

FOKUS: NORGE OG EU: BETYDNINGEN AV MEDLEMSKAP

Finland som fullt integrert nordisk EU-medlem:
Erfaringer fra de siste ti år

Juha Jokela

Utrikespolitiska Institutet, Finland

Sammendrag

Denne artikkelen ser på Finlands erfaringer med EU-medlemskap de siste ti årene. Den starter med å analysere erfaringer fra tre sentrale politikkområder i EU: (i) EUs sikkerhets- og forsvarspolitik; (ii) Den økonomiske og monetære union (EMU); og (iii) EUs grønne omstilling. Deretter drøfter artikkelen hvordan utviklingen i EU har påvirket det parlamentariske demokratiet i Finland. Artikkelen analytiske rammeverk trekker på europeiseringslitteraturen og setter søkelys både på finsk tilpasning til EUs beslutninger og på arbeidet med å fremme finske interesser i EU. Artikkelen viser også hvordan flere alvorlige kriser den siste tiden ytterligere har understreket viktigheten av EU for Finland. Analysen av Finlands involvering i ulike politikkområder viser også hvordan den finske regjeringen og parlamentet arbeider aktivt både for å fremme finske interesser på EU-nivå og med iverksetting (og tilpasninger til) vedtatte EU-beslutninger på nasjonalt nivå. Finland er klar over sin relative innflytelse i EU, men anser seg likevel som en av regelskaperne i unionen ettersom de er så dypt og fullstendig integrert i unionen.

Nøkkelord: European Union • Finland

Kontaktinformasjon: Juha Jokela, e-post: juha.jokela@fiia.fi

©2023 Juha Jokela. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Jokela, J. (2023). Finland som fullt integrert nordisk EU-medlem: Erfaringer fra de siste ti år. *Internasjonal Politikk*, 81 (4), 548–561. <http://doi.org/10.23865/intpol.v81.6113>

Innledning

I EU-sammenheng blir Finland ofte beskrevet som det mest integrasjonsvillige av de nordiske landene. Mens Island og Norge har valgt å stå utenfor EU og satset på medlemskap i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), gikk Finland inn i EU i 1995 hovedsakelig av økonomiske og sikkerhetspolitiske grunner. Først og fremst spilte de sikkerhetspolitiske gevinstene en mer utslagsgivende rolle i Finland enn i Sverige og Østerrike, som også gikk med i EU i 1995. Til forskjell fra de andre nordiske EU-medlemmene Danmark og Sverige valgte også Finland å gå over til den felles valutaen da den ble lansert i 1999. Sammen med et konstruktivt engasjement i EUs beslutningsprosesser mente man at dette ville øke Finlands innflytelse som et relativt lite EU-medlem i en utvidet union. Innføring av euroen ble også vurdert å gi enkelte sikkerhetspolitiske gevinster knyttet til de dype gjensidige avhengighetsforholdene som ble etablert gjennom en felles valuta og sentralbank.

I det siste tiåret og tidligere har EUs politiske agenda i stor grad vært styrt av større kriser, men også av reformer og politikk rettet mot håndteringen av dem. Storbritannias beslutning om å forlate unionen fremhevet behovet for å konsolidere EU, men har også styrket det politiske samholdet blant medlemslandene. I den senere tid har EU også lyktes med å håndtere nye kriser, som covid-19-pandemien og Russlands angrepskrig i Ukraina, både raskere og mer beslutsomt. Samtidig har EU startet både et grønt og et digitalt skifte som tar sikte på å omforme grunnlaget for unionens økonomi. Krisene i EU og de tilknyttede reformene har imidlertid forsterket de politiske skillelinjene innenfor og mellom medlemslandene og ført til fremvekst av ulike typer av euroskepsis og populisme. Dette gjelder også Finland. Samtidig har den forsterkede strategiske rivaliseringen mellom stormaktene på det økonomiske området, et aggressivt Russland og dårligere utsikter for internasjonal sikkerhet fremhevet EU-medlemskapets betydning for å fremme og sikre Finlands økonomiske og sikkerhetspolitiske interesser i Europa og verden for øvrig.

Denne artikkelen vurderer Finlands erfaringer med EU-medlemskapet over de siste ti år. Den vil fokusere på tre hovedområder av EUs politikk: (i) EUs sikkerhets- og forsvarspolitik, (ii) ØMU og det indre markedet og (iii) EUs grønne skifte. Artikkelen vil deretter drøfte hvordan utviklingen i EU har påvirket det finske parlamentariske demokratiet. Den analytiske rammen for artikkelen trekker på litteraturen om europeisering (Cowles et al., 2001; Featherstone & Radaelli, 2003). Mer spesifikt vil analysen av det tilpasningspresset som følger med EU-medlemskapet og projeksjonen av nasjonale interesser og prioriteringer til EU-nivået (se Börzel, 2002; Raunio & Wiberg, 2010; Wong & Hill, 2011) gi en ramme for analysen av Finlands innsats innenfor EU i de siste ti årene.¹ Artikkelen benytter hovedsakelig sekundære

¹ Finlands politikk for integrasjon med Europa i etterkrigstiden og landets EU-politikk siden medlemskapet i 1995 blir drøftet i den grad det er nødvendig for analysen av utviklingen over det siste tiåret.

kilder angående Finlands politikk overfor EU. I tillegg blir det benyttet primære kilder i form av offisielle dokumenter og politiske erklæringer.

EUs sikkerhets- og forsvarspolitik

Forholdet mellom finsk sikkerhetspolitikk og EUs sikkerhetspolitiske aktørrolle og karakter har vært et av hovedtemaene i den akademiske litteraturen om Finlands EU-medlemskap. Europeiseringen av Finlands utenriks- og sikkerhetspolitikk har blitt bredt drøftet med henblikk både på tilpasningen til EU-medlemskapet og utviklingen av EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik og projeksjonen av Finlands sikkerhetspolitiske interesser og prioriteringer på EU-nivå (Haukkala & Ojanen, 2011, 2017; Jokela, 2011; Palosaari, 2011; Pesu 2019; Pesu et al., 2020; Raunio & Tiilikainen, 2003). Selv om medlemskapet i seg selv krevde omfattende tilpassning – en full samordning med EU politisk og økonomisk, kombinert med fortsatt militær nøytralitet – ble den tidligere politikken for blokkuavhengighet gjenspeilet i Finlands tilnærming til EUs rolle som et sikkerhetsfelleskap. I de første årene av medlemskapet arbeidet Finland hardt for å rette EUs fremvoksende sikkerhets- og forsvarspolitik mot krisehåndtering og sikret en klargjøring av EUs bestemmelse om gjensidig bistand (TEU 42:7), som fastsetter at denne forpliktelsen ikke påvirker de enkelte medlemmenes egen sikkerhets- og forsvarspolitik. Finlands forbehold har imidlertid avtatt, og over det siste tiåret har Finland blitt et av medlemslandene som mest aktivt understreker behovet for både å konkretisere artikkel 42:7 og for-dype EUs forsvarssamarbeid. Analyser i litteraturen om europeisering antyder også at som EU-medlem har Finland lyktes i å beholde en viss handlefrihet i utenriks-politikken, spesielt i landets bilaterale relasjoner med Russland, og i å påvirke EUs felles politikk overfor Russland.

Finlands prioriteringer med henblikk på arten av og rollen til EUs sikkerhets- og forsvarspolitik endret seg allerede før Russlands annektering av Krim-halvøya i 2014. Regjeringens rapport om Finlands sikkerhets- og forsvarspolitik for 2004 erstattet militær alliansefrihet som et av de grunnleggende trekkene ved finsk sikkerhets- og forsvarspolitik med en knappere formulering der Finland beskrives som et militært alliansefritt land (Prime Minister's Office, 2004). Rapporten for 2009 utelot det siste og erklærte at Finland ikke er medlem av noen militær allianse (Prime Minister's Office, 2009). Selv om disse omformuleringene kan betraktes som et resultat av et økende tilpasningspress fra EU, kan de også tolkes som et uttrykk for nye finske prioriteringer i lys av EUs forsvarssamarbeid og Finlands samarbeid med Nato. Dypere former for forsvarssamarbeid ville bety at det prinsippet om militær alliansefrihet som ble vedtatt før EU-medlemskapet, ble en for begrensende formulering. I det siste tiåret har Finland hatt få – om noen – forbehold mot EUs forsvarssamarbeid. Tvert imot har det primære målet for Finlands forsvarspolitiske tiltak – herunder den felles sikkerhets- og forsvarspolitikken og EU mer generelt – bestått i å oppgradere landets nasjonale forsvarsevne og forankre det nasjonale

forsvaret enda dypere i europeiske og vestlige forsvarsstrukturer (Pesu et al., 2020). Dette bidro vesentlig til at Finland var teknisk og politisk beredt til å søke om medlemskap i Nato i 2022 etter Russlands omfattende invasjon av Ukraina.

Til tross for fremgangen som er oppnådd i EUs forsvarssamarbeid i de senere år, har EU imidlertid også mistet noe av sin relative betydning blant de ulike initiativene for forsvarssamarbeid Finland lanserte før Russlands invasjon av Ukraina (Pesu et al., 2020). Før Finlands Nato-medlemskap hadde for eksempel utvidet samarbeid med alliansen, minilateralt forsvarssamarbeid, slik som det britisk-ledede JEF, og bilateralt samarbeid med Sverige og USA, blitt stadig viktigere for finsk nasjonalt forsvar. Selv det har blitt hevdet at denne utviklingen utfyller EUs egne tiltak, gjenspeiler den også en viss misnøye med fremgangen i EUs forsvarssamarbeid. I tilknytning til dette har Finland også tatt hensyn til det faktum at for de fleste av EUs medlemsland utgjør Nato den primære organisasjonen for felles forsvar. Forhåpninger om strategisk autonomi for EU i sikkerhets- og forsvarsspørsmål har likevel fått en viss støtte i viktige EU-dokumenter (European Union, 2016) og hos noen medlemsland.

Over det siste tiåret har Finland ikke desto mindre understreket EUs rolle for sikkerhet og forsvar også når det gjelder håndteringen av såkalte nye sikkerhetstrusler, -risikoer og -områder. I enkelte henseende har Finland vært blant de ivrigste av EUs medlemsland til å gjøre dette. Finland har vært spesielt aktiv med å understreke behovet for å håndtere ulike typer av hybride påvirkningsformer og trusler i EU-sammenheng. Under sitt presidentskap for Europarådet i 2019 innrettet Finland noen av rådets møter mot øvelser i respondering på mulige hybride angrep på medlemsland og EU. Videre sto Finland bak etableringen av European Centre of Excellence to Counter Hybrid Threats (Hybrid CoE), som betjener både EU- og Nato-medlemmer. I tilknytning til dette har Finland fremhevet den omfattende verktøykassen EU har tilgjengelig for å avverge hybride trusler og bygge motstandsevne. Dette gjelder også unionens tiltak på områder som blir stadig viktigere for sikkerhetspolitikken, slik som cyberområdet og verdensrommet.

Lanseringen av EUs nye forsvarsinitiativer – PESCO, CARD og EDF – har også åpenbart vært i Finlands interesse. Finland oppfordret faktisk til lansering av PESCO allerede i 2012. Imidlertid har de nåværende prosjektene under PESCO så langt vekket bare moderat interesse i landet. Finland deltar for tiden i fem PESCO-prosjekter og er observatør i tretten (Finnish Government, 2023), men har ikke rollen som koordinator i noen av dem. Enkelte av prosjektene, slik som Military Mobility og Timely Warning and Interception With Space-Based Theatre Surveillance (TWISTER), har et klart potensial til å øke det finske territorialforsvarets troverdighet. Videre har Finland gitt full støtte til bruken av European Peace Fund og nye initiativer for å styrke Europas forsvarsindustrielle grunnlag, inkludert felles anskaffelse av ammunisjon, for derved å støtte Ukraina også med skarpt forsvarsmateriell. Disse aktivitetene blir i tillegg betraktet som viktige for europeisk forsvarsevne generelt.

Tilgjengelig forskning om Finlands utenriks- og forsvarspolitik under EU-medlemskapet antyder også at landet har beholdt en viss handlefrihet (Pesu et al., 2022). Dette gjelder både Finlands relasjoner med Russland og finsk utenrikspolitikk mer generelt. Som EU-medlem har Finlands politikk overfor Russland to agendaer: en transformativ og en forsvarsorientert. Mens den transformative agendaen tok sikte på å gi støtte til Russlands (demokratiske) endringsprosess generelt og nærmere integrering av Russland i europeiske økonomiske og politiske strukturer spesielt, har den forsvarsorienterte agendaen søkt å maksimere vernet EU-medlemskapet gir mot potensielle trusler fra russisk side. Mens den transformative agendaen ble vektlagt frem til tidlig i 2010-årene, førte russisk aggresjon i Ukraina i 2014 til at denne agendaen falt helt sammen. Finlands støtte til EUs restriktive tiltak mot Russland og landets argumenter for å fordype EUs forsvarssamarbeid og motvirke hybride trusler vitner om at den forsvarsorienterte agendaen har fått forrang. Videre har det i løpet det seneste tiåret blitt tydelig at Finlands bilaterale relasjoner med Russland i økende grad blir formulert innenfor og betinget av EUs politikk overfor Russland, der Finland har tatt sikte på å spille en aktiv rolle i hele den perioden EU-medlemskapet har vart.

Når det gjelder den bredere internasjonale agendaen, har finsk utenrikspolitikk også beholdt sin autonomi og enkelte spesielle trekk. Finland har holdt på sin tilbøyelighet til å bygge konsensus både rundt og utenfor EUs forhandlingsbord. I tillegg, og fordi Finland har investert en god del tillit og innsats i EUs utenrikspolitikk og eksterne relasjoner, har landet til tider gitt uttrykk for en viss frustrasjon med den langsomme utviklingen av EUs integrasjon på dette området og med spliden mellom medlemmene i den utvidede unionen. Alternative kanaler for finsk innflytelse, slik som det nordiske samarbeidet, har derfor blitt utforsket med varierende intensitet, spesielt fra 2010 og i tiden etter. I den senere tiden har imidlertid de kraftige manifestasjonene av skiftet mot geopolitisk og geoøkonomisk konkurranse og stormaktsrivalisering igjen understreket EUs betydning for Finland som et relativt lite medlemsland med en eksportorientert økonomi.

ØMU og det indre markedet

Økonomene og politikerne har understreket at beslutningen om å innføre euro da den ble lansert i 1999 først og fremst var politisk motivert (Kiander, 2017). Videre har håndteringen av krisen i eurosoneen vært gjenstand for en av de mest opphetede debattene om EU-politikken i løpet av Finlands medlemskap. Redningspakker med lån fra eurosoneen til Hellas, Portugal, Irland og Spania, etableringen av tilknyttede stabiliseringsmekanismer og forslagene om brede reformer av ØMU, herunder krav fra sørlige medlemsland om mer felles ansvar og finanspolitisk kapasitet på EU-nivå, har vært sterkt omstridte saker i finsk innenrikspolitikk. Disse utviklingstrekkene har også vært en sterk drivkraft bak den raske veksten av det åpent populistiske og euroskeptiske partiet Sannfinnene til et av de største politiske partiene (Jokela &

Korhonen, 2012; Raunio, 2020), noe som har endret det partipolitiske landskapet i Finland. Selv om partiet har tonet ned sin euroskepsis i de siste riksdagsvalgene og fokusert på sine innenlandske agendaer om innvandring og klimatiltak, var den overveldende oppslutningen det fikk ved valget i 2011 og deretter i 2015 tydelig knyttet til velgernes misnøye med håndteringen av krisen i eurosonen.

I denne sammenheng har Finland plassert seg tydelig blant de medlemslandene som krever en innstramming av de finanspolitiske reglene og sterke betingelser knyttet til redningspakkene. Finland har også tilkjennegitt sin tilbakeholdenhet overfor videre økninger i solidaransvaret innenfor eurosonen og argumentert for en ny konsolidering av regelen om at det ikke skal gis budsjettstøtte, slik det allerede ble fastlagt i Maastricht-traktaten. Finland sluttet seg dermed til Tyskland, Nederland og Østerrike i kravet om nasjonalt ansvar for finanspolitikk og økonomisk politikk. I tillegg til nært samarbeid med Tyskland har det såkalte «nye hansaforbundet»² under ledelse av Nederland blitt en viktig kanal for Finlands innflytelse over et mer omfattende sett av reformer av ØMU (Jokela, 2023a). Disse fikk fornyet politisk tyngde med Emmanuel Macrons vellykkede presidentvalgkamp. Selv om Macron hovedsakelig mislyktes i sitt forsøk på å inngå et kompromiss med Tyskland om omfattende reformer av ØMU, spilte hansaforbundet en viktig rolle ved å fremheve de nordeuropeiske synspunktene og reformenes potensielt splittende karakter blant medlemslandene.

Fra en finsk synsvinkel materialiserte risikoen forbundet med et potensielt kompromiss mellom Frankrike og Tyskland om en betydelig økning i økonomisk solidaransvar blant EU-medlemmene seg i 2020 i sammenheng med covid-19-pandemien. Det fransk-tyske forslaget fremsatt i mai, som åpnet for en «Recovery and Resilience Facility» (RFF) på 750 milliarder euro innenfor den flerårige budsjetttrammen for 2021–2027, kom overraskende på Finland (Helsingin Sanomat, 2021). Denne utviklingen førte til en stor politisk debatt i Finland og til gjenåpning av gamle skillelinjer mellom og innenfor partiene. Riksdagens grunnlovskomite besluttet at etableringen av RFF hadde grunnlovsmessige implikasjoner og dermed krevde to tredjedels flertall for å bli vedtatt i Riksdagen (Riksdagen, 2022). Riksdagen endte opp med å vedta RFF, men ved å påberope seg konstitusjonelle forbehold signaliserte forsamlingen at den nye ordningen ikke skulle anses for å danne presedens for lignende beslutninger senere.

I den senere tid har enkelte medlemsland foreslått økt låneopptak på EU-nivå for å hankses med den energikrisen som i hovedsak ble utløst av russisk aggresjon, og også som et svar på statlig bistandspolitik i USA. Selv om Finland har latt EU-kommisjonen benytte tilgjengelige verktøy, inkludert lån til makroøkonomisk

² Det nye hansaforbundet ble etablert i februar 2018 av finansministrene fra Danmark, Estland, Finland, Irland, Latvia, Litauen, Nederland og Sverige gjennom undertegningen av et tosidert grunnlagsdokument som angir landenes felles oppfatninger og verdier i drøftingen av arkitekturen for EUs økonomiske og monetære union (ØMU).

støtte til Ukraina, har andre forslag ikke blitt fremmet på EU-nivå på grunn av mangelen på konsensus blant medlemslandene. Finske myndigheter har også aktivt søkt å påvirke gjennomgangen av EUs økonomiske styring, som også berører finanspolitiske regler i landene i eurosonen. Selv om gjennomgangen ble utløst av det anerkjente behovet for å rasjonalisere det komplekse systemet og hanskes med det økende nivået av offentlig gjeld ved å fokusere på bærekraftige gjeldsordninger, førte beslutningen om RFF til en viss frykt for at gjennomgangen ville utløse nye krav om større finanspolitisk kapasitet på EU-nivå. Det forslaget EU-kommisjonen publiserte i 2023 innebar imidlertid en ganske konservativ tilnærming til reformene. Hovedreglene fra stabilitets- og vekstpakten ble beholdt, sammen med de viktigste tiltakene for å håndtere avvik fra dem. Den økte fleksibiliteten som foreslås for å gjøre dette, har klare grenser, og forslaget går ikke inn på noen mer omfattende reformer av ØMU. Forslaget gjenspeiler også tydelig mange av de oppfatningene Finland søkte å fremme i prosessen (Riksdagen, 2023).

Åpent og kompetitivt indre marked

De generelle beregningene av de makroøkonomiske virkningene EU-medlemskapet har hatt for Finland er overveiende positive. Et nylig utgitt estimat antyder for eksempel at EU-medlemskapet har løftet Finlands BNP per innbygger med mellom 1,2 og 1,7 prosent, tilsvarende en økning i gjennomsnittlig husholdningsinntekt på mellom 1 020 og 1 450 euro i 2017 (Oxford Economics, 2019). Gitt Finlands eksportorienterte økonomi har virkningen av EU-medlemskapet på finsk handel vært en viktig faktor. Den samme evalueringen, som er basert på empiriske data om sammensetningen av finsk handel fram til 2019, antyder at EU-medlemskapet har økt Finlands samlede handel med mellom 9 og 26 prosent (Oxford Economics, 2019).

På denne bakgrunn er det forståelig at Finland har vært blant de medlemslandene som har støttet utvidelsen av EUs indre marked gjennom nedbygging av hindringer for handel og annet økonomisk samkvem innenfor EU. Dette omfatter også utvidelsen av det indre markedet til tjenestesektoren, understreking av det indre digitale markedets betydning og et felles kapitalmarked. Finland har imidlertid vært frustrert over den langsomme fremdriften for disse initiativene, og samtidig vært bekymret over tapet av Storbritannia som en mektig politisk alliert i EUs beslutningsprosesser vedrørende det indre markedet og EUs eksterne økonomiske relasjoner (Jokela, 2023b). På den annen side har enkelte analyser konkludert med at det har vært en viss diskrepans mellom Finlands positive retorikk til fordel for videre integrasjon av den indre markedet på den ene siden og opprettholdelsen av interne hindringer på hjemmebane på den andre (Giulli et al., 2018).

Det er imidlertid mye som tyder på at finske myndigheter har i de senere årene arbeidet relativt aktivt for å respondere på det økte kravet om strategisk autonomi for EU og europeisk økonomisk suverenitet. Finland har gitt støtte til EUs politikk for å håndtere eksternt økonomisk press, møte tøffere ekstern konkurranse, inkludert proteksjonistiske tiltak, styre EUs omfattende avhengigheter når det gjelder kritiske

råvarer og energi, og motvirke potensielle sikkerhetstrusler knyttet til teknologi. Finske regjeringer har likevel også fremhevet behovet for å bevare åpenheten i det indre markedet og EUs handelspolitikk, og for å motarbeide tendenser til proteksjonisme både innenfor og utenfor EU. For dette formålet har Finland sammen med Spania stått i spissen for en gruppe av nitten likesinnede medlemsland, noe som har ført til felles bidrag som fremhever åpenheten av EUs økonomiske grunnlag (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2020). Utviklingstrekk som i den senere tid har berørt grunnleggende trekk ved EUs indre marked, har imidlertid fått alarmen til å gå i Finland.

Finske myndigheter og bedrifter har blitt stadig mer bekymret over EU-kommisjonens beslutninger om å lempe midlertidig på EUs strenge regler om statsstøtte. Disse lettelsene har satt medlemslandene i stand til å respondere på covid-19-pandemien, energikrisen og USAs Inflation Reduction Act, som gir skattelettelser og statlige tilskudd til grønne investeringer i USA. Dersom disse beslutningene fører til mer permanente endringer i EUs konkurransepolitikk, vil det kunne føre til konkurransevridning på det indre markedet. De største medlemslandene er i stand til å gi statlige tilskudd i mye større skala enn de mindre medlemmene. Nylig utgitte data om de statlige hjelpetiltakene under energikrisen tyder på at Tyskland og Frankrike til sammen står for 77 prosent av de 672 milliarder euro som utgjorde de godkjente programmene i 2022 (European Commission, 2023). I denne sammenheng har Finland gått sammen med andre medlemsland for å motvirke eventuelle utvidelser av de statlige hjelpetiltakene og kreve at man går tilbake til normal praksis (Prime Minister's Office, 2023).

EUs grønne skifte

Suksessive finske regjeringer har ansett kampen mot klimaendringene som viktig for både Finlands, Europas og verdens fremtid. Finland har derfor oppfordret til kraftige tiltak globalt og i EU for å motvirke klimaendringer og har tatt sikte på en ambisiøs nasjonal klimapolitikk. Det siste målet er nå innarbeidet i nasjonal lovgivning som fastsetter at Finland skal være klimanøytralt innen 2035, det vil si femten år tidligere enn det målet EU har fastsatt. Selv om de mer omfattende målsettingene knyttet til planetens bærekraft og varslede klimakrise har formet Finlands oppfatninger om EUs klima- og energipolitikk, har de seneste årenes politiske debatt i økende grad dreid seg om økonomiske imperativer og Finlands konkurranseevne. I denne sammenheng har beslutningsprosessene rundt EUs grønne skifte blitt et viktig element i Finlands EU-politikk, sammen med projeksjon av interesser og prioriteringer på EU-nivå (Prime Minister's Office, 2021). I tillegg til å delta i utformingen av EUs grønne skifte har Finland også tatt sikte på å motvirke negative oppfatninger om det tilpasningspresset som dette skiftet skaper.

Den finske økonomien og landets viktigste næringer, inkludert energisektoren, ligger foran i løypa mot europeisk og global endring (Finnish Government, 2023).

Finske myndigheter har også søkt å styre den nasjonale omstillingen. De har blant annet satt i gang en prosess med utvikling av sektorielle veikart for avkarbonisering i samarbeid med bedrifter og organisasjoner i relevante sektorer. Mot denne bakgrunnen bygger nå viktige næringer sine strategier i økende grad på vekst- og lønnsomhetsbaner basert på karbonnøytrale produkter, tjenester og innovasjoner. Innovasjoner relatert til rene teknologier generelt blir betraktet som et konkurransefortrinn for den finske økonomien (OECD, 2021). Energisektoren har også satt fart på avkarboniseringen. Selv om skiftet til fornybare energikilder spiller en vesentlig rolle i Finlands ambisjoner om å bli selvforsynt med energi og en fremstående aktør i hydrogenøkonomien, har landet også besluttet å beholde en omfattende kapasitet for produksjon av kjernekraft. Begrunnelsen for dette ligger i behovet for å sikre energiforsyningen under de kalde vintermånedene. I EUs beslutningsprosesser har Finland derfor gått sammen med Frankrike for å fremheve kjernekraftens betydning for det grønne skiftet og for oppnåelsen av de målene som er fastsatt (Nuclear Alliance, 2023).

Finsk jord- og skogbruk spiller en nøkkelrolle i landets målsetting om klimanøytralitet, og også i målsettinger om bærekraft i forbindelse med tap av biologisk mangfold. Taksonomier, strategier og lovgivning relatert til EUs grønne giv har imidlertid ført til en viss politisk splittelse i Finland (Jokela, 2023b). Myndighetene har forsvart finsk arealbrukspolitikk og skogforvaltning som både bærekraftige og nyttige for EUs målsetting om karbonnøytralitet. Forskere og frivillige organisasjoner har imidlertid stilt spørsmål ved den økologiske bærekraften i den nåværende nasjonale politikken. Kommisjonen har også lagt mer vekt på tapet av biologisk mangfold og oppfordret til begrensninger og endringer i dagens praksis. Selv om EUs landbrukspolitikk har gitt opphav til betydelig tilpasningspress i Finland, har den også blitt betraktet som et redskap for å innarbeide hensyn til globalt press. Finland har også lyktes i å sikre sin posisjon og ta del i EUs landbruksbudsjett. I dag påvirker Finland EUs landbrukspolitikk aktivt ved å understreke at matproduksjon er en generell prioritering, sammen med det tilknyttede behovet for å motvirke trusler mot forsyningssikkerheten (Statsrådet, 2023).

Implikasjoner for det parlamentariske demokratiet

Komparativ forskning om europeiseringen av EU-medlemmenes politiske systemer antyder at EU-medlemskap styrker den utøvende makten, oftest regjeringen og statsministeren, og svekker de nasjonale parlamentenes nasjonale kontrollfunksjon (Raunio & Hix, 2007). I tillegg er økt internasjonalisering av nasjonal politikkutforming ofte knyttet til en økende tendens til teknokrati i liberale demokratier (Raik, 2007; Raunio, 2020). I lys av disse generelle trendene gir europeiseringen av det finske politiske systemet et interessant eksempel på styrking gjennom EU-medlemskap, selv om det gjenstår noen utfordringer relatert til politikkens byråkratisering.

Finlands medlemskap har ført til grunnlovsendringer med virkninger for både den utøvende og den lovgivende makten. De vedtatte endringene og den nye

grunnloven fra 2000 fremhever regjeringens rolle som den utøvende myndigheten i EU-saker og hadde som mål å sikre en sterk parlamentarisk kontrollfunksjon. Dersom EU-relaterte saker hadde blitt behandlet som utenrikspolitikk og ikke som innenrikspolitikk, ville presidentens utøvende rolle ha blitt forsterket (Raunio & Tiilikainen, 2003, s. 97–98, 100; Salminen, 2020). Selv om presidenten har beholdt sin innflytelse over utenrikspolitikken, har beslutningen om å plassere EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (CFSP) og unionens eksterne relasjoner innenfor regjeringens ansvarsområde også styrket Riksdagens rolle i finsk politikktutforming (Tiilikainen, 2020). Den finske riksdagen hører derfor til den gruppen av EU-medlemsland der det utøves mest tilsyn og kontroll med regjeringen i EU-spørsmål (Raunio, 2020, s. 31). I kjernen av Riksdagens omfattende involvering i EU-saker ligger forsamlingsgrunnlovfestede rettigheter og dens forutgående deltakelse i og gransking av EUs lovgivende prosesser og andre beslutningsprosesser, herunder CFSP. Selv om Riksdagens storkomite er den viktigste aktøren i nasjonalforsamlingens behandling av EU-saker, er den brede deltakelsen i sektorkomiteene et sentralt element i den dype involveringen av Riksdagen, ved at dette gir mulighet for bruk av den ekspertise riksdagsmedlemmene har på ulike politikkområder i beslutninger som angår EU (Raunio, 2021).

Finsk forskning peker imidlertid på enkelte viktige begrensninger når det kommer til parlamentarisk og regjeringsmedlemmenes faktiske innflytelse på EU-lovgivning og beslutningsprosesser. For det første bekrefter de foreliggende analysene den sterke innflytelsen både etablerte administrative prosedyrer og en liten gruppe av embetsmenn har på utformingen av dagsordenen for myndighetenes EU-politikk (Hyvärinen, 2009, s. 13; Hyvärinen & Raunio, 2014). Riksdagens komiteer er ofte henvist til deres ekspertkunnskap om detaljerte og tekniske spørsmål, selv om viktige nasjonale interessegrupper og et begrenset antall eksterne eksperter også blir invitert til høringer i komiteene. For det andre var de første femten årene av Finlands EU-medlemskap kjennetegnet av relativt bred konsensus i EU-spørsmål (Raunio, 2020; Tiilikainen, 2020). Politisk uenighet om EU-saker ble ofte løst i Riksdagens komiteer, som møttes bak lukkede dører, og EU-saker ga sjelden opphav til debatt i Riksdagens plenum og partiene imellom. Krisen i eurosonen og fremveksten av det åpent populistiske og euroskeptiske partiet Sannfinnene førte imidlertid til en repolitisering av EU og EU-spørsmål i Finland. Selv om de sterkeste politiske skillelinjene har vært forbundet med viktige, men likevel begrensede politikkområder – i første rekke håndteringen av krisen i eurosonen og EUs Recovery and Resilience Facility – har politiseringen smittet over også på andre områder, eksempelvis de elementene av EUs grønne skifte som har betydning for nasjonal arealbruk og skogforvaltning.

Konklusjoner

Denne artikkelen har drøftet Finlands erfaringer med EU over det siste tiåret når det gjelder (i) EUs sikkerhets- og forsvarspolitikk, (ii) ØMU og det indre markedet

og (iii) EUs grønne skifte. Selv om Finland har stått overfor et betydelig tilpasningspress skapt av ØMU og det indre markedet, har landet også lyktes i å fremme sine nasjonale interesser og prioriteringer på EU-nivå. Når det gjelder euroen og reformene av ØMU har Finland måttet akseptere felles solidaransvar innenfor eurosone og EU. På den annen side har Finland lyktes i å få på plass strenge finanspolitiske reguleringer i eurosone og motstå etableringen av en betydelig ny finanspolitisk kapasitet på EU-nivå. Når det gjelder Finlands bekymringer over konkurransevridning som følge av midlertidig lemping på EUs regler om statsstøtte, samt bredere uro over tendenser til proteksjonisme innenfor EU og i den globale økonomien, har Finland søkt å spille en sentral rolle ved å koordinere medlemslandenes holdninger og fremheve at EUs indre marked og handelspolitikk må forbli åpen. Videre betrakter Finland EUs grønne skifte som en fordel for sin konkurranseevne, og man har forsøkt å påvirke dette, inkludert ved å ivareta nasjonale interesser innenfor arealbruk, skogforvaltning og landbruk. Artikkelen antyder også at i løpet av de siste ti årene har tilpasningspresset skapt av EUs sikkerhets- og forsvarspolitik i stor grad avtatt, og Finland har blitt ett av de medlemslandene som fremhever EUs rolle i forsvarsspørsmål. Finland har søkt å konkretisere EUs bestemmelse om gjensidig bistand (TEU 42: 7) med sikte på å fordype EUs forsvarssamarbeid, inkludert en utvidelse av Europas forsvarsindustrielle basis og styrking av EUs verktøy for å håndtere nye typer av sikkerhetsrisikoer og -trusler. I tillegg antyder analysen at Finland har beholdt en viss handlefrihet i sin utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik. Før innlemmelsen i Nato utvidet landet sitt minilaterale og bilaterale forsvarssamarbeid. Finland har gitt aktiv støtte til nordisk samarbeid i utenrikspolitikken.

Analysen i denne artikkelen støtter den generelle oppfatningen om at Finland er fullt integrert i EU. Mens EU-medlemskapet har blitt en innarbeidet del av styrkingen av parlamentarismen i Finland, har den dype og brede involveringen av Riksdagen i beslutningsprosesser om EU-spørsmål integrert EU og unionens politikk dypt i det finske politiske systemet. Videre har de mange og alvorlige krisene i EU over de siste ti årene ført til en repolitisering av EU-spørsmål i Finland og forsterket offentlig debatt innenfor og mellom de politiske partiene. Det kan hevdes at dette har bidratt til en forståelse der Finland og finnene er en integrert del av EUs politiske system, der de deltar kontinuerlig i beslutninger som fattes på EU-nivå, både når det gjelder sentrale politiske retningslinjer og unionens fremtidige karakter. Selv om Finland er bevisst sin relative makt blant medlemslandene, betrakter landet seg selv som én av dem som lager reglene for Europa og verden utenfor, og ikke én av dem som bare må følge dem.

Om forfatteren

Dr. Juha Jokela er programdirektør for EUs forskningsprogram ved det finske utenrikspolitiske institutt (Finnish Institute of International Affairs). Jokelas tidligere akademiske og politiske studieprosjekter og publikasjoner inkluderer EUs

sanksjonspolitikk, politiske konsekvenser av brexit for EU, europeisering av utenrikspolitikk og Finlands EU-politikk. Jokela har en doktorgrad fra University of Bristol, Storbritannia.

Referanser

- Börzel, T. A. (2002). Member state responses to Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 193–214.
- Cowles, M. G., Caporaso, J. & Risse, T. (Red). (2001). *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. Cornell University Press.
- European Commission. (2023). *Competition state aid brief*. https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2023-07/state_aid_brief_1_2023_kdam23001enn_TCTF_survey_0.pdf
- European Union. (2016). *Shared vision, common action: A stronger Europe – a global strategy for the European Union's foreign and security policy*. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf
- Featherstone, K. & Radaelli, C. M. (Red). (2003). *The politics of Europeanization*. Oxford University Press.
- Finnish Government. (2023). *Minister Mykkänen: Excellent opportunities for Finland to become major player in clean energy* [Pressemelding]. Ministry of Economic Affairs and Employment; Ministry of the Environment. <https://valtioneuvosto.fi/en/-/1410903/minister-mykkanen-excellent-opportunities-for-finland-to-become-major-player-in-clean-energy>
- Giulli, M., Hedberg, A. & Ivan P. (2018). *Finland in the European Union: Frontrunner or follower?* European Policy Center. https://www.epc.eu/content/PDF/181113_FinlandEU_SPfE_EiW.pdf
- Haukkala, H. & Ojanen, H. (2011) The Europeanization of Finnish foreign policy: Pendulum swings in slow motion. I R. Wong & C. Hill (Red.), *National and European foreign policies: Towards Europeanization* (s. 149–166). Routledge.
- Haukkala, H., Etzold, T. & Raik, K. (2017). The Northern European member states. I A. Hadfeld, I. Mannes & R. Whitman (Red.), *Foreign policies of EU member states: Continuity and Europeanisation* (s. 23–37). Routledge.
- Helsingin Sanomat. (2021, 26. november). EU:n isojen maiden voimatasapaino on muutoksessa, mikä voi tuottaa uusia yllätyksiä Suomelle – Italia ja Ranska sopivat yhteistyöstä. *Helsingin Sanomat News Paper*. <https://www.hs.fi/talous/art-2000008432926.html>
- Hyvärinen, A. (2009). *Suomen mahdollisuudet vaikuttaa valmisteilla olevaan EU-lainsäädäntöön*. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Hyvärinen, A. & Raunio, T. (2014). Who decides what EU issues ministers talk about? Explaining governmental EU policy co-ordination in Finland. *Journal of Common Market Studies*, 52(5), 1019–1034. <https://doi.org/10.1111/jcms.12134>
- Jokela, J. (2011). *Europeanization and foreign policy. State identity in Finland and Britain*. Routledge.
- Jokela, J. (2023a). Finland's fight against climate change: Ambitious yet pragmatic approach. I M. Kaeding, J. Pollak & P. Schmidt (Red.), *Climate change and the future of Europe*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-23328-9_9
- Jokela, J. (2023b). Finland's responses to Brexit: Seeking shelter while hedging against changing risks. *Journal of Contemporary European Studies*, 31(3), 616–629. <https://doi.org/10.1080/14782804.2022.2117685>
- Jokela, J. & Korhonen, K. (2012). *A Eurosceptic Big Bang: Finland's EU policy in hindsight of the 2011 elections* (FIIA briefing paper 106). Finnish Institute of International Affairs. <https://www.fia.fi/wp-content/uploads/2017/01/bp106.pdf>
- Kiander, J. (2017). Finlands ekonomipolitik under EMU-tidens kriser: Från mönsterelev till medelmåtta. I T. Raunio & J. Saari (Red.), *Periferi eller centrum? Förändring och kontinuitet i Finlands EU-politik* (s. 71–94). Gaudeamus. https://www.gaudeamus.fi/wp-content/uploads/2022/02/457_Periferi_eller_centrum_Sisallys_verkkoon.pdf
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2020). *Strengthening the economic base of the EU*. https://finlandabroad.fi/web/eu/current-affairs/-/asset_publisher/cGFGQPXL1aKg/content/joint-statement/384951
- Ministry of Defence of Finland. (2023). *EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sekä puolustusyhteistyön kehittäminen; pysyvän rakenteellisen yhteistyön kansallinen toimeenpanosuunnitelma; Suomen vastaus 2023. Perusmuistio*. Ministry of Defence.
- Nuclear Alliance. (2023). *Official statement. Nuclear Alliance meeting – Paris 16 May 2023 – draft statement*. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/nuclear%20alliance%20statement_VEN.pdf

- OECD. (2021). *OECD environmental performance reviews: Finland 2021*. Organisation for Economic Co-operation and Development. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d73547b7-en/index.html?itemId=/content/publication/d73547b7-en>
- Oxford Economics. (2019). *Assessing the macroeconomic impact of EU membership for Finland: A report on behalf of AKAVA*. https://akavaworks.fi/wp-content/uploads/sites/2/2019/08/Assessing-the-macroeconomic-impact-of-EU-membership-for-Finland_22082019.pdf
- Palosaari, T. (2011). *The art of adaptation: A study on the Europeanization of Finland's foreign and security policy*. Tampere University Press.
- Pesu, M. (2019). *Introducing ideational foreign policy analysis: Explorations of the underlying ideas of Finnish foreign policy*. Yliopistopaino.
- Pesu, M., Iso-Markku, T. & Jokela, J. (2020). *Finnish foreign policy during EU membership: Unlocking the EU's security potential*. The Finnish Institute of International Affairs. <https://www.fiaa.fi/en/publication/finnish-foreign-policy-during-eu-membership>
- Prime Minister's Office. (2004). *Government report on Finnish security and defence policy*. https://www.files.ethz.ch/isn/156933/Finland_English-2009.pdf
- Prime Minister's Office. (2009). *Government report on Finnish security and defence policy*. https://vnk.fi/documents/10616/622958/J1309_Finnish+Security+and+Defence+Policy+2009.pdf/17e932c1-64ce-492a-b4b6-c0cc79848259/J1309_Finnish+Security+and+Defence+Policy+2009.pdf?version=1.0&t=1422455220000
- Prime Minister's Office. (2021). Government report on EU policy: Strong and united EU – towards a more sustainable European Union. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162704>
- Prime Minister's Office. (2023). *Prime Minister Petteri Orpo emphasises stronger efforts to influence EU. Letter from the Prime Minister to the governmental ministers*. <https://vnk.fi/documents/10616/334517/Prime+Minister's+letter+2023.pdf/afb14517-349b-da82-7098-6d45a9687beb/Prime+Minister's+letter+2023.pdf?t=1695821699942>
- Raik, K. (2002). Bureaucratization or strengthening of the political? Estonian institutions and integration into the European Union. *Cooperation and Conflict*, 37(2), 137–156. <https://doi.org/10.1177/0010836702037002974>
- Raunio, T. (2020). Kansallista vai eurooppalaista politiikkaa: EU ja Suomen poliittisen järjestelmän muutos. I K. Elo (Red.), *Suomi 25 vuotta EU:ssa: Millainen on ollut Suomen EU-jäsenyyden ensimmäinen neljännesvuosisata?* (s. 30–35). Turun yliopisto.
- Raunio, T. (2021). Committees in the Finnish Eduskunta: Cross-party cooperation and legislative scrutiny behind closed doors. I S. T. Siefken & H. Rommetvedt (Red.), *Parliamentary committees in the policy process*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003106579>
- Raunio, T. & Hix, S. (2000). Backbenchers learn to fight back: European integration and parliamentary government. *West European Politics*, 23(4), 142–168. <https://doi.org/10.1080/01402380008425404>
- Raunio, T. & Tiilikainen, T. (2003). *Finland in the European Union*. Frank Cass.
- Raunio, T. & Wiberg, M. (2010). How to measure the Europeanisation of a national legislature? *Scandinavian Political Studies*, 33(1), 74–92.
- Riksdagen. (2022, 18. juli). *Grundlagsutskottet 2021. Utlåtande om Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av rådets beslut (EU, Euratom) 2020/2053 om systemet för Europeiska unionens egna medel, RP 260/2020 rd. Riksdagen (Finland)*. https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Sidor/GrUU_14+2021.aspx
- Riksdagen. (2023). *Statsrådets utredning: Meddelande från kommissionen om en bedömning av EU-samordningen av den ekonomiska politiken StoUU 16/2022 rd. Riksdagen (Finland)*. https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Sidor/StoUU_16+2022.aspx
- Salminen, J. (2020). Suomen valtiosäännön muutos ja Euroopan unionin jäsenyys. In Kansallista vai eurooppalaista politiikkaa: EU ja Suomen poliittisen järjestelmän muutos. I K. Elo (Red.), *Suomi EU:ssa 25 vuotta: Millainen on ollut Suomen EU-jäsenyyden ensimmäinen neljännesvuosisata?* (s. 10–16). Turun yliopisto.
- Statsrådet. (2023). *Ett starkt och engagerat Finland: Regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering*. <https://valtioneuvosto.fi/sv/regeringar/regeringsprogrammet#/>
- Tiilikainen, T. (2020). Finland and the European Union. I *The Encyclopedia of European Union Politics*. Oxford University Press.
- Wong, R. & Hill, C. (Red.). (2011). *National and European foreign policies: Towards Europeanization*. Routledge.

Abstract in English
Finland as a Fully Integrated Nordic EU Member:
Experiences During the Past Decade

This article evaluates Finland's experiences of EU membership over the past ten years. It does so by focusing on three key EU policy fields: (i) EU security and defence policy; (ii) EMU and the single market; and (iii) EU's green transition. Subsequently, the article also discusses the implications of EU developments on Finnish parliamentary democracy. The analytical framework of the article draws on Europeanization literature, and the analysis focuses on adaptation pressures stemming from EU decision-making and projection of Finnish priorities to the EU level. The article suggests that several and severe EU crises have re-politized EU affairs in Finland. Amid this, the tightening strategic competition among the great powers in economic terms as well as an aggressive Russia and worsened outlook for international security have underlined the importance of the EU in advancing Finland's economic and security policy interests in Europe and beyond. The analysis concerning the key policy sectors suggests a deep and broad political involvement of the Finnish government and parliament in projecting Finnish interests to, and adaptation of arrived decisions at, the EU level. Aware of its relative power, Finland however sees itself as one of the rule makers in Europe and beyond due to its full integration into the EU.

Keywords: European Union • Finland