. Enligt kommissionen fanns det så många asylsökande i medlemsstaterna ”vid de berörda gränssträckorna” att ländernas kapacitet för att ta emot flyktingar och behandla deras ansökningar var ”mycket ansträngd”. Tillämpningen av mekanismen för nödsituationer omfattade ett *tillfälligt* arrangemang för omplacering av personer i tydligt behov av internationellt skydd, och med vilket kommissionen ville säkerställa varje medlemsstats deltagande genom rättvisa och balanserade insatser.<sup>28</sup>

I slutet av maj 2015 publicerade kommissionen sitt första förslag för att omplacera 40 000 asylsökande från Grekland och Italien. Samma månad föreslog kommissionen också ett EU-vidarebosättningsprogram för att bosätta 20 000 flyktingar från länder utanför EU. Programmet antogs av rådet i juli 2015. I takt med att situationen i Grekland och Italien försvårades sommaren 2015 godkände EU:s inrikesministrar i september 2015 en ökning av antalet omplacerade till 120 000 asylsökande.<sup>29</sup> Beslutet om EU:s mekanism för nödsituationer fattades av rådet efter omröstning. Tjugo medlemsstater röstade för beslutet, medan fyra röstade mot (Tjeckien, Ungern, Rumänien och Slovakien). Finland var det enda landet som lade ned sin röst. Beslutet att avstå från att rösta återspeglade utan tvekan den inrikespolitiska situationen i Sipiläregeringens Finland. Regeringspartiet Sannfinländarna motsatte sig vad partiet kallade ”tvångsfördelning av bördan” och regeringsprogrammet föreskrev uttryckligen att interna omplaceringar av asylsökande inom EU ska utgå från medlemsstaternas frivilliga deltagande.<sup>30</sup> Många praktiska hinder försvårade antagandet av dessa tillfälliga åtgärder för intern

omplacering i händelse av en nödsituation, men den största utmaningen var att Visegradländerna (Tjeckien, Ungern, Polen och Slovakien) motsatte sig hela systemet. I praktiken var Finland och Malta, tillsammans med Liechtenstein och Norge utanför unionen, de enda länder som snabbt organiserade sin andel av de interna omplaceringarna. Till sist, när systemet officiellt löpte ut i oktober 2017, hade endast 31 503 asylsökande omplacerats.<sup>31</sup>

I de interna omplaceringar som man enades om inom ramen för det tillfälliga nödsystemet 2015 följde den kvantitativa fördelningen av asylsökande mellan medlemsstaterna den tillfälliga modell som kommissionen hade föreslagit, men det fanns också ett tydligt behov av en *permanent* modell. Både politiker och forskare har diskuterat olika fördelningskriterier (eller ”kvoter”) för permanent fördelning av asylsökande mellan medlemsstaterna. Det har dock varit svårt att nå ett politiskt samförstånd om fördelningskriterierna. Trots det har vissa medlemsstater, särskilt Tyskland, redan tagit i bruk fördelningskriterier för asylsökande inom landet. Som ett alternativ till intern omplacering av människor har olika så kallade *flexibla* solidaritetsmodeller mellan medlemsstaterna lagts fram, med beaktande inte bara av antalet asylsökande utan också av ett brett spektrum av andra former av migrationspolitiskt samarbete. Syftet med flexibel solidaritet är att erkänna att det finns skillnader i medlemsstaternas politiska åsikter och deras förmåga att delta i olika slag av politik.<sup>32</sup> Under Slovakiens ordförandeskap i Europeiska unionens råd under andra halvåret 2016 drev Visegradländerna till exempel på begreppet ”flexibel” eller ”effektiv solidaritet”. Det fick emellertid inget stort stöd hos andra medlemsstater, vilka främst såg det som ett försök att undvika ansvar.

Våren 2016 offentliggjorde kommissionen förslag som syftade till att reformera det gemensamma europeiska asylsystemet.<sup>33</sup> Förslagen omfattade även en reform av Dublinsystemet. De grundläggande principerna skulle bibehållas, men systemet skulle också omfatta en korrigerande fördelningsmekanism som automatiskt skulle upptäcka om ett land fick ett oproportionerligt stort antal asylansökningar för behandling. Om antalet ansökningar i ett land överskred det referensvärde som definieras av dess storlek och

förmögenhet (med över 150 procent), skulle nya sökande hänvisas till andra delar av EU. En medlemsstat skulle tillfälligt kunna välja bort interna omplaceringar, men vore i så fall tvungen att betala en solidaritetsavgift på 250 000 euro för varje sökande som den egentligen hade varit ansvarig för. Beloppet skulle betalas ut till den medlemsstat som tog emot den sökande. Rättvisemekanismen skulle också ta hänsyn till det antal sökande från ett tredjeland som behöver internationellt skydd och som en medlemsstat har vidarebosatt. Kommissionen betonade vikten av att utöka de lagliga och säkra rutterna till Europa.<sup>34</sup>

Europaparlamentet ville gå ännu längre än kommissionens förslag. Redan 2009 hade parlamentet stöttat automatiska och omedelbara interna omplaceringar av asylsökande.<sup>35</sup> Många parlamentsledamöter har också stöttat ekonomiska sanktioner mot medlemsstater som vägrar ta emot sin andel av de asylsökande.<sup>36</sup> I maj 2017 antog parlamentet sin slutresolution om interna omplaceringar. Parlamentet uttryckte sin besvikelse över att medlemsstaterna inte hade uppfyllt sina åtaganden om solidaritet och ansvarsfördelning. Parlamentet uppmanade medlemsstaterna att uppfylla sina skyldigheter och systematiskt omplacera asylsökande från Grekland och Italien. Parlamentet välkomnade kommissionens uttalande om att kommissionen inte skulle tveka att utöva de befogenheter som den tilldelats genom fördragen, om medlemsstaterna inte skyndsamt höjde antalet interna omplaceringar. Parlamentet antog också att detta skulle omfatta överträdelseförfaranden.<sup>37</sup>

Ovanstående förslag från kommissionen och parlamentet fick dock inget stöd från medlemsstaterna. Trots många försök kunde rådet inte besluta om en permanent intern omplaceringsmekanism. Det motsattes starkt och ständigt av Visegradgruppen, som stundvis fick medhåll från några andra medlemsstater.<sup>38</sup> I stället för interna omplaceringar av asylsökande ville Visegradländerna ”betona ett effektivt skydd av de yttre gränserna”. Denna politik skulle återspegla det faktum att ”den stora majoriteten av migrationsströmmarna från olika grupper är invandrare med ekonomiska skäl”.<sup>39</sup> Eftersom Visegradgruppen systematiskt motsatte sig omplaceringar av asylsökande var det omöjligt att finna en kom-

promiss med tillräckligt stöd i rådet. Polen och Ungern vägrade att acceptera sina kvoter för asylsökande, vilka hade avtalats redan 2015, och Tjeckien och Slovakien tog bara emot ett litet antal mödrar med barn. Den ungerska regeringen, ledd av Viktor Orbán, höll till och med en folkomröstning mot kvoter år 2016 (och vann).

När allt kom omkring kunde rådet inte enas om en permanent intern förflyttningsmekanism. Dessutom väckte flera olika parter talan vid Europeiska domstolen på grund av oenighet om det provisoriska beslutet. Slovakien och Ungern som i september 2015 i likhet med Tjeckien och Rumänien röstade emot rådets beslut om intern omplacering, bad EU-domstolen att ogiltigförklara beslutet. I sitt beslut den 6 september 2017 stödde domstolen inte en ogiltigförklaring av beslutet. I december 2017 beslutade kommissionen dessutom att i Europeiska domstolen stämma Tjeckien, Ungern och Polen för ”bristande efterlevnad av rättsliga skyldigheter” i samband med interna omplaceringar (Slovakien ställdes inte inför rätta eftersom landet hade tagit emot sexton personer och gett ett stort antal asylsökande som sökte asyl i grannlandet Österrike tillfälligt skydd). Den 2 april 2020 beslöt domstolen att Tjeckien, Ungern och Polen inte hade uppfyllt de lagstadgade förpliktelserna som de enligt EU-lagen hade, eftersom de hade vägrat att delta i de interna omplaceringarna av asylsökande år 2015. I sitt beslut slog domstolen fast att medlemsstaterna inte kan undvika skyldigheter genom att vädja till sin egen subjektiva bedömning av den politiska mekanismens effektivitet. Domen ålade de tre medlemsstaterna straffet att betala rättegångskostnaderna.

## **MIGRATIONSPOLITIKENS UTVECKLING I EU EFTER 2015**

Eftersom det inte har skett någon utveckling i ansvarsfördelningen gällande asylsökande har EU fokuserat på att utveckla annan invandringsrelaterad politik där medlemsstaterna har kunnat nå samförstånd. Det handlar främst om politik och praxis som syftar till att kontrollera migration, om den allmänna ”säkerhetseringen” av migrationsfrågor och om utlokaliseringen av EU:s migrationspolitik genom avtal med tredjeländer.<sup>40</sup> Medlemsstaterna har också

stött kommissionens förslag om att förstärka och utöka Frontex befogenheter (Europeiska gräns- och kustbevakningen), liksom även Europeiska stödkontorets för asylfrågor (EASO) och att utöka deras finansiering.

Redan 2015 antogs kommissionens förslag till en ny europeisk gräns- och kustbevakning, baserad på Frontex, vilken inrättades 2004. Även om den nya ”Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån” ersatte ”Byrån för förvaltning av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser” är den fortfarande känd under samma namn, Frontex. Dess roll utvidgades dock från migrationskontroll till upprätthållande av gränssäkerheten, samtidigt som dess ansvar i kampen mot gränsöverskridande brottslighet växte. Frontex är en operativ byrå som har beredskap att när som helst skicka mer än 1 500 anställda tjänstemän från medlemsstaterna till olika delar av EU.<sup>41</sup> Dessutom inrättades en återvändandeenhet på europeisk nivå i anslutning till byrån. Det gjordes för att säkerställa att tredjelandsmedborgare som inte har rätt att stanna i den Europeiska unionen återvänder till sina hemländer. I kommissionens förslag, som godkändes 2016, omvandlades EASO till EU:s befullmäktigade asylmyndighet. EASO:s roll och uppgifter utvidgades när det gäller operativt och tekniskt bistånd, exempelvis tillades möjligheten att skicka stödteam för att hjälpa medlemsstaterna med asylärenden. Syftet var också att underlätta användningen av EU:s fingeravtrycksdatabas i förvaltningen av asylsystemet och i kampen mot olaglig invandring.<sup>42</sup>

Betydande framsteg har också gjorts i samarbetet med tredjeländer i fråga om migrationskontroll. I praktiken är samarbetets huvudsyfte att begränsa migranternas tillträde till unionen och att minska på incitamenten för migration. Utvecklingen har kallats för utlokalisering av migrationskontrollen. Man kan säga att den externa dimensionen av EU:s migrationspolitik såg dagens ljus i slutet av 1990-talet vid Europeiska rådets enklav i Tammerfors.<sup>43</sup> Som ett allmänt ramverk för detta ändamål utvecklade kommissionen en övergripande strategi för migration (GAM) under 2005, vilket resulterade i en övergripande strategi för migration och rörlighet under 2011 (GAMM). I stort sett har EU:s externa migrationspolitik gradvis



förstärkts och sammanflätats med unionens utrikespolitik.<sup>44</sup> Det offentliga uttalandet som utarbetades med Turkiet 2016 är bara ett av många invandringsrelaterade avtal som EU har slutit med sina grannländer. EU har ingått avtal om migrationshantering med de flesta länder i Mellanöstern och Nordafrika varifrån migranter tar sig till EU-området. Dessutom lyckades kommissionen under 2017 reformera vidarebosättningsprogrammet för flyktingar, vilket har hjälpt ett antal flyktingar i tredjeländer att bosätta sig i unionens medlemsstater.

Eftersom det inte finns någon permanent mekanism för intern omplacering av asylsökande, har olika tillfälliga arrangemang för interna omplaceringar upprättats sedan 2017 med frivilliga medlemsstater. Dessa omplaceringar har endast gällt ett litet antal människor som har räddats ur Medelhavet. I februari 2020 beslutade till exempel den finska regeringen att Finland skulle ta emot 175 utsatta asylsökande från flyktingläger i Grekland. Av dem skulle totalt 100 vara ensamkommande minderåriga. Under Finlands ordförandeskap nådde Tyskland, Frankrike, Italien och Malta i september 2019 en interimsoverenskommelse om landstigning och förflyttning av migranter som räddats ur centrala Medelhavet.<sup>45</sup> Framtiden för detta så kallade Maltaavtal är emellertid oklar. Överenskommelsen presenterades för EU:s inrikesministrar vid rådet (för rättsliga och inrikes frågor) i oktober 2019, men ingen överenskommelse nåddes.

Beträffande den senaste utvecklingen av migrationsfrågor kan man konstatera att den interna dimensionen endast har utvecklats i vissa avseenden, medan den externa dimensionen av kommissionens migrationsagenda har utvecklats avsevärt. Kommissionen har förklarat denna utveckling i sin lägesrapport om den europeiska migrationsagendan. I rapporten nämns bland annat att antalet irreguljära gränsöverskridningar till EU minskade till 150 000 under 2018. Siffran var den lägsta på fem år. Enligt kommissionen är en viktig orsak till nedgången ”innovativa strategier för partnerskap med tredjeländer, såsom uttalandet mellan EU och Turkiet från mars 2016”. EU har också erbjudit stöd till miljontals flyktingar i tredjeländer, särskilt genom EU-projekt i Turkiet och Syrien. EU:s

förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika finansierade 210 projekt i 26 länder, och i Libyen har EU samarbetat i och med en gemensam arbetsgrupp som tillsatts av Afrikanska unionen, EU och FN, för ett ”gemensamt innovativt partnerskap”. Enligt kommissionen ledde ansträngningarna för att krossa människosmugglares nätverk till att betydligt färre migranter anlände till Libyen söderifrån. Återtagandeavtal eller praktiska arrangemang för återvändande och återtagande har ingåtts med mer än tjugo ursprungs- och transitländer. EU har gett stöd för att återtaganden ska verkställas, men kommissionen har påpekat att systemet fortfarande måste utvecklas när det gäller återtaganden. Som de viktigaste resultaten av den europeiska migrationsagendan nämner kommissionen med andra ord många frågor som är direkt kopplade till den externa dimensionen. När det gäller den interna dimensionen nämns det att EU:s interna finansiering för migration och gränsförvaltning har mer än fördubblats sedan krisens början och uppgick år 2019 till mer än 10 miljarder euro. En av kommissionens viktigaste landvinningar är att flyktingslussar har blivit en etablerad verksamhetsform. Under 2019 var fem flyktingslussar verksamma i Grekland och fyra i Italien.<sup>46</sup>

## **MEDLEMSSTATERNAS OLIKA STÅNDPUNKTER OCH EU:S FRAMTIDA MIGRATIONSPOLITIK**

Varför har det varit så svårt för EU att nå samförstånd om invandringspolitik, i synnerhet om ansvarsfördelningen för asylsökande i EU? Det verkar som om solidaritetsprincipen mellan medlemsstaterna skulle kräva ett gemensamt europeiskt asylsystem, men det har varit svårt att nå en överenskommelse på det praktiska politiska planet. Flyktingkrisen år 2015 underströk behovet av ansvarsfördelning mellan medlemmarna. De södra medlemsstaterna, där de flesta asylsökande befinner sig, kunde inte ta hand om alla asylsökande och återopade solidaritetskyldigheten mellan medlemsstaterna. De nordliga medlemsstaterna ville undvika ett stort antal asylsökande och betonade vikten av att följa mellanstatliga avtal och att kontrollera migrationen. Det rådde också klart skilda uppfattningar om europeisk solidaritet mellan EU:s östliga och dess

västliga medlemsstater. Visegradländerna motsatte sig bestämt obligatoriska interna omplaceringar av asylsökande.

Det förekom också spänningar mellan EU-institutionerna. Kommissionen försökte främja överstatliga lösningar och fick parlamentets stöd, vilket generellt ville utöka EU:s befogenheter och ge medlemsstaterna så lika villkor som möjligt i invandringsfrågor. I rådet försvarade medlemsländerna sin rätt att själva besluta om invandringsrelaterade frågor. Till slut förhindrade rådets motstånd att Dublinförordningen reformerades och att en permanent mekanism för ansvarsfördelning togs i bruk. Därför är de interna spänningarna inom medlemsstaternas regeringar ett betydande skäl till att man inte har nått konsensus beträffande asylpolitiken. Den nationella politiken verkar ha en stark inverkan på varje medlemsstats ståndpunkt och på rådets omröstningsbeslut. Det har därför ansetts nödvändigt att ta hänsyn till dynamiken på nationell nivå för att förstå EU:s asylpolitik.<sup>47</sup>

Förutom de tydliga skillnaderna i medlemsstaternas politik när det gäller uppfattningarna om invandring skiljer sig den allmänna opinionen om ämnet också åt. Opinionsundersökningar, som Eurobarometern och European Social Survey (ESS), har funnit stora skillnader mellan medlemsstaterna beträffande åsikter om invandring och dess konsekvenser och hur man uppfattar dessa företeelser. Invandring betraktas i regel mer negativt i de östra medlemsstaterna, där antalet invandrare också är minst. I de västra medlemsstaterna, där det finns många invandrare, förhåller sig invånarna i allmänhet mer positivt till invandring. Å andra sidan visar de senaste resultaten från ESS också att åsikterna även är mer polariserade inom länderna än tidigare.<sup>48</sup> Dessa polariserade åsikter och politiseringen av invandringen påverkar ländernas beslutsfattare och deras åsikter om EU:s politik. I många länder har populistiska politiker lyckats politisera invandringsfrågor och dra nytta av EU:s misslyckande med att hitta en hållbar lösning på utmaningarna med invandringen. Kritik mot invandring och EU-skepsis är nyckelfrågor på många europeiska populistiska partiers politiska dagordning, men liknande åsikter finns också i andra politiska partier.<sup>49</sup> Invandringsfrågor och den fria rörligheten inom

EU var viktiga politiska frågor i Storbritanniens utträde ur EU, men brexit har inte på något avgörande sätt ruckat på EU:s interna asylpolitiska skiljelinjer. Som medlem hade Storbritannien redan förhandlat fram undantag från många beslut som rör invandring och asylsökande, och landet ingick inte i Schengenområdet. Som en följd av brexit gäller inte heller Dublinförordningen i Storbritannien längre, i skrivande stund är det oklart om Storbritannien kan delta i Dublinsystemet i framtiden.

Det är uppenbart att det finns betydande skillnader mellan medlemsstaterna: det är stora skillnader på antalet invandrare i medlemsstaterna, och möjligheterna att kontrollera statsgränserna varierar avsevärt. Detta kan i viss mån förklara medlemsstaternas olika ståndpunkt när det gäller intern förflyttning av asylsökande.<sup>50</sup> Det finns emellertid andra politiska frågor inom EU som medlemsstaterna är fundamentalt oeniga om och som man ändå har kunnat kompromissa om. Studier har beskrivit hur migrationspolitiken i EU-området under en tid har präglats av att man tyr sig till Europa. Enligt detta perspektiv försöker medlemsstaterna medvetet utöka EU:s åtgärder för att kunna hantera utmaningarna med den globala migrationen och för att undvika de rättsliga och politiska begränsningarna av migrationspolitiken i sitt eget land. Detta inbegriper dock en motsägelse: länderna letar efter nya sätt att hantera migration genom att överföra frågor till EU-nivå, samtidigt som de avstår från de beslutsbefogenheter som krävs för denna förvaltning.<sup>51</sup> Under eurokrisen lyckades man överföra beslutsmakten i politiska frågor till överstatliga organ, men vid flyktingkrisen 2015 var det svårare. Identitetspolitikens karaktär förändrades på grund av det sätt på vilket man diskuterade invandring och flyktingars ankomst, eftersom de euroskeptiska populistpartierna stämplade krisen som en gränsfråga och ville skapa ”fästningen Europa” som skulle stänga ut utomstående. Man har ansett att det har blivit svårare att reformera EU:s gemensamma intressen i flyktingkrisen på grund av de uteslutande ståndpunkter som råder inom politiseringen av EU-frågor.<sup>52</sup> Det har framförts att EU:s migrationspolitik skulle bli mer hållbar om asylsystemets beslutsbefogenheter överfördes till en EU-institution.<sup>53</sup>

Oenigheten om intern förflyttning av asylsökande bör dock inte dra uppmärksamhet från att medlemsstaterna faktiskt har kunnat enas om andra migrationsrelaterade strategier, av vilka några är mycket viktiga. Under de senaste åren har EU varit särskilt aktiv när det gäller migrationskontroll och migrationspolitikens så kallade externa dimension. Detta gäller omfattande migrationshanteringsavtal med tredjeländer, som ur EU-perspektiv har varit ett effektivt sätt att hantera ”irreguljär migration”.

Å andra sidan har unionens fokus på migrationspolitikens externa dimension hindrat människor från att söka asyl i EU-området. Antalet asylsökande i unionen har minskat avsevärt sedan 2016. Inom EU har upprättande av lagliga och säkra inresekanaler förvisso diskuterats, men i dessa frågor har man inte nått lika märkbara resultat som i frågan om att förhindra inresa. Man kan också hävda att EU:s migrationspolitik har styrts av en säkerhetslogik som har lett till att invandring och migranter betraktas som hot som måste kontrolleras.<sup>54</sup> Dessutom har EASO:s och Frontex budgetar utökats och detsamma gäller deras befogenheter. Dessa överstatliga EU-organ förbättrar utan tvekan EU:s förmåga att genomföra sin politik i framtiden.

Men det finns också utvecklingsförlopp som stärker det nationella beslutsfattandet snarare än det europeiska samarbetet för att hantera migrationen. När de nationella myndigheterna införde olika reserestriktioner år 2020, till följd av coronapandemin, var det möjligt att ifrågasätta den fria rörligheten i Schengenområdet. Det är anmärkningsvärt vilken liten roll EU har spelat i migrationsrestriktionerna i samband med pandemihanteringen. Varje medlemsstat har fattat självständiga beslut om restriktioner och stängningar av gränser.

I september 2020 presenterade kommissionens ordförande Ursula von der Leyen EU:s nya avtal för migration och asyl.<sup>55</sup> I kommissionens nya förslag ingick att ersätta tidigare lagstiftning om invandring, samarbete mellan partnerländer, införande av snabbare asyl- och utvisningsprocesser, beslut som är mer bindande för medlemsstaterna och om införande av en (flexibel) solidaritetsprincip, nu kallad den ”obligatoriska solidaritetsmekanismen”. Denna nya

mekanism skulle dock inte omfatta obligatoriska kvoter för asylsökande. Redan nästa dag meddelade Visegradländerna att de inte accepterade avtalet. Den ungerska regeringen upprepade att landets ståndpunkt om migration är tydlig och oförändrad, och betonade vikten av att säkra EU:s yttre gränser. De tjeckiska, polska och slovakiska regeringarna meddelade å andra sidan att avtalet var ett steg i rätt riktning, eftersom det förkastade obligatoriska kvoter. Förkastandet av kvoter stöddes också i regeringarnas första kommentarer i Österrike och Estland, vilka inte är medlemmar i Visegradländerna. Vart medlemsstaternas förhandlingar än för dem förväntas invandringen stå kvar på den politiska dagordningen i många år framöver.

# 6

## JORDBRUKSPOLITIKEN: UTVECKLING, UTMANINGAR OCH FRAMTIDSUTSIKTER

JYRKI NIEMI & ILKKA P. LAURILA

Europeiska unionen (EU) definierar den gemensamma jordbrukspolitiken (*Common Agricultural Policy, CAP*) på många olika sätt. Den är Europas första genuint gemensamma politik och dess rötter går ända tillbaka till Europeiska ekonomiska gemenskapens (EEG) första steg på 1950- och 1960-talen. Unionens gemensamma jordbrukspolitik har förändrats en hel del sedan dess, men den är fortfarande EU:s djupast integrerade politiska sektor. CAP omfattar cirka en tredjedel av EU:s totala budget. Det är en stor andel, när man tänker på att unionens jordbrukssektor endast står för 1,5 procent av unionens bruttonationalprodukt. Trots att EU har hela 27 medlemsstater och sträcker sig från Atlantkusten till Rysslands gränser och från Medelhavet till polcirkeln, erbjuder CAP en enhetlig ram för jordbruks- och landsbygdspolitiken i hela unionen. Att den har lyckats beror i hög grad på att den för över genomförandet av många åtgärder till nationell nivå – och i vissa fall till regional. Allt detta får ändå plats inom en enda europeisk jordbrukspolitisk referensram.

Den gemensamma jordbrukspolitiken väcker starka känslor hos både förespråkare och kritiker. Kritikerna har anklagat den för många misslyckanden under årens lopp. Kritiken har varierat från påståenden om att CAP förvränger livsmedelsmarknaden och försämrar småbrukarnas utkomst i utvecklingsländerna, till anklagelser om att de europeiska lantbruksföretagarna utsätts för en orimligt krånglig reglering och att CAP bidrar till försämringen av landsbygds miljön i Europa. Andra betraktar den gemensamma jordbrukspolitiken som ett nödvändigt försvar för ”den europeiska jordbruksmodellen”. De betonar att trygga och hälsosamma livsmedel är grunden för livsmedelssäkerheten och att familjejordbruken är det europeiska jordbrukets hörnsten. Om de stöd som CAP erbjuder slopades, skulle hundratusentals gårdar sannolikt tvingas lägga ner sin verksamhet, och det skulle i sin tur kunna ha negativa ekonomiska konsekvenser för många landsbygdsområden. Även om EU:s jordbruksbudget kritiseras för att vara för stor, utgör den mindre än en halv procent av EU:s gemensamma bruttonationalprodukt. Den gemensamma jordbrukspolitiken form och storlek är således av stor betydelse – inte endast för jordbrukarna utan även för livsmedelsindustrin och för branscher kopplade till den samt för konsumenterna, skattebetalarna och medlemsstaternas regeringar. Därför har också ändringar i denna politik stor betydelse.

I detta kapitel behandlas den långsiktiga förändringen av unionens gemensamma jordbrukspolitik, de faktorer som påverkat den och dess aktuella utmaningar. I kapitlets början ges bakgrundsinformation om den gemensamma jordbrukspolitiken utveckling fram till 2000-talet. Därefter diskuteras i separata avsnitt jordbrukspolitiken utgångspunkter för finansieringsperioden 2021–2027 och svårigheterna med att sammanfoga jordbrukets inkomst- och miljöpolitiska mål. Avslutningsvis granskas det europeiska jordbrukets viktigaste framtida utmaningar och EU:s förmåga att förnya sin jordbrukspolitik.

Tabell 1 visar hur EU:s gemensamma jordbrukspolitik har utvecklats. Några av de ursprungliga målen i Romfördraget från år 1957 var att förbättra jordbrukets produktivitet, säkerställa en skälig levnadsstandard för lantbruksföretagarna, skapa balans på



TABELL 1. Utvecklingen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik.<sup>1</sup>

|                             |  |  |
|-----------------------------|--|--|
| <b>Lönsamhet</b><br>↓       | <i>Tidiga skeden</i>                       | Livsmedelssäkerhet.<br>Förbättring av produktiviteten.<br>Marknadsbalans.<br>Produktionsstöd.  |
|                             | <i>Krisåren<br/>(1970–1980-talen)</i>      | Målet var att minska de skenande kostnaderna och ingripa i överproduktionen av livsmedel.<br>Mjölkkvoter: EU införde dessa 1984.<br>Åtgärder som främjar jordbrukets strukturella utveckling   |
| <b>Konkurrenskraft</b><br>↓ | <i>Reformen 1992:<br/>MacSharry</i>        | Målet att minska överproduktionen och trygga inkomstutvecklingen.<br>Priserna på jordbruksprodukter sänktes inom EU mot världsmarknadspriserna.<br>Prissänkningarna komparerades genom direkt arealstöd och djurbaserat stöd.  |
|                             | <i>Reformen 1999:<br/>Agenda 2000</i>      | Reformen fortsatte.<br>Priserna sänktes ytterligare och effekterna uppvägdes med direkta stöd.<br>Förbättring av jordbrukets konkurrenskraft.<br>Landsbygdsutveckling.   |
| <b>Hållbarhet</b><br>↓      | <i>Reformen 2003:<br/>Mellangranskning</i> | En grundläggande reform trots namnet.<br>Marknadsorientering: en del av de areal- och djurbaserade stöden frikopplades från produktionen och för erhållande av stöd infördes villkor som gällde miljön, djurens välbefinnande, livsmedelssäkerhet och arbetarskydd.<br>Landsbygdsutveckling.<br>Förenkling av politiken.   |
|                             | <i>Reformen 2008:<br/>Hälsokontroll</i>    | Frikopplingen av stöden från produktionen fortsatte och begränsningar av produktionen nedmonterades.<br>Beslut fattades om att avskaffa mjölkkvoterna 2015 (det skedde den 1 april 2015).<br>För att minska den administrativa bördan förenklades förfarandena för genomförandet av jordbrukspolitik.  |
|                             | <i>Reformen 2013:<br/>Förgröning</i>       | Förgröning av jordbruksstöden: strängare miljönormer än tidigare som villkor för stöd.<br>Strävan efter att fördela stöd jämnare mellan medlemsländerna än tidigare.<br>Begränsad koppling av direkta stöd till produktionen blev tillåten igen.<br>I enlighet med subsidiaritetsprincipen fick medlemsstaterna mer att säga till om beträffande genomförandet av politiken. |
|                             | <i>Reformen 2021:<br/>Grön utveckling</i>  | Genomförande av EU:s gröna giv inom jordbruket.<br>Mer ambitiösa klimat- och miljömål.<br>Medlemsländerna får större makt och ansvar inom genomförandet av politiken (nationella strategiska planer).<br>Nya innovationer och digitalisering.  |

livsmedelsmarknaden, trygga tillgången till mat och att säkerställa skäliga konsumentpriser. Under årens lopp har dessa mål kompletterats med nya som särskilt anknyter till miljön. De återspeglar de samhälleliga krav som blivit aktuella under de senaste årtiondena.

Den gemensamma jordbrukspolitiken togs egentligen i användning på 1960-talet och förblev relativt oförändrad ända fram till 1990-talets mitt. Ursprungligen utformades politiken för att stödja och intensivifiera jordbruksproduktionen och därigenom råda bot på den livsmedelsbrist som rådde efter kriget. Ett annat syfte var att förstärka samförståndet mellan Frankrike och Tyskland. Målet var att säkerställa Europas självförsörjning inom livsmedel, men politiskt betraktades CAP också som en mekanism med vilken en del av det välstånd som uppkom genom den tyska industrins återhämtning efter kriget kunde förmedlas till jordbrukssektorerna i Frankrike och Italien.

I början byggde CAP på prisstöd med vars hjälp marknadspriserna i EU artificiellt hölls högre än prisnivån på världsmarknaden. Från 1960-talets början till 1990-talet hade de flesta sektorerna inom jordbruket administrativt fastslagna interventionspriser, och EU:s myndigheter köpte överskottsproduktionen till interventionslager. Förhöjningarna av de administrativa priserna och effektiveringen av produktionen, till följd av den snabba tekniska utvecklingen, ledde till att hanteringen av överproduktionen blev ett stort problem på 1980-talet. EU stödde export av överproduktion utomlands, vilket gav upphov till stora kostnader för unionen. Dessutom förorsakade detta förvrängningar på världsmarknaden, vilket ledde till internationella handelspolitiska tvister. De länder som konkurrerade med EU:s export anklagade unionen för marknadserövring med hjälp av exportstöd.<sup>2</sup> Interventionssystemet ledde till konkreta paradoxer, till exempel till att svin- och fjäderfäsektorn utfodrade sina djur med billiga spannmålssubstitut som importerades från utlandet. Samtidigt var skattebetalarna inom EU tvungna att köpa inhemskt vete och korn till ett pris som var betydligt högre än världsmarknadspriset och att stödja exporten när EU:s produktion av dessa spannmål överskred unionens eget

behov.<sup>3</sup> Budgetproblemen växte till sist till den grad att kommissionen lyckades få rådet att godkänna en radikal reform år 1992.

År 1993 sänktes interventionspriserna, vilket var första steget i en lång serie av reformer som ledde till successiv nedmontering av interventionssystemet och avveckling av exportstöden. Lantbruksföretagarna kompenseras för prissänkningarna med direktstöd, vilket gjorde att djur- och arealbaserade stöd blev synnerligen viktiga inom jordbrukspolitiken. Dessa stöd som ersätter prissänkningarna utgör grunden för de nuvarande stödrättigheter som överfördes till lantbruksföretagarna under de senare reformerna. Många jordbrukare kompenseras fortfarande för nedsättningen av de administrativa priserna för nästan trettio år sedan. Det nuvarande arealstödet bygger på historiska regionala referensskördar. Stödnivån är därför högst i de gamla medlemsstaterna, som fick de största hektarskördarna av spannmål innan politikreformerna inleddes år 1992.

Reformen år 1999 fortsatte att sänka interventionspriserna mot världsmarknadspriserna. Genom ytterligare sänkningar gick priset på europeiska spannmål i praktiken ned till samma nivå som priserna på världsmarknaden. Samtidigt utarbetade EU den första enhetliga politiken för landsbygdsutveckling, vilken trädde i kraft år 2000. Denna del av CAP kallas allmänt för politikens andra pelare. Den bygger på tanken att jordbruket producerar tjänster, allmännyttiga faktorer och externa effekter som det är motiverat att stödja. Stöden till dessa används för att sporra åtgärder av många olika slag. Mest pengar styrs till miljöåtgärder inom jordbruket och till stöd för jordbruk i områden som av naturliga orsaker är ogynnsamma för jordbruk (till exempel bergiga eller nordliga områden).

## **2000-TALETS VIKTIGASTE TEMAN**

De mest aktuella frågorna för de politiska beslutsfattarna år 2003 var EU:s annalkande utvidgning till länder i Central- och Östeuropa och de externa åtaganden som Världshandelsorganisationen WTO:s förhandlingsrunda i Doha skulle medföra för unionen. Samma år gjordes en av de största reformerna i den gemensamma

jordbrukspolitikens över femtio år långa historia. Reformens viktigaste syfte var att frikoppla stödet från produktionen. Från och med år 2005 betalades jordbruksstöd inte längre utgående från produktionsvolymerna. I stället började unionen betala ett så kallat gårdsstöd till varje gård. Stödets belopp byggde på stödbeloppen åren 2000–2002. Samtidigt infördes nya stöd villkor som gällde miljön, livsmedelssäkerheten, djurens välbefinnande och arbetarskyddet.

Reformen av jordbrukspolitikerna år 2008, som kallats för ”hälsokontrollen”, var en fortsättning på de tidigare reformerna. Den styrde jordbruket i en alltmer marknadsorienterad riktning. Reformen införde fler stöd som frikopplats från produktionen och avvecklade ytterligare produktionsbegränsningar. Genom reformen minskade möjligheterna till interventioner i fråga om durumvete, ris och svinkött helt, medan interventionsgraden för foderspännmål sänktes till noll. Dessa reformer i 2000-talets början avlägsnade så gott som alla bindningar mellan stöden till lantbruksföretagarna och produktionen.

Utvecklingen mot en alltmer marknadsorienterad jordbrukspolitik blev allt starkare i mitten av 2000-talets första årtionde, men reformen år 2013 satte stopp för denna utveckling och vred rent av klockan en bit bakåt. Reformen gjorde det nämligen åter möjligt att koppla EU-stöd till produktionen av vissa nyttigheter. Samtidigt bevarade den alla de traditionella centrala elementen i den gemensamma jordbrukspolitikerna och till och med förstärkte dem.<sup>4</sup> Som ett nytt politiskt instrument introducerades förgröning, vars syfte var att reducera jordbrukets negativa miljökonsekvenser. Förgröningen innebar att 30 procent av jordbrukarnas årliga stöd blev beroende av att de följde vissa miljökrav. Under perioden 2014–2020 använde unionen nästan 12 miljarder euro per år på förgröningsåtgärder, men enligt preliminära undersökningar har stödet inte alls lett till så klimat- och miljö gynnsamma jordbruksmetoder som avsikten var. I reformen från år 2013 enades man också om att fördela direktstöden jämnare till medlemsstaterna än vad man gjort tidigare. Dessutom utjämnades interna skillnader i stödinkomsterna mellan regionerna och gårdarna under åren 2014–2020. Ett av syftena med reformen år 2013 var att förbättra

producenternas kommersiella intressebevakning och att förstärka producentorganisationernas ställning så att producenterna skulle få en starkare förhandlingsposition i relation till aktörerna i kedjans slutända.

Under 2013 års reform förändrades beslutsprocessen på den politiska nivån avsevärt, eftersom avtalet bereddes i en helt ny institutionsstruktur. Det var första gången som Europaparlamentet fick delta i besluten om slutresultatet i princip jämställt med EU:s råd. Tidigare var rådet unionens egentliga beslutsfattande organ som fattade beslut utifrån kommissionens förslag.<sup>5</sup> Det nya medbeslutandeförfarandet och det utdragna samrådsförfarandet med intressegrupperna åren 2010–2011 gjorde att avtalet blev färdigt ett år senare än planerat. Därför infördes den reformerade jordbrukspolitiken för programperioden 2014–2020 först från början av år 2015.<sup>6</sup>

I juni 2018 offentliggjorde kommissionen lagstiftningsförslagen för den gemensamma jordbrukspolitiken efter år 2020. De utgör de senaste reformförslagen i en serie av reformer som har blivit regelbunden. Nu är avsikten att flera av de åtgärder som inleddes i och med reformen år 2013 ska drivas vidare. Avsikten är att inrikta stöden med bättre precision än tidigare och att erbjuda medlemsstaterna fler möjligheter att påverka det nationella genomförandet av politiken. Dessutom önskar man minska skillnaderna i stöden mellan medlemsstaterna, och inom dem.

Det har dock visat sig vara en mycket svår uppgift att ändra på den gemensamma jordbrukspolitikens struktur. Beslutsmakten har samlats hos de stora medlemsstaterna och många av dem får en avsevärd del av sin finansiering från EU i form av jordbruksstöd. Utöver de stora länderna vill också många små medlemsstater, bland dem även Finland, att utbetalningen av direktstöd fortsätter på samma sätt som i dag. Reformen av ett system medför alltid risker och länderna vill inte avstå från fördelar som de uppnått. Därför är CAP ett osmidigt system som är svårt att förändra, och särskilt direktstöden har visat sig omöjliga att avveckla. Även om det finns ett visst mått av nya idéer och tänkesätt i reformen för perioden 2021–2027, representerar de föreslagna ändringarna snarare en

stegvis utveckling än någon betydande omvälvning. CAP:s grundstruktur förblir oförändrad: finansieringen bygger fortfarande på tvåpelarmodellen som består av direktstöd till jordbruket och av landsbygdsutveckling.

## **UTGÅNGSPUNKTERNA FÖR JORDBRUKSPOLITIKEN ÅREN 2021–2027**

De nya målen för CAP under perioden 2021–2027 kan indelas i tre grupper: (i) ekonomiska, (ii) miljö- och klimatrelaterade och (iii) sociala mål. De allmänna målen har indelats i nio specialmål. Dessutom är det genomgående målet att modernisera jordbruket med innovationer och att öka digitaliseringen. Man vill också åstadkomma större flexibilitet och göra politiken enklare.<sup>7</sup> De allmänna målen och specialmålen som har lagts fram är till den grad allmänt hållna att det inte råder någon större oenighet om dem bland aktörerna. Däremot har olika fokus på olika mål inom den praktiska jordbrukspolitikerna lett till en stark delning av åsikterna.

Kommissionens lagstiftningsförslag, som offentliggjordes i juni 2018, vill höja ambitionsnivån särskilt i fråga om miljö- och klimatrelaterade frågor inom jordbruket. Kommissionen har betonat ännu mer ambitiösa klimat- och miljömål i programmet för grön utveckling i Europa (*European Green Deal*) av år 2019, och i strategin *Från jord till bord* av år 2020. Målet med programmet för grön utveckling är att EU ska uppnå klimatneutralitet senast år 2050. Målen är mindre utsläpp, investeringar i forskning och innovationer och att bevara den naturliga miljön. Strategin *Från jord till bord* siktar på att göra EU:s livsmedelssystem alltmer hållbart, rättvist och hälsosamt. Strategin omfattar hela livsmedelskedjan från primärproduktion till konsumtion, och målet är också att utgöra en modell för ett hållbart globalt livsmedelssystem. I den nya ”gröna arkitekturen” ingår miljöåtgärder av vilka en del är obligatoriska för medlemsstaterna och andra är frivilliga. Politiskt är det dock en utmaning att uppnå strategiernas klimat- och miljömål samtidigt som man främjar jordbrukets konkurrenskraft och förbättrar gårdarnas utkomst.

Åtminstone två slag av inställningar till kommissionens strävan efter att höja ambitionsnivån för klimat- och miljöfrågor i CAP har förts fram. Enligt miljöorganisationer, Europeiska revisionsdomstolen och många forskare i branschen har de föreslagna klimat- och miljöåtgärderna inte tillräckligt stor verkan för att göra det möjligt att minska klimatutsläppen i betydande omfattning och bevara den biologiska mångfalden.<sup>8</sup> Producentorganisationer, många jordbrukare, medlemmarna i Europaparlamentets utskott för jordbruk och landsbygdsutveckling (AGRI) och flera medlemsstater anser å sin sida att radikala miljö- och klimatåtgärder försämrar jordbrukarnas utkomst och därigenom deras ekonomiska ställning. Enligt producentorganisationerna tar de nya strategierna som kommissionen föreslår inte i tillräcklig utsträckning hänsyn till klimat- och miljömålets sociala och ekonomiska effekter.<sup>9</sup>

Därför fick kommissionen, rådet och parlamentet lov att genomföra mycket krävande förhandlingar innan beslutet om CAP-reformens innehåll var klart i juni 2021. I förhandlingarna fick parterna balansera mellan klimat- och miljömålen, målen för jordbrukets konkurrenskraft och målen för jordbrukarnas utkomst. EU:s jordbruksministrar och parlamentets AGRI-utskott ville inte ställa upp lika höga klimat- och miljömål som kommissionen. Kommissionens klimat- och miljömål luckrades upp när rådet och parlamentet försökte uppnå en överenskommelse i förhandlingarna. Därför kommer den målsatta nivån i kommissionens ursprungliga förslag inte att uppnås. Jordbrukspolitiken borde emellertid reformeras mycket grundligt för att det exempelvis ska vara möjligt att nå målen för strategin Från jord till bord.<sup>10</sup>

Mätt med finansieringsbeloppen är den gemensamma jordbrukspolitiken kärna fortfarande ett första pelarens system av direktstöd. Den omfattar cirka tre fjärdedelar av CAP:s hela budget och erbjuder jordbrukarna årligt stöd som bygger på hektarspecifika stödrättigheter. För många jordbrukare är stöden i detta system det som ”håller dem ifrån konkursens brant”. Därför har EU:s medlemsstater och parlamentets jordbruksutskott ingen större vilja att ändra på systemet och dess villkor.

En förändring som är liten men som kan ha långtgående effekter gäller beskrivningen av direktstöden i reformen. I kommissionens lagstiftningsförslag<sup>11</sup> konstateras att ”medlemsstaterna ska tillhandahålla grundläggande inkomststöd i form av ett årligt frikopplat stöd per stödberättigande hektar”. Det är första gången sedan stödutbetalningarna infördes som lagstiftningen beskriver att deras syfte är att stödja inkomsterna. Detta kan verka överraskande, för att stödja inkomsterna har ju varit ett uppenbart syfte med stöden. Trots det kallas de endast ”grundstöd” eller ”gårdsstöd” i CAP för åren 2014–2020, och inga hänvisningar görs till syftet med beviljandet av dem. Motiveringarnas inexakthet gav kommissionen kreativt svängrum. Beroende på situationen kunde kommissionen låta förstå att stöden bildar en del av ett slags oskrivet avtal mellan jordbrukarna och det övriga samhället, eller att deras indirekta syfte är att få jordbrukarna att stanna på gårdarna som förvaltare av samhällets gemensamma egendom. Otydlighet av detta slag lämpar sig dock inte för kommissionens nya, strategiinriktade tillvägagångssätt och därför har syftet med stöden nu definierats klart och tydligt: det är att stödja jordbrukarnas inkomster. Även om detta inte är en stor politisk tvistefråga, kan det med tiden bli möjligt – kanske för första gången – att bedöma systemets effektivitet (eller ineffektivitet) i relation till klart presenterade mål.

Reformens främsta strukturella innovation är den föreslagna nya insatsplanen som ger medlemsstaterna mer makt och ansvar och som kräver att de utarbetar sina egna nationella strategiska planer för att förverkliga politiken. Det leder till att hela CAP-budgeten i fortsättningen administreras på ett liknande sätt som landsbygdsutvecklingsprogrammen, det vill säga nationellt inom ramen för 27 olika strategier. Detta innebär att EU i fortsättningen endast definierar jordbrukspolitikens grundläggande mål, medan medlemsstaterna får ett större ansvar än i dag för att de överenskomna målen uppnås. Det innebär att stränga styrande och normativa element – till exempel regler för åtgärdernas detaljer och behörighetsvillkor – stryks ur EU-lagstiftningen. Medlemsstaterna är emellertid skyldiga att rapportera om åtgärdernas fruktbarhet på ett trovärdigt sätt.



Syftet med den nya insatsplanen är att skapa ett system där medlemsstaterna kan välja de åtgärder som bäst lämpar sig för deras lokala förhållanden och främjar de mål för att skydda miljön och bromsa klimatförändringen som har ställts upp på EU-nivå. Den nya modellen förväntas minska på byråkratin och den administrativa bördan som förknippas med CAP-systemet. I verkligheten kan det hända att den administrativa bördan inte minskar, utan överförs på medlemsstaterna och jordbrukarna. Trots detta kan den nya modellen leda till effektivare åtgärder som har större acceptans på gräsrotsnivån. För politikens transparens kan detta dessvärre få negativa konsekvenser, eftersom medlemsstaternas policyer sannolikt kommer att skilja sig från varandra ännu mer än de gör i dag.

Den nya modellen för jordbrukspolitikens genomförande är mycket lik den nuvarande förvaltningsmodellen för energi- och klimatpolitik. Där ställer kommissionen upp högnivåmålen, det vill säga utsläppsminskningarna för utsläppshandelssystemet som en helhet, målen för sektorerna utanför utsläppshandelssystemet på medlemsstatsnivå och målen för den förnybara energins andel och för förbättringen av energieffektivitet på EU-nivå. Medlemsstaterna förväntas i sin tur göra upp planer som visar hur de tänker arbeta för att uppnå målen. De ska lämna in dessa planer till kommissionen för godkännande. Om en medlemsstat inte uppnår målen inom en period kan denna bestraffas i form av en ökning som motsvarar underskottet i målet för följande period.

För en enskild medlemsstat är övergången till den nya modellen en mycket stor förändring. Varje medlemsstat gör upp ett program som kommissionen kallar för strategisk CAP-plan. I planerna presenteras de politiska instrument som medlemsstaterna kommer att tillämpa i sina områden. Varje medlemsstat bestämmer således vilka styrinstrument det avser att använda och motiverar hur dessa styrinstrument kommer att bidra till att landet uppnår CAP-målen. Kommissionen utvärderar planerna i relation till EU:s centrala politiska mål, och planerna måste godkännas av kommissionen innan de kan genomföras.

En risk med strategiplanerna är att medlemsstaterna inte ställer upp tillräckligt klara och ambitiösa mål till exempel för minskningen

av växthusgasutsläpp eller för främjandet av den biologiska mångfalden. Dessutom är det svårt att mäta uppnåendet av målen med de metoder som skrivits in i lagstiftningsförslaget.<sup>12</sup> I bästa fall ger den nya gemensamma jordbrukspolitiken medlemsstaterna möjlighet att driva en ambitiös klimatpolitik, men i sämsta fall kan medlemsstaterna till följd av avsaknaden av klara och tydliga krav och bedömningskriterier undvika att genomföra effektiva klimat- och miljöåtgärder.<sup>13</sup> Om medlemsstaternas klimat- och miljöåtgärder förblir anspråkslösa, bromsar det oundvikligen upp genomförandet av programmet för grön utveckling.<sup>14</sup>

## **DEN SVÅRA KOMBINATIONEN AV JORDBRUK OCH MILJÖSKYDD**

Den gemensamma jordbrukspolitiken spelar en viktig roll vid genomförandet av EU:s program för grön utveckling, som går ut på att minska utsläppen, skydda den biologiska mångfalden och främja en mer hållbar livsmedelsproduktion. Kravet på att reformera politiken ökar oundvikligen, och i fortsättningen betonar CAP inte bara ekonomisk hållbarhet, utan även i allt högre grad ekologisk, social och kulturell hållbarhet. Vid sidan av livsmedelsproduktion erbjuder jordbruket också rekreationsmöjligheter, samtidigt som det upprätthåller landskapen och den biologiska mångfalden. Jordbruket har emellertid inte bara positiva konsekvenser. Det har också negativa verkningar på jordmånen, vattendragen och atmosfären.<sup>15</sup>

Olika strategier styr jordbrukssektorn till att tillämpa EU:s program för grön utveckling. I strategin Från jord till bord finns mycket konkreta mål till exempel för användning av växtskyddsmedel och läkemedel, ökning av den ekologiska produktionen och för minskning av näringsbelastningen inom jordbruket. Samma mål finns också i strategin för biologisk mångfald. Målet är att minska användningen av kemiska bekämpningsmedel med hälften, liksom även den risk som de medför, för att förhindra att jordmånen, luften och vattnet förorenas. Det är också meningen att näringsförlusterna ska minska med hälften och användningen av gödselmedel med en femtedel senast år 2030.

Klimatförändringen är dock det största miljöproblemet. Programmet för grön utveckling strävar efter att omvandla Europa till världens första klimatneutrala kontinent senast år 2050. Man eftersträvar att reducera växthusgasutsläppen inom alla sektorer, även jordbruket. Inom jordbruket kan utsläppen minska särskilt genom att optimera användningen av näringsämnen och åkrar. Jordbruksmarker kan också fungera som kolsänkor, men det förutsätter omsorgsfull vård av jordmånen (exempelvis i form av grundläggande markförbättring) och större koltillförsel än vanligt (undervegetation, markförbättringsmedel med mera). I dag producerar åkrarna mer växthusgasutsläpp än de binder kol.

Utöver att jordbruket påverkar klimatförändringen, påverkar också klimatförändringen jordbrukets verksamhetsförutsättningar. I en jämförelse med de övriga ekonomiska sektorerna är jordbrukssektorn särskilt känslig för de förändringar som klimatförändringen för med sig. När extrema väderleksfenomen blir vanligare, kommer en del vegetationsperioder att drabbas av värmeböljor och torka, andra av skyfall och översvämningar. Därför medför klimatförändringen stora utmaningar för Europas jordbruk. Anpassningsåtgärderna ändrar på olika arters och sorters styrkeförhållanden och de olika odlingsväxternas och odlingsmetodernas relativa lönsamhet.

Utöver bekämpningen av klimatförändringen kommer också främjandet av biologisk mångfald och förhindrandet av föroreningen av vattendragen, erosionen och slöseriet med naturresurser att förbli viktiga punkter på den jordbrukspolitiska agendan. Jordbruksområdena är viktiga för många fågel-, däggdjurs- och insektsarter som använder de åkrar eller åkerkanter, betesområden och ängar som har uppstått genom traditionellt jordbruk som sin primära livsmiljö, som näring eller häckningsplats. De förändringar som utvecklingen och effektiviseringen av produktionsmetoderna inom jordbruket har förorsakat i vissa arters livsmiljöer är så stora och snabba att arterna inte har kunnat anpassa sig till dem. Särskilt de levande organismer som är beroende av skogsbetesmarker, ängar och vallar har gått bakåt och hotas av utrotning eftersom boskapens betesgång minskat och boskapsgårdarna blivit färre.<sup>16</sup> Vårdbiotop, naturliga betesmarker och andra öppna eller

halvöppna ängsliknande jordbruksmiljöer ingår inte längre i den konventionella produktionen. Därför krävs det ekonomiska incitament för att planmässigt vårda sådana områden och upprätthålla artbestånden med hjälp av dem.

Om stödåtgärderna inriktas rätt är det möjligt att med den gemensamma jordbrukspolitiken i hög grad hjälpa jordbrukarna att producera tillgångar och tjänster för miljön. Det vore viktigt att under planeringen av politiken betona ekosystemtjänster som medborgarna betraktar som viktiga men vilkas produktion behöver förbättras.<sup>17</sup>

Jordbrukets och livsmedelsekonomins mål och styrning påverkas också av globala processer, till exempel av förhandlingar om världshandeln, av livsmedelssituationen i världen och av de internationella åtgärderna för att bevara den biologiska mångfalden, dämpa klimatförändringen och främja hållbar utveckling. EU har förbundit sig till Förenta nationernas (FN) avtal om biologisk mångfald och till målen för klimatavtalet från Paris, vilket innebär att unionen ska vara koldioxidneutral senast år 2050. Programmet för grön utveckling är en väsentlig del av EU:s åtgärder genom vilka unionen siktar på att nå FN:s mål för hållbar utveckling. CAP väntas bidra till fullgörandet av de internationella avtalen.<sup>18</sup>

Världshandelsorganisationen WTO har haft betydande inflytande på EU:s tidigare reformer, men den här gången styr den inte jordbrukets och jordbrukspolitiken utveckling. WTO har strävat efter att ingå ett multilateralt handelsavtal sedan 2001, då förhandlingsomgången för handelsavtalet började i Doha. Förhandlingarna ledde dock inte till några resultat och därigenom inte heller till nya åtaganden för jordbruket inom EU. Strategiska partnerskap har åter blivit ett viktigt redskap för handelsrelationerna, när regleringen av den internationella handeln håller på att återgå till traditionella bilaterala avtal.<sup>19</sup> Därigenom skapar de också förändringstryck inom jordbruket och livsmedelsekonomin, vilka WTO-avtalen inte längre påverkar i samma utsträckning som förut. Utvecklingen är en följd av problemen i det multilaterala förhandlingssystemet som byggts upp kring WTO. EU har ingått bilaterala handelsavtal bland annat med Storbritannien, Kanada, Mexiko, Sydkorea,

Schweiz, Japan och Singapore. För närvarande förhandlar EU om handelsavtal med flera handelspartner, bland annat med Indonesien, Australien och Nya Zeeland. Förhandlingarna med Mercosur-länderna i Sydamerika har slutförts, men avtalet har inte ratificerats i medlemsländerna.

Förhållandet mellan handelsavtalen och den hållbara utvecklingen har också blivit föremål för diskussion. Ett av de mest debatterade förslagen i programmet för grön utveckling är koldioxidtullarna. I koldioxidtullsystemet vore det möjligt att beakta de koldioxidutsläpp som uppkommer när produkten tillverkas, och tullavgifter för dessa utsläpp kunde betalas vid EU:s yttre gräns. Man har tänkt sig att införandet av koldioxidtullar skulle stödja åtstramningen av EU:s klimatpolitik eftersom de kunde minska oron för att produktion flyttas från EU till länder som har en slappare utsläppspolitik. I praktiken är det dock svårt att genomföra koldioxidtullar. EU borde separat definiera vilka produkter, utsläpp och tekniska lösningar samt vilka länder tullavgifterna skulle gälla, och hur koldioxidhalten av de produkter som tullen gäller ska fastställas. Dessutom borde det avgöras hur koldioxidtullarna ska kopplas till utsläppshandeln och de nationella koldioxidskatterna, och hur koldioxidtullarna ska passa ihop med WTO:s handelsregler. Ett av orosmomenten gäller risken för handelskrig. Vilken ny tullavgift som helst kan öka risken för det.

## **FRAMTIDENS UTMANINGAR OCH EU:S VAL**

Europas andel av livsmedelsproduktionen har långsamt minskat under 2000-talet, samtidigt som Europas andel av världens befolkning har minskat och konsumtionen per capita har slutat växa. Inom exporten har Europas andel däremot ökat. Särskilt i fråga om mjölk och mjölkprodukter är EU fortfarande en mycket stor producent. Det är ett faktum att behovet av livsmedel ökar runt om i världen i takt med att befolkningen ökar och blir förmögnare. Samtidigt försämrar klimatförändringen, de övriga miljöförändringarna och urbaniseringen den globala produktionens förutsättningar. I stora områden begränsas produktionen i allt högre grad

av tillgången till vatten, som hänger ihop med klimatförändringen. När den globala efterfrågan på mat ökar, särskilt i Kina, Indien och Afrika söder om Sahara, har EU som stark exportör möjlighet att ta del av denna tillväxt.<sup>20</sup>

Konsumenternas och samhällets miljökrav och kampen mot klimatförändringen ställer nya villkor för produktionsmetoderna. Resurserna för livsmedelsproduktion, såsom åkerareal, vatten och näringsämnen, måste användas effektivare och med mindre miljöbelastande metoder än i dag. Det hänger samman med en mer allmän utveckling där naturresursernas hållbara användning och återvinningen av resurserna är viktigare än någonsin. Jordbruket står därför inför en svår och kontroversiell utmaning: det är nödvändigt att öka och effektivera livsmedelsproduktionen och att arbeta för att uppnå klimat- och miljömålen samtidigt som klimatförändringen försämrar produktionsförhållandena.

Produktionstekniken kan innebära en lösning på problemet. Den tekniska utvecklingen gör det möjligt att minska utsläppen från livsmedelsproduktionen och införa produktionsprocesser som förbättrar produktiviteten och effektiviteten. Data som uppkommer inom livsmedelsproduktionen och på marknaden och uppföljningsdata om naturen och miljön samlas in och analyseras mer ingående än tidigare. Elektronik, automatisering och it-teknik i kombination med jordbruksmaskiner kan lyfta systemens effektivitet till en helt ny nivå under de kommande decennierna. Till exempel inom utvecklingen av åkerbruket representerar fullkomlig automatisering den mest extrema visionen. Då planerar och genomför ett system bestående av autonoma åkerbruksmaskiner självständigt odlingsåtgärderna.

I dagens läge kan också gentekniska metoder användas på många sätt i olika skeden av livsmedelsproduktionen, från bearbetningen av råvaran till den slutliga produkten. Genöverföringsmetoder används för att effektivera förädlingen, där arvsanlag kan överföras mellan individer eller till och med från en art till en annan. På detta sätt är det möjligt att förbättra odlingsväxternas egenskaper, till exempel skördkapacitet och kvalitet, eller förmåga att uthärda torka och därmed minska behovet av bevattningsvatten. I EU har

dock genörföring inte fått tillräckligt med stöd bland medborgarna, och unionens regelverk är bland de strängaste i världen i den här frågan. Det har därför varit mycket svårt för EU att ta ställning till de nya växtförädlingsmetoderna. Därför har växtförädlingens nya våg märkbart saktat ner i Europa.

I framtiden kan många livsmedelsråvaror ersättas med artificiellt tillverkade produkter och ingredienser. Artificiellt kött är ett exempel på hur tekniken kan revolutionera hela livsmedelsindustrin. Konsumenternas önskemål och uppfattningar om hur acceptabel en produktionsmetod är påverkar emellertid införandet av teknik. En del av konsumenterna godkänner de nya tekniska lösningarna medan andra inte gör det. Samtidigt som teknologiseringen av livsmedel vinner spridning kommer det också att finnas plats på marknaden för "autentiska" livsmedel som tillverkas av äkta, högklassiga råvaror. Det finns en växande efterfrågan särskilt på ekologiskt eller lokalt producerade livsmedel, där det är lättare än på den globala marknaden att kontrollera produktionskedjan och därmed få konsumenternas förtroende. Den globala livsmedelsmarknaden förväntas ändå fortsätta att växa på de nationella marknadernas bekostnad.

Ökningen av extrema väderfenomen kommer sannolikt att öka fluktuationerna på livsmedelsmarknaden. Stora prisfluktuationer är redan ett inslag i den dagliga verksamheten på marknaden för jordbruksprodukter. I Europa har prisfluktuationerna på jordbruksprodukter ökat även för att EU:s minimiprissystem och produktionskvoter har avvecklats. De har traditionellt fungerat som skyddsnet. Lantbruksföretagen råkar därför ut för större marknadsrisker än tidigare, såväl inom försäljningen av produkterna som inom upphandlingen av produktionsinsatser. Därför gäller det att satsa klart mer på hantering av marknads- och prisrisker inom jordbruket än tidigare. Det betyder att jordbruksföretagarna måste utveckla sina funktioner och skydda sig för marknads- och prisrisker för att trygga affärsverksamhetens lönsamhet och kontinuitet. För att livsmedelskedjan ska fungera är det viktigt att man med hjälp av nya handelsmetoder och marknadsinstrument kan skapa

en effektiv marknad för själva produkterna, men också för pris- och avkastningsriskerna.

Jordbruket bör också förbereda sig bättre på smittsamma sjukdomar. Även om coronapandemin inte har hotat livsmedelsförsörjningen och inte heller påverkat världshandeln med livsmedel och produktionsinsatser i någon större utsträckning, är det uppenbart att det finns ett behov av att göra det europeiska livsmedelssystemet mer motståndskraftigt. Som ett led i arbetet med att trygga livsmedelsförsörjningen bör viktiga produktionsinsatser lagras mer systematiskt och krisberedskapen för jordbrukssystem och produktionsteknik utvecklas. I fråga om livsmedelssäkerheten gäller det ändå att hålla i minnet att det är väsentligt för EU på det globala planet att det multilaterala handelssystemets principer följs och att de förblir i kraft i olika krissituationer.

Djursjukdomar har påverkat livsmedelsmarknadens stabilitet mer än sjukdomar som sprids från människa till människa. Ett färskt exempel är afrikansk svinpest, som har spridit sig till flera EU-länder och resten av Europa under de senaste åren. Sjukdomen förekommer hos både vildsvin och produktionssvin. Den är även vanlig i Asien, och sjukdomssituationen i Kina har höjt grisköttets pris på världsmarknaden. I EU har förekomsten av sjukdomen däremot sänkt prisnivån eftersom den har försvårat exporten. Risken för djursjukdomar ökar genom den interaktion som präglar vår värld i dag där djur, animaliska material, livsmedel, foder och matavfall rör sig i stor omfattning. Särskilt virusbetingade djursjukdomar är svåra att bekämpa eftersom det är svårt att utveckla vacciner.

Matproduktionen hotas av mångskiftande och oförutsägbara faktorer, och samhällets livsmedelssäkerhet är en mycket komplex helhet. I EU-länderna är livsmedelssäkerhetens grundläggande element vanligtvis i ordning, det vill säga tillgången till livsmedel och livsmedlens kvalitet. Det är ändå ingen självklarhet att livsmedlen är trygga och att konsumenterna har möjlighet att välja mellan olika alternativ. Det kan hända att marknaden inte alltid kan hantera de systemiska risker som hotar livsmedelssäkerheten i tillräcklig omfattning, oavsett om riskerna är nationella eller internationella. Djursjukdomar, coronapandemin och de politiska



risker som påverkar spelreglerna för den internationella handeln har understrukt vikten av försörjningstrygghet, beredskap för nödsituationer och kontinuitetshantering. Miljöförändringen bidrar till en ökning av riskerna. Höga förväntningar hos konsumenterna och kritiska misstankar mot de system som upprätthåller livsmedelsproduktionen kan leda till att de politiska riskerna i anslutning till eventuella livsmedelskriser blir större än de mänskliga och ekonomiska riskerna.

### **EU:S FÖRMÅGA ATT FÖRNYAS OCH GENOMFÖRA EN ENHETLIG POLITIK**

I korstrycket från globala hot som klimatförändringen och unionens interna ekonomiska och politiska spänningar är det nödvändigt för Europeiska unionen att söka nya verksamhetsätt och riktlinjer för jordbrukspolitiken. De tidigare reformerna skapar grunden för utvecklingen i dag. Från 1990-talet till 2010-talets början utvecklades unionens jordbrukspolitik efter en viss logik mot alltmer marknadsorienterade politiska instrument. På 1990-talet utvecklade unionen först stödet till marknadspriserna, vilket gjorde att stödet kopplades till produktionen. På 2000-talet har stödet frikopplats från produktionen. Det skulle ha varit naturligt att fortsätta med utvecklingen under programperioden 2014–2020 och övergå till riktade stöd som betalas som ersättning för produktion av offentliga nyttigheter. Så blev inte fallet, trots att miljöfrågorna blev allt viktigare som kriterier för beviljandet av stöd. Vid denna tidpunkt strävade unionen också efter att stödet skulle delas ut jämnare mellan medlemsstaterna och lantbruksföretagarna.<sup>21</sup> Denna linjedragning påverkades klart av att Europaparlamentet började delta i besluten om jordbrukspolitiken och av externa faktorer, särskilt de höga och instabila priserna på den globala livsmedelsmarknaden. De förändrade diskussionen om den gemensamma jordbrukspolitikens framtid genom att lyfta fram livsmedelssäkerhetens betydelse samtidigt som tanken om offentliga nyttigheter hamnade i skymundan.

När programperioden 2021–2027 bereddes, ökade åter påtryckningarna för en minskning av jordbrukspolitikens finansiering i unionens budget. Stora samhällsfrågor, såsom flyktingströmmarna och bekämpningen av klimatförändringen skärpte konkurrensen om offentlig finansiering inom unionen. EU:s jordbruksbudget minskade ändå betydligt mindre än väntat i det finansieringsbeslut som Europeiska rådet antog i juli 2020. Till detta bidrog särskilt coronapandemin, som åter en gång underströk livsmedelssäkerhetens och självförsörjningens betydelse, vilket i sin tur återspeglades i medlemsstaternas ställningstaganden i förhandlingarna om EU:s finansieringsram. I och med coronapandemin började medlemsstaterna stödja tanken om att EU behöver ett starkt jordbruksstöd och större beredskap för motsvarande katastrofer.

De förändringar som föreslagits för perioden 2021–2027 är således inte särskilt radikala. De som efterlyste ett revolutionerande, nytt sätt att kanalisera EU:s jordbruksstöd – till exempel en beslutssam övergång mot miljö- och naturskydd eller ett nytt tänkande som grund för stödet till jordbrukarnas utkomst – kommer att bli besvikna. Politikens arkitektur förblir oförändrad. Åtgärderna indelas fortfarande i CAP:s två pelare: pelare nummer ett, som omfattar inkomst- och marknadsstöd, och pelare nummer två, som gäller programmet för landsbygdsutveckling och miljöprogrammet. Lantbruksföretagarna får även i fortsättningen ett direkt inkomststöd som bygger på den odlade arealen, vilket är likartat med gårdsstödet som infördes till följd av reformen år 2003. För att få stöd ska jordbrukarna uppfylla vissa miljökrav som gäller skötseln av gården. Dessa krav ska dock stramas åt något i enlighet med CAP:s nya, gröna arkitektur.

I den föreslagna formen omfattar reformen inte särskilt starka verktyg för att till exempel minska jordbrukens klimatutsläpp. Bland annat har reformens klimat- och miljömål inte definierats klart, och de kan inte heller konverteras till mätbara mål. Det är därför oklart hur man tänker sig att de politiska åtgärdernas effekt ska utvärderas i medlemsstaterna. Väldigt mycket beror på hur ambitiösa mål medlemsstaterna ställer upp i sina nationella strategiplaner. Detta följer naturligtvis subsidiaritetskravens linje, eftersom

medlemsstaterna erbjuds större möjlighet att påverka hur den gemensamma jordbrukspolitiken genomförs. Men det finns risk för att miljö- och klimatambitionerna uteblir och att den gemensamma marknadens enhetlighet ytterligare försvagas.

Den politiska atmosfären kring Europas jordbruk är inte särskilt gynnsam för grundliga förändringar i politiken, särskilt just nu när Storbritannien, som förespråkade en liberalisering av jordbrukspolitiken och samtidigt varit en betydande nettobetalar, har lämnat unionen. Dessutom har medbeslutandeförfarandet i enlighet med dess syfte ökat parlamentets makt i beslutsberedningen samtidigt som kommissionens makt har minskat. Risken med decentraliseringen av makten är att man allt oftare hamnar i en återvändsgränd i fråga om besluten. Processen är i allt högre grad beroende av nyckelpersonernas interaktion och politiska intressen.<sup>22</sup> Det institutionella läget, som förändrats sedan år 2009, och införandet av medbeslutandeförfarandet var viktiga faktorer som förklarar varför till exempel 2013 års reform inte betraktas som särskilt lyckad. När rådet och parlamentet driver sina egna förändringar kan de bearbeta kommissionens ursprungliga lagförslag så att det nästan blir oigenkännligt. I dagens läge ger kommissionen i princip rätt lindriga reformförslag eftersom det nuvarande beslutssystemet erbjuder dåliga förutsättningar för radikala förslag att bli godkända.<sup>23</sup>

Förändrade förväntningar hos konsumenter och medborgare tvingar på längre sikt fram en reform av EU:s jordbrukspolitik. Den allmänna förväntningen är att jordbruket ska vara en hållbar del av samhället som tillgodoser dess behov. Förväntningarna på jordbruket gäller således inte uteslutande tillgången till livsmedel. De tillgångar som förutom livsmedel är resultatet av jordbruk, till exempel biologisk mångfald, bekämpning av klimatförändringen, välmående produktionsdjur, trivsamt miljö, kulturlandskapet och en levande landsbygd har inget marknadspris, och därför noteras deras värde främst genom samhällets stöd till jordbruket. Stödet till jordbruket kommer således i framtiden att i allt högre grad motiveras med allmänna argument som gäller de offentliga tillgångar och tjänster som jordbruket producerar. Jordbrukarna får betalt för att de främjar den biologiska mångfalden, satsar på

djurens välbefinnande, bevarar kulturlandskapet och bekämpar klimatförändringen. I framtiden kan en producent få ersättning till exempel för den mängd koldioxid som odlingarna binder. Vid sidan av ekonomisk hållbarhet kommer jordbrukspolitiken att betona ekologisk, social och kulturell hållbarhet i allt högre grad. Jordbrukspolitiken utmaning är att hitta metoder som på rätt sätt uppmuntrar jordbrukarna att producera kollektiva tillgångar, men som inte orsakar nya marknadsstörningar eller oskäligt ökar på jordbrukarnas administrativa börda.

# 7

## DET OMÖJLIGA BLIR MÖJLIGT: EU:S SOCIALA DIMENSION

NOORA HEINONEN & JUHO SAARI

**I**nnan Romfördraget undertecknades år 1957, beslutade de länder som grundat Europeiska unionen<sup>1</sup> att medlemsstaternas sociala trygghet inte skulle harmoniseras. De ansåg att det var nog att den rörliga arbetskraftens sociala trygghet samordnades och att jämställda löner främjades. Med detta beslut avstod de grundande staterna från det alternativa förslaget, som fortfarande övervägdes år 1955. Enligt det skulle medlemsstaterna införa så likadana försäkringsbaserade system för social trygghet som möjligt. Efter att de grundande staterna avvisat harmoniseringen var den gemensamma socialpolitiska behörighet som fortfarande fanns på Europeiska unionens bord starkt inskränkt. Den handlade nästan uteslutande om den sociala tryggheten för arbetstagare som rörde sig över gränserna och om jämställdheten mellan könen på arbetsmarknaden.<sup>2</sup> Arbetstagarens rätt att ta de samlade sociala förmånerna med sig när han eller hon lämnade landet var och är fortfarande huvudregeln, och det är möjligt att avvika från den endast på grunder som föreskrivs separat i lag.

Inom hälsopolitiken utfärdades det första direktivet om läkemedel år 1965, och rörligheten för yrkesutbildade personer inom

hälso- och sjukvården främjades med lagstiftning från och med 1970-talet.<sup>3</sup> Efter detta låg fokus i beslutsfattningen på folkhälsan, som togs upp som en del av EU:s befogenheter i Maastrichtfördraget år 1993. Främjandet av folkhälsan och kampen mot smittsamma sjukdomar utgjorde den viktigaste delen av EU:s hälsopolitik i flera årtionden. Riktlinjerna har fått stöd av Europeiska läkemedelsmyndigheten, som grundades år 1995, och av Europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar, som grundades år 2005. Hälsopolitiken förändras långsamt, vilket framgår av det faktum att hälsoministrarna började sammanträda i officiell sammansättning som en del av rådet för sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor (EPSCO) så sent som år 2002.<sup>4</sup>

I juni 1987 antog medlemsstaterna Europeiska enhetsakten (*European Single Act*) som främjade de fyra friheterna, det vill säga fri rörlighet för varor, människor, tjänster och kapital på den inre marknaden. Den process som inleddes med enhetsakten har stegvis gjort verksamhetsprinciperna på den inre marknaden och välfärdsstaterna i alla medlemsstater mer enhetliga i fråga om samtliga fyra friheter fram till 2020-talets början. Exempel på harmoniseringen av dessa principer är regleringen av läkemedel och medicinsk utrustning, av hälso- och försäkringstjänster, boende och vistelse och regleringen av stabiliteten och placeringen av fonderade pensionstillgångar. Till Maastrichtfördraget fogades ett protokoll om socialpolitiken (*Social Chapter*) som främst handlade om förfaranden som anknyter till lagstiftningsförslag och till beslut om socialpolitiska ärenden. I protokollet antecknas social hållbarhet som grund för den europeiska sociala modellen, och främjande av välfärd och arbetslivskvalitet som mål. Storbritannien ställde sig utanför samarbetet. EU:s behörighet och användningen av medbeslutandeförfarandet<sup>5</sup> inom socialpolitiken ökade genom Amsterdamfördraget som trädde i kraft år 1999.

På grund av åsiktsskillnader mellan medlemsstaterna utvecklades den gemensamma lagstiftningen och de gemensamma principerna inom social- och hälsopolitikens centrala områden rätt långsamt, och i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet bestod utvecklingen mer av upplyftande ord än av konkreta handlingar.

Samtidigt blev agendorna inom social- och hälsopolitiken starkare genom att kommissionens långvariga vilja att främja samarbetet på detta område förvandlades till dokument som definierade agendan. Dokumenten följde på varandra i en stadig takt, det ena mer konkret och visionärt än det andra. År 1993 offentliggjorde kommissionen en grönbok om socialpolitik, vilken gav fart åt debatten och åtföljdes år 1994 av en vitbok som innehöll en handlingsplan. Dessa följdes av en samrådsprocess jämte slutsatser om reformen och utvecklingen av det sociala skyddet i EU under åren 1997–1999. Samtidigt genomfördes ett socialt handlingsprogram.

Alla dokument framhävde sysselsättningsaspekten, som främjades med hjälp av följande ledstjärnor: jämställdhet mellan könen betonades, liksom arbetarskydd och dialog mellan arbetsmarknadsorganisationerna, reformen av incitamenten uppmärksammades genom diskussioner som handlade om att ”göra det lönsamt att arbeta”. Dessutom poängterades socialförsäkringssystemens reform som strävade efter att göra dessa hållbarare ekonomiskt, flexibla funktionellt och jämlikare vad deras täckning beträffar.<sup>6</sup> Man kan konstatera att kommissionen främst tänkte på socialförsäkringssystemen i staterna i Centraleuropa och i Medelhavsområdet när den drog upp dessa riktlinjer och därmed agendan. Enligt kommissionens uppfattning hade de nordiska länderna utvecklat ”elitförfaranden” i sina social- och hälsopolitiska system, och nu ville kommissionen ge spridning åt de erfarenheter som dessa system hade lett till. Kommissionen var särskilt intresserad av den flexibla säkerheten som planerats för befolkningen i arbetsför ålder i Danmark<sup>7</sup>, den aktiva socialpolitiken i Sverige och åldrandepolitiken i Finland. Paradoxalt nog förenades de nordiska länderna också av reservationer mot förstärkandet av Europeiska unionens sociala dimension.

En viktig punkt på den politiska dagordningen på EU-nivå var den successiva övergången till Europeiska ekonomiska och monetära unionen (EMU), som främjades under hela 1990-talet. I fråga om de nationella socialförsäkringssystemen var konvergensvillkoren i anslutning till beredningen av EMU relevanta eftersom de satte gränser för medlemsstaternas offentliga underskott (3 procent av

BNP) och offentliga skuld (60 procent av BNP med vissa reservationer) och begränsade medlemsstaternas möjligheter att finansiera driftsekonomin med lån.<sup>8</sup> Villkoren i EMU-regleringen har sedermera minskat på möjligheterna att finansiera social- och hälsopolitiken genom att begränsa den offentliga ekonomins underskott. En ökning av underskottet är dock tillåten om den har åtföljts av åtgärder som ökar den offentliga ekonomins långsiktiga hållbarhet, såsom finansiering av arbetspensioner, införande av arbetspensioner och strukturella reformer som ökar hälso- och omsorgstjänsternas ekonomiska hållbarhet. På 2000-talet integrerades debatten om Europas socialpolitiska mål i den europeiska ekonomi- och sysselsättningspolitiken och likaså i samordningen av den inre marknaden och av välfärdsstaterna.<sup>9</sup> Från 2010-talets slut har social- och hälsopolitiken på EU-nivå kopplats till övergången till ett så kallat grönare samhälle, och i det senaste skedet till hälsosäkerhet och åtgärder för att hejda coronapandemin.

I det här kapitlet diskuteras hur den social- och hälsopolitiska viljan och beslutsfattningen har utvecklats på EU-nivå. Till en början diskuteras vilka konsekvenser utvecklingen av EU:s inre marknad har haft för social- och hälsopolitiken. Därefter behandlas den ekonomipolitiska styrningens effekter. I slutet av kapitlet studeras de politiska målen för 2020-talet. Den sociala dimensionen kan beskrivas som reglering, samordning, harmonisering och omfördelning vilka föranleds av beslut på EU-nivå och påverkar medlemsstaternas beslut om social- och hälsopolitik samt hur deras socialförsäkringssystem fungerar<sup>10</sup>. EU:s socialfonder lämnas utanför denna diskussion. I kapitlet behandlas inte heller sysselsättningspolitik, reglering av arbetslivet, arbetarskydd och arbetarsäkerhet eller jämställdhet. I detta kapitel görs ingen fördjupad analys av de olika sektorerna inom social- och hälsopolitiken, såsom alkohol- eller tobakspolitiken, regleringen av penningspelandet eller läkemedel. Utanför diskussionen lämnas flera vittomfattande ämnen, vilket är ett tecken på hur komplex denna helhet är.



## PERIOD AV OMVÄLVNINGAR – DET SOCIALA EUROPA I BÖRJAN AV 2000-TALET

Vid millennieskiftet började en ny social modell för Europa (*European Social Model*) diskuteras på EU-nivå. Bland målen fanns aktivering av medborgarna och främjande av medborgarnas delaktighet genom modernisering av socialförsäkringssystemen. Vid denna tidpunkt blev den globala konkurrensen strängare och näringsstrukturen förändrades, vilket ökade behovet av att förnya finansieringen av social- och hälsopolitiken, samtidigt som den åldrande befolkningen och den tekniska utvecklingen gjorde att social- och hälsoutgifterna ökade. Denna utveckling skapade politiskt utrymme för den så kallade Lissabonstrategin, som EU antog år 2000. Strategins kärna utgjordes av en omfattande reform av arbetslivet, hälso- och sjukvården, äldreomsorgen, systemet för arbetslöshetsskydd och andra system för social trygghet. Till styrmetoder valdes alternativ som byggde på samordning, samarbete och utbyte samt jämförelse av information, eftersom lagstiftning och överstatliga institutionella strukturer inte betraktades som tänkbara på grund av medlemsstaternas meningsskiljaktigheter. Den politiskt genomgående principen var att förstärka socialpolitiken som en produktionsfaktor som främjar tillväxt och sysselsättning. Dessutom analyserade man förmågan eller oförmågan att reformera de nationella politiska modellerna, och man bedömde vilka samhällsliga kostnader som kunde uppstå om ingen socialpolitik alls bedrevs.<sup>11</sup>

Lissabonstrategin genomfördes så att existerande processer förbättrades och den öppna samordningsmetoden (*Open method of coordination*) infördes. Det centrala med denna metod var att samla jämförbar information och dela bästa förfaranden, även inom politiska områden som inte ingick i EU:s behörighet. För genomförandet inrättades en kommitté för socialt skydd som var underställd ministerrådet. Åren 2000–2005 användes metoden för att studera delaktighet, pensioner och pensionssystemens hållbarhet, kvaliteten på och tillgången till hälsotjänster och långtidsvård samt fattigdom och social utestängning i anslutning till många

administrativt tunga processer och dokument. Rapporteringen och riktlinjerna stärkte den europeiska kunskapsbasen men hade en obetydlig inverkan på medlemsstaternas politik. Halvtidsöversynen av Lissabonstrategin år 2005 förenklade dess styrning genom att kombinera riktlinjerna för makroekonomisk politik, sysselsättning och för strukturreformer samt ålägga staterna att rapportera om dessa i en enhetlig nationell rapport.<sup>12</sup>

Genom Lissabonstrategin lyftes socialpolitiken som begrepp till samma nivå som ekonomi- och sysselsättningspolitiken inom EU, trots skillnaderna i den juridiska befogenheten. Det politiska budskapet blev att socialpolitiken är en social och mänsklig investering som möjliggör ekonomiska investeringar. Samtidigt låg betoningen i det politiska budskapet på att de socialpolitiska åtgärderna inte enbart är en kostnadspost inom den offentliga ekonomin, eller en faktor som orsakar incitamentsproblem som bromsar sysselsättningen av arbetslösa och av personer utanför arbetslivet, till exempel studerande. Socialpolitiken lyftes fram som en faktor som stärker ekonomin och främjar sysselsättningen, men i den praktiska beslutsfattningen förblev dess innehåll sekundärt i relation till de övriga politiska sektorernas mål och förfaranden.<sup>13</sup>

Lissabonfördraget, som trädde i kraft 2009, befäste integreringen av socialpolitiken, och till tillämpliga delar hälsopolitiken, i målen för den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken samt i behandlingsprocesserna i EU:s mest centrala institutioner och i dess kommittéer för ekonomisk politik, sysselsättningspolitik och socialt skydd. Social- och hälsopolitiken fick ökad betydelse när EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna antogs som en rättsligt bindande handling för unionen, när EU anslöt sig till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och när Europeiska rådet, som består av EU-ländernas statsöverhuvuden, fick en allt starkare institutionell ställning. Medlemsstaternas möjlighet att använda beslut med kvalificerad majoritet vid behandlingen av lagstiftningsförslag som gäller den sociala tryggheten utvidgades. Spänningen i fråga om samordningen av målen för socialpolitiken, den ekonomiska politiken och den inre

marknaden kvarstod eftersom fördraget bekräftade skyldigheten till samordning.<sup>14</sup>

## **UTVIDGNINGENS TIDEVARV – SOCIAL DUMPNING VÄCKER ORO OCH INTRESSEN SKILJS ÅT**

I början av 2000-talet kompletterades unionen som bestod av post-industriella och välbärgade väststater med östeuropeiska stater, vars samhällsstrukturer var relativt färska och arbetsmarknaderna stadda i stark omvälvning. Social- och hälsopolitiskt var staterna olika sinsemellan och skilde sig också från EU:s medlemsstater. En del av staterna hade socialförsäkringssystem som var starkt knutna till lönearbete eller former av social trygghet som var kopplade till arbetsplatsen, medan andra hade mycket statscentrerade och främst skattefinansierade system. Även jämställdhetssystemen i länderna varierade avsevärt.<sup>15</sup>

Unionen förberedde ökningen av antalet EU-medlemsstater med processer för social trygghet som genomfördes med kandidatländerna. I processerna förmedlades information, producerades jämförelser och drogs lärdomar av lösningar i andra länder med hjälp av den öppna samordningsmetoden. Den första maj 2004 blev tio länder nya medlemmar i unionen. Rumänien och Bulgarien anslöt sig i början av år 2007 och Kroatien år 2013. De officiella diskussionerna om Turkiets EU-medlemskap som inleddes år 2005 är fortfarande ofullbordade. Fokus i den politiska retoriken om den europeiska sociala modellen och EU:s utvidgning låg på att integrationen i den expanderande unionen inte bara skulle föra samman stater utan också människor.<sup>16</sup>

År 2000 förhandlade medlemsstaterna fram ett nytt fördrag i regeringskonferensen. Det var Nicefördraget, som trädde i kraft den 1 februari 2003. Redan innan fördraget trädde i kraft började framtidskonventet bereda ett nytt konstitutionellt fördrag år 2002. Detta hade bland annat ökat användningen av beslut med kvalificerad majoritet i socialpolitiska frågor i rådet, och etablerat användningen av den öppna samordningsmetoden då artiklar om socialpolitik och folkhälsa tillämpades. Den hårdaste kampen i fråga om

social- och hälsopolitiken gällde förstärkandet av EU:s roll inom handelspolitiken, vilket hade utvidgat unionens befogenhet till att gälla alla tjänster och direkta utländska investeringar. Det fanns också starka meningsskiljaktigheter inom och mellan medlemsstaterna om hur man borde samordna den nationella behörigheten för anordnandet, finansieringen och tillhandahållandet av hälsotjänster och den fria rörligheten för tjänster.<sup>17</sup>

I början av 2000-talet började medlemsstaterna frukta att den inre marknaden skulle försämra kollektivavtalen och rättigheterna till social trygghet. Dessa misstankar gällde så kallad social dumping (*social dumping*) och de fick ytterligare bekräftelse i och med rättsfall i EU-domstolen<sup>18</sup> som gällde de allmänt bindande kollektivavtalen och den fria rörlighet som regleringen av den inre marknaden tryggade. EU-domstolen avgjorde att de först nämnda begränsar det senare vad företagsverksamhet beträffar. Vid millennieskiftet vaknade en oro för ”socialturism”, vilket betydde att man befärade att människor använde sin fria rörlighet i EU-området för att skaffa sig själva eller familjemedlemmar i andra stater de bästa sociala förmånerna. Även de negativt formulerade nyheterna om ”polska rörmokare” som en manifestation av billig arbetskraft inom unionen påverkade den politiska debatten. Undersökningar har inte bekräftat att den gränsöverskridande rörligheten skulle ha medfört några allvarigare former av missbruk av sociala förmåner än några enskilda fall, men hotbilden har upprepade gånger förts fram i EU-debatten på 2000-talet.<sup>19</sup>

I anslutning till samma tema har också den fria rörligheten av personer som står utanför arbetskraften och deras rätt att få sociala förmåner i den stat där de vistats varit föremål för debatt.<sup>20</sup> Uppehållsrätten bibehålls så länge personen ”inte blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem”, men begreppet ”orimlig” har varit oklart. Dessa diskussioner blev snabbt politiskt polariserade. Strävan efter att behålla de egna besluts- och regleringsbefogenheterna hos de medlemsstater som mottagit invandrare, ställdes mot kommissionens strävan efter att garantera den fria rörligheten inom EU som en grundläggande rättighet som inte är knuten till unionsmedborgarens ekonomiska

aktivitet. De nya medlemsstaternas åsikter var motstridiga. En del av dem betonade människors rätt till välstånd, medan andra oroade sig för att deras befolkning skulle minska.

Regeringskonferensen om genomförandet av det nya konstitutionella fördraget inleddes i slutet av år 2003, och till följd av detta undertecknade stats- och regeringscheferna ett förslag till Europeiska grundlagen i oktober 2004. Förslaget avvisades dock av folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna i början av sommaren 2005. Många som röstade mot förslaget hade socialpolitiska motiv och kände sig främmande inför förslaget om ett fritt utbud av social- och hälsotjänster och fri rörlighet för arbetskraft, som också innefattade arbetslösa arbetssökande personer. Utvidgningsprocessen under 2000-talets första årtionde följdes av Storbritanniens utträde ur EU i början av år 2020. De grupper som arbetade för utträdet fäste uppmärksamhet vid invandrarnas socialskyddsförmåner och rätter till förmåner, vilka användes som exempel på upplevda orättvisor. Man ansåg att regleringen orsakade en grundläggande begränsning av suveräniteten.<sup>21</sup>

### **DEN INRE MARKNADENS TIDEVARV – MOT EN MARKNAD AV TJÄNSTER**

Ett av EU:s främsta mål är att genomföra en fri men reglerad rörlighet av tjänster, människor, kapital och varor, det vill säga en inre marknad. Unionen åtog sig att skapa en inre marknad redan i Europeiska enhetsakten i slutet av 1980-talet. Den inre marknaden utvecklades dock ojämnt i olika länder och olika sektorer. Vid millennieskiftet konstaterades att det inte hade skett någon större integration av tjänster. Därför gav kommissionen år 2005 ett förslag till direktiv om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivförslaget), där social- och hälsotjänster inte skildes åt från de övriga tjänsterna.<sup>22</sup>

Det var fråga om ett förslag till ramdirektiv som inte skulle innehålla några detaljerade regler, eller några regler som skulle göra all serviceverksamhet i staterna enhetlig. Målet var att undanröja hinder för serviceleverantörernas etableringsfrihet och för den fria

rörligheten för tjänster samt att öka rättssäkerheten i anslutning till dem. En annan viktig utgångspunkt i direktivförslaget var principen om ursprungsland, enligt vilken en tjänst som hade etablerats och godkänts i en EU-stat tillfälligt också skulle kunna tillhandahållas i andra EU-länder. Det fanns skillnader mellan staterna inom serviceproduktionen, och valet av lagstiftning och tillsyn skulle ha haft stor betydelse.

Förslaget väckte stort motstånd, särskilt i fråga om hälso- och socialtjänsterna. Kritik kom från partier som motsatte sig nedmonteringen av välfärdsstaten, från vissa medlemsstaters regeringar och från många representanter för det civila samhället. Att hälso-tjänsterna hade upptagits i direktivförslagets tillämpningsområde fick ett särskilt motvilligt mottagande i länder som Finland och Storbritannien, vilka i första hand producerade hälso-tjänster som offentliga tjänster, och i länder som Tyskland som bedrev en stark reglering av tjänsteproduktionen.

Våren 2006 lade kommissionen, som en kompromiss, fram ett reviderat direktivförslag. I detta hade hälso-tjänsterna utelämnats ur direktivförslagets tillämpningsområde och tillämpningsområdet för socialtjänsterna hade begränsats. De föreslagna ändringarna som gällde social- och hälso-tjänster antogs. Även principen om ursprungsland ströks i direktivet. I stället ålades medlemsstaterna att se till så att det gick att starta och bedriva serviceverksamhet i deras områden. Direktivet antogs till sist i november 2006 och medlemsstaterna genomförde det i sin nationella lagstiftning senast år 2010. Enligt det politiska avtalet skulle ett separat förslag till reglering ges om hälso-tjänsterna.

När hälso- och sjukvårdssystemen granskades under 2000-talets första år, särskilt i fråga om tjänsternas kvalitet, jämlika tillgång, kostnadseffektivitet och effekter på den offentliga ekonomin, kom en debatt om patienternas rörlighet i gång och den kom att definiera den politiska agendan på EU-nivå. Utgångspunkten för EU-regleringen var att medlemsstaterna fick behålla behörigheten att besluta om anordnandet, finansieringen och administrationen av hälso- och sjukvården på nationell nivå. Detta hade också antecknats i grundfördraget. Å andra sidan gavs ställningstaganden,

också motstridiga sådana, enligt vilka staternas olika hälso- och sjukvårdssystem på många sätt ingick i den inre marknaden. Bestämmelserna gällde bland annat läkemedel, medicinsk utrustning och hälsoteknik (*varor*), jämlik tillhandahållning av hälso- och sjukvårdstjänster, även för personer från utlandet (*tjänster*), och yrkesutbildade personers arbete inom hälso- och sjukvården i olika stater (*människor*).<sup>23</sup>

Vid millennieskiftet bekräftade EU-domstolen att människor har rätt att använda hälsotjänster i en annan medlemsstat utan förhandstillstånd av en myndighet och att få lagstadgad ersättning för användningen av tjänsterna i efterhand.<sup>24</sup> Det innebar att det blev möjligt att kräva förhandstillstånd som villkor för utbetalning av ersättning endast som undantag till huvudregeln som tillåter fri rörlighet för patienter. Domarna bekräftade dessutom att ersättningsskyldigheten också gäller system för social trygghet som bygger på naturaförmåner. Till följd av rättsfallen uppstod i medlemsstaterna och det vetenskapliga samfundet en vidsträckt debatt om hälsotjänsterna i samspelet mellan den inre marknaden och välfärdsstaterna.

Sedan dess har EU-domstolen upprepade gånger granskat användningen av hälsotjänster och ersättandet av kostnader i en annan medlemsstat, särskilt med stöd av artiklar som tryggar den fria rörligheten på den inre marknaden. Å ena sidan har domstolen tagit hänsyn till artikeln om folkhälsan i grundfördraget. Denna artikel tryggar genomförandet av staternas eget ansvar för att anordna hälsotjänsterna och sjukvården. Å andra sidan har domstolen konstaterat att staterna utifrån det fria utbudet av tjänster kan vara skyldiga att anpassa sina nationella socialförsäkringssystem enligt EU-lagstiftningen. Domstolen har haft stor inverkan på tolkningen och utvecklingen av unionslagstiftningen om hälsotjänster. Rättspraxisen har därigenom styrt EU-länderna till att i allt högre grad anpassa sina nationella hälsotjänster så att de är förenliga med principerna för fri rörlighet.<sup>25</sup>

EU-rättsgrunden för hälso- och sjukvård har under årens lopp breddats från de begränsade rättigheterna att få brådskande sjukvård i en annan stat till patientens omfattande rätt att använda

hälsotjänster även i andra stater än i den stat där hen bor. Patienterna har fortsatt att visa ringa vilja att söka sig till en annan stat uttryckligen för att använda hälsotjänster och få sjukvård, även om det allmänt taget har skett en liten ökning under årens lopp. I jämförelse med de nationella patientmängderna och det nationella vårdbehovet har antalet patienter som söker sig till en annan stat för att få vård varit rätt anspråkslöst i flera år.

EU:s hälsovårdspolitik har därigenom förstärkt genomförandet av den grundläggande fria rörligheten och den inre marknadens utveckling. Hälsotjänster som köps i en annan medlemsstat har dock inte haft någon betydande inverkan på planeringen av lagstadgade tjänster eller den offentliga ekonomin i någon av medlemsstaterna. Patientdirektivet, som gavs år 2011<sup>26</sup>, införde inga betydande nya rättigheter för patienterna, men eftersom det samlade tidigare lagstiftning var det ett viktigt nytt instrument för EU-rätten inom hälso- och sjukvård. Patientdirektivet ger större säkerhet i situationer där patienten av fri vilja söker sig utomlands för att få sjukvård.<sup>27</sup>

Relationen mellan konkurrenspolitiken och konkurrenslagstiftningen och tjänster av allmänt intresse har förorsakat oklarheter då medlemsstaterna definierat och reglerat begreppet allmännytta på olika sätt, samtidigt som producenterna av allmännyttiga tjänster strävat efter att behålla sin ställning på marknaden. Till exempel i Tyskland är det vanligt att socialtjänster klassificeras som allmännyttiga tjänster, eftersom tjänster som uppfyller definitionen får skattesubventioner. Vanligen har begreppet allmännytta använts för att motivera konkurrensbegränsningar och trygga ställningen för andra produktionsformer än de vinstdrivande. Till exempel stiftelser, föreningar och religiösa samfund åberopar allmännytta eftersom de bland annat verkar inom dagvård och småbarnspedagogik, handikapp- och äldreomsorg samt inom sysselsättnings-tjänster, inklusive så kallade sociala företag. I allmänhet är det fråga om tillämpning av konkurrensreglerna på en sammanslutnings eller ett företags verksamhet och om tillämpning av eventuell statsstödsreglering.



I grundfördraget finns endast bestämmelser om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (*services of general economic interest, SGEI*). I allmänhet avses med det tjänster som är allmännyttiga och som omfattar skyldigheter som ankommer på offentliga tjänster. Exempel på dessa är el, vatten och postgång som i regel ska vara tillgängliga överallt, oberoende av statens befolkningstäthet eller medborgarnas köpkraft. Det är möjligt att ingripa i en stats konkurrensbegränsande åtgärder om de gäller offentliga företag eller företag som fått ensam- eller specialrättigheter av staten. Den sociala tryggheten har ansetts stå utanför marknaden, med undantag av förordningarna om samordning av socialförsäkringssystemen. Dessa tjänster kan också produceras som affärsmässig verksamhet. Då tillämpas också EU:s lagstiftning om den inre marknaden och konkurrenslagstiftning på dem.<sup>28</sup>

För att göra det hela tydligare gav kommissionen ut en grönbok om allmännyttiga tjänster (*services of general interest, SGI*) år 2003. Enligt den är allmännyttiga tjänster en bredare term än ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”. ”Den termen är bredare än ”tjänster i allmänhetens intresse” och omfattar både affärsmässiga och icke affärsmässiga tjänster som offentliga myndigheter anser ligger i allmänhetens intresse och som därför skall omfattas av särskilda förpliktelser.”<sup>29</sup> Som tjänster av detta slag definierades bland annat utbildning, sociala tjänster och hälso- och sjukvård. I kommissionens vitbok<sup>30</sup> våren 2004 bekräftades att medlemsstaterna ansvarar för att definiera, anordna och finansiera tjänster av allmänt intresse. Samtidigt underströk kommissionen att det ska råda en harmonisk relation mellan marknadsmekanismernas uppgifter och public service. Meddelandet väckte en omfattande diskussion om social- och hälsotjänsternas egenart. I diskussionen deltog såväl medlemsstater som myndigheter och frivilligorganisationer. Många medlemsstater betonade sin rätt att definiera social- och hälsotjänsternas allmännyttighet enligt sin nationella lagstiftning. Bland dessa länder fanns bland annat Tyskland, Österrike, Frankrike och Finland som alla har en sektoriell definition av allmännytta<sup>31,32</sup>

Kommissionen erkände den stora betydelsen av allmännyttiga social- och hälsotjänster för många staters socialförsäkringssystem

och publicerade våren 2006 som följd ett separat meddelande om sociala tjänster av allmänt intresse.<sup>33</sup> I meddelandet definierade kommissionen de sociala tjänsterna inom EU och affärsmässiga och icke-affärsmässiga sociala tjänster av allmänt intresse. Som kännetecken för allmännyttiga sociala tjänster definierade kommissionen bland annat solidaritetsprincipen, icke-vinstdrivande verksamhet och volontärers deltagande. Samtidigt konstaterades att medlemsstaterna själva har behörighet att definiera allmännyttiga sociala tjänster och att anordna tjänsteproduktionen. Utgångspunkten var att sociala tjänster på ett väsentligt sätt bidrar till den sociala sammanhållningen. Det ansågs också viktigt att avregleringen av tjänsterna inte skulle leda till problem för de europeiska socialförsäkringssystemen. Allmännyttighet är en av 2000-talets mest omtvistade social- och hälsopolitiska frågor och domstolens rättspraxis<sup>34</sup> spelar en viktig roll i sammanhanget. Även små ändringar i definitionerna kan leda till betydande förändringar i organisationen av social- och hälsopolitiken.

EU:s konkurrensrätt utgör lagstiftning som är direkt förpliktigande för medlemsstaterna. Ett av dess delområden är statsstödsreglering, som används för att skapa jämlika konkurrensförhållanden i unionens område. Statsstödsregleringen tillämpas endast på sådan affärsmässig verksamhet där staternas social- och hälsovårdssystem skiljer sig från varandra. Klassificeringen av verksamhet som affärsmässig eller icke affärsmässig beror på det nationella systemets struktur och andra särdrag, och medlemsstaterna har stort bedömningsutrymme när definitionen görs. Social- och hälso-tjänstsystem som bygger på solidaritetsprincipen, såsom Finlands system, brukar betraktas som icke affärsmässigt.<sup>35</sup>

## **SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSPOLITIKEN UNDER FINANSKRISEN**

EU uppnådde inte Lissabonstrategins tillväxt- och sysselsättningsmål under 2000-talets första årtionde, och unionen lyckades inte heller uppfylla sina mål för reform av social- och hälsopolitiken. På vårvintern 2010 presenterade kommissionen nya mål för EU i strategin Europa 2020. Tre av de fem huvudmålen gällde social- och

hälsopolitik: (i) minska fattigdomen, (ii) öka sysselsättningsgraden för 20–64-åringar till 75 procent och (iii) få ner andelen elever som lämnar skolan i förtid till under 10 procent. I strategin betonades behovet av att stabilisera den offentliga ekonomin och stärka dess långsiktiga hållbarhet genom att genomföra strukturreformer av pensions-, hälso-, socialförsäkrings- och utbildningssystemen. Avsikten var att starkare lyfta fram unionens sociala dimension, och att skapa en vision av unionen som en konkurrenskraftig social marknadsekonomi för 2000-talet. Europeiska rådets makt att utöva politisk styrning förstärktes och rådet fick också befogenhet att stärka de landsspecifika rekommendationerna och de nationella målen. Europeiska kommissionen meddelade att man i synnerhet avser att stärka de ekonomisk-politiska styrinstrumenten och den inre marknaden för att uppnå de mål som ställdes upp i strategin.<sup>36</sup>

Strategin Europa 2020 sammanställdes under den årliga europeiska planeringsterminen (*European Semester*), där unionens ekonomiska och budgetpolitiska prioriteringar diskuteras och samordnas. Samtidigt övervakas staternas finanspolitik mer ingående som en del av stabilitets- och tillväxtpaktens förverkligande. Under planeringsterminen samordnas medlemsstaternas budget-, makroekonomi- och strukturpolitik så att medlemsstaterna kan ta hänsyn till unionens överväganden i ett tidigt skede av det nationella budgetförfarandet, och även vid andra ekonomipolitiska beslut. Planeringsterminen kompletteras dessutom med nya sätt att ingripa i makroekonomisk obalans och med nya instrument för hantering av medlemsstaters ekonomiska svårigheter. Som ett resultat av den cirka ett halvt år långa planeringsterminen ger kommissionen ett förslag till landsspecifika rekommendationer. Hittills har rådet antagit dessa förslag så gott som oförändrade.<sup>37</sup>

Finanskrisen under åren 2008 och 2009, som skakade om hela den globala ekonomin, var en stor omvälvning för alla EU-stater och särskilt för länderna i euroområdet, vilkas förmåga att iaktta villkoren i stabilitets- och tillväxtpakten utsattes för prövningar. Till följd av den ekonomiska och finansiella krisen förstärktes det ekonomiska styrsystemet på EU-nivå när man antog styrpaketet för den ekonomiska politiken (*six-pack*) och paketet om budgetramar

(*two-pack*) samt när Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen kompletterades (*fiscal compact*).<sup>38</sup> På 2010-talet gjordes granskningen av social-, sysselsättnings- och ekonomipolitiken enhetligare i form av integrerade riktlinjer. År 2011 fogade rådet rapportering om det sociala skyddet till processen.<sup>39</sup>

Den nuvarande europeiska planeringsterminen för den ekonomiska politiken jämte dess årliga landsspecifika utvärderingar och rekommendationer gäller EU-staternas offentliga ekonomi och dess utveckling. Finland bereder varje vår en plan för den offentliga ekonomin. I den ingår Finlands stabilitetsprogram, som är en del av den europeiska planeringsterminen. De landsspecifika rekommendationer och rapporter som lämnas in under planeringsterminen har i många fall berört socialpolitiska frågor som är traditionella ur den nordiska välfärdsstatens perspektiv, till exempel pensionsystem, kostnadseffektivitet hos servicesystem inom social- och hälsovården samt aktivering av långtidsarbetslösa. Åren 2013 och 2014 mottog Finland de första landsspecifika rekommendationerna från EU-rådet. De gällde kommunstrukturen och därmed även anordnandet av hälso- och sjukvårdstjänsterna. Två av rekommendationerna år 2015 var socialpolitiska och gällde sysselsättningen av personer som befann sig i ett utsatt läge på arbetsmarknaden, pensionsreformen och genomförandet av reformer inom social- och hälsovården. Även åren 2016–2018 efterlyste rekommendationerna en nationell reform av social- och hälsovården. I rekommendationerna år 2019 påkallade de bland annat bättre kostnadseffektivitet och jämlik tillgång till tjänster inom social- och hälsovården, samt åtgärder som ökar sysselsättningen. Rekommendationerna åren 2020–2021 dominerades av coronapandemin, men de fäste också uppmärksamhet vid personalbristen inom hälso- och sjukvården och vid tillgången till social- och hälsotjänster. På detta sätt påverkar EU medlemsstatens social- och hälsopolitik inom ramen för den ekonomiska politiken.<sup>40</sup>

År 2015 reformerades den europeiska planeringsterminen i syfte att färdigställa den ekonomiska och monetära unionen samt för att integrera de olika politiska processerna och rapporteringen

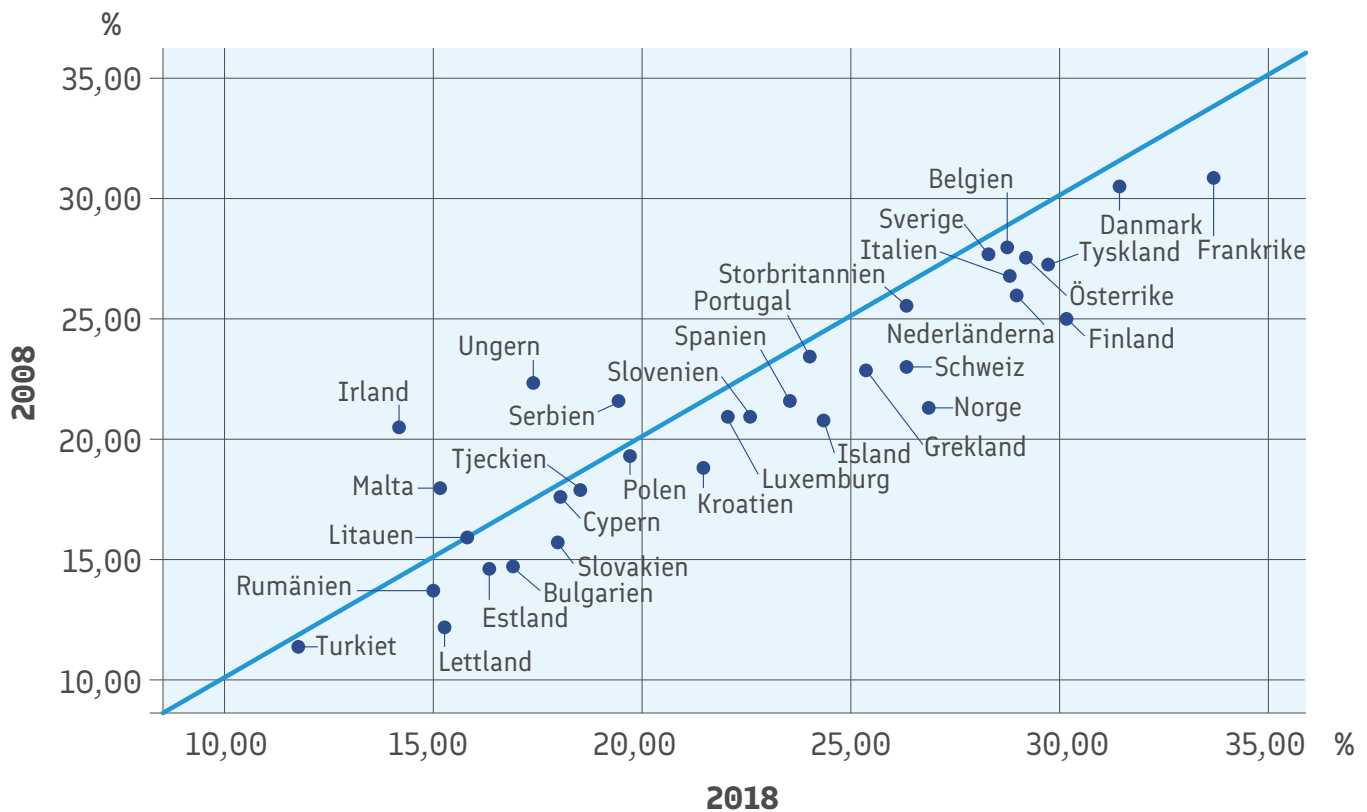


DIAGRAM 1. Förhållandet mellan de sociala utgifterna och bnp åren 2008 och 2018.<sup>43</sup>

om dem till en årlig tillväxtöversikt som behandlas gemensamt och interaktivt på EU-nivå. Målet var att öka det politiska egenansvaret, ansvarsskyldigheten och acceptansen gällande processen samt att förstärka uppföljningen av euroområdet makroekonomi och utvärderingen av planeringsterminens sociala effekter, i syfte att förstärka unionens sociala dimension. Till följd av detta minskade antalet landsspecifika rekommendationer, men många socialpolitiska teman togs fortfarande upp till behandling. År 2016 presenterades dessutom indikatorer för utvärdering av hälso- och sjukvårdens kvalitet och tillgänglighet med tanke på rekommendationerna. Samtidigt utvidgades eurogruppens diskussioner så att de också kom att omfatta reformbehov inom pensionssystemen. Medlemsstaternas vilja att behandla de rekommendationer som de delges varierar. De flesta stater har varit dåliga på att hörsamma rekommendationerna.<sup>41</sup>

Den socialpolitiska kritiken av den europeiska planeringsterminen har varit tredelad. Det har hävdats att de socialpolitiska målen under planeringsterminen underställs mål som betonar ekonomisk konkurrenskraft, vilket betyder att de inskränks till skärskådande av möjligheter till lägre arbetskraftskostnader och att stränga finanspolitiska mål efterlevs. För det andra har planeringsterminen administrativt ansetts förstärka de strukturer där EU har starka befogenheter, till exempel rådet för ekonomiska och finansiella frågor (ECOFIN). Det har bedömts att rådet med ansvar för socialpolitik och hälsa (EPSCO) tilldelas en mindre viktig ställning i denna förvaltningsmodell. Det tredje området för kritik gäller planeringsterminen som en hanteringsmodell som med stöd av sanktionshot ingriper i, följer upp och övervakar genomförandet av strukturella reformer av medlemsstaternas välfärdssystem, trots att dessa reformer ingår i staternas nationella beslutsbefogenheter.<sup>42</sup>

Det finns fortfarande stora skillnader i medlemsstaternas institutionella strukturer när det gäller social- och hälsopolitiken och socialutgifternas nivå. Medlemsstaternas historiska utvecklingsvägar och deras beroende av dessa förlopp syns i de institutionella strukturerna. Avregleringen av den inre marknaden och den politiska integrationen ökade trycket på att göra de institutionella strukturerna mer likartade, men har inte lett till något närmande. Inte heller spridningen av bästa praxis med hjälp av den öppna samordningsmetoden eller riktlinjerna för den ekonomiska politiken har haft denna effekt. Dessutom har de relationstal som mäter socialutgifterna i relation till BNP inte närmat sig varandra på det väntade sättet, utan bestående skillnader råder mellan medlemsstaterna.

I litteraturen har upprepade gånger framförts påståenden om att politiken för budgetdisciplin (*austerity*), som orsakades av finanskrisen som började år 2008, skulle ha sänkt de sociala utgifternas relation till bruttonationalprodukten. (Till skillnad från ofta framförda påståenden är de sociala utgifterna inte en del av bruttonationalprodukten. Det är fråga om två relationstal som är oberoende av varandra.) Observationerna i diagram 1 ger dock inte stöd för påståendet om att socialutgifternas BNP-relation skulle ha

minskat. Det har snarare varit fråga om motsatsen eftersom förändringen av befolkningsstrukturen har medfört ökade sociala utgifter strukturellt, särskilt för pensioner och hälso- och sjukvård. Ökningen av arbetslösheten har också lett till ökade konjunkturbundna utgifter. De få undantagen i diagrammet (till exempel Irland och Ungern) beror i högre grad på omklassificering av sociala utgifter än på egentliga nedskärningar: utgiftsposter som tidigare klassificerats som sociala utgifter har flyttats till andra poster. Reellt har utgifterna ökat nästan överallt.

Budgetdisciplinpolitiken har dock dämpat de sociala utgifternas reella ökning genom utgiftsanpassning och strukture reformer. Största delen av dessa ändringar är kopplade till nationella beslut, och inte till de gemensamma europeiska riktlinjer som styr den offentliga ekonomin. Så är fallet också i Finland. Det behövs separat forskning i hur mycket ökningen av vårdkostnaderna i anslutning till den offentliga skulden bidrar till att undantränga sociala utgifter inom den offentliga ekonomin. Nästan alla medlemsstater inom Europeiska unionen strävar efter att hålla relationen mellan de offentliga utgifterna och bruttonationalprodukten stabil. Eftersom en betydande del av de offentliga utgifterna finansieras med lån och kostnaderna för regleringen av den offentliga skulden upptas i utgifterna, reducerar dessa kostnader de resurser som är tillgängliga för andra ändamål. Det innebär att när räntenivån stiger och kostnaderna för regleringen av skulden ökar, blir medlemsstaterna oundvikligen tvungna att göra val mellan de sociala utgifterna och övriga utgifter (till exempel för utbildning, forskning, försvar och infrastruktur) inom den offentliga ekonomin. Hur de offentliga utgifterna ska allokeras internt är ett avsevärt större dilemma med tanke på social- och hälsopolitikens finansiering än den offentliga skulden eller det offentliga underskottet i sig. De europeiska avtal och politiska linjedragningar som avser att skapa stabilitet inom den offentliga ekonomin ställer randvillkor för valen, men det är i hög grad staterna som väljer mellan de olika ändamålen.

Styrningen av den ekonomiska politiken på EU-nivå har blivit starkare. Det har påverkat den politiska agendan, diskussionen och besluten, även i politikområden av det slag som social- och

hälsopolitiken representerar. I unionens grundfördrag och under integrationens tidigare historiska utvecklingsskeden har tanken varit att medlemsstaterna behåller sin behörighet på dessa områden. En av de största utmaningarna för den europeiska integrationen och för det internationella samarbetet har varit att den ekonomipolitiska behörigheten ”rinner över” till socialpolitikens område, som i regel omfattas av nationella beslutsbefogenheter.<sup>44</sup>

### **MOT 2020-TALET – DEN SOCIALA PELAREN OCH DET GRÖNA AVTALET**

På 2010-talet, efter finanskrisen, fick de socialpolitiska frågorna ökad betydelse på EU-nivå. Hösten 2015 lyfte kommissionen fram Europeiska pelaren för sociala rättigheter (*The European Pillar of Social Rights*, nedan kallad pelaren) som en del av en bredare diskussion om Europas framtid. Syftet med pelaren var att stödja bildandet av en verklig europeisk arbetsmarknad och medlemsstaternas socioekonomiska utveckling för att öka Europas stabilitet och förbättra EMU:s funktionalitet. Pelaren antogs år 2017 som en gemensam interinstitutionell förklaring från EU, vilken medlemsstaterna undertecknade vid toppmötet om sociala frågor i Göteborg i november 2017.<sup>45</sup>

Juridiskt sett är pelaren en rekommendation som innehåller tjugo principer i tre kategorier om (i) lika möjligheter och tillgång till arbetsmarknaden, (ii) rättvisa arbetsvillkor och (iii) social trygghet och inkludering. Dess genomförande följer befogenhetsfördelningen i grundfördragen och förutsätter åtgärder på flera politikområden. Kommissionen ansåg att största delen av ansvaret och befogenheterna för genomförandet av pelaren ankommer på lokal-, region- och centralmyndigheterna samt på arbetsmarknadsparterna och det civila samhället. Sätt för att genomföra principerna inkluderar bland annat att uppdatera och komplettera lagstiftningen och att förbättra tillsynen och utöka dialogen mellan parterna på arbetsmarknaden. Genomförandet av pelaren har granskats som en del av den europeiska planeringsterminen sedan år 2018, men granskningens resultat kan betraktas som anspråkslösa.<sup>46</sup>



Som en del av pelarens verkställande publicerade kommissionen i mars 2018 ett paket om social rättvisa (*Social Fairness Package*), som inbegrep ett tillkännagivande om uppföljningen av pelaren för sociala rättigheter och ett förslag till rådets rekommendation om att alla arbetstagare och självständiga yrkesutövare ska omfattas av det sociala skyddet. I paketet fäste kommissionen omfattande uppmärksamhet vid funktionen av arbetslivsregleringen och lämnade ett förslag om en ny europeisk arbetsmyndighet som skulle främja den fria rörligheten för arbetskraft och genom informationsförmedling stödja samordningen av socialförsäkringssystemen. I det ingick även tanken om ett gemensamt europeiskt socialskyddsnummer.<sup>47</sup>

Den ursprungliga avsikten var att pelaren endast skulle omfatta euroområdet, men den förstärkte hela EU:s sociala dimension på väg mot 2020-talet. Eftersom pelaren genomfördes som ett självständigt avtal mellan institutionerna har den förstärkt hela unionens politiska engagemang för de sociala mål som har ställts upp. Å andra sidan har pelaren fått och skaffat synlighet för EU som en ekonomisk union och marknadsaktör som tar hänsyn till de social- och hälsopolitiska aspekter som berör människornas dagliga liv. På samma sätt kan pelaren ses som en stark utfästelse för EU:s bestående mål att förverkliga ”bättre lagstiftning”. I stället för att öka eller minska på lagstiftningen eftersträvas beslut som bygger på information, mer transparens och delaktighet i lagstiftningsprocessen, förbättring av regleringens kvalitet och på uppmärksamhet på regleringens genomförande och effekter. Under 2010-talets första år tog agendan för bättre lagstiftning visserligen sig uttryck i rådet främst i form av ett ringa antal lagstiftningsinitiativ som gällde sociala frågor.<sup>48</sup>

Utgångspunkten för genomförandet av pelaren var den existerande fördelningen av behörighet mellan unionen och medlemsstaterna. Med hjälp av pelaren är det möjligt att identifiera och påvisa de existerande problemen och bristerna i regleringen och socialförsäkringssystemen. Dess förvaltningsmodell gör det möjligt att välja hårda eller mjuka styrinstrument efter det rådande behovet, allt från lagstiftningsinitiativ till inbördes utvärdering. EU:s mjuka instrument (*soft-law*) har fungerat bra när det gällt att

ställa upp den politiska agendan, men kommissionens initiativkraft visar att det finns risk att pelarens mål inte uppnås utan att lagstiftningsförslag (*hard-law*) läggs fram, vilket var fallet med Lissabonstrategin. Det är ändå överdrivet att hävda att pelaren rättsligt eller sakligt skulle ha höjt socialpolitiken till samma nivå som de övriga politikområdena som ingår i unionens behörighet.<sup>49</sup>

Våren 2019 gav kommissionen ett tillkännagivande<sup>50</sup> om effektivisering av beslutsfattningen för socialpolitik. Som ett sätt att uppnå detta föreslog kommissionen att användningen av beslut med kvalificerad majoritet skulle utökas i rådet. Finland hade en positiv inställning till en övergång till beslut med kvalificerad majoritet i icke-diskrimineringsfrågor, men förespråkade inte denna åtgärd i fråga om arbetstagarernas socialförsäkring, inte heller om socialt skydd.<sup>51</sup> I skrivande stund har ärendet inte gått framåt på EU-nivå sedan år 2019, men behandlingen har inte heller officiellt avslutats.

Under de senaste åren har Europas sociala dimension kopplats till främjande av hållbar utveckling, EU:s klimatpolitik, FN:s åtgärdsprogram Agenda 2030 och till klimatavtalet från Paris. Som utmaningar under det innevarande årtiondet har utpekats försämringen av miljöns tillstånd och klimatförändringen, ändringen av befolkningsstrukturen, migrationen, ojämlikheten och trycket på den offentliga ekonomin. För att tackla utmaningarna krävs förändringar i flera politikområden och även i det ekonomiska systemet. Vid EU:s strategiberedning har man ställt en socialt rättvis övergång som det socialpolitiska målet. Det betyder att man strävar efter att redan i beredningsskedet identifiera och beakta de individer och gemenskaper som blir föremål för politik- och systemförändringar. Dessutom åtgärdas de behov av kompensationer som förändringarna ger upphov till i enlighet med detta.<sup>52</sup>

Den nya kommissionen som inledde sitt arbete i december 2019 presenterade den europeiska gröna given (*Green Deal*) som en strategisk åtgärdsplan som styr kommissionens arbete. Som stöd publicerade kommissionen meddelandet ”Ett starkt socialt Europa för rättvisa omställningar” i januari 2020. I meddelandet presenteras socialpolitiken som ett sätt att svara på de utmaningar och mål som anknyter till klimatet, befolkningsstrukturen och digitaliseringen.

Meddelandet introducerar också flera lagstiftningsinitiativ och andra politiska initiativ som kommissionen planerade år 2020. Den europeiska planeringsterminen skulle fortfarande fungera som ett verktyg för att följa upp hur pelaren för sociala rättigheter förverkligas. Med meddelandet inledde kommissionen det offentliga samrådet för uppgörande av en handlingsplan för pelaren och lovade publicera den under första hälften av 2021.<sup>53</sup>

Under första hälften av 2020 föreslog kommissionen också en omprövning av styrsystemet för EU:s ekonomi och inledde en framtidsdiskussion om det.<sup>54</sup> I sitt tillkännagivande bedömde kommissionen att den offentliga ekonomins återhämtning delvis har främjats av de finanspolitiska reglerna. Samtidigt identifierades förbättringsbehov som förorsakas av den stora offentliga skulden, den konjunkturförstärkande ekonomiska politiken och den offentliga konsumtionens struktur. Kommissionen betraktade styrsystemet som invecklat och ansåg att medlemsstaternas ansvarsskyldighet och förutsägbarhet i processen borde förbättras. I tillkännagivandet läggs ett förslag fram för diskussion. Enligt förslaget bör styrsystemet ändras så att det också stöder de ekonomi-, miljö- och socialpolitiska behov som anknyter till Europas övergång till en klimatneutral, resurseffektiv och digital ekonomi.

Under den första delen av år 2020 publicerade kommissionen dessutom sitt arbetsprogram som måste uppdateras redan samma vår för att bemöta coronapandemin och hantera återhämtningen från den. Som en del av det uppdaterade arbetsprogrammet lämnade kommissionen in ett förslag till rådets förordning om grundandet av ett återhämtningsinstrument för EU i slutet av maj 2020. Syftet med instrumentet var att erbjuda medlemsstaterna ekonomiskt stöd i den ekonomiska recession som coronapandemin förorsakat.<sup>55</sup> Vid samma tidpunkt presenterades det nya programmet EU4Health, vars budget som en del av EU:s fleråriga finansieringsramverk för åren 2021–2027 var av historisk storlek, cirka 5,1 miljarder euro.<sup>56</sup>

## AVSLUTNINGSVIS – INTEGRATION INOM DEN SOCIALA DIMENSIONEN?

Spänningen mellan nationella välfärdsstatsmodeller och gemensam europeisk politik är fortfarande ett bestående inslag i reformen av Europas sociala modell. De enhetliga målen för den inre marknadens funktion, konkurrenspolitiken eller den fria rörligheten, som har befästs på EU-nivå, utvecklas inte automatiskt så att de motsvarar de social- och hälsopolitiska mål som medlemsstaterna definierar och förespråkar på det nationella planet. Med nationella beslut är det möjligt att påverka så att målen och deras genomförande inte automatiskt ställs mot varandra.<sup>57</sup>

Europas gemensamma utmaning är det tryck på den offentliga ekonomin som orsakas av att försörjningskvoten blir allt sämre på grund av den åldrande befolkningens ökade behov av service, den tidiga pensionsavgången och de låga födelsetalen. För att lösa detta problem måste EU ha förmåga att förnya balansen mellan ekonomin och den sociala dimensionen. Framtiden ger inget skydd för ekonomins och socialförsäkringssystemens bärformåga vid externa chocker, som till exempel klimatkrisen, okontrollerade migrationsrörelser och hälsohot kan ge upphov till. Arbetslivets brytningstid ökar behovet av att ändra på ekonomins strukturer, vilka i sin tur påverkar socialförsäkringssystemens funktion, nivå, täckning och finansieringsbas. Välfärdsstaternas system tacklar utmaningarna relativt självständigt, men i ett område av integrerade ekonomiska system och en gemensam inre marknad är det inte möjligt att förbigå gemensamma beslut på EU-nivå. I en atmosfär av ökad euroskepticism gäller det att ge tillräckligt med tid till finanspolitiska anpassningsåtgärder, åtgärder för att reparera den offentliga ekonomins underskott och till genomförandet av strukturreformer. Samtidigt ska konsekvenserna för människor bedömas i större utsträckning än tidigare, både på förhand och efteråt.

EU:s stabilitets- och tillväxtpakt har sedan 1990-talet omfattat tydliga kriterier för den offentliga ekonomins skuldkvot och underskott, och Europeiska unionens råd kan förelägga sanktioner för brott mot dem. Eftersom coronapandemin har stor inverkan

på ekonomin i alla EU-stater är det uppenbart att behovet av att granska ändamålsenligheten av dessa kriterier kommer att öka på EU-nivå. Samtidigt blir det nödvändigt att bedöma möjligheterna till flexibilitetsmekanismer. Pandemin har klart och tydligt visat ömsesidiga beroenden i Europa, särskilt i fråga om läkemedel och medicinska produkter, såsom näs- och munskydd. Samtidigt har den på ett sorgligt sätt avslöjat hur sårbara och outvecklade systemen för varuproduktion, lagring och distribution är på den inre marknaden.

Samordningen av de ekonomiska systemen, överföringsutgifterna mellan medlemsstaterna och variationen bland målen för den ekonomiska tillväxten liksom välfärdsstaternas omfördelningsmål kan ge upphov till politiska spänningar och meningsskiljaktigheter mellan medlemsstaterna, EU-institutionerna och medborgarna, vilka kan vara svåra att sammanpassa. EU:s hälsopolitik har blivit ett nyckelområde inom den ekonomiska politiken. När pandemikrisen är över blir det intressant att se huruvida det uppstår debatt om EU:s syfte och vilken omfattning debatten får. Det är ovedersägligt att ekonomi och hälsa har en koppling med varandra på den politiska agendan, inom samhällsekonomin, i samhällsliga strukturer och i människornas välbefinnande. Det har i flera årtionden ansetts motiverat att skapa ett enhetligt europeiskt ekonomiskt område. Människornas jämlikhet och delaktighet har redan ställts upp som mål för EU-samarbetet. De kommande årtiondena kommer att visa om EU:s åtgärder för att främja människornas välbefinnande och hälsa blir en del av åtgärderna för att uppnå unionens ekonomiska mål, eller om de blir mål med egenvärde i unionens verksamhet och i människornas umgänge.

## 8

# JÄMSTÄLLDHETSPOLITIKEN: OJÄMN UTVECKLING, POLITISKA KURSOMLÄGGNINGAR OCH POLARISERING

ANNA ELOMÄKI & JOHANNA KANTOLA<sup>1</sup>

**I** detta avsnitt behandlas EU:s jämställdhetspolitik, som enligt gängse uppfattning innebär åtgärder som vidtas för att uppnå jämställdhet mellan könen. Främjandet av jämställdhet mellan könen nämndes redan i Europeiska unionens (EU:s) första fördrag. År 1957 antecknades ett omnämnande om jämställdhet i Romfördraget. Det gällde den snävt definierade rätten till lika lön för män och kvinnor. I början av 2020-talet hör jämställdhet till unionens grundläggande värderingar, och EU har åtagit sig att främja jämställdhet mer övergripande än enbart i lönefrågor. Den rättsliga grunden, det vill säga den behörighet att främja jämställdheten som föreskrivs i unionens fördrag, existerar för att avlägsna diskriminering i arbetslivet, socialskyddet och i tillhandahållandet av varor och tjänster. Förutom åtgärder som bekämpar diskriminering är det enligt EU-fördragen också möjligt att driva jämställdhetspolitik med hjälp av positiv särbehandling och integrering av

genusaspekten. Principen om lika lön för samma arbete, från 1950-talet, har utvidgats till samma lön för arbete av *lika värde*.

På 2000-talet har det blivit viktigt inom Europeiska unionens jämställdhetspolitik att bekämpa människohandel, särskilt handel med kvinnor och barn. EU har också strävat efter att ge betydande finansiering till arbetet för att minska könsrelaterat våld. När Lisabonfördraget antogs vid regeringskonferensen år 2007 bifogades till dess slutakt förklaring nr 19, där unionen och medlemsstaterna åtog sig att bekämpa, förebygga och bestraffa alla former av familjevåld, att förebygga och bestraffa sådana brott samt att stödja och skydda offren för brotten. Som juridisk person har EU undertecknat Europarådets Istanbulkonvention, som handlar om bekämpning av våld mot kvinnor. Jämställdhetsfrågor kan betraktas som breda och flerdimensionella redan i ljuset av unionens fördrag.

I forskningen har unionens jämställdhetspolitik bedömts på olika sätt. Oftast granskas jämställdhetspolitiken ur följande synvinklar: (i) lagstiftning som bekämpar diskriminering jämte positiva specialåtgärder som tryggas i lag, (ii) integrering av genusperspektivet, (iii) jämställdhetsprogram och (iv) program för jämställdhetsfinansiering.<sup>2</sup> Eftersom samhällssituationerna i medlemsländerna varierar och det finns politiska och kulturella skillnader mellan länderna, har olika åtgärder visat sig vara effektiva på olika håll i unionen. I de nordiska länderna har förståelsen av begreppet diskriminering traditionellt varit bristfällig och lagstiftningen mot diskriminering svag. Framsteg på dessa områden har uppnåtts tack vare EU:s lagstiftning.<sup>3</sup> I sydeuropeiska länder som Grekland och Spanien har unionen i stället lyckats främja jämställdheten mellan könen med sina finansieringsinstrument.

EU:s jämställdhetspolitik var stark vid millennieskiftet, och den har bland annat beskrivits som ”professionaliserad” jämställdhetspolitik.<sup>4</sup> Jämställdhetspolitiska aktörer i EU:s institutioner, till exempel i kommissionen och Europaparlamentet, arbetade tillsammans med medborgarorganisationer (European Women’s Lobby, EWL med flera) och forskare för att formulera och uppnå jämställdhetspolitiska mål.<sup>5</sup> År 2010 inrättades Europeiska jämställdhetsinstitutet (EIGE) i Vilnius som ett komplement till unionens

jämställdhetspolitiska aktörer, parlamentets utskott för kvinnors rättigheter och jämställdhet (FEMM), kommissionens jämställdhetsenhet och ett nätverk av experter bestående av företrädare och intressenter från medlemsstaterna samt ett informellt nätverk av rådets jämställdhetsministrar. En av de positiva utvecklingsströmningarna var att begreppet jämställdhet utvidgades så att det inte bara omfattade jämställdhet mellan könen utan även andra jämlikhetsaspekter – till exempel ras och etnicitet, religion och övertygelse, sexuell läggning, ålder och nedsatt funktionsförmåga – och verkställandet av de direktiv som anknyter till dessa. Integreringen av könsperspektivet utvidgade uppfattningarna och skyldigheterna inom jämställdhetsarbetet så att de kom att inbegripa områden utanför de traditionella arbetslivsrelaterade frågorna, till exempel utrikes- och säkerhetspolitik.<sup>6</sup> I detta kapitel fokuserar vi emellertid i första hand på EU:s inrikespolitik.

De ständiga problemen inom EU:s jämställdhetspolitik var tydligt synliga redan i början av 2000-talet: direktiven förverkligades i mycket varierande utsträckning i medlemsstaterna och bidrog inte alltid till jämställdheten på det avsedda sättet.<sup>7</sup> Genom övergången till det mjuka styret byttes tydliga lagstiftningskriterier ut till mjuka rekommendationer och bästa praxis, vilket gjorde jämställdhetspolitiken svagare.<sup>8</sup> Problem förekom också med integreringen av jämställdhetsperspektivet, inte bara i medlemsstaterna utan även i EU:s egna institutioner, och resultaten av försöken att uppnå jämställdhet blev magra.<sup>9</sup> I integrationens historia har ekonomi och ekonomisk tillväxt oftast haft större prioritet än jämställdhet, och bäst har man lyckats argumentera för jämställdhet när man har hänvisat till dess ekonomiska fördelar.<sup>10</sup>

Under 2010-talet har det rått en tid av snålblåst för EU:s jämställdhetspolitik, och kursändringen mot det sämre var tydlig. Sophie Jacquot, som har forskat i förändringarna i EU:s jämställdhetspolitik, har visat hur pelarna för EU:s jämställdhetspolitik försvagades. I bakgrunden fanns den ekonomiska krisen som bröt ut år 2008.<sup>11</sup> Avsaknaden av politiskt engagemang på hög nivå gjorde jämställdhetspolitiken ännu svagare. Samtidigt har konservatismens, nationalismens och högerpopulismens frammarsch gjort



främjandet av jämställdhet till en eldfångd politisk fråga. I och med det har kvinnors och sexualminoriteters rättigheter ifrågasatts, vilket också gäller begreppet genus. Detta hänvisar till att de normer som anknyter till kön är sociala konstruktioner, samt att det existerar en mångfald av kön.<sup>12</sup>

I början av 2020-talet har engagemanget för jämställdhet mellan könen blivit något starkare. Jean-Claude Junckers kommission (2014–2019) utvecklade den så kallade pelaren för de sociala rättigheterna, där jämställdhet mellan könen har en central ställning. Valet av Ursula von der Leyen till första kvinnliga kommissionsordförande år 2019 höjde jämställdhetsprofilen i EU:s verksamhet, och detsamma gäller den mest jämställda kommissionen i historien (bestående av 12 kvinnor och 15 män) samt att det tillkom en kommissionär med ansvar för jämställdhet, Helena Dalli.<sup>13</sup> Insatser har också gjorts för att främja jämställdhet i EU:s yttre relationer, vilket har utvecklats till ett eget forskningstema inom genus- och politikforskning.<sup>14</sup>

I detta kapitel behandlas jämställdhet mellan könen som föremål för en kamp, och här reflekteras över vilka möjligheter och utmaningar EU erbjuder för att främja jämställdheten. Vi beskriver först verktygen för unionens jämställdhetspolitik och deras förändringar och granskar sedan jämställdheten i EU och skillnaderna mellan medlemsstaterna. Därefter studerar vi de utmaningar som gäller utformningen av jämställdhetspolitiska ståndpunkter och skillnaderna i synsätten mellan (och inom) medlemsländerna och andra centrala aktörer i EU:s jämställdhetspolitik. Slutligen tar vi upp två frågor som har avgörande betydelse för EU:s framtida jämställdhetspolitik: den ekonomiska politiken och högerpopulismens frammarsch.

## **EU:S VERKTYGSLÅDA FÖR JÄMSTÄLLDHETSPOLITIK OCH DESS FÖRÄNDRINGAR**

EU:s jämställdhetspolitik bygger på en stark lagstiftning mot diskriminering, och unionen har flera direktiv som främjar jämställdhet mellan könen. De direktiv som gäller jämlikhet förbjuder i sin tur

diskriminering på grund av ras, etniskt ursprung, ålder, religion, funktionshinder eller sexuell läggning. De direktiv om jämställdhet och jämlikhet som för närvarande är bindande för medlemsstaterna räknas upp i faktaruta 1. När det gäller jämställdhet mellan könen omfattar direktiven väsentliga former av diskriminering i arbetslivet, såsom diskriminering på grund av graviditet, lönediskriminering och sexuella trakasserier. Könsdiskriminering är också förbjuden när det gäller tillgången till varor och tjänster. Även ras och etnicitet är föremål för heltäckande skydd, men diskriminering på grund av ålder, religion, funktionshinder eller sexuell läggning är endast förbjuden i arbetslivet (se faktaruta).<sup>15</sup>

### **EUROPEISKA UNIONENS DIREKTIV OM JÄMSTÄLLDHET OCH JÄMLIKHET<sup>16</sup>**

- Rådets direktiv 79/7/EEG om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet.
- Rådets direktiv 92/85/EEG om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar.
- Rådets direktiv 2000/43/EG om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung ("direktivet mot rasdiskriminering").
- Rådets direktiv 2000/78/EG om fastställandet av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet ("direktivet om diskriminering på arbetsmarknaden").
- Rådets direktiv 2004/113/EG om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män

när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster.

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet i frågor rörande arbete och yrke (omarbetning).
- Rådets direktiv 2010/18/EU om genomförandet av det ändrade ramavtalet om föräldraledighet som ingåtts av BusinessEurope, UEAPME, ECPE och EFS och om upphävande av direktiv 96/34/EG.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/41/EU om tillämpningen av principen om likabehandling av kvinnor och män som är egenföretagare och om upphävande av rådets direktiv 86/613/EEG.
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1158 om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhängiggårdare och om upphävande av rådets direktiv 2010/18/EU.

EU:s jämställdhetspolitik gäller dock ett mycket större område än lagstiftningen. EU har åtagit sig att integrera könsperspektivet, vilket innebär att hänsyn tas till jämställdhetsaspekter i alla politikområden. Enligt Amsterdamfördraget ska all EU-verksamhet undanröja ojämlikhet och främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Avtalet ålägger skyldighet att integrera jämställdheten i både EU:s egna institutioners och medlemsstaternas åtgärder i frågor som faller inom EU:s befogenheter. Problemet med integrering av könsperspektivet är att det genomförs bristfälligt. Hur väl målen uppnås följs oftast inte upp, och inga sanktioner föreläggs om målen försummas.<sup>17</sup> Det har varit särskilt svårt att integrera

genusperspektivet i förhållande till den ekonomiska politiken, som vi diskuterar mer i detalj nedan.

EU:s jämställdhetspolitiska verktygslåda har också innehållit kommissionens jämställdhetsprogram. Fleråriga program av detta slag har utarbetats sedan början av 1980-talet. Programmen är inte juridiskt bindande, men de sammanfattar jämställdhetspolitikens centrala teman, mål och åtgärder i EU. I bästa fall har programmen erbjudit resurser för att främja jämställdheten mellan könen, och de har också ålagt olika aktörer skyldigheter.<sup>18</sup> När finansieringen för projekt för främjande av jämställdheten drogs in år 2005 antog jämställdhetsprogrammen en mer proklamerande karaktär. Programmen försvagades ytterligare när kommissionen började publicera dem som meddelanden från kommissionen, med andra ord som dokument som inte kräver godkännande från andra institutioner, till exempel från parlamentet. Ett ännu större bakslag kom år 2015 när jämställdhetsprogrammen avlägsnades helt från EU:s mjuka reglering: jämställdhetsprogrammet för åren 2016–2019 publicerades endast som ett beredningsdokument för kommissionens enheter. Även förändringarna i programmets innehåll vittnar om att jämställdhetspolitiken har försvagats. Programmet för 2006–2010 var till exempel det första programmet som inte innehöll någon ny lagstiftning.<sup>19</sup> Som orsaker till denna utveckling har forskningen pekat ut unionens strävan efter effektivitet och enklare förvaltning, ”normaliseringen” av jämställdhetspolitiken och avsaknaden av politiskt engagemang.<sup>20</sup>

Sedan 1970-talet har EU:s jämställdhetspolitik också genomförts med hjälp av finansieringsprogram. EU har finansierat jämställdhetsarbete med separata finansieringsprogram eller budgetmoment. Europeiska socialfonden (ESF) har främjat jämställdhet med en avsevärt större finansiering än något annat finansieringsprogram. Å andra sidan har EU strävat efter att inkludera jämställdheten som ett horisontellt mål i andra finansieringsprogram. De separata finansieringsprogrammen för främjandet av jämställdheten mellan könen har emellertid slopats under 2000-talet och därmed den för ändamålet öronmärkta finansieringen, och jämställdhet har på senare tid inte varit ett lika viktigt mål för ESF som

tidigare. Detta har återspeglats i anslagen för jämställdhetsarbete.<sup>21</sup> Mellan 1997 och 1999 användes nästan 1 procent av EU:s budget för att främja jämställdhet, men under 2000-talet minskade andelen av finansieringen till omkring 0,4 procent, och åren 2007–2013 till mindre än 0,2 procent.<sup>22</sup>

Man kan alltså se en tydlig vändning mot svagare jämställdhetspolitik på EU-nivå efter år 2005. En orsak till omställningen är att EU:s ekonomiska mål har börjat definiera unionens politiska agenda, och målen för socialpolitiken – inklusive jämställdhet mellan könen – har underordnats den ekonomiska tillväxten och konkurrenskraften.<sup>23</sup> Försämringen hänger också samman med förändringar i EU:s förvaltningspraxis. Junckerkommissionen strävade efter att minska antalet direktiv, vilket har påverkat jämställdhetslagstiftningen. Avvecklingen av finansieringsprogrammen är ett led i målet att strömlinjeforma EU:s budget.<sup>24</sup>

På 2020-talet verkar jämställdhetspolitiken emellertid återvända till unionens dagordning. Ursula von der Leyens kommission, som inledde sitt arbete år 2019, är särskilt intressant med tanke på jämställdheten mellan könen. EU:s jämställdhetsstrategi för 2020–2025, som publicerades i mars 2020, återförde jämställdhetspolitiken till unionens mjuka reglering. Strategin ger nya möjligheter genom att lyfta fram intersektionalitet som genomgående princip i jämställdhetspolitiken, det vill säga genusperspektivet betraktat i förhållande till exempelvis ras, etnicitet, klass och funktionshinder – även om åtgärderna i jämställdhetsstrategin inte tar specifik hänsyn till kvinnor som tillhör olika minoriteter, och även om ojämlikhet på grund av ras och etnicitet inte återspeglas i strategin. Kommissionen har emellertid offentliggjort en handlingsplan mot rasism (2020–2025), en strategi för funktionshindrade personers rättigheter (2021–2030) och den första strategin för främjande av jämställdhet för hbtqi-personer (2020–2025). Alla dessa åtgärder stärker EU:s position som en jämlikhets- och jämställdhetsinriktad aktör, som en ”union för jämställdhet och jämlikhet”, vilket återspeglas i strategiernas namn.

Ursula von der Leyens kommission har också gett lagstiftningen en starkare ställning i verktygslådan för jämställdhetspolitik.

Kommissionen har lagt fram ett förslag för att främja lönetransparens och meddelat att den kommer att använda lagstiftning för att ingripa i könsrelaterat våld.<sup>25</sup> Kommissionen har dessutom skapat nya institutionella strukturer. Syftet med dessa är att lösa problem med integreringen av könsperspektivet. Det återstår att se om Task-Force for Equality, som leds av kommissionären för jämlikhet Helena Dalli, lyckas utverka ett beaktande av köns- och jämlikhetsperspektiven i de centrala jämställdhetsfrågorna. Till dessa hör klimatfrågor, ekonomipolitik (det vill säga EU-politikens hårda kärna, se nedan), och åtgärder i anslutning till coronapandemin.

## JÄMSTÄLLDHETEN OCH DESS TILLSTÅND I EU

Jämställdhetens tillstånd kan granskas med hjälp av olika indikatorer. EIGE:s jämställdhetsindex beskriver jämställdhetens utveckling i medlemsländerna på sex olika områden från och med år 2005: arbete, pengar, kunskap, hälsa, makt och tid. Indikatorn för arbete

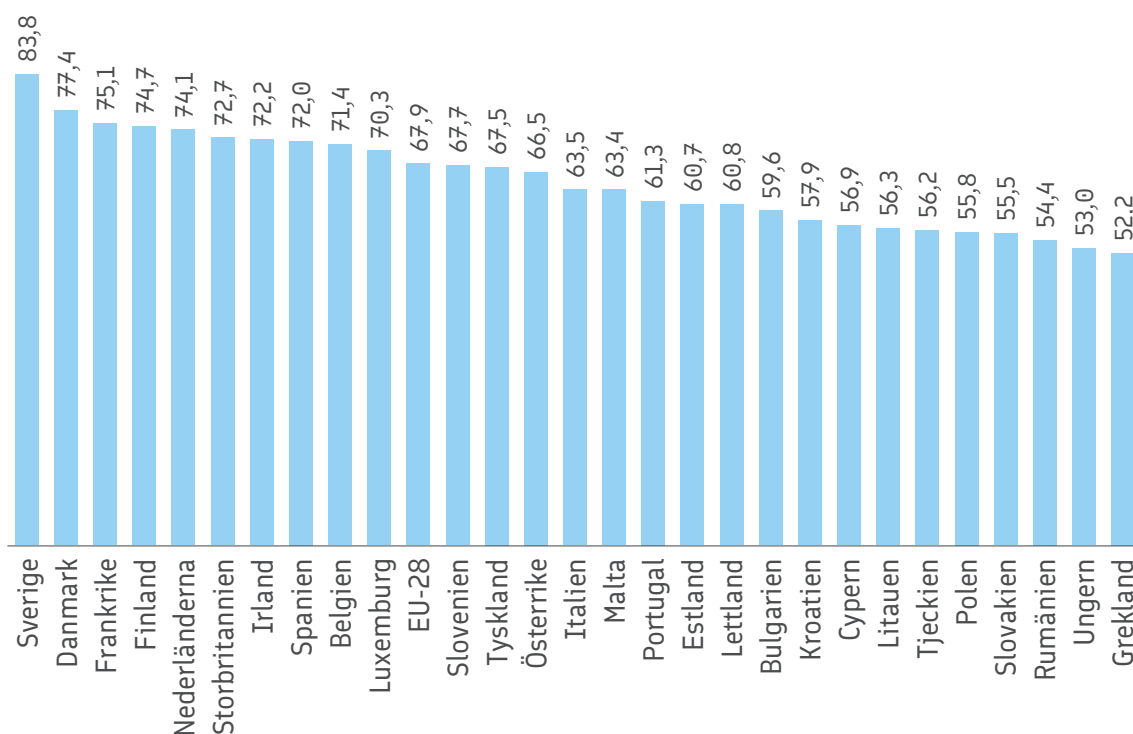


DIAGRAM 1. Jämställdhet mellan könen i EU-länderna 2018 enligt EIGE:s jämställdhetsindex (full jämställdhet = 100; full ojämlikhet = 1).<sup>29</sup>

mäter kvinnornas och männens deltagande på arbetsmarknaden. Indikatorn för pengar mäter den ekonomiska situationen, medan kunskapsindikatorn mäter utbildningen, och hälsoindikatorn välmåendet. Maktindikatorn mäter jämställdheten inom beslutsfattande, och tidsindikatorn mäter fördelningen av omsorgs- och hushållsarbete. Indexet ger poäng från 1 (fullkomlig ojämlikhet) till 100 (fullkomlig jämlikhet) inom varje område såväl i hela EU som i varje medlemsstat. Det har konstaterats att jämställdheten utvecklas med snigelfart – så långsam har utvecklingen varit.<sup>26</sup> Ojämlikheten är störst när det handlar om makt, även om detta område också har uppvisat den snabbaste utvecklingen, särskilt genom att ett betydande antal kvinnor fått poster i börsnoterade företags styrelser.<sup>27</sup> Tid är däremot ett exempel på ett område där jämställdheten har gått tillbaka.<sup>28</sup>

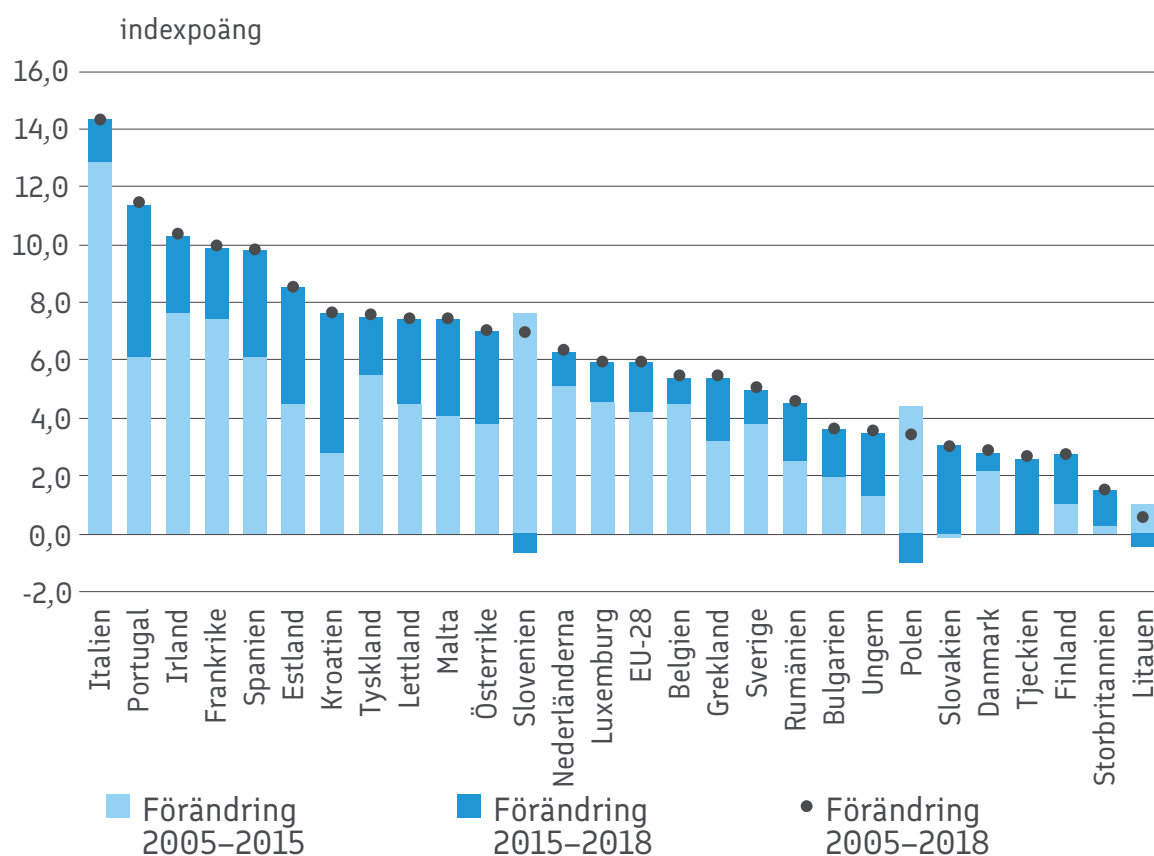


DIAGRAM 2. Medlemsstaternas utveckling i EIGE:s jämställdhetsindex (som indexpoäng) åren 2005–2015 och 2015–2018 samt den kumulativa utvecklingen under hela perioden.<sup>32</sup>

I det senaste jämställdhetsindexet, som bygger på information från EIGE:s jämställdhetsindex från 2018, fick Sverige (83,8 poäng av 100), Danmark (77,4) och Frankrike (75,1) de högsta poängen, vilket också framgår av figur 1. Genomsnittet för hela EU var 67,9 poäng av 100. I den andra ändan av fördelningen fanns Grekland, Ungern och Rumänien. Finland tog fjärde plats med 74,7 poäng.<sup>30</sup>

Utvecklingen har varit ojämn både på jämställdhetens delområden och i medlemsstaterna. På EU-nivå har indexets poängtal stigit med bara 5,9 poäng sedan 2005, det vill säga med knappa 0,5 poäng per år. Italien, Portugal och Cypern har gjort de största framstegen (diagram 2). Den positiva utvecklingen har vänt i Polen, Slovenien och Litauen. Sedan 2015 har jämställdheten försämrats i dessa länder. Även om Finland ligger högt i indexet har utvecklingen varit bland de långsammaste i EU: det har bara skett en förbättring på 2,7 poäng sedan 2005, och Finland har gått bakåt när det gäller jämställdhet i fråga om tidsanvändningen.<sup>31</sup> Totalt sett har skillnaderna mellan medlemsstaterna jämnats ut i viss utsträckning, eftersom många länder med sämre utgångspunkter har förbättrat sina resultat i förhållande till genomsnittet, medan utvecklingen har varit långsammare i länder som till en början var mer jämställda än genomsnittet. I vissa länder med svag jämlikhet har dock avståndet till EU-genomsnittet ökat ytterligare (till exempel i Bulgarien, Kroatien, Tjeckien, Grekland, Ungern och Litauen).<sup>33</sup>

Jämställdhetens tillstånd hänger samman med de nationella institutionella mekanismerna för främjandet av jämställdhet, till exempel jämställdhetsmyndigheter, jämställdhetspolitik och jämställdhetsprogram samt med deras uppföljning. Därför finns det avsevärda skillnader mellan medlemsstaterna i fråga om hur deras regeringar främjar jämställdheten. Enligt EIGE klarade sig Malta, Ungern och Kroatien sämst i fråga om de institutionella mekanismerna år 2018. På 2010-talet har regeringarnas åtaganden inom jämställdhetsarbetet totalt sett minskat något: mellan 2012 och 2018 skedde små försämringer i fjorton länder, till exempel i nationella jämställdhetsmyndigheters roll i statsförvaltningen.<sup>34</sup>

Därmed råder enorma skillnader i jämställdhet mellan medlemsstaterna. I forskningen har man exempelvis använt olika



familjemodeller och "gender regime"-begrepp för att beskriva förändringar inom olika delområden av jämställdhet och hur dessa skillnader bygger på ländernas politiska och samhälleliga ordning. Enligt sociologen Sylvia Walby, som studerat jämställdhet ur den allmänna samhällsteorins synvinkel, täcker begreppet gender regime fyra dimensioner: ekonomi, beslutsfattande (*polity*), civilsamhälle och våld.<sup>35</sup> Walby skiljer för det första på privata och offentliga regimer. I de senare upptas omsorg och hushållsarbete åtminstone i någon mån i den offentliga sektorn. I en offentlig regim ökar också kvinnornas representation i beslutsfattandet, och staten ingriper i familjevåld. För det andra skiljer hon på socialdemokratiska och nyliberala offentliga regimer. De senare kännetecknas av att jämställdheten minskar, bland annat genom att den offentliga omsorgen blir sämre, det demokratiska rummet snävare och våldet ökar.

Alla EU-länder har sina egna särdrag när det kommer till jämställdhet. I många EU-länder är sysselsättningsgraden för kvinnor låg (exempelvis i Italien, Grekland och Malta) eller så arbetar kvinnor på deltid (Nederländerna, Sverige). I Finland däremot deltar kvinnor i arbetsmarknaden på heltid.<sup>36</sup> Det underlättas av den subjektiva rätten till dagvård, som har betraktats som hörnstenen i en kvinnovänlig välfärdsstat. Hemvårdsbidraget minskar emellertid på småbarnsmammors arbetsverksamhet, och gör den finländska modellen familialistisk jämfört med de övriga nordiska länderna.<sup>37</sup> Finland har dessutom en mycket könsdifferentierad arbetsmarknad: endast omkring 10 procent av alla anställda arbetar i jämställda yrken, resten i kvinno- eller mansdominerade branscher. Ojämligheten mellan könen syns i form av löneskillnader och i en etablerad nedvärdering av kvinnors arbete.<sup>38</sup> Finland hör också till de länder där det förekommer mest könsrelaterat våld, och politiken för att eliminera våldet släpar långt efter andra EU-länders.<sup>39</sup> Translagens paragraf om avsaknad av fortplantningsförmåga är en allvarlig kränkning av de mänskliga rättigheterna. Enligt en rapport från Europeiska byrån för grundläggande rättigheter var Finland också ett särskilt rasistiskt land i fråga om både trakasserier och diskriminering.<sup>40</sup>

## FORMULERINGEN AV STÅNDPUNKTER INOM JÄMSTÄLLDHETSPOLITIK – UTMANINGAR OCH MÖJLIGHETER

Medlemsstaterna skiljer sig mycket från varandra i jämställdhetsfrågor. Därför har det varit svårt att formulera en gemensam ståndpunkt för EU. Beslutsfattningen försvåras också av konflikterna mellan rådet och parlamentet, som har ökat sina lagstiftningsbefogenheter genom Lissabonfördraget (2009), och av parlamentets polarisering i anslutning till jämställdhetsfrågor. Arbetsmarknadsparterna på EU-nivå spelar också en viktig roll när det gäller att formulera jämställdhetspolitiska ståndpunkter.

Vissa medlemsstater har inte velat anta jämställdhetsdirektiven eftersom de har ansett att det blir för dyrt att genomföra dem. Jämställdhetslagstiftningen började möta motstånd från medlemsländerna i rådet redan på 1970-talet.<sup>41</sup> Rådet har också avvisat många av de senaste jämställdhetsdirektiven. En koalition av elva länder (Tjeckien, Danmark, Estland, Irland, Nederländerna, Malta, Sverige, Slovenien och Slovakien, ledda av Storbritannien och Tyskland) frös ned förhandlingarna om kommissionens förslag till moderskapsledighetsdirektiv år 2008.<sup>42</sup> Särskilt Storbritannien, Tyskland och Malta upplevde att en längre obligatorisk moderskapsledighet med lön som kommissionen föreslog hotade företagen, sysselsättningen och de nationella arrangemangen av social trygghet.<sup>43</sup> Inte heller kommissionens förslag till direktiv om könskvotering för börsnoterade bolags styrelser gick vidare i rådet eftersom Storbritannien, Tyskland, Danmark, Estland, Kroatien, Ungern, Slovakien och Nederländerna motsatte sig förslaget år 2012. Denna gång var orsaken inte kostnaderna, utan en ovilja att reglera företagsvärlden.

Storbritannien har traditionellt betonat näringslivets och ekonomins intressen, och landet sinkade länge den jämställdhetspolitiska regleringen i rådet.<sup>44</sup> Än är det för tidigt att bedöma hur Storbritanniens utträde ur EU påverkar utformningen av jämställdhetspolitiska ståndpunkter. Ett tecken på vad som är i antågande är att rådet antog arbetsbalansdirektivet år 2019. Direktivet föreskriver faderskapsledighet, föräldraledighet, ledighet för vård av anhörig

och flexibla arbetsarrangemang. Medlemsstaterna gjorde emellertid kommissionens förslag svagare, bland annat genom att låta medlemsstaterna själva besluta om den ersättning som betalas för föräldraledighetstid. Trots det försvagade innehållet motsatte sig Danmark, Ungern, Nederländerna och Slovenien direktivet, och Österrike och Polen lade ned sina röster.

Europaparlamentet har rykte om sig att vara en mer aktiv jämställdhetsaktör än kommissionen och rådet. Också parlamentet betraktas som en aktör som tar starkare ställning till jämställdhetsdirektiv än andra EU-institutioner och som aktualiserar nya teman inom jämställdhetspolitiken.<sup>45</sup> Parlamentets ökade lagstiftningsbefogenheter har emellertid inte lett till någon förstärkning av EU:s jämställdhetspolitik, vilket tydligt återspeglas i direktivet om moderskapsledighet och börsnoterade företags könskvotering. Parlamentet intog en ståndpunkt som går utöver kommissionens förslag om båda direktiven, men på grund av rådets förhållning gick inget av direktiven vidare till förhandlingar mellan institutionerna. Det visar vilka maktförhållanden som råder mellan EU-institutionerna – och i fråga om direktivet om moderskapsledighet också det faktum att parlamentets, och särskilt FEMM-utskottets, ambitioner och avsaknad av flexibilitet i jämställdhetsfrågor gör det svårt att hitta en gemensam ståndpunkt.<sup>46</sup>

Eftersom parlamentet har fått en starkare roll i unionens beslutsprocess, har parlamentets interna dynamik också allt större inverkan på EU:s jämställdhetspolitik. Jämställdhetsfrågorna har blivit alltmer politiserade och polariserade i parlamentet och de lyfter fram skiljelinjer mellan och inom partigrupperna.<sup>47</sup> En orsak till polariseringen är högerpopulismens uppsving. Under perioden 2014–2019 har De europeiska konservativa och reformisterna (ECR), Gruppen Frihet och direktdemokrati i Europa (EFDD) och Nationernas och friheternas Europa (ENF) samt under perioden 2019–2024 ECR och Gruppen Identitet och demokrati (ID) röstat mot betänkanden om jämställdhetspolitiken, samtidigt som de har använt olika strategier för att bekämpa jämställdhet (se nästa avsnitt).<sup>48</sup> Jämställdhetspolitiken orsakar också interna konflikter inom partigrupperna. Röstningsbeteendet visar att

jämställdhetsfrågorna delat kristdemokraterna (det vill säga gruppen för Europeiska nationalpartiet EPP) och liberalerna (det vill säga den nuvarande Renew Europe-gruppen och den tidigare gruppen Alliansen liberaler och demokrater för Europa ALDE) mer än politiska frågor i genomsnitt.<sup>49</sup> Parlamentets största partigrupp EPP är splittrad, särskilt i frågor som gäller sexuell och reproduktiv hälsa, hbtqi-personers rättigheter och ekonomisk jämlikhet, men minoriteter som motsätter sig jämställdhetspolitiken finns också bland socialdemokraterna (socialisterna och demokraterna i Europaparlamentet, S&D) och bland liberalerna.<sup>50</sup> Majoriteten i parlamentet har emellertid understött jämställdhetspolitiska initiativ, med några få undantag.

Jämställdhetspolitiken formas också av parterna på arbetsmarknaden på EU-nivå. Med stöd av Maastrichtfördraget som antogs 1992 måste kommissionen hålla samråd med arbetsmarknadens parter innan den vidtar socialpolitiska åtgärder. Parterna på arbetsmarknaden har också förhandlat fram lagstiftning om jämställdhetspolitik: direktivet om föräldraledighet från 1996 och dess uppdaterade version från år 2009 (ersatt av direktivet om balans mellan arbetsliv och privatliv) baserades på ett avtal mellan parterna på arbetsmarknaden.<sup>51</sup> Arbetsmarknadsparternas uppfattningar om innehållet och instrumenten för EU:s jämställdhetspolitik skiljer sig tydligt från varandra: arbetstagarorganisationerna har traditionellt understött starkare reglering, medan arbetsgivarorganisationerna har efterlyst fokus på genomförandet av den existerande lagstiftningen och på informationskampanjer. Dynamiken återspeglades också i direktivet om balans mellan arbete och privatliv. I de samråd som föregick kommissionens direktivförslag var arbetstagarna beredda att förhandla om en förstärkning av direktiven om moderskaps- och föräldraledighet och om ny lagstiftning för faderskaps- och omsorgsledighet. De privata arbetsgivarna motsatte sig däremot förbättringarna och den nya lagstiftningen och vägrade att förhandla. Löntagarna, frustrerade över motståndet från arbetsgivarna, uppmuntrade kommissionen att lägga fram ett eget förslag och fick därmed äntligen sina centrala krav införlivade i kommissionens direktivförslag.<sup>52</sup>

Arbetsmarknadsparternas rätt att förhandla om socialpolitiska åtgärder är ett tveeggat svärd för jämställdhetspolitiken. Å ena sidan har det gett möjlighet att kringgå medlemsstaternas invändningar, som i fallet med direktivet om föräldraledighet från 1996.<sup>53</sup> Å andra sidan har det gett arbetsgivarna möjlighet att undergräva jämställdhetspolitiken, inte bara genom att påverka medlemsstaternas regeringar utan också genom direkta förhandlingar om EU-lagstiftningen.<sup>54</sup> Arbetsmarknadsorganisationerna har fått en större roll i EU:s jämställdhetspolitik. Undersökningar visar dessutom att prioriteringen av den ekonomiska politiken har lett till att traditionella jämställdhetsaktörer, till exempel jämställdhetsinstitut och kvinnoorganisationer, har marginaliserats i EU:s beslutsprocess.

Finlands roll i EU:s jämställdhetspolitiska beslutsprocess har tills vidare inte undersökts ingående. Även om det återstår mycket att göra för jämställdheten i Finland, som framgår av ovanstående, stöder Finland ofta främjandet av jämställdhet i EU. I rådet har Finland till exempel gett sitt stöd till direktiven om moderskapsledighet, könkvotering för börsnoterade företag och balans i arbetslivet.<sup>55</sup> Finland har också krävt att andra verktyg för jämställdhetspolitiken förstärks. I regeringsprogrammet för Sanna Marins regering konstateras till exempel att ”EU:s budget ska främja jämställdhet” och att ”EU:s budget kommer att främja jämställdhet mellan könen”.<sup>56</sup> Finland har också främjat jämställdhet mellan könen under sitt ordförandeskap i Europeiska unionens råd. Under ordförandeskapet år 2019 (som karakteriserades som värdebaserat) strävade man efter att bidra till integrering av genusaspekten och lyfta fram relationen mellan ekonomi och jämställdhet, vilken är central för jämställdheten (se nästa avsnitt). Finland främjade könsmedveten budgetering, stärkte relationerna mellan ekonomiska aktörer och jämställdhetsaktörer och lyfte fram jämställdhetsfrågor som en del av välfärdsekonomin.<sup>57</sup>

Jämställdhetsfrågor har blivit en viktig del av Finlands EU-politik. Ett bevis på detta är att statsrådets redogörelse för EU-politiken som antogs 2021 tar upp jämställdhet och dess främjande på flera viktiga punkter, vilket inte var fallet med de tidigare redogörelserna.<sup>58</sup> I avsnittet om Europeiska unionens gemensamma

värderingar anges att jämställdhet och främjandet av detta är huvudprioriteringar för Finland. I redogörelsen konstateras också att EU:s åtgärder för att bekämpa rasism och diskriminering måste effektivieras. Det innebär att Finland åtar sig att aktivt främja jämställdheten inom EU under en tid då jämställdhet, jämlikhet och demokrati har ifrågasatts i vissa medlemsstater.

## **DEN EKONOMISKA POLITIKEN OCH HÖGERPOPULISMEN SOM ÖDESFRÅGOR FÖR EU:S JÄMSTÄLLDHETSPOLITIK**

Under de senaste tio åren har jämställdhetspolitiken i EU fått kämpa för sitt livsrum, eftersom den åtstramade ekonomiska politiken och de högerpopulistiska rörelsernas frammarsch har hotat att marginalisera den i beslutsprocessen. EU:s ekonomiska politik har betonat ekonomisk disciplin och strukturpolitiska reformer, och den ekonomiska krisen och eurokrisen gjorde att reglerna och processerna för ekonomisk styrning blev stramare. Allt detta har stor betydelse både för inriktningen av EU:s jämställdhetspolitik och för jämställdheten mellan könen i medlemsstaterna.

För det första har den ekonomiska politiken påverkat jämställdhetspolitikens ställning på EU:s agenda. Ju mer ekonomiska mål av den typ som ekonomisk tillväxt och budgetdisciplin representerar har fått styra unionens agenda, desto mindre roll har jämställdhetspolitiken fått spela. De jämställdhetspolitiska målen försvann så småningom från EU:s långsiktiga strategier på 2000-talet, då unionen började fokusera på ekonomisk tillväxt och på arbetsplatser på bekostnad av de sociala målen. Framhävandet av den ekonomiska krisen och eurokrisen på 2010-talets EU-agenda har betraktats som en orsak till att unionens jämställdhetspolitik har försvagats.<sup>59</sup>

För det andra påverkar EU:s ekonomipolitiska mål jämställdhetspolitikens innehåll, eftersom de begränsar dess avgörande förändringskraft. EU:s jämställdhetspolitik har haft en koppling till främjandet av ekonomiska mål ända sedan de första åtgärderna som handlade om lika lön. Jämställdhetspolitiken har koncentrerat sig på teman som kvinnors sysselsättning och sammanpassning av familj och arbete, vilka stöder EU:s ekonomiska mål.<sup>60</sup> Det har

också varit svårt att integrera genusaspekten i politiska områden som ekonomipolitik, där jämställdhetsperspektiv ifrågasätter de rådande målen och uppfattningarna. Dessutom har EU:s jämställdhetspolitiska dokument i allt större omfattning presenterat jämställdhet som ett instrument som används för att främja sysselsättning, konkurrenskraft och företagens ekonomiska vinst. EU:s jämställdhetspolitik utgår därmed från en snäv uppfattning om jämställdhet, som betonar tanken på kvinnor som arbetskraft och humankapital som inte utnyttjas. Dessutom bidrar det ekonomiserade sättet att förhålla sig till jämställdhet till ett berättigande av mål som är problematiska ur jämställdhetsperspektiv.<sup>61</sup>

Det har hävdats att EU:s ekonomiska politik försämrar jämställdheten mellan könen i medlemsstaterna. Under ekonomi- och eurokrisen måste EU:s krisländer i gengäld för lånen göra betydande nedskärningar i offentliga tjänster och social trygghet. EU-institutionerna har rekommenderat sträng budgetdisciplin, nedskärningar i de offentliga utgifterna och reformer på arbetsmarknaden också för de övriga medlemsstaterna. Den vetenskapliga litteraturen om budgetdisciplinpolitikens effekter i olika medlemsstater visar att kvinnor och minoriteter – etniska minoriteter, invandrare och låginkomsttagare – har lidit av den ekonomiska politiken. Bristen på jämställdhet mellan könen har ökat, kvinnorna har gått miste om arbetsplatser i den offentliga sektorn och arbetsförhållanden har blivit sämre. Försämringen av de offentliga tjänsterna har också lämpat över en del av ansvaret för omsorgen på hushållen och kvinnorna.<sup>62</sup>

EU:s finanspolitiska regler och instrument för ekonomipolitisk styrning, som förstärktes under den ekonomiska krisen och eurokrisen, har lett till att den könsrelaterade ekonomiska disciplinen åtminstone tills vidare består som en central del av medlemsstaternas politik.<sup>63</sup> Enligt bedömningar har också EU:s allt starkare ekonomipolitiska styrning gjort att de socialpolitiska, och därigenom även de jämställdhetspolitiska målen, är underordnade den ekonomiska politiken, vilket bidrar till att inskränka jämställdhetspolitikens utrymme på EU-nivå ytterligare. Ett uttryck för detta är hur marknadsorienterat socialpolitiken diskuteras.<sup>64</sup> Aktörerna,

reglerna och processerna för EU:s ekonomipolitiska styrning tar i huvudsak inte ställning till frågor som anknyter till kön eller jämställdhet. Könaspekterna ignorerades helt i åtgärderna för att bromsa den ekonomiska kontrollen och i de reformer som krävdes av medlemsstaterna.<sup>65</sup> Rådet och kommissionen har sedermera åtagit sig att integrera genusaspekten i EU:s processer för ekonomipolitisk styrning, men de sporadiska och ytliga hänvisningarna till jämställdhet har främst handlat om kvinnors sysselsättning. Tystnaden bidrar till att berättiga den till sina genuseffekter skeva ekonomiska politiken, och den marginaliserar frågor om jämställdhet mellan könen och om jämlikhet i de ekonomipolitiska processerna.<sup>66</sup>

Högerpopulismens frammarsch i Europa – liksom på andra håll i världen – syns i det ökade motståndet mot jämställdhet. Detta påverkar också den kontext i vilken EU:s jämställdhetspolitik utövas. Både von der Leyens kommission och parlamentet strävar efter att främja jämställdhet mellan könen och sexualminoriteternas rättigheter i en atmosfär som är fientligare mot jämställdhet och jämlikhet än vad som tidigare har varit fallet. I medlemsstaterna har detta syns i Frankrike (till exempel i demonstrationerna som La Manif pour Tous ordnat mot könsneutralt äktenskap), Polen, Ungern och Rumänien.<sup>67</sup> Ungerns statsminister Viktor Orbán har begränsat pressfriheten, det civila samhällets och den politiska oppositionens handlingsmöjligheter, och han har dessutom attackerat universitet och vetenskap. Under coronapandemin stiftade Ungern en lag som slog fast att en människa endast kan ha det kön som hen fick när hen föddes. Det bidrar till att göra transpersonernas liv ännu svårare i landet. I Polen har partiet Lag och rätt i sin tur försökt begränsa aborträtten och grundat hbtq-fria zoner, vilket är ett allvarligt brott mot köns- och sexualminoriteternas mänskliga rättigheter.

En bakgrundsfaktor till dessa färska exempel är en mångårig strävan efter att framställa jämställdhetsarbete som ett uttryck för elitens ”könsideologi” (*gender ideology*). Till exempel åberopar högerpopulister ofta bekämpning av ”könsideologin” på Europaparlamentets sessioner. I den populistiska retoriken presenteras EU



som ett projekt för en elit som driver på jämställdhet, och den vädjar till kvinnornas och männens, flickornas och pojknas ”naturliga” roller och framhäver den heterosexuella kärnfamiljens betydelse. Syftet är att bevara de könsroller som begränsar individens friheter och valmöjligheter, till exempel i fråga om utbildning och arbetsliv, vilka jämställdhetspolitiken länge och väl försökt montera ner. Att motarbeta jämställdhet mellan könen skedde länge indirekt inom EU eftersom målet betraktades som så legitimt. Nu har metoderna för direkt motstånd blivit fler, särskilt inom det polariserade parlamentet.<sup>68</sup> I högerpopulisternas strategi för att motarbeta jämställdheten ingår till exempel diskriminerande, sexistiskt och rasistiskt språkbruk. Ett strategiskt grepp som radikala högerpopulister också använder är att de presenterar sig som de ”verkliga offren” om de blir kritiserade för sexism eller rasism.

I parlamentet verkar högerpopulisterna framför allt genom inlägg i plenisalen, eftersom de sällan deltar i det egentliga lagstiftningsarbetet.<sup>69</sup> Den högerpopulistiska retoriken får dock konsekvenser för jämställdhetsarbetet. Till exempel Istanbulkonventionen har förvandlats från ett avtal mot könsrelaterat våld som åtnjutit stor acceptans, till ett tvisteämne vars genomförande högerpopulister försöker stoppa också på EU-nivå.<sup>70</sup> Det direkta motståndet mot jämställdhet leder till att kampen om jämställdhet mellan könen blir en politisk kärnfråga, vilket i sin tur gör att politiken och partifältet polariseras. Partigrupperna delar sig i dem som ger jämställdhet mellan könen ett starkt stöd, och dem som motsätter sig den. ID uppvisar en enad front i sitt avvisande mot jämställdhet, medan De gröna och Europarlamentets vänstergrupp (GUE/NGL) är lika starkt engagerade för jämställdhet.<sup>71</sup> Det finns också skiljelinjer inom grupperna. Medan många av de finländska europarlamentarikerna från Samlingspartiet stöder jämställdheten, finns det partier och ledamöter som motsätter sig jämställdheten i deras partigrupp, det konservativa EPP.

## AVSLUTNINGSVIS: JÄMSTÄLLDHETENS FRAMTID

Det är viktigt att främja jämställdheten för att samhällsstrukturer som ger upphov till ojämlikhet ska kunna avlägsnas och för att garantera människor handlingsmöjligheter i sitt samhälle. Jämställdheten mellan könen har dock utvecklats långsamt och i olika takt i EU:s medlemsstater. I början av 2000-talet blev jämställdhet ett av unionens gemensamma värden, och den främjades med hjälp av jämställdhetspolitiken som bestod av många pelare. Medlemsstaterna och partierna har emellertid haft olika åsikter om de program och den lagstiftning som gäller jämställdheten. Ekonomi har ofta prioriterats före jämställdhet, och särskilt den ekonomiska krisen som började år 2008 satte stopp för unionens jämställdhetsframsteg. På 2020-talet har kampen kring jämställdheten och jämställdhetspolitiken blivit hårdare i takt med att understödet för högerpopulismen har ökat. Vissa medlemsstater i unionen, till exempel Polen och Ungern, betraktar inte jämställdhet mellan könen som en grundläggande rättighet och värdering. Även om jämställdheten har återvänt till EU:s kommission med von der Leyens kommission, beror jämställdhetspolitikens framtid på hur den lyckas hantera frågor som prioriteringen av ekonomin och högerpopulismens frammarsch.

Coronapandemin medför nya kort- och långsiktiga utmaningar för EU:s jämställdhetspolitik. I likhet med många samhällsliga, politiska och ekonomiska kriser kan också coronapandemin leda till större ojämlikhet i samhällen. Pandemins hälsomässiga, ekonomiska och sociala följder har oftare och hårdare drabbat dem som redan från förut befinner sig i en utsatt ställning. Pandemin har också försämrat jämställdheten inom EU. I många medlemsstater koncentreras permitteringarna och uppsägningarna till kvinnodominerade branscher. När skolorna och daghemmen stängdes, överfördes ansvar för omsorgen från den offentliga sektorn till hushållen. Det ökade särskilt på kvinnornas arbetsbörda och gjorde det svårare för dem att förvärvsarbeta, även om också män lade ned mer tid på barnavård och hushållssysslor. Våldet mot kvinnor har också ökat under restriktionsåtgärdernas tid.<sup>72</sup> Den ekonomiska

krisen år 2008 gjorde att jämställdhetspolitiken föll bort från den politiska agendan och försvagade jämställdhetspolitikens institutioner.<sup>73</sup> Det är möjligt att en likadan utveckling upprepas till följd av den ekonomiska kris som coronaviruset förorsakar – även på EU-nivå. EU:s jämställdhetspolitik borde i stället göra det motsatta, det vill säga bli starkare än förut, för att kunna svara på dessa nya problem.

På kort sikt är det viktigt att införliva genus- och jämställdhetsperspektivet i EU:s coronaåtgärder, där jämställdhetsaspekter till en början saknades helt. Till exempel återhämtningsfonden beaktade inte utmaningarna inom den kvinnodominerade omsorgssektorn, utan stödde primärt mansdominerade branscher, såsom teknologi, energi, byggindustri, transport och jordbruk, trots att coronakrisen drabbade kvinnodominerade branscher hårdast, åtminstone till en början.<sup>74</sup> Parlamentet förbättrade dock kommissionens förslag om återhämtningsfonden och introducerade skyldigheter som anknyter till integreringen av genusaspekten i förslaget. Det skapar en positivare bild av könsjämställdhetens betydelse i Europeiska unionen.

# 9

## UTRIKES-, SÄKERHETS- OCH FÖRSVARSPOLITIKEN: EU I EN VÄRLD AV STATER

HANNA OJANEN<sup>1</sup>

**E**uropeiska unionens (EU) gemensamma utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik är en viktig del av dess internationella roll. Den är föremål för förväntningar av många olika slag, och unionens medborgare har en mycket positiv inställning till den. Samtidigt är den ett politikområde där medlemsstaterna har mycket motstridiga mål. Även om de betraktar den gemensamma politiken som förenlig med deras intressen vill de behålla sin möjlighet att driva egen nationell politik.

I princip omfattar den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken alla delområden inom utrikespolitiken och alla frågor som gäller unionens säkerhet, men i praktiken täcker den endast det som överenskommit separat. Medlemsstaterna har förbundit sig till att deras nationella utrikespolitik harmonierar med det som överenskommit inom EU. Så är emellertid inte alltid fallet, och unionen har ingen gemensam linje i alla frågor. Professor Karen E. Smith, som har forskat i EU:s yttre förbindelser, har konstaterat att ett centralt problem för den gemensamma utrikes- och

säkerhetspolitiken är att medlemsstaterna visserligen har skyldighet att stödja EU:s utrikespolitik, men inte skyldighet att först avtala om en sådan.<sup>2</sup>

Medlemsstaterna betraktar utrikes- och säkerhetspolitiken som en central del av staters suveränitet. Därför betonar de också kravet på enhällighet i unionens utrikes- och säkerhetspolitiska beslut. Det är emellertid inte alltid lätt att skilja utrikespolitiken från unionens övriga yttre förbindelser, av vilka en del ingår i unionens befogenheter. Utrikes- och säkerhetspolitiken har en stark koppling till många andra politiska sektorer inom unionen, framför allt till handels-, utvecklings- och grannskapspolitiken. Även miljö- och migrationspolitiken är en del av EU:s internationella verksamhet. Unionens roll varierar på alla dessa områden. De yttre förbindelsernas olika delområden står ofta i motsats till varandra, och EU:s verksamhet är splittrad.

EU har utvecklats till en särpräglad internationell aktör som står bredvid sina medlemsstater. Unionen är ett slags hybrid.<sup>3</sup> Om EU var en förbundsstat, skulle uttryckligen utrikes-, säkerhets- och försvarspolitikerna vara gemensamma angelägenheter. Medlemsstaterna bedriver fortsättningsvis sin egen politik. Om EU var en internationell organisation, skulle dess verksamhet inte omfatta gemensam utrikespolitik. I dag har EU egenskaper av båda alternativen när det handlar om internationella relationer. Åsiktsundersökningarna, som kallas Eurobarometern, visar att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken åtnjuter ett starkt och jämnt understöd.<sup>4</sup> Unionsmedborgarna stöder också unionens åtgärder för att förstärka sin roll på området.<sup>5</sup> En faktor som kan påverka stödet är att utrikespolitiken inte haft någon större direkt inverkan på medborgarnas liv. Å andra sidan har man skapat en bild av EU som det godas röst, som en fredlig civil makt i världen.

EU:s utrikespolitik är värde- och regelbaserad. Dess centrala mål är fred och säkerhet, och dess centrala teman är bekämpning av klimatförändringen, utvecklingsbistånd, partnerskap och unionens roll i närområdena. Även krishantering och medborgarnas och unionens säkerhet står högt på agendan. EU har betraktats som en "ovanlig" internationell aktör. Unionen betonar normer och

multilateralism mer än många andra aktörer, och för att vara en organisation har den tillgång till ett exceptionellt brett urval politiska instrument. I jämförelse med stater har den däremot tillgång till rätt få militära medel.

Som begrepp bildar ”utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik” en helhet, och det är inte alltid lätt eller ändamålsenligt att skilja på de olika delarna. Inom EU talar man dels om utrikes- och säkerhetspolitik, dels om säkerhets- och försvarspolitik. Säkerhet ingick i den grundläggande tanken bakom integrationen, och tanken om ett gemensamt försvar var central i den västeuropeiska integrationsplanen på 1950-talet. Den europeiska försvarsunionen genomfördes dock inte vid denna tidpunkt utan försvarsuppgiften sköttes länge av andra aktörer, särskilt Nato. EU:s säkerhets- och försvarspolitik har därmed utvecklats mest under de senaste 10–15 åren.

Politikens utveckling kan studeras med de gemensamma målen, den institutionella och den materiella kapaciteten som infallsvinkel,<sup>6</sup> med andra ord genom att granska överenskommelserna om den gemensamma politiken och dess genomförande. När man ska redogöra för utrikes-, säkerhets- och försvarspolitikens utveckling är det väsentligt att gestalta medlemsstaternas intressen och åsikter. Det är möjligt att se väsentliga skiljelinjer mellan medlemsstaterna. Den första är frågan om Europas säkerhet: Borde den organiseras utgående från ett uteslutande europeiskt samarbete eller från det transatlantiska samarbetet? Den andra är frågan om militära medel, i vilken omfattning borde EU använda sig av sådana? Den tredje skiljelinjen gäller beslutsfattandets karaktär, det vill säga huruvida det bör vara enbart mellanstatligt, eller även överstatligt.<sup>7</sup> Vid sidan av medlemsstaternas åsikter är det också viktigt att förstå hur unionens institutioner fungerar och vilka externa faktorer som påverkar politiken.<sup>8</sup> Externa faktorer som påverkar utrikes- och säkerhetspolitiken är förutom olika kriser som EU reagerar på, andra internationella aktörer som försöker påverka unionen, till exempel stater och organisationer.

Innehållet i EU:s utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik har så småningom utvecklats från formulering av gemensamma ståndpunkter till gemensamt agerande. Diagram 1 sammanfattar de olika

utvecklingsskedena på tre centrala delområden: utvecklingen av avtal och dokument, strukturer och av handlingsförmåga. Utvecklingen har styrts av nyttoprincipen eftersom medlemsstaterna drar nytta av att de kan agera tillsammans, tala med en röst och förlita sig på varandras resurser när det handlar om internationella relationer. Det mest betydelsefulla i politikens inledande skeden var att unionen, i den omfattning det var möjligt, formulerade en gemensam ståndpunkt i Förenta Nationerna (FN) och tillsammans deltog i Europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen (ESSK). På 1970- och 1980-talen sökte unionen efter gemensamma riktlinjer till exempel i fråga om läget i Mellanöstern, oljekrisen och ockupationen av Afghanistan, om förbudet mot solidaritetsrörelsen och förklaringen av krigstillstånd i Polen samt om ockupationen av Falklandsöarna.<sup>9</sup> Det dröjde ett tag innan den gemensamma politiken började synas i den praktiska verksamheten. För det ändamålet måste unionen fatta beslut om sina tillvägagångssätt och bygga upp sin faktiska operativa förmåga, till exempel möjligheten att använda ekonomiska sanktioner som ett instrument inom utrikespolitiken, eller att organisera särskilda militära krafter för unionen. Detta uppnåddes under senare hälften av 1990-talet och i början av 2000-talet. Till detta bidrog även behovet av att ordna Västeuropeiska unionens (VEU) framtid och EU:s relationer med Nato.

Genom Maastrichtfördraget, som trädde i kraft år 1993, blev också säkerhetspolitiken en del av unionens verksamhet, vid sidan av utrikespolitiken. Säkerhetspolitiken omfattade frågor som gällde Europeiska unionens säkerhet, inklusive den gemensamma försvarspolitik som definierades stegvis. Målet för den gemensamma säkerhets- och utrikespolitiken var att trygga EU:s gemensamma värderingar, grundläggande intressen och oberoende, och att stärka unionens och dess medlemsstaters säkerhet, bevara freden och den internationella säkerheten i enlighet med FN:s principer, främja det internationella samarbetet samt utveckla och stödja demokratin, rättsstaten och iakttagandet av de mänskliga och grundläggande rättigheterna.

Genom Amsterdamfördraget (1999) fick EU ytterligare de så kallade Petersberguppgifterna,<sup>10</sup> som handlar om krishantering.

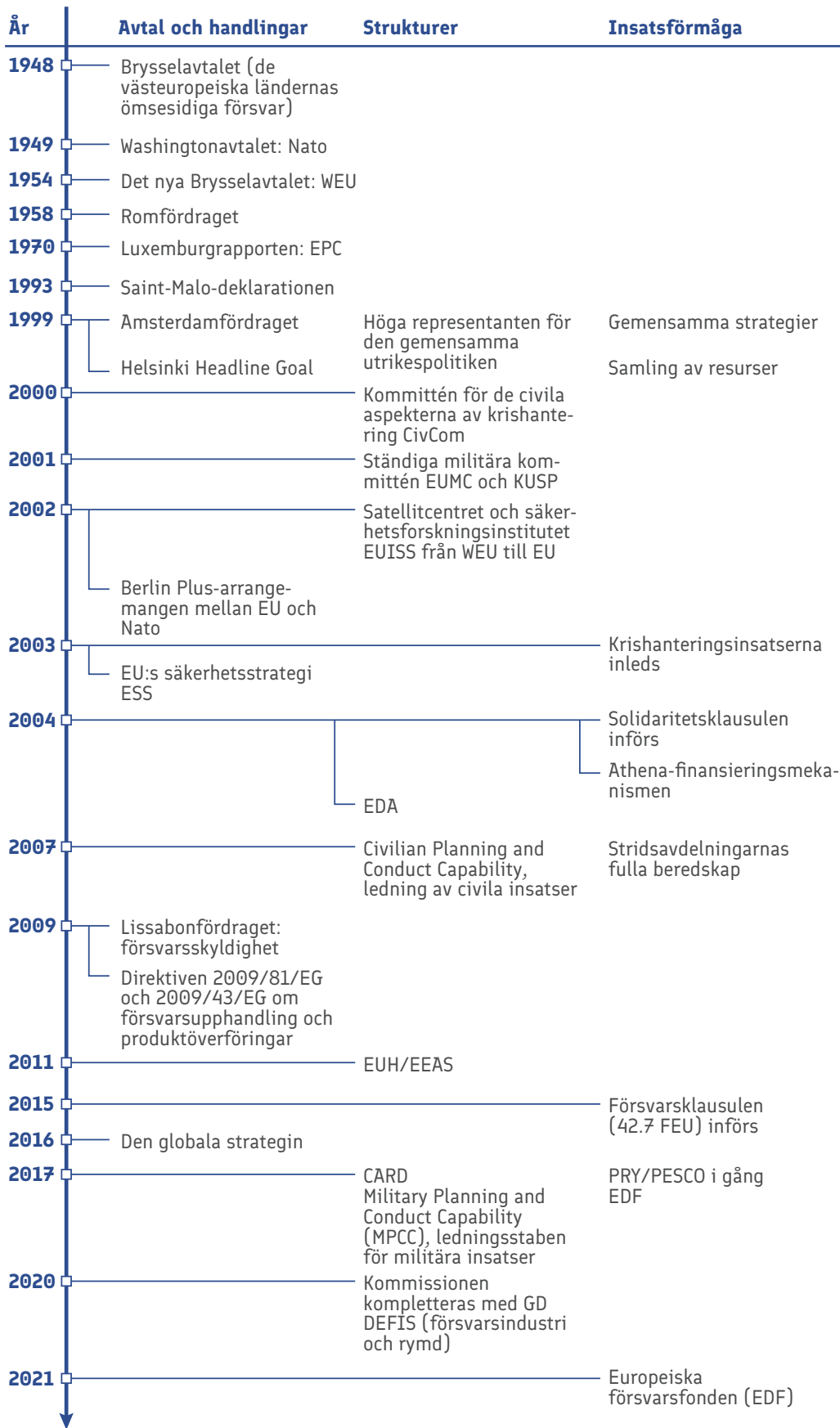


DIAGRAM 1. Utrikes-, säkerhets- och försvarspolitikens kronologi.



Enigheten ökades genom att posten som hög representant för utrikespolitik inrättades och de första gemensamma strategierna för Ryssland, Ukraina och Medelhavet utarbetades. Storbritanniens och Frankrikes samfälliga förklaring från Saint-Malo år 1998 drog upp tydliga riktlinjer för politiken: EU skulle också ha förmåga att själv agera i internationella kriser, autonomt och med militär styrka. På Europeiska rådets toppmöte i Helsingfors år 1999 enades man om att EU skulle vara i stånd att inom sextio dagar skicka styrkor på upp till 60 000 man till krishanteringsinsatser, och därefter underhålla dem i ett års tid (*Helsinki Headline Goal*). Samma år avtalades också om nya strukturer: kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp), Ständiga militärkommittén (EUMC) och Europeiska unionens militära stab (EUMS). Ett år senare ställde medlemsstaterna upp det första kvantitativa målet för den civila krishanteringen som gick ut på att kunna samla 5 000 poliser på trettio dagar. EU gjorde sina första krishanteringsinsatser år 2003, och de blev snart ett centralt innehåll i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. För EU bildades också stridsenheter med snabbinsatskapacitet.

Lissabonfördraget (2009) förstärkte politikens genomförande och den externa representationen. Unionen blev en juridisk person, och den höga representanten, som samtidigt var kommissionens vice ordförande, fick leda utrikestjänsten (EUH), försvarsbyrån (EDA) och gränssäkerhetsbyrån Frontex. Krishanteringsuppgifterna utvidgades. I avtalet ingick också de så kallade försvars- och solidaritetsklausulerna, som innebar att medlemsstaterna har ömsesidig skyldighet att hjälpa och försvara varandra.

Det försämrade säkerhetsläget och den ekonomiska krisen på 2010-talet fördjupade den säkerhets- och försvarspolitiska integrationen. I december 2013 ordnades ett toppmöte med fokus på försvarspolitiken, och de nya initiativen handlade om förmågan att leda operationer (MPCC) och operationernas finansiering (EDF). Man började också prata om en försvarsunion.<sup>11</sup> Sanktionerna mot Ryssland efter kriget i Ukraina visade att unionen har förmåga att samarbeta i praktiken. Under de senaste åren har säkerhetshoten tagit varierande former och den traditionella bundsförvanten USA

har haft en vacklande attityd till samarbetet. Det har gett fart åt strävanden efter att öka européernas ansvar för sitt eget försvar.

Följande avsnitt fördjupar sig i beslutsfattningen och medlemsstaternas roll. Därefter beskrivs de för EU typiska handlingslinjerna inom grannskapspolitiken och multilateralismen. Efter det behandlas utvecklingen av försvarspolitiken, vilken väcker många frågor. Avslutningsvis diskuteras vad EU uppnått på detta område. Det är inte helt lätt att utvärdera.

## **MEDLEMSSTATERNA OCH UTRIKESPOLITISKA BESLUT**

När Europeiska gemenskaperna bildades var tanken om en gemensam utrikespolitik fjärran för de sex medlemsstaterna. Utrikespolitik nämndes inte ens i Romfördraget. Behovet av utrikespolitiskt samarbete ökade dock, bland annat när det handelspolitiska samarbetet intensifierades efter dess tillkomst kring decennieskiftet 1970. Länderna började hålla regelbunden kontakt om utrikespolitiska frågor, som av försiktighetsskäl inte ens kallades för utrikespolitik utan för europeiskt politiskt samarbete (*European Political Cooperation*, EPC). Inte ens inom gemenskapens institutionella strukturer kallade man det för det, utan medlemsstaternas representanter möttes vid vad som enbart sågs som inofficiella och konfidentiella samtal, till en början med långa intervaller – utrikesministrarna möttes två gånger om året. Målet var att få en bättre uppfattning om de olika ländernas utrikespolitiska tänkande och identifiera ämnen som länderna kunde samarbeta kring så att det gynnade dem alla. Tanken var således inte att förenhetliga all utrikespolitik, utan att sälla fram gemensamma intressen. Målet var samordning och kanske i ett senare skede en tilltagande ömsesidig solidaritet och harmonisering av politiken.<sup>12</sup> Regelbundna kontakter har visat sig leda till ett slags samordningsreflex.<sup>13</sup>

Utvecklingen av politiken leddes till en början av medlemsstaterna, och de strävade i turordning efter att leda politiken i den riktning som de önskade. Frankrike har arbetat för yttre synlighet, gemensam representation och för ett europeiskt försvar, men samtidigt har landet haft som mål att hålla besluten mellanstatliga även

i fortsättningen. Storbritannien var mycket reserverat under sitt medlemskap och arbetade starkt för det transatlantiska samarbetet, men deltog också med viktiga bidrag till de avsevärda framsteg som togs i slutet av 1990-talet. Då var Storbritanniens motiv att förbättra sin relativa ställning i unionen. Storbritannien utgick från att man på ett naturligt sätt fick en ledande roll i unionen genom att främja en politik där man hade mycket att ge: internationell, militär kris-hantering. Tyskland har i sin tur präglats av utrikespolitisk, särskilt säkerhetspolitisk försiktighet, av nedtrappning och av betoning på civila metoder.

Det roterande ordförandeskapet för Europeiska unionens råd gav även mindre länder en roll som företrädare för gemenskapens utrikespolitik ute i världen, vilket gjorde att också de betonade ämnen som de betraktade som viktiga och som ofta koncentrerades till deras närområden. De lyckades rent av alltför väl, eftersom politikens kontinuitet försämrades. Ordförandesystemet ändrades därför i flera repriser, först genom att byta ländernas ordning, sedan genom att koppla kommissionen till förfarandet och gruppera på varandra följande ordförandeskap till en trojka. Till sist fick Europeiska rådet en permanent ordförande i och med Lissabonfördraget.

Utrikes-, säkerhets- och försvarspolitikens utveckling har präglats av långsam institutionalisering. Inledningsvis spelade kommissionen och Europaparlamentet nästan obefintliga roller. Maastrichtfördraget skapade en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, men det spred också ut behörigheten i olika politikområden på tre så kallade pelare, det vill säga på tre sektorer som strukturerar unionens befogenheter. Detta gjorde det möjligt för utrikespolitiken att förbli mellanstatlig. Samtidigt delades förvaltningen av de yttre förbindelserna upp: den första gemenskapspelaren omfattade handel, utvecklingspolitik och ekonomiska sanktioner, medan utrikes- och säkerhetspolitik ingick i den andra pelaren.

Unionens utrikespolitiska beslut betonar fortfarande mellanstatlighet och enhällighet. Europeiska rådet fattar enhälliga beslut om de allmänna riktlinjerna. Rådet svarar för den strategiska ledningen och utrikespolitiken hamnar lätt i skymundan bland de

övriga ärenden som rådet behandlar. För EU:s yttre verksamhet ansvarar utrikesrådet. I dess verksamhet deltar utrikesministrarna och, beroende på de ärenden som behandlas, även försvars-, handels- och utvecklingsministrarna. Rådet leds av unionens höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik, som ibland också kallas för EU:s utrikesminister. Initiativrätt i rådet har medlemsstaterna och den höga representanten, delvis tillsammans med kommissionen. De beredande kommittéerna (PSC, EUMC och EU:s kommitté för de civila aspekterna av krishantering CivCom) har en viktig roll. Kommittéerna består av representanter för alla medlemsstater och verkar i Bryssel.

När det roterande ordförandeskapet slopades och den höga representanten utsågs till permanent ordförande, och när EU:s utrikesjämsstjänst och dess 140 beskickningar byggdes upp för att stödja den nya ordföranden, var syftet att göra unionens gemensamma stämma klarare, bygga broar mellan olika EU-institutioner och att samla förvaltningen av alla yttre förbindelser i en gemensam organisation.<sup>14</sup> Posten som hög representant har emellertid inte alltid tillsatts med särskilt kända eller ens utrikespolitiskt erfarna personer. Javier Solana (1999–2009) hade tidigare verkat som Natos generalsekreterare, men Catherine Ashton (2009–2014) hade ingen särskild utrikespolitisk erfarenhet. Federica Mogherini (2014–2019) hade endast kortvarigt verkat som Italiens utrikesminister. Josep Borrell Fontelles (2019–) har i sin tur varit både Spaniens utrikesminister och Europaparlamentets talman. Utrikesförvaltningen har inte heller blivit så stark som många av de mindre länderna önskade.<sup>15</sup> Ett bestående problem är att många politiska instrument innehas av andra EU-organ: handel, utvecklingsbistånd, grannskapspolitiken, utvidgningen och till exempel sanktionspolitiken ingår i kommissionens behörighetsområde.<sup>16</sup>

Besluten är mellanstatliga, vilket återspeglar det faktum att det även i medlemsstaterna är regeringarna som fattar besluten om utrikes- och säkerhetspolitiken, medan parlamentets roll är mindre.<sup>17</sup> Kommissionens roll är särskilt synlig när det handlar om sanktioner och frågor som gäller den inre marknaden. Kommissionen har också stort inflytande på de övriga delområdena av de yttre

förbindelserna, och den förhandlar fram avtal med tredjeländer och organisationer, gör upp budgetutkastet och verkställer budgeten. Europaparlamentet har en rådgivande roll, och dessutom budgetbefogenheter, som det till exempel utövade då utrikestjänsten bildades. Parlamentet är aktivt i internationella frågor, särskilt i diskussioner som gäller de mänskliga rättigheterna och demokratin, och det har sina egna relationer, till exempel till andra parlament.<sup>18</sup>

Maastrichtfördraget innebar en begränsad möjlighet att använda beslut med kvalificerad majoritet när beslut som tidigare har fattats enhälligt ska tillämpas i praktiken. Detta förfarande har använts en enda gång: då den särskilda representanten för Sahel utsågs år 2015. En medlemsstat kan vid behov också välja konstruktiv röstnedläggning. Då förhindrar denna stat inte beslutsfattandet och kan om den så önskar meddela att den inte kommer att iaktta beslutet själv. Det enda exemplet på detta är Cypern, som använde konstruktiv röstnedläggning år 2008 i fråga om Kosovo, som Cypern inte erkänt. En omständighet som minskar de båda förfarandenas betydelse är att de inte tillämpas på militära frågor eller försvarsfrågor och inte när en stat åberopar nationella intressen.<sup>19</sup> Man har också strävat efter att främja politikens utveckling genom flexibel integration, som inom denna sektor kallas för permanent strukturerat samarbete (PESCO, FEU 42 [6] och 46).

## **MULTILATERALISM OCH GRANNFÖRBINDELSER SOM HANDLINGSLINJER**

Det väsentliga i EU:s utrikespolitiska agens har varit viljan och behovet av att skilja sig från andra: dels att särskilja sig från unionens egna medlemsstater, dels att skapa sig en egen internationell profil och dels att eftersträva både intern och extern legitimitet som internationell aktör.<sup>20</sup> Viktiga inslag i agensen är de principer, värderingar, intressen och strategier som styr verksamheten.

Det strategiska tänkandet fick fart av terroristattackerna år 2001 och av USA:s åtgärder i Afghanistan och Irak som följde på dem. Till en början föll EU:s led isär: Tyskland och Frankrike motsatte sig USA:s attack mot Irak, men Storbritannien, Spanien, Italien,

Portugal, Nederländerna och Danmark gick med i USA:s koalition, i likhet med EU-kandidatländerna i östra Europa.<sup>21</sup> Det gällde att klargöra den gemensamma linjen. EU:s första säkerhetsstrategi (ESS) av år 2003 bidrog på ett betydande sätt till unionens identitet som internationell aktör. Strategin definierade EU-ländernas gemensamma hot som utgjordes av terrorism, spridning av massförstörelsevapen, regionala konflikter, handlingsförlamade stater och av organiserad brottslighet. I strategin är EU:s karakteristiska sätt att svara på dessa hot centrala element i identiteten. Som EU:s primära verksamhetsmodeller definierades åtgärder för att bygga ett säkert grannskap och skapa en effektiv multilateralism. EU presenterades klart och tydligt som en aktör som stöder multilateralism och FN, vilket också skilde unionens handlingsätt från USA:s.<sup>22</sup>

Det dröjde ett tag innan unionen lyckades förnya sin säkerhetsstrategi. Den nya globala strategin blev färdig år 2016, då omständigheterna redan hade förändrats. Rysslands åtgärder i Ukraina och ockupationen av Krim hade väsentligt försämrat säkerhetssituationen i Europa, och strategin hade nu fått en mer pessimistisk ton. I stället för om gemensamma hot talas det i strategin om gemensamma prioriteringar som betonar unionens och dess medborgares säkerhet. Grundläggande inslag är de nya säkerhetsutmaningarna, såsom hybridhoten, migrationen och gränssäkerheten, klimatförändringen och energisäkerheten. I stället för värderingar betonas intressen mer än tidigare.<sup>23</sup>

Multilateralismen och grannlandsförbindelserna är de viktigaste och samtidigt mest särpräglade av EU:s handlingslinjer. Centrala åtgärder för EU är att öka säkerheten i grannområdena och att verka för en internationell ordning som bygger på effektiv multilateralism. Där EU betonar multilateralism mer än många av dess medlemsstater och i högre grad än stormakterna, betonar unionen grannskapets betydelse på annat sätt än någon annan organisation. Unionen är en geografisk och även geopolitisk aktör.

Att stödja FN-systemet och den internationella rätten är viktiga inslag i multilateralismen. EU ger FN ett betydande ekonomiskt stöd och är också medlem i vissa specialorganisationer. FN har i sin

tur understött EU:s säkerhetspolitik genom att erbjuda unionen en roll inom krishanteringen i Afrika. Under den senaste tiden har det strategiska greppet betonats ännu mer, också inom multilateralismen. Det ligger i EU:s intresse att det finns ett fungerande internationellt system som bygger på regler. EU får konkret nytta av detta system och strävar efter att förstärka det ytterligare, till exempel genom att delta i reformen av Världshälsoorganisationen WHO och Världshandelsorganisationen WTO.<sup>24</sup>

Grannskapsförbindelserna är ett separat kapitel i EU:s utrikespolitiska tänkande. Där alla medlemsstater har sina egna grannländer (och för vissa länder är också alla grannar EU-länder), har EU strävat efter att skapa en övergripande grannskapspolitik. EU:s ordinarie grannskapspolitik (ENP) är ett exempel på yttre förbindelser som egentligen inte ingår i utrikespolitiken. Situationen i grannskapet har emellertid en väsentlig inverkan på EU:s säkerhet och därför är grannskapsförbindelserna en viktig del av säkerhetspolitiken.

Grannskapet har också formats som en del av EU:s expansion och har fått olika former, till exempel den nordliga dimensionen (1997) som Finland arbetar för, det östliga partnerskapet som Sverige och Polen har utvecklat (2009)<sup>25</sup> och unionen för Medelhavsområdet (2008). Tanken har varit att bygga en enhetlig politik i relation till alla grannar, vilket inte alltid har fungerat väl eftersom grannarna är väldigt olika. EU har inte heller haft särskilt effektiva instrument för påverkan inom grannskapspolitiken. Ryssland har skilt sig från EU:s övriga grannar på många sätt. Landet avvisade förslaget om att behandlas i samma kategori som de övriga grannarna, och det har också underblåst konkurrensen mellan EU och Ryssland om deras gemensamma grannskapsområden.<sup>26</sup>

Även EU:s Afrikapolitik handlar delvis om grannskapspolitik, eftersom unionens geografiska grannskap ofta anses sträcka ut sig till Centralafrika.<sup>27</sup> Genom den globala strategin betonar EU staternas och samhällenas överlevnadsförmåga och pragmatiska förfaranden i sina grannskapsförbindelser, vilket avviker från det tidigare sättet att betona EU:s roll och modell.<sup>28</sup> Prioriteringarna i EU:s utrikespolitik syns i relationerna till Afrika; grannskapets resiliens

eller kristålighet, det multilaterala systemets stöd och tillämpandet av den så kallade integrerade strategin på konflikter och kriser. Detta menar att alla EU:s policyer och instrument som står till buds används. Enligt den globala strategin är de viktigaste åtgärderna i Afrika att stödja de regionala systemen, bekämpa terrorismen och främja fred och välstånd.

Samtidigt har EU:s Afrikapolitik karaktär av multisektoriell kontinentalpolitik. Afrikanska unionens och EU:s gemensamma strategi utarbetades första gången år 2007. I den nya strategin, som eventuellt blir antagen år 2021, utgår kommissionen från ett antal partnerskap: partnerskapet för den gröna omställningen och energiförsörjningen, partnerskapet för den digitala omställningen, partnerskapet för hållbar tillväxt och sysselsättning, partnerskapet för fred och god förvaltning och partnerskapet för migration och rörlighet.<sup>29</sup> Rådet understryker en öppen och inkluderande dialog.<sup>30</sup>

I EU:s Afrikapolitik har det varit särskilt intressant att följa med hur unionen har strävat efter att exportera sin integrationsmodell genom att stödja Afrikanska unionen och dess strävande efter fri rörlighet. Men vägen till ett jämlikt partnerskap är fortfarande lång. Ytterligare en faktor som försvårar utvecklingen är att EU:s medlemsstaters egna relationer till länderna i Afrika varierar. En del av dem har en lång historia som kolonialmakter, och de utövar närvaro i de afrikanska länderna på olika sätt.<sup>31</sup> Frankrike har haft en central roll i krishanteringen i Afrika, och landet har efterlyst stöd från de övriga EU-länderna för detta område. Finland gjorde upp sin egen Afrikastrategi år 2021. Partnerskapet kan också bromsas upp när EU allt klarare betonar unionens och unionsmedborgarnas säkerhet. Unionen kan i allt högre grad betrakta även Afrikas säkerhetsfrågor utgående från sina egna intressen. Det gäller också migrationsfrågor.

Handlar unionens expansion i själva verket om utrikespolitik? Ibland betraktas unionens expansion som ett utrikespolitiskt instrument trots att den är en separat förhandlingsprocess som leds av kommissionen.<sup>32</sup> Medlemskapsförhandlingarna är bland EU:s effektivaste sätt att påverka utomstående länder som vill bli



medlemmar i unionen. Expansionen kan också förklara framsteg inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Att det europeiska politiska samarbetet kom i gång kan delvis vara en följd av att Storbritannien började söka sig till gemenskapen. Dess särskilda relation till USA avvek betydligt från Frankrikes och Tysklands utrikespolitik. Å andra sidan avvek det neutrala Irland från alla de övriga länderna. Ett utrikespolitiskt samförstånd uppnåddes med möda, och unionen har vårdat det omsorgsfullt.<sup>33</sup> Att parterna kommer överens om gemensamma mål och förfaranden, innan unionen expanderar, kan säkerställa att nya medlemsstater med en annorlunda utrikespolitik inte för utvecklingen bakåt. Vid tiden för Maastrichtfördraget befann sig unionen i en situation där tre tidigare neutrala länder, Österrike, Sverige och Finland, ville bli medlemmar. De fick lov att underteckna en för dem skräddarsydd försäkran om att de inte skulle äventyra utvecklingen av en gemensam säkerhetspolitik.<sup>34</sup>

### **MOT EN GEMENSAM FÖRSVARSPOLITIK**

Det sägs ofta att integrationen är svårast att genomföra inom försvaret och försvarspolitikerna – eller att det är svårast att uppnå ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna på dessa områden. Det är emellertid mycket vanligt att stater idkar försvarssamarbete. Försvarssamarbetet mellan länderna i Västeuropa har sedan länge byggt på Nato, och därigenom på samarbete med USA. Vid tiden för Natos uppkomst grundades också den gemensamma europeiska försvarsalliansen VEU, som i praktiken dock fick ringa betydelse. Dess väsentliga innehåll, inklusive avtalet om försvar av andra medlemsstater, överfördes så småningom till EU och VEU lades ned år 2011.

Traditionellt bygger försvarssamarbete på att parterna har en gemensam fiende. I EU har försvarssamarbetet en annan dynamik. För det första har utvecklingen förts framåt av det ökande behovet av en egen insatsförmåga. Osäkerheten i fråga om vilka åsikter den traditionella allierade USA hyser har bidragit till behovet. För det andra har försvarssamarbetet främjats av integrationens egen logik: de fasta förbindelserna mellan olika politikområden har gett EU:s

överstatliga organ en starkare roll också inom säkerhetspolitiken. Den ekonomiska krisen och de därpå följande nedskärningarna i försvarsutgifterna har lett till större intresse för samarbete. Även om de flesta EU-länder också är medlemmar i Nato,<sup>35</sup> har de inte samma uppfattning om alla försvarsfrågor. Frankrike är en kärnvapenmakt till skillnad från de övriga. Medan Finlands försvarspolitik utgår från försvaret av Finlands eget territorium, handlar Frankrikes försvar – och tidigare även Storbritanniens – snarare om att visa styrka utåt. Vi är långt ifrån en gemensam strategisk kultur.

Den gemensamma försvarspolitikerna väcker också frågan om EU:s särprägel som aktör. Både EU och forskarna ansåg länge att unionens särprägel och kanske också inflytande byggde på makt som betonade civila och mjuka metoder. Detta sågs som ett värde i sig, och EU:s utveckling till militär insatsförmåga på 1990-talet betraktades därför som oroväckande.<sup>36</sup> Det har varit viktigt att åtskilja användningen av militära och civila metoder inom EU, både i fråga om besluten och finansieringen. Den gemensamma utrikespolitiken finansieras med budgeten, men finansieringen av den militära verksamheten samlas in separat från medlemsstaterna genom Athenamekanismen. Problemen med finansieringen är en orsak till att EU:s stridsenheter aldrig har kommit i användning. Det kan emellertid hända att skillnaden håller på att försvinna. Sedan år 2021 är det också möjligt att använda EU:s budgetmedel för att utveckla försvarssektorn via Europeiska försvarsfonden (EDF), särskilt industrin. Det är anmärkningsvärt hur förändringen av finansieringen möjliggör parlamentets deltagande i försvarssamarbetet. Kommissionens roll har i sin tur ökat genom försvarsindustrin och den inre marknaden. Den europeiska fredsfaciliteten (*European Peace Facility*, EPF) är ett nytt sätt att utanför budgeten finansiera EU:s verksamhet inom militär- och försvarssektorn, även användningen av dödlig kraft.

EU:s försvarsdimension har utvecklats stegvis. EU:s egna kris- hanteringsinsatser, som inleddes år 2003, har utgjort viktiga inslag i utvecklingen. Till dags dato har EU genomfört 34 kris- hanteringsinsatser i sammanlagt 21 länder. År 2004 grundades försvarsbyrå- n EDA, som inledde medlemsstaternas samarbete för utveckling

av försvarsresurserna. Samarbetet med Nato har varit essentiellt, först inom utvecklingen av de militära strukturerna och därefter i praktiska projekt av olika slag.<sup>37</sup> I takt med utvecklingen har det gemensamma försvaret upptagits i grundfördragen, och ett fördjupat samarbete som utvecklar försvarskapaciteten har inletts.

Genom försvarsklausulen i Lissabonfördraget blev EU i princip en försvarsunion (artikel 42.7). Klausulen lyder: ”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.” Finland har fäst särskild uppmärksamhet på klausulen. Även om Finland ända från början av sitt medlemskap hoppats på medlemsstaternas ömsesidiga solidaritet och stöd för sin egen säkerhet, ansåg landet att försvarsklausulen gick för långt när den föreslogs att upptas i konstitutionsfördraget år 2003. Då ville Finland tillsammans med de övriga länder som tidigare varit neutrala luckra upp artikelns förpliktande karaktär. Klausulen kompletterades följaktligen med yttrandet: ”Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.” Detta anses uttryckligen hänvisa till alliansfriheten. Å andra sidan erbjöd Finland sin hjälp när försvarsklausulen åberopades första – och tills vidare den enda – gången. Terroristattackerna i Paris år 2015 gjorde att Frankrike åberopade försvarsklausulen, och Finland hjälpte Frankrike genom att utöka sin närvaro i FN-operationen i Libanon, vilket befriade franska trupper till att sköta interna säkerhetsuppgifter i Frankrike. Det är anmärkningsvärt att medlemsstaternas svar till Frankrike var bilaterala. Försvarsklausulens formulering härrör från VEU och tiden efter andra världskriget, men före överstatligheten och de gemensamma handlingsmöjligheterna. Solidaritetsklausulen i Lissabonfördraget (FEUF 222), som handlar om bistånd till en medlemsstat som utsatts till exempel för en naturkatastrof eller terroristattack, täcker också EU:s egen verksamhet.<sup>38</sup>

Vissa länder, särskilt Frankrike och Tyskland, har önskat en snabbare utveckling, och de har arbetat för ett närmare samarbete inom mindre grupper av länder. Det permanenta strukturella

samarbetet är ett projekt av detta slag. Ursprungligen var tanken att endast länder som uppfyllde vissa kriterier får delta i samarbetet, och de kan avtala med varandra bland annat om att utveckla sina militära kapaciteter tillsammans, till exempel cyberförsvaret eller lufttankning. Finland var ett av de länder som ville att kriterierna skulle vara tillräckligt allmänna för att kunna delta själv. Möjligheten att lämnas utanför har alltid varit en risk för Finland, eftersom landet i så fall har obefintliga möjligheter att få information och påverka utvecklingen. När samarbetet inleddes år 2017 gick alla medlemsstater med undantag av Danmark, Storbritannien och Malta, med i åtminstone en del av de 47 projekten. I slutet av år 2020 medverkade Finland i 5 projekt inom ramen för det permanenta strukturella samarbetet.<sup>39</sup>

Storbritannien, Tyskland och Frankrike har dessutom bildat sina egna ledarstatsgrupper genom vilka de försöker utöka det militära samarbetet så att det också gynnar Nato. Det europeiska interventionsinitiativet (EI2) är en samarbetsform som leds av Frankrike och som fokuserar på att utveckla en europeisk strategisk kultur.

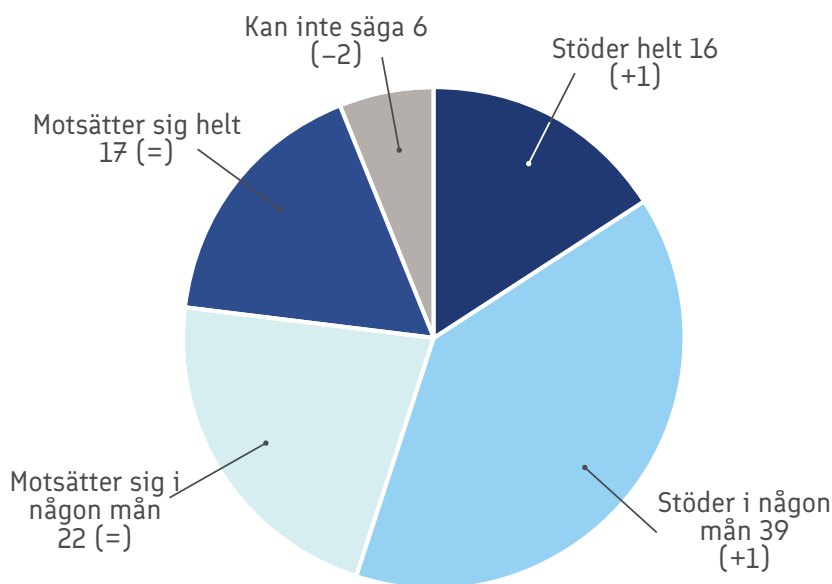


DIAGRAM 2. Svartsfördelning (procentuellt, förändring inom parentes från den föregående mätningen) för frågan i Eurobarometern om de svarande med tanke på EU:s framtid skulle stödja eller motsätta sig upprättandet av en EU-armé.<sup>46</sup>

Samtidigt förbättrar det deltagarnas förmåga att stödja Frankrikes militära insatser till exempel i Afrika.<sup>40</sup> Grupperingarna är delvis överlappande, unionsinstitutionernas roll i dem är oklar och de väcker också frågor om i vilken omfattning samarbetet begränsas till EU:s medlemsstater och i vilken utsträckning det öppnas för andra. Till exempel Norge har länge medverkat i EU:s krishantering. Ländernas splittring i olika grupper kan förvärra oklarheter i den gemensamma verksamheten: när är det fråga om EU:s verksamhet och när är det inte? Detta har inverkan på hur EU ses inom de internationella relationerna. Å andra sidan kan små grupper agera mer flexibelt.<sup>41</sup>

Det nya i unionens försvarspolitik är utvecklingen av kapacitet och försvarsmateriel, såsom stridsvagnar, inrättandet av en ny finansieringsbas, särskilt för försvarsindustriellt samarbete, och en samordnad årlig översyn av medlemsstaternas försvar (CARD).<sup>42</sup> Försvarspolitiken handlar också i allt högre grad om att försvara medlemsländernas egna territorier. Det har diskuterats om EU:s gemensamma trupper också skulle kunna verka inom unionen.<sup>43</sup> Rådet har enats om att den gemensamma säkerhetspolitiken kan spela en roll när det gäller skyddet av kritisk infrastruktur, gräns säkerhet, tillgången till globala nyttigheter, svar på hybridhot och bekämpning av terrorism och radikaliserings, men också vid fullgörandet av försvars- och solidaritetsklausulerna.<sup>44</sup> Ett av de viktigaste projekten inom det permanenta strukturerade samarbetet syftar till att underlätta den militära rörligheten, det vill säga transporten av materiel och trupper från ett land till ett annat.

Tanken om en gemensam europeisk armé lyfts ofta fram i den offentliga debatten. Även om EU inte eftersträvar en armé,<sup>45</sup> märks den allmänna positiva inställningen till försvaret även i denna fråga. Diagram 2 visar att 55 procent av européerna understödde en gemensam EU-armé i Eurobarometerundersökningen år 2017.<sup>47</sup>

Den gemensamma försvarspolitikens drivs av flera faktorer. Försämringen av säkerhetssituationen är en av dem, men den allmänna intensifieringen av integrationen, de inbördes förbindelserna mellan de olika politikområdena och förstärkningen av unionens egna institutioner är också viktiga orsaker. Fram till de senaste åren har

försvarssektorn avgränsats så att den stått utanför den inre marknaden och industripolitiken. Det har funnits en särskild paragraf för försvarsindustri och upphandling som har gjort det möjligt att låta bli att tillämpa de gemensamma reglerna på dem. Sektorns särskilda karaktär håller dock på att avta. När den inre marknaden utvidgades genom ett direktiv så att den också kom att omfatta försvarsmateriel, accepterade medlemsstaterna nästan omärkligt att också försvarspolitikerna fick överstatliga drag.<sup>48</sup> För första gången fick kommissionen också en kommissionär och ett generaldirektorat för försvarsindustri och rymd (DG Defis). De överstatliga besluten och användningen av den gemensamma budgeten för EU:s krishantering främjas också av inrikesfrågornas tilltagande yttre dimension.<sup>49</sup>

### EN STORMAKT BLAND ANDRA STORMAKTER?

EU har uttryckligen utvecklats för att vara en internationell aktör. Förutsättningen för agens är att man erkänns av andra, besitter auktoritet, är autonom eller oberoende av andra och internt koherent.<sup>50</sup> Forskare har undersökt hur EU uppfyller förutsättningarna för agens. Unionen är en juridisk person, medlem i ett antal internationella organisationer, observatör med utökad status i FN:s generalförsamling, men den är inte en stat bland andra stater.<sup>51</sup> Forskningen visar att EU:s verksamhet är av ett särskilt slag, det vill säga den är av en *sui generis*-karaktär.<sup>52</sup> Utöver den juridiska ställningen omfattar den också en egen utrikes- och säkerhetspolitisk identitet. EU betonar den gemensamma regelbasen och internationella rätten och strävar aktivt efter att själv skapa normer och regler. Unionen betraktas som en normativ aktör och som en användare av normativ makt.<sup>53</sup>

Däremot saknar EU stormakternas snabbhet och proaktivitet. Unionen är ofta svag och långsam eftersom besluten förväntas vara enhälliga trots att medlemsstaternas åsikter kraftigt varierar. Unionen är en långsam förhandlare eftersom det tar tid att nå internt samförstånd. Till exempel förhindrade Ungern EU:s förhandlingsmandat år 2018 i samtalen om ett nytt avtal med länderna i Afrika,

Karibien och Stilla-havsområdet (ACP) tills landet lyckades införliva mer migrationsfientligt innehåll i mandatet. Det är svårt för EU att agera strategiskt eller att utöva mer långsiktig planering.<sup>54</sup> I fråga om åtgärderna för att nå en global roll har de konkreta resultaten ofta blivit fjärran från målen.<sup>55</sup> EU:s externa betydelse är tyngre inom ekonomi och handels- och klimatpolitik än i utrikes- och säkerhetspolitik.

EU:s mottagande ute i världen har varierat mellan förtjusning och motstånd.<sup>56</sup> Det händer också att aktörer medvetet försöker förbigå unionen. Särskilt stormakterna verkar föredra att agera direkt med medlemsstaterna, vilket är fördelaktigt för stormakterna men försvagar unionen.<sup>57</sup> Också USA har handlat på det här sättet, även om landet historiskt sett har gett Europas integration viktigt stöd. USA har dock motsatt sig EU:s gemensamma röst och särskilt att utvecklingen av Europas försvar sker separat från Nato.<sup>58</sup> Kina och Ryssland har haft varierande attityder till EU:s integration och utrikespolitiska samarbete under olika perioder. Under den senaste tiden har de aktivt försökt splittra unionen i olika läger, till exempel genom att stödja EU-motstånd.

Samtidigt har unionens medlemsstater helst själva skött sina relationer med stormakterna, och på sina egna sätt i stället för med en gemensam politik. Storbritannien ville vårda sin särskilda relation till USA även under landets EU-medlemskap. Tyskland, Italien och Frankrike har haft annorlunda förbindelser med Ryssland än till exempel med länderna i Baltikum. Relationen till Kina utgör en ny skiljelinje. Kina har försökt utveckla förbindelser särskilt med staterna i Central- och Östeuropa (den så kallade 17+1-gruppen), men även Italien och Grekland är av ekonomiska skäl mer positivt inställda till Kina än till exempel Frankrike och Tyskland.

Det har varit viktigt för Finland att kunna sköta förbindelserna med Ryssland bilateralt, som en del av den nationella utrikespolitiken. Finlands eget initiativ för den nordliga dimensionen i EU syftade till att få Finlands egna intressen upptagna i EU:s Rysslandspolitik. EU ingick ett partnerskaps- och samarbetsavtal med Ryssland 1994, men när parterna försökte förnya det avtalet år 2008 strandade projektet. Rysslands inställning byggde på konkurrens

om det delade grannskapet och på landets strävan efter en ny stormaktsstatus. När Ryssland annekterade Krim 2014 och stödde krigshandlingar i östra Ukraina införde EU gradvis hårdare sanktioner mot landet. Ryssland utnyttjar bilaterala förbindelser för att undergräva EU:s enighet och trovärdighet. I den globala strategin från år 2016 konstateras att Ryssland utmanar unionens säkerhet och agerar på ett sätt som EU inte kan acceptera. Samtidigt nämner också strategin det ömsesidiga beroendet.<sup>59</sup> Sanktionerna mot Ryssland har varit en klar framgång inom utrikespolitiken: medlemsstaterna har hållit samma linje trots skillnader till exempel i de ekonomiska förluster som sanktionerna orsakat dem.<sup>60</sup>

EU ingick ett strategiskt partnerskap med Kina år 2003, men Kinas ökade makt och inflytande inom unionen har ökat misstron mot landet. De mänskliga rättigheternas och demokratins tillstånd i Kina väcker allt större oro. Kina håller också på att bli en konkurrent i internationella organisationer där landet anses utöva strukturell makt.<sup>61</sup> Den tidigare partnern har blivit en systemkonkurrent.<sup>62</sup> I praktiken kan EU-ländernas förbindelser med stormakterna hindra eller försinka EU:s gemensamma ståndpunkter. Till exempel i juni 2017 förhindrade Grekland EU:s ställningstagande i FN:s råd för de mänskliga rättigheterna eftersom ställningstagandet skulle ha fördömt Kina. I mars 2019 meddelade i sin tur Rumänien att landet skulle flytta sin ambassad till Jerusalem och därmed följa USA:s linje, inte EU:s.<sup>63</sup>

Det händer också allt oftare att EU råkar i konkurrenssituationer med stormakterna. Det kan man till exempel se i Afrika, där ett antal aktörer som agerar på ett annat sätt än EU är verksamma. Kinas, Förenta staternas, Rysslands, Indiens och Turkiets militära närvaro kan göra det politiskt eller ekonomiskt svårare för EU att nå sina mål. Länderna konkurrerar om infrastrukturprojekt, men de kan också stödja auktoritära regimer eller smutskasta EU och västvärlden som samarbetsparter.<sup>64</sup> Till exempel inom krishanteringen kan man se att insatsmiljöerna blir mindre välkomnande, och rent av fientliga mot EU.<sup>65</sup>



## VAD HAR UPPNÅTTS OCH VAD ÄR ATT VÄNTA?

Det är svårt att utvärdera resultaten av EU:s utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Det händer lätt att medlemsstaterna tar äran åt sig för eventuella resultat. Resultaten kan röras ihop med frågan om synlighet. Synligheten har ofta de stora EU-länderna tagit åt sig, liksom Storbritannien, Frankrike och Tyskland gjorde i samband med förhandlingarna om Minskavtalen, vilka fördes i syfte att hejda kriget i östra Ukraina. Också enskilda EU-länders ledare, särskilt den exceptionellt aktiva franska presidenten Emmanuel Macron har riktat rampljuset mot sig själv. I vissa frågor har EU fått erkännande, som i anslutning till förhandlingarna mellan Serbien och Kosovo eller i förhandlingarna om kärnkraftsavtalet med Iran.<sup>66</sup>

En faktor som försvårar utvärderingen är att det finns olika åsikter om de politiska målen. För många är det viktigaste utrikespolitiska målet att utveckla EU internt. År 2012 erhöll EU Nobels fredspris, på sätt och vis för sin egen utveckling: unionens utvidgning österut gjorde slut på Europas tudelning. Den interna utvecklingen har på senaste tid präglats särskilt av att integrationen utvidgats till försvarspolitiken, vilket syns både i EU:s överstatliga institutioner och i unionens budget.

De politiska målen har förändrats i takt med att säkerhetsläget har förändrats och synen på säkerhet har blivit bredare. Till dessa mål hör numera att bemöta externa konflikter och kriser och att förstärka samarbetsparternas resurser och förmågor, men också att skydda EU och dess medborgare.<sup>67</sup> Nya mål skulle förutsätta nya resurser. Till exempel inom försvarssamarbetet har man sett att den ekonomiska krisen och utgiftsnedskärningarna i stället har lett till mindre resurser.<sup>68</sup>

Även utvärderingen av krishantering, som är en viktig verksamhet för EU, blir svårare när verksamheten ändrar form. Efter år 2015 har gränsövervakningen och immigrationsbegränsande åtgärder fått större betydelse vid krishantering och därigenom vid skyddet av unionen och dess medborgare.<sup>69</sup> Migrations- och asylpolitiken ger samtidigt rättsfrågor och inre frågor större roller inom utrikespolitiken. Till exempel Europeiska polisbyrå Europol

verkar aktivt utomlands.<sup>70</sup> I och med det kan det hända att det inte endast är krishanteringens agenda som förändras i en delvis mer överstatlig riktning, utan även beslutsprocessen och finansieringen.

Den gemensamma utrikespolitiken kan också utvärderas genom att studera de förändringar som har skett i medlemsstaterna. Europeiseringen av utrikes- och säkerhetspolitiken är en forskningsinriktning som undersöker hur de olika medlemsstaternas ståndpunkter, åsikter eller identiteter gradvis förändras till följd av den gemensamma politiken.<sup>71</sup> En väsentlig observation är att uppfattningen om det nationella intresset håller på att förändras.<sup>72</sup> När länderna har ett kontinuerligt samarbete, förstår varandra allt bättre och delar information med varandra börjar de gradvis också reagera på olika frågor på ett mer enhetligt sätt. Till exempel för Finland har europeiseringen handlat om att anpassa den nationella politiken till den gemensamma politiken, när utrikespolitiken geografiskt har utvidgats till Medelhavsområdet och dess teman till att omfatta de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen.

Följande prov som europeiseringen står inför kan handla om att nå samförstånd om dagens säkerhetshot, vilka de är och hur de ser ut. På denna punkt skilde sig Finland länge från många andra EU-länder eftersom landet betonade traditionella militära hot och territoriell integritet mer än andra.<sup>73</sup> Nu betraktar även de övriga länderna det militära hotet som mer konkret. Det behövs en gemensam hotanalys för att samordna utvecklingen av EU:s operativa kapacitet och av de nationella kapaciteterna. Det behövs också en gemensam lägesbild och planering utifrån den. I takt med att det gemensamma försvaret utvecklas måste unionen ta ställning till traditionella frågor, till exempel kärnvapen och kärnvapenhotet,<sup>74</sup> men också till nya hot.

Gemensamma hot och kriser av olika slag har ofta fört integrationen framåt. Utrikes-, säkerhets- och försvarspolitikens utveckling har påverkats särskilt av brexit, det vill säga Storbritanniens utträde ur EU, och av coronapandemin. Storbritanniens utträde väntas reducera unionens inflytande och säkerhets- och försvarspolitiska funktionsförmåga. Å andra sidan väntas det bli lättare att fatta beslut, eftersom Storbritannien som medlemsstat inte deltog

särskilt entusiastiskt i utvecklingen av den gemensamma politiken.<sup>75</sup> Storbritanniens stöd för EU:s säkerhetspolitik började minska redan 2014, och landet motsatte sig till exempel den permanenta staben. Brexit är i vissa avseenden en katalysator för utvecklingen.<sup>76</sup>

Coronapandemin påverkar däremot exempelvis krishanteringsverksamheten, både direkt och genom finansieringen. Den förändrar också säkerhetstänkandet och kan öka försörjningstryggheten och den autonoma funktionsförmågans betydelse eller det övergripande säkerhetstänkandet.<sup>77</sup> Den kan också påverka stormaktsrelationerna. Under coronapandemin har både Ryssland och Kina spridit desinformation för att nedvärdera EU:s agerande, öka förvirringen kring pandemins ursprung och hälsoeffekter och ge intryck av att de själva har handlat mer effektivt än EU.<sup>78</sup>

De alltmer konkurrensinriktade stormaktsrelationerna utmanar också EU. Kommer unionen att kunna möta Rysslands och Kinas utmaningar? Kraven på mer konsekventa och effektiva åtgärder ökar.<sup>79</sup> Därför har förslag lagts fram om både nya institutioner och effektivare beslut för EU. Frankrike och Tyskland har föreslagit ett slags nytt säkerhetsråd (*European Security Council*). Ett sådant råd skulle emellertid kunna skapa oklarhet kring rollerna för EU:s organ och institutioner, särskilt om rådet också fick andra länder än EU:s egna som medlemmar. En annan effektiviseringsmetod skulle kunna vara att öka användningen av beslut med kvalificerad majoritet, vilket får stöd av många medlemsstater. Nu finns det några undantag från regeln om enhällighet.<sup>80</sup> Europeiska rådet kan dessutom enhälligt besluta om nya undantag. Kommissionen har föreslagit att beslut med kvalificerad majoritet ska införas i tre fall: när EU beslutar om unionens ståndpunkt i frågor som gäller de mänskliga rättigheterna i FN, om unionens sanktioner och om civila operationer som genomförs inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.<sup>81</sup> Finland har gett sitt stöd både till besluten med kvalificerad majoritet och till det förstärkta samarbetet med motiveringen att ett starkt EU är ett bra stöd för landet.<sup>82</sup>

Detta belyser en av stötestenarna i utrikes- och säkerhetspolitikens utveckling. Ett starkare och snabbare EU kan vara mer trovärdigt i sina yttre förbindelser. Unionens externa legitimitet kan dock

bli lidande om den samtidigt blir en ”vanligare” internationell aktör som driver sina egna intressen och sin egen säkerhet. Det har därför anförts att den ökade användningen av militär makt kan göra den allmänna opinionen mer negativ.<sup>83</sup> Den interna legitimiteten påverkas också av att EU får en allt större roll i relation till medlemsstaterna genom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens utveckling. Det är viktigt att notera att den positiva allmänna opinionen om utrikespolitiken hittills inte har kanaliserats till utveckling av denna politik i någon större mån, eftersom den och säkerhetspolitiken i allmänhet inte nationellt är teman som väljarna tar ställning till exempelvis i val. En allmän opinion som motsätter sig ökningen av EU:s makt i allmänhet kan också återspeglas i utvecklingen av den gemensamma utrikes-, säkerhets- och försvarspolitikerna.

# 10

## FÖRENADE I MÅNGFALDEN

TAPIO RAUNIO & JUHO SAARI

**E**uropa delas av skiljelinjer som har uppkommit under århundradenas lopp. Världsdelen definieras av geopolitiska, kulturella, ekonomiska och nationalistiska indelningar. De vetenskapliga och politiska samfunden dominerades länge av uppfattningen att skiljelinjerna är så djupa och rotade att det inte är möjligt att bygga broar över dem – för att inte tala om att täcka över dem och delvis till och med glömma dem politiskt och i det dagliga livet. Den europeiska integrationen var snarare en vision som upprätthålls av ett fåtal tänkare än en politisk realitet. Integrationen har emellertid gjort det omöjliga möjligt och visionen till daglig verklighet. Samtidigt som integrationen har utvidgats har den stegvis också gett upphov till institutionella strukturer vars syfte är att hitta och förstärka enhet i mångfalden. Integrationen har expanderat till nya områden, även till sådana områden som man ursprungligen inte ansåg att den lämpade sig för.<sup>1</sup>

Den europeiska integrationen har fördjupats betydligt sedan 1950-talets början. Gemenskapen, som fick sin början genom kol- och stålsamarbete har omvandlats till Europeiska unionen (EU), vars behörighet i praktiken och åtminstone i någon form omfattar alla politikområden, samtidigt som de starka kopplingarna mellan

de olika politikområdena bidrar till att öka unionens befogenheter. Unionen var ursprungligen ett fredsförbund. Dess uppgift var att minska på spänningarna, identifiera gemensamma intressen och därigenom öka interaktionen mellan medlemsstaterna. Sedermera har ekonomiska frågor utgjort integrationens kärna. Länderna i euroområdet har avstått från sina egna nationella valutor och det är Europeiska centralbanken (ECB) som ansvarar för penningpolitiken. Inom den ekonomiska politiken har unionens roll framhävts, framför allt till följd av eurokrisen och coronapandemin. Den inre marknaden innebär inte bara att människor, tjänster, varor och kapital har fri men reglerad rörlighet inom unionen. I dagens läge behandlas dessutom allt fler frågor om digitalisering, informationsutbyte och dataskydd inom ramen för den inre marknads lagstiftning. Den tekniska utvecklingen och företagens internationalisering och skatteplanering har lyft dylika frågor allt högre upp på de politiska agendorna. Inom utrikes- och säkerhetspolitiken har medlemsstaterna betonat sina egna lösningar, men trots det har EU så småningom utvecklats till en mångsidig aktör av ett nytt slag inom internationella relationer. Även en betydande andel av EU:s miljöpolitiska lagstiftning härrör ”från Bryssel”.

Under drygt sextio år har integrationen utvidgats till att omfatta allt fler av staterna i vår världsdelen. I slutet av 1950-talet fanns det knappast någon som kunde tänka sig en union i Europa som sträckte sig från Atlanten till Rysslands och Turkiets gränser. Norge väljer tills vidare att stå utanför EU, men även Norges näringsliv är mycket djupt integrerat med unionen genom avtal av olika slag. Norge har större rörelsefrihet på grund av landets näringslivs exceptionella struktur och av dess förmögenhet och geografiska läge. Också Schweiz har egna, djupt rotade särdrag som näringslivet och medborgarna sätter värde på. De gäller bland annat landets neutralitet och former av demokrati. I dag omfattar gemenskapen som bestod av sex ursprungliga medlemmar tjugosju stater, som i början av år 2020 hade sammanlagt 448 miljoner invånare. Den största medlemsstaten Tyskland hade 83 miljoner invånare, det vill säga nästan en femtedel av unionens befolkning. Genom utvidgningarna har andelen länder med små befolkningar ökat. År 2020 fanns det åtta

medlemsstater i EU där befolkningen per land motsvarade mindre än 1 procent av hela EU:s befolkning. Malta var minst (494 000 invånare), men också Luxemburg och Cypern har färre än en miljon invånare. Före brexit var EU:s invånarantal över en halv miljard.<sup>2</sup> Med sitt befolkningstal är EU en betydande global aktör.

Utvidgningarna har naturligtvis lett till att unionens interna diversitet har vuxit. Varje medlemsstat har sina egna särdrag, från näringslivets strukturer (sektorerna för relativa fördelar och företagens storlek), välfärdsstaternas och arbetsmarknadernas institutionella strukturer och de politiska systemens egenskaper, till ländernas varierande kulturarv och säkerhetsutmaningar orsakade av geopolitiska lägen.<sup>3</sup> Ökningen av antalet medlemsstater har bidragit till att förstärka de överstatliga institutionernas, det vill säga kommissionens och Europaparlamentets roll och till att utöka tillämpningen av beslut med kvalificerad majoritet i rådets beslut. Större avgöranden kräver ändå enhälliga beslut av medlemsstaterna, till exempel beslut om ändring av grundfördrag, den fleråriga budgetramen, det vill säga unionens sjuårsbudget, och beslut om exceptionella frågor, till exempel coronastimulanspaketet som upprättades år 2020. Detta innebär att den minsta medlemsstaten Malta åtminstone i princip har lika mycket beslutsmakt som den största medlemsstaten Tyskland.

Maastrichtfördraget, som tolv medlemsstater förhandlade fram i början av 1990-talet, trädde i kraft först efter den andra folkomröstningen i Danmark efter att landet beviljats rätten att stanna utanför vissa avtalsförpliktelser, såsom den ekonomiska och monetära unionen. Den senaste omfattande reformen av grundfördragen, det vill säga Lissabonfördraget som trädde i kraft i slutet av år 2009, föregicks av en sju år lång mångskiftande process under vilken fördragsutkastet avvisades vid folkomröstningar i Frankrike, Nederländerna och Irland. Vid dessa folkomröstningar framhävdes inte bara den ekonomiska politiken, utan också utmaningarna med att samordna den inre marknaden med välfärdsstaterna och värdefrågor som gäller den nationella identiteten och suveräniteten – det vill säga i hög grad samma teman som vid folkomröstningen om brexit år 2016.

Under turbulensen på 2010-talet visade EU att unionen besitter förmåga att fatta snabba beslut trots kravet på enhällighet. De centrala avgörandena under eurokrisen, från stödpaketet till Europeiska stabilitetsmekanismen och bankunionen, medförde betydande spänningar, men oron för euroområdet framtid fick medlemsstaterna att handla raskt och uppnå samförstånd. Under flyktingkrisen åren 2015–2016 var medlemsstaterna tillräckligt eniga för att klara av de värsta problemen, som skulle ha kunnat ifrågasätta unionens etablerade koncept om de hade drivits till sin spets. Nästa gång prövades unionens enighet vid brexitförhandlingarna. I dem bildade de 27 medlemsstaterna som blev kvar i unionen en enad front. Enigheten var betydelsefull också för att Storbritannien och de medlemsstater som stannade kvar i unionen har bilaterala intressen och tvistemål av många olika slag, inklusive gränsbevakning och innehav av vatten- och fiskeområden. År 2020 förhandlade länderna intensivt om coronastimulanspaketets detaljer, men uppnådde enighet om det lånefinansierade paketet överraskande smärtfritt. Allokeringen av paketet, till ländernas interna bevarande och förnyande objekt, kommer att vara en större utmaning.

### **STABILA INSTITUTIONER, VARIERANDE KOALITIONER**

EU:s förmåga att fatta beslut ifrågasätts hela tiden. Det finns många exempel i kapitlen i denna bok på direkta misslyckanden, men också på beslut genom vilka ytterst ambitiösa motioner från kommissionen eller någon annan instans har urvattnats och blivit till magra kompromisser i förhandlings- och beslutsprocessen. Visserligen har kommissionen, i allmänhet med parlamentets stöd, med avsikt ställt siktet högt, medveten om att medlemsstaterna i rådet inte är beredda till långtgående reformer. På det här sättet strävar kommissionen efter att styra den offentliga debatten i syfte att påverka rådets beslut.

Problemen med unionens riktlinjer förekommer i första hand i politikområden där unionen delar befogenheterna med medlemsstaterna, eller i frågor där det uttryckligen är medlemsstaterna som har befogenheten. Då kan unionen inte tvinga de nationella



regeringarna att följa riktlinjerna, utan slutresultatet beror framför allt på medlemsstaternas politiska vilja och på omfattningen av likartade problem hos medlemsstaterna. Till exempel inom den ekonomiska politiken har många fler reformer och riktlinjer genomförts än inom social- och hälsopolitiken eller i jämställdhetsfrågor. Å andra sidan har medlemsstaterna brutit mot ekonomiska stabilitets- och tillväxtpaktens villkor utan någon bestraffning. Miljöorganisationerna upplever att EU spelar en viktig roll när det gäller att bekämpa klimatförändringen och värna om den biologiska mångfalden, men medlemsstaterna har ofta motsatt sig de mål som kommissionen har ställt upp. Inom utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken har samarbetet och den politiska samordningen gradvis vuxit, men medlemsstaterna har inte uppnått konsensus i frågor av större betydelse, till exempel i fråga om Irakkriget år 2003. Gällande migration har medlemsstaterna insett behovet av gemensamma riktlinjer, men de slår vakt om sin suveränitet, särskilt inom asylpolitiken.

EU:s beslut handlar med nödvändighet om ”kohandel” och kompromisser, vilket å andra sidan gäller nästan all politik i de demokratiska länderna. Det gäller också de stora regeringskoalitionernas beslut i Finland. I den här bokens kapitel betonas emellertid två faktorer som starkt har bidragit till de gemensamma besluten. För det första har unionens institutioner och särskilt kommissionens roll och verksamhetsätt utformats och etablerats under årtiondenas lopp. I rådet och även i Europeiska rådet råder en ”konsensuskultur”, som förblev stark också under krisåren på 2010-talet.<sup>4</sup> Medlemsstaterna strävar efter att undvika omröstningar, och vid behov får de konfidentiella förhandlingarna dra ut på tiden så att det är möjligt att uppnå ett så omfattande samförstånd som möjligt. Rådets sekretariat samt Europeiska rådets ordförande och unionens utrikesminister (officiellt benämnd den höga representanten för utrikesfrågor och säkerhetspolitik) spelar viktiga roller när det gäller att skapa samförstånd.

Trots integrationens politisering och populismens frammarsch har Europaparlamentets verksamhetskultur förblivit oförändrad, och en klar majoritet av parlamentets resolutioner bygger

på samarbete mellan de största partigrupperna. Kommissionen är EU:s motor och ansvarar för lagmotionerna. Kommissionen övervakar också att grundfördragen, budgeten och lagstiftningen genomförs. Vid kommissionen arbetar drygt 30 000 människor, och genomförandet av dess olika uppgifter förutsätter mångsidiga samarbetsnätverk och regelbundet samarbete med medlemsstaternas myndigheter. När kommissionen utarbetar motioner samråder den ingående med medlemsstaterna, Europaparlamentet och olika intressegrupper, och inte heller under 2010-talet införde parlamentet och rådet några större förändringar i kommissionens lagmotioner.<sup>5</sup>

För det andra framgår det i bokens kapitel hur de koalitioner som segrar i EU:s beslutsfattning varierar. Det gäller både medlemsstaterna och de olika politiska partifamiljerna. Koalitionernas variation betyder att det just inte har uppstått några bestående block inom EU:s beslutsfattning. Det betyder att en enskild medlemsstat eller vissa bestämda medlemsstater inte systematiskt är förlorande parter. Om samma stat upprepade gånger förlorar, kan detta skapa motstånd mot unionen i det aktuella landet, eller åtminstone i dess politiska ledning. Varje medlemsstat måste ge efter ibland, och medlemsstaterna accepterar i allmänhet denna princip. Det är anmärkningsvärt att det var Storbritannien som överlägset flest gånger röstade mot de andra vid omröstningarna i rådet åren 2009–2015, det vill säga under åren före brexitomröstningen.<sup>6</sup> Det visar att det var klart svårare för Storbritannien än för de övriga medlemsstaterna att foga sig i EU:s beslut.

Journalister indelar medlemsstaterna i block eller grupper alltför lättvindigt och efter alltför enkla kriterier, trots att ländernas mål och agerande kan variera starkt beroende på politikområde (delvis även inom samma område) och på landets aktuella regeringssammansättning. De traditionella medierna betonar ofta de ledande personernas – till exempel den tyska förbundskanslerns – betydelse, eller så söker de förklaringar till beslut i medlemsstaternas särskilda behov och ekonomiska fördelar. De traditionella medierna grupperar ofta också medlemsstaterna utgående från förenklande motsättningar. Samtidigt har en betydande del

av mediedebatten flyttat till plattformar för de sociala medierna, som inte har några portvakter. I dessa medier blir åsikterna ofta polariserade och ställningstagandena tillspetsade. De sociala medierna präglas också av kottier och främjande av liktänkande, och det syns även i EU-debatterna på nätet.

Dessa indelningar och grupperingar är ändå inte obefogade: medlemsstaternas samhällsstrukturer återspeglas klart i de beslut som fattas i Bryssel. De nordliga medlemsstaterna från Nederländerna till Finland hittar varandra i genomsnitt lättare i frågor som gäller ekonomi, miljöpolitik eller den sociala dimensionen. I dessa frågor strävar de å ena sidan efter att föregå med exempel inför de andra medlemsstaterna, å andra sidan intar de i allmänhet en avvisande inställning till förslag som att öka EU:s befogenheter och solidaritet. Medlemsstater i denna grupp är medvetna om att deras inflytande inte är tillräckligt starkt för att definiera EU:s politik. Tysklands ledande, eller åtminstone centrala roll, och betydelsen av axeln Tyskland–Frankrike har betonats på många områden. Ofta verkar det som om de mindre medlemsstaterna i det närmaste väntar på Tysklands, Frankrikes eller kommissionens initiativ.

Det är intressant att observera att det uttryckligen är de sex ursprungliga medlemmarnas och Storbritanniens ståndpunkter som framträder tydligast i denna bok. De sydliga medlemsstaterna ter sig därmed som mindre initiativstarka eller synliga aktörer. I Spanien, Grekland och Portugal har EU-medlemskapet främjat samhällets allmänna utveckling och förstärkt demokratin. Dessa länder har konsekvent gett sitt stöd till en djupare integration – delvis för att de har lyckats förhandla fram region- och strukturpolitiska stöd för sig själva som ett villkor för integrationens fördjupning.

De nyare medlemsstaterna som har anslutit sig till unionen efter millennieskiftet är i sin tur en brokig grupp av länder som har olika historiska bakgrunder och varierande förhållanden till EU. Till exempel har de länder som tidigare hörde till östblocket inte bildat någon egen grupp inom unionen – vilket de inte heller gjorde före andra världskriget. Säkerhetspolitiskt har största delen av dessa östliga medlemsstater starkt förbundit sig till väst och till Nato, och utgående från kapitlen i denna bok, och mer allmänt utifrån den

jämförande EU-forskningen, kan man se att de mer sällan har tagit några större initiativ på andra politikområden. På samma sätt som i fråga om de sydliga medlemsstaterna torde denna relativt följsamma linje åtminstone delvis förklaras av de ekonomiska fördelar som medlemskapet och den inre marknaden ger. Undantaget som bekräftar regeln är dock de fyra Visegradländerna, som differentierat sig genom sin nationalism och som till exempel har motsatt sig unionens ingrepp i ländernas asylpolitik.<sup>7</sup> Dessutom har den inrikespolitiska utvecklingen, korrruptionen och utmaningarna i fråga om den offentliga förvaltningens kvalitet i flera andra av de nyare medlemsstaterna, såsom Bulgarien, Kroatien och Rumänien, väckt oro och helt klart dämpat unionens expansionsvilja.

I kapitlen i denna bok behandlas också effekterna av brexit. Enligt en tolkning underlättar Storbritanniens utträde unionens beslut på många sätt. Som nämns här tidigare var det svårt för de brittiska regeringarna att hitta en gemensam melodi med de övriga medlemsstaterna och med EU-institutionerna. Visst var Storbritannien i de flesta fall en konstruktiv och flexibel medlemsstat, men det blir sannolikt lättare att uppnå samförstånd i Europeiska rådet och rådet i framtiden. Inom säkerhets- och försvarspolitiken värnade Storbritannien om sina relationer med USA, och landets utträde ur unionen har redan följts av flera initiativ för att intensifiera det säkerhetspolitiska samarbetet. Storbritannien satte värde på den fria inre marknaden men ifrågasatte grunderna för unionens allokering av pengar och särskilt dess jordbrukspolitik. Social- och hälsopolitiskt stödde Storbritannien uppfattningen om den offentliga serviceproduktionens betydelse, vilken även Finland delade, men å andra sidan bromsade landet systematiskt upp den europeiska lagstiftningens utveckling i denna för Storbritannien inrikespolitiskt och kulturellt känsliga sektor. Brexit medför sannolikt ingen större förändring i EU:s beslutsprocesser, men visst är det ett stort ekonomiskt, säkerhetspolitiskt och symboliskt bakslag för integrationen att en stor medlemsstat lämnat unionen.

## EN FÖRSTÄRKT OCH FÖRDJUPAD UNION

EU har drabbats av flera kriser sedan 2010-talets början: eurokrisen, flyktingkrisen (även om den egentliga krisen i första hand gällde stater som ligger utanför unionen), brexit och coronapandemin har prövat unionens enighet. I krisernas virvlar har medlemsstaternas politiska ledare fått den största uppmärksamheten. Europeiska rådet har hållit fler möten än förut när frågor av stor betydelse har förutsatt samordning och godkännande på högsta politiska nivå. Med tanke på framtiden är det emellertid viktigare att försöka förstå de kort- och långsiktiga följderna av medlemsstaternas beslut.

I bokens kapitel visar vi på två utvecklingslinjer som starkt kommer att prägla EU:s och medlemsstaternas politik under de närmaste åren. Den första är unionsinstitutionernas förstärkta roll, och den andra är politikområdenas allt starkare sammankoppling med varandra. Varje fördrag sedan 1950-talet har förstärkt befogenheterna hos institutionerna på Europainivå och likaså möjligheterna att omvandla Europa till ett enhetligt område där den inre marknaden fungerar och den offentliga ekonomins principer och de grundläggande rättigheterna förverkligas. EU har stegvis också utvecklats till en mer betydande global aktör som i allt större omfattning representerar sina medlemsstater i allt fler internationella forum. Det sker i praktiken också i sektorer där unionen och medlemsstaterna delar befogenheterna.

Lissabonfördraget gav EU ökade befogenheter i flera politikområden och gjorde i praktiken Europaparlamentet till en lagstiftare jämbördig med rådet. Parlamentet har tagit ett starkt grepp om sina nya maktbefogenheter. Till exempel inom miljöpolitik, frågor som gäller jämställdhet mellan könen och mänskliga rättigheter och unionens yttre förbindelser har parlamentet antagit modiga och ofta mer ”progressiva” ståndpunkter än rådet. Parlamentet har dessutom i enlighet med det sedvanliga mönstret strävat efter att förstärka sin ställning i unionens beslutsprocess genom att gå in för inofficiella förfaranden av olika slag, såsom hörande av ECB, spetskandidatsförfarandet i eurovalet och indirekt deltagande i kommissionens förhandlingar om internationella handelsavtal.<sup>8</sup>

Parlamentets ökade makt syns också i de allt vanligare förhandlingarna mellan kommissionen, rådet och parlamentet – så kallade inofficiella triloger – där dessa institutioner strävar efter att komma överens om lagmotioner. Även i övrigt samordnar de sina ståndpunkter mer än tidigare.<sup>9</sup>

Kommissionens ställning har blivit starkare, och det förklaras i stor utsträckning av dess uppgifter, organisatoriska resurser och av dess erfarenhet. Som bevakare av EU:s gemensamma intressen är det naturligt att kommissionen gärna tar ansvar för nya uppgifter. Kommissionen har aktivt använt sig av sin makt som initiativtagare och mitt i kriser visat både på uppfinningsrikedom och på mod att föreslå nya lösningar. Det finns många exempel på detta inom miljöpolitiken. Samtidigt gäller det att hålla i minnet att kommissionen uttryckligen är skyldig att främja grundfördragets mål. Kommissionens motioner bygger ofta på Europeiska rådets eller medlemsstaternas önskemål om nya åtgärder. Till följd av eurokrisen stärktes kommissionens roll som en instruerande och övervakande instans inom den ekonomiska politiken, och samma utveckling kan observeras i fråga om coronastimulanspaketet. EU kommer att få nya finansieringsformer. Motionerna i anslutning till dem, och i framtiden även förvaltningen av inkomsterna och utgifterna, kommer oundvikligen att leda till att kommissionens roll inom unionens budgetpolitik och ekonomiska politik växer. Kommissionen har också fått en starkare ställning inom utrikespolitiken, där EU:s utrikesminister samtidigt är en av kommissionens vice ordförande. Kommissionen har stor erfarenhet av internationella handelsavtal och fick beröm i brexitprocessen för sitt ledarskap och sina förhandlingsfärdigheter.<sup>10</sup>

Under eurokrisen justerade ECB sin stränga penningpolitiska linje och antog en märkbart aktivare roll i försvaret av den gemensamma valutan. Centralbanken har också en viktig roll i bankunionen som övervakare av de europeiska bankerna.<sup>11</sup> Dessutom har fler EU-byråer fått större resurser och fler uppgifter. Flyktingkrisen gjorde att Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO), och framför allt Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex, fick bekräftade budgetar och uppgiftsbeskrivningar.<sup>12</sup> För

Frontex har man bildat en permanent europeisk operativ styrka för gräns- och kustbevakning, som stöder medlemsstaterna i övervakningen av de yttre gränserna och vid återsändningen av medborgare från tredjeländer. Målet är att den bestående styrkan ska förfoga över 10 000 man år 2027.

Förstärkningen av Frontex erbjuder samtidigt ett bra exempel på den andra utvecklingslinjen, det vill säga de allt starkare banden mellan olika politiska sektorer. Effektiveringen av den gemensamma gränsbevakningen har en direkt koppling till migrationspolitik och bekämpning av olika hot. Det finns många exempel på dessa ömsesidiga beroenden i kapitlen i denna bok. Den kanske viktigaste kopplingen anknyter till samordningen av miljöpolitiken och ekonomin, vilket potentiellt har långsiktiga följder för den inre marknaden, jordbrukspolitiken och för unionens inkomster och utgifter. EU:s behörighet flyter liksom över från en sektor till en annan och bildar till slut en starkare helhet av befogenheter än vad den första anblicken visar. Till exempel har behörigheten inom den ekonomiska politiken också använts inom social- och hälsopolitiken, men knappast alls inom jämställdhetspolitiken, med undantag av de ekonomiska resurser som den tilldelats. Förmedlande faktorer har varit den offentliga ekonomins hållbarhet och social- och hälsopolitiseringen av den ekonomiska politiken, vilket till exempel innebär att man synar organiseringen av hälsotjänsterna och finansieringen av pensionerna inom den ekonomiska politikens ramar.

Det finns dessutom anledning att hålla i minnet att EU:s beslut bildar ett kontinuum där de tidigare besluten utgör grunden för de nya. De lagar, förklaringar och mål som antagits under årtiondenas lopp definierar och styr de framtida beslutens villkor. Därför är andelen nya beslut av alla beslut avtagande, och största delen av besluten handlar främst om att precisera tidigare beslut. Detta är fallet inom de flesta områden som redan länge har vilat på grundfördragets stabila rättsgrund. Medlemsstaterna måste alltid ta hänsyn till dessa begränsningar i EU-förhandlingarna. Avslutningsvis riktar vi blicken mot framtiden och diskuterar i korthet i vilken riktning EU håller på att utvecklas.

## ENHETEN PRÖVAS

I början av 2020-talet har EU åter tagit ett stort steg mot djupare integration. Coronastimulanspaketet, som är värt 750 miljarder euro, finansieras med lån. Paketet innebär nya inkomstkällor och möjligen även skatter för unionen. Paketet har beskrivits som ett undantagsarrangemang av engångskaraktär, men det torde vara mer realistiskt att betrakta det som en viktig brytningspunkt i processen för att förstärka EU:s ekonomipolitiska befogenheter. EU har varit en inkomstöverföringsunion redan en längre tid, och nu är den det i ännu synligare och starkare form. Coronapandemin väcker också mer allmänna frågor om fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna: bör samarbetet på europeisk nivå göras mångsidigare och intensivare för att trygga EU:s fyra friheter under motsvarande undantagsförhållanden? Kriser har bidragit till att fördjupa integrationen även tidigare, och solidaritetsklausulerna i grundfördragen tillsammans med de ekonomiska och säkerhetspolitiska intressen som medlemsstaterna delar får dem att samlas kring ett gemensamt bord för att diskutera unionens roll i krissituationer.<sup>13</sup> Sådana samtal kommer garanterat att föras i EU-institutionerna efter att coronapandemin har klingat av.<sup>14</sup> Det återstår att se i vilken omfattning samtal förs i Finland och i de övriga medlemsstaterna med ett sameuropeiskt perspektiv, i stället för med separata nationella infallsvinklar.<sup>15</sup>

Bekämpningen av klimatförändringen förknippas med stora spänningar och med starka känslor, både gällande ekonomi och kulturella aspekter. Under kommissionens ledning har EU offentligt börjat marknadsföra sig som motorn i kampen mot klimatförändringen, men vägen från de höga målen till ett lyckat genomförande är lång. En utmaning vid bekämpning av klimatförändringen är den behörighetsfördelning, som redan nämnts i detta kapitel. Om EU:s uppställda mål ska nås förutsätter det att medlemsstaterna har reformvilja i första hand i frågor som omfattas av deras egen behörighet, såsom energi- eller trafikpolitik. Dessutom är jordbruket föremål för stort anpassningstryck. Samtidigt är detta ett utmärkt exempel på hur unionens inflytande sträcker sig till frågor som ingår i medlemsstaternas befogenheter.



En stor utmaning för enigheten är reform av budgetstrukturerna, som har uppkommit under unionens historiska utveckling. Som budgetförhandlingarna för åren 2021–2027 visade är medlemsstaterna – bland dem även Finland – mycket ovilliga att avstå från de förmåner som de uppnått. De sega förhandlingarna om budgeten framstår främst som ett maktspel mellan medlemsstaterna, där deltagarna indelas i segrare och förlorare utifrån ytliga kriterier. De traditionella utgiftsposterna, till exempel jordbrukspolitikerna och strukturpolitiken (inklusive regionutvecklings- och socialfonderna) framträder fortfarande tydligt i unionens budget. Ingenting av dessa utgiftsposter handlar om tillväxt, eller om teman som är viktiga för sysselsättning eller miljömässig hållbarhet. Unionen har givetvis försökt förnya dem i enlighet med sina mål, men förändringen har varit mycket långsam och har snarast skett genom att gamla verksamhetsmodeller införlivats i nya begrepp som betonar innovationer och hållbarhet. Motståndet från medlemsstaternas regeringar och intresseorganisationer har varit välorganiserat. Reformen av EU förutsätter dock en omfattande omfördelning av resurserna. Återhämtningen från coronapandemin gör reformen avsevärt svårare.

EU åtnjuter ett stabilt understöd bland medborgarna. Särskilt de yngre åldersgrupperna litar på unionen och ställer till och med stora förväntningar på den. Det finns dock aktörer både utanför och inom unionen som utmanar integrationens grundläggande element, såsom den fria rörligheten, demokratin, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna. Ungern och Polen har fått stor uppmärksamhet för sina nationalistiska och markant värdekonservativa riktlinjer, och det är svårt för unionen att hantera dem. Medborgarna i de båda staterna ger EU ett starkt stöd. Därför kan olika sanktioner, särskilt ekonomiska, ge de politiska ledarna i Ungern och Polen en ännu starkare ställning och vända deras medborgare emot EU. Unionen har dock starkt betonat värderingarnas betydelse, och därför handlar inte lösningar som drar ut på tiden och kompromisser som görs i kulisserna om att förbättra EU:s image. En värdegemenskap måste försvara sina värderingar.

Ungerns, Polens och de övriga medlemsstaternas inflytande bygger i stor utsträckning på kravet på enhällighet, vilket en enda medlemsstat kan använda för att förhindra beslut i centrala integrationsärenden, till exempel i fråga om ändring av grundfördrag eller avtal om den fleråriga finansieringsramen – eller åtminstone hejda den tills landet beviljats särskilda rättigheter. Dessutom ordnar medlemsstaterna nationella parlamentsval, med cirka fyra års intervaller eller till och med oftare, varvid de växlande nationella partipolitiska styrkeförhållandena skapar osäkerhet i förhandlingarna i Bryssel.<sup>16</sup> I kapitlen i denna bok framgår det att EU:s etablerade förfaranden och medlemsstaters flexibilitet har gjort det möjligt att enas om gemensamma riktlinjer även i svåra ärenden. Till och med populistiska regeringar är i allmänhet flexibla, men mindre så när det gäller mål som är viktiga för dem, som till exempel asylpolitiken och andra värderingsfrågor med stark koppling till nationell identitet.

EU har blivit avsevärt starkare under den tid som Finland varit medlem i unionen. Det skedde som följd av kriserna på 2010-talet – och detsamma kommer sannolikt att ske också på 2020-talet. Integrationen har till stor del utvecklats med små steg, genom att utnyttja de politiska konjunkturerna och svara på de aktuella utmaningarna. Stegen mot en djupare integration presenteras alltför ofta som opolitiska lösningar av teknisk karaktär eller engångskaraktär.<sup>17</sup> Särskilt integrationens motståndare efterlyser en debatt om EU:s framtid och anklagar de ledande partierna för att tuga. I kapitlen i denna bok framgår det dock att debatten i alltför stor omfattning förs på två olika håll, åtminstone ur Finlands perspektiv: i EU-institutionerna förs till och med häftiga debatter om unionens riktning, medan den inhemska uppmärksamhetens fokus riktas mot hur vår regering klarar sig i EU-förhandlingarna. En del av kommissionens, parlamentets och de äldre medlemsstaternas motioner, såsom Tysklands och Frankrikes, leder ingen vart, andra urvattnas och blir till magra kompromisser, men en stor del av dem bidrar till att fördjupa integrationen. Det finns ändå ingenting som hindrar finländarna från att aktivare delta i denna diskussion, som är viktig för vår världsdels utveckling.

## NOTER

### 1. INLEDNING: INTEGRATIONENS UTVECKLING OCH FRAMTIDA UTMANINGAR

1. von der Leyen 2019.
2. Devisen började användas år 2000. Enligt EU:s webbplats står mottot för ”hur människor i EU samarbetar för fred och välbefinnande och samtidigt berikas av Europas många olika kulturer, traditioner och språk”. Se Europeiska unionen 2021.
3. Clerc & Elo 2014.
4. Tiilikainen & Palosaari 2007; Wiener m.fl. 2019.
5. Monnet 1997, 512.
6. Raunio 2021.
7. Finke m.fl. 2012.
8. Hutter m.fl. 2016.
9. Hooghe & Marks 2009.
10. Paloheimo 2014; De Vries & Hobolt 2020.
11. Om flyktingkrisen och EU:s asylpolitik mer allmänt, se Hiltunen 2019.
12. Europeiska revisionsrätten 2018.
13. Grönland, som tillhör Danmark, lösgjorde sig dock från dåvarande Europeiska gemenskapen år 1985.
14. Det finns mycket forskning kring brexit. Se t.ex. Clarke m.fl. 2017; Evans & Menon 2017; Wincott m.fl. 2017; Bulmer & Quaglia 2018; Kantola 2019; Richardson & Rittberger 2020; UK in a Changing Europe 2021.
15. Leuffen m.fl. 2013; Schimmelfennig & Winzen 2020.
16. Caporaso & Rhodes 2016; Cramme & Hobolt 2015; Laffan 2016.
17. Om 2010-talets kriser se t.ex. Hooghe m.fl. 2018; Hooghe & Marks 2019; Ronkainen & Mykkänen 2019; Webber 2019; Zeitlin & Nicoli 2019.
18. I enskilda medlemsstater finns givetvis betydande minoriteter som kräver självständighet för sina områden. Ett aktuellt exempel är Katalonien.
19. Raunio & Saari 2013.
20. Tuominen 2020.
21. Nyssönen 2017.
22. Cianetti m.fl. 2018; Miklóssy & Nikula 2018; Gora & de Wilde 2020.
23. Kelemen & Blauburger 2017; Kelemen 2020; Holesch & Kyriazi 2021.
24. Schmidt m.fl. 2018; Geddes m.fl. 2020.
25. Kantola 2010.
26. de Bièvre m.fl. 2020.
27. Om värden i de yttre förbindelserna, se t.ex. Manners 2002; Whitman 2011; Keukeleire & Delreux 2014; Wagner 2017.
28. Miljöministeriet 2021.

## 2. BESLUTEN OCH DEMOKRATIN: SVÅRT ATT SAMORDNA EFFEKTIVITET OCH DELTAGANDE

1. Haavisto 2020.
2. Norris & Inglehart 2019; Borg m.fl. 2020.
3. Johansson & Tallberg 2010.
4. Wessels m.fl. 2013; Europaparlamentet 2018.
5. T.ex. då Europeiska rådet förhandlade om unionens coronastimulanspaket i juli 2020, anklagade Sannfinländarna statsminister Sanna Marin för att överskrida riksdagens mandat och för att inte hålla stora utskottet informerat. ”I verkligheten hade jag flera gånger kontakt med stora utskottets ordförande Satu Hassi”, svarade Marin. Se Lindholm 2020.
6. Bressanelli m.fl. 2020. Det har hävdats att EU och medlemsstaternas regeringar i vissa avseenden använde juridiskt tvivelaktiga förfaranden, eftersom det ställvis är svårt att ändra grundfördragen. Ett färskt exempel är det omfattande coronastimulanspaketet, som unionen utarbetade år 2020. Enligt vissa bedömningar står paketet åtminstone delvis i strid med grundfördragen och förstärker EU:s ekonomipolitiska makt utan att grundfördragen har justerats. Se t.ex. Leino-Sandberg & Vihriälä 2020.
7. Pollack 2003.
8. Rhinard 2019; Beach & Smeets 2020; Smeets & Beach 2020.
9. Rittberger 2005; Bressanelli & Chelotti 2019.
10. Heisenberg 2005.
11. Bowler & McElroy 2015.
12. Europeiska kommissionen 2021; Garben 2020.
13. Novak m.fl. 2021.
14. Borg 2012.
15. Hooghe & Marks 2018; Hobolt & Rodon 2020.
16. Borg m.fl. 2020.
17. Reif & Schmitt 1980; Wass 2011; Brug & Vreese 2016.
18. Rorschneider & Schmitt 2016; Nielsen & Franklin 2017.
19. De Sio m.fl. 2019; Treib 2021.
20. Se mer ingående Europaparlamentet 2019.
21. Braun & Schwartzbözl 2019; Hamřík & Kaniok 2019.
22. Enligt Lissabonfördraget ska politiska partier på Europainivå ”bidra till att skapa ett europeiskt politiskt medvetande och till att uttrycka unionsmedborgarnas vilja”. Sedan år 2004 har europartierna fått partistöd från EU:s budget, vilket också har lett till uppkomsten av nya, mindre europartier. År 2007 gavs dessutom politiska stiftelser på Europainivå som anknyter till europartier rätt att få partistöd.
23. Bol m.fl. 2016; Bright m.fl. 2016.
24. Setälä & Schiller 2012.
25. Greenwood 2019.
26. Jakonen & Korvela 2011.
27. Moravcsik 2002; se även Majone 2005.
28. Gabel 1998.
29. Follesdal & Hix 2006; Hix 2008.
30. Dahl & Tufte 1973.
31. Johansson & Pyykkö 2005.
32. Den engelska termen för mångdimensionell styrning är *multi-level governance* (MLG). Se Hooghe & Marks 2001.
33. Greenwood 2017.
34. Hobolt & Tilley 2014.
35. Vries 2018.
36. Rose 2020.
37. Hefftl m.fl. 2015; Jančić 2017; Winzen 2017.
38. Mair 2007; se även Schmidt 2006.
39. Hooghe & Marks 2009.
40. Ikäheimo 2021.
41. Szczerbiak & Taggart 2008.
42. Vries & Hobolt 2020; Sus & Hadeed 2021.
43. Carrieri 2021.
44. Pirro m.fl. 2018; Fagerholm 2019.

### 3. DEN EKONOMISKA POLITIKEN: FRÅN TULLUNION TILL EKONOMISK UNION

1. Målet nämns i Romfördraget genom vilket EEG grundades.
2. EU-medlemskapets och den eventuella valutaunionens konsekvenser för Finland diskuterades på sin tid t.ex. av Alho & Widgrén 1994.
3. Se Europeiska unionen 1990.
4. Finländska bedömningar av de nationella konsekvenserna av medlemskapet i den monetära unionen är bl.a. Hetemäki 1993; Alho 1997 och Statsrådet 1997.
5. Se t.ex. Buch-Hansen & Wigger 2010.
6. Den inre marknadens konsekvenser för den ekonomiska tillväxten bedömdes bl.a. i Cecchini m.fl. 1988 och Smith & Venables 1988. I dessa undersökningar fick skalfördelar stor uppmärksamhet.
7. Kok 2004.
8. Pisani-Ferry & Sapir 2006 presenterar en kritisk diskussion av problemen i Lissabonstrategin.
9. Om den europeiska sysselsättningspolitiken skriver t.ex. Goetschy 1999, och om användningen av den öppna samordningsmetoden vid beslut om EU:s strategiska mål Zeitlin m.fl. 2005.
10. Bakom den europeiska ekonomiska politiken som betonar budgetbalans och prisstabilitet har ofta setts inflytande från den tyska s.k. ordoliberal skolan; se t.ex. Quinn 2018.
11. Kiander 2008; bl.a. Sinn 2014 har varit särskilt oroad över obalanserna mellan euroländerna.
12. Många böcker har skrivits om den globala finanskrisen och eurokrisen, till exempel Krugman 2012. Kritisk litteratur i Finland har skrivits bland annat av Harakka 2014 och Patomäki 2013.
13. Den ökade oron för den offentliga skulden fick också stöd av kända ekonomer, se Reinhart & Rogoff 2010. Även den gamla och omtvistade undersökningen av Giavazzi och Pagano från år 1990 stödde den stränga politiken. Det visade sig senare att det fanns fel i Reinharts och Rogoffs undersökning, se Herndon m.fl. 2013.
14. Bofinger 2020.
15. Om kommissionens strävan efter att stärka den monetära unionen skriver Kajaste 2012.
16. I detta sammanhang blev den finländska ekonomikommissionären Olli Rehn föremål för hård kritik från Nobelpristagaren i ekonomi Paul Krugman, se Krugman 2013. Kommissionens linje kritiserades också av många andra ekonomer, såsom De Grauwe & Ji 2013 och Sandbu 2015.
17. Oksanen 2018.
18. Mer ingående om krisavgörandena, se Löytyyniemi 2018.
19. Rapporten om år 2012 (Europeiska unionen 2012) publicerades under fyra "presidenters" namn (kommissionen, rådet, parlamentet och ECB), och rapporten om år 2015 (Europeiska unionen 2015) i fem presidenters namn (de fyra ovannämnda och eurogruppens ordförande).
20. Se Europeiska unionen 2015 och Europeiska unionen 2017.
21. I Pisani-Ferry 2018 finns en översikt av den aktuella diskussionen om euroområdet utveckling.
22. Tabellini 2015.
23. Sapir & Wolff 2015.
24. CEPR 2015.
25. Corsetti m.fl. 2016.
26. Benassy-Quere m.fl. 2018.
27. I Finland framfördes positiva bedömningar av utvecklingen i detta skede bl.a. i Kiander & Romppainen 2005 och Raunio & Saari 2006.

28. TARGET<sub>2</sub> är ett system för klarering av betalningar mellan centralbankerna i Europeiska centralbankssystemet. I TARGET-systemet kan de nationella centralbankerna ha fordringar eller skulder hos ECB. Sedan finanskrisen har stora fordringar ackumulerats i systemet för Tyskland och stora skulder för Italien.

#### 4. MILJÖPOLITIKEN OCH DEN GRÖNA UTVECKLINGEN

1. För artikeln har samtal förts med europaparlamentarikern Ville Niinistö (miljöminister 2011–2014), Finlands Banks generaldirektör Olli Rehn (EU-kommissionär 2004–2014; näringsminister 2015–2016) och specialsakkunnig i EU-ärenden Johanna Kentala-Lehtonen (statsrådets kansli). Artikeln har dessutom kommenterats av Senior Advisor Timo Mäkelä på Sitra och av universitetslektor Seita Romppanen samt av forskare Kaisa Huhta från Östra Finlands universitet.
2. Jordan & Adelle 2013; Sairinen & Teräväinen 2017.
3. Sairinen & Lindholm 2006.
4. Kelemen 2010.
5. Raumolin 1991, 349.
6. Kelemen 2010.
7. Raumolin 1991, 360; Grant m.fl. 2000, 10–11.
8. Weale 1996.
9. Grant m.fl. 2000, 11.
10. Sairinen m.fl. 1999.
11. Europeiska kommissionen 1992; Kronsell 1997.
12. Sairinen 2000; Grant m.fl. 2000, 10–11.
13. Sairinen m.fl. 1999.
14. Kyotoprotokollet, som undertecknades år 1997, var det första internationella klimatavtalet som var juridiskt bindande och innehöll kvantitativa mål för utsläppsminskning.
15. Sairinen m.fl. 2005.
16. Schout & Jordan 2005, 5; Sairinen m.fl. 2005.
17. Europeiska kommissionen 2013.
18. Europeiska kommissionen 2014.
19. Europeiska kommissionen 2015.
20. IPCC 2018.
21. Europeiska kommissionen 2019.
22. Europeiska rådet 2021.
23. Trypsteen 2020.
24. McGlade 2005.
25. Sairinen 2007.
26. Hanschmann 2015; Burns & Tobin 2016; Gravey & Jordan 2019.
27. Europeiska kommissionen 2010a.
28. Europeiska kommissionen 2010a; European Environment Agency 2013.
29. OECD 2009.
30. Teräväinen-Litardo 2015.
31. Europeiska kommissionen 2011.
32. Europeiska kommissionen 2010b.
33. Europeiska kommissionen 2012.
34. Europeiska kommissionen 2018.
35. Romppanen 2020.
36. Sairinen & Teräväinen 2017.
37. Gravey & Jordan 2019.
38. Vogel 2003; 2013.
39. Gravey & Jordan 2019; Selin & VanDeveer 2015; Burns m.fl. 2020; Kelemen 2010.
40. Wurzel m.fl. 2017.
41. Burns m.fl. 2020.
42. Mäkelä 2016.
43. Sairinen & Teräväinen 2017, 128.
44. Sairinen m.fl. 2005.
45. Turunen 2017.
46. Lindholm 2014.
47. Ollikainen 2014; Sairinen & Teräväinen 2017, 129.
48. Jevnaker & Wettestad 2017.
49. Aatola 2013.
50. Burns m.fl. 2020; Sairinen & Teräväinen 2017, 135–136; Mäkelä 2016.
51. Burns m.fl. 2020.
52. Jfr Eurobarometern 2020.
53. Lindholm 2014.

54. Kulin m.fl. 2021.
  55. Četković & Hagemann 2020.
  56. Burns 2019.
  57. Han & Ahn 2020.
  58. Jordan & Liefferink 2004, 11; Grant m.fl. 2000, 15.
  59. Börzel 2002.
  60. Om den passiva betraktarens roll, se Andersen & Liefferink 1997; om den pragmatiska realistens roll, se Sairinen & Lindholm 2004.
  61. Mäkelä 2016.
  62. Sairinen & Teräväinen 2017, 127.
  63. Mäkelä 2001.
  64. Selin & Van Deveer 2015; Burns m.fl. 2012; Sairinen & Teräväinen 2017.
  65. Burns m.fl. 2020.
  66. Europeiska kommissionen 2019.
  67. Europeiska kommissionen 2019.
  68. Europeiska kommissionen 2020a.
  69. Mervaala 2019.
  70. Lankinen 2020; Europeiska kommissionen 2021.
  71. Yle 2021.
  72. Riksdagen 2020.
  73. Europeiska kommissionen 2020c; Karismo 2020.
  74. Global Biodiversity Outlook 5 2020.
  75. European Environment Agency 2020.
  76. Europeiska kommissionen 2009.
  77. Sairinen 2000, 134.
  78. Europeiska kommissionen 2009; 2020d.
  79. Statsrådet 2020.
  80. Europeiska kommissionen 2020b.
  81. Riksdagen 2020; IMF 2020.
  82. Laakso 2020.
  83. Europaparlamentet 2021.
  84. Sipola 2019.
  85. Jfr Trypsteen 2020.
- 5. INVANDRING: OENIGHET MELLAN MEDLEMSSTATERNA OM ASYLPOLITIKEN**
  1. Boswell & Geddes 2011.
  2. Boswell 2003.
  3. Luedtke 2019.
  4. Geddes & Scholten 2016, 150–167.
  5. Hiltunen 2019, 119–150.
  6. Se t.ex. Wahlbeck 2019.
  7. Zaun 2017.
  8. Europaparlamentet 2020.
  9. Europeiska migrationsnätverket 2015; 2016.
  10. Hiltunen 2019; Wahlbeck 2019; 2020; Tuominen & Välimäki 2021.
  11. Statsrådet 2019, 69.
  12. Europeiska kommissionen 2014.
  13. Jfr Lavenex 2018; Scipioni 2018; Wolf & Ossewaarde 2018.
  14. Jfr Koikkalainen m.fl. 2020.
  15. Migrant är ett allmänt begrepp som beskriver en person som med permanent avsikt flyttar till ett annat land. Begreppet hänvisar inte till personens juridiska status eller till en administrativ kategori.
  16. Europeiska migrationsnätverket 2019, 39.
  17. Internationella organisationen för migration 2017.
  18. Eurostat 2020.
  19. Eurostat 2020.
  20. Geddes & Scholten 2016, 158.
  21. Karageorgiou 2016; Wagner m.fl. 2018.
  22. Jfr Börzel & Risse 2018.
  23. Jfr Brekke & Staver 2018.
  24. Europeiska migrationsnätverket 2019, 331.
  25. Europeiska kommissionen 2015a.
  26. Europeiska migrationsnätverket 2019, 383.
  27. Europeiska migrationsnätverket 2019, 308.
  28. Europeiska kommissionen 2015b, 1–3.
  29. Europarådet 2015.
  30. Jfr Wahlbeck 2019.
  31. Europeiska kommissionen 2017.

32. Jfr MEDAM 2018.
33. Europeiska kommissionen 2016a; 2016b.
34. Europeiska kommissionen 2016a.
35. Europaparlamentet 2016.
36. Jfr Hiltunen 2019, 241–242.
37. Europaparlamentet 2017.
38. Koß & Séville 2020.
39. Visegrad 2017.
40. Om säkrande, se Karamanidou 2015.
41. Frontex 2021.
42. Europeiska kommissionen 2016b.
43. Boswell 2003.
44. Carrera m.fl. 2019.
45. Joint Declaration of Intent 2019.
46. Europeiska kommissionen 2019, 1–2.
47. Zaun 2018.
48. Jfr Koikkalainen m.fl. 2021.
49. Downes m.fl. 2021.
50. Zaun 2018.
51. Geddes & Scholten 2016, 147–149.
52. Börzel & Risse 2018.
53. Nikolić & Pevcin 2021.
54. Karamanidou 2015; Völkel 2017; Tuominen & Hiltunen 2019.
55. Europeiska kommissionen 2020.

## **6. JORDBRUKSPOLITIKEN: UTVECKLING, UTMANINGAR OCH FRAMTIDSUTSIKTER**

1. Laurila & Niemi 2017, 153 (reviderad).
2. Ackrill m.fl. 2008; Bureau & Mahé 2008.
3. Bureau 2012.
4. Niemi m.fl. 2014.
5. Crombez m.fl. 2012.
6. Erjavec & Lovec 2015.
7. Huuskonen m.fl. 2020.
8. Europeiska revisionsrätten 2019; Pe'er m.fl. 2019; Pe'er m.fl. 2020.
9. Copa-Cogeca 2020.
10. Huuskonen m.fl. 2020.
11. Europeiska kommissionen 2018.
12. Huuskonen 2020.
13. Mottershead m.fl. 2018.
14. Huuskonen 2020.

15. Koikkalainen & Miettinen 2019.
16. Koikkalainen & Miettinen 2019.
17. Tienhaara m.fl. 2020.
18. Mottershead m.fl. 2018.
19. Laurila & Niemi 2017, 168.
20. OECD/FAO 2020; FAO 2018.
21. Laurila & Niemi 2017.
22. Swinnen 2015; Toikkanen & Arovuori 2017.
23. Erjavec & Lovec 2015.

## **7. DET OMÖJLIGA BLIR MÖJLIGT: EU:S SOCIALA DIMENSION**

1. EU bildades som juridisk person i och med Lissabonfördraget 1.12.2009. Det föregicks av Europeiska gemenskapen (EG) och tidigare av Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG). Till dessa juridiska personer hänvisas i detta kapitel för enkelhetens skull med termen EU.
2. Rådets förordningar 3/58 och 4/58 om social trygghet för anställda som flyttar inom gemenskapen. Dessa förordningar förnyades på 1970-talet till förordningarna 1408/71 och 574/72. I skrivande stund år 2021 gäller de senaste EU-förordningarna, 883/2004 och 987/2009, de så kallade samordningsreglerna för socialförsäkringssystemen.
3. Rådets direktiv (65/65/EEG) om tillnärmning av bestämmelser som fastställs genom lagar eller andra författningar och som gäller farmaceutiska specialiteter och Europaparlamentets och rådets nuvarande direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer (2005/36/EG).
4. Merkel 2015, 77–78; Stein 2015, 4, 6; Greer 2013, 907–908; Mäkinen 2007, 24–27; se COM(95) 357; COM(93) 559.
5. När Lissabonfördraget antogs 2009 började man benämna medbeslutandeförfarandet ordinarie



- lagstiftningsförfarande, och det blev det viktigaste förfarandet för antagning av EU-lagstiftning.
6. COM(93), 551; COM(94), 333; COM(98), 259.
  7. Kärnan i flexibel säkerhet (*flexicurity*) handlade om flexibla anställningsförhållanden, aktiv arbetskraftspolitik, livslång utbildning och ett system för sporrande incitament, se KOM (2007), 359.
  8. Se kapitel 3 i detta verk om den ekonomiska politiken.
  9. de la Porte & Heins 2015, 8–28.
  10. Martinsen & Vollaard 2014, 679–680.
  11. Polomarkakis 2020, 184; Palola 2004, 569; COM(2000), 379, 5; COM(1999), 347.
  12. Grohs 2019, 24; Dawson 2018, 191, 194; Hacker 2018, 263; Väänänen 2017, 346–347; COM(2007), 581, 803, 804; COM(2005), 24, 525, 645, 706; COM(2003), 261.
  13. Grohs 2019, 23; Lammers m.fl. 2018, 308–309; Palola 2010, 27–29, 50–52; se COM(2008), 412, 418; COM(2007), 726; COM(2006), 211.
  14. Grohs 2019, 25; Lammers m.fl. 2018, 309–310; Goetschy 2014, 126–128, 132–134; Martinsen & Vollaard 2014, 679–680; Palola 2010, 30, 50–51.
  15. Se kapitel 8 i detta verk om jämställdhetspolitiken.
  16. Palola 2004, 574; Kari 2002, 80; COM(98), 259, 14.
  17. Greer 2009, 4–5; Hämmäläinen m.fl. 2004, 47–52; Statsrådet 2003.
  18. De s.k. *Laval Quartet*-rättsfallen: C-438/05; C-341/05; C-346/06; C-319/06.
  19. Garben 2019, 122–124; Hartlapp 2019, 72; Van Aerschot 2017, 247–256; Martinsen & Vollaard 2014, 677–678; se Europaparlamentets och rådets resolution av 14.9.2016 om social dumpning i Europeiska unionen, EUT 2018 C 204.
  20. C-333/13; C-140/12 se COM(2013), 837.
  21. Ishkanian 2018; Bulmer & Quaglia 2018; se Väänänen 2017.
  22. Greer 2009, 38–41; COM(2002), 441; COM(2004), 2; COM(2006), 160.
  23. Koivusalo 2017, 137–142; Koivusalo 2015, 384, 394–395; Stein 2015, 6–7; Greer 2013, 907.
  24. Se Europeiska unionens domstols domslut C-120/95; C-158/96; C-157/99; C-385/99; C-173/09; C-268/13; C-372/04; C-255/09.
  25. Garben 2019, 124–126; Hervey & Vanhercke 2010, 92–101.
  26. Direktivet om tillämpning av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård 2011/24/EU.
  27. Lehtonen 2017, 175–179; Riedel 2016, 222–223; Ledigo-Quigley m.fl. 2012, 27.
  28. Se Koivusalo 2015, 379–380; Europeiska unionens domstols domslut C-159/91 och C-160/91.
  29. COM(2003), 270.
  30. COM(2004), 374; se Koivusalo 2015.
  31. I Finland definieras ett samfunds allmännyttighet i 22 § i inkomstskattelagen (1535/1992). I EU-termer är Finlands definition en så kallad sektoriell definition av allmännyttighet. På andra håll i Europa används i allmänhet en funktionell definition, det vill säga en definition som bygger på samfundets uppdrag.
  32. European Commission 2011.
  33. COM(2006), 177.
  34. Se Europeiska unionens domstols domslut C-280/00; C-67/96 C-219/97.
  35. Vintern 2019 gav arbetet med reformen av social- och hälsovårdstjänsterna i Finland upphov till en diskussion om systemet i ljuset av EU:s konkurrenslagstiftning. Den dåvarande regeringen

- ansåg att systemet även efter reformen förblir icke-ekonomiskt och grundat på solidaritet och såg inte några juridiska grunder att göra en anmälan om statligt stöd i enlighet med EU:s konkurrenslagstiftning till Europeiska kommissionen. Raitio 2018, 750–753, 756.
36. Zeitlin & Vanhercke 2018, 155–156; de la Porte & Heins 2015, 11–12, 19–20; COM(2010), 2020.
  37. Grohs 2019, 28; Copeland & Daly 2018; Verdun & Zeitlin 2018, 137–138; Henriksson & Leino-Sandberg 2014, 542; COM(2011), 11, 3–4; COM(2010), 2020, 5–6, 26–29.
  38. *Six-pack*: förordningarna (EU) nr 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, direktiv 2011/85/EU. *Two-pack*: förordningarna (EU) nr 472/2013, 473/2013. *Fiscal compact*: en finanspolitiska delen av stabilitets- och tillväxtpakten kallas också för ”det finanspolitiska avtalet”.
  39. Zeitlin & Vanhercke 2018, 157, 160–161; Maricut & Puetter 2018, 204–209; de la Porte & Heins 2015, 13–19; COM(2015), 600; COM(2013), 690, 74–119.
  40. Rådets rekommendationer C-217/2013, C-247/2014, C-272/2015, C-299/2016, C-261/2017, C-320/2018, C-301/2019 och C-282/2020.
  41. Grohs 2019, 25–32; Zeitlin & Vanhercke 2018, 162–166; Copeland & Daly 2018, 1002–1008; Väänänen 2017, 345; de la Porte & Heins 2015, 20; COM(2016), 725; COM(2014), 902.
  42. Zeitlin & Vanhercke 2018, 150–152; Maricut & Puetter 2018, 196–204; Verdun & Zeitlin 2018, 140–141, 145.
  43. Eurostat 2021.
  44. Zeitlin & Vanhercke 2018, 150–151; Väänänen 2017, 347; Azzopardi-Muscat m.fl. 2015, 376, 380; de la Porte & Heins 2015, 15–17; Greer 2014, 20–22; Stein 2015, 15–17.
  45. Garben 2019, 125; Vesan & Corti 2019, 977–978, 989; se COM(2016), 127; COM(2017), 2025, 206, 291, 358.
  46. Grohs 2019, 26–32; Garben 2019, 108; Hacker 2018, 265–269.
  47. Polomarkakis 2020, 193; Garben 2019, 125; COM(2018), 130, 131, 132.
  48. Maricut & Puetter 2018, 203–204; COM(2015), 215.
  49. Polomarkakis 2020, 193–196; Garben 2019, 104–105, 109–110, 116–119; Dawson 2018, 195–196, 208–209.
  50. COM(2019), 186.
  51. Statsrådets kansli 2019; Social- och hälsovårdsutskottet 2019.
  52. COM(2019), 22.
  53. COM(2020), 14; COM(2019), 640.
  54. COM(2020), 55.
  55. COM(2020), 440, 37, 441.
  56. COM(2020), 442.
  57. Stein 2015, 12, 18–19; Hervey & Vanhercke 2010, 87–88; Greer 2009, 53–54, 159–161.

## 8. JÄMSTÄLLDHETSPOLITIKEN: OJÄMN UTVECKLING, POLITISKA KURSOMLÄGGNINGAR OCH POLARISERING

1. Denna publikation har fått finansiering från Europeiska forskningsrådets (European Research Council, ERC) program Horisont 2020.
2. Se Elomäki & Kantola 2020a; Jacquot 2015; Kantola 2010; Kantola & Nousiainen 2012.
3. Anttila 2013; Kantola & Nousiainen 2012; Nousiainen 2012.
4. Jacquot 2015.
5. Woodward 2004.
6. T.ex. Guerrina m.fl. 2018; Haastруп m.fl. 2019.
7. Se Kantola 2010; Liebert 2003.

8. Beveridge & Velluti 2008.
9. Hafner-Burton & Pollack 2009.
10. Elomäki 2015.
11. Jacquot 2015; 2017; Kantola & Lombardo 2017.
12. Kantola & Lombardo 2020; Kuhar & Paternotte 2017; Verloo 2018.
13. Abels & Mushaben 2020.
14. Guerrina & Wright 2016; Guerrina m.fl. 2018; Haastrup m.fl. 2019.
15. Kantola & Nousiainen 2012.
16. Jämställdhetsombudsmannens byrå 2021; Diskrimineringsombudsmannens byrå 2021.
17. Hafner-Burton & Pollack 2009, 123–124.
18. Se Ahrens 2018; Elomäki & Kantola 2020a.
19. Ahrens 2018; Elomäki & Kantola 2020a.
20. Ahrens 2018; Jacquot 2017.
21. Jacquot 2015; Elomäki & Kantola 2020a.
22. Jacquot 2015, 152.
23. Villa & Smith 2014.
24. Elomäki & Kantola 2020a.
25. Abels & Mushaben 2020.
26. EIGE 2019a.
27. EIGE 2020.
28. EIGE 2019a.
29. Uppgifterna i diagrammet kommer från EIGE 2020.
30. EIGE 2020.
31. EIGE 2020, 22; EIGE 2019a, 19–21.
32. Uppgifterna i diagrammet har kombinerats ur EIGE 2020 och EIGE 2019a.
33. EIGE 2019a, 23–36.
34. EIGE 2019b, 105–109.
35. Walby 2020.
36. EIGE 2019a.
37. Elomäki m.fl. 2020; Julkunen 2010; Kantola m.fl. 2020; Kantola m. fl. 2012.
38. Koskinen Sandberg 2018; Saari 2016.
39. Nousiainen & Pentikäinen 2017.
40. Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter 2019.
41. van der Vleuten 2007.
42. Kluger Diogini 2017, 122.
43. Guerrina & Masselot 2018; Kluger Diogini 2017, 121.
44. van der Vleuten 2007; Guerrina & Masselot 2018.
45. van der Vleuten 2019.
46. Ahrens & Abels 2017.
47. Kantola & Rolandsen Agustin 2016; Warasin m.fl. 2019.
48. Kantola & Lombardo 2020.
49. Warasin m.fl. 2019, 148–149.
50. Elomäki 2021; Kantola & Rolandsen Agustin 2016; Warasin m.fl. 2019.
51. Guerrina 2005.
52. Elomäki & Kantola 2020b.
53. Fusulier 2011.
54. Elomäki & Kantola 2020b.
55. Se t.ex. Justitieministeriet 2012; Arbets- och näringsministeriet 2017.
56. Statsrådets kansli 2019.
57. Tuominen 2020.
58. Statsrådet 2021.
59. Jacquot 2015; Villa & Smith 2014.
60. Kantola 2010; Weiner & McRae 2017.
61. Elomäki 2015; Hoskyns 2008.
62. Bruff & Wöhl 2016; Emejulu & Bassel 2017; Kantola & Lombardo 2017; Karamessini & Rubery 2014.
63. Bruff & Wöhl 2016; Elomäki 2019.
64. Cavaghan & O'Dwyer 2018; Cope-land 2020.
65. Elomäki 2021; Kantola & Lombardo 2017; O'Dwyer 2018.
66. Elomäki 2021; O'Dwyer 2018.
67. Kuhar & Paternotte 2017.
68. Kantola & Lombardo 2020.
69. Se Brack 2018.
70. Kantola & Lombardo 2020.
71. Kantola & Rolandsen Agustin 2019.
72. Se t.ex. Klatzer & Rinaldi 2020.
73. Karamessini & Rubery 2014; Kantola & Lombardo 2017.
74. Klatzer & Rinaldi 2020.

## 9. UTRIKES-, SÄKERHETS- OCH FÖRSVARSPOLITIKEN: EU I EN VÄRLD AV STATER

1. Vi tackar Kristi Raik för de utmärkta kommentarerna om en tidig version av kapitlet.
2. Smith, K. E. 2020.
3. Jfr Tiilikainen 2011.
4. Se även Smith, M. E. 2004.
5. T.ex. i Eurobarometern år 2017 stödde 65 procent av de svarande den gemensamma utrikespolitiken och 75 procent den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna (Eurobarometern 2017). För en mer omfattande behandling se Iso-Markku m.fl. 2018.
6. Tonra & Christiansen 2018, 2.
7. Jfr Keukeleire & Delreux 2014, 19–25.
8. Jfr Smith, M. E. 2004, 241.
9. Om politikens inledande skeden se Nuttall 1992; 2000; Regelsberger m.fl. 1997.
10. Petersberg är ett slott som ligger nära Bonn. VEU fattade besluten om krishantering i detta slott.
11. Duke 2018; Howorth 2018.
12. Smith, M. E. 2004.
13. Øhrgaard 2018, 30.
14. Chappel & Galbreath 2019, 92–93.
15. Ojanen & Raik 2017, 185–186.
16. T.ex. Vanhoonacker & Pomorska 2013; Helwig m.fl. 2020; Balfour & Raik 2013.
17. Om parlamentariseringen av utrikes- och säkerhetspolitiken se Raunio 2018; Raunio & Wagner 2017; Rosén & Raube 2018.
18. Keukeleire & Delreux 2014, 72–77, 85–88.
19. Keukeleire & Delreux 2014, 101–104.
20. Se t.ex. Stoddard 2015; Sjursen 2018.
21. Se t.ex. Stahl m.fl. 2004.
22. Europeiska unionens råd 2003.
23. Europeiska unionen 2016; Biscop 2016.
24. Europeiska kommissionen och den höga representanten 2021.
25. Se Ojanen & Raik 2017, 183.
26. Se t.ex. Korosteleva 2017.
27. Europeiska unionen 2016.
28. Chappel & Galbreath 2019, 95; Juncos 2017.
29. Europeiska kommissionen 2020.
30. Europeiska unionens råd 2020.
31. Faleg & Palleschi 2020.
32. Grabbe 2006; 2014; Schimmelfenig & Scholtz 2008.
33. Se också van der Veen 2014.
34. Jfr Ojanen 2000.
35. Av EU-länderna hör Irland, Österrike, Cypern, Malta, Sverige och Finland inte till Nato.
36. Smith K. E. 2000; Deighton 2002.
37. Nato har erbjudit en modell för EU:s militära strukturer, och på så sätt delat med sig av några av sina operationer till unionen. Nato har också bistått unionen vid planeringen av insatser. EU har blivit en viktig partner för Nato, rent av ”oumbärlig”. Det råder emellertid också konkurrens och spänning i organisationernas relationer till varandra. Se Ojanen 2018.
38. Duke 2018, 68; Ojanen & Raik 2017, 189–190.
39. Europeiska unionens råd 2021a; 2021b.
40. Biscop 2020.
41. Major & Mölling 2020, 47.
42. Duke 2018, 74, 77; Biscop 2020.
43. Parkes 2020, 100–101.
44. Fiott 2020, 120.
45. Se t.ex. Europeiska unionen 2017.
46. Eurobarometern 2017.
47. Eurobarometern 2017.
48. Strikwerda 2018.
49. Parkes 2020, 102–104.
50. Jupille & Caporaso 1998.
51. Se Sjöstedt 1977; Rhinard & Sjöstedt 2019.
52. Øhrgaard 2018.
53. Manners 2002; Sjursen 2006; Manners 2013; Nicolaidis & Whitman 2013.

54. Smith, K. E. 2020.
55. Jfr klyftan mellan förväntningarna och funktionsförmågan, Hill 1993.
56. För information om hur EU ses externt, se forskning t.ex. av Lucarelli & Fioramonti 2009.
57. Keukeleire & Delreux 2014, 60.
58. Gégout 2010.
59. Ojanen & Raik 2017, 176–191; mer omfattande om EU:s och Rysslands relationer Forsberg & Haukkala 2016.
60. Smith K. E. 2020; mer ingående Portela m.fl. 2020.
61. Keukeleire & Delreux 2014, 287–289; Raube & Burnay 2018.
62. Small 2020; von der Burchard 2019.
63. Smith K. E. 2020.
64. Faleg & Palleschi 2020.
65. Fiott 2020, 112–115.
66. Keukeleire & Delreux 2014, 104.
67. Fiott 2020, 118.
68. Major & Mölling 2020.
69. Juncos 2020, 77–81; Tammikko & Ruohomäki 2019.
70. Parkes 2020.
71. Tonra & Christensen 2018, 8; Tonra 2001; Pomorska 2007; Wong & Hill 2011; Hill & Wong 2011.
72. Øhrgaard 2018, 35.
73. Inflytandet av EU:s säkerhetsstrategi syntes tydligt redan i den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen år 2004. Ojanen & Raik 2017, 179–180.
74. Duke 2018, 78.
75. Duke 2018, 72; Smith, K. E. 2020.
76. Chappel & Galbreath 2019, 93–96.
77. Ojanen 2020.
78. EUvsDisinfo 2020.
79. Keukeleire & Delreux 2014, 113–115; Spence 2016.
80. Rådet kan använda beslut med kvalificerad majoritet när det väljer EU:s särskilda representanter eller verkställer enhälliga beslut som har fattats tidigare, eller Europeiska rådets beslut av strategisk prioritet och när det beslutar om förslag som den höge representanten har tagit fram på rådets särskilda begäran.
81. Smith, K. E. 2020; Bendiek m.fl. 2018.
82. Ojanen & Raik 2017, 176. Utrikesminister Pekka Haavisto konstaterade i tv-nyheterna 21.9.2020 att Finland stöder beslut med kvalificerad majoritet när unionen fattar beslut om sanktioner mot Belarus.
83. Smith, M. E. 2004, 252, 261.

## 10. FÖRENADE I MÅNGFALDEN

1. Om denna mångskiftande historia se t.ex. Bartolini 2005; Clerc & Elo 2014; Ferrera 2019.
2. Eurostat 2020.
3. Raunio & Saari 2013.
4. Novak m.fl. 2021.
5. Laloux & Delreux 2020.
6. Raunio & Mattila 2017, 64–65.
7. Om Visegradländernas samarbete se Braun 2021.
8. Héritier m.fl. 2019.
9. Brandsma m.fl. 2021.
10. Schuette 2021.
11. Heldt & Mueller 2021.
12. Fernández-Rojo 2021.
13. Om solidaritetens betydelse i EU se t.ex. Ciornei & Ross 2021 och Ferrera m.fl. 2021.
14. Wolff & Ladi 2020.
15. Tiilikainen 2020.
16. Schneider 2018.
17. Ikäheimo 2021.

# LITTERATUR OCH KÄLLOR

## 1. INLEDNING: INTEGRATIONENS UTVECKLING OCH FRAMTIDA UTMANINGAR

- Bièvre, Dirk de, Oriol Costa, Patricia Garcia-Duran & Leif Johan Eliasson (red.) (2020). Politicization of EU Trade Policy across Time and Space. *Politics and Governance* 8:1.
- Bulmer, Simon & Lucia Quaglia (red.) (2018). The Politics and Economics of Brexit. *Journal of European Public Policy* 25:8.
- Caporaso, James A. & Martin Rhodes (red.) (2016). *Political and Economic Dynamics of the Eurozone Crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- Cianetti, Licia, James Dawson & Seán Hanley (red.) (2018). Rethinking "Democratic Backsliding" in Central and Eastern Europe. *East European Politics* 34:3.
- Clarke, Harold D., Matthew Goodwin & Paul Whiteley (2017). *Brexit: Why Britain Voted to Leave the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cramme, Olaf & Sara B. Hobolt (red.) (2015). *Democratic Politics in a European Union under Stress*. Oxford: Oxford University Press.
- Clerc, Louis & Kimmo Elo (2014). *Från orsaken till institutionen – Europeiska unionens historia och strukturer*. Helsingfors: Avain.
- Europeiska revisionsrätten (2018). Työntekijöiden vapaa liikkuvuus – perusvapaus on varmistettu, mutta EU varojen parempi kohdentaminen helpottaisi työvoiman liikkuvuutta. Särskild rapport 6/2018, Luxemburg.
- Europeiska unionen (2021). EU:s motto. [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/motto\\_fi](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/motto_fi). Hämtad 2.6.2021.
- Evans, Geoffrey & Anand Menon (2017). *Brexit and British Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Finke, Daniel, Thomas König, Sven-Oliver Proksch & George Tsebelis (2012). *Reforming the European Union: Realizing the Impossible*. Princeton: Princeton University Press.
- Geddes, Andrew, Leila Hadj-Abdou & Leiza Brumat (2020). *Migration and Mobility in the European Union*. 2<sup>nd</sup> edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gora, Anna & Pieter de Wilde (2020). The Essence of Democratic Backsliding in the European Union: Deliberation and Rule of Law. *Journal of European Public Policy*. DOI: 10.1080/13501763.2020.1855465.

- Hiltunen, Anna-Kaisa (2019). *Euroopan porteilla: turvapaikkapolitiikan vaikeat vaiheet*. Helsingfors: Gaudeamus.
- Holesch, Adam & Anna Kyriazi (2021). Democratic backsliding in the European Union: the role of the Hungarian-Polish coalition. *East European Politics*. DOI: 10.1080/21599165.2020.1865319.
- Hooghe, Liesbet & Gary Marks (2009). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science* 39:1, 1–23.
- (red.) (2019). Re-engaging Grand Theory: European Integration in the Twenty-first Century. *Journal of European Public Policy* 26:8.
- Hooghe, Liesbet, Gary Marks & Brigid Laffan (red.) (2018). Theory Meets Crisis. *Journal of European Public Policy* 25:1.
- Hutter, Swen, Edgar Grande & Hanspeter Kriesi (red.) (2016). *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kantola, Johanna (2010). *Gender and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kantola, Markus (2019). *Blairista Brexitiin – Britannian tie Euroopan laidalle*. Helsingfors: Gaudeamus.
- Kelemen, R. Daniel (2020). The European Union's Authoritarian Equilibrium. *Journal of European Public Policy* 27:3, 481–499.
- Kelemen, R. Daniel & Michael Blauberger (red.) (2017). European Union Safeguards Against Member States' Democratic Backsliding. *Journal of European Public Policy* 24:3.
- Keukeleire, Stephan & Tom Delreux (2014). *The Foreign Policy of the European Union*. 2<sup>nd</sup> edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Laffan, Brigid (red.) (2016). Europe's Union in Crisis: Tested and Contested. *West European Politics* 39:5.
- Leuffen, Dirk, Berthold Rittberger & Frank Schimmelfennig (2013). *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Leyen, Ursula von der (2019). Tal vid Europaparlamentets plenum, 27.11.2019. <https://www.europarl.europa.eu/news/sv/press-room/20191121IPR67111/parlamentet-rostar-ja-till-nya-eu-kommissionen>. Hämtad 2.6.2021.
- Manners, Ian (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies* 40:2, 235–258.
- Miklóssy, Katalin & Jouko Nikula (red.) (2018). *Demokratian karikot. Itäinen Eurooppa suuntaa etsimässä*. Helsingfors: Gaudeamus.
- Monnet, Jean (1997/1978). *Muistelmat*. Helsingfors: Edita.
- Nyssönen, Heino (2017). *Tasavallan loppu? Unkarin demokratian romahdus*. Jyväskylä: Atena.
- Paloheimo, Heikki (2014). Poliitiikan pitkät syklit ja poliittisen kentän uusjako. *Politiikka* 56:1, 15–28.
- Raunio, Tapio (2021). Kansallista vai eurooppalaista politiikkaa? EU ja Suomen poliittisen järjestelmän muutos. I Kimmo Elo (red.): *Suomi 25 vuotta Euroopan unionissa*. Åbo: Sigillum, 77–102.
- Raunio, Tapio & Juho Saari (red.) (2013). *Euroopan paras maa? Suomen muuttuva asema Euroopan unionissa*. Helsingfors: Gaudeamus.
- Richardson, Jeremy & Berthold Rittberger (red.) (2020). The Brexit Policy Fiasco. *Journal of European Public Policy* 27:5.

- Ronkainen, Antti & Juri Mykkänen (red.) (2019). *Vapiseva Eurooppa – Mitä seuraa eurooppalaisen politiikan kaaoksesta?* Tammerfors: Vastapaino.
- Schimmelfennig, Frank & Thomas Winzen (2020). *Ever Looser Union? Differentiated European Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Susanne K., Michael Blauburger & Dorte Sindbjerg Martinsen (red.) (2018). Free Movement and Non-Discrimination in an Unequal Union. *Journal of European Public Policy* 25:10.
- Tiilikainen, Teija & Teemu Palosaari (red.) (2007). *Integraation teoria*. Helsingfors: Gaudeamus.
- Tuominen, Hanna (2020). Suomen arvopohjainen Euroopan unionin puheenjohtajuus 2019. *Politiikka* 62:4, 379–405.
- UK in a Changing Europe (2021). *Brexit and Beyond*. <https://ukandeu.ac.uk/research-papers/brexit-and-beyond/>. Hämtad 2.6.2021.
- Vries, Catherine E. de & Sara B. Hobolt (2020). *Political Entrepreneurs: The Rise of Challenger Parties in Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wagner, Wolfgang (2017). Liberal Power Europe. *Journal of Common Market Studies* 55:6, 1398–1414.
- Webber, Douglas (2019). *European Disintegration? The Politics of Crisis in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Whitman, Richard G. (red.) (2011). *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wiener, Antje, Tanja A. Börzel & Thomas Risse (red.) (2019). *European Integration Theory*. 3<sup>rd</sup> edition. Oxford: Oxford University Press.
- Wincott, Daniel, John Peterson & Alan Convery (red.) (2017). Brexit's Causes and Consequences. *The British Journal of Politics and International Relations* 19, 3–4.
- Miljöministeriet (2021). Mitä on kestävä kehitys? <https://m.fl.fi/mita-on-kestava-kehitys>. Hämtad 2.6.2021.
- Zeitlin, Jonathan & Francesco Nicoli (red.) (2019). The European Union Beyond the Polycrisis? Integration and Politicization in an Age of Shifting Cleavages. *Journal of European Public Policy* 26:7.

## **2. BESLUTEN OCH DEMOKRATIN: SVÅRT ATT SAMORDNA EFFEKTIVITET OCH DELTAGANDE**

- Beach, Derek & Sandrino Smeets (2020). New Institutional Leadership – How the New European Council-Dominated Crisis Governance Paradoxically Strengthened the Role of EU Institutions. *Journal of European Integration* 42:6, 837–854.
- Bol, Damien, Philipp Harfst, André Blais, Sona N. Golder, Jean-François Laslier, Laura B. Stephenson & Karine Van Der Straeten (2016). Addressing Europe's Democratic Deficit: An Experimental Evaluation of the Pan-European District Proposal. *European Union Politics* 17:4, 525–545.
- Borg, Sami (red.) (2012). *Muutosvaalit 2011*. Justitieministeriets utredningar och anvisningar 16/2012. Helsingfors: Justitieministeriet.
- Borg, Sami, Elina Kestilä-Kekkonen & Hanna Wass (red.) (2020). *Politiikan ilmastomuutos: eduskuntavaalitutkimus 2019*. Justitieministeriets utredningar och anvisningar 2020:5. Helsingfors: Justitieministeriet.



- Bowler, Shaun & Gail McElroy (2015). Political Group Cohesion and 'Hurrah' Voting in the European Parliament. *Journal of European Public Policy* 22:9, 1355–1365.
- Braun, Daniela & Tobias Schwartzbözl (2019). Put in the Spotlight or Largely Ignored? Emphasis on the *Spitzenkandidaten* by Political Parties in Their Online Campaigns for European Elections. *Journal of European Public Policy* 26:3, 428–445.
- Bressanelli, Edoardo & Nicola Chelotti (red.) (2019). Power Without Influence? Explaining the Impact of the European Parliament Post-Lisbon. *Journal of European Integration* 41:3.
- Bressanelli, Edoardo, Christel Koop & Christine Reh (red.) (2020). EU Actors Under Pressure: Politicisation and Depoliticisation as Strategic Responses. *Journal of European Public Policy* 27:3.
- Bright, Jonathan, Diego Garzia, Joseph Lacey & Alexander Trechsel (2016). Europe's Voting Space and the Problem of Second-Order Elections: A Transnational Proposal. *European Union Politics* 17:1, 184–198.
- Brug, Wouter van der & Claes H. de Vreese (red.) (2016). *(Un)intended Consequences of European Parliamentary Elections*. Oxford: Oxford University Press.
- Carrieri, Luca (2021). *The Impact of European Integration on West European Politics: Committed Pro-Europeans Strike Back*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dahl, Robert A. & Edward R. Tufte (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- De Sio, Lorenzo, Mark Franklin & Luana Russo (red.) (2019). *The European Parliament Elections of 2019*. Rome: Luiss University Press.
- Europeiska kommissionen (2021). Bättre lagstiftning: varför och hur. [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_sv](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_sv). Hämtad 2.6.2021.
- Europaparlamentet (2018). The role of National Parliaments in the European Council. *Spotlight on Parliaments in Europe* N° 23 – November 2018.
- (2019). The 2019 Post-Electoral Survey: Have European Elections Entered a New Dimension? Eurobarometer Survey 91.5 of the European Parliament, Directorate-General for Communication, Public Opinion Monitoring Unit, September 2019 – PE 640.156. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/fi/be-heard/eurobarometer/2019-european-elections-entered-a-new-dimension>. Hämtad 2.6.2021.
- Fagerholm, Andreas (2019). United in Diversity: Examining the Diverging Attitudes towards the European Union on the Ideological Fringes. *Acta Politica* 54:2, 177–195.
- Follesdal, Andreas & Simon Hix (2006). Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies* 44:3, 533–562.
- Gabel, Matthew J. (1998). The Endurance of Supranational Governance: A Consociational Interpretation of the European Union. *Comparative Politics* 30:4, 463–475.
- Garben, Sacha (2020). A Taste of Its Own Medicine: Assessing the Impact of the EU Better Regulation Agenda. *European Law Journal* 26:1–2, 83–103.
- Greenwood, Justin (2017). *Interest Representation in the European Union*. 4<sup>th</sup> edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- (2019). The European Citizens' Initiative: Bringing the EU Closer to Its Citizens? *Comparative European Politics* 17:6, 940–956.
- Haavisto, Ilkka (2020). Kansainvälisyyden kahtiajako: Suhtautuminen ulkomaailmaan repii suomalaisia erilleen. *EVA Analyysi* 85.
- Hamřík, Lukáš & Petr Kaniok (2019). Is It All about European Democracy? The Motives behind the Institutionalisation of the Spitzenkandidaten. *Journal of Contemporary European Research* 15:4, 354–377.
- Heffler, 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.
- Hix, Simon (2008). *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*. Cambridge: Polity Press.
- Hobolt, Sara B. & Toni Rodon (red.) (2020). Domestic Contestation of the European Union. *Journal of European Public Policy* 27:2.
- Hobolt, Sara B & James Tilley (2014). *Blaming Europe? Responsibility without Accountability in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, Liesbet & Gary Marks (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- (2009). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science* 39:1, 1–23.
- (2018). Cleavage Theory Meets Europe's Crises: Lipset, Rokkan, and the Transnational Cleavage. *Journal of European Public Policy* 25:1, 109–135.
- Ikäheimo, Hannu-Pekka (2021). *Politiikkaa ilman vaihtoehtoja? Suomalainen sanomalehtijournalismi EU-keskustelun ja demokratian näyttämönä 1995–2018*. Tampereen yliopiston väitöskirjat 417. Tammerfors: Tammerfors universitet.
- Jakonen, Mikko & Paul-Erik Korvela (2011). Demokratia ilman kansaa: EU:n legitimitietin lähteistä. *Politiikka* 53:2, 95–105.
- Jančić, Davor (red.) (2017). *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?* Oxford: Oxford University Press.
- Johansson, Karl Magnus & Jonas Tallberg (2010). Explaining Chief Executive Empowerment: EU Summitry and Domestic Institutional Change. *West European Politics* 33:2, 208–236.
- Johansson, Marjut & Riitta Pyykkö (red.) (2005). *Monikielinen Eurooppa: Kielipolitiikkaa ja käytäntöä*. Helsingfors: Gaudeamus.
- Leino-Sandberg, Päivi & Vesa Vihriälä (2020). Elpymisrahastoratkaisusta EU:n tulevaisuuteen. <https://www.vesavihriala.fi/2020/09/elpymisrahastoratkaisusta-eun-tulevaisuuteen>. Hämtad 2.6.2021.
- Lindholm, Petteri (2020). Marin gav ett skarpt svar till Sannfinländarnas anklagelser om att hon skulle ha brutit mot grundlagen: "Kom med fakta i stället för insinuationer". *Kaleva* 23.7.2020.
- Mair, Peter (2007). Political Opposition and the European Union. *Government and Opposition* 42:1, 1–17.
- Majone, Giandomenico (2005). *Dilemmas of Integration: The Ambiguities & Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press.

- Moravcsik, Andrew (2002). In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 40:4, 603–624.
- Nielsen, Julie Hassing & Mark N. Franklin (red.) (2017). *The Eurosceptic 2014 European Parliament Elections: Second Order or Second Rate?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Norris, Pippa & Ronald Inglehart (2019). *Cultural Backlash: Trump, Brexit and Authoritarian Populism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Novak, Stéphanie, Olivier Rozenberg & Selma Bendjaballah (2021). Enduring Consensus: Why the EU Legislative Process Stays the Same. *Journal of European Integration* 43:4, 475–493.
- Pirro, Andrea L.P., Paul Taggart & Stijn van Kessel (red.) (2018). The Populist Politics of Euroscepticism in Times of Crisis. *Politics* 38:3.
- Pollack, Mark A. (2003). *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- Reif, Karlheinz & Hermann Schmitt (1980). Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. *European Journal of Political Research* 8:1, 3–44.
- Rhinard, Mark (2019). The Crisisification of Policy-Making in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 57:3, 616–633.
- Rittberger, Berthold (2005). *Building Europe's Parliament: Democratic Representation beyond the Nation-State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rorschneider, Robert & Hermann Schmitt (red.) (2016). Special Symposium on the 2014 European Elections. *Electoral Studies* 44, 429–551.
- Rose, Richard (2020). *How Referendums Challenge European Democracy: Brexit and Beyond*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schmidt, Vivien A. (2006). *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Setälä, Maija & Theo Schiller (red.) (2012). *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Smeets, Sandrino & Derek Beach (2020). Intergovernmentalism and Its Implications – New Institutional Leadership in Major EU Reforms. *Journal of European Public Policy* 27:8, 1137–1156.
- Sus, Monika & Marcel Hadeed (2021). The Transformation of Political Elites in the European Union after 2008. What Is Next after the Constraining Dissensus? *Journal of European Integration* 43:4, 421–437.
- Szczerbiak, Aleks & Paul Taggart (red.) (2008). *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism: Volumes I & II*. Oxford: Oxford University Press.
- Treib, Oliver (2021). Euroscepticism Is Here to Stay: What Cleavage Theory Can Teach Us about the 2019 European Parliament Elections. *Journal of European Public Policy* 28:2, 174–189.
- Vries, Catherine E. de (2018). *Euroscepticism and the Future of European Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Vries, Catherine E. de & Sara B. Hobolt (2020). *Political Entrepreneurs: The Rise of Challenger Parties in Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wass, Hanna (2011). Euroopan parlamentin vaalien äänestysaktiivisuuteen vaikuttavat tekijät. *Politiikka* 53:1, 30–46.

- Wessels, Wolfgang, Olivier Rozenberg, Mirte Van Den Berge, Claudia Heffler, Valentin Kreilinger & Laura Ventura (2013). *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits*. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs.
- Winzen, Thomas (2017). *Constitutional Preferences and Parliamentary Reform: Explaining National Parliaments' Adaptation to European Integration*. Oxford: Oxford University Press.

### 3. DEN EKONOMISKA POLITIKEN: FRÅN TULLUNION TILL EKONOMISK UNION

- Alho, Kari (1997). Vakaussopimus ja finanssipolitiikka EMUssa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 93:2, 408–416.
- Alho, Kari & Mika Widgrén (1994). *Suomen EU-valinta*. Helsingfors: ETLA B 94.
- Bénassy-Quéré, Agnès m.fl. (2018). Reconciling Risk Sharing with Market Discipline: A Constructive Approach to Euro Area Reform. CEPR Policy Insight No. 91.
- Bofinger, Peter (2020). Easing the EU Fiscal Straitjacket. *Social Europe* 14.12.2020, <https://www.socialeurope.eu/easing-the-eu-fiscal-straitjacket>. Hämtad 8.7.2021.
- Buch-Hansen, Hubert & Angela Wigger (2010). Revisiting 50 Years of Market-Making: The Neoliberal Transformation of European Competition Policy. *Review of International Political Economy* 17:1, 20–44.
- Cecchini, Paolo, Alexis Jacquemin, John Robinson & Michel Catinat (1988). *The European Challenge 1992. The Benefits of a Single Market*. Aldershot: Wildwood House.
- CEPR (2015). A New Start for the Eurozone: Dealing with Debt. Monitoring the Eurozone 1. Centre for Economic Policy Research.
- Corsetti, Giancarlo, Luca Dedola, Marek Jarociński, Bartosz Maćkowiak & Sebastian Schmid (2016). Macroeconomic Stabilization, Monetary-Fiscal Interactions, and Europe's Monetary Union. ECB Discussion Paper No. 1988.
- De Grauwe, Paul & Yuemei Ji (2013). Panic-Driven Austerity in the Eurozone and Its Implications. VOX – CEPR Policy Portal. <https://voxeu.org/article/panic-driven-austerity-eurozone-and-its-implications>. Hämtad 8.7.2021.
- Europeiska unionen (1990). One Market, One Money. an Evaluation of Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union. *European Economy* 44.
- (2012). Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Report by Herman van Rompuy, Jose Manuel Barroso, Mario Draghi & Jean-Claude Juncker to the European Council.
- (2015). Completing Europe's Economic and Monetary Union. Report by Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Jerome Dijsselbloem, Mario Draghi & Martin Schulz. European Commission. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/5-presidents-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/5-presidents-report_en.pdf). Hämtad 8.7.2021.
- (2017). Further Steps Towards Completing Europe's Economic and Monetary Union. Svensk översättning: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

- content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DCo821&from=EN.  
Hämtad 8.7.2021.
- Giavazzi, Francesco & Marco Pagano (1990). Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries. *NBER Macroeconomics Annual* 5, 75–111.
- Goetschy, Janine (1999). The European Employment Strategy: Genesis and Development. *European Journal of Industrial Relations* 5:2, 117–137.
- Harakka, Timo (2014). *Suuri kiristys – tie ulos eurokriisistä*. Helsingfors: Schildts & Söderströms.
- Herndon, Thomas, Michael Ash & Robert Pollin (2013). Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff. Political Economy Research Institute Working Paper No 322, University of Massachusetts.
- Hetemäki, Martti (1993). Suomi ja EMU. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 89:3, 337–347.
- Kajaste, Ilkka (2012). Six pack, two pack, fiscal compact – tiivistyykö euroalueen ohjaukseen? *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 108:2, 175–186.
- Kiander, Jaakko (2008). Miten rahaliitto selviää ensimmäisestä kriisistään? *Talous ja yhteiskunta* 2008:4, 20–25.
- Kiander, Jaakko & Antti Romppanen (red.) (2005). *Suomi 10 vuotta Euroopan unionissa – Taloudelliset vaikutukset*. Helsingfors: Statens ekonomiska forskningscentral.
- Kok, Wim (2004). Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report for a High-Level Group. European Commission.
- Krugman, Paul (2012). *Lopettakaa tämä lama nyt!* Helsingfors: HS-kirjat.
- (2013). Cockroaches at the European Commission. *The New York Times* 4.3.2013. <https://krugman.blogs.nytimes.com/2013/03/04/cockroaches-at-the-european-commission>.
- Löyttyniemi, Timo (2018). Euroopan unionin uusi kriisinratkaisumekanismi ja finanssikriisi. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 114:4, 574–581.
- Oksanen, Heikki (2018). New Output Gap Estimates for Assessing Fiscal Policy With Lessons for Euro Area Reform. CESifo Working Paper No. 7287.
- Patomäki, Heikki (2013). *Eurokriisin anatomia*. Helsingfors: Into.
- Pisani-Ferry, Jean (2018). Euro area Reform: An Anatomy of the Debate. CEPR Policy Insight No. 95.
- Pisani-Ferry, Jean & Andre Sapir (2006). Last Exit to Lisbon. *Bruegel Policy Brief* 2006:02.
- Quinn, Slobodan (2018). *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Raunio, Tapio & Juho Saari (red.) (2006). *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsingfors: Gaudeamus.
- Reinhart, Carmen & Kenneth Rogoff (2010). Growth in a Time of Debt. *American Economic Review: Papers & Proceedings* 100, 573–578.
- Sandbu, Martin (2015). *Europe's Orphan: The Future of the Euro and the Politics of Debt*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sapir, Andre & Guntram Wolff (2015). Euro Area Governance: What to Reform and How to Do It. *Bruegel Policy Brief* 2015:1.
- Sinn, Hans-Werner (2014). *The Euro Trap. On Bursting Bubbles, Budgets and Beliefs*. Oxford: Oxford University Press.

- Smith, Adam & Anthony J. Venables (1988). Completing the Internal Market in the EC: Some Industry Simulations. *European Economic Review* 32:7, 1501–1525.
- Tabellini, Guido (2015). The Main Lessons to be Drawn from the European Financial Crisis. I Richard Baldwin & Francesco Giavazzi (red.): *The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*. Vox – CEPR Policy Portal. <https://voxeu.org/article/main-lessons-be-drawn-european-financial-crisis>. Hämtad 8.7.2021.
- Statsrådet (1997). Talous- ja rahaliitto. Suomen vaihtoehto ja kansallinen päätöksenteko. Statsrådets redogörelse till riksdagen 20.5.1997.
- Zeitlin, Jonathan, Philippe Pochet & Lars Magnusson (2005). *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Bryssel: Peter Lang.

#### 4. MILJÖPOLITIKEN OCH DEN GRÖNA UTVECKLINGEN

- 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.
- 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. The Pioneers*. Manchester: Manchester University Press, 1–39.
- Burns, Charlotte (2019). In the Eye of the Storm? The European Parliament, the Environment and the EU's Crises. *Journal of European Integration* 41:3, 311–327.
- 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, Peter Eckersley & Paul Tobin (2020). EU Environmental Policy in Times of Crisis. *Journal of European Public Policy* 27:1, 1–19.
- 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.
- Börzel, Tanja (2002). Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Response to Europeanization. *Journal of Common Market Studies* 40:2, 193–214.
- Ćetković, Stefan, & Christian Hagemann (2020). Changing Climate for Populists? Examining the Influence of Radical-Right Political Parties on Low-Carbon Energy Transitions in Western Europe. *Energy Research & Social Science* 66, 101571.
- Riksdagen (2020). Tulevaisuusvaliokunnan lausunto TuVL 1/2020 vp, Valtioneuvoston selvitys: EU:n komission tiedonanto vihreän kehityksen ohjelmasta (Green deal) 11.12.2019. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/TuVL\\_1+2020.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/TuVL_1+2020.aspx). Hämtad 8.7.2021.
- Eurobarometer (2020). The Standard Eurobarometer. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/index.cfm#>. Hämtad 8.7.2021.
- Europeiska kommissionen (1992). Towards Sustainability. A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the

- Environment and Sustainable Development. <https://ec.europa.eu/environment/archives/action-programme/env-acts/pdf/seap.pdf>. Hämtad 8.7.2021.
- (2009). Natura 2000 Suojelua yhteistyössä. Reviderad upplaga. <https://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/conservation/fi.pdf>. Hämtad 8.7.2021.
  - (2010a). Eurooppa 2020: Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia. COM (2010) 2020 final.
  - (2010b). Horizon 2020 Programme. <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/h2020-sections>. Hämtad 8.7.2021.
  - (2011). Etenemissuunnitelma – siirtyminen kilpailukykyiseen vähähiiliseen talouteen vuonna 2050. COM (2011) 112 slutlig. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0021&from=EN>. Hämtad 8.7.2021.
  - (2012). A Sustainable Bioeconomy for Europe. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/edace3e3-e189-11e8-b690-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-149755478>. Hämtad 8.7.2021.
  - (2013). Vuoteen 2020 ulottuva seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma – Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN>. Hämtad 8.7.2021.
  - (2014). Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet vuosille 2020–2030. Kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. 22.1.2014. COM (2014) 15, Bryssel.
  - (2015). Energiaunionipaketti. Joustavaa energiaunionia ja tulevaisuuteen suuntautuvaa ilmastonmuutospolitiikkaa koskeva puitestategia. COM (2015) 80 final.
  - (2018). Euroopan Parlamentin ja Neuvoston Asetus (EU) 2018/841, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin. [http://publications.europa.eu/resource/cellar/f4bb0d04-737f-11e8-9483-01aa75ed71a1.0008.01/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/f4bb0d04-737f-11e8-9483-01aa75ed71a1.0008.01/DOC_1). Hämtad 8.7.2021.
  - (2019). Euroopan vihreän kehityksen ohjelma. Kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén 11.12.2019. COM(2019) 640 final. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/FI/COM-2019-640-F1-FI-MAIN-PART-1.PDF>. Hämtad 8.7.2021.
  - (2020a). Komissio ehdottaa sitovaa ilmastolakia ja käynnistää kuulemiskierroksen laajasta ilmastopimuksesta. [https://ec.europa.eu/finland/news/komissio-ehdottaa-sitovaa-ilmastolakia-ja-kaynnistaa-kuulemiskierroksen-laajasta\\_fi](https://ec.europa.eu/finland/news/komissio-ehdottaa-sitovaa-ilmastolakia-ja-kaynnistaa-kuulemiskierroksen-laajasta_fi). Hämtad 8.7.2021.
  - (2020b). Robert Schuman: Euroopan yhdentymishankkeen arkkitehti. [https://europa.eu/european-union/sites/europaefiles/docs/body/robert\\_schuman\\_fi.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaefiles/docs/body/robert_schuman_fi.pdf). Hämtad 8.7.2021.
  - (2020c). Financing the Green Transition: The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism. Press Release 14.1.2020.

- [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_17](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_17). Hämtad 8.7.2021.
- (2020d). Nature and Biodiversity. [https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/faq\\_fi.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/faq_fi.htm). Hämtad 8.7.2021.
  - (2021). Kestävä rahoitus ja EU:n luokitusjärjestelmä: komissio kanavoi varoja kestävään toimintaan. [https://ec.europa.eu/finland/news/taxation\\_210421\\_fi](https://ec.europa.eu/finland/news/taxation_210421_fi). Hämtad 8.7.2021.
- Europaparlamentet (2021). Koldioxidläckage: Stopp för företag att smita från utsläppsregler. <https://www.europarl.europa.eu/news/sv/headlines/priorities/klimatforandringar/20210303STO99110/koldioxidlackage-stopp-for-foretag-att-smita-fran-utslappsregler>. Hämtad 8.7.2021.
- Europeiska rådet (2021). Klimatförändringarna: vad gör EU? <https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/climate-change>. Hämtad 8.7.2021.
- European Environment Agency (2013). Towards a Green Economy in Europe – EU Environmental Policy Targets and Objectives 2010–2050. EEA Report 8. <https://www.eea.europa.eu/publications/towards-a-green-economy-in-europe>. Hämtad 8.7.2021.
- (2020). State of Nature in the EU. Results from Reporting under the Nature Directives 2013–2018. EEA Report 10. <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020>. Hämtad 8.7.2021.
- Global Biodiversity Outlook 5 (2020). Convention on Biological Diversity (CBD). <https://www.cbd.int/gbo5>. Hämtad 8.7.2021.
- Grant, Wyn, Duncan Matthews & Peter Newell (2000). *The Effectiveness of European Union Environmental Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gravey, Viviane & Andrew Jordan (2019). Policy Dismantling at EU Level: Reaching the Limits of "An Ever-Closer Ecological Union"? *Public Administration* 98:2, 349–362.
- Han, Heejin & Sang Wuk Ahn (2020). Youth Mobilization to Stop Global Climate Change: Narratives and Impact. *Sustainability* 12:10, 4127.
- Hanschmann, Raffael (2015). The Crisis-Induced Polarization of EU Environmental Policy-Making. International Conference on Public Policy, Milan, 1–4.7.2015. <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1433951080.pdf>. Hämtad 8.7.2021.
- IMF (International Monetary Fund) (2020). World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent. [https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020#Full Report and Executive Summary](https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020#Full%20Report%20and%20Executive%20Summary). Hämtad 8.7.2021.
- IPCC (2018). Global Warming of 1.5°C. Intergovernmental Panel on Climate Change. [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/07/SR15\\_SPM\\_version\\_stand\\_alone\\_LR.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/07/SR15_SPM_version_stand_alone_LR.pdf). Hämtad 8.7.2021.
- Jevnaker, Torbjørg & Jørgen Wettestad (2017). Ratcheting Up Carbon Trade: The Politics of Reforming EU Emissions Trading. *Global Environmental Politics* 17:2, 105–124.
- Jordan, Andrew & Camilla Adelle (2013). *Environmental Policy in the EU Actors, Institutions and Processes*. 3<sup>rd</sup> ed. London: Routledge.
- Jordan, Andrew & Duncan Liefferink (2004). The Europeanization of National Environmental Policy. I Andrew Jordan & Duncan Liefferink (red.): *Environmental Policy in Europe. The Europeanization of National Environmental Policy*. London: Routledge, 1–14.



- Karismo, Anna (2020). EU-komissio julkisti jättimäisen ilmastopaketin – Yli tuhat miljardia euroa hiilestä luopumiseen ja ympäristöteknologiaan lähivuosina. *Yle Uutiset* 14.1.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11156695>. Hämtad 8.7.2021.
- (2021). Ydinvoima ja kaasuputosit EU:n vihreiden sijoitusten listalta – Komissio esitteli maailman ensimmäisen pääomakohteiden ekoluokittelun. *Yle Uutiset* 21.4.2021. <https://yle.fi/uutiset/3-11894496>. Hämtad 8.7.2021.
- Kelemen, Daniel (2010). Globalizing European Union Environmental Policy. *Journal of European Public Policy* 17:3, 335–349.
- Kronsell, Annica (1997). Policy Innovation in the Garbage Can: The EU's Fifth Environmental Action Programme. I Duncan Liefferink & Mikael Skou Andersen (red.): *The Innovation of EU Environmental Policy*. Copenhagen: Scandinavian University Press, 111–132.
- Kulin, Joakim, Ingemar Johansson Sevä & Riley E. Dunlap (2021). Nationalist Ideology, Rightwing Populism, and Public Views about Climate Change in Europe. *Environmental Politics*, <https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1898879>. Hämtad 8.7.2021.
- Laakso, Sami (2020). Hiilitulli – yksinkertaisesti monimutkaista. *Kaupapolitiikka* 23.9.2020. <https://kaupapolitiikka.fi/hiilitulli-yksinkertaisesti-monimutkaista>. Hämtad 8.7.2021.
- Lankinen, Venla (2020). EU:n kestävä rahoituksen luokittelujärjestelmä. <https://bios.fi/eun-kestavan-rahoituksen-luokittelujarjestelma>. Hämtad 8.7.2021.
- Lindholm, Arto (2014). EU ja ympäristöpolitiikka ja Suomi. I Juri Mykkänen & Kari Paakkunainen (red.): *Johdatus Euroopan unionin politiikkaan*. Helsingfors: Helsingfors universitet, Institutionen för ekonomi och politik, 305–315.
- McGlade, Jacqueline (2005). Green Ways to Growth. <https://www.ecologic.eu/1344>. Hämtad 8.7.2021.
- Mervaala, Erkki (2019). Kolumni: EU:n ilmastopu ei voi olla avoin shekki kiukuttelijoille. *Kaleva* 29.9.2019. <https://www.kaleva.fi/kolumni-eun-ilmastopu-ei-voi-olla-avoin-shekki-k/1681596>. Hämtad 8.7.2021.
- Mäkelä, Timo (2001). EU:n ympäristöohjelma korostaa kuluttajan vastuuta. *Helsingin Sanomat* 23.4.2001.
- (2016). Säilyykö Euroopan Unioni ympäristöpolitiikan edelläkävijänä. I Jouko Kajanoja & Eero Yrjö-Koskinen (red.): *Hajoaako unioni? Kirjoituksia EU:n kohtalonkysymyksistä*. Helsingfors: Into-Kustannus, 138–161.
- OECD (2009). Green Growth: Overcoming the Crisis and Beyond. <http://www.oecd.org/env/43176103.pdf>. Hämtad 8.7.2021.
- Ollikainen, Markku (2014). Euroopan Unionin ympäristöpolitiikka ja Suomi. *Talous ja yhteiskunta* 42:2, 42–47.
- Raumolin, Jussi (1991). Euroopan yhteisön ympäristöpolitiikka. I Ilmo Massa & Rauno Sairinen (red.): *Ympäristökysymys. Ympäristöuhkien haaste yhteiskunnalle*. Helsingfors: Gaudeamus, 349–389.
- Romppanen, Seita (2020). The LULUCF Regulation: The New Role of Land and Forests in the EU Climate and Policy Framework. *Journal of Energy & Natural Resources Law* 38:3, 261–287.
- Sairinen, Rauno (2000). *Regulatory Reform of the Finnish Environmental Policy*. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus. Serie A 27. Esbo: Helsinki University of Technology.

- (2007). Ilmastonmuutos myllertää myös yhteiskuntaa. *Helsingin Sanomat*, Sunnuntaidebatti 21.10.2007.
- Sairinen, Rauno, Mikael Hilden, Arto Lindholm, Jukka-Pekka Jäppinen, Petrus Kautto & Jukka Similä (2005). Taustaselvitys EU:n epävirallista ympäristöministerikokousta varten 18.9.2005. Helsingfors: Miljöministeriet.
- 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: Routledge, 64–80.
- (2006). Ympäristöpolitiikka: pragmaattinen ja passiivinen edelläkävijä. I Tapio Raunio & Juho Saari (red.): *Eurooppalaistuminen. Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsingfors: Gaudeamus, 81–105.
- Sairinen, Rauno & Tuula Teräväinen (2017). Naturasta biotalouteen: Suomi eurooppalaisen ympäristöpolitiikan tekijänä. I Tapio Raunio & Juho Saari (red.): *Reunalla vai ytimessä? Suomen EU-politiikan muutos ja jatkuvuus*. Helsingfors: Gaudeamus, 124–148.
- Sairinen, Rauno, Tytti Viinikainen, Vesa Kanninen & Arto Lindholm (1999). *Suomen ympäristöpolitiikan tulevaisuuskuvat*. Helsingfors: Gaudeamus.
- Schout, Adriaan & Andrew Jordan (2005). Coordinated European Governance: Self Organising or Centrally Steered? CSERGE Working Paper EDM 03–14.
- 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.
- Sipola, Timo (2019). Ruotsissa testataan ratkaisua, joka mullistaisi yhteiskunnan ja romauttais päästöt – ja idea voi tulla käyttöön ensimmäisenä Suomessa. Yle Uutiset 8.9.2019. <https://yle.fi/uutiset/3-10942131>. Hämtad 8.7.2021.
- 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.
- Trypsteen, Steven (2020). How Green is the EU Budget and Recovery Deal? *Think: The Economic and Financial Analysis* 28.7.2020. <https://think.ing.com/articles/how-green-is-the-eu-budget-and-recovery-deal>. Hämtad 8.7.2021.
- Turunen, Topi (2017). Deconstructing the Bottlenecks Caused by Waste Legislation: The End-of-Waste Regulation. *Journal for European Environmental and Planning Law* 14:2, 202–206.
- Statsrådet (2020). EU:s strategi för biologisk mångfald har ambitiösa mål – övergripande hållbarhet och medlemsländernas olika förhållanden ska beaktas. <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/1410837/eu-n-biodiversiteettistrategia-asettaa-kunnianhimoiset-tavoitteet-keinoissa-huomioitava-kokonaiskestavyys-ja-jasenmaiden-erilaiset-olosuhteet>. Hämtad 8.7.2021.
- Vogel, David (2003). The Hare and the Tortoise Revisited: The New Politics of Consumer and Environmental Regulation in Europe. *British Journal of Political Science* 33:4, 557–580.
- (2013). A more Sophisticated Understanding of the Politics of Precaution. *European Journal of Risk Regulation* 4:2, 321–324.

- Weale, Albert (1996). Environmental Rules and Rule-Making in the European Union. *Journal of European Public Policy* 3:4, 594–611.
- Wurzel, Rudiger, James Connelly & Duncan Liefferink (red.) (2017). *The European Union in International Climate Change Politics: Still Taking a Lead?* London: Routledge.

## 5. INVANDRING: OENIGHET MELLAN MEDLEMSSTATERNA OM ASYLPOLITIKEN

- Boswell, Christina (2003). The "External Dimension" of EU Immigration and Asylum Policy. *International Affairs* 79:3, 619–638.
- Boswell, Christina & Andrew Geddes (2011). *Migration and Mobility in the European Union*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Brekke, Jan-Paul & Anne Staver (2018). The Renationalisation of Migration Policies in Times of Crisis: The Case of Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44:13, 2163–2181.
- Börzel, Tanja A. & Thomas Risse (2018). From the Euro to the Schengen Crises: European Integration Theories, Politicization, and Identity Politics. *Journal of European Public Policy* 25:1, 83–108.
- Carrera, Sergio, Juan Santos Vara & Tineke Strik (red.) (2019). *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Downes, James Floyd, Matthew Loveless & Andrew Lam (2021). The Looming Refugee Crisis in the EU: Right-Wing Party Competition and Strategic Positioning. *Journal of Common Market Studies*, <https://doi.org/10.1111/jcms.13167>. Hämtad 8.7.2021.
- Europeiska kommissionen (2014). *Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä*. [factsheet]. Migration and Home Affairs. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas\\_factsheet\\_fi.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_fi.pdf). Hämtad 8.7.2021.
- (2015a). En europeisk migrationsagenda (COM[2015] 240 final).
- (2015b). Förslag till Rådets beslut: om fastställande av provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien, Grekland och Ungern (COM[2015] 451 final).
- (2016a). Reform av det gemensamma asylsystemet och ökade möjligheter till laglig inresa till Europa (COM[2016] 197 final).
- (2016b). Mot ett hållbart och rättvist gemensamt europeiskt asylsystem (Europeiska kommissionen – pressmeddelande IP/16/1620).
- (2017). Relocation: EU Solidarity between Member States: November 2017 [factsheet]. Migration and Home Affairs. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114\\_relocation\\_eu\\_solidarity\\_between\\_member\\_states\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_relocation_eu_solidarity_between_member_states_en.pdf). Hämtad 8.7.2021.
- (2019). Euroopan muuttoliikeagendaa koskeva edistymiskertomus (COM[2019] 481 final).
- (2020). Uusi muuttoliike- ja turvapaikkasopimus. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum\\_fi](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_fi). Hämtad 8.7.2021.

- Euroopan muuttoliikeverkosto (2015). *Vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa koskeva raportti: Suomi 2014*. Helsingfors: European Migration Network.
- (2016). *Vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa koskeva raportti: Suomi 2015*. Helsingfors: European Migration Network.
- (2019). *Maahanmuutto- ja turvapaikkasanasto 6.0 – kohti parempaa vertailukelpoisuutta*. Helsingfors: European Migration Network.
- Europarådet (2015). Rådets beslut (EU) 2015/1601 av den 22 september 2015 om fastställande av provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien och Grekland [i dess ändrade lydelse: Rådets beslut (EU) 2016/1754 av den 29 september 2016].
- Europaparlamentet (2016). Europaparlamentets resolution av den 12 april 2016 om situationen i Medelhavet och behovet av ett helhetsgrepp på migration i EU (2015/2095[INI]).
- (2017). Få omplaceringen att fungera. Europaparlamentets resolution av den 18 maj 2017 om att åstadkomma omplacering (2017/2685[RSP]).
- (2020). Turvapaikkapolitiikka. *Faktatietoja Euroopan unionista*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/151/turvapaikkapolitiikka>. Hämtad 8.7.2021.
- Eurostat (2020). Eurostat: Database. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>. Hämtad 8.7.2021.
- Frontex (2021). Mikä Frontex on? <https://frontex.europa.eu/language/fi>. Hämtad 8.7.2021.
- Geddes, Andrew & Peter Scholten (2016). *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. 2<sup>nd</sup> edition. London: Sage.
- Hiltunen, Anna-Kaisa (2019). *Euroopan porteilla: Turvapaikkapolitiikan vaikeat vaiheet*. Helsingfors: Gaudeamus.
- The Joint Declaration of Intent on a Controlled Emergency Procedure [s.k. Malta avtalet] (2019). <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/sep/eu-temporary-voluntary-relocation-mechanism-declaration.pdf>. Hämtad 8.7.2021.
- Internationella organisationen för migration (2017). Mediterranean Migrant Arrivals Top 363,348 in 2016; Deaths at Sea: 5,079 [press release]. <https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-top-363348-2016-deaths-sea-5079>. Hämtad 8.7.2021.
- Karageorgiou, Eleni (2016). Solidarity and Sharing in the Common European Asylum System: The Case of Syrian Refugees. *European Politics and Society* 17:2, 196–214.
- Karamanidou, Lena (2015). The Securitisation of European Migration Policies: Perceptions of Threat and Management of Risk. I Gabriella Lazaridis & Khursheed Wadia (red.): *The Securitisation of Migration in the EU*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 37–61.
- Koikkalainen, Saara, David Kyle & Tapio Nykänen (2020). Imagination, Hope and the Migrant Journey: Iraqi Asylum Seekers Looking for a Future in Europe. *International Migration* 58:4, 54–68.
- Koikkalainen, Saara, Niko Pyrhönen & Östen Wahlbeck (2021). Public Opinion on Migration and the Role of the Media in the Context of the "European Refugee Crisis". I Jochen Franzke & José M. Ruano de la Fuente (red.): *Local Integration of Migrants Policy: European Experiences and Challenges*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 285–309.

- Koß, Michael & Astrid Séville (2020). Politicized Transnationalism: The Visegrád Countries in the Refugee Crisis. *Politics and Governance* 8:1, 95–106.
- Lavenex, Sandra (2018). "Failing Forward" Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System. *Journal of Common Market Studies* 56:5, 1195–1212.
- Luedtke, Adam (2019). Migration Governance in Europe: A Historical Perspective. I Agnieszka Weinar, Saskia Bonjour, & Lyubov Zhyznomirska (red.): *Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*. London: Routledge, 15–26.
- MEDAM (2018). *2018 MEDAM Assessment Report on Asylum and Migration Policies in Europe*. Kiel: Kiel Institute for the World Economy. <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/document/flexible-solidarity-comprehensive-strategy-asylum-and-immigration-eu>. Hämtad 8.7.2021.
- Nikolić, Bruno & Primož Pevcin (2021). How to Improve Sustainability of the Schengen Agreement on Open Borders? *International Migration*. <https://doi.org/10.1111/imig.12850>. Hämtad 8.7.2021.
- Scipioni, Marco (2018). Failing forward in EU Migration Policy? EU Integration after the 2015 Asylum and Migration Crisis. *Journal of European Public Policy* 25:9, 1357–1375.
- Tuominen, Hanna & Anna-Kaisa Hiltunen (2019). Arvojen vaali ja turvallisuuden takaaja? Kaksi näkökulmaa Euroopan unionin toimijuuteen turvapaikkapolitiikassa. *Kosmopolis* 49:2, 7–22.
- Tuominen, Hanna & Matti Välimäki (2021). Suomi ja muuttoliikepolitiikan eurooppalaistuminen (1954–2020). I Kimmo Elo (red.): *Suomi 25 vuotta Euroopan unionissa*. Åbo: Sigillum, 205–250.
- Statsrådet (2019). Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Statsrådets publikationer 2019:31.
- Visegrad (2017). V4 Letter to the Prime Minister of Italy. Budapest, July 19, 2017. <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements>. Hämtad 8.7.2021.
- Völkel, Jan Claudius (2017). When Interior Ministers Play Diplomats. Fatal Ambiguities in Europe's Securitized Migration Policy. I Annette Jünemann, Nicolas Fromm & Nikolas Scherer (red.): *Fortress Europe? Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies*. Wiesbaden: Springer, 83–103.
- Wagner, Martin, Albert Kraler & Paul Baumgartner (2018). Solidarity – An Integral and Basic Concept of the Common European Asylum System. *CEASEVAL Research on the Common European Asylum System* (05). <http://ceaseval.eu/publications>. Hämtad 8.7.2021.
- Wahlbeck, Östen (2019). To Share or Not to Share Responsibility? Finnish Refugee Policy and the Hesitant Support for a Common European Asylum System. *Journal of Immigrant and Refugee Studies* 17:3, 299–316.
- (2020). Suomen EU-puheenjohtajuus ja EU:n yhteinen turvapaikkajärjestelmä. *Liikkeessä yli rajojen -blogi* 23.1.2020. <https://liikkeessaylirajojen.fi/suomen-eu-puheenjohtajuus-ja-eun-yhteinen-turvapaikkajarjestelma>. Hämtad 8.7.2021.
- Wolf, Marie & Marinus Ossewaarde (2018). The Political Vision of Europe during the "Refugee Crisis": Missing Common Ground for Integration. *Journal of European Integration* 40:1, 33–50.

- Zaun, Natascha (2017). *EU Asylum Policies: The Power of Strong Regulating States*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- (2018). States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-Adoption of a Refugee Quota System. *Journal of Common Market Studies* 56:1, 44–62.

## 6. JORDBRUKSPOLITIKEN: UTVECKLING, UTMANINGAR OCH FRAMTIDSUTSIKTER

- Ackrill, Robert, Adrian Kay & Wyn Morgan (2008). The Common Agricultural Policy and Its Reform: The Problem of Reconciling Budget and Trade Concerns. *Canadian Journal of Agricultural Economics* 56:4, 393–411.
- Bureau, Jean-Cristophe (2012). Where Is the Common Agricultural Policy Heading? *Intereconomics* 47:6, 316–321.
- Bureau, Jean-Cristophe & Louis-Pascal Mahé (2008). CAP Reform beyond 2013: An Idea for a Longer View. Paris: Notre Europe, Jacques Delors Institute. <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/capreformbeyond2013-bureaumahe-ne-deco8.pdf>. Hämtad 19.7.2021.
- Copa-Cogeca (2020). Press Release 20.05.2020. European Farmers and Agri-Cooperatives Warn against Endangering Strategic EU Interests in Food Security, Agricultural Competitiveness and Farming Income. <https://copa-cogeca.eu/Archive/Download?id=3777762&fmt=pdf>. Hämtad 19.7.2021.
- Crombez, Christophe, Louise Knops & Johan Swinnen (2012). Reform of the Common Agricultural Policy Under the Co-Decision Procedure. *Intereconomics* 47:6, 336–341.
- Erjavec, Emil & Marko Lovec (2015). The Co-Decision Trap: How the Co-Decision Procedure Hindered CAP Reform. *Intereconomics* 50:1, 52–58.
- Europeiska kommissionen (2018). Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta sekä asetuksen (EU) N:o 1306/2013 kumoamisesta, COM/2018/393 final – 2018/0217 (COD). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52018PC0393>. Hämtad 19.7.2021.
- Europeiska revisionsrätten (2019). Lausunto NRo 7/2018 (annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla) komission ehdotuksista asetuksiksi, jotka liittyvät vuoden 2020 jälkeisen ajan yhteiseen maatalouspolitiikkaan (COM[2018] 392, COM[2018] 393 ja COM[2018] 394 final). *Europeiska unionens officiella tidning* 1.2.2019. [https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/op18\\_07/op18\\_07\\_fi.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/op18_07/op18_07_fi.pdf). Hämtad 19.7.2021.
- FAO (2018). *The Future of Food and Agriculture – Alternative Pathways to 2050*. Rome: FAO.
- Huuskonen, Heli (2020). *Green deal ja Pelloilta pöytään -strategia Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksessa*. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 82/2020. Helsingfors: Naturresursinstitutet.
- Huuskonen, Heli, Jyrki Niemi, Heini Lehtosalo & Tapani Yrjölä (2020). *Yhteinen maatalouspolitiikka vuoden 2020 jälkeen ja Suomen maatalous*. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 84/2020. Helsingfors: Naturresursinstitutet.

- Koikkalainen, Kauko & Antti Miettinen (2019). Maatalous ja ympäristö. I Jyrki Niemi & Minna Väre (red.): *Suomen maa- ja elintarviketalous 2019*. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 36:2019. Helsingfors: Naturresursinstitutet, 76–89.
- Laurila, Ilkka P. & Jyrki Niemi (2017). Kansallista konsensusta: Suomen maatalouden selviytyminen EU-aikana. I Tapio Raunio & Juho Saari (red.): *Reunalla vai ytimessä? Suomen EU-politiikan muutos ja jatkuvuus*. Helsingfors: Gaudeamus, 149–169.
- Mottershead, David, Kaley Hart, Anne Maréchal, Stephen Meredith, Anna Lorant, Faustine Bas-Defossez, David Baldock, Jean-Cristophe Bureau & Alan Matthews (2018). Research for AGRI Committee – Towards the CAP post 2020 – Appraisal of the EC Communication on ”The Future of Food and Farming” of 29 November 2017, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.
- Niemi, Jyrki, Petri Liesivaara, Heikki Lehtonen, Ellen Huan-Niemi, Lauri Kettunen, Pellervo Kässä, & Heini Toikkanen (2014). *EU:n yhteinen maatalouspolitiikka vuosina 2014–2020 ja Suomen maatalous*. MTT Raportti 130. Helsingfors: Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi.
- OECD/FAO (2020). *OECD-FAO Agricultural Outlook 2020–2029*. Rom: FAO, Paris: OECD Publishing.
- Pe’er, Guy, Yves Zinngrebe, Francisco Moreira, Clélia Sirami, Stefan Schindler, Robert Müller, Vasileios Bontzorlos, Dagmar Clough, Peter Bezák, Aletta Bonn, Bernd Hansjürgens, Angela Lomba, Stefan Möckel, Gioele Passoni, Christian Schleyer, Jenny Schmidt & Sebastian Lakner (2019). A Greener Path for the EU Common Agricultural Policy. *Science* 365:6452, 449–451.
- Pe’er, Guy, Aletta Bonn, Helge Bruelheide, Petra Dieker, Nico Eisenhauer, Peter H. Feindt, Gregor Hagedorn, Bernd Hansjürgens, Irina Herzon, Angela Lomba, Elisabeth Marquard, Francisco Moreira, Heike Nitsch, Rainer Oppermann, Andrea Perino, Norbert Röder, Christian Schleyer, Stefan Schindler, Christine Wolf, Yves Zinngrebe & Sebastian Lakner (2020). Action Needed for the EU Common Agricultural Policy to Address Sustainability Challenges. *People and Nature* 2:2, 305–316.
- Swinnen, Johan (2015). *Political Economy of the 2014–2020 CAP: An Imperfect Storm*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Tienhaara, Annika, Emmi Haltia, Eija Pouta, Kyösti Arovuori, Ioanna Grammatikopoulou, Antti Miettinen, Kauko Koikkalainen, Heini Ahtiainen & Janne Artell (2020). Demand and Supply of Agricultural ES: towards Benefit-Based Policy. *European Review of Agricultural Economics* 47:3, 1223–1249.
- Toikkanen, Heini & Kyösti Arovuori (2017). *Vuoden 2014 CAP-uudistus maatalouspolitiikan pitkän aikavälin kehityksen valossa*. PTT Työpapereita 183. Helsingfors: Pellervo ekonomisk forskning PTT.

## 7. DET OMÖJLIGA BLIR MÖJLIGT: EU:S SOCIALA DIMENSION

- Azzopardi-Muscat, Natasha, Timo Clemens, Deborah Stoner & Helmut Brand (2015). EU Country Specific Recommendations for Health Systems in the European Semester Process: Trends, Discourse and Predictors. *Health Policy* 119, 375–383.

- Bulmer, Simon & Lucia Quaglia red. (2018). The Politics and Economics of Brexit. *Journal of European Public Policy* 25:8.
- Copeland, Paul & Mary Daly (2018). The European Semester and EU Social Policy. *Journal of Common Market Studies* 56:5, 1001–1018.
- Dawson, Mark (2018) New Governance and the Displacement of Social Europe: The Case of the European Semester. *European Constitutional Law Review* 14:1, 191–209.
- de la Porte, Caroline & Heins, Elke (2015). A New Era of European Integration? Governance of Labour Market and Social Policy since the Sovereign Debt Crisis. *Comparative European Politics* 13:1, 8–28.
- European Commission (2011). Study on Social Services of General Interest, Final Report. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7688&langId=en>. Hämtad 11.5.2021.
- Eurostat (2021). Social Protection Database. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/data/database>. Hämtad 19.7.2021.
- Garben, Sacha (2019). The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 21, 101–127.
- Goetschy, Janine (2014). EU Social Policy Content and Governance: A Complex Relationship with EU Economic Integration Over Time. I Maria João Rodrigues & Eleni Xiarchogiannopoulou (red.): *The Eurozone Crisis and the Transformation of EU Governance: Internal and External Implications*. London: Routledge, 123–135.
- Greer, Scott L. (2009). *The Politics of European Union Health Policies: State of Health*. Open University Press: Berkshire, England.
- Greer, Scott L. (2013). Glass Half Empty: The Eurozone and Internal Market Overshadow the Health Effects of Maastricht. *European Journal of Public Health* 23:6, 907–908.
- Greer, Scott L. (2014). The Three Faces of European Union Health Policy: Policy, Markets, and Austerity. *Policy and Society* 33:1, 13–24.
- Grohs, Stephan (2019). New Perspectives for a Social Europe: The "Social Pillar" and the European Semester as Triggers for a New Paradigm of Social Rights? *Revista catalana de dret public* 59:1, 21–35.
- Hacker, Björn (2018). Die Europäische Säule sozialer Rechte: Nutzung und Nutzen. *Integration* 41:4, 259–272.
- Hartlapp, Miriam (2019). Revisiting Patterns in EU Regulatory Social Policy: (Still) Supporting the Market or Social Goals in Their Own Right? *Zeitschrift für Sozialreform* 65:1, 59–82.
- Henriksson, Marketta & Päivi Leino-Sandberg (2014). Lohduton labyrintti vai tie talouspoliittiseen täyttymykseen? Talouspolitiikan koordinaatio EU:ssa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 110:4, 521–548.
- Hervey, Tamara & Bart Vanhercke (2010). Health Care and the EU: The Law and Policy Patchwork. I Elias Mossialos, Govin Permanand, Rita Baeten & Tamara Hervey (red.): *Health Systems Governance in Europe. The Role of European Union Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 84–133.
- Hämäläinen, Riitta-Maija, Meri Koivusalo & Eeva Ollila (2004). EU Policies and Health. Themes from Finland. Stakes 1:2004. Helsingfors: National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKES).



- Ishkanian, Armine (2018). Social Movements, Brexit and Social Policy. *Social Policy and Society* 18:1, 147–159.
- Kari, Matti (2002). EU:n sosiaalisen suojelun prosessi etenee. *Yhteiskuntapolitiikka* 67:1, 78–81.
- Koivusalo, Meri (2015). Health Systems and Policy Space for Health in the Context of European Union Trade Policies. I Markus Krajewski (red.): *Services of General Interest Beyond the Single Market: External and International Law Dimensions*. The Hague: T. M. C. Asser Press, 371–396.
- Koivusalo, Meri (2017). Markkinaehtoisuus ja terveystalouden rajat. I Sakari Hänninen & Paula Saikkonen (red.): *Hyvinvointivaltio ylittää jälkensä*. Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos Teema 27. Helsingfors: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy, 129–145.
- Lammers, Imke, Minna van Gerven-Haanpää & Oliver Treib (2018). Efficiency or Compensation? The Global Economic Crisis and the Development of the European Union's Social Policy. *Global Social Policy* 18:3, 304–322.
- Ledigo-Quigley, Helena, Irene A Glinos, Rita Baeten, Martin McKee & Reinhard Busse (2012). Analysing Arrangements for Cross-Border Mobility of Patients in the European Union: A Proposal for a Framework. *Health Policy* 108, 27–36.
- Lehtonen, Lasse (2017). Potilasdirektiivin vaikutukset Suomen terveydenhuoltojärjestelmässä. I Laura Kalliomaa-Puha & Anna-Kaisa Tuovinen (red.): *Sosiaaliturvan rajoilla. Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaali-oikeudesta*. Helsingfors: Fpa, 172–194.
- Maricut, Adina & Uwe Puetter (2018). Deciding on the European Semester: the European Council, the Council and the Enduring Asymmetry between Economic and Social Policy Issues. *Journal of European Public Policy* 25:2, 193–211.
- Martinsen, Dorte Sindbjerg & Hans Vollaard (2014). Implementing Social Europe in Times of Crises: Re-established Boundaries of Welfare? *West European Politics* 37:4, 677–692.
- Merkel, Bernard (2015). A Growing Competence: The Unfinished Story of the European Union Health Policy, Commentary. *South Eastern European Journal of Public Health* 2015:IV, 76–80.
- Mäkinen, Mia (2007). *Delivery of European Cross-Border Healthcare and the Relevance and Effects of EU Regulations and Judicial Processes with Reference to Delivery of Drugs and Blood Donor Information Material*. Turun yliopiston julkaisuja, sarja D, osa 790, medica. Åbo: Åbo universitet.
- Palola, Elina (2004). Euroopan sosiaalinen malli. *Yhteiskuntapolitiikka* 69:6, 569–582.
- Palola, Elina (2010). Sosiaalipolitiikka Lissabonin strategiassa. I Sakari Hänninen, Elina Palola & Maija Kaivonurmi (red.): *Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa*. Helsingfors: Institutet för hälsa och välfärd, 27–52.
- Polomarkakis, Konstantinos Alexandris (2020). The European Pillar of Social Rights and the Quest for EU Social Sustainability. *Social & Legal Studies* 29:2, 183–200.
- Raitio, Juha (2018). Valtiontukien notifiointivelvoite SOTE-uudistuksessa. *Defensor Legis* 5:2018, 745–756.
- Riedel, Rafal (2016). European Patient's Cross-Border Mobility Directive. *Public Health* 139, 222–223.

- Social- och hälsovårdsutskottet (2019). Social- och hälsovårdsutskottet, 24.9.2019, Protokoll StVP 10/2019 vp.
- Stein, Hans (2015). The Maastricht Treaty 1992: Taking Stock of the Past and Looking at Future Perspectives. *South Eastern European Journal of Public Health* 2015:III, 1–21.
- Statsrådet (2003). Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin. Valtioneuvoston selonteko 2.9.2003.
- Statsrådets kansli (2019). EU:n kehittäminen; institutionaaliset kysymykset; Sosiaalipolitiikkaan liittyvän päätöksenteon tehostaminen; määränemmistöpäätösten lisääminen. Valtioneuvoston kanslia, perusmuistio 5.6.2019, VNEUS2019-00386.
- Van Aerschot, Paul (2017). Maahanmuuttajien ja muiden ulkomaalaisten oikeus toimeentulotukeen Suomessa. I Laura Kalliomaa-Puha & Anna-Kaisa Tuovinen (red.): *Sosiaaliturvan rajoilla. Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta*. Helsingfors: Fpa, 236–260.
- Verdun, Amy & Jonathan Zeitlin (2018). Introduction: The European Semester as a New Architecture of EU Socioeconomic Governance in Theory and Practice. *Journal of European Public Policy* 25:2, 137–148.
- Vesan, Patrik & Franceco Corti (2019). New Tensions over Social Europe? The European Pillar of Social Rights and the Debate within the European Parliament. *Journal of Common Market Studies* 57:5, 977–994.
- Väänänen, Niko (2017). EU ja sosiaalipolitiikka – käynnissä rinnakkaisia prosesseja. *Janus* 25:4, 342–349.
- Zeitlin, Jonathan & Bart Vanhercke (2018). Socializing the European Semester: EU Social and Economic Policy Co-Ordination in Crisis and beyond. *Journal of European Public Policy* 25:2, 149–174.

#### **Bilaga: Europeiska kommissionens förberedelsedokument**

- COM(93) 551 final (1993) Green Paper, European Social Policy, Options for the Union. Commission of the European Communities 17.11.1993.
- COM(93) 559 final (1993) Commission Communication on the Framework for Action in the Field of Public Health. Commission of the European Communities 24.11.1993.
- COM(94) 333 final (1994) European Social Policy – A Way forward for the Union, A White Paper. Commission of the European Communities 27.7.1994.
- COM(2007) 581 final (2007) The European Interest: Succeeding in the Age of Globalisation Contribution of the Commission to the October Meeting of Heads of State and Government. Commission of the European Communities 3.10.2007.
- COM(2013) 690 final (2013) Talous- ja rahaliitolle vahvempi sosiaalinen ulottuvuus. Europeiska kommissionen 2.10.2013.
- COM(2013) 837 final (2013) EU:n kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaa liikkuvuus: viisi merkityksellistä toimenpidettä. Europeiska kommissionen 25.11.2013.
- COM(2014) 902 final (2014) Vuotuinen kasvuselvytys 2015. Europeiska kommissionen 28.11.2014.

- COM(2015) 215 final (2015) EU-agenda: paremmalla sääntelyllä parempiin tuloksiin. Europeiska kommissionen 19.5.2015.
- COM(2015) 600 final (2015) Tiedonanto toimista Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi. Europeiska kommissionen 21.10.2015.
- COM(2016) 127 final (2016) Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan kuulemisen käynnistäminen. Europeiska kommissionen 8.3.2016.
- COM(2016) 725 final (2016) Vuotuinen kasvuseelvitys 2017. Europeiska kommissionen 16.11.2016.
- COM(2017) 2025 final (2017) Valkoinen kirja Euroopan tulevaisuudesta, Pohdintaa ja skenaarioita: EU27 vuoteen 2025 mennessä. Europeiska kommissionen 1.3.2017.
- COM(2017) 206 final (2017) Pohdinta-asiakirja Euroopan sosiaalisesta ulottuvuudesta. Europeiska kommissionen 26.4.2017.
- COM(2017) 291 final (2017) Pohdinta-asiakirja talous- ja rahaliiton syventämisestä. Europeiska kommissionen 31.5.2017.
- COM(2017) 358 final (2017) Pohdinta-asiakirja EU:n rahoituksen tulevaisuudesta. Europeiska kommissionen 28.6.2017.
- COM(2019) 22 final (2019) Pohdinta-asiakirja Kohti kestävä Eurooppaa vuoteen 2030 mennessä. Europeiska kommissionen 30.1.2019.
- COM(2019) 186 final (2019) Tehokkaampaa päätöksentekoa sosiaalipolitiikan alalla: uusien alojen yksilöiminen määränemistöpäätöksiin siirtymistä varten. Europeiska kommissionen 16.4.2019.
- COM(2019) 640 final (2019) Euroopan vihreän kehityksen ohjelma. Europeiska kommissionen 11.12.2019.
- COM(2020) 14 final (2020) Vahva sosiaalinen Eurooppa oikeudenmukaisten siirtymien toteuttamiseksi. Europeiska kommissionen 14.1.2020.
- COM(2020) 37 final (2020) Komission työohjelma 2020 Kunnianhimoisempi unioni. Europeiska kommissionen 29.1.2020.
- COM(2020) 55 final (2020) Talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelu, Kertomus asetusten (EU) N:o 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 ja 473/2013 soveltamisesta ja neuvoston direktiivin 2011/85/EU asianmukaisuudesta. Europeiska kommissionen 5.2.2020.
- COM(2020) 440 final (2020) Mukautettu komission työohjelma 2020. Europeiska kommissionen 27.5.2020.
- COM(2020) 441 final (2020) Ehdotus NEUVOSTON ASETUS Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta covid-19-pandemian jälkeisen elpymisen tukemiseksi. Europeiska kommissionen 28.5.2020.
- COM(2020) 442 final/2 (2020) EU:n talousarvio Euroopan elpymissuunnitelman moottorina. Europeiska kommissionen 18.6.2020.
- KOM(95) 357 lopull. (1995) Komission kertomus terveydentilasta Euroopan yhteisössä. Europeiska gemenskapernas kommission 19.7.1995.
- KOM(98) 259 lopullinen (1998) Sosiaalialan toimintaohjelma vuosiksi 1998–2000. Europeiska gemenskapernas kommission 29.4.1998.
- KOM(1999) 347 lopullinen (1999). Yhteinen strategia sosiaalisen suojelun uudistamiseksi. Europeiska gemenskapernas kommission 14.7.1999.
- KOM(2000) 379 lopullinen (2000). Sosiaalipoliittinen ohjelma. Europeiska gemenskapernas kommission 28.6.2000.
- KOM(2002) 441 (2002) Palvelujen sisämarkkinatilanne. Palvelujen sisämarkkinastrategian ensimmäisessä vaiheessa esitetty kertomus. Europeiska kommissionen, berättelse, 30.7.2002.

- KOM(2003) 270 lopullinen (2003) Vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista. Europeiska kommissionen 21.5.2003.
- KOM(2003) 261 lopullinen (2003) Lissabonin strategian sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen: avoimen koordinoinnin selkeyttäminen sosiaalisen suojelun alalla. Europeiska kommissionen, meddelande, 27.5.2003.
- KOM(2004) 2 lopullinen/2 (2004) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla. Europeiska gemenskapernas kommission 25.2.2004.
- KOM(2004) 374 lopullinen (2004) Valkoinen kirja yleishyödyllisistä palveluista. Europeiska gemenskapernas kommission 12.5.2004.
- KOM(2005) 24 lopullinen (2005) Kasvua ja työtä Euroopan tulevaisuuden hyväksi Uusi alku Lissabonin strategialle Puheenjohtaja Barroson yhteisymmärryksessä varapuheenjohtaja Verheugenin kanssa antama tiedonanto. Europeiska gemenskapernas kommission 2.2.2005.
- KOM(2005) 525 lopullinen (2005) Eurooppalaiset arvot globaalistuvassa maailmassa. Komission panos valtioiden ja hallitusten päämiesten lokakuiseen tapaamiseen. Europeiska gemenskapernas kommission 20.10.2005.
- KOM(2005) 706 lopullinen (2005) Yhteistyöllä parempiin tuloksiin: uudet puitteet sosiaalista suojelua ja osallisuutta koskevan politiikan avointa koordinoitua varten Euroopan unionissa. Europeiska gemenskapernas kommission 22.12.2005.
- KOM(2005) 645 lopullinen (2005) Valtion- ja hallitusten päämiesten Hampton Courtin epävirallisen kokouksen jatkotoimia koskeva välikertomus. Europeiska gemenskapernas kommission 7.12.2005.
- KOM(2006) 160 lopullinen (2006) Muutettu ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi palveluista sisämarkkinoilla. Europeiska gemenskapernas kommission 4.4.2006.
- KOM(2006) 177 lopullinen (2006) Yhteisön Lissabon-ohjelman täytäntöönpano: yleishyödylliset sosiaalipalvelut Euroopan unionissa. Europeiska gemenskapernas kommission 26.4.2006.
- KOM(2006) 211 lopullinen (2006) Euroopan kansalaisten toimintasuunnitelma, EU:n tulokseteko. Europeiska kommissionen 10.5.2006.
- KOM(2007) 359 lopullinen (2007). Päämääränä yhteiset joustoturvaperiaatteet: uusia ja parempia työpaikkoja jouston ja turvan avulla. Europeiska gemenskapernas kommission 27.6.2007.
- KOM(2007) 726 lopullinen (2007) Mahdollisuudet, väylät ja yhteisvastuu: 2000-luvun Euroopan uusi sosiaalinen visio. Europeiska gemenskapernas kommission 20.11.2007.
- KOM(2007) 803 lopullinen I OSA (2007) Strategiaraportti uudistetusta Lissabonin kasvu- ja työllisyysstrategiasta: uuden kauden (2008–2010) käynnistäminen. Uudistamista jatkettava. Europeiska gemenskapernas kommission 11.12.2007.
- KOM(2007) 804 lopullinen (2007) Ehdotus yhteisön Lissabon-ohjelmaksi 2008–2010. Europeiska gemenskapernas kommission 11.12.2007.
- KOM(2008) 412 lopullinen (2008) Uudistettu sosiaalinen toimintaohjelma: mahdollisuudet, väylät ja yhteisvastuu 2000-luvun Euroopassa. Europeiska gemenskapernas kommission 2.7.2008.

- KOM(2008) 418 lopullinen (2008) ”Uudistettu sitoumus sosiaaliseen Eurooppaan: sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskevan avoimen koordinoitimenetelmän vahvistaminen. Europeiska gemenskapernas kommission 2.7.2008.
- KOM(2010) 2020 lopullinen (2010) EUROOPPA 2020 Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia. Europeiska kommissionen 3.3.2010.
- KOM(2011) 11 lopullinen (2011) Vuotuinen kasvuselvytys: EU:lle kattava ratkaisu kriisiin. Europeiska kommissionen 12.1.2011.
- KOM(2018) 130 final (2018) Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanon seuranta. Europeiska kommissionen 13.3.2018.
- KOM(2018) 131 final (2018) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan työvoimaviranomaisen perustamisesta. Europeiska kommissionen 13.3.2018.
- KOM(2018) 132 final (2018) Ehdotus NEUVOSTON SUOSITUS sosiaalisen suojelun saatavuudesta työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien kannalta. Europeiska kommissionen 13.3.2018.

## **8. JÄMSTÄLLDHETSPOLITIKEN: OJÄMN UTVECKLING, POLITISKA KURSOMLÄGGNINGAR OCH POLARISERING**

- Abels, Gabriele & Joyce Mushaben (2020). Great Expectations, Structural Limitations: Ursula von der Leyen and the Commission’s New Equality Agenda. *Journal of Common Market Studies*. Online First. DOI: 10.1111/jcms.13102.
- Ahrens, Petra (2018). *Actors, Institutions and the Making of EU Gender Equality Programmes*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ahrens, Petra & Gabriele Abels (2017). Die Macht zu gestalten – die Mutterschutzrichtlinie im legislativen Bermuda-Dreieck der Europäischen Union. *Femina Politica – Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft* 26:1, 39–54.
- Anttila, Outi (2013). *Kohti tosiasiallista tasa-arvoa? Sukupuolisyrjinnän kiellot oikeudellisen pluralismin aikana*. Helsingfors: Finska Juristföreningen.
- Beveridge, Fiona & Samantha Velluti (red.) (2008). *Gender and the Open Method of Coordination: Perspectives on Law, Governance and Equality in the EU*. Aldershot: Ashgate.
- Brack, Nathalie (2018). *Opposing Europe in the European Parliament: Rebels and Radicals in the Chamber*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bruff, Ian & Stefanie Wöhl (2016). Constitutionalizing Austerity, Disciplining the Household – Masculine Norms of Competitiveness and the Crisis of Social Reproduction in the Eurozone. I Aida A. Hozic & Jacqui True (red.): *Scandalous Economics. Gender and the Politics of Financial Crisis*. New York: Oxford University Press, 92–108.
- Cavaghan, Rosalind & Muireann O’Dwyer (2018). European Economic Governance in 2017: A Recovery for Whom? *Journal of Common Market Studies* 56(Annual Review), 96–108.
- Copeland, Paul (2020). *Governance and the European Social Dimension. Politics, Power and the Social Deficit in a Post-2020 EU*. London: Routledge.
- EIGE (Europeiska jämställdhetsinstitutet) (2019a). *Gender Equality Index 2019. Work-Life Balance*. Luxemburg: Publications Office of the EU.

- (2019b). *Beijing + 25: The Fifth Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States*. Luxembourg: Publications Office of the EU.
- (2020). *Gender Equality Index 2019. Digitalisation and the Future of Work*. Luxembourg: Publications Office of the EU.
- Elomäki, Anna (2015). The Economic Case for Gender Equality in the European Union. Selling Gender Equality to Decision-Makers and Neoliberalism to Women's Organizations? *European Journal of Women's Studies* 22:3, 288–302.
- (2019). Governing Austerity: Governance Reforms as Facilitators of Gendered Austerity in Finland. *Australian Feminist Studies* 34:100, 182–197.
- (2021). "It's a Total No-No." Strategic Silence about Gender in the European Parliament's Economic Governance Policies. *International Political Science Review*. Online First.
- Elomäki, Anna & Johanna Kantola (2020a). Tasa-arvopolitiikan suunnanmuutos Euroopan unionissa. I Johanna Kantola, Paula Koskinen Sandberg & Hanna Ylöstalo (red.): *Tasa-arvopolitiikan suunnanmuutoksia: Talouskriiseistä tasa-arvon kriiseihin*. Helsingfors: Gaudeamus, 33–47.
- (2020b). European Social Partners as Gender Equality Actors in EU Social and Economic Governance. *Journal of Common Market Studies* 58:4, 999–1015.
- Elomäki, Anna, Armi Mustosmäki & Paula Koskinen Sandberg (2020). The Side-lining of Gender Equality in a Corporatist and Knowledge-Oriented Regime: The Case of Failed Family Leave Reform in Finland. *Critical Social Policy*. Online First.
- Emejulu, Akwugo & Leah Bassel (2017). Whose Crisis Counts? Minority Women, Austerity and Activism in France and Britain. I Johanna Kantola & Emanuela Lombardo (red.): *Gender and the Economic Crisis in Europe: Politics, Institutions and Intersectionality*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 231–256.
- Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (2019). *Being Black in the EU Second European Union Minorities and Discrimination Survey*. Luxembourg: Publications Office of the EU.
- Fusulier, Bernard (2011). The European Directive: Making Supra-national Parental Leave Policy. I Sheila Kamerman & Peter Moss (red.): *The Politics of Parental Leave Policies. Children, Parenting and Gender and the Labour Market*. Bristol: Policy Press, 243–258.
- Guerrina, Roberta (2005). *Mothering the Union: Gender Politics in the EU*. Manchester: Manchester University Press.
- Guerrina, Roberta, Laura Chappell & Katharina Wright (2018). Transforming CSDP? Feminist Triangles and Gender Regimes. *Journal of Common Market Studies* 56:5, 1036–1052.
- Guerrina, Roberta & Annick Masselot (2018). Walking into the Footprint of EU Law: Unpacking the Gendered Consequences of Brexit. *Social Policy & Society* 17:2, 319–330.
- Guerrina, Roberta & Katharina Wright (2016). Gendering Normative Power Europe: Lessons of the Women, Peace and Security Agenda. *International Affairs* 92:2, 293–312.

- Haastrup, Toni, Katharina Wright & Roberta Guerrina (2019). Bringing Gender in? EU Foreign and Security Policy after Brexit. *Politics and Governance* 7:3, 62–71.
- Hafner-Burton, Emilie & Mark Pollack (2009). Mainstreaming Gender in the European Union: Getting the Incentives Right. *Comparative European Politics* 7:1, 114–138.
- Hoskyns, Catherine (2008). Governing the EU: Gender and Macroeconomics. I Shirin Rai & Georgina Waylen (red.): *Global Governance: Feminist Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 107–128.
- Jacquot, Sophie (2015). *Transformations in EU Gender Equality: From Emergence to Dismantling*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- (2017). A Policy in Crisis. The Dismantling of the EU Gender Equality Policy. I Johanna Kantola & Emanuela Lombardo (red.): *Gender and the Economic Crisis in Europe: Politics, Institutions and Intersectionality*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 27–48.
- Julkunen, Raija (2010). *Sukupuolen järjestykset ja tasa-arvon paradoksit*. Tammerfors: Vastapaino.
- Kantola, Johanna (2010). *Gender and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kantola, Johanna, Paula Koskinen Sandberg & Hanna Ylöstalo (red.) (2020). *Tasa-arvopolitiikan suunnanmuutoksia: Talouskriisistä tasa-arvon kriiseihin*. Helsingfors: Gaudeamus.
- Kantola, Johanna & Emanuela Lombardo (red.) (2017). *Gender and the Economic Crisis in Europe: Politics, Institutions and Intersectionality*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- (2020). Opposition Strategies of Right Populists against Gender Equality in a Polarized European Parliament. *International Political Science Review*. Online first.
- Kantola, Johanna & Kevät Nousiainen (2012). Euroopan unionin tasa-arvopolitiikka. I Johanna Kantola, Kevät Nousiainen & Milja Saari (red.): *Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen*. Helsingfors: Gaudeamus, 124–142.
- Kantola, Johanna, Kevät Nousiainen & Milja Saari (red.) (2012): *Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen*. Helsingfors: Gaudeamus.
- Kantola, Johanna & Lise Rolandsen Agustin (2016). Gendering Transnational Party Politics: The Case of European Union. *Party Politics* 22:5, 641–651.
- (2019). Gendering the Representative Work of the European Parliament: A Political Analysis of Women MEP's Perceptions of Gender Equality in Party Groups. *Journal of Common Market Studies* 57:4, 768–786.
- Karamessini, Maria & Jill Rubery (red.) (2014). *Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future of Gender Equality*. London: Routledge.
- Klatzer, Elisabeth & Azzurra Rinaldi (2020). #NextGenerationEU Leaves Women Behind. Gender Impact Assessment of the European Commission Proposals for the EU Recovery Plan. Study Commissioned by the Greens/EFA Group of the European Parliament. [https://alexandrageese.eu/wp-content/uploads/2020/07/Gender-Impact-Assessment-NextGenerationEU\\_Klatzer\\_Rinaldi\\_2020.pdf](https://alexandrageese.eu/wp-content/uploads/2020/07/Gender-Impact-Assessment-NextGenerationEU_Klatzer_Rinaldi_2020.pdf). Hämtad 8.7.2021.
- Kluger Diogini, Maja (2017). *Lobbying in the European Parliament: The Battle for Influence*. Basingstoke: Palgrave McMillan.

- Koskinen Sandberg, Paula (2018). The Corporatist Regime, Welfare State Employment, and Gender Pay Inequity. *NORA-Nordic Journal of Feminist and Gender Research* 26:1, 36–52.
- Kuhar, Roman & David Paternotte (red.) (2017). *Anti-Gender Campaigns in Europe: Mobilizing against Equality*. Lanham MD: Rowman & Littlefield.
- Liebert, Ulrike (red.) (2003). *Gendering Europeanisation*. Bryssel: Presses Interuniversitaires Européennes.
- Nousiainen, Kevät (2012). Suomen syrjinnänvastainen lainsäädäntö. I Johanna Kantola, Kevät Nousiainen & Milja Saari (red.): *Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen*. Helsingfors: Gaudeamus, 143–174.
- Nousiainen, Kevät & Merja Pentikäinen (2017). Naisiin kohdistuva väkivalta ihmisoikeuskysymyksenä. I Johanna Niemi, Heini Kainulainen & Päivi Honkatukia (red.): *Sukupuolistunut väkivalta. Oikeudellinen ja sosiaalinen ongelma*. Tammerfors: Vastapaino, 51–67.
- O'Dwyer, Muireann (2018). Making Sense of Austerity: The Gendered Ideas of European Economic Policy. *Comparative European Politics* 16, 745–761.
- Justitieministeriet (2012). Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston määräaikaiseksi direktiiviksi julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimivaan johtoon kuulumattomien johtokunnan jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä (*Listayhtiöiden hallitusten sukupuoli-kiintiö -direktiivi*). U 81:2012 vp. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/u\\_81+2012.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/u_81+2012.pdf). Hämtad 8.7.2021.
- Saari, Milja (2016). *Samapalkkaisuus – neuvoteltu oikeus: Naisten ja miesten palkkaeriarvoisuus poliittisena ja oikeudellisena kysymyksenä korporatistisessa Suomessa*. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 25:2016. Helsingfors: Helsingfors universitet.
- Jämställdhetsombudsmannens byrå (2021). EU-lainsäädäntö. <https://tasa-arvo.fi/eu-lainsaadanto>.
- Tuominen, Hanna (2020). Suomen arvopohjainen Euroopan unionin puheenjohtajuus 2019. *Politiikka* 62:4, 379–405.
- Arbets- och näringsministeriet (2017): Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta ja neuvoston direktiivin 2010/18/EU kumoamisesta (työelämän tasapainodirektiivi). U 36:2017 vp. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/U\\_36+2017.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/U_36+2017.pdf). Hämtad 8.7.2021.
- Statsrådet (2019). Statsminister Sanna Marins regeringsprogram. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Statsrådets publikationer 2019:31.
- (2021). Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta. Vahva ja yhtenäinen EU – kohti kestävämpää Euroopan unionia. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:4. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162702/VN\\_2021\\_4.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162702/VN_2021_4.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Hämtad 8.7.2021.
- Verloo, Mieke (red.) (2018). *Varieties of Opposition to Gender Equality in Europe*. London: Routledge.
- Villa, Paola & Mark Smith (2014). Policy in the Time of Crisis: Employment Policy and Gender Equality in Europe. I Maria Karamessini & Jill Rubery



- (red.): *Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*. London: Routledge, 273–294.
- Vleuten, Anna van der (2007). *The Price of Gender Equality: Member States and Governance in the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- (2019). The European Parliament as a Constant Promoter of Gender Equality: Another European Myth? I Petra Ahrens & Lise Rolandsen Agustin (red.): *Gendering the European Parliament: Structures, Policies and Practices*. Landham, MD: Rowman and Littlefield, 141–158.
- Walby, Sylvia (2020). Varieties of Gender Regimes. *Social Politics* 27:3, 414–431.
- Warasin, Markus, Johanna Kantola, Lise Rolandsen Agustin & Ciara Coughlan (2019). Politicisation of Gender Equality in the European Parliament: Cohesion and Inter-Group Coalitions in Plenary and Committees. I Petra Ahrens & Lise Rolandsen Agustin (red.): *Gendering the European Parliament: Structures, Policies and Practices*. Landham, MD: Rowman and Littlefield, 141–158.
- Weiner, Elaine & Heather McRae (2017). Opportunity and Setback? Gender Equality, Change and Crisis in the EU. I Johanna Kantola & Emanuela Lombardo (red.): *Gender and the Economic Crisis in Europe: Politics, Institutions and Intersectionality*. London: Palgrave Macmillan, 73–94.
- Woodward, Allison (2004). Building Velvet Triangles: Gender and Informal Governance. I Simona Piattoni & Thomas Christiansen (red.): *Informal Governance and the European Union*. London: Edward Elgar, 76–93.
- Diskrimineringsombudsmannens byrå (2021). <https://syrjintä.fi>. Hämtad 8.7.2021.

## 9. UTRIKES-, SÄKERHETS- OCH FÖRSVARSPOLITIKEN: EU I EN VÄRLD AV STATER

- Balfour, Rosa & Kristi Raik (2013). *Equipping the European Union for the 21st century: National diplomacies, the European External Action Service and the making of EU foreign policy*. Helsingfors: Finnish Institute of International Affairs.
- Bendiek, Annegret, Ronja Kempin & Nicolai von Ondarza (2018). *Qualified Majority Voting and Flexible Integration for a More Effective CFSP? A Critical Examination of the EU's Options*. SWP Comment NO. 25 June 2018. [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2018C25\\_bdk\\_kmp\\_orz.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2018C25_bdk_kmp_orz.pdf). Hämtad 15.7.2021.
- Biscop, Sven (2016). *The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics*. Egmont Security Policy Brief 75, June 2016. <https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2016/06/SPB75.pdf?type=pdf>. Hämtad 15.7.2021.
- (2020). Battalions to Brigades: The Future of European Defence. *Survival* 62:5, 105–118.
- Burchard, Hans von der (2019). EU Slams China as "Systemic Rival" as Trade Tensions Rises. *Politico* 12.3.2019. <https://www.politico.eu/article/eu-slams-china-as-systemic-rival-as-trade-tension-rises>. Hämtad 15.7.2021.
- Chappel, Laura & David J. Galbreath (2019). European Union. I David J. Galbreath, Jocelyn Mawdsley & Laura Chappel (red.): *Contemporary European Security*. London: Routledge, 84–100.

- Deighton, Anne (2002). The European Security and Defence Policy. *Journal of Common Market Studies* 40:4, 719–741.
- Duke, Simon (2018). The Enigmatic Role of Defence in the EU: From EDC to EDU? *European Foreign Affairs Review* 23:1, 63–80.
- Eurobarometri (2017). *Special Eurobarometer 461, April 2017. Annex: Security and Defence*. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2173>. Hämtad 15.7.2021.
- Europeiska kommissionen (2020). Yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Tavoitteena kokonaisvaltainen EU–Afrikka-strategia. (JOIN/2020/4 final) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52020JC0004>. Hämtad 15.7.2021.
- Europeiska kommissionen och den höga representanten (2021). *Joint Communication to the European Parliament and the Council on Strengthening the EU's Contribution to Rules-Based Multilateralism* 17.2.2021. JOIN(2021) 3 final. <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/93292/joint-communication-european-parliament-and-council-strengthening-eu>. Hämtad 15.7.2021.
- Europeiska unionen (2007). Sopimus Euroopan unionista (SEU). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM:4301855>. Hämtad 15.7.2021.
- (2016). Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2016/11/14/conclusions-eu-global-strategy-security-defence>. Hämtad 2.8.2021.
- (2017). Euroopan puolustusalan toimintasuunnitelma. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/LSU/?uri=CELEX:52016DC0950>. Hämtad 15.7.2021.
- Europeiska unionens råd (2003). A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>. Hämtad 15.7.2021.
- (2020). ”Matkalla Euroopan ja Afrikan toiveita vastaavaan syvempään ja vahvempaan kumppanuuteen”: neuvoston päätelmät Afrikasta. Pressmeddelande 30.6.2020. <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2020/06/30/on-the-path-to-a-deeper-and-stronger-partnership-living-up-to-the-european-and-african-aspirations-council-adopts-conclusions-on-africa>. Hämtad 15.7.2021.
- (2021a). EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyö. <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/defence-security>. Hämtad 15.7.2021.
- (2021b). Permanent Structured Cooperation (PESCO)'s projects – Overview. <https://www.consilium.europa.eu/media/46846/pesco-projects-20-nov-2020.pdf>. Hämtad 15.7.2021.
- EUvsDisinfo (2020). EEAS Special Report Update: Short Assessment of Narratives and Disinformation around the COVID-19/Coronavirus Pandemic (Updated 2–22 April). 24.4.2020. <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-2-22-april/?highlight=covid19>. Hämtad 16.7.2021.
- Faleg, Giovanni & Carlo Palleschi (2020). *African strategies. European and global approaches towards sub-Saharan Africa*. Chaillot Paper 158, June 2020. Paris: EUISS. <https://www.iss.europa.eu/content/african-strategies>. Hämtad 15.7.2021.

- Fiott, Daniel (2020). As you were? The EU as an evolving military actor. I Daniel Fiott (red.): *The CSDP in 2020. The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence*. Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), 110–123.
- Forsberg, Tuomas & Hiski Haukkala (2016). *The European Union and Russia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gegout, Catherine (2010). *European Foreign and Security Policy: States, Power, Institutions, and American Hegemony*. Toronto: University of Toronto Press.
- Grabbe, Heather (2006). *The EU's Transformative Power. Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- (2014). Six Lessons of Enlargement Ten Years On: The EU's Transformative Power in Retrospect and Prospect. *Journal of Common Market Studies* 52:51, 40–56.
- Helwig, Niklas, Juha Jokela & Clara Portela (2020). *Sharpening EU Sanctions Policy for a Geopolitical Era*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:31. Helsingfors: Statsrådets kansli. [https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2020/05/vnteas\\_report\\_sharpening-eu-sanctions-policy-for-a-geopolitical-era.pdf](https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2020/05/vnteas_report_sharpening-eu-sanctions-policy-for-a-geopolitical-era.pdf). Hämtad 15.7.2021.
- Hill, Christopher (1993). The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. *Journal of Common Market Studies* 31:3, 305–328.
- Hill, Christopher & Reuben Wong (2011). Many Actors, One Path? The Meaning of Europeanization in the Context of Foreign Policy. I Reuben Wong & Christopher Hill (red.): *National and European Foreign Policies. Towards Europeanization*. London: Routledge, 210–232.
- Howorth, Jolyon (2018). Strategic Autonomy and EU-NATO Cooperation: Threat or Opportunity for Transatlantic Relations? *Journal of European Integration* 40:5, 523–537.
- Iso-Markku, Tuomas, Matti Pesu & Juha Jokela (2018). Euroopan unioni turvallisuusyhteisönä: kansalaismielipide, asenne- ja arvoympäristö. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 68:2018.
- Juncos, Ana E. (2017). Resilience as the New EU Foreign Policy Paradigm: A Pragmatist Turn? *European Security* 26:1, 1–18.
- (2020). Beyond Civilian Power? Civilian CSDP Two Decades on. I Daniel Fiott (red.): *The CSDP in 2020. The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence*. Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), 74–85.
- Jupille, Joseph & James A. Caporaso (1998). States, Agency and Rules: The European Union in Global Environmental Politics. I Carolyn Rhodes (red.): *The European Union in the World Community*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 213–229.
- Keukeleire, Stephan & Tom Delreux (2014). *The Foreign Policy of the European Union*. 2<sup>nd</sup> edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Korosteleva, Elena (2017). Putting the EU Global Security Strategy to Test: "Cooperative Orders" and Othering in EU–Russia Relations. *International Politics* 56:3, 304–320.
- Lucarelli, Sonia & Lorenzo Fioramonti (red.) (2009). *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*. London: Routledge.
- Major, Claudia & Christian Mölling (2020). The EU's Military Legacy. Over-Institutionalised, Under-Equipped and Strategically Divided. I Daniel

- Fiott (red.): *The CSDP in 2020. The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence*. Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), 38–49.
- Manners, Ian (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies* 40:2, 235–258.
- (2013). Assessing the Decennial, Reassessing the Global: Understanding European Union Normative Power in Global Politics. *Cooperation and Conflict* 48:2, 304–329.
- Nicolaïdis, Kalypso & Richard Whitman (red.) (2013). Special Issue on Normative Power Europe. *Cooperation and Conflict* 48:2.
- Nuttall, Simon J. (1992). *European Political Co-operation*. Oxford: Clarendon Press.
- (2000). *European Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Ojanen, Hanna (2000). *Participation and Influence: Finland, Sweden and the Post-Amsterdam Development of the CFSP*. Occasional Paper 11, WEU Institute for Security Studies, Paris, January 2000. <https://www.iss.europa.eu/content/participation-and-influence-finland-sweden-and-post-amsterdam-development-cfsp>. Hämtad 15.7.2021.
- (2018). *The EU's Power in Inter-Organisational Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- (2020). Koronapandemia, EU:n rooli ja tehtävät: tutkimuksen empiirisiä ja teoreettisia lähtökohtia. *Kosmopolis* 50:2, 128–144.
- Ojanen, Hanna & Kristi Raik (2017). Ulko- ja turvallisuuspolitiikka: pinnallista jatkuvuutta ja pyörteisiä pohjavirtauksia. I Tapio Raunio & Juho Saari (red.): *Reunalla vai ytimessä? Suomen EU-politiikan muutos ja jatkuvuus*. Helsingfors: Gaudeamus, 170–195.
- Parkes, Roderick (2020). Reading the Runes. The Future of CSDP and AFSJ. I Daniel Fiott (red.): *The CSDP in 2020. The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence*. Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), 97–109.
- Pomorska, Karolina (2007). The Impact of Enlargement: Europeanisation of Polish Foreign Policy? Tracking Adaptation and Change in Polish Ministry of Foreign Affairs. *The Hague Journal of Diplomacy* 2:1, 25–51.
- Portela, Clara, Paulina Pospieszna, Joanna Skrzypczyńska & Dawid Walentek (2020). Consensus against All Odds: Explaining the Persistence of EU Sanctions on Russia. *Journal of European Integration*. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1803854>. Hämtad 15.7.2021.
- Raube, Kolja & Matthieu Burnay (2018). Coherence, Strategy and Legitimacy – Variations of a Theme in the Case of EU–China Relations. *Global Affairs* 4:2–3, 291–304.
- Raunio, Tapio (2018). Parliament as an Arena for Politicisation: The Finnish Eduskunta and crisis Management Operations. *The British Journal of Politics and International Relations* 20:1, 158–174.
- Raunio, Tapio & Wolfgang Wagner (2017). Towards Parliamentarisation of Foreign and Security Policy? *West European Politics* 40:1, 1–19.
- Regelsberger, Elfriede, Philippe de Schoutheete & Wolfgang Wessels (red.) (1997). *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Rhinard, Mark & Gunnar Sjöstedt (2019). *The EU as a Global Actor: A New Conceptualisation Four Decades after "Actorness"*. UI Paper, Stockholm:

- Swedish Institute of International Affairs. June 2019. <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2019/ui-paper-no.-6-2019.pdf>. Hämtad 15.7.2021.
- Rosén, Guri & Kolja Raube (2018). Influence beyond Formal Powers: The Parliamentarisation of European Union Security Policy. *The British Journal of Politics and International Relations* 20:1, 1–15.
- Schimmelfennig, Frank & Hanno Scholtz (2008). EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange. *European Union Politics* 9:2, 187–215.
- Sjursen, Helene (2006). The EU as "Normative" Power: How Can This Be? *Journal of European Public Policy* 13:2, 235–251.
- (2018). The Legitimacy of European Union Foreign Policy. *Global Affairs* 4:2–3, 253–264.
- Sjöstedt, Gunnar (1977). *The External Role of the European Community*. Westmead: Saxon House.
- Small, Andrew (2020). *The Meaning of Systemic Rivalry: Europe and China beyond the Pandemic*. Policy Brief 13 May 2020. European Council on Foreign Relations. [https://ecfr.eu/publication/the\\_meaning\\_of\\_systemic\\_rivalry\\_europe\\_and\\_china\\_beyond\\_the\\_pandemic](https://ecfr.eu/publication/the_meaning_of_systemic_rivalry_europe_and_china_beyond_the_pandemic). Hämtad 15.7.2021.
- Smith, Karen E. (2000). The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern? *The International Spectator* 35:2, 11–28.
- (2020). The European Union's Post-Lisbon Foreign Policy Ten Years On. I Martin Westlake (red.): *The European Union's New Foreign Policy. The European Union in International Affairs*. London: Palgrave Macmillan, 237–251.
- Smith, Michael E. (2004). *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spence, David (2016). The European Commission's External Service. I Michael Smith, Stephan Keukeleire & Sophie Vanhoonacker (red.): *The Diplomatic System of the European Union: Evolution, Change and Challenges*. London: Routledge, 29–45.
- Stahl, Bernhard, Henning Boekle, Jörg Nadoll & Anna Jóhannesdóttir (2004). Understanding the Atlanticist-Europeanist Divide in the CFSP: Comparing Denmark, France, Germany and the Netherlands. *European Foreign Affairs Review* 9:3, 417–441.
- Stoddard, Edward (2015). Between a Rock and a Hard Place? Internal–External Legitimacy Tensions and EU Foreign Policy in the European Periphery. *Journal of European Integration* 37:5, 553–570.
- Strikwerda, Johanna (2018). Unexpected Compliance? The Implementation of the Defence and Security Procurement Directive. *Journal of European Integration* 40:7, 889–904.
- Tammikko, Teemu & Jyrki Ruohomäki (2019). *The Future of EU Civilian Crisis Management: Finding a Niche*. FIIA Briefing Paper 262. Helsingfors: FIIA. [https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2019/05/bp262\\_future\\_of\\_eu\\_civilian\\_crisis\\_management.pdf](https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2019/05/bp262_future_of_eu_civilian_crisis_management.pdf). Hämtad 15.7.2021.
- Tiilikainen, Teija (2011). The EU in Its Own Eyes: The EU's Power in Its Self-Understanding. *European Foreign Affairs Review* 16:2, 187–205.
- Tonra, Ben (2001). *The Europeanisation of National Foreign Policy: Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*. Aldershot: Ashgate.

- Tonra, Ben & Thomas Christiansen (2018). The Study of EU Foreign Policy: Between International Relations and European Studies. I Ben Tonra & Thomas Christiansen (red.): *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester: Manchester University Press, 1–9.
- Vanhoonacker, Sophie & Karolina Pomorska (2013). The European External Action Service and Agenda-Setting in European Foreign Policy. *Journal of European Public Policy* 20:9, 1316–1331.
- Veen, A. Maurits van der (2014). Enlargement and the Anticipatory Deepening of European Integration. *Journal of European Public Policy* 21:5, 761–775.
- Wong, Reuben & Christopher Hill (red.) (2011). *National and European Foreign Policies: Towards Europeanization*. Abingdon: Routledge.
- Øhrgaard, Jakob C. (2018). International Relations or European Integration: is the CFSP Sui Generis? I Ben Tonra & Thomas Christiansen (red.): *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester: Manchester University Press, 26–44.

## 10. FÖRENADE I MÅNGFALDEN

- Bartolini, Stefano (2005). *Restructuring Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Brandsma, Gijs Jan, Justin Greenwood, Ariadna Ripoll Servent & Christilla Roederer-Rynning (red.) (2021). Inside the "Black Box" of EU Legislative Trilogues. *Journal of European Public Policy* 28:1.
- Braun, Mats (2021). *The Politics of Regional Cooperation and the Impact on the European Union: A Study of Nordic Cooperation and the Visegrad Group*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ciornei, Irina & Malcolm G. Ross (red.) (2021). Solidarity in the European Union. *Acta Politica* 56:2.
- Clerc, Louis & Kimmo Elo (2014). *Aatteesta instituutioksi – Euroopan unionin historia ja rakenteet*. Helsingfors: Avain.
- Eurostat (2020). EU Population in 2020: Almost 448 million. News Release 111:2020 – 10 July 2020.
- Fernández-Rojo, David (2021). *EU Migration Agencies: The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ferrera, Maurizio (2019). Disproved or Vindicated? Stein Rokkan's "Impossibility Theorem" on Welfare Democracy and European Integration. *Journal of European Social Policy* 29:1, 3–12.
- Ferrera, Maurizio, Joan Miró & Stefano Ronchi (2021). Walking the Road together? EU Polity Maintenance during the COVID-19 Crisis. *West European Politics* 44:5–6, 1329–1352.
- Heldt, Eugénia C. & Tony Mueller (2021). The (Self-)Empowerment of the European Central Bank during the Sovereign Debt Crisis. *Journal of European Integration* 43:1, 83–98.
- Héritier, Adrienne, Katharina L. Meissner, Catherine Moury & Magnus G. Schoeller (2019). *European Parliament Ascendant: Parliamentary Strategies of Self-Empowerment in the EU*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ikäheimo, Hannu-Pekka (2021). *Politiikkaa ilman vaihtoehtoja? Suomalainen sanomalehtijournalismi EU-keskustelun ja demokratian näyttämönä 1995–2018*. Tammerfors: Tampereen yliopiston väitöskirjat 417.

- Laloux, Thomas & Tom Delreux (2020). The Origins of EU Legislation: Agenda-Setting, Intra-Institutional Decision-Making or Interinstitutional Negotiations? *West European Politics*. <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1836861>. Hämtad 19.7.2021.
- Novak, Stéphanie, Olivier Rozenberg & Selma Bendjaballah (2021). Enduring Consensus: Why the EU legislative Process Stays the Same. *Journal of European Integration* 43:4, 475–493.
- Raunio, Tapio & Mikko Mattila (2017). Kun yksituumaisuus murenee: EU-politiikan kansallinen valmistelu ja päätöksenteko. I Tapio Raunio & Juho Saari (red.): *Reunalla vai ytimessä? Suomen EU-politiikan muutos ja jatkuvuus*. Helsingfors: Gaudeamus, 52–70.
- Raunio, Tapio & Juho Saari (red.) (2013). *Euroopan paras maa? Suomen muuttuva asema Euroopan unionissa*. Helsingfors: Gaudeamus.
- Schneider, Christina J. (2018). *The Responsive Union: National Elections and European Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schuette, Leonard August (2021). Forging Unity: European Commission Leadership in the Brexit Negotiations. *Journal of Common Market Studies* 59:5. <https://doi.org/10.1111/jcms.13171>. Hämtad 19.7.2021.
- Tiilikainen, Teija (2020). EU:n yhteisvastuun ongelmat pandemiakriisissä. *Kosmopolis* 50:2, 145–153.
- Wolff, Sarah & Stella Ladi (red.) (2020). Pandemic Politics and European Union Responses. *Journal of European Integration* 42:8.

## FÖRFATTARE

*Anna Elomäki*, FD, universitetsforskare, Tammerfors universitet.

*Noora Heinonen*, Förv. mag., doktorand, Tammerfors universitet.

*Johanna Kantola*, FD, professor i genusvetenskap, Tammerfors universitet.

*Jaakko Kiander*, PD, direktör, Pensionskyddscentralen.

*Ilkka P. Laurila*, AFD, förvaltningsdirektör, Naturresursinstitutet.

*Jyrki Niemi*, AFD, forskningsprofessor, Naturresursinstitutet.

*Hanna Ojanen*, PD, forskningsdirektör, Tammerfors universitet.

*Tapio Raunio*, FD, professor i statslära, Tammerfors universitet.

*Juho Saari*, PD, professor i social- och hälsopolitik, Tammerfors universitet.

*Rauno Sairinen*, PD, professor i miljöpolitik, Östra Finlands Universitet.

*Östen Wahlbeck*, FD, professor i sociologi, Helsingfors universitet.



**MOTTOT FÖR EUROPEISKA UNIONEN** lyder ”förenade i mångfalden”. Unionen och dess sammanhållning utsattes dock för många prov i anslutning till 2010-talets kriser. Hur har eurokrisen, flyktingkrisen, brexit och coronapandemin påverkat EU? Och hur kommer unionen att bemöta de utmaningar som ligger framför oss – från klimatförändringen till högerpopulismens frammarsch?

Boken *Förenade i mångfalden?* kartlägger hur EU:s politik har utformats och förändrats och diskuterar unionens kommande avgöranden. Diskussionen fokuserar på EU:s förmåga att förnyas och genomföra den enhetliga politik som man har ställt upp som mål.

Boken ger en ingående presentation av EU:s senaste utveckling och belyser de allt starkare banden mellan olika politiska sektorer. Därmed ger den en heltäckande bild av unionens nuläge och lämpar sig också som läromedel vid universitet och yrkeshögskolor.



europainformationen.fi  
Utrikesministeriet

