

Studentförlaget
HORISONT



Europa, Quo Vadis?

En ny giv för den svenska EU-politiken

Europa, Quo Vadis?

En ny giv för den svenska EU-politiken

Studentförlaget
HORISONT

Studentförlaget
HORISONT

© 2022 Studentförlaget Horisont,
Fria Moderata Studentförbundet
och författarna.

ISBN: 978-91-987677-1-1

www.fmsf.se

Omslag och inlägg: Olliver Petersson
Tryck: AMO-Tryck, Solna, 2022

INNEHÅLL

Sammanfattning	5
Författarna	8
INLEDNING OCH SYFTE	9
LÅNGSIKTIG VISION FÖR EU	15
EU:S ROLL I VÄRLDEN	25
Fred- och säkerhet genom utvidgning	27
European Political Community (EPC)	30
EU får inte tappa sitt förtroende hos kandidatländerna	31
Sverige bör ingjuta ny kraft i kandidat- ländernas anslutningsprocesser	32
EU som klimatpolitisk aktör	34
Europeiska elnätet	38
INRE MARKNADEN OCH FRIHANDEL	45
EU:s inre kärna – den inre marknaden	47
EU:s viktigaste geopolitiska verktyg	48
Sveriges mål med den inre marknaden	53
Sätt reducerad regelbörda på agendan	54
Fördjupa den inre marknaden för tjänster	54

Mer investeringar i forskning och utveckling	55
Ingå fler frihandelsavtal	57
DE CENTRALA EU- INSTITUTIONERNA	61
Institutionella förändringar för ett mer effektivt EU	63
Utrikes- och säkerhetspolitiken	67
Att öppna EU-fördragen	71
Utvikning om EU-domstolen	74
Hur domstolen påverkas av det politiska läget	74
Judiciell aktivism	75
Policydiskussion	78
Källförteckning	83

Sammanfattning

I denna rapport har vi utarbetat förslag för en ny riktning på den svenska EU-politiken framöver. Sveriges ordförandeskap nästa år kommer präglas av kriget i Ukraina, energikrisen och att ro i hamn stora pågående lagstiftningsprocesser. Men även andra viktiga frågor behöver hanteras på kort sikt för att utveckla unionen framöver till det bättre. Ett viktigt bidrag som denna rapport kommer med är inspel på prioriteringar och åtgärder på kortare sikt som Sverige bör prioritera under ordförandeskapet. Det inkluderar bland annat policyförslag för en långsiktig strategisk utvidgning av EU, en mer konkurrensfrämjande klimatpolitik och satsningar för att förbättra den inre marknaden.

Vidare bidrar vi med även inspel och resonemang på prioriteringar och ställningstaganden som Sverige bör arbeta mot på lite längre tidshorisont, även efter sitt ordförandeskap. Det inkluderar förslag på institutionella förbättringar samt hur EU-domstolen kan reformeras och hur judiciell aktivism ska förebyggas.

Ett annat viktigt bidrag som denna rapport ämnar komma med är en långsiktig vision för vad vi vill med EU-samarbetet. I den bästa av världar bör EU som sammanslutning i högre grad präglas av Hayeks vision om en mellanstatlig federation med stor suveränitet för de enskilda staterna och förtydligad vertikal maktindelning. Vissa samarbetsområden bör ske på central nivå, såsom säkerhets- och försvarspolitik, utrikespolitik och handel på den inre marknaden, men i övrigt bör beslut fattas så nära individen som möjligt i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

Ett av rapportens huvudbudskap är att en förutsättning för att EU ska kunna vara den garant för fred, frihet och demokrati är att unionen också visar stor ekonomisk styrka. Detta säkerställs genom frihandel mellan dels medlemsländerna, dels med omvärlden.

EU är det viktigaste multilaterala samarbete Sverige har. I takt med att omvärlden blir mer och mer globaliserad är det av större vikt att hitta allierade i tron på viktiga värden såsom öppenhet, demokrati och marknadsekonomi. Dessa värden får inte tas för givna och därför måste vi behöva kämpa för dem varje dag. Ett starkt EU, som en garant för frihet, demokrati och marknadsekonomi behövs som motvikt till Kina och andra auktoritära stater som spelar efter helt andra spelregler och som utnyttjar marknadsekonomi för sina egna syften.

Det svenska ordförandeskapet skulle kunna utgöra en nytändning för en mer konstruktiv och välinformerad EU-debatt. Det skulle även kunna agera som startskott för ett skifte inom den svenska EU-politiken, vilket kan bädda väg för en ny svensk EU-strategi i syfte att stärka Sveriges inflytande i EU. Fria Moderata Studentförbundets förhoppning är att denna rapport kan agera som ett bidrag i detta arbete, såväl på kort sikt inför ordförandeskapet, som på längre sikt.

Författarna

Rapporten är framtagen av en projektgrupp som letts av viceordförande Johannes Nathell, och består av följande medlemmar och medförfattare.

Clara Falkenek, student i nationalekonomi vid Lunds universitet, Europapolitisk sekreterare

Wictor Wallenius, juriststudent vid Lunds universitet, internationell sekreterare

Arvid Bertilsson, juriststudent vid Uppsala universitet, medlem i den internationella kommittén

Carolina Engström, juriststudent vid Uppsala universitet, medlem i den internationella kommittén

Anna Ruuth, student i statsvetenskap vid College of Europe i Brygge, medlem i den internationella kommittén

Linnea Dubois, juriststudent vid Uppsala universitet, förbundsordförande

Martin Bergman, student i statsvetenskap vid Svenska försvarshögskolan, förbundssekreterare
Fria Moderata Studentförbundet (FMSF) är ett partipolitiskt obundet förbund som samlar liberala och konservativa studentföreningar vid svenska universitet och högskolor. FMSF är Sveriges äldsta studentförbund, grundat 1942 och bland tidigare aktiva i förbundet finns Carl Bildt och Anders Borg.

INLEDNING OCH SYFTE

I den globaliserade värld vi lever i blir multilaterala samarbeten allt viktigare. Den Europeiska unionen är en central geopolitisk aktör för värnandet av öppenhet, demokrati, fred och frihet i världen. EU är det viktigaste samarbetet Sverige har och tillgången till den inre marknaden är avgörande för vårt välstånd.

Sverige är såväl ekonomiskt som rättsligt och politiskt en integrerad del av EU. Tre fjärdedelar av vår handel sker med övriga EU-länder på den inre marknaden.¹ Vidare har uppskattningsvis hälften av alla lagar och regler som Sverige lyder under sitt ursprung i EU.

Den 1 januari 2023 tar Sverige över ordförandeskapet i EU, ett uppdrag som löper under ett halvår. Det innebär att Sverige under denna period kommer att planera och leda arbetet i ministerrådet och företräda Rådet i kommunikationen med övriga EU-institutioner. Sverige kommer under halvåret

leda uppskattningsvis cirka 2 000 möten i Bryssel och Luxemburg, samt 150 möten i Sverige. Ordförandeskapet innebär en unik chans för Sverige att sätta en svensk prägel på EU:s agenda framöver.

Sverige har under alltför lång tid varit dålig på att göra sin röst hörd inom EU och EU-debatten lyser med sin frånvaro i den svenska politiska debatten. Trots att ordförandeskapet inleds endast fyra månader efter det att valrörelsen och riksdagsvalet ägde rum nämndes knappt ett ord om EU i partiernas kampanjer. Bara ett parti (Moderaterna) hade ett avsnitt om sina planer inför EU-ordförandeskapet i sitt valmanifest, och endast ett par partier lyfte särskilt vikten av det europeiska samarbetet, vilket vittnar om hur långt ner på den politiska dagordningen EU-politiken är i nuläget.

Dessutom lämnar det svenska deltagandet inom EU-samarbetet mycket att önska. Vi har för få svenskar på högsta nivå inom Kommissionen, är för dåliga på att samla och mobilisera allierade inför beslut i Rådet och är för senfärdiga i arbetet mot oönskade förslag. *Den sociala pelaren*, vilken proklamerades på ett toppmöte i Göteborg 2017, är bara ett exempel på många skadliga initiativ som kommit från Bryssel under senare tid och som dessutom riskerar att slå hårt mot den svenska arbetsmarknadsmodellen och skapa splittring EU-länderna emellan.

Det är dags att Sverige börjar arbeta mer proaktivt inom EU. Det räcker inte med att stå vid sidlinjen och kritisera först när förslagen i praktiken redan är klubbade. För att vara en betydelsefull aktör inom EU måste Sverige involvera sig betydligt tidigare i beslutsprocesserna och föra en mer slipad politik på både ett informellt och formellt plan. Det behövs en ny uppdaterad EU-strategi både på kort och på lång sikt med en tydlig vision fast förankrad i en grundläggande tro på demokrati, öppenhet, marknadsekonomi, rättsstat, frihandel och individens rätt att söka sin egen lycka.

Fria Moderata Studentförbundet har därför tagit fram den här rapporten som ett bidrag i arbetet. Här presenterar vi vår långsiktiga vision för Sveriges EU-samarbete samt policyförslag inom några områden som vi anser särskilt prioriterade. Förhoppningen är att denna rapport kan utgöra ett värdefullt inspel i regeringens arbete inför ordförandeskapet 2023 men även i det långsiktiga EU-arbetet framöver.

Rapporten är strukturerad enligt följande disposition. I det första avsnittet presenteras en långsiktig vision för hur det europeiska samarbetet bör se ut. I det andra avsnittet diskuteras EU:s roll i det fredsbevarande arbetet i Europa samt EU som en geopolitisk aktör, med särskild betoning på strategisk utvidgning av unionen samt klimat- och mil-

jöpolitik. I det tredje avsnittet behandlas den inre marknaden och handel med omvärlden. I det fjärde avsnittet diskuteras frågor om EU:s institutioner. I det sista avsnittet görs en sammanfattning där analysen konkluderas och de viktigaste slutsatserna presenteras och vägen framåt stakas ut.

1 Frivärld (2022) "Fakta om frihandel" Fakta om frihandel - Frivärld (frivarld.se) (hämtad 2022-11-04).

LÅNGSIKTIG VISION FÖR EU

Kol- och stålgemenskapen föddes år 1951 i kölvattnet av andra världskriget som ett projekt för att bibehålla fred genom mellanstatlig handel och således skapa ömsesidigt beroende mellan medlemsländernas befolkning. Med dess efterföljare, Europeiska gemenskapen och Europeiska unionen, är organisationen drygt 70 år gammal. Från att från början haft formen av en konfederation, med stor suveränitet för de enskilda staterna, har unionen alltmer börjat anta formen av en federation – men utan den tydliga vertikala kompetensfördelning som en regelrätt federation karakteriseras av. Unionen tampas idag med nya utmaningar. Medlemsstaterna är splittrade gällande frågor om migration, rättsstatens utformning, HBTQ-rättigheter, energipolitiken och på vilken nivå beslutsfattande ska ske. Splittringen inom unionen har ytterst tagit sig uttryck i Storbritanniens utträde. Inför framtida utveckling, och för att unionen ska kunna klara av att lösa de utmaningar som unionen står inför, behövs

en tydlig vision för hur samarbetet ska se ut och vilken roll unionen ska ha.

I detta visionsarbete borde man ta hjälp av klassiska liberala tänkare, som F. A. Hayek (1899-1992) och James Buchanan (1919-2013), för att forma en federalism som är pluralistisk och där överstatligheten är begränsad och förutsägbar. År 1939 publicerade Hayek sin essä, *Ekonomiska villkor för mellanstatlig federalism*. I sin vision för en mellanstatlig europeisk federation skulle fred säkras genom en monetär union med frihandel och en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Redan då varnade Hayek för att protektionismen skulle öka om det mellanstatliga samarbetet tyngdes av allt för mycket administration.¹

Den union som sedan formades nästan 20 år efter att Hayek skrev sin essä fick dock inte formen av en mellanstatlig federation. I Romfördraget enades de fördragsslutande staterna om att skapa en ”allt fastare sammanslutning”. Därigenom har unionen fått allt mer utrymme att reglera ett större antal områden, och flyttat makt från de nationella beslutsfattande församlingarna till Bryssel. Unionen saknar dock fortfarande mandat att fatta beslut inom ett av de områden som Hayek ansåg viktigast för ett federalt, mellanstatligt samarbete, det vill säga säkerhets- och utrikespolitiken.

EU har därmed blivit något av en uppochnedvänd federation, där unionen lägger sig i allt fler frågor av nationell karaktär, men där både federal maktindelning saknas och möjlighet att besluta i traditionella, federala frågor. Hayeks syn på hur ett europeiskt, federalt samarbete skulle ta form innefattade traditionella federala samsamarbetsområden, som säkerhets- och försvarspolitik, utrikespolitik och fri rörlighet på den inre marknaden. Det huvudsakliga syftet var att säkerställa fred, vilket är viktigt för dagens europeiska ledare att ha i åtanke. Visionen för ett framtida EU bör vara ett decentraliserat samarbete, med stor respekt för subsidiaritetsprincipen och kulturella skillnader. För att EU-samarbetet ska fortsätta vara framgångsrikt är det viktigt att centraliseringen minskar till förmån för de klassiska federala samsamarbetsområdena säkerhet, utrikespolitik, inre marknad och numera klimatpolitik. Övriga politiska beslut bör i enlighet med subsidiaritetsprincipen fattas på lägsta möjliga nivå. Det är dags att det europeiska mottot ”Förenade i mångfalden” även börjar ta sig uttryck i faktisk politik.

När EU formades som union var det nämligen inte Hayeks idéer som var ledande. Tvärtom fick den italienske kommunisten Altiero Spinelli (1907-1986), som ses som en av unionens fäder, stort inflytande. En av Spinellis mest betydelsefulla texter, Ventotenemanifestet, skrevs 1941 under en husarrest på ön Ventotene. Manifestets syfte var ett fritt

och enat Europa. I manifestet beskrivs kapitalismen som en av grundorsakerna till de totalitära regimer som Europa upplevde, och slutsatsen blev att den europeiska revolutionen måste vara socialistisk. Spinellis syn på federalism saknade helt respekt för viktiga federala fundament som decentralisering, frivillighet, subsidiaritet och respekt för nationell identitet.

I slutändan blev dock det neofunktionalistiska synsättet det som i störst utsträckning har påverkat det europeiska samarbetet. För neofunktionalisterna, bland dem den franske ekonomen Jean Monnet (1888-1979), var målet en allsidig harmonisering, och syftet var som Monnet uttryckte det, att verka för en "allt närmare sammanslutning" mellan de europeiska staterna. Genom att unionen under sin framväxt varit starkt influerad av fransk syn på statsförvaltning, det vill säga en stark centralisering, har inte unionen lyckats forma den federation som värnar om de små enheterna och regionalt självbestämmande.

För EU:s framtida expansion och utveckling är det viktigt att unionen värnar principen om subsidiaritet. Klassisk federalism är inte centraliserad. Tvärtom innebär federalism stor regional beslutanderätt. Ett exempel på när den europeiska expansionen är för långtgående och sker på subsidiaritetsprincipens bekostnad är projektet *den europeiska pelaren*

för sociala rättigheter. Det är en deklaration som antogs 2017 i Göteborg och sätter upp 20 sociala mål, gällande bland annat utbildning, jämställdhet, arbetslöshet och fattigdom, för unionens medlemsländer som ska vara uppfyllda senast år 2030. Frågan är om välfärd, där medlemsstaterna har vitt skilda åsikter och modeller, verkligen är något som ska hanteras på överstatlig nivå? För att minska risken för missnöjdhet och friktion bör dessa frågor skötas av medlemsländerna själva.

EU kommer att behöva hitta sin egna mellanstatliga väg mot federalism, vilket inte kan vara en kopia av varken amerikansk eller tysk federalism. EU:s organisation är unik, eftersom det varken är en traditionell federation eller ett mellanstatligt samarbetsorgan då medlemsstaterna ger upp sin suveränitet i de frågor där EU har exklusiv kompetens. För att EU:s framtida utveckling ska bli lyckosam, är det viktigt att medlemsstaternas subsidiaritet är något som värdesätts. Den tilltagande centraliseringen av beslutsfattande inom politikområden som överskrider EU:s kompetens måste upphöra om EU vill fortsätta åtnjuta förtroende hos medborgarna. Subsidiaritet innebär i EU:s fall att medlemsstaternas integritet måste respekteras, och att allt som lämpligen kan hanteras på medlemsstatsnivå även bör delegeras nedåt. Trots att subsidiaritet är stadgat i Fördraget om Europeiska unionen, art. 5.3, har EU

en tendens att centralisera allt fler politiska områden. Det finns stor risk att missnöje uppstår när de nationella parlamenten förlorar i makt.

När Kol- och stålgemenskapen grundades var syftet att genom europeisk integration skapa fred på kontinenten. Inför den oroliga tid som Europa nu står inför, med kriget i Ukraina och ökande populism, EU-kritiska tendenser och informationspåverkan, är det viktigt att unionen i sin framtida utveckling inte glömmer bort anledningen till den europeiska integrationen. För att EU ska kunna fortsätta fungera som en fredsskapande aktör behöver EU ha en stark marknadsekonomi och en välfungerande inre marknad. Sveriges ordförandeskap kommer att präglas av krig på kontinenten, inflation, höga mat- och energipriser och populism. Då är det viktigt att Sverige tydligt visar vägen framåt för ett starkare och mer välfungerande EU med hög konkurrenskraft och tillväxt. Istället för större krav på administration, allt mer långtgående detaljreglering och krav på kulturell enhet bör EU fokusera på att stärka den inre marknaden, satsa på den gröna omställningen, bygga upp en fungerande energimarknad och stärka EU:s institutioner för att säkerställa demokratin inom unionen.

Grundläggande för den frihetligt borgerliga synen på makt är att den bör ligga hos den självbestämmande individen. Statligt – eller regionalt – besluts-

fattande kan bara rättfärdigas i de fall då denna centrala nivå är en förutsättning för att uppgiften ska lösas på ett ändamålsenligt sätt. Samma förhållningssätt gäller mellan den enskilda staten och den överstatliga organisationen. En maktflyttning uppåt, längre bort från individen, kan bara rättfärdigas då den omfattande gruppen av aktörer har gemensamma intressen som löses mer ändamålsenligt på denna högre och mer omfattande nivå. Fred, frihandel och klimat är sådana områden där stater i samverkan bättre kan lösa den politiska uppgiften. Andra områden hör inte dit, och då saknas legitima skäl att flytta makten ännu längre bort från individen.

EU bör därför fokusera på den ursprungliga idén, det vill säga att vara en fredsorganisation som säkerställer fred i Europa genom frihandel, dels mellan medlemsländerna, dels med omvärlden.

1 Hayek, A., Friedrich, (1937), "The Economic Conditions of Interstate Federalism" *New Commonwealth Quarterly*, V, No. 2 (September, 1939), 131–49.

EU:S ROLL I VÄRLDEN

Fred- och säkerhet genom utvidgning

Resan från kol- och stålgemenskapen mellan sex länder, till dagens djupt utvecklade överstatliga organisation med 27 medlemsstater har inte primärt varit ekonomisk, den har varit fredsfrämjande och säkerhetspolitisk. Fred och säkerhet genom handel och samarbete har varit den drivkraft som drivit europatankens utveckling. Det är en grundval som ofta faller i den dagspolitiska EU-debatten i Sverige.

Handel stärker säkerheten genom skapandet av ömsesidiga beroenden bland de deltagande länderna. Genom att möjliggöra välståndökningar skapar den tillit och tillförsikt vilket även stärker den mjuka säkerheten. För att sambandet ska gälla så krävs att grundpremisen uppfylls, alltså att handeln skapar välstånd. Det görs bäst på fria marknader med få handelshinder och regleringar.

Den inre marknaden och tillgången till den är EU:s största geopolitiska resurs. Genom frihandelsavtal och förhandlingar med aspirerande medlemmar

kan unionen sprida den liberala demokratins och frihandelns idéer, och ytterst ta med nya länder i samarbetet. Genom att hjälpa nya demokratier till reformer och att anpassa sig till EU:s lagstiftning har EU-utvidgningen skapat ett enat Europa efter Sovjetunionens kollaps.

EU:s förmåga att bringa demokrati och rättsstatsprincipen till länder i Europa genom anslutning har dock ifrågasatts under de senaste åren då Ungern och Polen som medlemsländer har urholkat rättsstatens institutioner. Även korruption i Rumänien och Bulgarien har fått många i EU att ifrågasätta om dessa länder anslöts för tidigt till unionen samt om EU borde fortsätta att ta in nya medlemsländer med svaga demokratier och rätts-system. Denna ovilja att ta in nya medlemmar i unionen har benämnts som ”*enlargement fatigue*” och tagit sig uttryck exempelvis i att EU-kommissionens tidigare ordförande Jean-Claude Juncker vid sitt tillträde 2014 sade att inga nya medlemmar skulle tas in i union under kommande fem år.

Frågan om huruvida EU borde ta in fler medlemmar är av stor strategisk betydelse. EU är endast så effektivt som samarbetet mellan medlemsstaterna. Många frågor som EU tar beslut kring kräver enhällighet. Detta är något som redan har blivit svårare och svårare att komma till då länder som Ungern och Grekland blockerat EU från att ta ståndpunkter

vad gäller brott mot mänskliga rättigheter på grund av att de har prioriterat sin relation med Kina.¹ Det är näst intill givet att sådana här oenigheter kommer uppstå oftare om unionen går från att bestå av 27 medlemsländer till 35.

Dessutom kommer den initiala kostnaden att ansluta kandidatländerna vara hög. Det finns en risk att EU-medel, likt vad som gjorts i Ungern, kommer försvinna i korruptionshärvor då kandidatländerna i hög grad präglas av korruption.² Att säkra rättsstatsprincipen och komma åt korruptionen kommer fortsatt behöva utgöra EU:s högsta prioritet i anslutningsförhandlingarna. Det kommer även vara nödvändigt att reformera EU:s budget vid utvidgning av unionen då det inte är möjligt för medlemsländerna (deras skattebetalare) att finansiera jordbruks- och regionalstöd i samma mån som görs till nuvarande medlemmar.³

Utvidgningen av unionen kommer bli mödosam för unionen – men det är en absolut nödvändig resa. EU behöver hängivet och effektivt driva anslutningsförhandlingar med kandidatländerna⁴ för att trygga fred, säkerhet och ekonomisk tillväxt på kontinenten.

Även den större frågan om vilka kompetenser som unionen bör inneha och utöva ställs på sin spets ju fler stater, med skilda kulturer och ekonomier, som

ingår. Utvidgning ligger i linje med det freds- och handelsprojekt som EU bör vara, men för att vara en effektiv freds- och välståndsskapare blir subsidiaritetsprincipen allt viktigare ju större unionen blir.

European Political Community (EPC)

Som svar på behovet att behålla EU som en handlingskraftig union samtidigt som det står nio länder på kö att bli medlemmar har Frankrikes president Emmanuel Macron lagt fram idén om ett så kallat *European Political Community*. Enligt Macron ska denna politiska gemenskap skapa rum för europeiska länder, medlemmar såväl som icke-medlemmar i EU, att samarbeta inom områden som energi, infrastruktur och transport. Vidare innebär förslaget att skapa ett EU i olika nivåer av integration. Detta skulle innebära att ett antal länder, kärnan av EU, samarbetar likt EU gör idag medan fler länder, såsom EU:s kandidatländer, ingår på ett mindre integrerat sätt.⁵ Det första mötet för European Political Community organiserades i början av oktober i Prag. Mötet resulterade i många fina bilder men få konkreta och antagna slutsatser, vilket förstärker bilden av att denna idé endast kommer bli ytterligare en 'pratklubb'.⁶ Något som inte är i linje med viljan att behålla EU som en effektiv beslutsfattare och aktör på den globala arenan.

Dessutom är idén om att skapa ett EU i två skikt ännu en spann kallt vatten på kandidatländernas förhoppningar att bli EU-medlemmar. De uttrycker stor oro att återigen vara innanför Europas inre gräns, men ändå utesluten från gemensamma lösningar.⁷ Många av länderna i västra Balkan har varit kandidatländer i över tio år.⁸ EU har länge nedprioriterat anslutningsförhandlingarna med kandidatländerna vilket har skadat EU:s trovärdighet och därmed möjlighet att driva positiv utveckling i kandidatländerna.

EU får inte tappa sitt förtroende hos kandidatländerna

Projekt som EPC samt EU ländernas brist på intresse att bedriva anslutningsförhandlingar med kandidatländerna utgör en stor geopolitisk och strategisk risk för EU. Det är inte i unionens intresse att låta dess grannländer på västra Balkan tröttna på EU och processen att bli en del av EU:s gemenskap. Många av länderna har redan börjat finna nya samarbetspartner i Kina och Ryssland. Detta är långsiktigt ett stort strategiskt misstag av EU. Att låta Kina och Ryssland få större inflytande på den europeiska kontinenten går emot alla EU:s säkerhetspolitiska intressen.

Kandidatländerna på västra Balkan har en bit kvar innan de kan komma att bli medlemmar i EU. Främst behöver Serbien erkänna Kosovos suveränitet. Vägen dit kommer kräva mycket av EU:s kraft och resurser. Nordmakedonien och Albanien däremot har genomfört reformer i linje med EU:s vilja och är närmare anslutning än till exempel Serbien. Nordmakedonien och Albanien har länge befunnit sig i limbo, väntande på EU:s politiska vilja att fullskaligt integrera dem i unionen.⁹

Sedan Rysslands invasion av Ukraina har EU antagit Ukraina och Moldavien som kandidatländer. Ukraina har bett EU om ett snabbspår till medlemskap. Det är som bekant en lång och gedigen process att integrera dessa länder till fullskaliga EU-medlemmar. Men Ukrainas behov och vilja att bli EU-medlem har och bör lyfta EU:s utvidgning av medlemsländer högre upp på dagordningen och bli en av EU:s största prioriteringar.

Sverige bör ingjuta ny kraft i kandidatländernas anslutningsprocesser

Under det förra svenska ordförandeskapet 2009 utvecklades det *Östliga Partnerskapet*, en del av EU:s grannskapspolitik för att främja europeisk integration med bland annat Ukraina och Moldavien.

Under Sveriges kommande ordförandeskap bör vi bygga vidare på detta partnerskap och de följande associeringsavtalen med Ukraina, Moldavien och Georgien för att påvisa EU:s engagemang i deras anslutningsprocess.

Än viktigare, Sverige bör under sitt ordförandeskap satsa politiskt kapital och resurser på att bygga partnerskap med kandidatländerna på västra Balkan för att påskynda deras anslutningsprocess. Sverige borde som ordförandeland prioritera en effektivisering av anslutningsförhandlingarna med Albanien och Nordmakedonien. Detta kan återuppbygga förtroendet hos länderna på västra Balkan och därmed lyfta anslutningsförhandlingarna och reformtaket. EU kan lära av denna process för att sedan kunna integrera övriga länder på västra Balkan samt Ukraina, Moldavien och Georgien. Genom att prioritera anslutningsförhandlingar kan EU bli fredsmäklare i västra Balkan och Östeuropa, delarna av Europa som varit mest krigsdrabbade de senaste decennierna.

Sverige behöver ge ny kraft till EU:s utvidningsagenda, och inte i form av Macrons European Political Community. Idén om att behålla EU som en effektiv beslutsfattare är eftersträvansvärd men att motsätta sig eller skapa dröjsmål för fullständig integration av länderna på västra Balkan och så småningom Ukraina, Moldavien och Georgien på grund av detta är ett strategiskt felsteg. Frågan om EU:s ef-

fektivitet har snarare att göra med dess funktions-sätt och institutioner. Att ge EU:s kandidatländer en trovärdig resa till medlemskap med engagemang från EU:s nuvarande länder och institutioner hör till EU:s skyldighet att på lång sikt skapa en säker och fredlig kontinent för Europas invånare.

EU som klimatpolitisk aktör

EU har inte bara kommit att bli en aktör för att stärka fred och demokrati, utan har också blivit en ledare i det globala klimatarbetet. Klimatpolitik behövs på EU-nivå för att inte missgynna konkurrensvillkor på och utanför den europeiska inre marknaden.

Unionen leder den gröna omställningen både genom att nå sina egna klimatmål och att driva de globala processer som får resten av världen att göra detsamma. För att EU även fortsättningsvis ska vara ledande i det globala klimatarbetet och en stark geopolitisk aktör krävs att klimatpolitiken blir mer konkurrensfrämjande och kombineras med tillväxtreformer och faciliterande infrastruktur.

Just nu sker en omfattande översyn och omförhandling av unionsrätten för att bli kompatibel med målet om utsläppsminskning med 55 procent till 2030 och klimatneutralitet till 2050, inom ramen

för Fit-for-55-paketet. En av de mest omfattande lagstiftningarna som omförhandlas är det om EU:s system för utsläppshandel (ETS). Det kan å ena sidan argumenteras för att utsläppshandel är en viss inskränkning av den fria marknaden då det innebär en extra kostnad för företag. Samtidigt menar många nationalekonomer att miljöfarliga utsläpp är ett exempel på ett marknadsmisslyckande eftersom kostnaderna för skador de skapar inte är inräknade i prissättningen. Därför är det legitimt att via skatter eller reglering kompensera för dessa så kallade negativa externaliteter. Utsläppshandel är därför att anse som ett fullt legitimt och effektivt sätt att skapa incitament för företag att minska sina utsläpp. Milton och Rose Friedman menar exempelvis, liksom många tänkare och forskare, att avgiftsbelägga utsläpp föredras för att på politisk väg åstadkomma minskade utsläpp.¹⁰ Med en marknadsordning som beskattar snarare än att detaljreglera uppmuntras företag att minska sina utsläpp i syfte att kostnadsminimera. Denna tanke är vad EU:s system för utsläppsrättigheter (ETS) bygger på.

Tyvärr har ETS missköts och tidigare varit oförmögen att skapa incitament för företag att minska unionens utsläpp. Detta då många företag blev tilldelade utsläppsrättigheter gratis samt att många sektorer inte är inkluderade i ETS. Detta skapar i sig snedvridningar på marknaden, i enskilda sektorer och även mellan olika sektorer.

För att komma till rätta med ETS systemfel har Kommissionen och Rådet antagit en vilja att slussa ut gratis tilldelning av utsläppsrätter samt att öka takten för årlig minskning av utsläppen. Detta är önskvärda ståndpunkter för att göra ETS till en faktiskt fungerande marknadsmekanism och inte till ett system som skapar suboptimeringar trots sitt syfte att rätta till dem.

Vidare är en ökad sektoriell täckning i utsläppshandelssystemet att ta steg i rätt riktning. Genom att fler sektorer, företag och industrier omfattas av ETS kommer de mest kostnadseffektiva utsläppsminskningarna kunna prioriteras. Detta är essentiellt för att inte låta den nödvändiga klimatomställningen minska unionens ekonomiska tillväxt och industriella konkurrenskraft. Stor sektoriell täckning är av stor vikt för att inte skapa snedvridningar på den europeiska marknaden på grund av olika konkurrensvillkor som följer av olika kostnadsstrukturer för koldioxidutsläpp.

Utöver en bredare sektoriell täckning borde EU även använda ETS för att direkt främja innovation. Detta skulle kunna göras genom att introducera en koldioxidpremie. Företag som använder sig av koldioxidinfångning kan få en premie från handelssystemet. Detta skulle inte bara ge företag motiv till att minska sina utsläpp utan att även ägna sig åt koldioxiduppfångst.

En utvidgning av ETS är CBAM – gränsjusteringsåtgärder för koldioxidutsläpp. CBAM är bra sett utifrån europeiska företags konkurrensvillkor på världsmarknaden. Kostnaden som åläggs europeiska företag genom ETS kommer med gränsjusteringsmekanismen också åläggas utländska företag vid export av deras varor till EU. CBAM innebär att företag utanför EU betalar för utsläpp skapade i framtagningsprocessen och ämnar att förhindra koldioxidläckage.¹¹ CBAM adresserar även klimatfrågans globala natur. CBAM skapar incitament även för utländska företag att minska sina utsläpp.

CBAM är dock ett handelsbegränsade verktyg precis som importtullar och konsumtionsskatter och kan komma att minska handeln i stort. Det finns även problematiska förslag, såsom att metoden för att beräkna koldioxidutsläppen från varors produktionsprocesser inte ska ske genom en individuell bedömning. Istället kan kostnaden för koldioxidutsläppen – och därmed importkostnaden – baseras på de genomsnittliga utsläppen för ett europeiskt företag.¹² Exportföretag som producerar varor med lägre utsläpp än genomsnittet i EU skulle då missgynnas. Det är inbäddad protektionism som endast kommer skada EU:s konsumenter samt klimatomställningen i stort.

Om företag själva ska redovisa sina utsläpp vad gäller importvaror till EU finns det också potentiella

marknads-suboptimeringar att vänta. Det är komplext att räkna på koldioxidutsläpp och små och medelstora företag skulle missgynnas särskilt när redovisning och byråkratiska processer krävs för att få exportera till EU.

För att förena goda konkurrensvillkor för europeiska företag med en kostnad för koldioxid på importvaror behöver EU göra stora satsningar på handelslättnader i form av ett standardiserat system som alla företag kan bruka. Annars riskerar CBAM och utsläppshandeln att missgynna EU i stort och alla medlemsländers ekonomiska tillväxt.

Europeiska elnätet

För att facilitera företags reduktion av koldioxid krävs en omfattande elektrifiering av samhället. Rysslands invasion av Ukraina och vapenisering av sin naturgasexport till EU motiverar även elektrifiering med fossilfria källor som en säkerhetspolitisk åtgärd. För att främja elektrifieringen behövs en utbyggnad av konnektivetsinfrastruktur som kan minska problematiken med förnybara energikällors brist på lagringskapacitet och minimera antalet flaskhalsar på marknaden.

Trots att elmarknaden i EU idag är avreglerad så är den inte fullt integrerad. Detta är på grund av

den låga sammanlänkningsnivån mellan nationella elnät i EU. Den uppnår inte en nivå på 15 procent.¹³ På grund av denna låga nivå uppstår flaskhalsar då bristande energiinfrastruktur med otillräcklig överföringskapacitet begränsar de fysiska flödena av el mellan länder. Avsaknad av kraftledningar mellan nationella och regionala elnät omöjliggör marknadsliberaliseringen av energimarknaderna från att ge full effekt. Med bättre infrastruktur kommer varje kraftverk att få en större marknad att verka på. Detta skulle skapa incitament för fler aktörer att etablera sig när antalet nåbara konsumenter ökar. Alltså kan energiproducenter, oavsett sol-, vind-, vatten- eller kärnkraft, leverera mer kostnadseffektiv el när transmissionskapaciteten sträcker sig längre. Med välutbyggd konnektivitetsinfrastruktur kan man komma runt problematiken med att förnybara energikällor är beroende av väder och inte kan lagra producerad el.

Med en avreglerad och integrerad elmarknad kan exempelvis vindkraftverk från olika platser matcha utbud och efterfrågan. Det vill säga, producera där det blåser och leverera till platser där det för dagen är vindstilla. Infrastruktursatsningar på elnätskonnektivitet kan möjliggöra en fossilfri elektrifiering av Europa som erbjuder konsumenter lägre priser och gör EU mindre beroende av utomstående energiproducenter som Ryssland.

Förslag för en långsiktig strategisk utvidgning av EU:

- *Sverige bör som ordförande för EU:s minister-råd ge politiskt kapital och engagemang till de nyöppnade anslutningsförhandlingarna med Albanien och Nordmakedonien för att effektivisera processen mot medlemskap.*
- *Sverige bör som ordförande för EU:s minister-råd omfördela resurser från European Political Community till det Östliga Partnerskapet och den faktiska anslutningsprocess av länderna i västra Balkan för att inte underminera EU:s långsiktiga säkerhets- och geopolitiska roll på den europeiska kontinenten*
- *Sverige bör verka för att ta fram en strategi för att på mest effektiva sätt ansluta EU:s kandidat-länder för att främja demokrati och fred i vårt närområde.*

Förslag för en mer kostnadseffektiv och konkurrensfrämjande europeisk klimatpolitik:

- *Sverige bör driva på en bredare sektoriell omfattning av ETS och utfasning av de fria utsläppsrättigheterna beviljade till företag för att prioritera de mest effektiva utsläppsminskningarna.*
- *Sverige bör verka för att inkludera en koldioxidpremie i ETS för att motivera företag till investeringar i koldioxidinfångst.*
- *Sverige bör verka för att EU ska investera i och implementera system som underlättar för företag i tredje länder att räkna ut sina utsläpp vid export till EU som en del av CBAM för att inte begränsa och snedvrider EU:s utrikeshandel.*
- *Sverige bör under sitt ordförandeskap för EU:s ministerråd leda samarbete för att investera i och koordinera nationella energimyndigheter för att bygga ut konnektivitetsinfrastruktur, för att på så sätt möjliggöra utsläppsminskningar genom elektrifiering.*

1 Emmott, Robin., Koutantou, Angeliki “Greece blocks EU statement on China human rights at U.N.”; Reuters.

<https://www.reuters.com/article/us-eu-un-rights-idUSKBN1990FP> (hämtad 2022-11-04).

2 Transparency International, “High-level corruption cases in the Western Balkans and Turkey” <https://www.transparency.org/en/projects/cases-project> (hämtad 2022-11-04).

3 Malmström, Cecilia, “A new Dawn for EU enlargement”, 2022-09-19, ”Peterson Institute of International Economics” <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/new-dawn-eu-enlargement> (hämtad 2022-11-04).

4 Termen kandidatländer i denna text inkluderar inte Turkiet i och med att Europaparlamentet röstat för en resolution att pausa anslutningsförhandlingar med Turkiet på grund av Turkiets brott mot mänskliga rättigheter, utbredda korruption och brist på en fungerande rättsstat. FMSF stödjer Europaparlamentet i detta. Kandidatländer referar till Montenegro, Serbien, Albanien, Nordmakedonien, Ukraina och Moldavien.

5 Pitchers, Christopher, “What do we know about Macron’s idea for a two-tier Europe?” Euronews, updated 2022-05-11, <https://www.euronews.com/my-europe/2022/05/11/what-do-we-know-about-macron-s-idea-for-a-two-tier-europe> (hämtad 2022-11-04).

6 Brzozowski, Alexandra, “For the European Political Community, meeting is the message”, Euractiv, 2022-10-07, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/for-the-european-political-community-meeting-is-the-message/> (hämtad 2022-11-04).

7 Albanian Government “Statement by Prime Minister Edi Rama after meeting of the new European Political Community in Prague Castle.” 2022-10-06, <https://www.kryeministria.al/en/newsroom/komunikim-i-kryeministrit-edi-rama-nga-praga-pas-takimit-te-lidereve-te-komunitetit-politik-europian/> (hämtad 2022-11-04).

8 Europaparlamentet “Västra Balkan”, Oktober 2022, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/168/vastra-balkan> (hämtad 2022-11-04).

9 Tidey, Alice, “How close are the Western Balkans to joining the European Union?”, Euronews, updated 2022-06-23, <https://www.euronews.com/my-europe/2022/06/22/how-close-are-the-western-balkans-to-joining-the-european-union> (hämtad 2022-11-04).

10 Friedman, Milton & Friedman, Rose (2017, original 1979/1989) Frihet att välja. s. 464-465. Timbro Förlag.

11 Koldioxidläckage uppstår när industrier med

koldioxidutsläpp flyttar sin verksamhet från EU till andra länder för att slippa tuffare standarder och kostnadsökningar till följd av avgiftsbeläggning på utsläpp.

12 Svensson, Mattias, (2022), Den Öppna Klimatpolitiken och dess fiender, Fores, Stockholm.

13 Europeiska kommissionen, COM(2020) 824 final 2020/0360 (COD), Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om riktlinjer för transeuropeisk energiinfrastruktur och om upphävande av förordning (EU) nr 347/2013.

INRE MARKNADEN OCH FRIHANDEL

EU:s inre kärna – den inre marknaden

Ett fredligt, frihetligt och demokratiskt Europa är helt beroende av en fungerande inre marknad. Att värna handel mellan medlemsstaterna på en gemensam marknad är centralt för att bevara freden och stärka samarbetet mellan länder. EU:s inre marknad har ökat Europas välstånd och motverkat krig, isolation och fattigdom.

På senare tid har dock tron på vad en fri ekonomi kan åstadkomma inte varit lika självklar. Europeiska politiker landar nu ständigt i att det är marknadsregleringen, snarare än marknadsekonomin, som behöver utvecklas. Till exempel har den inre marknaden blivit underkastad en rad centrala europeiska strategier som speglar geo- och säkerhetspolitiska mål. Vissa satsningar (som vi återkommer till) avser att säkra produktionslinjer och värdefulla råvaror, som om EU rustade en gryende krigsekonomi.

Den inre marknaden har även använts som verktygslåda för EU:s politiska ambitioner på hemmap-

lan. Fler och fler lagstiftningspaket har juridisk grund i den inre marknaden, som inte nödvändigtvis bör falla inom det området. Ett exempel är EU:s nya ”European Media Freedom Act”¹ som faller inom kompetensen för mediepolicy men som motiveras av målet om jämna spelregler. Även om förslaget i grunden är bra, bör EU:s fortsatta politiska ambitioner utvärderas noga. Det finns risk för att nya kompetenser tillskansas genom samma otillbörliga hänvisning till den inre marknaden.

Den inre marknads ursprungliga förtjänst ligger i dess förmåga att genom konkurrens, företagsamhet och konsumenters fria val generera lösningar på framtidens utmaningar. Men bara om den får bli lämnad i fred. Lösningen är, tvärtemot vad många europeiska politiker menar, inte fler regleringsåtgärder utan färre. EU:s utmaning blir att hitta en god balans mellan en stark marknadsekonomi och den hänsyn till säkerhet och nya geopolitiska förutsättningar som krävs för att möta unionens nya utmaningar.

EU:s viktigaste geopolitiska verktyg

Såväl liberaler, som F. A. Hayek, som mer statsvurmande tänkare, såsom Altiero Spinelli, Jean Monnet och Joseph Schuman, var överens om att en gemensam marknad på den europeiska kontinenten

skulle motverka framtida krig. Tanken att nyttja handel och fri rörlighet som ett säkerhetspolitiskt verktyg går tillbaka till själva grunden för det gemensamma europeiska projektet. Inte bara har det varit framgångsrikt för att bevara fred i Europa – det har också haft en avgörande betydelse för dess välstånd efter andra världskriget.

Med nya tider kommer nya utmaningar. Frågan idag handlar inte lika mycket om att bibehålla fred mellan EU:s medlemsländer, utan om att genom handel sprida fred, säkerhet, demokrati och välstånd utanför unionen. För den uppgiften är marknaden det främsta verktyget. Genom handel med andra länder sprids betydligt mer än bara ekonomiska värden. Handel öppnar upp för utbyten av såväl teknologisk kunskap som kulturella värden, och framförallt ger det komparativa fördelar och minskar fattigdomen i omvärlden. I en rapport för tankesmedjan Frivärld visar Emanuel Örtengren och Johan Norberg att omfattande inskränkningar i handeln inte bara skulle göra EU fattigare, utan att inskränkningarna i sig skulle vara ett säkerhetshot.² De menar att den europeiska ekonomin klarat sig genom coronapandemin och Rysslands invasionskrig i Ukraina trots, och inte tack vare, säkerhetsmotiverade politiska marknadsinskränkningar. En öppen och dynamisk marknad är snabbfotad och således resiliert mot chocker i dess leveranskedjor.

Att få tillgång till världens största marknad är önskvärt för ekonomier världen över och är därav en säkerhetspolitisk tillgång. Styrkan i den tillgången är dock bara så stor som marknadens omfattning och dess konkurrenskraft. Under senare år har den fria marknadens styrka som medel utmanats av antagonistiska hybridattacker på handelsområdet. När även totalitära diktaturer i länder som Kina, Ryssland och Iran har lärt sig att nyttja handelsberoenden för sina egna intressen står den inre marknaden för stora prövningar. När Tyskland, och flera andra länder i kontinentala Europa, gjort sig beroende av fossila bränslen som kontrolleras av Kreml är befolkningen beroende av regimens välvilja att hålla gaskranarna öppna. När Sverige upphandlar stora delar av sin kritiska infrastruktur på basis av pris och objektiva teknikkriterier utan att ta hänsyn till säkerhetsrisker finns det risk för att den kinesiska säkerhetstjänsten kommer åt data i mobilmaster eller säkerhetskontroller på våra flygplatser.

Som svar har förslag om så kallad *strategisk autonomi* vuxit fram inom EU. Termen härrör från 1990-talet men började lyftas under framtagandet av pelaren för den gemensamma försvars- och säkerhetspolitiken (CSDP) 2013.³ Förslagen varierar från att bygga tillräckligt skydd för de allra mest känsliga aspekterna av våra samhällen till en omfattande protektionism i säkerhetens namn. En viss utveckling av strategisk autonomi är ett nödvändigt

ont för att säkra den europeiska marknadens oberoende från regimers inflytande över kritisk infrastruktur, kritiska tekniska komponenter och medial påverkan över Europas fria samhällen.

Det är däremot oroande att EU använder strategisk autonomi som argument för att sluta sig och bli mer självförsörjande. Som ett led i att bemöta konkurrensen från bland annat Kina har EU lanserat ny lagstiftning, regler och storslagna projekt inom ramen för sin industristrategi. Bland annat har EU subventionerat branscher som identifierats som strategiskt viktiga i syfte att dels ta tillbaka marknadsandelar och bli mer konkurrenskraftiga, dels göra sig mindre beroende av andra länder och därmed bli mer självförsörjande. Exempel på sådana områden är halvledare, batterier och kritiska råvaror. Mycket tyder dock på att EU:s industripolitik inte kommer bli särskilt framgångsrik och riskerar att stjälpa snarare än hjälpa. I en rapport åt Sieps drar Harry Flam, professor emeritus i internationell ekonomi, slutsatsen att stödet till teknikutveckling och produktion av halvledare riskerar att bli ineffektivt då de ledande tillverkarna redan har stora konkurrensfördelar av skalfördelar och ett tekniskt försprång. Vidare förefaller stödet till batteritillverkning vara onödigt då den prognostiserade efterfrågan understiger den produktionsökning som subventionerna är menade att stimulera.⁴

Om vi utan eftertanke implementerar nya strategier och ramverk riskerar vi att förkasta eller kraftigt underminera den inre marknads huvudsakliga förtjänster och syften. Den inre marknaden är ett svårt och komplicerat politiskt verktyg för förverkligandet av övergripande strategier, hur lovvärda de än må vara. Chansen för att centralt styrda konstgrepp överträffar en decentraliserad marknads effektivitet, precision och inbyggda intresseavvägningar är liten. Med politikernas drömmar samarbetar marknaden sällan helhjärtat, och risken blir i stället att ambitiösa reformer leder till konsekvenser som är svåra att upptäcka genom nationalekonomiska analyser. För att inte tala om när de göms bakom grandiosa men vaga framtidssyner. Politikernas anseende skadas sällan av storartade satsningar på central nivå, men sådana satsningar utgör ofta oprecis och ineffektiv policy.

Det är viktigt att interventioner i marknaden, när de väl görs, utförs med största försiktighet. Politiker bör vårda marknadsinstitutionen och säkerställa att åtgärder inte utan strikt nödvändighet underminerar marknads första och viktigaste funktion – att skapa välbefinnande. En fri marknad skapar tillväxt och innovation. Det är ett faktum som inte ändras bara för att EU:s politiska ambitioner gör det. Tyglar vi den inre marknaden och därigenom de möjliga lösningar som den spontant genererar måste vi vara beredda att betala dyrt för det i längden. En av-

vägning mellan intressen måste alltid göras. Ibland väger grunden för intervention tyngst. Regleringen måste vara tillräcklig för att skydda den mest kritiska infrastrukturen och den mest känsliga tekniken, utan att förta den fria marknadens nyttor. En viktig prioritering för den svenska EU-politiken är således att aktivt och proaktivt motarbeta den protektionism som många andra EU-länder bedriver.

Sveriges mål med den inre marknaden

Den inre marknaden utgör en grundförutsättning för EU:s ekonomiska styrka och därmed dess globala inflytande. EU bör vara ett globalt handelscentrum och världens ledande marknadsekonomiska region. Det är genom en utvecklad marknadsekonomi med frihandel och ett fritt näringsliv som EU kan öka sin konkurrenskraft i världen och stärka sin ställning globalt. För att Europa med tyngd och trovärdighet ska kunna värna demokratiska värden, marknadsekonomi och frihet i världen är det avgörande att EU är en stark ekonomi som förenar öppenhet med beslutsamhet. Unionen kan enbart bli den världsledande geopolitiska aktören genom marknadsekonomi, frihandel och ett fritt näringsliv. Den inre marknaden borde därför omfatta i princip alla varor som tjänster, energi och kapital.

Sätt reducerad regelbörda på agendan

Unionen borde gå fram med en särskild agenda för att utöka den inre marknaden och minska regelbördan. Många studier visar att den komplexa regelbördan är en stor utmaning, särskilt för små och medelstora företag.⁵ Därför måste Sverige under sitt ordförandeskap prioritera att reducera skadliga handelshinder såsom överimplementering av lagstiftning, krav och detaljstyrning i rättsakter och standarder.

Fördjupa den inre marknaden för tjänster

Något som borde vara särskilt prioriterat är att fördjupa den inre marknaden för tjänster. Tjänstesektorn spelar en avgörande roll för jobb och tillväxt inom EU då sektorn står för runt tre fjärdedelar av EU:s totala förädlingsvärde.⁶ Inom många tjänstebranscher finns det fortfarande handelshinder i form av nationell lagstiftning. Situationen har förvärrats det senaste decenniet och i de flesta tjänstebranscher har regelbördan till och med blivit mer omfattande.⁷

Ett konkret exempel är telekommarknaden som fortfarande innehåller stora hinder för en funge-

rande marknad med öppna gränser för samtal och data. Detta hämmar bland annat utbyggnaden av bredband och 5G. Att öppna marknaden för dataöverföring kommer vara avgörande framöver, givet omdaningens som den ökade digitaliseringen och automatiseringen av samhället förebådar.

Ett annat hinder som hämmar tjänstehandeln inom EU är reglering av validering av olika yrkeskvalifikationer. Idag finns tusentals reglerade yrken som omfattar miljontals människor inom EU.⁸ Syftet har varit att skydda konsumenten och säkra kvaliteten, men i praktiken resulterar regleringarna i betungande administration och försvårar gränsöverskridande handel och människors fria rörlighet. De leder dessutom i vissa fall till obefogade vinstmöjligheter för de som gynnas av kvalifikationskraven och till ett missbruk av marknadsstyrka. Något positivt i sammanhanget är att Kommissionen inom ramen för tjänstedirektivet och direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer redan håller på att undersöka möjligheten att förenkla regleringen av yrkeskvalifikationer, men mycket arbete återstår.

Mer investeringar i forskning och utveckling

Tillväxten framöver kommer vara djupt sammankopplad med utvecklingen av digitala tjänster och

dataöverföring. För att fortsätta underlätta för fortsatt teknikutveckling och innovation behöver Europa vara ett forskningscentrum dit forskare söker sig. Investeringar i forskning och utveckling måste därför öka. Inom unionen läggs idag märkbart mindre resurser på FoU än i USA och i andra konkurrentländer i Asien. Det är näringslivets investeringar i forskning och utveckling som spelar (och ska spela) störst roll, och i detta avseende ligger Taiwan, Japan och Kina i topp medan EU-länderna återfinns först på 13:e plats.⁹ För att stärka EU:s innovationskraft behöver det med andra ord bli betydligt lättare och mer lönsamt för näringslivet att investera i forskning och utveckling. I den mån det finns offentliga forskningsmedel är det viktigt att dessa är neutrala och inte snedvrider eller premierar särskilda forskningsområden. Reglering och byråkrati behöver minskas för att forskare ska kunna ta del av offentliga forskningsanslag utan onödiga och betungande krav och pekpinnar.

Ansatsen i EU:s gemensamma regleringar tenderar ofta att prioritera ner innovation och utveckling till förmån för konsumentskydd och politiska pekpinnar. Tydliga exempel på det är dataskyddsregleringen (GDPR) och unionens nya digitallagar (Digital Services Act och Digital Markets Act). Även om intentionen i många fall är god så blir resultatet av sådana regleringar att spjutspetsinnovation och

stora företag inte väljer att lägga sin innovation inom unionens gränser. För att EU fortsatt ska vara i framkant i världsekonomin och en global ledare i det långa loppet måste den fria marknadens kraft prioriteras högre än goda politiska intentioner och regulatorisk ingenjörskonst.

Ingå fler frihandelsavtal

Handel binder samman länder, marknader och människor världen över, något som leder till ökade intäkter, arbetsdelning och specialisering, och därmed i längden till fler jobb och tillväxt. Genom att producera och exportera de varor och tjänster som länder är bäst på och importera de insatsvaror som produceras billigare i andra länder, används världens resurser som mest effektivt och gör varor och tjänster billigare. Världshandeln har ökat kraftigt under det senaste århundradet. För femtio år sedan motsvarade den totala exporten runt en tiondel av BNP, medan andelen idag nästan är 30 procent.¹⁰ Internationella handelsflöden är centrala för handeln inom EU när omvärldens ekonomier växer fortare än EU.

Ett viktigt fokus för EU framöver måste därför vara att ytterligare förbättra förutsättningarna och villkoren för handel genom ökat tillträde till fler marknader genom fler frihandelsavtal. Sverige bör vara

drivande, dels i att färdigställa och ratificera de frihandelsavtal som håller på att förhandlas fram, dels i att ingå fler frihandelsavtal. En av de lägst hängande frukterna är att verka för att ratificera frihandelsavtalet mellan EU och länderna i Latinamerika, det så kallade *Mercosuravtalet*. Därutöver är EU nära att komma överens om ett frihandelsavtal med Nya Zeeland i närtid. Givet att processerna går enligt plan kan avtalet undertecknas av EU:s medlemsländer under sommaren 2023.¹¹ Det pågår även förhandlingar med Australien som har pågått sedan juli 2018.¹² Tidigare skedde även förhandlingar om att ingå ett frihandelsavtal med USA men dessa förhandlingar har pausats. Det borde vara en hög prioritet att förhandlingarna återupptas.

Förslag för en förstärkt och utökad inre marknad

- *Sverige bör ta initiativ till att formulera en strategisk agenda med målet att minska regelbördan på den inre marknaden. Inom ramen för en sådan strategi bör en revision av handelsreglerna utföras med syftet att omförhandla, rekonstruera och minska lagstiftning på marknadsområdet för att göra den mer enhetlig, lättillgänglig, och innovations- och handelsfrämjande.*
- *Sverige bör verka för åtgärder på EU-nivå som underlättar och gör det mer lönsamt för näringslivet att investera i forskning och utveckling.*

- *Sverige bör driva på arbetet att underlätta valideringen av yrkeskvalifikationer för att underlätta för människor att arbeta i andra länder.*

Förslag på strategiska satsningar avseende EU:s handelsrelationer med tredjeland

- *Sverige bör driva på för att EU återupptar förhandlingarna om ett frihandelsavtal med USA.*
- *Sverige bör lägga fokus på arbetet kring fördjupningen av den inre marknaden för tjänster och den digitala handeln under sitt ordförandeskap.*

1 Europeiska Kommissionen, "European Media Freedom Act", European Media Freedom Act | European Commission (europa.eu) (hämtad 2022-11-07).

2 Norberg, Johan., Örtengren, Emanuel., "Världshandel, vapen och virus", Frivärld, 2022.

3 Lewander et. al. "Strategic Autonomy - Views from the North", Svenska institutet för europapolitiska studier, 2021, https://sieps.se/globalassets/publikationer/2021/2021_1op.pdf (Hämtad 2022-11-04).

4 Flam, Harry, "EU satsar för mycket i industripolitiken", Svenska institutet för europapolitiska studier, 2021, EU satsar för mycket i industripolitiken (sieps.se), (hämtad 2022-11-04).

5 Bauer, Mathias (2022), "European strategic autonomy - What role for Europe's fragmented single market?" European strategic autonomy – What role for Europe's fragmented single market? | (ecipe.org) (hämtad 2022-11-04).

6 Eurostat och egna beräkningar. Statistics | Eurostat (europa.eu).

7 Bauer, Mathias (2022), "European strategic autonomy - What role for Europe's fragmented single market?" European strategic autonomy – What role for Europe's fragmented single market? | (ecipe.org), (hämtad 2022-11-04).

8 Europeiska kommissionen, "Regulated Profession Database", Regulated Profession Database (europa.eu), (hämtad 2022-11-05).

9 Ekonomifakta "Forskning och utveckling - internationellt", uppdaterad 2022-10-03, Forskning och utveckling - internationellt - Ekonomifakta (hämtad 2022-11-05).

10 Ekonomifakta "Sveriges frihandelsavtal", uppdaterad 2019-04-16, Sveriges frihandelsavtal - Ekonomifakta (hämtad 2022-11-04).

11 Kommerskollegium "Nya Zeeland-EU – förhandlingar om frihandelsavtal avslutade" Handelsavtal EU & Nya Zeeland: avslutade förhandlingar | Kommerskollegium (hämtad 2022-11-04).

12 Kommerskollegium "Australien-EU – förhandlingar om frihandelsavtal pågår" Handelsavtalet mellan EU och Australien | Kommerskollegium (hämtad 2022-11-04).

DE CENTRALA EU- INSTITUTIONERNA

Institutionella förändringar för ett mer effektivt EU

Det delade lagstiftningsförfarandet mellan Kommissionen, Rådet och Parlamentet har som sund utgångspunkt att åstadkomma ett *checks-and-balances-system* mellan den administrativa grenen, medlemsstaternas indirekt valda representanter och unionsmedborgarnas direktvalda företrädare. Att lagstiftningsprocessen i regel är utdragen är ett tecken på att systemet fungerar – ingen lagstiftningsakt passerar om inte alla tre institutionerna är överens. Kommissionens långtgående initiativrätt, stora utredningskapacitet och kulturellt inbyggda vilja att se sig som politisk problemlösare medför dock att de första stora stegen mot ny lagstiftning sker proaktivt från Kommissionens sida, utan formell insyn från lagstiftarna innan ärendet redan är på god väg.

Detta skapar en presumtion för politisk inblandning, trots att det frihetliga intresset inte sällan hade varit *ingen* inblandning. I stället urartar processen till en huggsexa om utrymme för enstaka favorit-

formuleringar, eller en kamp för att slipa till problematiska formuleringar på marginalen. Utrymmet för denna proaktivitet skapas av de i funktionsfördraget stadgade lagliga kompetensgrunderna, som är relativt allmänt hållna och därför möjliggör att breda policyområden kan tolkas in i något så enkelt som att ”tillförsäkra den inre marknads funktions-sätt” eller ”främja hållbar utveckling”. Dessa generella formuleringar kan troligen inte helt undvikas, men ett sätt att begränsa proaktiva, förment ”problemlösande” lagstiftningsinitiativ vore en gedigen översyn av den befintliga uppsättningen kompetensgrunder. Om vi menar allvar med att unionen, inom en begränsad federal struktur präglad av subsidiaritet, bör ägna merparten av sin kraft åt ett fåtal sakområden, måste detta återspeglas i de av fördragen fastslagna kompetenserna.

De politiska ansvarsmekanismerna i EU:s institutioner behöver stärkas. Insynen i lagstiftningsförfarandet och i den högsta maktens korridorer är långt ifrån transparent. Trots att fördragen tydligt utstakar krav på transparens för samtliga institutioner, är det bara Parlamentet som i praxis följer detta. Ett exempel är Rådets princip om *bakom stängda dörrar* som i praktiken leder till kohandel. Eftersom civilsamhället inte vet vem som har sagt vad, eller i vilken tidpunkt i processen, är möjligheten att påverka sina nationella regeringar liten. Rådets sekretesspolicy leder även till en ojämn maktbalans

gentemot de direktvalda Europaparlamentarikerna. Om EU menar allvar med att stärka interndemokratien bör samtliga institutioner prioritera att öka transparensen för att säkra ansvarsutkrävande.

Kommissionen är inte heller befriad från transparensproblematiken. I teorin kan individer och intresseorganisationer kräva interna dokument och möteslistor från kommissionärerna och Kommissionen i sin helhet. I praktiken publicerar Kommissionen sporadiskt dokument som är av intresse för allmänheten, med mindre insyn i stegen som leder till ett förslag till lagstiftning. För att Kommissionens proaktivitet ska kunna begränsas, behövs en mer långtgående insyn i det faktiska arbetet. Kommissionen bör på ett mer ordnat och strukturerat sätt öppet publicera interna diskussioner som rör större lagstiftningspaket. Detta har efterfrågats tidigare i enskilda sakfrågor men avfärdats av Kommissionen.¹

Tillsättandet av Kommissionen är också något som bör beröras. Europaparlamentet utfrågar varje enskild kommissionär inför dess tillsättande men utser inte Kommissionens ordförande, det gör Europeiska rådet. Därutöver består Rådet av företrädare för regeringar som utsetts främst på grund av nationella politiska skäl. Om väljarna i EU ogillar vad ministerrådet beslutar kan man visserligen rösta på en annan nationell regering att represen-

tera sitt land i EU men man saknar ett mer direkt ansvarsutkrävande. Detta kan motivera införandet av pan-europeiska listor vad gäller val av Kommissionens ordförande. Idag har Kommissionsordföranden svag demokratisk legitimitet i och med att von der Leyen föreslogs efter det att Manfred Weber som *Spitzenkandidat* blivit nobbad. Von der Leyen röstades sedan igenom med liten marginal. Det är problematiskt att tillsättandet av en av EU:s viktigaste politiska företrädare sker utan att EU-väljare har direkt inflytande eller insyn. För att ge EU-medborgare rätten att välja vem som ska leda EU:s verkställande och praktiska arbete borde EU införa pan-europeiska listor där medborgare i alla länder har möjlighet att rösta på kandidater till Kommissionsordförande.

Som tidigare nämnts har Polens och Ungerns åsidosättande av rättsstatsprinciper satt frågan om EU:s funktionssätt på sin spets. Detta har skapat splittringar inom unionen. Det har gjorts försök av EU att suspendera dessa länders rösträtt för att straffa länderna. EU-kommissionen har även fryst delar av ländernas EU-bidrag till dess att de vidtagit åtgärder för att återupprätta fungerande rättsstater. Detta är något som EU-domstolen gett Kommissionen rätt i. Det går med andra ord att villkora utbetalningar från EU:s budget på efterlevnad av rättsstatens principer.

Villkorade EU-medel kan bli ett effektivt styrmedel som hindrar EU-medel att gå in i korrupsionshärvor eller att stödja länder med grundläggande rättsstatlighetsöverträdelser. Unionen skulle med villkorade utbetalningar bli mer effektiv i att se till att dess medlemsländer följer unionens grundläggande värderingar om demokrati och rättsstatlighet. Detta är av värde när unionen står inför en substantiell utvidgning.

Utrikes- och säkerhetspolitiken

EU har även brister vad gäller dess effektivitet i den unionsgemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Idag är den högsta representanten för utrikesfrågor ytterst ansvarig för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik. Denna roll har förändrats i omfång och makt men har sedan 2009 i och med Lissabonfördraget blivit en mellanstatlig roll där dess uppdrag bestäms av Ministerrådet med medlemsländernas utrikesministrar varje månad. Där tas beslut med enhällighet. Detta har inneburit att EU i många fall har misslyckats med att anta viktiga internationella överenskommelser eller till exempel att bemöta Rysslands invasionskrig i Ukraina. Bland annat har Ungern hindrat EU från att bojkotta rysk olja och Cypern har hindrat EU från att fördöma Venezuela.

Området är komplext. Det finns många nivåer av samarbeten och kompetensdelning mellan unionen, NATO, regionala samarbeten och frivilliga koalitioner mellan medlemsstater. Ett övergripande och långsiktigt mål för vilket syfte den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska spela riskerar dock att bli trubbigt och svårdefinierat. Att det primära verktyget för att kunna verka inom utrikes- och säkerhetspolitiken är gemensam lagstiftning på områden som huvudsakligen är annan EU-kompetens, komplicerar saken ytterligare.

Inom den nuvarande kompetensen förs en diskussion över huruvida området ska bygga på enhällighet, som idag, eller övergå till kvalificerad majoritet. Det finns goda argument ur ett effektivitetsperspektiv för det senare, även om det skulle innebära stora implikationer för ländernas suveränitet.

Med en eventuell utvidgning ställs frågan på sin spets, men det väcker också den större frågan om vad unionens roll ska vara i utrikespolitiken. Stormaktspolitikens återkomst skapar ett behov av en sammanhållen utrikespolitik bland medlemsländerna. Något som blev särskilt tydligt i och med Kinas sanktioner mot Litauen efter landets starkare diplomatiska band till Republiken Taiwan. Genom angrepp baserat på mjuk makt och hybridattacker slår Kina in kilar mellan EU:s medlemsstater, ki-

lar som kan splittra medlemsstaterna och därmed minska Europas sammanhållning och geopolitiska handlingsutrymme.

Enligt OECD:s prognoser kommer EU i sin nuvarande sammansättning endast utgöra 11,9 procent av världsekonomin år 2060 om man justerar för köpkraft, samtidigt som Kina växer till 26 procent och Indien till 17 procent.² Att länder, som med europeiska mått inte är demokratier, växer samtidigt som EU halkar efter är oroande. När den fria västvärldens ekonomier utgör en allt mindre del av den totala världsekonomin minskar dess ekonomiska styrka och därmed möjlighet att verka för fred, frihet demokrati och marknadsekonomi runt om i världen. För att behålla trovärdigheten och styrkan i vår samhällsmodell har den fria västvärlden inte råd att vara oeniga kring detta.

För att i enighet kunna verka inom utrikes- och säkerhetspolitiska frågor behöver unionen och dess medlemsstater tydligare definiera de målen för den gemensamma utrikespolitiken, inte bara kortsiktigt som har gjorts i den strategiska kompassen utan även i ett längre och större perspektiv.

Unionen har en given roll att verka som facilitator för de delar av utrikes- och säkerhetspolitiken där stordriftsfördelar kan skapas. Ett sådant exempel är den gemensamma civilförsvarsmekanismen,

där EU har byggt upp ett starkare civilförsvaret och medlemsstaterna har fått tillgång till bland annat brandsläckningsflygplan, som hade varit ekonomiskt svårmotiverat för ett enskilt land. Men flera av unionens kompetenser, framför allt handels- och sanktionspolitiken, är avgörande för en aktiv utrikespolitik och kräver en viss nivå av bredare strategisk samordning.

Löps linan ut till en fullständig gemensam utrikespolitik skulle det innebära att respektive medlemsland de facto ger upp suveränitet till förmån för ett framtida "Europas förenade stater". Frågan är om det är önskvärt, möjligt eller om det å andra sidan i ett längre perspektiv är oundvikligt?

Särarten i respektive medlemsstats egen utrikespolitik har i sig ett egenvärde. Europas länder har fundamentalt olika förutsättningar att bedriva utrikespolitik, där vissa är delvis neutrala och andra i NATO är allierade, där varierande geografisk exponering mot stormakter bakbinder vissa från och ger andra möjlighet till att bedriva en aktivistisk utrikespolitik. I andra vågskålen ligger att enighet är avgörande för globalt inflytande i en värld som sannolikt åter kommer präglas av konkurrens mellan samhällssystem.

Antingen förblir EU:s utrikespolitik mellanstatlig och då bör den liksom dess övriga kompetenser tydligare definieras till rollen som facilitator för

effektiviseringar och utrikespolitiska stordriftsfördelar. Alternativt går politiken i en mer federal riktning där omfattningen av den kan diskuteras. Utan att staka ut en gemensam väg framåt riskerar EU:s utrikespolitik att utvecklas till en handlingsförlamad halvmesyr.

Att öppna EU-fördragen

De gällande fördragen förhandlades fram i början av 2000-talet, till en början som ett projekt för att upprätta en konstitution. Efter negativa resultat i folkomröstningar kring konstitutionsfördraget modifierades detta och resulterade i Lissabonfördraget som trädde i kraft 2009. Nu förs återigen en diskussion om att EU bör omförhandla fördragen, vilket kan innebära att EU-institutionernas maktbalans påverkas. Europaparlamentet gav i juni stats- och regeringschefer ett uppmanande att sammankalla ett konvent för att inleda fördragsförhandlingar. Även kommissionens ordförande von der Leyen uttryckte 2022 i sitt *State of the Union*-tal att EU måste vara seriösa med att öppna för fördragen för att vara seriösa om ett större EU. Det är högst sannolikt att en stor union med uppåt 35 länder, som också är effektiv, kräver ett skifte och fördragsförändring.

Men von der Leyen uttryckte inte vad som bör åstadkommas med fördragsändringar. Detta är

det viktigaste att fastställa innan ett konvent för att omförhandla fördragen påbörjas eftersom det är en uppslitande process.³ EU borde inte påbörja en förändringsprocess utan att veta vart man vill med en sådan. Franska presidenten Emmanuel Macron och tyska förbundskanslern Olaf Scholz är båda positiva till att omförhandla fördragen, bland annat för att kunna upphäva vetot för att kunna implementera det nya internationella skatteavtalet⁴ som förhandlats fram inom OECD samt att införliva Macrons idé om ett EU i olika spår av integration.

Fördragsförhandling är en process som medför stor risk. Det är lite av en Pandoras ask – vilka idéer och intressen som kan komma läggas på bordet är okända in i det sista. Dels kan det göras försök att inskränka subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Dels kan det också göra mer skada än nytta då förhandlingar kan splittra medlemsländerna än mer. Frågan kring hur integrerat EU ska vara går dock inte att undvika i all evighet. Sverige behöver därför samla likasinnade för att förhandla fram vad man vill åstadkomma med att öppna fördragen innan det görs. Vi kan inte sätta skygglappar för ögonen – då kommer unionens stora länder leda unionen dit de vill, vilket inte behöver ligga i Sveriges eller unionens intresse.

Sverige behöver inför en eventuell fördragskonvention fokusera på att stärka maktodelningsfunktioner och EU:s demokratiska funktion. Man bör även se

till ett stärkande av villkorade av EU-medel som en effektivisering av EU inför utvidgningen.

Det finns dessutom reformer som inte behöver fördragsförändring i mål om att effektivisera EU-maskineriet. Att gå över till beslutsfattande med kvalificerad majoritet i utrikes- och säkerhetsfrågor kräver ett enat råd, inte fördragsförändringar.⁵

Sammanfattningsvis borde Sverige sätta sig i förarsätet inför denna viktiga process för att se till att subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen värnas och efterlevs. Som en expanderande union kan EU inte också bli en än mer centralt styrd sådan vad gäller politikområden nära kärnan av nationell suveränitet. Detta riskerar att förvärpa och betona olikheter EU-länder emellan.

Vi kan dock inte ducka för verkligheten att EU står inför en utvidgning. Vi behöver tillsäkra att unionen innehar fungerande demokratiska institutioner för att hantera en större union. Det är också viktigt att inte missta sig kring att dagens hårt geopolitiskt pressade klimat är de stora spelarnas spel. De enskilda medlemsländerna i EU är inte starkare utanför unionen utan behöver EU som utrikespolitisk aktör för att ha inflytande på den internationella arenan. Frågan för EU är om man kan klara av att bli en av storspelarna eller om EU blir storspelarnas spelplan. Mycket om hur denna fråga kommer avgöras

hänger på hur man förvaltar EU med kommande utvidgning av unionen. Det är därmed av största vikt att Sverige som ordförande för ministerrådet 2023 och framåt är ledande i fördragsförändringsförhandlingarna för att göra EU mer demokratiskt och effektivt – alltså till en starkare union både internt och externt.

Utvikning om EU-domstolen

EU-domstolen har mandatet att tolka, tillämpa och utvidga unionsrätten mot bakgrund av fördragen och övrig EU-rätt. Denna verksamhet är dock inte uteslutande deklaratorisk till sin natur, utan även normbildande. Domstolens rättskipning kan leda till att nya rättsregler etableras, utan att dessa förankras demokratiskt. Dömande som på detta sätt inte skipar utan skapar rätt brukar beskrivas som *judiciell aktivism*. Sådan aktivism hotar maktdelningen inom EU, rättens legitimitet och domstolens oberoende.

Hur domstolen påverkas av det politiska läget

Diskussionen om judiciell aktivism inom EU-domstolen avser främst frågan om domstolens rättskipning på otillbörligt sätt bidrar till en europeisk

integration som inte är demokratiskt förankrad. Även snabba och alltför oförutsägbara skiftningar i rättsskipningen riskerar att alstra misstro till domstolen. Ett exempel kan hämtas från den europeiska socialrättens område. Under Brexitkampanjerna var domstolens linje sträng i fråga om att erkänna arbetssökande eller icke-yrkesaktiva rätt till sociala förmåner vid flytt till annan medlemsstat. Efter omröstningen ändrades inställningen snabbt, och många likvärdiga fall dömdes till den arbetslöses eller icke-yrkesaktivas fördel.⁶ Det är svårt att säga något definitivt om dessa tendenser – domstolens överläggningar är inte offentliga – men kritiska ögon kan skönja ett mönster i utvecklingen. Fanns det ett politiskt intresse av att begränsa unionsrättsligt grundad rätt till sociala förmåner under 2016 som sedan mattades av? Frågan om migration och rätten till sociala förmåner var erkänneligen viktiga under Brexitkampanjerna. Osäkerheten är ett faktum, men denna förändring är ett exempel på att EU-domstolens rättsskipning ibland förändras i snabb takt och på ett för medlemsstaterna oförutsägbart sätt.

Judiciell aktivism

EU-domstolen har länge bedrivit judiciell aktivism. Det kändaste exemplet är rättsfallet Van Gend & Loos målet från 1963, där domstolen fann

att unionsrätten har direkt effekt mot unionens medborgare. Van Gend & Loos-domen är idag inte kontroversiell, utan utgör snarare grunden för unionsrättens genomslag. Ett exempel är 2019:s Achmea-dom, genom vilken EU-domstolen fastställde att en skiljedoms klausul i ett investeringsskyddsavtal stred mot unionsrätten. Detta domslut stärkte domstolens grepp om och möjlighet att komma åt reglering av investeringsskydd, men gjorde så på bekostnad av de nödvändiga rättssäkerhetsgarantier som investeringsskyddsavtalen inom unionen utgjorde.

Skälet till att judiciell aktivism kan medföra konstitutionella faror kan förstås med hjälp av Montesquieus maktdelningslära. I första hand medför sådan aktivism att domstolen såsom institution tar sig ett mandat som egentligen uteslutande ligger hos lagstiftaren utan motsvarande politisk möjlighet till ansvarsutkrävande av enskilda domare. Judiciell aktivism leder oundvikligen till ett mindre förutsägbart rättsläge. Eftersom det tenderar att vara färre domare som dömer än jurister som utreder och förbereder lagstiftning riskerar policy genom rättsskipning att vara rent kvalitativt sämre, strida mot andra regler eller leda till oförutsedda konsekvenser. Som en vidare konsekvens av dessa problem förändras domstolens roll då domstolen snabbt blir en mer politisk institution – en ytterli-

gare arena för stiftandet av lag. Detta problem sätts på sin spets när domstolen utvidgar unionsrättens omfattning genom domslut.

Svårigheten med judiciell aktivism är att det i mångt och mycket är fråga om domstolens kultur, snarare än de rättsliga ramarna för den dömande verksamheten. Det är därför inte bara svårt att hitta former för att begränsa domstolens aktivism – det kan även vara förenat med vissa konstitutionella risker. Om den lagstiftande makten får möjlighet att ”överpröva” domar som *anses* aktivistiska är domstolens oberoende satt ur spel. Likaså får den verkställande makten ett stort övertag om den ges mandat att själv bedöma ifall ett visst domslut ska upprätthållas i förvaltningen. Skapas förutsättningar för politiskt ansvarsutkrävande av domare kan legitimiteten i domstolens domar ifrågasättas. Samtidigt riskerar domstolen att politiseras ytterligare om aktivismen går obemött. Konsekvenserna av en politiserad domstol visas med all önskvärd tydlighet i vändorna kring SCOTUS i USA. Hantering av judiciell aktivism är således ett svårslösligt problem som involverar en försiktig avvägning av mycket tungt vägande intressen.

Policydiskussion

EU-domstolen har huvudsakligen att förhålla sig till att döma individuella fall utifrån den reglering som har antagits genom EU:s lagstiftningsprocess. Det är endast i den utsträckning som ett antaget regelverket är otydligt som EU-domstolen har möjlighet att fylla ut regleringen genom prejudikat.

Ett sätt att begränsa EU-domstolens utrymme att skapa nya, utfyllande rättsregler vore att säkerställa att lagstiftningen som EU-domstolen har att döma enskilda fall utifrån är av högre kvalitet. Det innebär inte att lagstiftningen måste täcka fler fall eller vara mer omfattande, utan att lagstiftningsprocessen ska vara mer välunderbyggd och tolkningsunderlaget vara mer väldokumenterat. Detta kan ske genom att införa standarder och krav avseende rättsakters preambular samt upprättandet och upphöjandet av grön- och vitböcker motsvarande förarbeten till lagstiftning. Den omedelbara konsekvensen som detta för med sig – att lagstiftningsförfarandet kräver större resurser och, oundgängligen, tar längre tid – är i de flesta fall en acceptabel avvägning. En mindre mängd reglering som är mer utförligt beredd är, i allmänhet, mer önskvärd än motsatsen.

Ett möjligt sätt att främja en rättskultur utan judiciell aktivism är även att tillåta skiljaktiga meningar

i EU-domstolen. Det är idag förbjudet för domare i EU-domstolen att presentera en skiljaktig mening, då en sådan meningsskiljaktighet anses kunna skada institutionens auktoritet. Skiljaktiga meningar är emellertid mycket vanligt – de flesta länder med demokratiska domstolar använder ett sådant system. Denna typ av pluralism inför större grad av transparens och öppenhet kring besluten som domstolen tar, inom ramen för domstolsväsendet i sig. Skiljaktiga meningar bör leda till att domstolens mer politiska domar ifrågasätts till en högre grad. Genom att låta den dömande makten kritisera sig själv skulle det kunna skapas förutsättningar för en större försiktighet vid domstolens bedömningar, vilket i sin tur innebär minskad judiciell aktivism. Skiljaktiga meningar låter dessutom en mångfald av juridiska argument och positioner lysa igenom.

Det finns data som visar på att domare i EU-domstolen har olika uppfattningar kring frågor och kan tolka juridiska frågor olika⁷, något som gör att en specifik domare kan påverka utgången av ett mål. Om det finns möjlighet till skiljaktig mening kan diskussionen kring de rättsliga frågorna underlättas vid senare likvärdiga fall. Skuggsidan av sådan pluralism är en risk att orsaka ytterligare politisk splittring i förhållande till EU-domstolen, och det bör finnas medvetenhet kring den risken vid utformande av en sådan reform. Det är exempelvis viktigt att säkra att tillsättningsprocessen förblir så opolitisk som den är.

Förslag på institutionella förbättringar för mer maktdelning och stärkt demokrati

- *Sverige bör verka för att Kommissionen i högre grad publicerar interna diskussioner rörande större lagstiftningspaket för att bidra till ökad transparens.*
- *Sverige bör verka för införandet av pan-europeiska listor för val av kommissionens ordförande.*
- *Sverige bör verka för att utbetalningar från unionsbudgeten villkoras på att mottagare uppfyller unionens grundläggande värderingar gällande rättsstatsprincipen, demokrati och korruption.*
- *Sverige bör verka för att beslut kring den unionsgemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken tas med kvalificerad majoritet för att förhindra länder såsom Polen och Ungern att motverka unionens säkerhetsintressen.*
- *Sverige bör som ordförande för ministerrådet 2023 påbörja arbetet med att sammansätta områden som man vill beröra samt avgränsa vid en fördragskonvention.*
- *Sverige bör även tillsammans med likasinnade länder utarbeta en ram för vad de anser ska tas*

upp i fördragsförhandlingar samt en tydlig målsättning för vad man önskar uppnå.

Förslag på åtgärder för att motverka judiciell aktivism inom EU-domstolen

- *Sverige bör verka för att EU inför krav för att tillsäkra en mer kvalitativ och väldokumenterad lagstiftningsprocess; och*
- *Sverige bör verka för att EU stadfäster en tydlig rättskällhierarki varvid rättsaktens preambular och tillhörande vitböcker erhåller en stark ställning i domstolens dömande verksamhet.*
- *Sverige bör verka för att EU inför en möjlighet för enskilda eller grupper av domare i EU-domstolen att utfärda skiljaktiga meningar.*

1 Foote, Natascha, “Commission dismisses calls for more transparency in drafting CAP plans”, Euractive, uppdaterad 2021-10-26 Commission dismisses calls for more transparency in drafting CAP plans – EURACTIV.com (hämtad 2022-11-09).

2 OECD (2022), Real GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en (Hämtad den 10 November 2022).

3 Sieps Podcast, Avsnitt 35: *Framtiden och fördragen: Flera medlemmar i flera hastigheter?* 2022-05-19, <https://www.sieps.se/sieps-podcast/#6cba4001-31dd-4749-90e3-3bb331da63cf> (hämtad 2022-11-04).

4 Bunn, Daniel, Bray, Sean, “Global Tax Agreement”, 2022-09-07, Tax Foundation, <https://taxfoundation.org/global-tax-agreement/> (hämtad 2022-11-04).

5 Sieps Podcast, Avsnitt 35: *Framtiden och fördragen: Flera medlemmar i flera hastigheter?* 2022-05-19, <https://www.sieps.se/sieps-podcast/#6cba4001-31dd-4749-90e3-3bb331da63cf> (hämtad 2022-11-04).

6 Se C-333/13, C-67/14 och C-299/14 som avkunnades under Brexitkampanjerna och C-442/16, C-93/18 och C-181/19, som avkunnades efter omröstningen och där samtliga fall föll ut i rätt till sociala förmåner för den arbetslöse.

7 Malecki, Michael *Do ECJ judges all speak with the same voice? Evidence of divergent preferences from the judgments of chambers*, Journal of European Public Policy, 19:1, 59-75, 2012.

KÄLLFÖRTECKNING

Albanian Government “Statement by Prime Minister Edi Rama after meeting of the new European Political Community in Prague Castle:” 2022-10-06, <https://www.kryeministria.al/en/newsroom/komunikim-i-kryeministrit-edi-rama-nga-praga-pas-ta-kimit-te-lidereve-te-komunitetit-politik-europian/> (hämtad 2022-11-04).

Bauer, Mathias (2022), “European strategic autonomy - What role for Europe’s fragmented single market?” European strategic autonomy – What role for Europe’s fragmented single market? | (ecipe.org), (hämtad 2022-11-04).

Brzozowski, Alexandra, “For the European Political Community, meeting is the message”, Euractive, 2022-10-07, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/for-the-european-political-community-meeting-is-the-message/> (hämtad 2022-11-04).

Bunn, Daniel, Bray, Sean, “Global Tax Agreement”, 2022-09-07, Tax Foundation, <https://taxfoundation.org/global-tax-agreement/> (hämtad 2022-11-04).

Ekonomifakta “Forskning och utveckling - internationellt”, uppdaterad 2022-10-03, Forskning och utveckling - internationellt - Ekonomifakta (hämtad 2022-11-05).

Ekonomifakta “Sveriges frihandelsavtal”, uppdaterad 2019-04-16, Sveriges frihandelsavtal - Ekonomifakta (hämtad 2022-11-04).

Emmott, Robin., Koutantou, Angeliki “Greece blocks EU statement on China human rights at U.N.”, Reuters, <https://www.reuters.com/article/us-eu-un-rights-idUSKBN1990FP> (hämtad 2022-11-04).

Europeiska kommissionen, COM(2020) 824 final 2020/0360 (COD), Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om riktlinjer för transeuropeisk energiinfrastruktur och om upphävande av förordning (EU) nr 347/2013.

Europeiska Kommissionen, “Critical Raw Materials Act: securing the new gas & oil at the heart of our economy I Blog of Commissioner Thierry Breton”, updated 2022-09-14, Critical Raw Materials Act (europa.eu) (hämtad 2022-11-04).

Europeiska Kommissionen, “European Media Freedom Act”, European Media Freedom Act | European Commission (europa.eu) (hämtad 2022-11-07).

Europeiska Kommissionen, “Regulated Profession Database”, Regulated Profession Database (europa.eu), (hämtad 2022-11-05).

Europaparlamentet “Västra Balkan”, Oktober 2022, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/168/vastra-balkan> (hämtad 2022-11-04).

Eurostat och egna beräkningar. Statistics | Eurostat (europa.eu).

Flam, Harry, “EU satsar för mycket i industripolitiken”, Svenska institutet för europapolitiska studier, 2021, EU satsar för mycket i industripolitiken (sieps.se), (hämtad 2022-11-04).

Foote, Natascha, “Commission dismisses calls for more transparency in drafting CAP plans”, Euractive, uppdaterad 2021-10-26 Commission dismisses calls for more transparency in drafting CAP plans – EURACTIV.com (hämtad 2022-11-09).

Friedman, Milton & Friedman, Rose (2017, original 1979/1989) Frihet att välja. s. 464-465. Timbro Förlag.

Frivärld (2022) ”Fakta om frihandel” Fakta om frihandel - Frivärld (frivarld.se) (hämtad 2022-11-04).

Hayek, A., Friedrich, (1937), “The Economic Condi-

tions of Interstate Federalism” *New Commonwealth Quarterly*, V, No. 2 (September, 1939), 131–49.

Kommerskollegium “Australien–EU – förhandlingar om frihandelsavtal pågår” Handelsavtalet mellan EU och Australien | Kommerskollegium (hämtad 2022-11-04).

Kommerskollegium “Nya Zeeland–EU – förhandlingar om frihandelsavtal avslutade” Handelsavtal EU & Nya Zeeland: avslutade förhandlingar | Kommerskollegium (hämtad 2022-11-04).

Lewander, Jqkob., Helwig, Niklas., Håkansson, Calle., Iso-Markku, Tuomas., Nissen, Christine., “Strategic Autonomy - Views from the North”, Svenska institutet för europapolitiska studier, 2021, https://sieps.se/globalassets/publikationer/2021/2021_1op.pdf (Hämtad 2022-11-04).

Malecki, Michael, *Do ECJ judges all speak with the same voice? Evidence of divergent preferences from the judgments of chambers*, *Journal of European Public Policy*, 19:1, 59-75, 2012.

Malmström, Cecilia, “A new Dawn for EU enlargement”, 2022-09-19, ”Peterson Institute of International Economics” <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/new-dawn-eu-enlargement> (hämtad 2022-11-04).

Norberg, Johan., Örtengren, Emanuel., “Världshandel, vapen och virus”, Frivärld, 2022.

OECD (2022), Real GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en (Hämtad den 10 November 2022).

Pitchers, Christopher, “What do we know about Macron’s idea for a two-tier Europe?” Euronews, updated 2022-05-11, <https://www.euronews.com/my-europe/2022/05/11/what-do-we-know-about-macron-s-idea-for-a-two-tier-europe> (hämtad 2022-11-04).

Sieps Podcast, Avsnitt 35: *Framtiden och fördragen: Flera medlemmar i flera hastigheter?* 2022-05-19, <https://www.sieps.se/sieps-podcast/#6cba4001-31dd-4749-90e3-3bb331da63cf> (hämtad 2022-11-04).

Svensson, Mattias, (2022), *Den Öppna Klimatpolitiken och dess fiender*, Fores, Stockholm.

Tidey, Alice, “How close are the Western Balkans to joining the European Union?”, Euronews, updated 2022-06-23, <https://www.euronews.com/my-europe/2022/06/22/how-close-are-the-western-balkans-to-joining-the-european-union> (hämtad 2022-11-04).

Transparency International, “High-level corruption cases in the Western Balkans and Turkey” <https://www.transparency.org/en/projects/cases-project> (hämtad 2022-11-04).

EU-samarbetet är det viktigaste samarbete som Sverige har. I den globaliserade värld vi lever i blir multilaterala samarbeten allt viktigare och EU är en central geopolitisk aktör för värnandet av fred, frihet, demokrati och marknadsekonomi i världen.

Under våren 2023 tar Sverige över ordförandeskapet i EU, vilket innebär en unik chans för oss att sätta en svensk prägel på EU:s agenda framöver. Sverige har tyvärr under alltför lång tid varit för dåliga på att göra sin röst hörd inom EU. För att ändra på detta krävs en ny strategi och inriktning för den svenska EU-politiken, både kortsiktigt och långsiktigt.

Fria Moderata Studentförbundet har tagit fram den här rapporten som ett bidrag i detta arbete. Här presenterar vi dels vår långsiktiga vision för Sveriges EU-samarbete samt policyförslag inom några områden vi anser är särskilt prioriterade.



**Fria Moderata
Studentförbundet**

**Studentförlaget
HORISONT**

**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

ISBN 978-91-987677-1-1



9 789198 767711