



STATSRÅDETS KANSLI



Statsrådets redogörelse för EU-politiken 2013

Statsrådets redogörelse för EU-politiken 2013

Typ av publikation
Publikation

Uppdragsgivare
Statsrådets kansli

Publikationens namn

Statsrådets redogörelse för EU-politiken 2013

Referat

I statsrådets redogörelse behandlas fördelarna och utmaningarna med den europeiska integrationen, definieras grundlinjen för Finlands EU-politik och presenteras de mest centrala utvecklingsmålen i unionens verksamhet. I redogörelsens presenteras hur Finland strävar efter att förbättra unionen för medborgarna och för närings- och arbetslivet. Finland har förbundit sig till euron som gemensam valuta samt till att stärka den ekonomiska och monetära unionen och stöder en tätare integration i Europa. Europeiska unionen bör handla på ett sätt som människorna kan relatera till och som de kan understöda. En starkare, enhetligare och rättträdigare Europeisk union är i Finlands och finländarnas intresse. De mest centrala utvecklingsmålen för unionens verksamhet är respekterandet av unionens värden och bestämmelser, stärkandet av den ekonomiska och monetära unionen, förbättrandet av konkurrensförmågan, tillväxten och sysselsättningen samt den sociala dimensionen, utvecklandet av den gemensamma energipolitiken, bekämpandet av klimatförändringen, främjandet av den fria rörligheten för personer, stärkandet av unionens yttre verksamhet samt unionens utvidgning. Även i framtiden bör man sträva efter att bevara unionens enhetlighet. I redogörelsen behandlas även de förfaranden med vilka man i Finland bereder EU-politiken och genom vilka Finland påverkar och bevakar sina intressen i EU. För att uppnå målen bör Finlands system för samordningen av EU-ärenden stärkas genom att utveckla verksamhets-sätten och utnyttja resurserna effektivare.

Nyckelord

redogörelse, EU-politik, EU-medlemskap, Finland i Europeiska unionen

Seriens namn och nummer

Statsrådets kanslis publikationsserie 12/2013

Språk
svenska

Sidantal
74

ISBN (tryck)

978-952-287-053-7

ISBN (PDF)

978-952-287-054-4

ISSN

ISSN 1799-7828

Distribution

Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut
Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi

Förläggare

Statsrådets kansli

Layout

Statsrådets kansli

Sekretessgrad
Offentlig

Tryckort

Edita Prima, Helsingfors, 2013

INNEHÅLL

INLEDNING	9
I LINJEN FÖR EU-POLITIKEN: MÅLET ÄR EN STARKARE, ENHETLIGARE OCH RÄTTVISARE UNION	10
1 Den europeiska integrationens betydelse för Finland och finländarna	10
2 Utmaningar som Europa går till mötes	14
3 Svaret är en utveckling av integrationen under de närmaste åren ...	15
4 Framtidsutsikter	18
II UTVECKLANDET AV INTEGRATIONEN	20
5 Gemensamma värden som grund för integrationen	20
6 Ett demokratiskt och acceptabelt EU	24
7 En enhetlig union	30
8 En hållbar ekonomisk och monetär union	32
9 Nya arbetsplatser genom konkurrens och tillväxt	38
10 Ett socialt Europa	42
11 Föregångare inom energi- och klimatpolitiken	46
12 Rationell hantering av medel och sammanhållningspolitik.	50
13 En levande landsbygd samt ren och trygg mat	52
14 Frihet, säkerhet och rättvisa	53
15 Globalt inflytande	55
16 Unionen utvidgas	58
III BEDRIVANDE AV EU-POLITIK I FINLAND OCH PÅVERKAN FÖR ATT DRIVA VÅRA EGNA INTRESSEN.	59
17 Effektivare beredning av EU-ärenden	60
18 Utvecklande av samordningen	63
19 Stärkt EU-inflytande och EU-kunnande	65

"Vid årets början uppnådde Finland myndighetsåldern såsom medlem av Europeiska unionen. När det nu har förflutit 18 år sedan Finlands EU-folkomröstning, kan man på goda grunder kalla dagens ungdomar för generation E. Vi är européer på ett helt annat sätt än våra föräldrar eller far- och morföräldrar. Vi lever i den europeiska kulturen, vi reser, studerar, arbetar och förälskar oss i Europa. Vi är engagerade i det europeiska samhället och i den europeiska politiken. Vi vill utveckla Europa."

Den grupp av unga som utarbetat en vision om EU:s framtid 2013

INLEDNING

Statsrådet lämnar riksdagen en redogörelse för Finlands EU-politik i enlighet med regeringsprogrammet. Den föregående redogörelsen – den första under vårt EU-medlemskap – utarbetades för fyra år sedan. Sedan dess har mycket ändrats. I och med Lissabonfördraget som trädde i kraft 2009 har integrationen fördjupats och EU har fått nya redskap. Euroområdet har utvidgats med en ny medlemsstat. Struktumvandlingen inom den globala ekonomin har påskyndats och betydande förändringar har skett i unionens grannskap. Den första finländska generationen som levt endast under tiden för EU-medlemskapet har uppnått myndighetsåldern.

Den ekonomiska krisen, skuldskrisen som drabbat flera medlemsstater och den växande arbetslösheten påverkar situationen inom EU och den framtida utvecklingen. Kriserna har stärkt grogrunden för EU-kriticism, delat medlemsstaterna i grupper som drar åt olika håll och ökat frestelsen att ty sig till protektionism. Kriserna har även påvisat behovet av att förnya finansmarknaden, att stärka medlemsstaternas konkurrensförmåga samt den offentliga ekonomin och att sörja för EU:s sociala stabilitet.

Redogörelsen ges alltså under en period då hela unionen genomgår förändringar och då dess verksamhet och framtid väcker många frågor. På dessa frågor avger regeringen sitt eget svar.

I redogörelsens första del granskas fördelar och utmaningar med integrationen. I den definieras grundlinjen för Finlands EU-politik och lyfts fram de centrala utvecklingsprojekten för integrationen.

I redogörelsens andra del presenteras hur Finland strävar efter att förbättra unionen för medborgarna och även för det europeiska närings- och arbetslivet. I denna del fokuseras de viktigaste politikområdena.

I den tredje delen behandlas de förfaranden med vilka man i Finland bereder EU-politiken och genom vilka Finland påverkar och bevakar sina intressen i EU. Det är fråga om samordning av ståndpunkterna, sätten för riksdagens deltagande, dialogen med medborgarsamhället och om resurserna för beredningen. Med tanke på resultaten är ett konstruktivt tillvägagångssätt och ett föregripande inflytande det väsentliga.

I LINJEN FÖR EU-POLITIKEN: MÅLET ÄR EN STARKARE, ENHETLIGARE OCH RÄTTVISARE UNION

Europeiska unionen står på många sätt inför de yttersta frågorna. Å ena sidan har unionen utvecklats till en allt tätare gemenskap. Ett tätare samarbete har föranletts av en gemensam uppfattning om att enskilda EU-länder, de stora medräknade, inte ensamma kan lösa gränsöverskridande problem eller klara sig i den globala konkurrensen.

Å andra sidan har den ekonomiska krisen fördjupat skiljelinjerna mellan medlemsstaterna. Arbetslösheten och sociala problem har försvagat medborgarnas förtroende för Europeiska unionens verksamhet och tillspetsade åsikter har blivit dominerande i diskussionen om unionens framtid. Som en lösning har man erbjudit förenklade val mellan en förbundsstat eller EU:s sönderfall.

Det är klart att Europeiska unionen måste förnya sig för att kunna klara sig även i fortsättningen. Den mest väsentliga frågan är om vi vill utveckla Europeiska unionen till en starkare och enhetligare aktör, eller om vi börjar glida tillbaka mot ett splittrat nationalstaternas Europa.

Finlands linje är klar: vi stöder en tätare integration av Europa, när det sker på ett sätt som medlemsstaterna och medborgarna upplever som nödvändigt, rättvist och rättfärdigt. EU ska på ett balanserat sätt vara en ekonomisk och social värdegemenskap. En starkare, enhetligare och rättvisare Europeisk union är i Finlands och finländarnas intresse.

1 Den europeiska integrationens betydelse för Finland och finländarna

När den kringliggande världen ändras måste Finland och EU förnyas. Både nationella brister och brister i unionen måste avhjälpas. Även mitt i en kritisk diskussion är det viktigt att komma ihåg att medlemskapet i Europeiska unionen har medfört väsentliga fördelar för finländarna. Dessa ses ofta som självklarheter. EU beskylls även för problem vilkas verkliga orsak finns på nationell nivå.

Europeiska unionen är för Finland en naturlig politisk gemenskap och utvecklandet av den stärker Finlands välstånd och säkerhet. Denna integrationspositiva linje baserar sig på en uppfattning om den europeiska integrationens fördelar för Finland och finländarna. Det är dock inte enbart fråga om en

ekonomisk kostnads-nyttanalys. Medlemskapet i Europeiska unionen är för Finland både en värdefråga och ett politiskt val.

EU-medlemskapet har stärkt Finlands position och knutit Finland allt fastare till den europeiska värdegemenskapen. Som unionsmedlem har Finland inflytande på problem som inverkar på oss och som till sin natur är gränsöverskridande på en annan nivå än om Finland vore ensamt.

På grund av det ömsesidiga beroendet som globaliseringen ökat måste allt flera utmaningar på 2000-talet skötas över de nationella gränserna. Samarbete behövs. För att säkerställa en effektiv verksamhet och förtroende behövs gemensamma bestämmelser, genomförande av dem och gemensamma institutioner.

Den europeiska integrationen inverkar mest direkt på medborgarna tack vare de fyra friheterna och särskilt genom att den möjliggör fri rörlighet för personer, arbete, boende och studier. För unga som vuxit upp i EU-Finland är dessa friheter självklara.

Europeiska unionen är trots de aktuella utmaningarna världens mest betydande ekonomiska område. Den ekonomiska krisen har lett till att medlemsstaterna påskyndat strukturella reformer som stärker hela Europas ekonomi samt den globala konkurrensförmågan.

De konstanta förändringarna i världsekonomin ska uppmärksammas och beaktas i all verksamhet inom EU. Regional integration i Europa och en harmonisk utveckling stärker Finlands och de övriga medlemsstaternas ställning i den globala konkurrensen.

Europas inre marknad erbjuder finländska företag obehindrat tillträde till världens största marknad. Den inre marknaden har ökat välståndet och sysselsättningen avsevärt i det exportdrivna Finland. Den fria rörligheten för varor och tjänster syns för vanliga konsumenter i lägre priser och ett bredare utbud.

Den gemensamma valutan euron har garanterat Finland valuta-, ränte- och prisstabilitet. Man har kommit ut ur devalverings- och inflationsspiralen. Den undanröjda valutarisken har fört med sig konkurrensfördelar för finländska företag, vilket främjar tillväxten och sysselsättningen. Dessutom har eurons starka ställning i det internationella monetära systemet gynnat alla medlemsstater.

Avregleringen av världshandeln och investeringarna är allt viktigare för Finland när välbefindandet ökar till exempel i Asien. EU:s gemensamma handelspolitik har öppnat nya marknader för finländska företag och har därmed varit av väsentlig nytta för Finland. Europeiska kommissionen uppskattar att genomförandet av de aktuella frihandelsprojekten skulle skapa två miljoner nya arbetsplatser i Europa.

Europeiska unionen är en föregångare i miljövard och klimatskydd. Det är fråga om ansvarskänsla och en hållbar politik. Föregångarrollen skapar förutsättningar för en ny, grön ekonomi.

Integrationen stärker även medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter på europeisk nivå. Medlemsstaterna och EU-institutionerna har förbundit sig till att respektera och främja genomförandet av de grundläggande fri- och rättigheterna. De sociala och samhällsliga problem som den ekonomiska krisen orsakat har gjort medlemsstaternas interna stabilitet och iakttagandet av rättstatsprincipen aktuella. Europeiska unionen ska även i framtiden för sin del säkerställa att den samhällsliga instabiliteten i medlemsstaterna inte leder till vacklande demokrati.

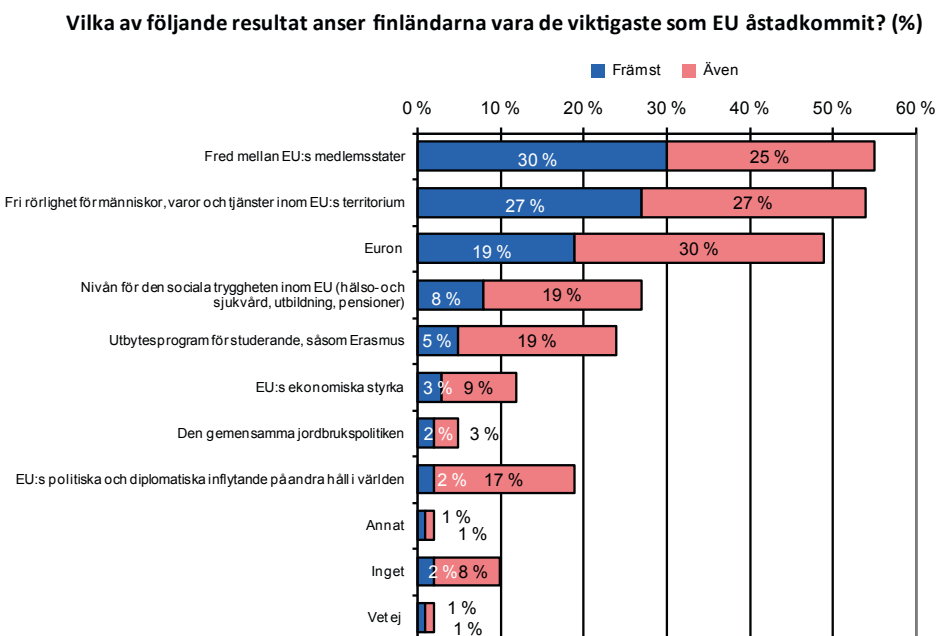
Unionen främjar den sociala dimensionen genom att bekämpa utslagning och diskriminering samt genom att främja social trygghet, miniminormer i arbetslivet, jämställdhet i arbetslivet mellan kvinnor och män och andra grundläggande sociala rättigheter samt utveckling av arbetsmarknaden. Med hjälp av Europeiska socialfonden främjas möjligheterna att få arbete.

Det nordiska sättet att kombinera marknadsekonomi och konkurrensförmåga med ett socialt skyddsnät och goda offentliga tjänster är en bra utgångspunkt i hela Europa. Det finns fortfarande stora skillnader mellan medlemsstaterna och regionerna, men de trappas ner genom tillnärmning av lagstiftningen och med gemensamma medel från sammanhållningspolitiken.

EU är en central aktör i främjandet av européernas övergripande säkerhet. Medlemsstaternas samarbete i fråga om bekämpningen av den gränsöverskridande brottsligheten och terrorismen samt tillsynen av bland annat gränssäkerheten och migrationskontrollen ger tydligt mervärde. Genom den gemensamma jordbrukspolitiken tryggas produktionen inom hela unionens område samt tillgången till säkra livsmedel och säkerställs produktionens hållbarhet med tanke på miljön. När det gäller säkerställandet av tillgången på förmånlig energi intar unionens gemensamma politik en allt viktigare position.

Den europiska integrationen baserar sig även på solidaritet. Säkerhetspolitisk solidaritet är skyldigheten att ge ömsesidigt bistånd samt solidaritetsklausulen, som kan tillämpas i samband med storolyckor och terroristattacker. Med sammanhållningspolitiken och strukturfonderna understöds länder och områden som är mindre utvecklade och som lider av olägenheter som beror på omständigheterna. Dessutom har det under de senaste åren på euroområdet skapats arrangemang genom vilka man kan ge finansieringsstöd i form av lån för att hjälpa länder som råkat i svårigheter och för att trygga den finansiella stabiliteten på euroområdet.

Fred, samhällelig stabilitet och säkerhet är självklarheter för dagens finländare. Snart har det förflutit 70 år sedan andra världskriget, men garanterandet av bestående fred är fortfarande mycket aktuellt särskilt i grundarländernas, såsom Tysklands och Frankrikes, integrationspolitiska tänkande. Frågan är inte bara avlägsen historia överallt i Europa, för ännu år 1999 – när Finland förberedde sig för sin första EU-ordförandeperiod – krigades det i Kosovo.



Figur 1: EU:s viktigaste insatser enligt finländare

(Källa: Europeiska kommissionens eurobarometer om den allmänna opinionen i EU hösten 2012)

EU:s utvidgning har varit en betydande faktor i ökandet av den politiska och samhälleliga stabiliteten i Europa. Grekland, Spanien och Portugal blev medlemmar i Europeiska gemenskaperna efter att de lösgjort sig från sina odemokratiska styren på 1980-talet. Efter det kalla kriget inleddes medlemskapsprocessen med Baltikum, östliga Centraleuropa och Balkanländerna som frigjort sig från de odemokratiska systemen. Redan medlemskapsprocessen i sig främjar ländernas fortsatta respekt för demokratin, de grundläggande fri- och rättigheterna och rättstatsprincipen, vilket framgår bland annat i Turkiet och västra Balkan. Europa skulle se mycket annorlunda ut utan den utvidgade Europeiska unionen.

Genom sina yttre åtgärder ökar Europeiska unionen stabiliteten även i sitt vidare grannskap, både i öster och i väster. Unionens omfattande verktyg, från handel, ekonomiskt samarbete och utvecklingshjälp till diplomati och krishantering, förebygger konflikter, stabiliserar förhållandena, tryggar de mänskliga rättigheterna samt avlägsnar fattigdom och främjar utvecklingen på olika håll i världen. Syftet med allt detta är att skapa bestående fred, en socialt rättvis hållbar utveckling och säkerhetspolitisk stabilitet i världen. Denna gemensamma yttre verksamhet tryggar Europas intressen globalt och samtidigt även finländarnas ställning och framtida framgång.

2 Utmaningar som Europa går till mötes

Europeiska unionen har varit det mest betydande fredsprojektet i historien. Den har skapat välstånd och politisk stabilitet i Europa. Unionens berättigande kan dock inte bygga enbart på tidigare prestationer. Europa går nya utmaningar till mötes, och av unionen förväntas nya lösningar på dem.

Samtidigt som krisen ökat skillnaderna i medlemsstaternas synsätt samt medborgarnas kritiska inställning till den europeiska integrationen, har vissa medlemsstaters engagemang i den europeiska integrationen försvagats. Storbritannien ska ordna en folkomröstning om sitt förhållande till EU. Under krisen har det även spekulerats om vissa länders utträde ur euron.

Medborgarnas främsta farhågor gäller den osäkerhet, arbetslöshet och de sociala problem som den ekonomiska krisen har orsakat. Europeiska unionens viktigaste mål just nu är att skapa förutsättningar för uppkomsten av nya arbetsplatser i stället för de som försvunnit. Tillväxt, sysselsättning och social rättvisa är förutsättningar för européernas välfärd.

De senaste årens finanskris, ekonomiska kris och skuldkris beror å ena sidan på medlemsstaternas politik och på att de gemensamma spelreglerna inte har följts, och å andra sidan på brister i finansmarknadens funktion. Unionen och den ekonomiska och monetära unionen kan kritiseras närmast för att de inte varit förberedda på den ekonomiska krisen och bankkrisen samt för otillräckliga föreskrifter och för oförmåga att se till att föreskrifterna iakttas.

Ifrågasättandet av rättsstatsprincipen samt de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna i vissa medlemsstater, liksom även korruption och skattesmitning, rubbar unionens gemensamma grundregler.

Av unionen förväntas även svar på de utmaningar som klimatförändringen medför och en stark reaktion på den politiska tumulten i grannländerna.

3 Svaret är en utveckling av integrationen under de närmaste åren

Finland är en aktiv och initiativrik medlem av Europeiska unionen. Målet är att främja rättvisa och rättrådighet i Europeiska unionens verksamhet.

Med tanke på rättvisan är det väsentligt att Europeiska unionen respekterar sina egna värden och regler. EU är numera mycket mera än ett frihandelsområde och en ekonomisk gemenskap. EU är en värdegemenskap. En värdegemenskap står dock inte på stadig grund om den inte bygger på iakttagandet av en stark gemensam regelgrund.

Utnyttjandet av suveräniteten tillsammans med de övriga medlemsstaterna kräver inbördes förtroende. Den centrala utgångspunkten för unionens verksamhet är ett öppet samarbete.

En förutsättning för en fördjupad integration är ett öppet beslutsfattande och förstärkning av demokratin. Det är även viktigt att medlemsstaterna, samtidigt som de förbinder sig till en allt tätare integration, håller de ärenden som hör till den nationella beslutanderätten på den nivå som de gemensamma värdena och målen förutsätter. Mer Europa och mer nationellt ansvarstagande behövs samtidigt.

Den europeiska integrationen ska utvecklas i de frågor där gemensam verksamhet skapar mervärde eller är viktigt med tanke på EU:s yttre inflytande.

Samtidigt ska subsidiaritetsprincipen respekteras och man ska avhålla sig från lagstiftning vars syften kan nås lika väl eller bättre på nationell nivå.

En rättvis integration betyder framför allt att Europeiska unionen fungerar på ett sätt som engagerar folket och som det kan stödja. Det är fråga om unionens demokratiska berättigande.

I många sammanhang är det förenligt med Finlands intressen att integrationen fördjupas. I detta skede kan fördjupningen genomföras inom ramen för de nuvarande grundfördragen. Finland ser heller inte något behov att ändra Europeiska unionens struktur, men diskussionen om behoven av att ändra grundfördragen och om förberedelserna för dessa ska fortsättas.

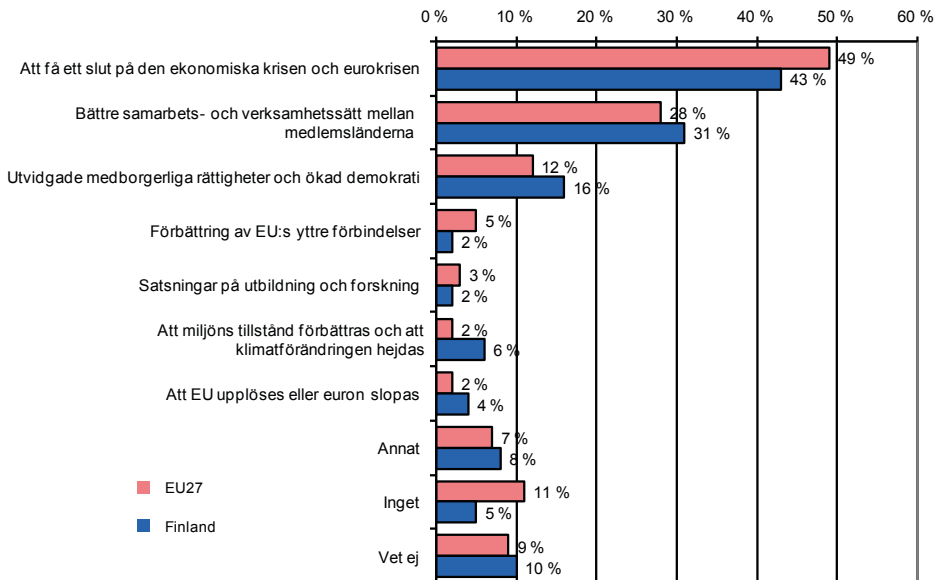
Finland har förbundit sig till euron som gemensam valuta samt till att stärka den ekonomiska och monetära unionen. Medlemskapet i den ekonomiska och monetära unionen är viktigt för Finland även i politiskt hänseende och det har erbjudit kanaler för påverkan i frågor som är viktiga för oss.

De viktigaste utvecklingsprojekten för integrationen under de närmaste åren är för Finlands del följande:

- Förbättrandet av konkurrenskraften, tillväxten och sysselsättningen i alla medlemsstater
- Lösandet av arbetslösheten och andra sociala problem genom EU-politik som stödjer nationella åtgärder till exempel genom anvisande av medel av EU:s budget till områden med hög ungdomsarbetslöshet
- Genomförandet av nya bestämmelser som gäller medlemsstaternas offentliga ekonomier, särskilt bestämmelser som främjar en stabil finanspolitik
- Skapandet av en bankunion så att ansvaret för bankkriser inte längre bärs av skattebetalarna, utan av ägarna och placerarna
- Upprättandet av den inre marknaden, särskilt den digitala, samt främjandet av avregleringen av handeln och investeringarna med hjälp av den gemensamma handelspolitiken, med beaktande av konsumenternas ställning
- Utvecklandet av den europeiska välfärdsmodellen i riktning mot den nordiska välfärdsmodellen

- Utvecklandet av arbetslivet genom reformer som förbättrar arbetarskyddet, omställningsskyddet, jämlikheten, arbetslivets miniminormer och ställningen för utsända arbetstagare
- Utvecklandet av den gemensamma energipolitiken särskilt med hjälp av den inre marknaden och de gemensamma yttre förbindelserna inom energibranschen
- Hindrandet av klimatuppvärmningen genom progressiva bestämmelser och globalt inflytande så att de europeiska företagens konkurrenssituation förblir skälig i förhållande till yttre aktörer och att EU:s interna konkurrenssituation inte förvrängs
- Skapandet av effektivare arrangemang för att säkerställa förverkligandet av rättsstatsprincipen samt de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna
- Utrotandet av korruption inom unionen och skapandet av nya genomgripande metoder för att förhindra skattesmitning
- Främjandet av den fria rörligheten för personer inom EU så att medborgarnas rättigheter och säkerhet säkerställs
- Utvecklandet av unionens gränsbevakning så att gränskontrollerna blir smidiga
- Säkerställandet av konsekvensen, den helhetsbetonande karaktären och enhetligheten i unionens yttre verksamhet
- Stärkandet av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken på ett sätt som erbjuder medel för att avhjälpa den växande resursbristen i medlemsstaterna och för att stärka unionens krishanteringsförmåga
- Aktivt främjande av utvidgningsprocessen
- Bevarandet av en enhetlig union genom en politik som beaktar medlemsstaternas olika situationer

Vad väntar sig medborgarna av EU (svar på en öppen fråga)?



Figur 2: Medborgarnas förväntningar på EU

(Källa: Europeiska kommissionens eurobarometer om den allmänna opinionen i EU hösten 2012)

4 Framtidsutsikter

Utöver kort- och långsiktig utveckling av integrationen ska man förbereda sig på utmaningar och behov på lång sikt fram till mitten av århundradet.

Strukturomvandlingen inom den globala ekonomin fortsätter. Enligt det värsta scenariot i en utredning som kommissionen låtit göra, kommer Europeiska unionens nuvarande medlemsstater att stå för femton procent av världens brutonationalinkomst år 2050 (för tillfället 25 procent). Den åldrande befolkningen och den allt svagare försörjningskvoten försvårar situationen ytterligare.

Klimatförändringen, miljöproblemen, de sinande tillgångarna på energi och råvaror samt befolkningstillväxten orsakar globala problem, som kan bli allt allvarigare. Bestående, eventuellt växande hot är även krig och andra beväpnade konflikter, spridningen av kärnvapen samt oroligheter och okontrollerbar migration.

Finland är redo att fortsätta utvecklandet av Europeiska unionen så, att de politiska sektorer som det när världen ändras är effektivast och ändamålsenligast att sköta på europeisk nivå, antingen skulle höra till unionens behörighet eller så att de nationella åtgärderna skulle koordineras och harmoniseras effektivt i sektorerna.

Om den globala utvecklingen fortsätter i samma riktning som nu, är det ännu viktigare att genomföra EU:s inre marknad och att förhandla fram täckande frihandelsavtal med centrala samarbetsparter, så att det skapas förutsättningar för utvecklande av industrin och servicenäringarna i den globala konkurrensen. Utgångspunkten för stärkandet av koordineringen av den ekonomiska politiken bör vara den nuvarande behörighetsfördelningen, så att ansvarsförhållandena mellan de olika parterna inte fördunklas. När den globala konkurrensen skärps bör det vid koordineringen allt mer betonas åtgärder genom vilka medlemsstaternas tillväxtpotential och konkurrenskraft stärks. Likaså bör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skötas i större utsträckning på gemenskapsnivå.

En betydande fördjupning av integrationen och erhållandet av folkets stöd för den förutsätter att den demokratiska legitimiteten hos beslutsfattandet i unionen, transparensen samt medborgarnas möjligheter att påverka stärks.

II UTVECKLANDET AV INTEGRATIONEN

5 Gemensamma värden som grund för integrationen

Grunden för den europeiska integrationen utgörs av ett absolut iakttagande av den **gemensamma värdegrunden**. Enligt grundfördraget är de gemensamma värden som unionen bygger på respekt för människovärdet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstatsprincipen och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden är gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och jämställdhet mellan kvinnor och män. Till EU:s grundläggande värden hör centralt även de grundläggande sociala rättigheterna, såsom rätten till arbete och yrkesutövning.

De senaste åren har det i olika medlemsstater framkommit exempel på verksamhet som strider mot de gemensamma värdena. Försummelse att iaktta rättsstatsprincipen, brott mot grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter och diskriminering av minoriteter hör inte hemma i Europeiska unionen. Det behövs effektiva åtgärder på EU-nivå, övervakning och vid behov påföljder för att situationen ska nå en godtagbar nivå.

Det ska säkerställas att **rättsstatsprincipen** följs i hela unionen och den ska synas och förverkligas i medborgarnas dagliga liv. I EU:s utvidgningsförhandlingar utreds hur rättsstatsprincipen och de grundläggande fri- och rättigheterna iakttas och vissa nya medlemsstaters reformer har övervakats även efter medlemskapet, men det finns inte någon form av uppföljning som gäller alla medlemsstater.

För uppföljningen och tillsynen av iakttagandet av de gemensamma värdena såsom rättsstatsprincipen, bör skapas ett arrangemang som är permanent, regelbundet och som gäller alla medlemsstater. Systemet skulle göra det möjligt att förebygga problem och att ingripa i dem i ett så tidigt skede som möjligt. Kommissionen bör inta en central roll. De redskap som står till förfogande, såsom kommissionens rapporter om tillämpningen av stadgan om de grundläggande rättigheterna och rapporterna från EU:s byrå för grundläggande rättigheter, ska utnyttjas effektivt. För att undvika överlappande arbete borde även det kunnande och arbete som finns i Europarådet, och särskilt i Venedigkommissionen som bedömer grundlagar och lagstiftning och som är underställd Europarådet, liksom även i andra internationella organisationer,

utnyttjas. När det finns risk för att en medlemsstat kränker unionens gemensamma värden, kunde medlemsstaten ges rekommendationer om åtgärder och utsättas för kollegialt tryck.

Uppföljningssystemet kan upprättas inom ramen för de nuvarande grundfördragen. I grundfördragen finns bestämmelser om långtgående sanktioner endast i fråga om sådana fall där en medlemsstat allvarligt och ihållande kränker EU:s grundläggande värden. En sänkning av denna tröskel skulle kräva en ändring av EU-grundfördragen.

Stärkande av **EU:s grundrättighetsdimension**, inklusive de sociala grundrättigheterna, ökar medborgarnas förtroende för EU:s verksamhet och medlemsstaternas förtroende för varandras rättssystem. Grundrättigheterna ska beaktas i Europeiska unionens hela verksamhet. Kommissionen, rådet och Europaparlamentet ska kontrollera att förslagen och rättsakterna överensstämmer med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. För att rättigheterna och principerna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna ska förverkligas i praktiken, ska medlemsstaterna alltid beakta dem när de tillämpar EU-rätten. Grundrättigheterna har även en vidare betydelse i utvecklandet av EU:s politiker och verksamheten. EU-domstolen har en betydande roll i övervakningen av iakttagandet av grundrättigheterna. Även EU:s byrå för grundläggande rättigheters starka ställning och Europeiska unionens möjligast snabba och heltäckande anslutning till konventionen om mänskliga rättigheter främjar förverkligandet av grundrättighetsdimensionen.

Rättigheterna särskilt för de grupper som är i svag ställning, såsom barn, funktionshindrade och minoriteter, ska stärkas. Direktivet om likabehandling utanför arbetslivet bör fås godkänt så att alla människor kan tryggas ett minimiskydd mot diskriminering inom olika livsområden. EU:s gemensamma strategier och handlingsplaner, såsom strategin för integration av romska medborgare, handikappstrategin och strategin för barnens rättigheter, är viktiga medel för främjandet av grundrättigheterna.

I EU:s grundfördrag har man avtalat om en **gemensam regelgrund** för EU:s verksamhet. Unionens lagstiftning och beslut stöder sig på denna regelgrund och på allmänna rättsprinciper. Medlemsstaterna har förbundit sig till att iakttä EU:s grundfördrag och annan EU-rätt.

Europeiska kommissionen har en central ställning vid tillsynen av iakttagandet av EU-lagstiftningen. Bland annat i samband med utvecklandet av EMU har kommissionen getts olika nya tillsynsuppgifter, som ska skötas ansvarsfullt och effektivt. För att kunna följa de gemensamt avtalade reglerna måste kommis-

sionen utnyttja till fullo de medel som anknyter till tillsynen av genomförandet och tillämpningen av EU-lagstiftningen. Kommissionen ska, när den utnyttjar sin talerätt, ingripa mera genomgående i situationer där medlemsstaternas kränkningar är återkommande. Uppmärksamhet ska även fästas vid de förvaltningsmässiga och strukturella brister som ligger bakom kränkningarna.

EU-domstolen säkerställer att EU-rätten tillämpas och tolkas på ett enhetligt sätt. Domstolens verksamhetsbetingelser ska tryggas. Flera av domstolens avgöranden har ett stort inflytande på hur unionen utvecklas. Därför bör domstolsärendena ses som en viktig kanal för påverkan inom EU.

Den grå ekonomin, korruptionen, skattesmitningen och den organiserade brottsligheten tär för sin del på medborgarnas förtroende för unionen och dess medlemsstater. De påverkar inte endast inom de enskilda medlemsstaterna, utan de återspeglas på hela unionens område och på dess yttre verksamhet och bryter ned unionens funktionsförmåga och trovärdighet. De kränker även medborgarnas rättigheter och intressen. Problemen har accentuerats under den ekonomiska och monetära krisen.

EU:s mekanism för rapportering om korruptionsbekämpning och åtgärderna för att motarbeta skattesmitning och aggressiv skatteplanering utgör en god utgångspunkt för att förbättra situationen. Med dessa projekt stöds förverkligandet av medborgarnas rättigheter samt näringslivets och medborgarsamhällets verksamhetsbetingelser och stärks även unionens yttre verksamhet, inklusive människorättspolitikens, trovärdighet.

Korruption är ett allvarligt globalt problem. Kommissionen uppskattar att det används ca 120 miljarder euro per år till korruption inom Europeiska unionens område, vilket motsvarar en procent av EU:s bruttonationalprodukt och är lika mycket som Europeiska unionens årsbudget.

Det finns redan internationella bestämmelser och EU-bestämmelser om bekämpningen av korruption, men genomförandet av bestämmelserna och tillsynen av deras efterlevnad måste effektiviseras. Detta kräver att stater och företag i hela EU förbinder sig till saken. Inläringen mellan likar och utbytet av bästa praxis bör främjas mellan medlemsstaterna, och kännedomen om korruption och om dess verkningar på samhället och ekonomin samt på medborgarnas förtroende för beslutsfattarna och myndigheterna bör ökas. För detta erbjuder EU:s mekanism för rapportering om korruptionsbekämpning ett redskap som ska utnyttjas till fullo.

I korruptionen ska ingripas såväl inom den offentliga förvaltningen som inom den privata sektorn. Öppenhet, oavhängighet och god förvaltning är centrala när det gäller bekämpningen av korruption. Öppenheten ska förverkligas så att beslutsfattandet faktiskt är transparent. Ett aktivt medborgarsamhälle och oavhängiga medier har en viktig roll i avslöjandet av korruptionsfall.

Korruption och mutning visar på problem i marknadsekonomens funktion samt ineffektivitet i konkurrensen och hindrar för sin del den inre marknadens funktion. Bekämpningen av korruption förutsätter även att företag självmant ändrar sin verksamhetskultur. Exempel på detta är självreglering, etiska regler och instruktioner. Även mekanismer för angivelse både inom företag och på den offentliga sektorn främjar uppdagandet av korruptionsfall.

Korruption inverkar på flera olika politiksektorer och därför behövs åtgärder för bekämpning av den inom olika områden. Korruptionsbrottslighet är ofta gränsöverskridande och korruption kan vara förknippad med internationell organiserad brottslighet eller penningtvätt. Europol och Eurojust bör utnyttjas bättre genom att man utvecklar samarbetet och informationsutbytet såväl mellan myndigheter som mellan medlemsstater och ämbetsverk.

Bekämpningen av korruption bör även vara centralt framme i EU:s yttre förbindelser, såsom i handelspolitiken, grannskapspolitiken och utvecklingspolitiken. På grund av ekonomiernas inbördes beroende förutsätter en effektiv bekämpning av korruption internationellt samarbete med Europarådet, Förenta Nationerna (FN), Världsbanksgruppen och OECD.

Globaliseringen och ekonomiernas ökade beroende av varandra har ökat trycket att ingripa i **skattesmitningen** och i **skatteparadisens** verksamhet. Kommissionen bedömer att EU-länderna förlorar ca 1000 miljarder euro per år till följd av skattebedrägerier och skattesmitning. Staterna kan inte ensamma bekämpa skattesmitning och aggressiv skatteplanering i anknytning till internationell verksamhet. Det behövs mera verksamhet både på EU-nivå och på internationell nivå och samarbete särskilt med OECD, G20 och Världsbanksgruppen.

Privatpersoner och företag utnyttjar skillnaderna i skattesystemen förutom vid skattebedrägerier och skattesmitning, även vid aggressiv skatteplanering. På detta sätt försvagas skattebestämmelsernas effektivitet, förloras skatteintäkter och den offentliga ekonomins strukturer bryts ned.

EU:s interna problem i fråga om skattesmitning och skatteparadis bör åtgärdas snabbt. Det centrala är att öka öppenheten. Den gränsöverskridande myndig-

hetstillsynens funktionsduglighet och effektivitet förutsätter ett tätare samarbete och informationsutbyte mellan olika aktörer samt en vidare utveckling av den gemensamma regleringen. På EU-nivå förutsätter beslutsfattandet i skatteärenden dessutom enhällighet, vilket för sin del har fördröjt behandlingen av frågan.

Konkreta åtgärder för att undgå internationell skattesmitning är att effektivisera den landsspecifika rapporteringsskyldigheten och att ta i bruk av en gemensam konsoliderad företagsskattebas. Avskaffandet av den strikta banksekretessen liksom även tillgängligheten till företagens ägarregisteruppgifter och företagsregisteruppgifter är väsentligt för att informationsutbytet ska fås att bli fungerande även i praktiken. Tillgången till information även från banker utanför EU ska säkerställas med internationella fördrag.

Det är viktigt att skapa ett system för automatiskt utbyte av skatteuppgifter. Dessutom kan iakttagandet av skattebestämmelser effektiviseras genom att det i medlemsstaterna tas i bruk minimikrav som definierar god förvaltningssed inom området för beskattningen. Det bör även sökas metoder för ingripande i aggressiv skatteplanering i situationer där skattskyldiga utnyttjar skillnaderna i de nationella bestämmelserna och systemen. I sådana fall bör medlemsstaterna granska sina skatteavtal bland annat för att undvika situationer med nollbeskattning.

Internationellt skattesamarbete ska idkas även i samband med utvecklingspolitiken genom att man hjälper utvecklingsländer att skapa sådana skattesystem genom vilka det till dessa länder kunde samlas in mera skatteintäkter från företag som utnyttjar råvarutillgångar.

6 Ett demokratiskt och acceptabelt EU

Europeiska unionens verksamhet baserar sig på en representativ demokrati. **Grunden för unionens verksamhet** är medlemsstaternas jämlikhet, lika rättigheter och skyldigheter, iakttagandet av grundfördragen och EU-rätten samt den institutionella balansen.

Ett verksamhetssätt som baserar sig på gemenskapsmetoden är fortfarande det bästa sättet att garantera unionens stabila och jämlika verksamhet samt en fungerande demokrati i unionens beslutsfattande. Metoden innebär att europeiska kommissionen har uteslutande initiativrätt i beslutsfattandet och Europaparlamentet fungerar tillsammans med rådet som lagstiftare och utövare av budgetmakt. Rådet fattar sina beslut med kvalificerad majoritet, om

inte något annat bestäms. Finland har varit beredd att utvidga beslutsfattandet som sker med kvalificerad majoritet. Demokratiska, öppna och effektiva institutioner är en del av unionens legitimitet.

Målen i Lissabonfördraget, som trädde i kraft 2009, d.v.s. effektivisering av unionens verksamhet, öppenhet, demokrati, balans mellan institutioner och förbättrande av deras effektivitet, bör fortfarande främjas. De gränser för institutioners verksamhet som ställs i grundfördragen ska respekteras och förtroendet och samarbetet mellan institutionerna ska stärkas ytterligare.

Europeiska rådets nuvarande roll med en ständig ordförande skapar kontinuitet och planmässighet i stats- och regeringsöverhuvudens verksamhet. Europarådet bör koncentrera sig framför allt på strategiska politiska riktlinjer och på utvecklingen av politikområdena, inte på lagstiftningsuppgifter, som hör till parlamentet och rådet. Samarbetet och koordineringen mellan Europeiska rådets ordförande och rådets ordförandeland måste vara effektivt. Beredningen av Europarådets och euroområdets toppmöten bör utvecklas vidare, så att den nationella beredningen kan vara högklassig. Detta garanterar att riksdagen deltar i beredningen av Finlands ståndpunkter i enlighet med grundlagen.

En självständig, oavhängig och handlingskraftig **Europeisk kommission** utgör grunden för en effektiv unionsverksamhet. Kommissionen bör använda sin initiativrätt aktivt med respekt för subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen och bereda lagstiftningsförslagen omsorgsfullt i dialog med medborgarsamhället och intressegrupperna, och bedöma förslagets konsekvenser noga. De olika initiativens samverkningar för aktörerna bör koordineras och beaktas bättre bland annat i samarbetet mellan kommissionens generaldirektorat. Allt detta främjar att EU-bestämmelserna uppfattas som motiverade och stärker EU:s godtagbarhet.

Europaparlamentet, som har allt större befogenheter, bör agera ansvarsfullt och lösningsorienterat för att säkerställa att lagstiftningen är kvalitativ. Det direktvalda parlamentets godtagbarhet i medborgarnas ögon skapas av att dess verksamhet kan förstås liksom av verksamhetens innehåll. Parlamentets godtagbarhet skulle även främjas om det samlades till plenum på endast en ort/ ett verksamhetsställe, såsom parlamentet själv utstakat.

När medlemsstaterna verkar i **rådet** bör de söka konstruktiva lösningar och avväga även EU:s helhetsintresse när de slår fast sina ståndpunkter.

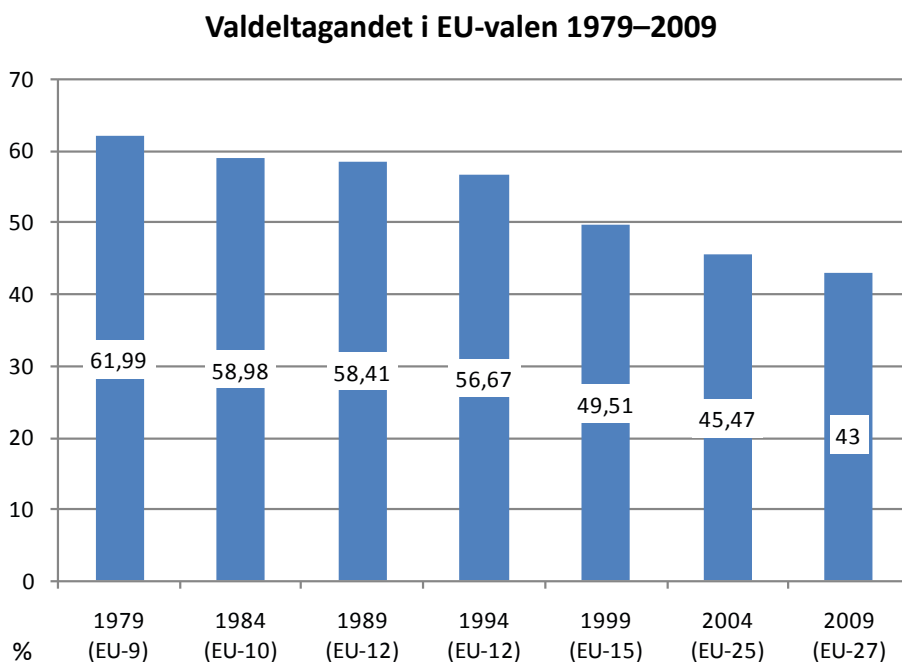
Unionens **godtagbarhet** baserar sig på de demokratiska värden som den värnar om, dess mål och de befogenheter, redskap och resultat som den har

till sitt förfogande. Demokratin inom unionen baserar sig på representation, öppenhet, god förvaltning och bättre lagstiftning, unionsmedborgarskap och medborgarnas deltagande i beslutsfattandet, inklusive medborgarinitiativet.

I utvärderingar från medborgare har missnöjet över EU:s och medlemsstaternas verksamhet vuxit, särskilt på grund av den ökade arbetslöshetsgraden och fattigdomen. Åtgärderna för förverkligandet av Lissabonfördragets mål och för stärkandet av unionens godtagbarhet är till många delar på hälft. En förutsättning för främjandet av integrationen är att unionens verksamhet främjas ytterligare genom att dess demokrati utvecklas. Ett prioriterat område i unionens framtida utveckling är att minska att ojämlikheten ökar.

Legitimiteten och ansvarsfullheten i EU:s verksamhet kan garanteras på olika sätt. Sättet beror på politikområdet och på hur behörigheten fördelas mellan medlemsstaterna och EU samt mellan institutionerna.

EU:s demokratiska system stöder sig på en tvådelad **representation**, på Europaparlamentet som är valt genom direkta val samt på rådet, där alla nationella regeringar och därigenom medlemsstaternas parlament finns representerade.



Figur 3: Valdeltagandet i EU-valen 1979–2009
(Källa: Europaparlamentet)

					%
	De Gröna/EFA		De Gröna		98,83
	S & D		Finlands Socialdemokratiska Parti		98,57
	EPP		Samlingspartiet		95,64
	ALDE		Svenska folkpartiet		95,16
	ALDE		Centern i Finland		93,72
	EPP		Kristdemokraterna i Finland		83,31
	EFD		Perussuomalaiset		64,62

Figur 4: Finska europarlamentarikers lojalitet i jämförelse med sina egna partigrupper i Europaparlamentet 14.7.2009 – 29.5.2013

ALDE: Alliansen liberaler och demokrater för Europa, EFA: Europeiska fria alliansen, EFD: Frihet och demokrati i Europa, EPP: Europeiska folkpartiets grupp, S & D: Progressiva förbundet av socialdemokrater i Europaparlamentet. (Källa: Votewatch.eu)

Medborgarna har möjlighet att påverka EU-politiken genom att rösta i europaparlamentsvalen och i de nationella valen samt genom att använda rätten att lägga fram medborgarinitiativ.

Europaparlamentets legitimitet och demokratin i europaparlamentsvalen kan stärkas genom att man aktiverar den politiska diskussionen i EU och uppmuntrar folk till att rösta i europaparlamentsvalen. Tidpunkten för europaparlamentsvalen år 2014 tidigareläggs till maj för att främja valdeltagandet.

De europeiska politiska partierna och partigrupperna har en betydande roll i beslutsfattandet i EU särskilt tack vare Europaparlamentets förstärkta ställning. De europeiska partiernas kampanjer i samband med europaparlamentsvalen framhäver valens allmäneuropeiska karaktär.

Även i samband med utvecklandet av EMU, både i fråga om godkännandet av beslut samt i fråga om verkställigheten, ska det sörjas för att den **demokratiska legitimiteten och ansvarsfullheten** stärks. När det gäller stärkandet av legitimiteten och ansvarsfullheten är det även viktigt att intensifiera det

ömsesidiga samarbetet mellan de nationella parlamenten och deras samarbete med Europaparlamentet.

Det att de **nationella parlamenten** deltar i behandlingen av EU-ärenden ökar både ägarkänslan och ansvarstagandet. De nationella parlamenten kan i egenskap av övervakare av subsidiaritetsprincipen framföra sina ståndpunkter om kommissionens lagstiftningsförslag direkt till kommissionen.

Kraven på att de nationella parlamentens ställning ska göras starkare i den nationella behandlingen av EU-ärenden har tilltagit särskilt i euroländerna samtidigt som begripligheten och godtagbarheten hos beslut som gäller skuldskrisen har ifrågasatts. Det är viktigt att de nationella parlamentens ställning stärks så att besluten blir tydligare och deras godtagbarhet ökar. Medlemsstaterna ska även i enlighet med Europarådets riktlinjer säkerställa att parlamenten deltar på tillbörligt sätt i den nationella behandlingen.

Även om parlamenten deltar i den nationella behandlingen av EU-ärenden i majoriteten av medlemsstaterna, deltar de endast i ett fåtal medlemsstater till fullo i beslutsfattandet på samma sätt som Finlands riksdag gör. Finlands system för beredning av EU-ärenden garanterar på grundlagsnivå att riksdagen deltar i beredningen av EU-ärenden.

Det finländska systemet beaktar även det självstyrda Ålands särställning genom att säkerställa att de åländska myndigheterna kan delta i den nationella beredningen av EU-ärenden och i den subsidiaritetskontroll av EU-lagförslag som de nationella parlamenten utövar.

Öppenheten i unionens verksamhet ökar dess godtagbarhet. Öppenheten och medborgarnas möjligheter att delta ska utvecklas vidare i enlighet med Lissabonfördragets mål bland annat i fråga om handlingsoffentligheten.

Principen om god förvaltning bör förstärkas på EU-nivå och i medlemsstaterna genom att medborgarnas och företagens möjligheter att förverkliga sina rättigheter förbättras. Av kommissionen inväntas ett förslag genom vilket en enhetlig tillämpning av principen i EU-institutionerna och EU-myndigheterna säkerställs.

Det att EU-**rättsakterna** är **tydliga** och fungerande underlättar genomförandet av bestämmelserna och iakttagandet av dem. EU:s lagstiftningsverksamhet bör fokusera på de väsentliga frågorna och vara de facto behövlig och godtagbar. Samtidigt bör man avhålla sig från sådan lagstiftning vars mål kan nås lika väl eller bättre på nationell nivå.

En **ändring av grundfördragen** har återigen förts fram i samband med utvecklandet av EMU och senast i samband med de krav som Stor-Britannien ställt i fråga om återställande av behörigheten. Dessutom har både kommissionens och Europeiska rådets ordföranden och vissa medlemsstaters politiska ledare framfört åsikter om utvecklingsbehoven på lång sikt.

Förslagen med anknytning till EMU gällande eurobonder, en skuldinlösenfond och euroområdet finansieringskapacitet samt EMU:s administration ("finansministerium") skulle förutsätta en ändring av grundfördraget. Sådana ändringar som skulle innebära en ökning av det solidariska ansvaret är åtminstone inte i detta skede nödvändiga ur Finlands synvinkel eller eftersträvarsvärda för utvecklandet av EMU. Europarådets riktlinjer för det fortsatta arbetet har inte innehållit dessa reformförslag. Reformen som genomförs med fördragsändringar är oftast inte det mest ändamålsenliga sättet att hantera krissituationer.

I fråga om utvecklandet av EMU erbjuder de nuvarande grundfördragen flera möjligheter att hantera krisen. År 2012 gjordes dock en begränsad ändring i grundfördragen (artikel 136 i FEUF) för att säkerställa grundandet av Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM). Eventuella reformbehov i fördragen utreds även för att säkerställa att den gemensamma banktillsynen fungerar bättre och senast år 2018 granskas dessutom införlivandet av den så kallade finanspolitiska överenskommelsen i grundfördragen.

Förslagen om en politisk union har tillsvidare hållits på en allmän nivå, och det finns inte någon klar gemensam uppfattning om den politiska unionens mål. En tanke har varit att Europaparlamentets politiska ställning ska stärkas ("tvåkammarparlament") och att kommissionens ordförande ska utses genom allmänna val. För Finland är sådana nya bestämmelser i grundfördragen som skulle ändra balansen mellan EU-institutionerna eller medlemsstaternas jämlikhet inte eftersträvarsvärda.

Ett öppnande av grundfördragen för en **omdefiniering av behörigheterna** och genom en omgestaltning av medlemsstaternas strävanden, för åstadkommande av omfattande undantag från de gemensamma reglerna, skulle äventyra grunden för integrationen. Även en genomgång av bestämmelserna för upphävande av enskilda förordningar eller direktiv inom ramen för de nuvarande fördragen skulle vara en tung process, som skulle ta resurser från arbetet för utvecklandet av unionen.

Den europeiska integrationen är en fortgående process som tidvis även kräver att grundfördragen ses över och ändras. Det verkar dock inte finnas någon utbredd gemensam strävan efter grundfördragsändringar. EU:s utvecklingsar-

bete fortsätter med användning av de möjligheter som de nuvarande grundfördragen erbjuder och med utnyttjande av de förenklade förfaranden för utveckling av beslutsfattandet som skapades med Lissabonfördraget.

När fördragsändringar övervägs och särskilt när de bereds i framtiden, bör det noggrant övervägas vilka verkliga behov det finns för reformer, hurdan fördjupad integration som eftersträvas och med hurdan tidtabell man önskar framskrida. Samtidigt bör unionens godtagbarhet med tanke på medborgarna säkerställas.

7 En enhetlig union

Europeiska unionens verksamhet är på 2000-talet allt mångsidigare och bredare. Unionen har utvidgats och dess behörighet har ökats. Av dessa orsaker och på grund av den ekonomiska och monetära unionens problem har en **differentierad integration** – intensifiering av samarbetet mellan endast en del av medlemsstaterna – allt oftare valts som tillvägagångssätt. Det finns olika modeller för en differentierad integration.

Euro och Schengen representerar ett sektorspecifikt samarbete mellan en mera begränsad grupp medlemsstater som grundar sig på grundfördragen. Samarbetet är öppet och det slutliga målet är att alla medlemsstater ska delta i det.

En annan modell är att stanna utanför samarbetet. Vissa medlemsstater har i samband med fördragsändringar avtalat sig möjligheten att stanna utanför samarbetet inom vissa politiksektorer. Sådana arrangemang är bland annat Storbritanniens och Danmarks olika så kallade opt-out och opt-in-modeller i rättsliga frågor och inrikesfrågor.

Ett tredje alternativ är modellerna för fördjupade och permanent strukturellt samarbete som definieras i grundfördraget. Ett fördjupade samarbete är det sista medlet att utveckla samarbetet inom något annat område än ett sådant som hör till unionens exklusiva behörighet, när minst nio medlemsstater understöder samarbetet. Ett fördjupade samarbete får inte störa den inre marknaden eller förvränga konkurrensen. Ett fördjupade samarbete har hittills använts i tre projekt (äktenskapsskillnad, patent, finansmarknadsskatt). Skälen för övergången till ett intensivare samarbete har i alla tre fall varit mycket olika.

Enligt Lissabonfördraget kan de medlemsstater vars militära resurser uppfyller högre krav och som sinsemellan har ingått strängare avtal gällande detta för

mera krävande operationer, kan inleda ett permanent strukturellt samarbete. Finland understöder ett tätare försvarssamarbete inom EU. Försvarssamarbetet framskrider för tillfället även utan permanent strukturellt samarbete genom sam användning och fördelning av kapaciteterna ("pooling and sharing").

Den ekonomiska krisen har lett till att samarbetet utvecklats delvis även utanför unionens strukturer. Exempel på dessa är Europeiska stabiliseringsmekanismen, den så kallade Europluspakten och finanspakten, i vilka endast en del av medlemsstaterna är med.

Samarbetet inom mindre grupper återspeglar oftast att det är svårt att finna gemensamma lösningar i en allt större grupp, att det upplevs att unionen framskrider för fort eller att medlemsstaterna är ovilliga att förbinda sig till de gemensamma målen. Fallen med differentierad integration har visat att förutsättningen för en djupare integration är i vissa fall att endast en del av medlemsstaterna – åtminstone tillfälligt – deltar i arrangemangen. Utgångspunkten måste ändå vara att unionen utvecklas så att dess enhetlighet bevaras så långt som möjligt. Det får till exempel inte uppstå en alltför djup klyfta mellan de medlemsstater som hör till euron och de medlemsstater som inte hör till den.

Differentierad integration bör förverkligas i första hand inom Europeiska unionens strukturer så att de gemensamma reglerna iakttas. På detta sätt kan det säkerställas att samarbetet sker öppet utan att de övriga medlemsstaterna lämnas utanför samarbetet och att EU:s gemensamma institutionella system eller yttre enhetlighet inte försvagas. Andra lösningar bör övervägas endast undantagsvis.

Med tanke på Finlands eget inflytande är det viktigt att delta i allt väsentligt EU-samarbete. Finland granskar projekt för differentierad integration från fall till fall. Utgångspunkten är att Finland deltar i de centrala projekten för differentierad integration när det är motiverat med tanke på Finlands intressen.

Diskussionen om att **återställa unionens behörighet** har fortsatt sedan början av 2000-talet. Storbritannien har talat starkast för återställandet, och landet har nu inlett en bredbasig nationell utvärderingsprocess om unionens behörigheter.

En omvärdering av behörigheterna med tanke på att återställa dem är inte aktuell. Unionen verkar inom ramen för den begränsade behörighet som den getts i grundfördragen, för uppnående av de mål som ställts i fördragen samt med iakttagande av proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen. I framtiden bör kommissionen när den avger förslag, fästa mera uppmärksam-

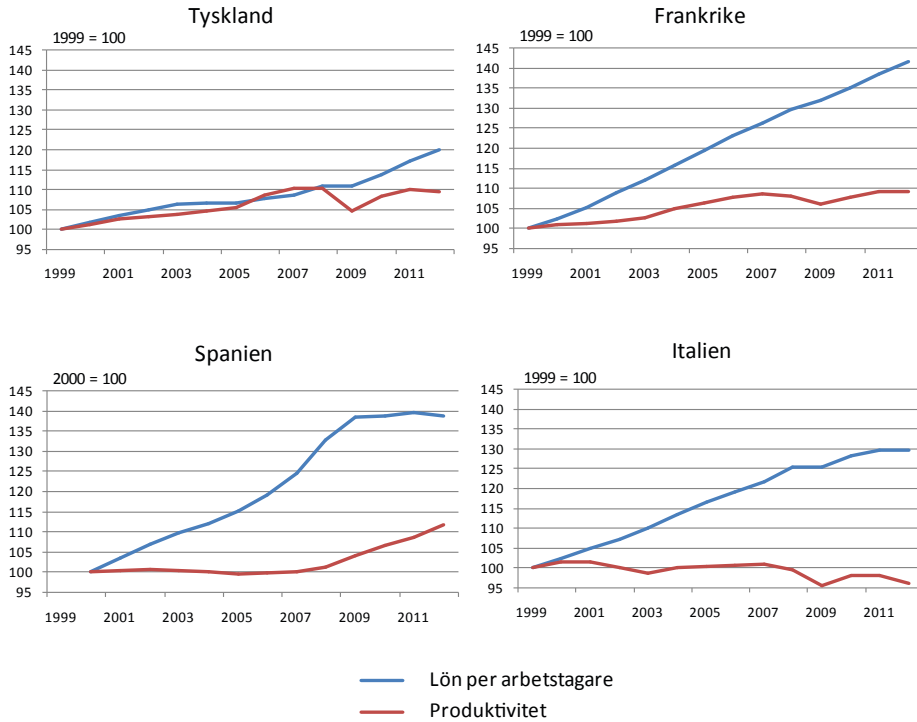
het vid tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Kommissionen kan även använda sin behörighet genom att föreslå att ikraftvarande bestämmelser ändras eller upphävs utan att unionens mål äventyras. Detta passar i situationer där omständigheterna har ändrats kraftigt, eller där bestämmelserna är föråldrade eller där bestämmelserna inte längre anses vara nödvändiga. Statsrådet och riksdagen har under tiden för Finlands EU-medlemskap utvärderat unionens behörigheter och behovet av att utvidga dem i samband med beredningen av ändringar av grundfördragen och regeringskonferenser.

8 En hållbar ekonomisk och monetär union

Den finansiella och ekonomiska krisen har visat hur viktigt det är att EU:s och särskilt euroområdet medlemsstater iakttar de gemensamt avtalade reglerna och principerna både under goda och dåliga tider. De största misstagen begicks på euroområdet under de goda tider som föregick krisen, när en total-ekonomisk tillsyn inte ännu hade fogats till ramen för samordning av den ekonomiska och monetära unionen. Det samma gäller tillsynen och regleringen av banksektorn, som nu ska stärkas i samband med bankunionen.

Bristerna vid iakttagandet av bestämmelserna och i tillsynen möjliggjorde politiska fel, vilka ledde till krisen och dess tillspetsning. De redan genomförda reformerna av samordningen av den ekonomiska politiken och de reformer som ska genomföras i samband med bankunionen avhjälper i väsentlig mån de brister som förekommit i genomförandet av den ekonomiska och monetära unionen. Det avgörande är att de genomförda reformerna i den multilaterala tillsynen verkställs effektivt. Samtidigt har det på nationell nivå bland annat med anknytning till budgetramdirektivet genomförts reformer som stärker den ekonomiska och monetära unionen.

Krisen har startat ett omfattande reformarbete för stärkandet av den ekonomiska och monetära unionen. De viktigaste genomförda och aktuella reformerna anknyter till medlemsstaternas finanspolitik, förbättrandet av den finanspolitiska samordningen och grundandet av bankunionen. Dessutom har exceptionella åtgärder vidtagits för att avvärja akuta kriser i olika medlemsstater. Tillsammans är dessa åtgärder – effektivt utförda – förutsättningar för att klara sig ur den rådande krisen och de erbjuder en god utgångspunkt för den ekonomiska och monetära unionens verksamhet i det långa loppet. Det centrala är att medlemsstaterna binder sig till att iaktta de gemensamt överenskomna reglerna.



Figur 5: Löne- och produktivitsutvecklingen
(Källa: ECB)

Medlemsstaternas **budgetdisciplin** har stärkts så att grundfördragets mål vad gäller budgetbalans och minskad skuldsättning förverkligas bättre i framtiden. Nu bör man framför allt effektivt genomföra nya regler och mekanismer inom finanspolitiken både på unionsnivå och nationellt. Utan ändringar i grundfördragen är det svårt att komma vidare från nuläget i uppföljningen och bedömningen av de nationella budgetarna, eftersom strängare bestämmelser skulle sannolikt kräva en överföring av behörigheten från medlemsstaterna till unionen.

Krisen har förstärkt tanken att man utöver tillsynen av den offentliga ekonomin bör fästa mer uppmärksamhet på medlemsstaternas **totalekonomiska balans**, eftersom krisen tillspetsades i flera medlemsstater trots det tämligen goda läget i den offentliga ekonomin (figur 5). Den makroekonomiska obalansen följs upp med hjälp av ny lagstiftning mera systematisk än tidigare så, att det nya förfarandet och de sanktioner som det möjliggör används så effektivt som möjligt.

För att ytterligare stärka **samordningen av finanspolitiken** har kommissionen i enlighet med Europeiska rådets önskemål i december 2012 framfört tankar om förhandssamordning av stora finanspolitiska reformer som orsakar betydande spridningseffekter till andra euroländer. Förhandssamordningen bör genomföras så att medlemsstaternas demokratiskt valda organ och medborgarsamhället inte förbigås när reformerna bereds, när de fattas beslut om dem och när de genomförs.

Kommissionen har framfört ett förslag för att medlemsstaterna ytterligare ska bindas bättre till centrala omstruktureringar. I förslaget kunde även ingå finansieringsstöd som skulle uppmuntra till reformer. Det väsentliga är att koncentrera sig på ett effektivt genomförande av de redskap som styr redan överenskomna omstruktureringar och att undvika överlappande arrangemang som skulle minska den nationella ägarkänslan för reformerna eller skapa situationer där nödvändiga reformer skulle uppskjutas. Inom finansieringsstödet bör i första hand utnyttjas existerande finansieringskällor, såsom strukturfonder inom ramen för budgetramarna.

Det fastställda systemet för finanspolitisk samordning är komplicerat. I den fortsatta utvecklandet bör man alltså sträva efter mervärde och försöka i första hand strömlinjeforma existerande praxis och instrument, främja utbytet av beprövad praxis och bedöma alla samhällseliga verkningar. Samordnandet bör fokusera på reformer som har verklig betydelse med tanke på medlemsstaternas konkurrensförmåga, tillväxten, sysselsättningen, den sociala hållbarheten och därmed med tanke på euroområdet stabilitet.

För att förbinda medlemsstaterna till reformerna bör de nationella förhållandena, till exempel arbetsmarknadsparternas roll, och de demokratiska förfarandena samt det hur politikerna återspeglas på andra politiksektorer beaktas. På det sättet undviks missförstånd om att reformer genomförs "på krav från Bryssel". Kommissionen bör utöva sina behörigheter jämnt och till fullo och främja utbytet av bästa praxis mellan medlemsstaterna. Betydelsen av politiskt kollegialt tryck mellan medlemsstaterna är även viktig.

I sista hand stannar dock ansvaret för finanspolitiken och strukturreformerna även i framtiden kvar hos medlemsstaterna, vilket är viktigt med tanke på ägarkänslan och subsidiaritetsprincipen. Det nationella finanspolitiska och ekonomisk-politiska spelrummet blir i praktiken snävare för de länder som inte kan ta hand om sina egna ekonomier och skaffa pengar från marknaderna till rimligt pris. På detta sätt uppmuntrar det politiska trycket och trycket från marknaden till att föra en hållbar ekonomisk politik.

Till följd av krisen har man förstått betydelsen av en gemensam banktillsyn och lösning av bankkriserna för undvikande av systemkriser. Bakom detta ligger den långt gångna integrationen på finansmarknaden, som förutsätter tillsyn och reglering på europeisk nivå. **Bankunionen** ska skapas i rask takt. Kommissionens förslag om en gemensam mekanism för hantering av bankkriser bör behandlas under denna parlamentsperiod. För närvarande införs inte den gemensamma insättningsgarantin för EU, utan tyngdpunkten ligger på harmoniseringen av insättningsgarantisystemen.

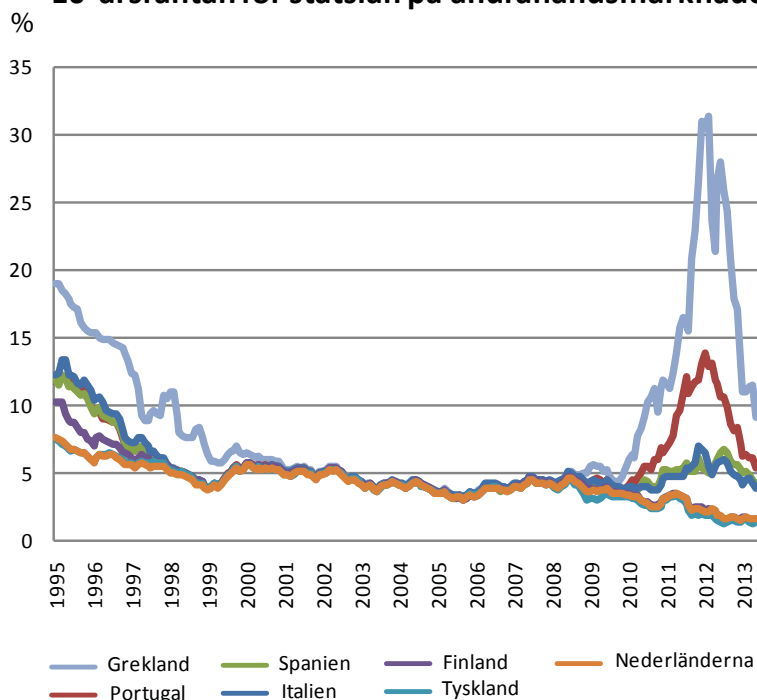
En fungerande bankunion förebygger nya bankkriser, reglerar deras följder och skapar en skiljelinje mellan banksektorn och den offentliga makten och minskar samtidigt trycket på medlemsstaternas offentliga ekonomier. Skapandet av en bankunion får inte leda till moralbrist, d.v.s. till det att aktörerna ökar sin risktagning eftersom konsekvenserna bärs av någon annan. En fungerande bankunion förutsätter att lösandet av bankkriser baserar sig på ett omfattande placeransvar ("bail in") och på skydd av skattebetalarna. Utöver detta är det viktigt att säkerställa att de tillsynsuppgifter som ska tillfalla Europeiska centralbanken (ECB) hålls avskilda från den självständiga penningpolitik som banken bedriver och att sträva efter att integrera de medlemsstater som står utanför euroområdet i de nya systemen.

Utöver en gemensam banktillsyn och krislösningsmekanism behövs ett trovärdigt beredskapssystem i sista hand för täckande av de utgifter som bankkriserna orsakar. Före detta bör det säkerställas att lösningen på bankkriserna baserar sig på klara gemensamma regler. Finansieringen bör basera sig i första hand på förhandsavgifter och vid behov på avgifter i efterskott som samlas in på banksektorn. Användning av skattebetalarnas medel bör alltid vara det sista alternativet och eventuellt finansieringsstöd bör vara tillfälligt och villkorligt. Som ett alternativ har föreslagits användning av Europeiska stabilitetsmekanismen som en del av beredskapssystemet. Till denna del bör ESM:s resursbegränsning och andra finansieringssystemers prioritet beaktas.

Ett element som anknyter till den finansiella mekanismens överskådlighet och stabilitet är den av kommissionen utnämnda högnivågruppen (s.k. Liikanens arbetsgrupp), som har föreslagit att inlåningsbanksverksamhet samt värdepappershandel och derivativa transaktioner för egen räkning ska skiljas åt, för att ytterligare stärka EU:s banksektor. Arbetsgruppens förslag ska i så stor omfattning som möjligt genomföras på EU-nivå.

En gynnsam bieffekt av den bättre uppföljningen och tillsynen av finans- och strukturpolitiken samt av de reformer som siktar på en bankunion, är att trycket på marknaden styr i framtiden priset för medlemsstaternas upplåning mera

10-årsräntan för statslån på andrahandsmarknaden



Figur 6: 10-årsräntan för statslån på andrahandsmarknaden

(Källa: Finansministeriet/Macrobond)

än förr i överensstämmelse med ländernas ekonomiska prestationsförmåga, och styr på det sättet deras verksamhet automatiskt. Detta förutsätter dock att man i högre grad än tidigare håller fast vid principen att varje medlemsstat svarar för sina egna förbindelser ("no bail out"-principen). Enligt principen uppnår medlemsstaterna budgetbalans och skuldsättningen fås att minska, när priset på de pengar som inflyter från marknaden styr medlemsstaternas politik. De nationella parlamenten bör kontrollera och bära ansvaret för den egna statens eventuella budgetunderskott. Under den akuta krisen har gränserna för "no bail out"-principen sats på prov. Med tanke på den monetära unionens verksamhet är det även centralt att medelsanskaffningen sker på marknaden och att medlemsstaterna inte i sista hand får finansiering från sin egen centralbank.

Enligt grundfördraget är **Europeiska centralbankens** roll att upprätthålla prisstabiliteten, och dessutom stöder banken de övriga målen för den ekonomiska politiken dock utan att prisstabiliteten äventyras. Under krisen har

ECB dock varit tvungen att verka vid yttersta gränsen för sitt mandat. ECB:s självständighet vid utförandet av sin uppgift är en central faktor som ökar euroområdet trovärdighet och stabilitet.

När "no bail out"-principen följs och de reformer som gjorts för att uppnå budgetbalans och minska skuldsättningen genomförs, blir den ekonomiska och monetära unionens verksamhet hållbar. Utöver genomförandet av de nya bestämmelserna bör det interna politiska trycket mellan medlemsstaterna stärkas och bör det ses till att trycket på marknaden inte försvagas. En förutsättning för att den ekonomiska och monetära unionen ska fungera effektivt är att den regelbaserade styrningen, politiska styrningen och marknadsstyrningen kompletterar varandra.

Den ekonomiska krisen har i olika sammanhang aktualiserat frågan om **solidariskt** agerande och påverkat medborgarnas uppfattning om vad som är rättfärdigt och rättvist. Kraven på solidariskt ansvar har konkretiserats i idéer om gemensamma skuldebrev för euroländerna eller om en skuldinlösenfond för överskuldssatta länder. Idén om solidariska skulder strider mot EMU-arkitekturen som baserar sig på medlemsstaternas ansvar för sina egna skulder och på trycket från marknaden. Den rådande skuldkrisen på euroområdet beror till stor del på marknadernas oförmåga att prissätta finansieringen till länder som håller på att råka i kris i förhållande till deras ekonomiska situation (figur 6). Lösningen kan inte vara att man permanent avlägsnar sambandet mellan medlemsstaternas realekonomi och den finansiering som de får. Följden skulle vara moralbrist, att medlemsstaternas ineffektiva strukturer bibehålls samt inkomstöverföringar mellan medlemsstaterna. En hållbar ekonomisk tillväxt kan inte basera sig på ytterligare skuldsättning och på att ineffektiva strukturer döljs bakom solidariskt ansvar. Ibruktagandet av gemensamma skuldebrev och motsvarande arrangemang skulle förutsätta både ändringar i grundfördragen och en omorganisering av medlemsstaternas och EU-institutionernas arbetsfördelning.

Inte heller med tanke på förtroendet mellan eurostaterna och den politiska godtagbarheten är de nya systemen för riskfördelning och inkomstöverföring motiverade. Redan nu har åtgärderna för att avhjälpa krisen skapat spänningar mellan medlemsstaterna. Ett lands ståndpunkter har ofta bestämts enligt det om det är fråga om en potentiell mottagarstat eller givarstat, istället för att utvecklingen av unionen och euroområdet skulle granskas utan avseende på ekonomiska och politiska konjunkturer.

För att åtgärda den akuta ekonomiska krisen och för att bevara eurons stabilitet har man varit tvungen att ta i bruk nya solidariska verktyg, och varje

euroland har visat solidaritet genom att delta i finansieringsstödet i form av lån som beviljas krisländer. För avvärjandet av medlemsstaternas exceptionella likviditetskriser och därigenom i sista hand för skyddet av euroområdet stabilitet har man grundat Europeiska stabilitetsmekanismen. Europeiska centralbanken har även understött upplåningen för sådana medlemsstater som befinner sig i ett krisläge. När den akuta krisen har avklarats bör det fortsatta behovet av ESM:s och ECB:s exceptionella åtgärder granskas. Oberoende bör de kvarstå som exceptionella åtgärder för akuta krislägen, och deras syfte bör inte vara inkomstöverföringar mellan medlemstaterna. Samtidigt bör det för en vidare utveckling av bankunionen skapas en fungerande krislösningsmekanism, som inte stöder sig på finansiering från den offentliga sektorn annat än i extrema fall.

9 Nya arbetsplatser genom konkurrens och tillväxt

Europas ekonomi har under de senaste åren utvecklats svagare än de viktigaste konkurrenternas ekonomi. Europas långsiktiga tillväxtutsikter är svaga och Europa belastas av återhämtningen från finanskrisen som började 2008 och som har dragit ut på tiden. Centrala problem är sämre produktivitet än hos konkurrenterna, hög arbetslöshet, svag efterfrågan som beror på avhjälpandet av den offentliga sektorns skuldbelastningar samt problemen på finansmarknaderna till följd av finanskrisen. Försvagningen av försörjningskvoten, som beror på att befolkningen blir äldre, förvärrar det så kallade hållbarhetsunderskottet i flera medlemsländer.

Med tanke på den ekonomiska tillväxten intar **återställandet av EU-ländernas konkurrenskraft** och förändret av den offentliga ekonomin på en hållbar grund en nyckelposition. På unionsnivå styrs verksamheten av tillväxt- och sysselsättningsstrategin (Europa 2020 -strategin), vars mål anknyter till sysselsättningen, forsknings- och utvecklingsverksamheten, klimat- och energipolitiken, utbildningen och minskningen av fattigdomen.

EU-länderna, särskilt krisländerna, bör genomföra djupgående strukturella reformer för att konkurrenskraften för deras produkter och tjänster ska bli bättre. Först när förtroendet för medlemsländernas ekonomiska politik återställs, viker den osäkerhet som skadar investeringarna och konsumtionen undan och förutsättningarna för en hållbar ekonomisk tillväxt återställs.

Medlemsländerna bär ansvaret för de strukturella reformerna, även om EU dock har sina egna medel för att främja och övervaka reformerna med hjälp av den europeiska planeringsterminen och det nya förfarandet vid makroeko-

nomiska obalanser. För att nödvändiga reformer ska främjas bör i EU modigt användas kollegialt stöd samt sanktioner som möjliggörs av den nya lagstiftningen och av finansieringen av sammanhållningspolitiken. Istället för skapandet av nya instrument bör tyngdpunkten ligga på verkställandet av redan avtalade bestämmelser och arrangemang. God konkurrensförmåga, produktivitet och medborgarnas levnadsstandard har samband med hög social trygghet, utbildningsnivå, arbetslivs- och konsumentstandarder och jämlikhet.

De centralaste EU-åtgärderna med tanke på den hållbara tillväxten är utvecklandet av den inre marknaden och frihandelsavtal med de viktigaste samarbetsparterna. Genom EU-åtgärder bör det sörjas för förutsättningarna för företagande särskilt så att små och medelstora företag beaktas i EU-bestämmelser samt dessutom till exempel så att små och medelstora företags internationalisering främjas och deras möjligheter till att få finansiering förbättras. Det bör även säkerställas att man inte går mot protektionistisk riktning inom EU:s olika politiska sektorer.

Det är viktigt att främja strukturomvandlingen i riktning mot en grön ekonomi i enlighet med Europa 2020 -strategin med investeringar i koldioxidneutral teknologi, framtida smarta nät, utsläppsfri energi samt energi- och materialeffektiva lösningar som stöder sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten. Strukturfonder och andra finansieringsinstrument bör användas för ett ambitiöst investeringsprogram för en grön ekonomi, med vilket hela unionens konkurrenskraft skulle stärkas.

Kommissionen uppskattar att **den inre marknaden** åren 1992–2009 har skapat nästan tre miljoner nya arbetsplatser och ökat bruttonationalproduktens tillväxt avsevärt. För konsumenterna har den inre marknaden inneburit lägre priser och ett bredare urval. Tryggandet av det att EU:s inre marknad fungerar korrekt är även i framtiden ett centralt mål med tanke på en öppen ekonomi som Finlands. Utöver de friheter som tryggats för företag och individer är det viktigt att orättvis konkurrens eliminerats. En europeisk rättvis och öppen marknad kräver att spelreglerna för en etisk marknadsekonomi fastställs och att nivån på konsumentskyddet är hög. Vid utvecklandet av den inre marknaden bör man å ena sidan bemöta de nya situationer som framskridandet av integrationen av marknaden för med sig, och å andra sidan kritiskt bedöma hur den gällande lagstiftningen fungerar. Kommissionen har som svar på den ekonomiska krisen redan avlåtit två omfattande paket om fördjupandet av den inre marknaden som täcker den inre marknadens verksamhet på bred bas, medräknat fördjupandet av den inre marknaden för trafik, energi och telekommunikation.

Vid utvecklandet av den inre marknaden är det även viktigt att bygga upp en stark gemensam marknad för europeiska företag, varifrån de kan ta sats till den globala konkurrensen. Dessutom bör europeiska standarder skapas och främjas globalt. Ett gott exempel på sådan verksamhet var den europeiska GSM-standarderna på 1990-talet, som möjliggjorde en ledande ställning inom teknologin för europeiska mobilföretag för en lång tid.

Ett kompromisslöst verkställande och iakttagande av den existerande lagstiftningen kräver större uppmärksamhet än för tillfället även på politisk nivå. Samarbetet mellan medlemsstaterna och kommissionen i fråga om ikraftsättandet och verkställandet av lagstiftningen bör intensifieras. Kommissionen bör utöva sina egna befogenheter mera aktivt än för tillfället. Det behövs politiskt kollegialt tryck och kollegiala utvärderingar mellan medlemsländerna.

Skapandet av en digital inre marknad bildar ett nytt viktigt område inom utvecklandet av en fungerande inre marknad. Enligt kommissionens uppskattningar skulle den digitala inre marknaden, när den fungerar effektivt, öka bruttonationalprodukten med 500 miljarder euro fram till år 2020. Varor, tjänster och digitala innehåll som säljs i elektronisk handel på den digitala inre marknaden ska röra sig fritt över gränserna oberoende av konsumenternas och företagens hemort. Detta förutsätter förutom avhjälpan av hinder och ny lagstiftning även en noggrann kartläggning av medel som inte baserar sig på lagstiftning. Utan en stor europeisk inhemsk marknad har europeiska företag en klar konkurrensnackdel jämfört med till exempel amerikanska företag. När lagstiftningen utvecklas bör det ses till att man inte i onödan hämmar teknologins utveckling eller marknadens funktioner.

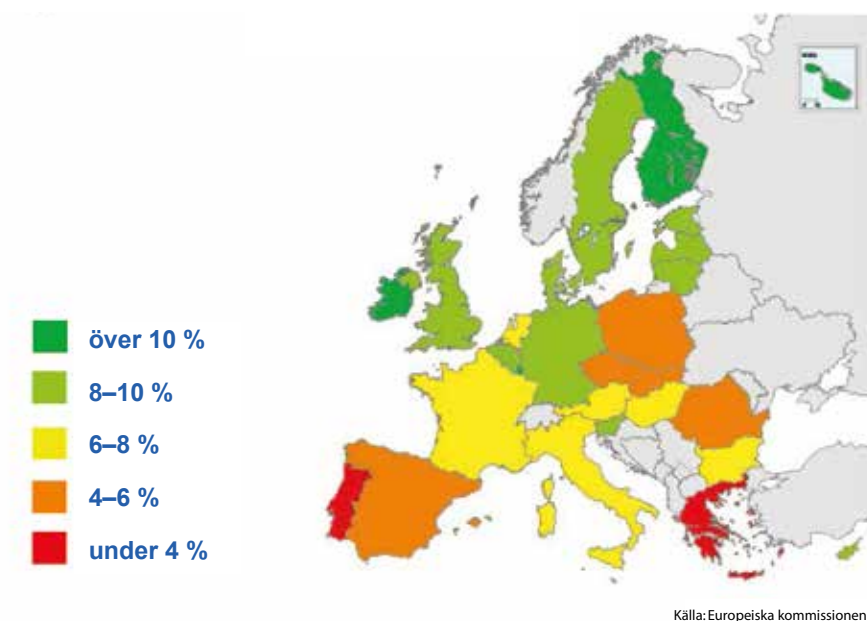
Tryggandet av den inre marknaden för tjänster kräver att den genom tjänstedirektivet skapade lagstiftningsramen tillämpas fullt ut. Säkerställandet av detta skapar positiva ekonomiska effekter i EU. Utvidgandet av tillämpningsområdet för tjänstedirektivet genom att öppna direktivet verkar inte genomförbart för tillfället. I stället bör sektorspecifika, med tanke på den ekonomiska tillväxten viktiga initiativ kartläggas och i medlemsländerna bör nationella åtgärder vidtas i tillämpliga delar för öppnandet och utvecklandet av tjänstemarknaden.

Handelspolitikens betydelse har framhävts ytterligare i den nuvarande ekonomiska situationen i Europa. På grund av att Världshandelsorganisationens Doharunda avstannat har EU under den senaste tiden koncentrerat sig på bilaterala och multilaterala förhandlingslösningar när det gäller frigörandet av handeln och investeringarna. I det nuvarande läget är det det bästa sättet att främja även våra egna intressen på tredjeländers marknader. Finland, som är en öppen och exportorienterad ekonomi, drar nytta av unionens gemensamma

handelspolitik genom att Finland blir part i EU:s bilaterala handelsavtal och genom att påverka multilaterala handelsförhandlingar som en del av unionen (figur 7).

EU bör sträva efter att ingå bilaterala handelsavtal med de viktigaste handelsparterna och de centrala tillväxtekonomierna. Enligt kommissionens uppskattning kunde alla aktuella och planerade bilaterala avtal öka EU:s bruttonationalprodukt med 2 procent och skapa närmare 2 miljoner arbetsplatser. Det skulle vara särskilt viktigt att ingå bilaterala avtal med EU:s betydande handelspartner Förenta staterna och Japan.

Även frigörandet av den fria handeln med tjänster, informations- och kommunikationsteknologin och den rena teknologin samt av offentlig upphandling bör främjas och bestämmelserna för världshandeln bör utvecklas. Handelspolitiken måste kunna svara på de ändringar som sker i ekonomin och i handelns värdekedjor, särskilt produkternas digitalisering, den ökade servicecentreringen och på det andliga kapitalets samt företagens framhävda samhällsansvar. Tulltaxornas betydelse som handelshinder minskar på allmän nivå och på motsvarande sätt ökar tullarnas yttre handelshinder, såsom tekniska bestämmelser och standarder.



Figur 7: Andelen exportbaserad sysselsättning av den totala sysselsättningen (ca 30 miljoner arbetsplatser) är beroende av handel till tredjeländer, senaste uppgifter)

För trygghet av EU:s globala konkurrenskraft behövs investeringar i **forskning och innovativ verksamhet**, med vilka produktiviteten ökas och nya möjligheter skapas för näringsverksamhet. Andelen för forskning, utveckling och innovativ verksamhet i EU:s budget bör ökas även i framtiden. EU-finansieringen bör riktas till sådana utmaningar och tillväxtmöjligheter på EU-nivå och global nivå som inte kan bemötas nationellt. De projekt som finansieras bör väljas på basis av tävlan och hög kvalitet. Särskild uppmärksamhet ska fästas på ett bättre kommersiellt och samhälleligt utnyttjande av forskningsresultaten.

EU:s **industripolitik** bör stödja utnyttjandet av den globala ekonomins strukturomvandling, vilket innebär skapande av förutsättningar för europeiska företag att klättra uppåt i värdekedjan mot allt produktivare branscher och verksamheter. Med en effektiv politik för statligt stöd och konkurrenspolitik säkerställs det att industripolitiken inte förvränger konkurrensen eller skyddar ineffektiva strukturer. För att man ska kunna bemöta följderna av strukturomvandlingarna behövs samhällets stöd och utbildningsservice, som hjälper individer och företag att flytta från en bransch till en annan.

Snabba, funktionssäkra och trygga trafikförbindelser samt en långsiktig **trafikpolitik** stöder näringslivets verksamhetsbetingelser och konkurrenskraft. Med trafikpolitiska lösningar kan man erbjuda företag nya möjligheter till näringsverksamhet, och områden tilläggsnytta, för att stärka en hållbar tillväxt, sysselsättningen och konkurrenskraften. Det är viktigt att säkerställa att Finlands särskilda förhållanden beaktas vid utvecklingen av den europeiska trafikpolitiken. Då det gäller havstrafiken bör det skapas förutsättningar för en övergång till ännu renare och energieffektivare fartyg med beaktande av bland annat kraven i det nya svaveldirektivet.

10 Ett socialt Europa

En hållbar ekonomisk tillväxt och en hög sysselsättningsgrad utgör grunden för såväl de europeiska samhällenas som varje människas välfärd. Den ekonomiska krisen har ökat arbetslösheten och de sociala problemen i Europa. Dessutom ställer den offentliga ekonomins hållbarhetsunderskott och den ändrade befolkningsstrukturen reformkrav på välfärdstjänsterna.

Utvecklandet av den sociala dimensionen är primärt för undvikande av en social kris inom unionen, för ett minskande av omfattande fattigdom, för ett ökande av social kohesion samt för en utjämning av den ekonomiska krisens

verkningar. I Europa 2020 -målsättningarna ställs det mål för främjandet av utbildningen och sysselsättningen och för förhindrandet av utslagning.

Inom **socialpolitiken** har medlemsstaterna huvudsaklig behörighet. Unionen stöder och kompletterar medlemsstaternas verksamhet bland annat via den Europeiska socialfonden (ESF). Genom den öppna samordningsmetoden stöds medlemsstaterna i utvecklandet av en egen socialpolitik med hjälp av inbördes jämförelse och lärande.

Den universella nordiska modellen, där hög konkurrensförmåga, produktivitet och medborgarnas levnadsstandard kombineras med hög social trygghet, utbildningsnivå, arbetslivs- och konsumentstandarder samt jämlikhet, kan fungera som en modell även för EU när en politik fastställs efter krisen. Starka sameuropeiska intressen anknyter särskilt till pensionssystemens hållbarhet.

För mätning av socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling bör skapas andra mätare vid sidan av bruttonationalprodukten även på europeisk nivå.

Medlemsstaterna har behörighet även i frågor som gäller **sysselsättnings- och arbetskraftspolitiken**. De samordnas på EU-nivå. Unionen kan även utfärda bestämmelser om minimikrav till exempel inom området för arbetarskyddet och med vissa begränsningar även inom området för arbetsrätten, för främjande av jämställdheten mellan kvinnor och män i arbetslivet och för ökande av likabehandlingen av arbetstagare. Bestämmelserna kan även kompletteras med avtal mellan arbetsmarknadsorganisationerna. Rättsgrunderna för EU:s sysselsättnings- och socialpolitik möjliggör dock inte minimibestämmelser om löner. EU-lagstiftning om minimilöner är inte värd att eftersträva, eftersom kostnadsnivåerna varierar märkbart i de olika medlemsländerna, och i flera länder avtalas det dessutom om lönerna genom arbets- och tjänstekollektivavtal. Försök att ingripa i arbetsmarknadsorganisationernas fria rätt att förhandla om lönebildningen bör avväjas.

EU:s sysselsättningspolitik anknyter till koordineringen av den ekonomiska politiken, den ekonomiska politikens och sysselsättningspolitikens integrerade paket av riktlinjer samt till de landsspecifika rekommendationerna till medlemsstaterna i anknytning till planeringsterminen. På grund av de svaga tillväxtutsikterna och det svåra sysselsättningsläget förutsätts allt mera beslutsamma handlingar av EU och medlemsstaterna för att lösa både den ekonomiska krisen samt sysselsättningskrisen och de långsiktiga strukturella problemen. Ekonomisk tillväxt är en central förutsättning för förbättrandet av sysselsättningen. Målet för sysselsättningspolitiken är att höja sysselsättningsnivån, minska arbetslösheten, trygga tillgången till kunnig arbetskraft, öka utbudet

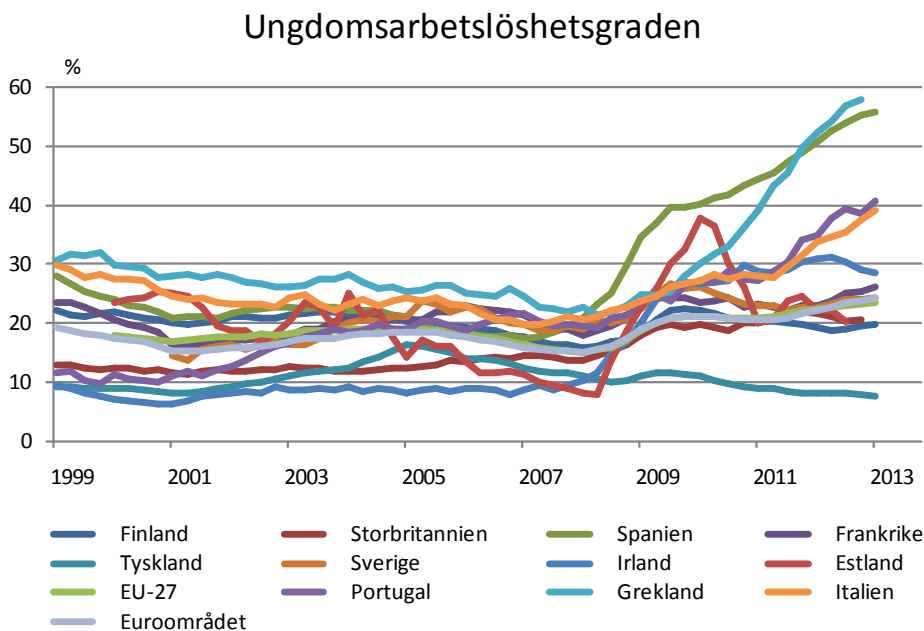
av arbetskraft, förbättra balansen mellan utbudet och efterfrågan på arbetskraft, förbättra arbetskraftens yrkesmässiga och geografiska rörlighet samt att förlänga arbetskarriärerna. Åtgärderna för att minska arbetslösheten riktar sig särskilt till unga, invandrare och långtidsarbetslösa. Ansvar för till exempel utvecklandet av kunnandet hör till medlemsstaterna, men vid behov kan även åtgärder och redskap på EU-nivå, till exempel åtgärder av Europeiska socialfonden och fonden för justering för globaliseringseffekter, utnyttjas. För att främja den fria rörligheten av arbetskraft bör arbetsförmedlingsnätverket Eures utnyttjas och vidareutvecklas.

Ökningen av **ungdomsarbetslösheten** inom EU, särskilt i de länder som drabbas av skuldkrisen, är mycket oroväckande. Medlemsländerna bär själva huvudansvaret, men på EU-nivå har man anvisat medel från den gemensamma budgeten för att ta hand om problemet i de länder med den allra största ungdomsarbetslösheten och man har rekommenderat alla medlemsländer att ta i bruk en ungdomsgaranti som tryggar ungdomar en arbetsplats, utbildningsplats eller praktikplats. Inom ramen för den europeiska planeringsterminen har flera medlemsländer även getts landsspecifika rekommendationer för att minska ungdomsarbetslösheten.

Fri rörlighet är ett användbart medel för främjande av sysselsättning och kunskapsutveckling. Arbetskraftens rörlighet främjar den ekonomiska tillväxten på sådana områden där det råder brist på arbetskraft och minskar trycket på systemet för social trygghet på områden med hög arbetslöshet. EU bör fortsätta med sådana åtgärder som avlägsnar praktiska hinder för fri rörlighet.

Medlemsstaternas **socialskyddssystem** samordnas för att främja rörligheten. Systemen avviker märkbart från varandra. Det finländska socialskyddssystemet är bosättningsbaserat, medan socialskyddet i de flesta andra medlemsländerna hänför sig till arbete. Det sistnämnda systemet har visat sig vara lättare att samordna med principen om fri rörlighet. Det att vårt system är annorlunda har allt oftare lett till situationer där den nationella och EU-lagstiftningen är svåra att samordna. När det nationella socialskyddssystemet utvecklas beaktas de behov som medförs av den expanderande rörligheten och invandringen.

Säkerställandet av tillväxten, sysselsättningen och välfärden förutsätter reformer på arbetsmarknaden och av servicesystemen. Ansvar vilar på medlemsstaterna. På EU-nivå följs reformerna upp som en del av den europeiska planeringsterminen och dess landsspecifika rekommendationer.



Källa: Eurostat

Figur 8: Ungdomsarbetslösheten

Målet för EU:s **strukturfonder** är att minska den ekonomiska, sociala och regionala ojämlikheten. Under perioden 2014–2020 anvisas finansiering till främjandet av tillväxten, sysselsättningen och delaktigheten i enlighet med tyngdpunkterna i Europa 2020 -strategin. Arbetslöshetsgraden är en av Europeiska socialfondens kriterier för fördelningen av medel. Avsikten är att minst 20 procent av all finansiering ur fonden riktas till ökandet av social delaktighet och bekämpandet av fattigdom. Dessutom finns det i EU ett antal fonder och program, såsom fonden för justering för globaliseringseffekter, ur vilken medlemsstaterna får stöd vid strukturomvandlingssituationer. Det arbetslöshetsförsäkringssystem som föreslagits i samband med utvecklandet av EMU, och som skulle komplettera eller delvis ersätta de nationella arbetslöshetsförsäkringssystemen, kan inte anses vara ändamålsenligt.

Genom den sociala dialogen stärks **arbetsmarknadsorganisationernas** deltagande i utvecklingen av EU:s och dess medlemsstaters arbets- och socialpolitik och samtidigt knyts de även starkare an till reformerna. När det gäller uppföljningen av löneutvecklingen bör man framhäva behovet att respektera de nationella lönebildningssystemen och de nationella arbetsmarknadsorga-

nisationernas roll samt friheten att förhandla och avtala om löner och andra anställningsvillkor sinsemellan.

11 Föregångare inom energi- och klimatpolitiken

Energi-, klimat- och miljöfrågor bildar en helhet och de beslut som har fattats i fråga om dem påverkar inte bara dessa tre sektorer utan också andra politikområden.

Den **energipolitiska** omvärlden genomgår en omvälvande förändring. Bekämpningen av klimatförändringen och förändringar i tillgången på energiråvaror påverkar den globala omvärlden och leder till osäkerhet i fråga om energitillgången och energipriset, och höjer tröskeln för betydande energiinvesteringar i EU. De ekonomiska utvecklingsutsikterna och EU:s försvagade konkurrenstillställning särskilt i förhållande till Förenta staterna och Kina har lett till att konkurrenskraften som ett mål för energipolitiken åter har börjat betonas alltmer i många medlemsländer.

Oljeproduktionen upplever en högsäsong, men den totala oljeproduktionen börjar sannolikt minska redan under detta decennium och priset på olja torde stiga. Bl.a. i Förenta staterna har utnyttjandet av skiffergasresurser ökat utbudet av gas och också sänkt priset på stenkolk, som dock av klimatskäl inte är en attraktiv råvara. En ökning av de förnybara energikällorna har nästan utan undantag baserat sig på offentliga stöd som varit större än beräknat, men t.ex. den kinesiska produktionen av solenergi anses vara marknadsmässigt konkurrenskraftig redan om några år. Tysklands beslut att slopa kärnkraften före utgången av 2022 ökar ytterligare efterfrågan på förnybara energikällor, och Tyskland planerar också att under de närmaste åren avskaffa stödet till vindkraften.

Varje medlemsstat fattar självständigt beslut om valet av energikällor, men förändringar i omvärlden och EU-rättsakter om bl.a. miljön och klimatförändringen ställer specialvillkor för lösningarna. Finland strävar efter att trygga en tillräckligt förmånlig energiförsörjning genom en mångsidig energipalett och genom att i fortsättningen satsa på framför allt inhemsk förnybar energi, ett mera omfattande utnyttjande av gasmarknaden och en minskad användning av mineralolja.

En fungerande inre marknad för energi bör finnas före utgången av 2014. En fungerande inre marknad för energi stärker EU:s ställning globalt, har en prisnedsättande inverkan på energipriset och förbättrar leveranssäkerheten.

Detta förutsätter att det nationella verkställandet av lagstiftningen om den inre marknaden effektiviseras i medlemsländerna. I många medlemsländer har aktörerna inte haft jämbördigt tillträde till el- och gasmarknaden, fastän den gemensamt överenskomna EU-lagstiftningen förutsätter det.

Den inre marknaden för energi bör genomföras på marknadsvillkor, transparent och genom att undvika sådana stöd eller kapacitetsmekanismer som snedvrider medlemsländernas gränsöverskridande handel. Genom att följa dessa principer kan den välfungerande nordiska elmarknaden stå som modell för en elmarknad för hela Europa. Syftet bör vara att förenhetliga sådana rättsakter på EU-nivå som gäller stöd, men på grund av olika naturförhållanden finns det inte förutsättningar att uppnå en harmoniserad stödnivå.

En effektivt fungerande energimarknad förutsätter ökade investeringar i infrastrukturen, t.ex. i fråga om gränsöverskridande överföringskapacitet av el och gas. Infrastrukturen bör utvecklas på marknadsmässiga villkor. Dock har den nationella offentliga finansieringen och EU-finansieringen också en betydelse. För Finlands del är anslutningen till det europeiska gasnätet genom upprättandet av en LNG-terminal och byggandet av en gasförbindelse mellan Finland och Estland ett projekt som kräver EU-finansiering.

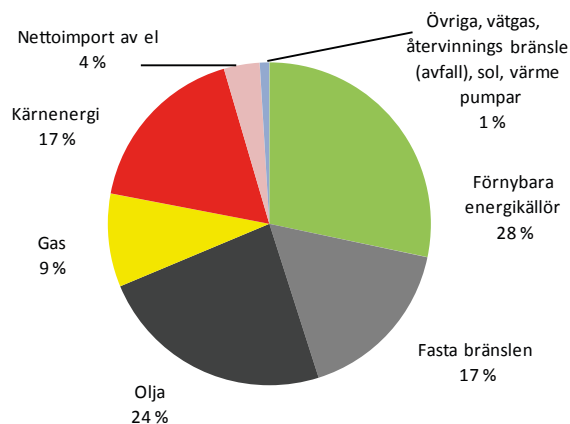
De nationella myndigheterna har huvudansvaret för kärnsäkerheten. Informationsutbytet och samarbetet mellan de nationella myndigheterna, t.ex. inbördes utvärderingar inom EU, är också viktiga.

EU, som är beroende av importerad energi, bör alltså stärka den interna enigheten när det gäller unionens yttre förbindelser på energiområdet, genom att utnyttja de nya arrangemangen som gäller dem. Medlemsländernas energitrygghet och EU:s ställning inom den globala energikonkurrensen stärks också genom att den gränsöverskridande infrastrukturen utvecklas och den inre marknaden genomförs.

Vid sidan av vind- och solkraft spelar bioenergin en viktig roll när det mål för förnybar energi som ingår i klimatpolitiken ska uppnås. För Finland är användningen av skogsbaserad biomassa av stor vikt. Det är viktigt att också i fortsättningen garantera en hållbar skogsenergi samt garantera att denna energi ses som en utsläppsfri energikälla. För att dra nytta av tillväxtpotentialerna inom branschen bör Finland fördjupa kompetensen inom sådan forskning och produktutveckling som gäller skogsbaserad bioenergi.

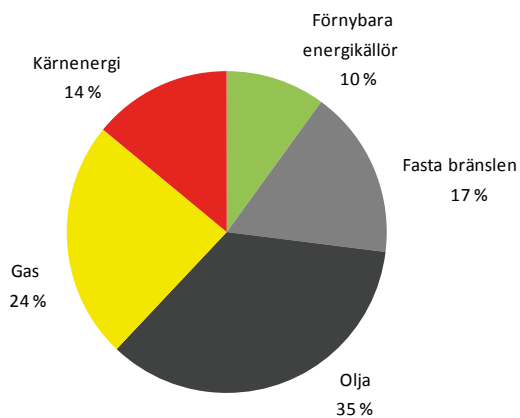
En förbättring av energieffektiviteten är under de kommande åren ett centralt tema både på EU-nivå och nationellt. I arbetet på EU-nivå ligger tyngdpunkten

Den slutliga energiförbrukningen i Finland 2011



Källa: Statistikcentralen

Den slutliga energiförbrukningen i EU 2011



Källa: Europeiska kommissionen

Figurer 9 och 10: Den slutliga energiförbrukningen i Finland och i EU 2011

på genomförandet av direktivet om energieffektivitet, som bör möjliggöra tillräckligt flexibla och därmed kostnadseffektiva nationella lösningar.

EU är en av de ledande aktörerna inom internationell **klimatpolitik**. Unionens mål är att begränsa klimatförändringen och åstadkomma ett globalt klimatavtal som är tillräckligt ambitiöst med tanke på den eftersträvade uppvärmningsgränsen på två grader. Finland agerar aktivt både i EU och internationellt för att ett globalt klimatavtal ska fås till stånd år 2015. Ett avtal inte bara stärker de åtgärder som vidtas för att hindra klimatuppvärmningen utan skapar också en grund för investeringar i grön energiekonomi. Samtidigt bör det säkerställas att avtalet inte möjliggör koldioxidläckage, dvs. att avtalet inte leder till att produktionen flyttas från Europa till länder där utsläppsmålen inte är lika stränga.

EU-länderna har kommit överens om bindande mål för 2020 i fråga om utsläppsminskning, förnybar energi och energieffektivitet. Dessutom har man kommit överens om ett mål för utsläppsminskningar på 80–95 procent år 2050. EU är berett att skärpa målet för utsläppsminskningen till 30 procent år 2020, om de övriga industriländerna förbinder sig till motsvarande utsläppsminskningar och de viktigaste snabbt växande ekonomierna bidrar till minskningen inom ramen för sina möjligheter.

Diskussionen om EU:s klimatmål 2030 har inletts. Målen för utsläppsminskningar efter 2020 bör vara i linje med den generella eftersträvade uppvärmningsgränsen på två grader. De ovannämnda förändringarna i den energipolitiska omvärlden påverkar diskussionen. Klimatpolitiska grundläggande riktlinjer som dras upp i god tid klarlägger omvärlden och möjliggör effektiva investeringar i energiproduktion inom den privata sektorn. Det leder sannolikt till den största kostnadseffektiviteten att ställa upp endast ett mål med en planenlig styreffekt, dvs. ett mål för utsläppsminskningen. EU:s mål för den förnybara energin skapar förutsebarhet för investerare och utvecklare av teknologi. EU:s gemensamma mål, eller mål för de enskilda medlemsstaterna när det gäller förnybar energi, bör vara riktgivande eller, om det är fråga om bindande mål, lämna tillräckligt spelrum för en nationell energipolitik och för eventuella ändringar till följd av de nationella förhållandena. Tre separata mål på EU-nivå förhindrar en optimering av åtgärderna. Därför bör EU:s eventuella mål för energieffektivitet vara riktgivande och det nationella målet sådant som Finland självt har formulerat.

Handeln med utsläpp är den mest konkurrensneutrala mekanismen för att uppnå minskade utsläpp, men överutbudet av utsläppsrätter leder till att handeln fungerar sämre. I fortsättningen är det viktigt att trygga en fungerande utsläppshandel och säkra den styrande inverkan som utsläppshandeln har på

investeringar. Stöden för förnybar energi bör vara så konkurrensneutrala som möjligt och de bör gradvis minskas.

Förändringarna i klimat- och energipolitiken har i hög grad påverkat marknaden. Tyngdpunkten håller på att flyttas från resurser till kunskande. Sektorn för ren teknologi har ökat kraftigt. Ett viktigt mål när ett EU-regelverk för klimat- och energisektorn skapas bör vara att stärka förutsättningarna för en grön energiekonomi och att främja den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen.

Finland har ett flertal särdrag som måste beaktas när EU:s klimat- och energipolitik utformas. Till dessa hör bl.a. Finlands nordliga läge och de långa avstånden i landet, biomassans stora andel av energiproduktionen, skogs- och torvmarkens stora andel av landytan samt den energiintensiva industrin. Det starka kunskandet inom sektorn för ren teknologi i Finland gör det dock möjligt för Finland att dra en betydande nytta av klimatåtgärderna. Vid den nationella beredningen bör alltid särdragen bedömas i förhållande till den totala nyttan för Finland.

EU:s **miljö- och naturskyddspolitik** och lagstiftningen kring denna är omfattande. I framtiden bör man allt mera koncentrera sig på att effektivt verkställa och utveckla lagstiftningen. För unionens miljöpolitik är EU:s sjunde miljöhandlingsprogram ett centralt projekt under de närmaste åren. Inom ramen för programmet tas det fram sådana långsiktiga mål för EU:s miljöpolitik som tryggar en hållbar användning av naturresurserna och en ren miljö. Energi-, trafik- och jordbrukspolitiken har dessutom en allt större inverkan på miljöfrågorna. Den miljölagstiftning som nu skapas inom EU bör behandla medlemsländerna lika.

12 Rationell hantering av medel och sammanhållningspolitik

Avsikten är att sommaren 2013 fatta beslut om EU:s **budgetram** för 2014–2020. Finland uppnådde sitt huvudsakliga mål i budgetförhandlingarna för 2013–2020 i Europeiska rådet. Budgetramen låg totalt på en måttlig nivå, ca 1 procent av EU-ländernas totala bruttonationalinkomst, och för första gången på en lägre nivå än den föregående budgetramen. Tyngdpunkten för finansieringen flyttades dessutom mera än tidigare till den rubrik som gäller konkurrenskraften, även om jordbrukspolitiken och sammanhållningspolitiken bibehöll sin ställning som de klart största kostnadsrubrikerna i EU-budgeten.

När nya budgetramar genomförs och beslut fattas om kommande årsbudgetar ska det fästas mera uppmärksamhet än tidigare vid effekten av finansieringen

och tillsynen över användningen av medel. EU:s medelsanvändning bör vara mera planerad än för närvarande. Vid valet av projekt som finansieras bör det europeiska mervärdet, t.ex. gränsöverskridandet, betonas. I årsbudgeten bör uppmärksamhet läggas vid att skillnaden mellan åtagandebemyndiganden och betalningsbemyndiganden hålls under kontroll, så att inte mängden obetalda åtaganden ytterligare ökar.

Finland har efter de första åren som medlem varit en nettobidragsgivare när det gäller EU:s budget. Inte heller i fortsättningen styrs Finlands ståndpunkt när det gäller unionens utveckling och verksamhet av att Finlands betalningar till unionen överstiger återflödet. Redan enbart tack vare den inre marknaden är den helhetsnytta som Finland har haft av EU-medlemskapet betydligt viktigare än de aspekter som gäller EU-budgetens penningflöde. Om vi befann oss utanför EU skulle vi på samma sätt som Norge vara tvungna att betala för tillträde till den inre marknaden, utan möjlighet att påverka marknadens bestämmelser.

Före följande förhandlingar om budgetramarna bör man i god tid förbereda sig på att arbeta för förändringar av systemet, framför allt när det gäller viktning mellan de olika utgiftsklasserna och makroekonomisk villkorlighet. Finland vill uppnå ett sådant system för unionens egna medel som är enkelt, transparent och rättvist och som inte omfattar särskilda nedsatta avgifter för vissa medlemsstater. Samtidigt bör det säkerställas att budgetramens totalnivå förblir skälig i förhållande till läget i medlemsländernas offentliga ekonomi.

Målet för EU:s **sammanhållnings-, region- och strukturpolitik** är att minska skillnaderna mellan olika regioner och skapa förutsättningar för en hållbar ekonomisk tillväxt i regionerna. I god tid före följande budgetförhandlingar ska det göras en bedömning av hur finansieringen av sammanhållningspolitiken kan förnyas så att den bättre än för närvarande främjar sådana strukturförändringar som stöder tillväxten och en ekonomi baserad på innovationer. Effekten av sammanhållningsstödet bör förbättras och metoderna förenklas ytterligare.

Före följande förhandlingar är det också nyttigt att föra en nationell principdiskussion om omfattningen av sammanhållningspolitiken när det gäller mera utvecklade regioner inom unionen. Samtidigt kan det göras en bedömning av hur det med tanke på den totala nyttan för Finland är mest ändamålsenligt att uppfylla de nationella region- och strukturpolitiska målen med hjälp av EU:s sammanhållningsstöd, och hur de särdrag för Finland som gäller landets avsides läge och glesa bosättning effektivare kan beaktas i EU:s sammanhållningspolitik.

13 En levande landsbygd samt ren och trygg mat

Den gemensamma **jordbrukspolitiken** skapades i tiden för att trygga EU:s egen livsmedelsproduktion. Den globala utvecklingen har under de senaste åren bekräftat värdet av en hållbar livsmedelsproduktion i hela unionen, och livsmedelssäkerheten har fått en större betydelse än tidigare. En effektiv gemensam politik är det bästa sättet att bemöta den här frågan.

En gemensamt fastställd stödpolitik för jordbruket är en förutsättning för en gemensam jordbrukspolitik och livsmedelsmarknad. Jordbruksstöden bör fördelas så att de verkligen kan påverka produktionen. Det är viktigt för Finland att utvecklingen av landsbygden, vid sidan av den traditionella gemensamma jordbrukspolitiken, allt mera blir ett centralt instrument för EU:s jordbrukspolitik. Också i fråga om jordbrukspolitiken är det viktigt att unionens instrument förnyas i tillräcklig utsträckning och att stödsystemet är kostnadseffektivt.

Miljöstöd betalas för den nivå som överskrider normal lagstiftning, och stöden bör klarare än för närvarande vara miljöinriktade och sporra till vattenskydd.

Ett av huvudmålen för den gemensamma jordbrukspolitiken bör fortsättningsvis vara att bevara jordbruksproduktionen inom hela unionen, inklusive sådana områden som är mest avlägset belägna och områden med svåra naturförhållanden. Vid Finlands anslutningsförhandlingar ingick de nationella stöden 141 och 142 i överenskommelsen. Stöden som kompletterar unionens politik och är en kompensation för Finlands särförhållanden bör bevaras. Stödsystemet bör vara så enhetligt som möjligt och det bör trygga förutsättningarna för en jordbruksproduktion också i Södra Finland utan att det nordliga stödsystemet försvagas.

Det långsiktiga reformarbetet i fråga om EU:s jordbrukspolitik bör fortsätta och utgångspunkten för reformarbetet bör vara en beredskap för fortsatt avreglering av världshandeln för jordbruksprodukter.

En förbättrad **livsmedelssäkerhet** bör också i framtiden vara ett centralt mål. Särskild vikt bör läggas vid förpackningsmärkningar på livsmedel. Med hjälp av dem identifieras produkternas ursprung och produktionskedja. Målet är att så höga normer som möjligt också ska gälla i tredjeländer.

I fortsättningen kommer jordbrukspolitiken allt mera att också vara **naturresurspolitik**. Den globala konkurrensen om naturresurserna skärps, jord och vatten för produktion blir en bristvara och efterfrågan på biomassa ökar. Finlands nationalekonomi grundar sig i hög grad på naturresurserna och det

mervärde som de ger. Särskilt genom den innovativa bioekonomin, som baserar sig på förnybara naturresurser skapas möjligheter att upprätthålla en ekonomisk tillväxt.

Beslut om **skogspolitiken** fattas nationellt i EU-länderna. I EU finns dock sådana rättsakter som gäller klimat, energi, handel och miljö och som inverkar på skogssektorn. För att säkra att de bestämmelser som påverkar skogssektorn är konsekventa och förutsägbara är det viktigt att öka samordningen av de åtgärder som EU vidtar i skogsfrågor.

Den gemensamma **fiskepolitiken** bör säkra hållbart fiske och en förebyggande och ekosystembaserad fiskeriförvaltning. Det långsiktiga målet för fiskepolitiken bör vara att fiskbestånden återhämtar sig och uppnår en nivå som är högre än den maximala hållbara avkastningen. Hållbart laxfiske främjas särskilt genom en förvaltningsplan för lax i Östersjön och genom begränsningar som gäller drivlinefiske. Fiskepolitiken bör regionaliseras så att exempelvis särförhållandena i Östersjön beaktas bättre än för närvarande.

14 Frihet, säkerhet och rättvisa

Globaliseringen och den interna utvecklingen i Europa avspeglas också tydligt i rättsliga och inrikes frågor. Ett område präglad av frihet, trygghet och rättvisa bör utvecklas och stärkas på ett integrerat och balanserat sätt samt i samordning med andra EU-politikområden. Samarbetet ska inrikta sig på att lösa sådana problem som har konstaterats i samband med sådana gränsöverskridande funktioner som gäller vardagslivet eller företagsvärlden. Medborgare, familjer, företag och medlemsstater har konkret nytta av samarbetet bl.a. genom att arbetskraftens rörlighet fortsättningsvis underlättas, tvistelösningen effektiviseras och lagvalsreglerna klargörs.

De fleråriga programmen är ett bra sätt att utveckla området för rättsliga och inrikes frågor. Efter 2014 behövs en ny strategi som drar upp linjerna för samarbete i rättsliga och inrikes frågor på lång sikt. Med hjälp av gemensamma riktlinjer kan också risken för differentierad integration och regional splittring förhindras. Också i fortsättningen är bevarandet av en enhetlig union det främsta målet inom detta område.

Det krävs en kraftigare satsning på multilateralt internationellt samarbete inom EU:s **rättspolitik**, t.ex. i fråga om Haagkonferensen för internationell privaträtt och Europarådets internationella avtal inom rättsområdet. En hörnsten för det rättsliga samarbetet är fortfarande ett **ömsesidigt erkännande** av

rättsliga beslut och domar. I fortsättningen är det särskilt viktigt att sörja för de befintliga EU-instrumentens kvalitet och användbarhet och effektiva verkställighet samt att främja medlemsstaternas förtroende för varandras system.

EU:s straffrättspolitik bör också framöver prioritera principen om ömsesidigt erkännande i stället för alltför långtgående harmonisering. Det långsiktiga arbetet för stärkandet av rättigheterna för både brottsoffer och dem som misstänks eller åtalas för ett brott ska fortsätta. De beslut som fattats ska verkställas.

Ett starkare samarbete inom unionen i fråga om **brotsbekämpning** är nödvändigt för att organiserad brottslighet, illegal invandring och människohandel ska kunna hindras. Det är fråga om en grov och gränsöverskridande brottslighet som unionen bör ingripa i med hjälp av ett så brett urval metoder som möjligt. Vid utvecklandet av samarbetet mellan de brotsbekämpande myndigheterna ska särskild uppmärksamhet fästas vid de grundläggande fri- och rättigheterna för medborgare från tredjeländer samt vid iakttagandet av principerna för human behandling.

EU:s strategi för den inre säkerheten anger väl ramarna för ett konkret samarbete i inrikes frågor. För att avvärja gemensamma hot och risker behövs ett mera enhetligt tillvägagångssätt. EU:s inre säkerhet bör överlag främjas genom en europeisk säkerhetsmodell där rättsligt och brotsbekämpande samarbete, gränssäkerhet och räddningstjänst sammanförs.

Lagstiftningen om ett gemensamt europeiskt **asylsystem** bör effektivt genomföras i medlemsstaterna. För en förbättring av stabiliteten, tillväxten och sysselsättningen i Europa bör särskild vikt fästas vid att effektivisera och genomföra den lagstiftning som gäller laglig invandring.

Schengensystemet för fri rörlighet bör ytterligare stärkas. En effektiv förvaltning av Schengen-området förutsätter ett starkt engagemang av alla medlemsstater. Bevakningen av EU:s yttre gränser utvecklas mot ytterligare effektivitet och smidighet. En visumfrihet för Ryssland bör utgående från EU:s villkor främjas på bred front och på ett kontrollerat sätt. Det är viktigt att ett system för in- och utresa och ett program för registrerade resenärer börjar användas innan en eventuell visumfrihet mellan EU och Ryssland införs.

Skyddet av personuppgifter är en grundläggande rättighet som får en allt större betydelse när informationsutbytet och digitaliseringen ökar och internets roll blir allt större. Den delvis splittrade och komplicerade EU-**regleringen av uppgiftsskyddet** ska förenklas och förenhetligas och samtidigt garantera

en hög nivå av uppgiftsskydd. Regleringen av uppgiftsskyddet i EU bör också stödja den inre marknaden och den digitala ekonomins möjligheter. EU bör ha ett enhetligt tillvägagångssätt t.ex. vid överlåtelse av passageraruppgifter till tredjeländer. Som ett långsiktigt mål borde det undersökas om det är möjligt att skapa sådana normer för överföring och användning av uppgifter som kan tillämpas internationellt.

EU:s **strategi för cybersäkerhet** effektiviserar samarbetet på EU-nivå för en förbättring av cybersäkerheten. På unionsnivå bör medvetet satsas på cybersäkerhet, bekämpning av cyberbrottslighet, cyberförsvar och internationellt samarbete på området.

15 Globalt inflytande

Europeiska unionen bör bevaka sina rättigheter effektivt och försvara sina värden både i unionens grannskap och globalt. EU har de bästa möjligheterna att påverka internationellt när medlemsländernas synpunkter och åtgärder kanaliseras till en gemensam målinriktad åtgärd. Unionens yttre åtgärder bör vara **konsekventa och övergripande**, så att alla de medel som används utnyttjas för att uppnå de ställda målen. Behovet av ett helhetsperspektiv betonas i de mest centrala frågeställningarna inom den internationella politiken, t.ex. när det gäller hållbar utveckling, klimatpolitik, fred och stabilitet samt en minskning av fattigdomen. De instrument för yttre åtgärder som EU har till sitt förfogande är mera omfattande än vad något enskilt medlemsland har.

De yttre åtgärderna täcker den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, handelspolitiken och utvecklingspolitiken samt också den externa dimensionen av unionens inre politik. En skiljelinje mellan den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och de övriga yttre åtgärderna bidrar till minskade påverkningsmöjligheter för unionen. Med tanke på den influens som EU har, är utnyttjandet av de inre politikområdena i relationerna med EU:s yttre förbindelser särskilt viktigt, eftersom EU:s inre politik är av viktigaste betydelse för unionens samarbetspartner.

Den europeiska avdelningen för yttre åtgärder bör samordna olika dimensioner av den yttre verksamheten till en enhetlig politik där man också utnyttjar det inflytande som EU har till följd av sin inre politik. Utrikestjänsten har inte ännu klarat av att infria dessa förväntningar. Målet bör dock vara en integrerad verksamhet som baserar sig på den framträdande roll som unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik har också i sin egenskap av kommissionens vice ordförande. Institutionella arrangemang be-

stämmer inte i sig unionens yttre åtgärder. Det allra viktigaste är en **politisk vilja** att agera tillsammans. Unionens yttre åtgärder bör grunda sig på en förståelse för att de europeiska ländernas internationella inflytande stannar på en betydligt lägre nivå om länderna inskränker sig till att agera som enskilda medlemsländer eller i mindre grupper av länder.

Unionens gemensamma **utrikes- och säkerhetspolitik** ger ett land bättre möjligheter att främja nationella mål än när landet agerar ensamt. EU bör mera effektivt, enhetligt och konsekvent arbeta för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. De strategiska prioriteringarna inom utrikes- och säkerhetspolitiken bör uppdateras så att utvecklingen och de förändrade maktförhållandena i unionens omvärld under de senaste tio åren beaktas.

Europeiska unionen bör kunna stärka dels stabiliteten särskilt i sitt **närområde**, dels demokratiutvecklingen och ekonomiska reformer både i Nordafrika, Mellanöstern och unionens östra grannländer. När det gäller grannskapspolitiken bör ett fördjupat samarbete sammanlänkas med utvecklingen av demokratin och mänskliga rättigheter i tredjeländer. I närområdet får också unionens inre politik en stor betydelse. För Finlands del anknyter sig de flesta målen till en utveckling av partnerskapet mellan Ryssland och EU. Den nordliga dimensionen erbjuder en fungerande modell för samarbete med Ryssland, utgående från ett likvärdigt partnerskap. Det är också viktigt att utveckla EU:s arktiska politik och Östersjösamarbetet.

EU bör ta en globalt sett ledande roll via både FN och annat samarbete genom att agera mera enat också i sådana grupperingar där bara en del av unionens medlemsstater är representerade, exempelvis i G20. Det är viktigt för Finland att de ärenden som behandlas i internationella organisationer och grupperingar bereds och samordnas inom EU.

Det är ytterst viktigt att EU:s **utvecklingspolitik** blir mera konsekvent och effektiv, så att de övriga områdena av EU-politiken, såsom handelspolitiken, klimatpolitiken, jordbrukspolitiken och fiskepolitiken inte står i strid med utvecklingspolitiken. Den viktigaste frågan för utvecklingspolitiken under de närmaste åren är en förnyad global utvecklingsagenda. Reformen ger EU en viktig möjlighet att föra fram sina utvecklingspolitiska mål.

En gemensam säkerhets- och försvarspolitik är ett viktigt redskap när unionen strävar efter att stärka stabiliteten i världssamfundet. Unionens **krishantering** bör utvecklas så att den blir en mera helhetsinriktad verksamhet där militär och civil krishantering kombineras med en mera långsiktig utvecklingspolitik och EU:s övriga verksamhet inom krisområden. Genom att också

effektivisera unionens interna beslutsfattande, inklusive finansieringen av insatserna, bör det säkerställas att unionen har kapacitet att svara mot krisområdenas behov snabbt och flexibelt. Unionens krishanteringsförmåga bör också stärkas så att stridsgruppernas användbarhet ökas och planerings- och ledarförmågan utvecklas.

Betydelsen av civil krishantering ska betonas när man strävar efter att stabilisera stater som i en krissituation har sökt internationell hjälp. Finlands mål är att fortsättningsvis vara ett av de länder i unionen som mest aktivt deltar i unionens civila krishantering. Detta ökar Finlands inflytande i Europeiska unionen.

Ett allt dyrare försvarsmateriel och press på anslagen gör det svårare att utveckla och upprätthålla medlemsländernas **militära kapacitet**. Europa saknar också vissa centrala militära kapaciteter och förlitar sig i sådana fall på Förenta staterna. Inte en enda europeisk stat kan längre ensam stå för alla de kapaciteter som behövs. Därför är det fortfarande viktigt att öka medlemsländernas samarbete när det gäller kapaciteten. Det bör ställas tydliga mål på EU-nivå, och det redan nu existerande samarbetet som gäller sammanslagning och gemensamt utnyttjande av kapaciteter ska utvecklas. Viktiga samarbetsområden kan vara sjösäkerhet, obemannade luftfarkoster, cybersäkerhet, rymden, lufttankning och lägesbilder, dvs. sådana områden där det för Europas del förekommer tydliga brister.

En utveckling av kapaciteterna förutsätter också en stark industriell bas. Den **européiska försvarsindustrin och försvarsmarknaden** bör utvecklas mera målmedvetet. Detta ger möjligheter också för den finska försvarsindustrin som en del av internationella produktionskedjor. Även när det gäller forskning, utveckling och innovationer inom försvarssektorn bör ett tätare samarbete och en samordning mellan medlemsländerna eftersträvas. Målet bör redan av kostnadsskäl vara att genomföra principen om en inre marknad också i fråga om försvarsmaterielindustrin. Till detta hänför sig också frågan om kompensationshandel. Möjligheterna att ytterligare begränsa kompensationshandeln bör utredas. En viktig förutsättning för att kunna öppna marknaden är ett mera omfattande försörjningsberedskapssystem när det gäller europeisk försvarsutrustning. Syftet är att öka det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsländerna.

Den största delen av unionens medlemsländer är också medlemmar i Nato. Finland arbetar för att utveckla samarbetet mellan EU och Nato och beaktar Natos betydelse som ett viktigt forum för den europeiska säkerhetspolitiken.

16 Unionen utvidgas

Utvidgningen har varit ett av de mest framgångsrika ärendena, och den fortsatta utvidgningen är ett tecken på att unionens dragkraft inte har avtagit. Kroatien blir unionens 28:e medlemsland. Unionens medlemsantal har nästan fördubblats sedan Finland anslöt sig. Utvidgningen har stärkt betydelsen av unionen som en europeisk och global aktör och ökat omfattningen av den inre marknaden.

EU-medlemskapet har också medfört en positiv förändring i de länder som har anslutit sig. **Unionens regelverk och verksamhetssätt** är viktiga delar av unionens utvidgningsprocess. De tidigare utvidgningarna har visat att framför allt rättstatsprincipen är svår att genomföra. Därför är det bra att de förhandlingskapitel som gäller rättsväsendet och de grundläggande rättigheterna samt rättvisa, frihet och säkerhet behandlas redan i det inledande skedet av förhandlingarna.

Unionen bör också i framtiden vara ett öppet samfund. Varje europeisk stat som fyller unionens villkor för anslutning och som respekterar unionens värden och förbinder sig att främja dem kan ansluta sig till unionen. Detta sätter också gränserna för utvidgningen. Endast sådana europeiska länder som uppfyller de kriterier som ställs, t.ex. demokrati, mänskliga rättigheter, rättsstat och marknadsekonomi, och de egentliga villkoren för anslutning kan bli medlem. Det är inte möjligt att pruta på kriterierna, eftersom det är av väsentlig betydelse för medlemskapet att unionens regler och värderingar omfattas. En anslutning ska inte påskyndas av politiska skäl, eftersom de bästa incitamenten till reformer finns under förhandlingsprocessen, inte efter anslutningen.

Island, Turkiet och Montenegro förhandlar om ett medlemskap. Dessa förhandlingar ska genomföras målmedvetet, såsom också förhandlingarna med Serbien och de övriga länderna på Västra Balkan, efter det att ett beslut om att medlemsförhandlingarna inleds har fattats. När man håller fast vid kriterierna för medlemskap är utvidgningen ett steg mot en starkare union och ett steg som avsevärt utvecklar de länder som ansluter sig till unionen.

III BEDRIVANDE AV EU-POLITIK I FINLAND OCH PÅVERKAN FÖR ATT DRIVA VÅRA EGNA INTRESSEN

I de tidigare delarna av redogörelsen har man redogjort för målen för Finlands EU-politik och gått igenom de viktigaste utvecklingsprojekten inom unionens olika sektorer. I denna del dras det upp riktlinjer för hur Finlands system för samordningen av EU-ärenden eller verksamhetsmetoderna i samband med det kunde utvecklas i syfte att uppnå de mål som ställts upp.

För att driva Finlands intressen är det viktigt att förfarandena vid beredningen och påverkan av EU-ärenden fungerar väl. Bedrivandet av EU-politik stöder sig på en systematisk beredning vid ministerierna, samordning av ärenden och ett starkt politiskt deltagande. Inom det politiska beslutsfattandet är det viktigaste EU-ministerutskottets riktlinjer och ett nära samarbete med riksdagen.

Grundtanken med systemet för samordning är att säkerställa ståndpunkter som motsvarar Finlands allmänna EU-politiska riktlinjer i alla EU-frågor. Det säkerställer en omfattande beredning, i vilken alla ministerier och landskapet Åland deltar. Ett välfungerande samordningssystem är den finländska EU-politikens styrka. Finland måste kunna slå fast sina mål för de ärenden som tas upp och bereda egna initiativ för utvecklande av unionen också i mycket snabb takt. Med ett konstruktivt, resultatorienterat och praktiskt tillvägagångssätt kan Finland också visa sitt engagemang och sin vilja att påverka utvecklingen inom EU.

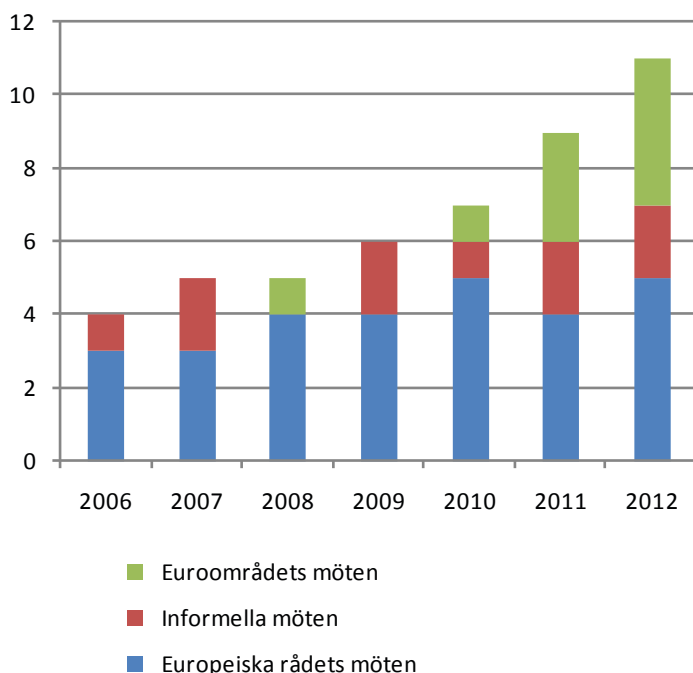
Anpassningen av beredningen och samordningssystemet till förändringarna inom EU kräver regelbunden utveckling såväl vid sektorministerierna som vid statsrådets kansli. Avsikten är att den arbetsgrupp för utvecklande av handlingarna och metoderna för statsrådets EU-beredning som inledde sitt arbete i slutet av föregående år ska lägga fram sitt förslag till utvecklande av systemet för kommittén för EU-ärenden i början av hösten.

Vid sidan av den egentliga beredningen av ärenden är det viktigt att man aktivt försöker påverka sådana frågor som är viktiga eller problematiska för Finland. År 2009 gavs Statsrådets redogörelse över EU-inflytandet (SRK 32/2009), vars viktigaste riktlinjer och utvecklingsområden fortfarande är aktuella.

17 Effektivare beredning av EU-ärenden

Grundlagsändringarna 2000 och 2012 har förtydligat och stärkt statsrådets roll som beslutsfattare i EU-frågor och statsministerns ställning i ledningen för Finlands EU-politik. Finland har nu en tydligt identifierbar ledning i EU-ärenden, till vilken kontakterna på statschefsnivå koncentreras.

De ändringar som Lissabonfördraget medförde i fråga om Europeiska rådets ställning samt skötseln av skuldkrisen och den ekonomiska krisen har betonat stats- och regeringschefernas roll inom Europeiska unionens verksamhet. De viktigaste frågorna inom Ekonomiska och monetära unionen har förts till Europeiska rådet för utarbetande av riktlinjer och för avgörande. Också inom klimat- och energipolitiken har de strategiska riktlinjerna utgjort grunden för unionens verksamhet. Man har varit tvungen att fatta beslut i snabb takt. Europeiska rådet och euroländernas stats- och regeringschefer har under de senaste åren sammanträtt så gott som månatligen.



Figur 11: Utvecklingen av antalet statschefernas möten 2006–2012

(Källa: Statsrådets kansli, avdelningen för EU-ärenden)

Statsministern lämnar riksdagen information om de ärenden som behandlas vid Europeiska rådet och andra sammanträden mellan stats- och regeringscheferna såväl på förhand som i efterskott. Riksdagen har i sina utlåtanden ansett det vara motiverat att statsministern i regel hörs av stora utskottet - inte av plenum - med beaktande av utskottets centrala roll inom den nationella behandlingen av EU-ärenden. När Europeiska rådet behandlar frågor som berör EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik informerar statsministern utrikesutskottet i enlighet med fördelningen av ansvarsområden mellan riksdagens utskott.

Beredningen av frågor som gäller euroområdet liksom även lösandet av många aktuella frågor i anknytning till den finansiella och ekonomiska krisen har tillfört en alldeles ny operativ aspekt till beredningen av EU-ärenden och betonat rollen för eurogruppen, som består av finansministrarna. Det är viktigt att beredningen av dessa ärenden och bildandet av Finlands ståndpunkt både i statsrådet och tillsammans med riksdagen fungerar så effektivt som möjligt.

Finlands EU-politik grundar sig på EU-ministerutskottets riktlinjer. Ett system där regeringens ministrar sammanträder varje vecka för att diskutera EU-ärenden och dra upp riktlinjer är något mycket exceptionellt bland medlemsstaterna. EU-ministerutskottets centrala roll framhäver både det att ministrarna förbundit sig till EU-politiken och EU-frågornas betydelse i det politiska beslutsfattandet i Finland. (Tabeller 1–3)

I EU-ministerutskottets arbete strävar man efter att vidareutveckla den nuvarande praxisen, enligt vilken man vid behandlingen betonar framförhållning vid beredningen och behandling av mera omfattande helheter samt när det gäller de viktigaste frågorna, även uppföljning. Även om ministerutskottets arbete baserar sig i huvudsak på samordning som sker i sektionerna, koncentreras beredningen på grund av de politiska riktlinjernas stora betydelse inför Europeiska rådet och andra möten mellan stats- och regeringscheferna till ministerutskottet.

Den nationella beredningen och de politiska besluten även i fråga om EU:s utrikes- och säkerhetspolitik sker i EU-ministerutskottet som en del av den normala behandlingen av EU-ärenden. När det handlar om att formulera Finlands hållning till viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska unionsfrågor ska statsrådet handla i nära samråd med republikens president.

I EU-ministerutskottet avtalas om nominering av kandidater och om stödjande av andra medlemsstaters kandidatnomineringar till EU:s institutioner, så att man så väl som möjligt kan utnyttja de möjligheter till förhandlingar eller på-

verkan som anknyter till nomineringarna. Detta förfarande gäller även behandlingen av frågor som gäller placeringsorten för EU-ämbetsverk och liknande frågor. Föredragningen av de kandidatnomineringar för EU-institutionerna som avgörs i statsrådets allmänna sammanträde koncentreras i regel till statsrådets kansli.

Den ökade mängden uppgifter för statsministern i anslutning till EU-politiken och statsministerns stärkta ställning i ledningen av EU-politiken kräver inga ändringar i samordningssystemets strukturer, men tillvägagångssätten bör utvecklas och resurserna utnyttjas effektivare. Eftersom statsförvaltningens totala resurser inte ökar, kan EU-beredningen utvecklas genom synergier. Det är viktigt att vår verksamhet koncentreras på de frågor som är viktigast för Finland. Genom att slopa överlappande verksamhet, slå samman funktioner och förbättra samarbetsförutsättningarna och effektivisera styrningen på politisk nivå kan man med nuvarande resurser få bättre resultat.

Avdelningen för EU-ärenden vid statsrådets kansli fungerar som statsrådets EU-sekretariat. Dess huvudsakliga uppgifter är samordningen av beredningen och behandlingen av EU-ärenden, samordningen av ärenden som gäller ändringar i Europeiska unionens grundfördrag, de med tanke på utvecklandet av Europeiska unionen viktiga horisontella och institutionella ärendena samt utnämningsärenden som gäller Europeiska unionens institutioner. Under den senaste tiden har biträdandet av statsministern krävt en allt större del av avdelningens resurser. Avdelningen för EU-ärenden är också EU-ministerutskottets sekretariat och utarbetar föredragningslistan.

I enlighet med fördelningen av ansvarsområden mellan ministerierna sköts de med tanke på utvecklandet av Europeiska unionen viktiga horisontella och institutionella ärendena vid statsrådets kansli. Denna princip bör genomföras också i praktiken. På så sätt tryggas konsekvensen inom Finlands EU-politik och erbjuds statsministern en effektiv beredning.

Utöver den beredning och samordningsuppgift som tillfaller avdelningen för EU-ärenden vid statsrådets kansli, är det klart att ansvaret för beredningen av EU-ärenden även i fortsättningen ligger på det behöriga ministeriet. Det är viktigt att administrationen deltar i beredningen på bred front, så att Finlands nationella intressen kan fastslås och EU-politikens verkningar på handeln och samhället kan beaktas i tillräcklig utsträckning.

En viktig del av genomförandet av Finlands EU-politik är att se till att Åland deltar i beredningen av EU-ärenden och att beakta landskapets möjligheter att påverka.

18 Utvecklande av samordningen

Beredningen av EU-ärenden sker vid de behöriga ministerierna och samordningen koncentreras särskilt till sektionerna och EU-ministerutskottet. I fråga om de ärenden som hör till riksdagens behörighet baserar sig utarbetandet av Finlands ståndpunkter för rådet på samarbete mellan statsrådet och riksdagen. Också intressentgrupperna har en betydande roll vid beredningen av ärendena.

Den roll som kommittén för EU-ärenden spelar vid den dagliga samordningen av ärenden har varit liten. Kommitténs naturliga uppgift har blivit att bereda ärenden som gäller större helheter och behandla administrativa ärenden.

Systemet för samordning borde utvecklas så att det blir mera förutseende så att Finlands inflytande maximeras. Systemet får inte lämnas utanför ekvationen i några som helst väsentliga EU-politiska frågor. På tjänstemannanivå har samarbetet mellan ministerierna redan i det inledande skedet av beredningen framhävts under de senaste åren, men det får inte betyda det att den fortsatta behandlingen utelämnas. Beredningssektionernas verksamhetssätt bör utvecklas och möten bör ordnas mera regelbundet inom alla sektorer. De som deltar i utarbetandet av ståndpunkter bör se till att det finns behövligt stöd från ministeriets politiska ledning för de framlagda ståndpunkterna.

I internationella organisationer fattas det ofta beslut som anknyter till EU-politiken. Efter Lissabonfördraget är det klart att alla internationella beslut och avtal har sina EU-aspekter. Verkställigheten av internationella avtal förutsätter ofta även nya bestämmelser på EU-nivå. På grund av kopplingarna mellan den globala nivån och EU-nivån bör utarbetandet av Finlands ståndpunkter i internationella frågor och den anknytnade koordineringen av EU-ståndpunkterna behandlas regelbundet i sektionerna. De viktigaste frågorna som behandlas vid internationella organisationer bör vid behov befordras till EU-ministerutskottet för skapande av riktlinjer.

Hörandet av olika intressegrupper och medborgarsamhället i olika skeden av beredningen, medräknat i sektionerna, bör förknippas tätare än tidigare till beredningen av EU-ärenden. På så sätt får man omfattande information om hur olika lagstiftningsprojekt och andra projekt påverkar medborgarna, företagen och andra aktörer.

Även de politiska statssekreterarna deltar i stor utsträckning i beredningen av EU-ärenden på ministerierna, och de kan fungera som ställföreträdare för ministern på rådets möten. Det är nödvändigt att utreda hur de politiska statsse-

kreterarnas verksamhet i EU-ärenden bättre kan fås inom ramen för systemet med samordning.

Det är en absolut förutsättning att riksdagen informeras i ett tillräckligt tidigt skede för att dess ställning inom det nationella systemet för beredning av EU-ärenden ska tryggas. Riksdagens deltagande i utarbetandet av Finlands ståndpunkter är en styrka som gör Finlands ståndpunkter hållbara vid förhandlingarna på EU-nivå och garanterar att de har ett omfattande politiskt stöd i hemlandet. Diskussionen om EU:s demokratiska legitimitet har ytterligare accentuerat betydelsen av att de nationella parlamenten deltar i behandlingen av EU-ärenden.

Ofta är tidtabellen för behandlingen av EU-ärenden snäv med tanke på samordningen och att riksdagen ska kopplas in. I redogörelsen över EU-inflytandet 2009 fäste man särskild vikt vid att EU-ärenden förs till riksdagen för behandling på det sätt som grundlagen förutsätter. Utvecklingen har varit positiv: det har kommit allt färre anmärkningar om förseningar från riksdagen. Målet i denna fråga bör fortfarande vara nolltolerans. I samarbetet med riksdagen är det viktigt att komma ihåg att trygga förhandlingsutrymmet i fråga om ståndpunkter som har formats i ett tidigt skede, och att när förhandlingarna fortskrider bör Finlands ståndpunkt även kunna preciseras skyndsamt. På detta sätt kan Finlands mål i olika frågor bättre uppnås.

Den ständiga representationen vid Europeiska unionen är det viktigaste redskapet för Finlands EU-politik och representerar hela statsrådet. EU-representationen, liksom även de andra representationerna i andra EU-länders huvudstäder, har en central roll i förmedlingen av den färskaste informationen till Helsingfors, så att formandet av ståndpunkter i Finland kan basera sig på en realistisk bedömning av situationen. Utgångspunkten för ett framgångsrikt främjande av våra ståndpunkter är att växelverkan är kontinuerlig och att den sker i rätt tid.

Under de senaste åren har det förekommit många dröjsmål vid genomförandet av direktiv i Finland. Över förseningarna färdigställdes våren 2013 en redogörelse, där man undersöker orsakerna till förseningarna och lägger fram åtgärdsförslag för att avhjälpa situationen. Ministerierna bör aktivt följa genomförandesituationen. Arbetsmetoder och resurser bör ägnas större uppmärksamhet. Ministeriernas ledning och författningsberedarna bör känna till risken för ekonomiska sanktioner i samband med förseningar. Avdelningen för EU-ärenden vid statsrådets kansli sköter den allmänna uppföljningen av genomförandesituationen.

19 Stärkt EU-inflytande och EU-kunnande

Vid sidan av den egentliga beredningen av EU-ärenden ska de utmaningar som påverkan i ett tidigt skede innebär beaktas bättre. Samordningssystemet är riktat i huvudsak på utarbetandet av ståndpunkter för behandlingen i rådet, varvid det finns risk för att en förutseende, strategisk planering och utarbetandet av egna nationella initiativ ägnas mindre uppmärksamhet.

Allt oftare är det nödvändigt att ta egna initiativ för att främja Finlands intressen. Under de senaste åren har Finland antingen ensamt eller som en av få tagit initiativ till åtgärder, som i något skede blivit en del av den gemensamma linjen, som till exempel den pragmatiska samordningen av skattepolitiken, inrättandet av en digital inre marknad, uppföljningen av iakttagandet av rättsstatsprincipen eller procedurreglerna för eurotoppmötena. Likaså har initiativ tagits till åtgärder i anknytning till skuldskrisen, såsom IMF:s deltagande i stabiliseringsåtgärder, genomförandet av placeransvaret, ibruktagandet av stresstester för bankerna samt effektiviseringen av sanktionerna i anknytning till finanspolitiken.

Det finns flera exempel på övergripande inflytande inom EU-politiken som överskridit ministeriegränserna från de senaste åren. Ett mera långvarigt och ovanligt övergripande arbete för påverkan har skett särskilt vid beredningen av budgetramarna, vid stärkandet av EU:s grundrättighetsdimension samt vid främjandet av god förvaltning och öppenhet inom EU. Dessutom har en skild strategi för inflytande på klimat- och energipolitiken utarbetats och aktuella EU-frågor med tanke på Finlands konkurrensförmåga, tillväxt och sysselsättning har kartlagts mellan olika ministerier.

Kommunikationen om målen för Finlands EU-politik är en del av EU-påverkan. Statsrådets kansli och sektorministerierna bör eftersträva en mer strategisk och proaktiv EU-kommunikation. Detta förutsätter bättre koordinering än för tillfället mellan ministerierna och mellan dem och EU-representationen.

Genomförandet av rekommendationerna i redogörelsen över EU-inflytandet från 2009 bör slutföras.

Finlands viktigaste behov att utveckla påverkan när det gäller EU:s institutioner gäller en tillräckligt tidig påverkan i riktning mot såväl kommissionen som Europaparlamentet. I kontakterna med de andra medlemsstaterna förutsätts det dock större aktivitet när det gäller bildandet av koalitioner och påverkan.

De med tanke på påverkan centrala aktörerna inom kommissionen bör identifieras, så att särskild uppmärksamhet fästs på kommissionens generalsekre-

tariats koordinerande roll. Påverkan bör anpassas tidsmässigt till ett tillräckligt tidigt skede och den bör vara en fortgående verksamhet.

Efter det att redogörelsen över EU-inflytandet färdigställdes har Europaparlamentets makt ökat ytterligare. Även om den mest centrala rollen gentemot Europaparlamentet intas av rådets ordförandeland, är det viktigt att följa med parlamentets ställningstaganden och att berätta för parlamentets centrala aktörer om Finlands ståndpunkter och om eventuella nationella specialfrågor. Samarbetet med de finländska ledamöterna i syfte att främja Finlands intressen bör utvecklas ytterligare.

En viktig fråga är att få kunnig personal till viktiga uppgifter såväl i Finland som inom EU, eftersom Finlands inflytande inom EU mycket beror på kontakterna, informationsgången och möjligheten att påverka innehållet i politiken i ett tidigt skede.

Personalens EU-kompetens och utvecklandet av denna kompetens är en viktig del av skötseln av EU-ärenden inom statsförvaltningen. Ett ökat EU-kunnande förutsätter en positiv och uppmuntrande inställning till att tjänstemännen samlar EU-erfarenhet och nätverkar. För sakkunskapen i EU-frågor är det viktigt att en del av ministeriernas tjänstemän söker arbetserfarenhet vid EU:s institutioner.

Utstationeringen av nationella experter är en effektiv kanal för förhandspåverkan och erbjuder en möjlighet att öka EU-institutionernas kunskaper om Finlands särskilda förhållanden. Samtidigt stärks tjänstemännens EU-kunnande och kontakter samt främjas finländarnas EU-rekryteringar.

Tabell 1: Antalet ärenden som behandlats i EU-ministerutskottet 1995–2012

	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
Allmänna frågor	7	8	20	22	20	20	25	37	42	46	39	23	56	57	43	41	62	93
Yttre förbindelser	6	6	14	8	20	13	23	17	16	14	9	13	10	16	13	6	10	10
Ekonomiska och finansiella frågor	52	55	34	3	9	5	6	7	10	10	6	5	5	7	10	11	8	14
Rättsliga och inrikes frågor	4	4	4	2	3	2	2	4	4	6	8	3	6	2	3	7	7	5
Sysselsättning och socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor	1	4	-	3	9	4	5	2	3	7	6	9	8	4	2	10	11	4
Konkurrenskraft (inre marknaden, industri, forskning och rymdfrågor)	8	5	4	3	4	3	2	6	4	4	9	8	7	5	4	4	6	1
Transport, telekommunikation och energifrågor	5	5	2	8	3	1	2	-	4	9	8	1	3	2	2	1	6	7
Jordbruk och fiske	2	4	4	-	1	1	-	2	1	6	4	9	3	3	1	9	12	8
Miljöfrågor	8	7	6	12	9	8	5	3	4	1	7	8	7	2	2	6	14	5
Utbildning, ungdom, kultur och idrottsfrågor	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	4	1	1	1	-	1
Europeiska rådet	14	14	9	13	6	6	6	6	8	7	6	13	9	9	4	4	9	8
Totala antalet ärenden på agendan	107	112	98	74	84	63	76	84	96	110	103	92	118	108	85	100	145	156

Tabell 2: Antalet råd och möten som behandlats i EU-ministerutskottet 1995–2012

	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
Rådet för allmänna frågor	8	6	12	10	10	11	10	14	16	15	10	10	9	13	9	16	12	10
Rådet för utrikes frågor	15	8	17	18	16	20	21	28	26	30	20	19	15	13	6	6	3	3
Rådet för ekonomiska och finansiella frågor	13	9	18	10	9	10	10	10	13	12	13	12	15	15	16	12	7	9
Rådet för rättsliga och inrikes frågor	4	3	7	6	7	9	6	7	9	7	8	10	7	9	6	7	5	4
Rådet för sysselsättning och socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor	4	4	10	6	8	10	10	7	7	9	7	9	9	12	11	13	8	7
Rådet för konkurrenskraft	4	2	5	6	5	8	7	7	5	8	8	10	9	9	13	8	11	6
Rådet för transport, telekommunikation och energi	8	5	7	9	9	6	8	5	7	12	9	7	9	7	11	11	12	8
Rådet för jordbruk och fiske	8	7	10	11	13	10	12	9	11	13	13	15	13	14	16	15	13	10
Miljörådet	3	2	4	4	6	6	5	5	6	4	7	5	7	6	5	4	5	4
Rådet för utbildning, ungdom, kultur och idrott	3	4	9	4	5	8	7	5	6	11	6	10	6	10	5	5	3	5
Totala antalet råd och möten	70	50	99	84	88	98	96	97	106	121	101	107	99	108	98	97	79	66

Tabell 3: Antalet domstolsärenden och övriga ärenden samt antalet möten och skriftliga förfaranden som behandlats i EU-ministerutskottet 1995–2012
 * I sin helhet protokollen för de skriftliga förfarandena finns endast fr.o.m. 2005

	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
Domstolsärenden	2	1	5	12	23	41	36	45	50	22	32	38	32	41	42	18	5	1
Övriga ärenden	1	1	-	-	1	1	-	-	-	1	2	5	1	2	-	7	6	16
Antal möten	45	45	43	43	36	34	37	41	41	43	38	35	39	40	34	38	37	39
Antal skriftliga förfaranden*	28	40	27	29	16	10	17	12	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-

Källa (tabeller 1–3): Hyvärinen, Anna & Raunio, Tapio (2013), Bureaucratic hegemony or party interests? Explaining the level of national EU policy coordination in Finland. Anförande vid konferensen "European Consortium for Political Research" i Bordeaux 4–7.9.2013



STATSRÅDETS KANSLI

SNELLMANGATAN 1, HELSINGFORS
PB 23, 00023 STATSRÅDET
tfn 0295 16001
fax 09 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut

ISBN Tryck 978-952-287-053-7
ISBN PDF 978-952-287-054-4
ISSN 1799-7828