



STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN  
CENTRUM FÖR EUROPASTUDIER (CES)

# EUROPEISKA KOMMISSIONENS INTERNA INCITAMENT

En kvalitativ textanalys om Kommissionens  
arbetssätt för att skydda sina demokratiska  
kärnvärden

**Olivia Radl**

---

Kandidatuppsats:	15 hp
Program:	Europaprogrammet
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	Ht/2021
Handledare:	Valeriya Mechkova

# Abstract

In recent years, the European Union has witnessed a threat against the democratic values in the union. There has been a scientific debate regarding the possibilities and the limitations of EU's tools for dealing with democratic backsliding in the member states. This study examines how the European Commission is working to strengthen its internal incentives by developing conditions in forms of threats and rewards to defend democracy in the member states. The thesis therefore aims to answer how the European Commission works and negotiates with the member states after joining the union, in terms of compliance with EU laws and regulations. This study is based on the Europeanization theory and the external incentives model and additionally the Commission's internal integration capacity. These theories will create the analytical tool that will be used to collect and interpret the result. A content analysis will be used to examine how the Commission works to defend democracy in policy documents and action plans. The results of the analysis show that the Commission works on the basis of formulating threats rather than rewards to the member states, which can be linked to political conditionality.

---

Kandidatuppsats:	15 hp
Program:	Europaprogrammet
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	Ht/2021
Handledare:	Valeriya Mechkova Demokratisk tillbakagång, Europeiska Kommissionen, Europeisk integration, Intern incitament, Intern
Nyckelord:	integrationskapacitet,
Antal ord:	11366

---

# Innehåll

1. Inledning.....	1
1.1 Syfte och frågeställning .....	2
1.2 Disposition.....	2
2. Tidigare forskning .....	4
2.1 Intern och extern integrationskapacitet.....	4
2.2 EU:s styrningsmedel: Socialt tryck och sanktioner .....	6
2.3 Den Europeiska Kommissionens roll .....	9
3. Teori .....	12
3.1 Modellen för externa incitament (EIM) och europeisering .....	12
3.2 Belönningarnas utformning .....	14
3.3 Tydlighet och beslutsamhet i villkoren .....	14
3.4 Trovärdigheten hos hot och löften.....	15
3.5 Storleken, hastigheten och kostnaden.....	16
4. Metod och material.....	17
4.1 Material.....	17
4.2 Metod.....	19
4.3 Analysschema .....	20
5. Resultat.....	23
5.1 Politiska riktlinjer – Min agenda för Europa .....	23
5.2 Kommissionens åtgärdsplan .....	25
6. Analys.....	30
7. Slutsatser och avslutande diskussion.....	35
Referenser.....	37
Bilagor.....	40
Bilaga 1.....	40

# 1. Inledning

EU har under de senaste åren bevittnat ett hot mot de demokratiska värdena i ett antal medlemsstater inom unionen. En av anledningarna till att ämnet betraktas som ett växande problem är då den demokratiska tillbakagången går emot de grundläggande värderingarna som är beskrivna i artikel 2 i EU-fördraget (Spieker, 2019). EU beskrivs som en union bestående av demokratier och ses därför ofta som ett föredöme för frihet för resten av världen. Hotet mot demokratin i medlemsstaterna innebär därmed ett hot mot EU:s kärnidentitet (Blauberger & Kelemen, 2017). Det har cirkulerat en debatt i den tidigare forskningen som berör de möjligheter och begränsningar som finns med EU:s verktyg för att kunna hantera demokratisk tillbakagång i medlemsstaterna (Sedelmeier, 2017). En aspekt i den tidigare forskningen pekar på att det saknas lämpliga rättsliga instrument samt rimliga politiska strategier för att hantera demokratisk tillbakagång inom EU (Müller, 2015). Andra studier visar på att EU:s institutioner faktiskt har kapacitet att kunna sätta press på medlemsstaterna att följa de demokratiska kärnvärdena i EU-fördragen. (Sedelmeier, 2017).

Modellen för externa incitament har tidigare haft framgång i att förklara förhandlingsstyrkan hos EU:s institutioner under anslutningsprocessen kopplat till Köpenhamnskriterierna. Schimmelfennig och Sedelmeier (2020) har testat att applicera modellen utöver dess ursprungliga syfte genom att studera Öst och Centraleuropa efter att de anslutit sig till unionen genom att sammanställa resultat från tidigare forskning i kombination med nyare data. Det vetenskapliga problem som den här uppsatsen ämnar studera är hur Kommissionen arbetar i nutid för att styra medlemsstaterna till att följa de gemensamma värdena i unionen. Min uppsats bidrar till ett växande forskningsfält som handlar om demokratisk tillbakagång och hur Kommissionen som aktör inom EU kan styra denna process i medlemsstaterna. Frågan är hur väl modellen för externa incitament kan förklara Kommissionens *interna incitament* när det gäller institutionens möjlighet att sätta upp villkor gentemot medlemsstaterna. Analysen kommer genomföras på Kommissionens egna utformade policydokument och åtgärdsplaner, vilket bidrar till ny kunskap inom området.

## 1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med den här uppsatsen är att undersöka hur den Europeiska Kommissionen arbetar för att förstärka sina interna incitament gentemot medlemsstaterna efter att stater blivit medlemmar i unionen, när det gäller efterlevnaden av EU:s lagar och regler. Ett fokus i den här uppsatsen riktas mot Kommissionen och hur institutionens överstatlighet spelar en ledande roll i den europeiska integrationen. Uppsatsen ämnar undersöka hur väl modellen för externa incitament (EIM) kan beskriva Kommissionens interna incitament när det gäller möjligheten att sätta upp villkor i form av hot och belöningar gentemot medlemsstaterna. Uppsatsen kommer att utgå från fem förklaringsvillkor vilka är 1. Belöningar, 2. Tydlighet och beslutsamhet i villkoren, 3. Trovärdigheten hot hoten och löftena, 4. Storleken, hastigheten och kostnaden 5. Intern integrationskapacitet. En kvalitativ textanalys i form av en innehållsanalys kommer därför att genomföras. Beroende på hur de nämnda villkoren uppfylls så kan det bidra till en förståelse för hur Kommissionen arbetar för att förstärka sina *interna incitament*. Uppsatsens bidrag till den befintliga forskningen är en förståelse för hur Kommissionen som en institution inom EU arbetar för att försöka få bukt på den demokratiska tillbakagången i medlemsstaterna i form av policydokument och åtgärdsplaner.

Frågeställningen som den här uppsatsen ämnar förklara är:

- Hur arbetar den Europeiska Kommissionen för att förstärka sina interna incitament och sin interna integrationskapacitet genom att utforma villkor i form av hot och belöningar för att försvara demokratin i medlemsstaterna?

## 1.2 Disposition

I kapitel två kommer begreppet integrationskapacitet beskrivas och definieras för att förtydliga vilken typ av integrationskapacitet som är relevant för den här uppsatsen. En del av den vetenskapliga debatten kommer sedan att redovisas och diskuteras i det andra kapitlet. Den vetenskapliga debatten handlar främst om Kommissionens roll i den europeiska integrationen samt institutionens verktyg för att kunna hantera demokratisk tillbakagång. I kapitel tre så kommer ett fokus riktas mot teorin europeisering där ett särskilt fokus kommer att riktas på modellen för externa incitament (EIM). I det fjärde kapitlet så framförs ett

resonemang kring uppsatsens material och metod. Efter genomgången av material och metod så presenteras uppsatsens analyschema som används för att tolka det resultat som redovisas i kapitel fem. I resultatdelen och därmed kapitel fem så redovisas Kommissionens interna incitament och institutionens ställningstaganden utifrån policydokumentet och åtgärdsplanen. I kapitel sex så analyseras och tolkas resultatet med utgångspunkt i de fem förklaringsvillkoren i analyschemat. I det sista kapitlet så framställs vad uppsatsens bidrag är till det nuvarande forskningsfältet och dess betydelse för europeisk integration och EU:s hantering av demokratisk tillbakagång. En diskussion förs även kring förslag på hur vidare forskning skulle kunna tänkas se ut inom forskningsfältet.

## 2. Tidigare forskning

I den tidigare forskningen kommer ett fokus riktas mot begreppet intern och extern integrationskapacitet som nedan kommer att definieras och beskrivas. Det finns både möjligheter och begränsningar med de verktyg som EU har till sitt förfogande för att försvara demokratin i medlemsstaterna och det handlar till stora delar om EU:s styrningsmedel. De styrningsmedel som EU har till sitt förfogande handlar framför allt om socialt tryck och sanktioner och hur de kan användas för att sätta press på medlemsstaterna, vilket kommer att beskrivas mer nedan. En ytterligare aspekt som kommer diskuteras är den roll som den Europeiska Kommissionen haft när det gäller att hantera den demokratiska tillbakagången i medlemsstaterna samt Kommissionens roll när det gäller införandet av nya policyområden.

### 2.1 Intern och extern integrationskapacitet

EU:s interna och externa integrationskapacitet formas av EU:s institutioner kopplat till utvecklingen av EU:s politik (Börzel & Dimitrova, m.fl, 2017). Ett återkommande begrepp som tas upp i litteraturen är integrationskapacitet (Börzel & Dimitrova, m.fl, 2017. & Börzel och Schimmelfennig, 2017). Det finns två olika aspekter av integrationskapacitet vilket är intern och extern integrationskapacitet (Börzel & Dimitrova, m.fl, 2017). Den externa integrationskapaciteten handlar om anslutningsprocessen när stater ansöker om medlemskap i unionen fram tills att staterna belönas med ett medlemskap. Den externa integrationskapaciteten har sin utgångspunkt i hur de villkor som beskrivs i Köpenhamnskriterierna uppfylls.

Den interna integrationskapaciteten handlar i stället om efterlevnaden av Köpenhamnskriterierna. Efterlevnaden av Köpenhamnskriterierna innebär upprätthållandet av EU:s gemensamma funktion och den europeiska integrationen *efter* att de ansökande staterna blivit medlemmar. Begreppet integrationskapacitet utvecklades efter att det existerat en oro över hur utvidgningen skulle påverka EU-samarbetet. Oron handlade främst om en farhåga om att utvidgningen skulle kunna ha en negativ påverkan på EU-samarbetet i form av framtida integration.

I litteraturen har det cirkulerat en debatt kring huruvida EU:s externa integrationskapacitet varit hög eller låg i samband med anslutningsprocesser av nya medlemsstater. Det finns tidigare forskning som argumenterar för att den externa integrationskapaciteten när det gäller att förbereda stater på en framtida medlemskap är hög (Börzel & Dimitrova, m.fl, 2017). Här nämns ofta medlemskapet som en stor belöning för staterna i anslutningsprocessen (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2020). Medlemskapet kan leda till ett stort ekonomiskt bistånd till de ansökande medlemsstaterna samt ett tillträde till EU:s inre marknad. Däremot så finns det forskning som visar på det motsatta i de fall då EU inte har haft en hög extern integrationskapacitet, där Serbien lyfts som ett exempel (Bieber, 2011).

Den interna integrationskapaciteten som sker efter anslutningen av nya medlemsstater är beroende av EU:s institutioners arbete och funktion (Börzel & Dimitrova, m.fl, 2017). En stor del av EU institutionernas arbete handlar om att få medlemsstater att följa de politiska mål och beslut som bestäms i fördragen. Det finns ett antal instrument som EU:s institutioner har till sitt förfogande för att försöka främja den europeiska integrationen. Ett av dessa instrument är att använda sig av en slags dialog med medlemsstaterna genom att försöka övertyga dem att följa de bestämmelser som finns i EU-fördragen. Dialogen handlar dels om att försöka övertala medlemsstaterna om de fördelar som finns med de policys som EU:s institutioner utformar.

Den interna integrationskapaciteten har varit svagare när det gäller den demokratiska tillbakagången i regionen runt Öst och Centraleuropa, framförallt i Polen och Ungern (Börzel & Dimitrova, m.fl, 2017). En förklaring som Börzel och Schimmelfennig (2017) har lyft fram gällande EU:s svaga interna integrationskapacitet är att den kan bero på att det finns en svaghet i EU:s lagstiftning och EU:s tillämpningsinstrument när det gäller de demokratiska principerna. Sammanfattningsvis så har det cirkulerat en vetenskaplig debatt kring huruvida EU:s interna politiska integrationsförmåga är stark eller svag när stater väl blir medlemmar i unionen vilket väcker frågor kring hur mycket av den interna integrationskapaciteten som kan tillskrivas EU:s institutioner och deras utformning av policyområden. För att kunna undersöka hur Kommissionen, som är huvudaktören i den här uppsatsen, arbetar med den interna



integrationskapaciteten så är ”hur” frågor uppskattade, vilket även passar bra till den här uppsatsen frågeställning (Börzel & Dimitrova, m.fl, 2017).

## **2.2 EU:s styrningsmedel: Socialt tryck och sanktioner**

EU har framför allt två huvudmekanismer till sitt förfogande för att försöka sätta press på medlemsstaterna och skydda unionens demokratiska värden. Dessa huvudmekanismer är socialt tryck och användandet av materiella sanktioner enligt artikel 7. Artikel 7 beskriver hur EU:s institutioner och medlemsstater ska agera när ett brott mot artikel 2 i EU-fördraget inträffar (Moberg, 2020). Artikel 2 handlar om att unionen ska bygga på värden som demokrati, rättsstaten och respekt för mänskliga rättigheter (Europeiska unionens officiella tidning, 2012). Artikel 2 finns även till för att karaktärisera de grundläggande värderingarna som finns för europeisk integration och det europeiska samarbetet (Moberg, 2020).

Artikel 7 kan ses som en processuell bestämmelse som anger hur EU:s institutioner ska agera när en medlemsstat bryter mot ett fastställt regelverk inom unionen (Moberg, 2020). Artikel 7 i EU-fördraget har tidigare varit komplicerad för EU:s institutioner att använda mot medlemsstaterna på grund av en blandning av röstningsregler, medlemsstaters preferenser och partipolitik. I ett scenario där användningen av artikel 7 i EU-fördraget skulle röstas igenom så skulle det kunna innebära att Europeiska Rådet i så fall skulle ha möjlighet att införa sanktioner mot de medlemsstater som bryter mot de demokratiska kärnvärdena i artikel 2 (Sedelmeier, 2017). Europeiska Rådet skulle i så fall även kunna dra in rösträtten i rådet samt kunna undanhålla den anklagade medlemsstaten från att få ta del av EU:s budget.

Sanktionerna som Europeiska Rådet kan besluta om kan således variera i sin omfattning. Däremot så skiljer artikel 7 på å ena sidan fastställandet av ett brott mot artikel 2 och å andra sidan beslutet om hur brottet i så fall ska sanktioneras. När det gäller fastställandet av ett brott så krävs det att medlemsstaterna röstar igenom ett sådant beslut med kvalificerad majoritet. Själva fastställandet av en överträdelse ligger också inom medlemsstaternas beslutsområde och det är den här sortens beslut som kräver enhällighet (minus en) i Europeiska Rådet och två tredjedelars majoritet i Europaparlamentet.

Det finns ytterligare ett hinder när det gäller användningen av artikel 7 i EU-fördraget vilket

är medlemsstaternas preferenser (Sedelmeier, 2017). Medlemsstaternas preferenser innebär att medlemsstaterna har kontroll över *när* användningen av artikel 7 ska ske. Omröstningen som avgör ifall att en medlemsstat har brutit mot värden i artikel 2 i EU-fördraget ligger således inom medlemsstaternas behörighetsområde. Anledningen till att medlemsstaterna har makten över användningen av artikel 7 är då medlemsstaterna anser att det är fundamentalt att de behåller sin nationella suveränitet gentemot de överstatliga institutionerna inom unionen.

Ett annat hinder med användningen av artikel 7 är partipolitik. De ståndpunkter som finns i Europaparlamentets politiska grupper gör att det finns en partipolitisk dimension kring vilka partier som stödjer och vilka som ställer sig emot användningen av artikel 7. Det finns således politiska partigrupper inom Europaparlamentet som ställer sig emot användningen av artikel 7 och som även visar ett bristande intresse för de liberala demokratiska principerna (Sedelmeier, 2017). Det bristande intresset för användningen av artikel 7 samspelar ofta med att dessa partier ställer sig emot en mer djupgående europeisk integration. De tre nämnda hindren brukar framställas som de främsta anledningarna till att EU har svårigheter med att införa materiella sanktioner mot medlemsstaterna på grund av brott mot de demokratiska värdena i unionen.

En ytterligare aspekt som lyfts i litteraturen när det gäller användningen av artikel 7 är att det *inte* funnits tillräckligt med starka bevis för att materiella sanktioner faktiskt skulle få bukt på problematiken med demokratisk tillbakagång (Sedelmeier, 2017). När det gäller EU:s tidigare incitament kopplat till Köpenhamnskriterierna så har de visat sig varit gynnsamma för att kunna frambringa inhemska förändringar i staterna. Däremot så finns det *bristande* bevis för att EU:s incitament efter utvidgningen varit framgångsrika när det gäller att vända på utvecklingen av demokratisk tillbakagång. Det finns även forskning som argumenterar för att EU:s ingripanden i medlemsstaterna genom användandet av artikel 7 skulle kunna medföra oönskade effekter på så sätt att EU:s sanktioner kan frambringa inhemskt stöd för den anklagade regeringen (Schlipphak & Treib, 2016). Den oönskade effekten som handlar om ett ökat stöd för den inhemska regeringen skulle kunna medföra att allmänheten lägger skulden på EU för de problem som finns inhemskt i landet, i stället för att beskylla den egna regeringen. Däremot så är Kommissionens förtroende vanligtvis högre än de nationella regeringarnas i de allra flesta medlemsstaterna i EU vilket kan ses som en fördel med

införandet av sanktioner (Sedelmeier, 2017). Sammanfattningsvis så kan användningen av artikel 7 ses som ett relativt diffust och omdiskuterat instrument när det gäller att hantera den demokratiska tillbakagången i medlemsstaterna.

Kommissionens andra huvudmekanism och instrument som de har till sitt förfogande för att hantera demokratisk tillbakagång är socialt tryck. Kommissionen är en viktig institution när det gäller användningen av socialt tryck gentemot medlemsstaterna på så sätt att den uppfyller kravet om opartiskhet (Sedelmeier, 2017). Kommissionen kan använda socialt tryck på olika sätt. Ett sätt är genom att utgå från Kommissionens ram för rättsstatsprincipen och ett annat sätt är Kommissionens resultattavla. På grund av komplexiteten som lyfts fram med användningen av artikel 7 så har ett större fokus riktats mot Kommissionens politiska skyddsmekanism i form av socialt tryck. Ett krav för användandet av sociala påtryckningar på medlemsstater brukar ofta vara att påtryckningarna ska göras transparent och opartiskt. Ett ytterligare krav som ofta ställs är att mekanismen implementeras konsekvent. Det har även funnits en konsensus i tidigare forskning kring att det krävs mer än endast användningen av rättsliga mekanismer för att stoppa demokratisk tillbakagång (Blauberger & Kelemen, 2016). Politiska instrument i form av att regeringschefer tar ställning genom att ta politiska ställningstaganden samt socialt tryck av EU:s institutioner har därför lyfts upp. Tidigare så har starka politiska ställningstaganden till viss del saknats när det gäller att ta ställning emot den demokratiska utvecklingen som skett i Ungern och Polen.

Däremot så finns det delade meningar i tidigare studier kring hur effektiva EU:s styrningsmedel i form av socialt tryck är mot medlemsstaterna när det gäller skyddet av rättsstatsprincipen och de demokratiska kärnvärdena i unionen. Det finns forskning som pekar på att Kommissionens möjligheter att utföra olika former av socialt tryck tidigare har verkat ineffektivt mot medlemsstaterna när det gäller kränkningar av EU:s gemensamma värderingar (Kochenow & Pech, 2015). Kochenow & Pech (2015) argumenterar för att det behövs en effektivisering av EU:s utformande av socialt tryck för att få bukt med demokratisk tillbakagång. Det finns dock forskning som motsätter sig den nämnda problematiken och argumenterar i stället för att EU:s institutioner under gynnsamma förhållanden kan använda sig av socialt tryck i form av övertalning och dialog (Sedelmeier, 2017). Här lyfts fallet Rumänien som ett exempel då Kommissionen har kunnat förlita sig på socialt tryck utan att

använda sig av sanktioner. I Rumäniens fall så lyckades EU:s institutioner få den dåvarande Ponta-regeringen att följa den åtgärdsplan som Kommissionen satt upp för att få bukt på den demokratiska tillbakagången i landet (Iusmen, 2015). Sammanfattningsvis så är diskussionen kring hur effektiv EU:s användning av socialt tryck gentemot medlemsstaterna omdebatterad.

Under 2014 så infördes Kommissionens ram för rättsstatsprincipen vilket innebar en ny policy som var avsedd att skydda de demokratiska värdena i unionen. Det första steget i ramverket som infördes 2014 är att Kommissionen bedömer om det finns ett hot mot rättsstatsprincipen eller andra demokratiska värden i medlemsstaten (Sedelmeier, 2017). Det andra steget handlar om att Kommissionen går ut med en ”rättsstats-rekommendation” där diverse förslag presenteras för att medlemsstaten ska komma till rätta och stabilisera demokratin i landet. Det sista steget handlar om att Kommissionen övervakar medlemsstaten för att se om rekommendationerna genomförs. Målet med användningen av Kommissionens ram för rättsstatsprincipen är att ha en dialog med medlemsstaten för att försöka lösa problematiken i stället för att i första hand använda sig av artikel 7 i EU-fördraget. Däremot så beror ett framgångsrikt användande av socialt tryck på hur mottagliga medlemsstaternas regeringar är för EU:s inblandande vilket kan bero på inhemska aspekter.

Ett ytterligare verktyg i form av socialt tryck som Kommissionen utvecklat är ”EU Justice Scoreboard” som årligen offentliggör en rapport kring hur rättsstatsprincipen följs i medlemsstaterna (Sedelmeier, 2017). Det finns dock kritik mot verktyget som handlar om att dess omfattning är för liten. Att omfattningen skulle vara för liten handlar om att det i stället skulle krävas en rankning av medlemsstaterna för att lyckas med genomförandet av socialt tryck. Sammantaget så cirkulerar det en debatt kring EU:s effektivitet när det gäller att förhandla med medlemsstaterna genom att utöva socialt tryck samt genom användandet av rättsligt tryck i form av artikel 7 för att få bukt på den demokratiska tillbakagången.

## **2.3 Den Europeiska Kommissionens roll**

Den Europeiska unionens samarbete sker på både lokal, nationell och övernationell nivå som omfattar 27 stater. Den Europeiska Kommissionen är en av de institutioner som finns med i EU samarbetet. Kommissionen är en överstatlig institution vilket innebär att institutionen

spelar en framstående roll när det gäller den europeiska integrationen (Sandholtz & Stone Sweet, 2012). De stater som ansöker om medlemskap inom unionen utvärderas av Kommissionen utifrån de villkor som finns med i Köpenhamnskriterierna vilket kan kopplat till den externa integrationskapaciteten (Börzel & Schimmelfennig, 2017). Kommissionens arbete handlar också om att förespråka unionens allmänna bästa samt ta fram incitament av olika slag för att styra medlemsstaterna mot deras gemensamma mål. Det finns däremot olika teorier och har under en längre tid cirkulerat en teoretisk debatt kring vilka aktörer och institutioner som är drivkrafterna i europeisk integration. En av dessa teorier är neofunktionalismen som brukar lyfta fram Kommissionen som en viktig aktör i den europeiska integrationen (Hooghe & Marks, 2019).

Ett av Kommissionens uppdrag handlar om att försöka se till att medlemsstaterna följer de regelverk som finns i EU-fördragen. Även om Kommissionens befogenheter att kunna hantera den demokratiska tillbakagången i medlemsstaterna är begränsad så betyder det inte att de är helt maktlösa när det gäller att förhandla och påverka medlemsstaterna (Sedelmeier, 2017). Kommissionen har möjlighet att ge förslag om att använda artikel 7 i EU-fördraget och därmed en överträdelse mot medlemsstaterna. Däremot så kräver beslutet av en sådan överträdelse omfattande majoritet i Europeiska rådet och Europaparlamentet. En aspekt som diskuteras i litteraturen är att Kommissionen aktivt valt att inte lägga fram ett sådant förslag på grund av en rädsla att bli nedröstade. Anledningen till att det kan finnas en oro från Kommissionens sida att bli nedröstade i Rådet och Europaparlamentet är på grund av att om förslaget röstas ner så kan det tolkas som att ett brott mot EU-fördragen *inte* kan fastställas. Samtidigt som den egentliga orsaken för nedröstningen kan vara avsaknaden av politiskt stöd. Tidigare forskning har även visat att oron för att förslaget skulle bli nedröstat gör att Kommissionen selektivt genomför överträdelser gentemot medlemsstater (Blauberger & Kelemen, 2016).

En kritik som riktats mot Kommissionen är att institutionen undviker politiskt känsliga konflikter och tvister (Blauberger & Kelemen, 2016). Det innebär att de lägger ett större fokus på de förslag som de mest troligen kommer att få stöd för i omröstningar. Fenomenet som handlar om att Kommissionen undviker känsliga konflikter kan i det här fallet förklara varför Kommissionen inte har drivit på så hårt mot exempelvis Polen och Ungern under de senaste

åren. En anledning till att kommissionen undviker specifika fall är på grund av att om förslaget skulle bli nedröstat så skulle det kunna påverka Kommissionens legitimitet kopplat till deras handlande. Å andra sidan så visar det på att Kommissionen skulle kunna effektivisera både sitt förhållnings och förhandlingsätt gentemot medlemsstaterna för att försvara EU:s demokratiska kärnprinciper och därmed öka deras volym.

### 3. Teori

Teorin och modellen som kommer att diskuteras nedan har sin utgångspunkt i en teori om europeisering där ett särskilt fokus för den här uppsatsen kommer riktas på modellen för externa incitament (EIM). Syftet med att använda sig av modellen är att kunna analysera hur Kommissionen arbetar för att förstärka sina interna incitament gentemot medlemsstater efter att de blivit medlemmar i unionen. De interna incitamenten hos Kommissionen i förhållande till medlemsstaterna beror på uppsatsens fem framträdande förklaringsvillkor som bör enligt teorin vara mer eller mindre uppfyllda för att medlemsstaterna effektivt ska anta EU:s regelverk när det gäller intern styrning (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2020). De fyra första förklaringsvillkoren har sin utgångspunkt i EIM teorin. Förklaringsvillkoren är: 1. Belönningarnas utformning, 2, Hur tydligt formulerade villkoren är, 3. Trovärdigheten hos hoten och löftena, 4. Storleken på belöningarna och hur snabbt dessa belöningar kan delas ut samt vad kostnaden blir för staterna.

#### 3.1 Modellen för externa incitament (EIM) och europeisering

Processen europeisering kan definieras som ett förlopp där stater antar EU:s regler kopplat till staternas demokratiska och marknadsekonomiska transformeringar (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2020). Modellen för externa incitament (EIM) utvecklades från början för att förklara utvidgningen och europeiseringen av de Öst och Centraleuropeiska staterna när det gällde anslutningsprocessen. Modellen utgick under anslutningsprocessen från Köpenhamnskriterierna. Modellen för externa incitament kan beskrivas som ”styrning genom villkor” vilket kommer att beskrivas mer nedan. EIM är en förhandlingsmodell där nyckelinstrumentet är europeisering kopplat till politisk villkorlighet.

EIM är en rationalistisk förhandlingsmodell vilket innebär att aktörerna som är inblandade i förhandlingar är nyttomaximerade. Att aktörerna är nyttomaximerade innebär att aktörerna, som i det här fallet är Kommissionen gentemot medlemsstaterna, har som ambition att optimera sin egen makt och välfärd (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004). Det är av vikt för Kommissionens att ha en stark och effektiv förhandlingsförmåga för att kunna få

medlemsstaterna att följa de gemensamma EU-fördragen. Under en förhandling mellan Kommissionen och medlemsstaterna så kan både hot och löften utbytas mellan aktörerna och resultatet beror på aktörernas relativa förhandlingsförmåga. Ett sätt att undersöka en aktörs förhandlingsförmåga är genom att applicera fyra förklaringsvillkor som modellen kommit fram till vilket är 1. Belöningarnas utformning, 2. Tydlighet i villkoren, 3. Trovärdigheten hos hoten och löftena, 4. Storleken, hastigheten och kostnaden för belöningarna. Genom att applicera de nämnda fyra förklaringsvillkoren, som kommer att redovisas mer noggrant nedan, bidrar till att en analys kan genomföras kring hur Kommissionen arbetar för att förstärka sin förhandlingsförmåga gentemot medlemsstaterna, enligt den här förklaringsmodellen.

Den kritik som har riktats mot modellen för externa incitament är att modellen verkar enligt abstrakta förhållanden vilket innebär att den kräver att det finns ett sammanhang utifrån en specifik kontext för att den ska kunna appliceras på ett bra sätt (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2020). Kommissionens förmåga att förhandla med medlemsstaterna genom att försöka försvara de demokratiska värdena inom unionen är i sin tur en specifik kontext att använda den här teorin på. I och med att EU har upplevt svårigheter när det gäller att få bukt på den demokratiska tillbakagången i enskilda medlemsstater genom en bristande efterlevnad av EU:s regler så skulle det kunna vara en indikator på att Kommissionens förhandlingsförmåga är relativt svag gentemot medlemsstaterna, vilket kommer analyseras vidare i resultat delen.

De interna incitamenten som den här uppsatsen fokuserar på blir starkare för EU när belöningarna som medlemsstaterna får om de uppfyller villkoren bidrar till att kandidatstaterna själva tjänar på att implementera dessa villkor i landet. De inhemska kostnaderna när det gäller att införa villkor får enligt den här modellen därför inte vara allt för höga (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004). Därför bör det finnas en balans mellan EU:s villkor och implementerings kostnaderna för staten som ansöker om medlemskap. EIM teorin uttrycker även att chansen och sannolikheten att staterna ska anta de regler och villkor som EU sätter upp minskar utifrån hur många vetospelare som är med i förhandlingarna. En ytterligare aspekt av det teoretiska ramverket som är relevant för den här uppsatsen är synen på att EU driver europeiseringen av medlemsstaterna genom att ge ut hot och belöningar



(Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004). Utifrån de nämnda anledningarna blir den här teorin relevant som förklaringsmodell för att besvara uppsatsens frågeställning. Beroende på hur Kommissionen arbetar för att sätta upp politiska villkor gentemot medlemsstaterna i form av hot och belöningar kan i sin tur visa på hur Kommissionen arbetar för att förstärka sina interna incitament. Tanken är att modellen för externa incitament ska appliceras för att förstå hur Kommissionens interna incitament utformar sig. De fyra förklaringsvillkoren för de interna incitamenten kommer att beskrivas mer detaljerat nedan.

### **3.2 Belöningarnas utformning**

Enligt EMI modellen så följer EU:s externa styrning framför allt ett tillvägagångssätt som handlar om att EU sätter upp villkor som medlemsstaterna måste uppfylla för att få ta del av EU:s belöningar. Belöningarna kan exempelvis handla om allt från ett medlemskap i unionen, tillträde till ett handelsavtal eller bistånd från EU:s budget. Enligt den här modellen så belönar EU de ansökande staterna i de fall som staterna uppfyller de uppsatta villkoren. Belöningarna kan vara olika stora eller små som beror på kontexten som förhandlingarna sker inom. Om däremot staterna inte uppfyller kriterierna så kan EU välja att inte ge ut belöningen till staten. Under anslutningsprocessen så handlade belöningarna framför allt om EU:s belöning i form av ett medlemskap till kandidatstaterna med villkoret att de uppfyllt Köpenhamnskriterierna. Processen som handlar om att EU sätter upp villkor som medlemsstaterna måste följa för att få en belöning kallas villkorlighet och är ett av det viktigaste instrumentet för europeisering enligt den här modellen (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2020).

### **3.3 Tydlighet och beslutsamhet i villkoren**

Det andra förklaringsvillkoret är att det måste finnas en tydlighet och beslutsamhet när villkoren formuleras av EU (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2020). Tydligheten innebär att de ansökande staterna måste veta på ett noggrant sätt hur de ska gå till väga för att kunna uppfylla de villkor som EU sätter upp, för att eventuellt få en belöning (om EU har en belöning att dela ut). EU ska därför ange utformningen av de bestämda villkoren i detalj genom att återkoppla till villkoren med jämna mellanrum. En ytterligare aspekt i det här

förklaringsvillkoret är att desto mer nödvändiga och viktiga villkoret anses vara för EU desto större chans är det att regeringarna prioriterar och förverkligar dessa villkor. Ett tydligt formulerat villkor hjälper även medlemsstaten att veta vad det är som krävs av dem för att uppfylla villkoren på ett korrekt sätt (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004). Tydlighet och beslutsamhet i villkoren innebär att det ökar villkorlighetens tillförlitlighet. Det förmedlar således ett budskap till medlemsstaterna om att de bör implementera eller följa EU:s fördrag och regler. Om det finns en möjlighet att tolka villkoren till sin egen fördel så skulle det kunna göra att regeringarna använder det till deras fördel vilket kan påverka efterlevnaden. Å andra sidan så leder de tydliga villkoren även till att EU förbinder sig till dessa. En hypotes är således att effektiviteten av villkoren och regler ökar om villkoren sätts upp utifrån att medlemsstaterna får belöningar genom att följa villkoren samt desto mer exakta dessa villkor är vilket gör att tolkningsutrymmet blir mindre. Desto större grad som förklaringsvillkoren uppfylls desto större är effektiviteten för EU:s förhandlingar, det vill säga att stater ska följa EU:s regler när det gäller den externa styrningen.

### **3.4 Trovärdigheten hos hot och löften**

Trovärdigheten hos hoten och löftena från EU:s sida är ett tredje förklaringsvillkor som används inom EIM. Det tredje villkoret handlar om trovärdigheten för EU när det gäller att de ska dra in på belöningarna ifall att en stat bryter mot EU:s gemensamma regler och därmed inte följer efterlevnaden av en given strategi (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004). Villkoret gäller å andra sidan även omvänt vilket innebär att EU också ska ha en trovärdighet när det gäller att ge ut belöningen när staten väl har uppfyllt villkoren. Enligt det här förklaringsvillkoret så uppmärksammas vikten av EU:s förhandlingsstyrka upp. Hypotesen är att EU har en stark förhandlingsstyrka gentemot medlemsstaterna genom att ha en hög trovärdigheten i sina hot och löften. Ifall att trovärdigheten när det gäller hoten och löften inte skulle vara pålitliga så skulle det kunna göra att hotet som EU använder sig av inte längre blir trovärdigt att använda. Detsamma gäller för medlemsstaterna när det gäller vikten av löftenas trovärdighet. Om EU dessutom talar med en gemensam röst, så ökar deras trovärdighet i deras hot och löften (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2020)

### 3.5 Storleken, hastigheten och kostnaden

När det gäller villkoret som inkluderar bland annat storleken och hastigheten på belöningarna, så kan det finnas variationer hur dessa ser ut i en given strategi (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004). Desto längre tid det tar för EU att ge ut sina belöningar (efter att staten har uppfyllt villkoren), desto längre tar det även för mottagarstaten att uppfylla kriteriet. Om man ska specificera vikten av att EU ger ut sina belöningar relativt fort så kan man göra det genom att exemplifiera anslutningsprocessen. Under anslutningsprocessen så blev antagandet av villkoret hos kandidatstaten mer påtagligt desto närmare i tid som staterna skulle få sina belöningar, som kunde vara exempelvis i form av ett medlemskap. En hypotes som formulerats inom teorin är därför att effektiviteten av ett villkors genomförande ökar med storleken och hastigheten på belöningarna.

En omstrukturering av både staternas och EU:s politiska system och politik kan däremot vara kostsamt (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004). Detsamma gäller för hur omfattande och tidskrävande förhandlingarna är mellan medlemsstaterna. De villkor som tidigare utvecklats och formulerats mellan EU och de Öst och Centraleuropeiska staterna har haft en ytterst liten påverkan på EU:s ekonomi. Samtidigt som påverkan på EU varit är minimal under anslutningsprocessen så har de Öst och Centraleuropeiska staterna varit i en betydligt större beroendeställning gentemot EU, dels på grund av EU:s inre marknad. Det finns således en obalans när det gäller hur beroende de olika aktörerna är av varandra. Därför så är sannolikheten att de Öst och Centraleuropeiska staterna drar en större fördel av anslutningen troligare än vad EU gör. Frågan är om samma gäller för efterlevnaden av EU:s regelverk. Det kan vara så att regeringarna har en vilja att uppfylla villkoren som är uppsatta av EU men att de inte har möjlighet att göra detta på grund av en avsaknad av ekonomisk kapacitet.

Beroende på hur dessa förklaringsvillkor och begreppet intern integrationskapacitet uppfylls i policydokumentet och åtgärdsplanen så bidrar det till en större förståelse för Kommissionens arbetssätt kopplat till demokratisk tillbakagång. Det vill säga hur Kommissionen arbetar med utformningen av politiska villkor för att främja europeisering.

## 4. Metod och material

I följande kapitel kommer det material och den metod som valts för att besvara uppsatsen frågeställning redogöras för och diskuteras.

### 4.1 Material

Med hänvisning till val av material för att kunna besvara min frågeställning så har jag valt att inkludera två dokument som behandlar två olika aspekter av den Europeiska Kommissionens arbete med demokratisk tillbakagång. Det första dokumentet är ett policydokument som är skriven av Kommissionens ordförande Ursula Von der Leyen där hon beskriver de politiska riktlinjerna som Kommissionen ska arbeta för under perioden 2019–2024 (KOM, 2019a). Det andra dokumentet som jag har valt att inkludera i mitt material är Kommissionens åtgärdsplan (KOM, 2019,343) som publicerades 2019 för att stärka rättsstatsprincipen. De två dokumenten kompletterar varandra på så sätt att de tillför två aspekter av hur Kommissionen arbetar för att skydda de demokratiska kärnvärdena inom unionen genom att nå ut till och försöka styra medlemsstaterna, vilket är relevant för min uppsats. Då både ”Kommissionens handlingsplan- att stärka rättsstatsprincipen inom unionen” och Kommissionens ordförandes politiska riktlinjer i form av ”Min agenda för Europa” är från 2019 så ger det uppsatsen en relativt uppdaterad bild av de riktlinjer som Kommissionen arbetar för när det gäller skyddet av de demokratiska kärnvärdena. En av anledningarna till att policydokument är ett intressant material för den här uppsatsen är då det är relevant att analysera politiska riktlinjer som medlemsstaterna och unionen ska förhålla sig till under de närmsta åren. Därav så blir det tydligt i policydokument på vilka sätt som Kommissionen kan styra och förhandla med medlemsstaterna.

Policydokumentet vid namn ”En ambitiösare union, Min agenda för Europa” är utformat av Kommissionens ordförande Ursula Von der Leyen som beskriver de politiska riktlinjer för den Europeiska Kommissionen från 2019–2024. Kommissionens ordförande har en stor roll när det gäller fastställandet av dagordningen för Kommissionen. Det innebär sammantaget att de politiska riktlinjerna som presenteras i policydokumentet minst sagt är aktuella för Kommissionens arbete idag vilket är viktigt för uppsatsens syfte. Eftersom policydokumentet

berör olika delar av europeisk integration så kommer analysen att avgränsas till kapitlet som heter ”Värna rättsstatsprincipen” (KOM, 2019a). Kapitlet som handlar om rättsstatsprincipen behandlar skyddet för unionens demokratiska kärnvärden. De principer och mål som fastställs i policydokumentet kommer Kommissionen hålla fast vid under hela mandatperioden vilket innebär att policydokumentet är av stor vikt för alla medlemsstater som ingår i samarbetet (KOM, 2019a). Policydokumentet blir en typ av agendasättande på så sätt att det understryker de övergripande ambitionerna som Kommissionen har för EU-samarbetet.

Det andra materialet som den här uppsatsen avser att analysera är en handlingsplan som Kommissionen publicerat för att stärka rättsstatsprincipen och på så sätt demokratin i medlemsstaterna (KOM, 2019, 343). Genom att använda material i form av en handlingsplan som Kommissionen publicerat för att få bukt på den demokratiska tillbakagången, bidrar till en förståelse för hur Kommissionen kommer att arbeta med dessa frågor mer konkret. Då uppsatsens frågeställning berör hur Kommissionen arbetar för att stärka sina interna incitament är så är därför materialet relevant att analysera. När det gäller Kommissionens handlingsplan för att stärka rättsstatsprincipen så kommer hela dokumentet användas och analyseras för att kunna besvara uppsatsens frågeställning.

Åtgärdsplanen som Kommissionen publicerar angående rättsstatsprincipen berör bland annat medlemsstaternas och EU:s institutioners ansvar när det gäller skyddet av europeiska kärnvärdena (KOM, 2019, 343). En ytterligare del i handlingsplanen behandlar de åtgärder som den Europeiska unionen har som ambition att arbeta med för att få bukt på den demokratiska tillbakagången. De åtgärder som presenteras i dokumentet berör förebyggande åtgärder men också hur olika aktörer ska samarbeta med varandra för att kunna arbeta med frågorna mer konkret. En ytterligare intressant aspekt av materialet, för den här uppsatsens syfte, är på vilket sätt de insatser som görs på EU-nivå tenderar att falla när det gäller att implementera mekanismer på nationell nivå. Dokumentet berör även hur Kommissionen har som ambition att arbeta med socialt tryck och artikel 7 i EU-fördraget.

Valet av att använda och analysera de två dokumenten i materialet var relevant på så sätt att de passar bra i kombination till uppsatsens syfte. Uppsatsens syfte får därav bana vägen för vilket material som ska analyseras. Eftersom Kommissionen är en huvudaktör i processen när

det gäller att få medlemsstaterna att följa EU-fördragen men också en huvudaktör för uppsatsens frågeställning så är det intressant och relevant att studera deras inblandning i processen.

## 4.2 Metod

För att kunna besvara hur den Europeiska Kommissionens arbetar för att förstärka sina interna incitament gentemot medlemsstaterna så passar en kvalitativ textanalys som metod. Mer specifikt så kommer en textanalys i form av en innehållsanalys att genomföras. En av anledningarna till att en innehållsanalys är relevant att använda för den här uppsatsen är då den ger möjligheter att se mönster i de valda policydokument samt koda utifrån valda teman och kategorier vilket är intressant för att kunna besvara uppsatsens frågeställning (Boréus & Bergström, 2018). Ett sätt att analysera Kommissionens strategier som behandlar den demokratiska tillbakagången i medlemsstaterna är genom att analysera policydokument. Genom att använda metoden innehållsanalys så ges även möjligheten till att kunna pröva potentiella redogörelser, vilket i mitt fall är de fem förklaringsvillkoren. Innehållsanalysen utgår även från att det kan finnas både likheter och skillnader mellan texter vilket är relevant för mitt syfte och kommer att redovisas i analysen. Genom att använda sig av en innehållsanalys som metod så har själva ämnet och materialet fått bestämma vilken metod som lämpar sig bäst för undersökningen.

En fördel med att använda sig av innehållsanalys för den här uppsatsen är då den möjliggör ett fokus på de centrala delarna i texten vilket underlättar när det gäller att undersöka Kommissionens strategier och dess interna incitament. Uppsatsens frågeställning kan med hjälp av innehållsanalys besvaras genom en analys av Kommissionens strategier. En ytterligare fördel med användningen av innehållsanalys är maktdynamiken i policydokumenten (Boréus & Bergström, 2018). De policydokument som Kommissionen publicerar kan påverka människors och medlemsstaternas sätt att tänka kring ett visst ämne. Policies kan därav se som ett redskap för Kommissionen att ha social kontroll. Här blir således förståelsen av makt central för analysen. Maktdynamiken i texterna kan även kopplas till uppsatsens frågeställning på så sätt att det är relationen mellan den Europeiska Kommissionen och medlemsstaterna som studeras. Det vill säga hur Kommissionen arbetar för att förstärka

sina interna incitament gentemot medlemsstaterna som bryter mot de demokratiska kärnvärdena och hur maktdimensionen ser ut utifrån det nämnda fenomenet. Huvudfokusen kommer att riktas mot *hur* något uttrycks snarare än hur många gånger det uttrycks vilket är en viktig aspekt för uppsatsens syfte.

En kritik som riktats mot innehållsanalys som metod är att den kan uppfattas som att i för liten utsträckning fokusera hela materialets kontextuella betydelse (Boréus & Bergström, 2018). Däremot så kan innehållsanalysen bidra till att transparensen i kodningen och tolkningen av resultatet blir mer transparent. Transparensen i kodningen kan även göra att det blir enklare att arbeta mer teoretiskt utifrån den teorin som uppsatsen utgår ifrån, vilket är en fördel för denna uppsats. Analysen kommer att utgå från en abduktiv ansats vilket innebär att texten kommer att tolkas utifrån ett förhands bestämt analyschema där jag utgår från min teori samtidigt som analysen delvis utgår från empirin i de fall som teorin kanske inte är tillräcklig. En ytterligare kritik som riktats mot innehållsanalysen är att man ofta hittar det som man letar efter, vilket kan göra att de aspekter som jag aktivt letar efter i kodningen kan vara det jag sedan hittar i analysen. Ett fokus kommer att riktas på både det explicita och det latent i texten (Boréus & Bergström, 2018). Det urval som gjorts av policydokumenten kan däremot bidra med tillräckligt mycket information om vilka beskrivningar och redogörelser som finns kring ämnet, som i sin tur kan besvara min frågeställning, vilket ökar validiteten i undersökningen.

När det gäller strukturen i analysen så kommer den att genomföras på så sätt att jag kommer att gå igenom de två olika dokumenten systematiskt för att sedan undersöka i vilken grad som Kommissionen uppfyller de förklaringsvillkor som finns för teorin. Ett antal teman kommer bestämmas innan själva innehållsanalysen börjar för att på så sätt kunna arbeta mer utifrån min teori. De teman som kommer att genomsyra analysen är de fem förklaringsvillkor vilka är 1. Belöningar, 2. Tydligheten i villkoren, 3. Trovärdigheten i villkoren, 4. Kostnaderna, hastigheten och storleken och till sist 5. Intern integrationskapacitet.

### **4.3 Analysschema**

För att illustrera hur själva analysen kommer att gå till i uppsatsen så har ett analyschema

utformats. Analysschemat är i sin tur sammansatt av de förklaringsvillkor som min teori är baserad på.

Tabell 1

<b>De fem sammanställda förklaringsvillkoren.</b>	Uppfyller inte alls	Uppfyller delvis	Uppfyller helt
Belöningarna			
Tydlighet och beslutsamhet			
Trovärdighet i hot och löften			
Storleken, hastigheten och kostnader			
Den Europeiska Kommissionens interna-integrationskapacitet			

I analyschemat ovan så inkluderas de fem förklaringsvillkoren i kolumnerna med sin utgångspunkt i teorin om externa incitament (EIM) och begreppet intern integrationskapacitet. Anledningen till att begreppet integrationskapacitet inkluderas i schemat utöver de fyra förklaringsvillkoren från EIM teorin är då ambitionen för min uppsats är att forma min egen modell för att beskriva Kommissionens *interna* incitament. Eftersom användningen av ”hur” frågor kopplat till integrationskapacitet är av vikt för analysen av den här uppsatsen så kan det bidra till en förståelse för hur EU:s institutioner arbetar för att stärka sin interna integrationskapacitet för att kunna försvara sina demokratiska värden (Börzel & Dimitrova, m.fl, 2017).



De bedömningar som förklaringsvillkoren kommer att analyseras utifrån står i sin tur som rader. Analysen kommer att genomföras utifrån om vart och ett av dessa villkor uppfylls helt, delvis eller inte alls. Genom att analysera de fem förklaringsvillkoren i förhållande till policydokumenten och åtgärdsplanen som är med i analysen så kan förklaringsvillkoren bidra till att beskriva hur Kommissionen arbetar med sina interna incitament. Slutligen analyseras resultatet utifrån hur alla förklaringsvillkoren uppfylls i förhållande till policydokumentet och åtgärdsplanen.

## 5. Resultat

Frågeställningen som den här uppsatsen ämnar besvara är: Hur arbetar den Europeiska Kommissionen för att förstärka sina interna incitament och sin interna integrationskapacitet genom att utforma villkor i form av hot och belöningar för att försvara demokratin i medlemsstaterna? I resultat delen så kommer frågeställningen att besvaras med utgångspunkt i analys-schemat. Kommissionens strategi och ställningstaganden, utifrån de teman som finns med i uppsatsen, kommer att lyftas fram och diskuteras.

### 5.1 Politiska riktlinjer – Min agenda för Europa

Policydokumentet ”Min agenda för Europa” inleds med en beskrivning av rättsstatsprincipen som själva symbolen för Europa (KOM, 2019a, s.15). I dokumentet så betonas hur viktig rättsstatsprincipen är för den Europeiska Kommissionen och EU-samarbetet. Det finns beskrivet explicit i texten att Kommissionen inte på något sätt kommer att kompromissa när det gäller försvarandet av de demokratiska kärnvärdena inom unionen. Kommissionen ställningstagande gällande att institutionen inte kommer att kompromissa gentemot de medlemsstater som bryter mot kärnvärden uttrycks ett flertal gånger i policydokumentet.

I början av kapitlet så beskrivs hur nödvändig och fundamental respekten för rättsstatsprincipen är för den Europeiska unionen på ett noggrant sätt (KOM, 2019a, s.15). Det saknas dock en detaljerad beskrivning i det första policydokumentet av Kommissionens utformade villkor. De villkor som Von der Leyen syftar på i policydokumentet är således respekten för rättsstatsprincipen. Ifall att Kommissionens villkor däremot hade beskrivits mer i detalj i dokumentet så skulle det kunna ha bidragit till att medlemsstaterna på så sätt hade haft en större vetskap kring hur de skulle kunna gå till väga för att uppfylla de villkor som EU satt upp. Kommissionen uttrycker å andra sidan att respekten för rättsstatsprincipen är ett *gemensamt ansvar* och värde för EU, vilket ökar *trovärdigheten* i villkoren. Trovärdigheten i villkoret kan kopplas till förklaringsvillkor tre som handlar om att EU:s institutioner talar med en gemensam röst gentemot medlemsstaterna.

I policydokumentet så framgår det att Kommissionens ordförande har som ambition att se till att *alla* EU:s verktyg kommer att användas vid ett eventuellt behov. De verktyg som EU har till sitt förfogande presenteras endast övergripande i dokumentet där ett fokus ligger på socialt tryck, snarare än på sanktioner och användning av artikel 7 (KOM, 2019a, s.15). Von der Leyen uttrycker att Kommissionens mål handlar om att försöka hitta en gemensam lösning för att försvara rättsstatsprincipen i unionen genom att arbeta tillsammans och *ge stöd* åt de inblandade aktörerna. I dokumentet så framgår det att avskräckande åtgärder och hot som exempelvis artikel 7, är tänkta att användas som en sista utväg för Kommissionen att agera mot medlemsstaterna. Här använder Kommissionen sig av en typ av hot gentemot medlemsstaterna. Hotet handlar om tillämpningen av mer omfattande åtgärder som är tänkta att avskräcka medlemsstaterna som bryter mot kärnvärdena. Däremot så beskrivs användningen av artikel 7 som en absolut sista lösning för att få bukt på demokratisk tillbakagång. Att artikel 7 föreslås som en sista utväg för Kommissionen att hantera demokratisk tillbakagång på skulle kunna kopplas till att det saknas en viss trovärdighet i hoten som EU utformar. Att det saknas trovärdighet i de hot som Kommissionen utformar handlar om att medlemsstaterna kanske inte fullt ut kan lita på att de hot som EU utformar kommer att genomföras i praktiken, i de fall som en stat bryter mot EU:s gemensamma regler.

Kommissionens ordförande uppmanar även till transparens för att möjliggöra en tidig upptäckt av demokratisk avvikelse i medlemsstaterna, för att på så sätt kunna rikta ett direkt stöd till den berörda medlemsstaten (KOM, 2019a, s.15). Ambitionen med en tidig upptäckt beskrivs som att försöka ta itu med problematiken så fort som möjligt för att få bäst effekt från EU:s sida. Här kan förklaringsvillkor fyra appliceras på så sätt att Kommissionen har som ambition att lösa problematiken i ett så tidigt skede som möjligt, vilket kan kopplas till hastigheten för villkoret. Ett ytterligare förslag som föreslås i policydokumentet är att göra rättsstatsprincipen till en fundamental del av nästkommande budgetram.

Kapitlet som handlar om rättsstatsprincipen avslutas med att Ursula van der Leven formulerar följande: *”Kommissionen kommer alltid att vara en oberoende väktare av fördragen. Fru Justitia är blind – hon kommer att försvara rättsstatsprincipen närhelst den angrips, oavsett vem som angriper den.”* (KOM, 2019a, s.15–16). Citatet ovan beskriver Europeiska Kommissionens roll som överstatlig institution inom EU samt uttrycker hur högt prioriterad

rättsstatsprincipen är för Kommissionen. Kommissionens ordförande framför här en *beslutsamhet* när det gäller villkoret kring rättsstatsprincipen. Däremot så saknas en redovisning kring hur medlemsstaterna i detalj ska gå till väga för att uppfylla villkoret. Det formuleras dock ett konkret budskap. Budskapet kan tolkas som ett hot mot medlemsstaterna kring att de bör följa de riktlinjer och villkor som Kommissionen formulerar i dokumentet. Hotet handlar om att det kan komma att bli påföljande konsekvenser ifall medlemsstaterna fortsätter att aktivt välja att bryta på de demokratiska kärnvärdena. Det finns dock en otydlighet i citatet ovan kring exakt vilka konsekvenser som kan komma att bli påföljderna.

## 5.2 Kommissionens åtgärdsplan

I början av åtgärdsplanen så definieras ett antal villkor som den Europeiska Kommissionens har satt upp gentemot medlemsstaterna. De villkor som Kommissionen har utformat i åtgärdsplanen handlar om att medlemsstaterna måste respektera gemensamma demokratiska kärnvärden vilket är rättsstatsprincipen, fri media, minskad korruption, kontrollinstanser för civilsamhället och ett säkerställande av mångfalden inom staterna (KOM, 2019, 343 s.1-2). De demokratiska villkoren beskrivs som en grundläggande förutsättning för en välfungerande europeisk integration. Rättsstaten i unionen beskrivs som en definierad kärna som ska respekteras densamma i samtliga medlemsstater. I textens inledning så beskrivs rättsstatens kärna som väldefinierad. Att rättsstatens kärna är väldefinierad skulle kunna indikera på att det finns en tydlighet i villkoret som sätts upp. Tydligheten i villkoret tar sig i uttryck på så sätt att rättsstatens kärna definieras densamma i alla medlemsstater oavsett dess olika nationella identiteter, kulturer och traditioner vilket minskar tolkningsutrymmet hos villkoret. Längre ner i dokumentet så uttrycks däremot ett behov av att rättsstatsprincipens betydelse för unionen måste förklaras ytterligare.

I åtgärdsplanen så beskrivs upprätthållandet av rättsstatsprincipen och demokratin i medlemsstaterna som ett gemensamt intresse för hela EU, inte minst för Kommissionen som definieras som fördragets väktare även i åtgärdsplanen (KOM, 2019, 343 s.13-14). Ambitionen beskrivs vara att EU ska tala med en gemensam röst för öka trovärdigheten i sina interna incitament. Det uttrycks även en ökad oro i texten som handlar om att EU är i behov

av en mer kraftfull verktygslåda för att skydda rättsstatsprincipen i unionen. Ett förslag som lyfts är att frågor som handlar om rättsstatsprincipen ska få högre prioritet i Europeiska rådet och Rådet. Enligt EIM teorin så ökar chansen att regeringarna följer de villkor som EU sätter upp utifrån hur nödvändigt och prioriterat villkoret är för EU själva. Eftersom Kommissionen förmedlar ett behov av att prioritera villkoret högre inom EU så kan det indikera på en aspekt av hur Kommissionen arbetar för att skydda sina demokratiska värden.

De åtgärder som föreslås i åtgärdsplanen inkluderar ett övergripande fokus på tre framträdande pelare vilket är: 1. Främjande av en rättsstatkultur, 2. Förebyggande insatser 3. Ett gemensamt och effektivt handlande i de fall som ett problem har identifierats (KOM, 2019, 343, s.2–3). I åtgärdsplanen så formuleras konkreta åtgärder på kort och medellång sikt. Rättsstatsprincipen beskrivs som ett centralt arbetsområde för den sittande Kommissionen att arbeta med för att skydda unionsrätten. De hot som Kommissionen formulerar i åtgärdsplanen handlar här framför allt om sanktioner och användning av artikel 7 (KOM, 2019, 343, s.8). Det framgår dock tydligt i dokumentet att hotet som handlar om sanktioner inte är av högsta prioritet för Kommissionen när det gäller att få bukt på den demokratiska tillbakagången. Målet för Kommissionen handlar i stället om att hitta en gemensam lösning som skyddar demokratin i medlemsstaterna. I åtgärdsplanen så uttrycks även behovet av ytterligare åtgärder i form av konsekvenser för medlemsstater som väljer att inte följa EU:s regelverk (KOM, 2019, 343, s.14).

Genom att Kommissionen riktar ett fokus mot det sociala trycket i åtgärdsplanen så speglar det hur institutionen försöker undvika, i så stor utsträckning som möjligt, användningen av åtgärder som presenteras i artikel 7. I de fall som artikel 7 däremot bör tillämpas så föreslår Kommissionen att EU:s institutioner ska samarbeta för att effektivisera beslutsfattandet mellan dessa. Kommissionen argumenterar även för att artikel 7 bör förtydligas ytterligare när det gäller vilka tidsbegränsningar som gäller i fördraget (KOM, 2019, 343 s.12). Kommissionen uppmärksammar således i dokumentet att det finns en otydlighet när det gäller artikel 7, vilket i sin tur kan påverka den Europeiska Kommissionens interna incitament.

Den andra pelaren som presenteras i Kommissionens åtgärdsplan handlar om förebyggande åtgärder (KOM, 2019, 343, s.8). De förebyggande åtgärder som lyfts är på vilket sätt EU har

en viktig roll när det gäller att stödja de nationella myndigheterna för att på så sätt kunna vända demokratisk tillbakagång i ett tidigt stadium. Helst av allt ska de förebyggande åtgärderna bygga på dialog och socialt tryck för att försöka undvika en formell reaktion genom användningen av artikel 7. Målet med att använda sig av förebyggande insatser beskrivs i dokumentet som att främja ett intresse bland samtliga inblandade aktörer när det gäller att stärka rättsstatsprincipen i medlemsstaterna.

Ett återkommande tema i texten är behovet av att ingripa mot medlemsstater som bryter mot kärnvärdena i ett tidigt stadium för att få den bästa effekten av den givna strategin. Behovet av ett snabbt ingripande för att få medlemsstaterna att följa de villkor som EU sätter upp kan även kopplas till att det är fundamentalt för Kommissionen att helst undvika användandet av EU:s starkaste hot, vilket är artikel 7 (KOM, 2019, 343, s.10). Ambitionen som handlar om att ingripa snabbt i medlemsstater som bryter mot kärnvärdena skulle kunna kopplas till förklaringsvillkor fyra vilket är hastigheten. Samtidigt så föreslås det från Kommissionens sida långsamma och begränsande uppföljningar hos medlemsstaterna vilket visar på två aspekter av Kommissionens givna strategi (KOM, 2019, 343, s.14). En av anledningarna som beskrivs i dokumentet till att Kommissionen har som mål att ingripa i ett tidigt stadium gentemot medlemsstaterna är då Kommissionen argumenterar för att det är viktigt att de agerar i tid mot just rättsstatsproblem. Rättsstatsproblem anses därför vara tidskänsliga (KOM, 2019, 343, s.10). Det innebär att desto längre tid det tar för EU:s institutioner att lösa problematiken, desto svårare kan det vara för EU att motverka den negativa utvecklingen i landet. Därför uppmanar Kommissionen till en strategi som inkluderar snabba ageranden och en enhetlig strategi för rättsstatsprincipen.

EU:s institutioners roll för att bekämpa demokratisk tillbakagång beskrivs i åtgärdsplanen handla framför allt om att använda sig av socialt tryck på medlemsstaterna i den mån som är möjligt. För att stärka EU:s institutionernas kapacitet så betonar Kommissionen vikten av att använda sig av övervakning i medlemsstaterna. Övervakningen föreslås ske genom en granskningscykel som är tänkt att innefatta alla delar av rättsstatsprincipen (KOM, 2019, 343, s.8-9). Kommissionen uttrycker att granskningscykeln skulle omfatta alla medlemsstaterna med ett särskilt fokus på de stater som visar upp en försämring av demokratin. Användningen av granskningscykeln präglas av en dialog mellan alla inblandade aktörer i processen för att

kunna möjliggöra övervakningen. Regelbundenhet i övervakningen lyfts upp som en nyckel gentemot de stater som bryter mot EU:s demokratiska kärnvärden. Syftet för granskningscykeln bygger här på ett samarbete mellan aktörer på både lokal, nationell och övernationell nivå. En ytterligare del av granskningscykeln handlar om att offentliggöra en årlig rapport om den demokratiska utvecklingen i medlemsstaterna, dels för att säkerställa att rättsstatsprincipen fortfarande är en del av EU:s politiska dagordning (KOM, 2019, 343 s.10). För att förstärka EU-institutionernas kapacitet när det gäller försvarandet av demokratiska principer så föreslår även Kommissionen att *ge stöd* till medlemsstater för att säkerställa rättsstatsprincipen (KOM, 2019, 343 s.3).

I åtgärdsplanen så framförs ett argument som handlar om att i de fall som rättsstatsprincipen inte har ett tillräckligt bra skydd i unionen så kan det påverka förtroendet mellan medlemsstater samt ha en negativ påverkan på EU:s inre marknad (KOM, 2019, 343, s.5). Ett hot mot rättsstatsprincipen i medlemsstaterna kan i sin tur vara ett hot mot EU:s ekonomi och inre marknad (KOM, 2019, 343, s.14). Balansen mellan medlemsstaterna och Kommissionen har på så sätt skiftat. Under anslutningsprocessen var medlemsstaterna beroende av att uppfylla EU:s villkor för att få sina belöningar. Åtgärdsplanen visar på att balansen har skiftat och att EU nu i stället är beroende av att medlemsstaterna ska anta och följa EU:s regelverk. För att EU i sin tur ska kunna skydda dess ekonomiska intressen så föreslår Kommissionen att utfärda varningar så nära inpå i tid när problematiska mönster börjar uppstå i medlemsstaterna. Här är det ömsesidiga förtroendet mellan både parternas rättssystem avgörande för de båda aktörerna. Det ömsesidiga förtroendet beskrivs i åtgärdsplanen som en förutsättning för en funktionell inre marknad. Kommissionens ställningstagande kring hotet mot EU:s ekonomiska intressen skulle kunna kopplas till det fjärde förklaringsvillkoret för att förstå Kommissionens interna incitament.

De nationella domstolarnas roll framställs i åtgärdsplanen ha det primära ansvaret för att se till att unionsrätten tolkas och följs enhetlig i medlemsstaterna (KOM, 2019, 343, s.4). Anledningen till att Kommissionen anser att de nationella domstolarna har en viktig roll när det gäller unionsrätten kan kopplas till att de nationella domstolarna innehar det centrala ansvaret när det gäller tillämpningen av lagar och regler i EU fördragen. Kommissionen uttrycker att deras egen roll handlar om att stödja de nationella myndigheterna för att

bekämpa en kritisk utveckling av demokratisk tillbakagång i ett tidigt stadium (KOM, 2019, 343, s.8). Kommissionen uppmanar även de europeiska politiska partierna att visa respekt för rättsstatsprincipen och att följa principen fullt ut (KOM, 2019, 343, s.11). I de fall som Kommissionen å andra sidan misstänker att de europeiska partierna inte följer rättsstatsprincipen så framgår det i åtgärdsplanen att Kommissionen har möjligheten att avregistrera ett politiskt parti om det framkommer att partiet inte följt och-/eller allvarligt missköter det villkor som Kommissionen satt upp. Här kan Kommissionen således använda sig av ett slags hot mot de politiska partier som åsidosätter respekten för rättsstatsprincipen. Kommissionen varnar i sin strategi för att de fast beslutet kommer att väcka talan inför domstolen i de fall där det uppkommer problem i medlemsstaterna som påverkar implementeringen av unionsrätten, när problematiken inte kan lösas på nationell nivå.

I slutet av åtgärdsplanen så sammanfattas de kommande åtgärderna som Kommissionen kommer att använda sig av de närmsta åren (KOM, 2019, 343, s.15). Sammantaget så beskriver Kommissionen sin roll i dokumentet som väktare av fördragen och att institutionen kommer att använda sig av lämpliga och proportionerliga åtgärder för att stärka EU:s kapacitet i det nämnda avseendet, vilket stämmer överens med föregående policydokument (KOM, 2019, 343, KOM, 2019a).



## 6. Analys

Min analys kommer att utgå ifrån de förklaringsvillkor som finns med i analysformatet vilket är 1. Belöningarna, 2. Tydlighet och beslutsamhet, 3. Trovärdighet i hot och löften, 4. Storleken, hastigheten och kostnaderna 5. Kommissionens interna integrationskapacitet.

Det första förklaringsvillkoret i analysmodellen är ”belöningarna”. Resultatet visar implicit att Kommissionen inte har några belöningar att dela ut till medlemsstaterna när det gäller efterlevnaden av unionens demokratiska kärnvärden. *Det första förklaringsvillkoret uppfylls därför inte alls i analysformatet.* EIM teorin pekar på att beroende på om Kommissionen har belöningar eller inte att dela ut beror i sin tur på kontexten som förhandlingarna sker inom och i det här fallet så har den Europeiska Kommissionen inga konkreta belöningar att dela för att försöka få medlemsstaterna att uppfylla villkoret. Som resultatet visar så erbjuder Kommissionen endast olika former av *stöd* till medlemsstater som bryter mot de demokratiska kärnvärdena i ett tidigt skede. Tanken med att ge stöd till medlemsstaterna från Kommissionens sida kan tolkas som ett sätt för institutionen att försöka hjälpa dem att uppfylla villkoren. Villkorlighet kopplat till belöning beskrivs som tidigare nämnt ett av de viktigaste instrumenten för europeisering enligt EIM:s förklaringsmodell. Resultatet visar däremot att Kommissionen inte arbetar med villkorlighet kopplat till belöningar i den här specifika kontexten.

Det andra förklaringsvillkoret är tydlighet och beslutsamhet i de villkor som Kommissionen sätter upp. Tydligheten i villkoren handlar om att stater på ett noggrant sätt måste veta hur de ska gå till väga för att uppfylla de villkor som Kommissionen sätter upp. I åtgärdsplanen som Kommissionen utformat för att stärka rättsstatsprincipen i unionen så beskrivs EU:s gemensamma demokratiska villkor på ett utförligt och detaljerat sätt. Kommissionen beskriver likaså noggrant i policydokumenten vad som krävs av de nationella regeringarna för att uppfylla de villkor som institutionen utformar. Då Kommissionen redovisar villkoren på ett utförligt sätt så bidrar det till att tolkningsutrymmet minskar för de nationella regeringarna när det gäller på vilket sätt de kan gå till väga för att uppfylla villkoret.

I förklaringsvillkoret som handlar om *tydlighet och beslutsamhet* så inkluderar även teorin en

aspekt som handlar om att desto mer nödvändigt och viktigt villkoret är för EU, desto större chans är det att medlemsstaterna själva uppfyller villkoret. I de båda policydokumenten så framgår det tydligt hur viktiga de demokratiska aspekterna är för unionen. Att villkoren beskrivs som själva kärnan i EU-samarbetet är ett exempel på detta. Kommissionen är även tydlig med att de inte utifrån några omständigheter kommer att kompromissa när det gäller de demokratiska kärnvärdena vilket visar på hur nödvändigt villkoret beskrivs vara för Kommissionen. Kommissionen förmedlar således ett tydligt budskap när det gäller att medlemsstaterna bör följa de gemensamma demokratiska villkoren. *Det andra förklaringsvillkoret uppfylls därför helt i analysformatet.* Kommissionen arbetar utifrån en strategi som handlar om att använda sig av tydlighet och beslutsamhet när de utformar sina villkor gentemot medlemsstaterna.

Det tredje förklaringsvillkoret är trovärdigheten hos de hot och löften som EU utformar gentemot medlemsstaterna. Det tredje villkoret handlar om trovärdigheten hos Kommissionens eventuella hot och löften i de fall som stater inte följer efterlevnaden av villkoren. Enligt EIM teorin så stärks Kommissionens interna incitament om det finns en trovärdighet i de hot som institutionen kan använda sig av. I policydokumentet och åtgärdsplanen så beskrivs ett antal hot som Kommissionen kan använda sig av när medlemsstater bryter mot villkoren. Hoten som Kommissionen har möjlighet att använda sig av är framför allt användningen av artikel 7 och möjligheten att avregistrera ett politiskt parti i de fall som partiet åsidosätter respekten för rättsstatsprincipen. Däremot så nämns användningen av artikel 7, som är EU:s starkaste hot, som en sista utväg för Kommissionen att sätta press på medlemsstaterna. I stället så riktas uppmärksamheten i åtgärdsplanen på olika former av socialt tryck för att påverka medlemsstaterna. Det framkommer även i åtgärdsplanen att Kommissionen eftertraktar ett förtydligande av artikel 7 då de anser att det finns otydligheter med verktyget. Så även om användningen av artikel 7 är ett hot som Kommissionen kan använda sig av så betonas det i båda policydokumenten att det är den absolut sista utvägen för Kommissionen att bekämpa demokratisk tillbakagång på.

I det tredje förklaringsvillkoret så ökar dock Kommissionens trovärdighet i de fall som EU talar med en gemensam röst när de använder sig av hot. I policydokumentet så framgår det att Kommissionen uppmanar att de demokratiska kärnvärdena är ett gemensamt ansvar och värde

för hela EU. Kommissionen uttrycker även vikten av att hitta en gemensam lösning och enhetlig strategi bland samtliga av EU:s institutioner. Det blir på så sätt tydligt att Kommissionen förespråkar att EU gemensamt ska arbeta för att försvara sina demokratiska kärnvärden. *Sammanfattningsvis så uppfylls därför förklaringsvillkor tre delvis i analys-schemat.* Anledningen till att villkoret uppfylls delvis är då det saknas en viss trovärdighet när det gäller användningen av EU:s starkaste hot mot medlemsstaterna för att försvara de demokratiska värdena vilket är artikel 7. Däremot så beskriver Kommissionen vikten av att tala med en gemensam röst för att lösa problematiken vilket bidrar till att villkoret uppfylls delvis.

Det fjärde förklaringsvillkoret är storleken, hastigheten och kostnaderna på belöningarna. Eftersom Kommissionen inte har några konkreta belöningar att dela ut så medför det att det här förklaringsvillkoret blir svårt att uppnå. Däremot så skulle förklaringsvillkoret kunna appliceras på de villkor som Kommissionen sätter upp gentemot medlemsstaterna i stället för belöningarna. De villkor som utvecklades under anslutningsprocessen mellan de stater som ansökte om medlemskap i unionen och EU, har haft en ytterst liten påverkan på EU:s ekonomi. Den ekonomiska påverkan på EU under anslutningsprocessen var minimal vilket gjorde att de ansökande staterna ofta var i betydligt större beroendeställning gentemot EU. Beroendeställningen har tidigare skapat en obalans mellan de två aktörerna. Det som däremot beskrivits i resultatet är att den balansen har skiftat till att Kommissionen i det här fallet i stället har hamnat i en slags beroendeställning gentemot medlemsstaterna. Beroendeställningen handlar om att hotet mot rättsstatsprincipen i medlemsstaterna kan påverka förtroendet mellan de två aktörerna vilket kan ha en negativ påverkan på EU:s inre marknad och ekonomi. Hotet som beskrivs i policydokumenten kring rättsstatsprincipen medför därför ett hot mot EU:s ekonomi och inre marknad. Det framkommer även i resultatet att kostnaden när förhandlingarna blir utdragna mellan medlemsstaterna och Kommissionen kan medföra kostnader i samband med EU:s budget.

En ytterligare aspekt kring det fjärde förklaringsvillkoret är hastigheten. Även om Kommissionen inte har några belöningar att dela ut så är hastigheten och tidsaspekten på villkoren relevant att analysera. Kommissionen nämner ett antal gånger i policydokumentet vikten av att agera snabbt i de medlemsstater som bryter mot kärnvärdena. Kommissionen har

som ambition att ingripa tidigt i medlemsstater som bryter mot de uppsatta villkoren.

Sammanfattningsvis *så uppfylls däremot inte villkoret alls på grund av att Kommissionen inte arbetar med utformandet av belöningar till de medlemsstater som följer villkoren. Däremot så kan förklaringsvillkoret ge en förståelse för hur Kommissionens arbetssätt ser ut för att stärka sina incitament kopplat till utformningen av villkor.*

Den sista kategorin i analys-schemat är Kommissionens interna integrationskapacitet. Kommissionen presenterar ett flertal förslag i policydokumenten kring hur institutionen kommer att arbeta för att stärka sin kapacitet. Förslagen handlar framför allt om användningen av socialt tryck mot medlemsstaterna. Ett av de verktyg som Kommissionen föreslår i åtgärdsplanen, i form av socialt tryck, är en slags granskningscykel. Granskningscykeln som redovisas mer ingående i resultatet inkluderar olika aspekter av socialt tryck. Eftersom Kommissionen presenterar ett flertal tydligt formulerade förslag för hur de kommer att arbeta för att stärka sin kapacitet i förhållande till medlemsstaterna så indikerar det på att Kommissionens arbete med sin *interna integrationskapacitet uppfylls helt.*

I analys-schemat så presenteras det sammanställda analys-schemat utifrån de fem förklaringsvillkoren:

Tabell 2

<b>De fem sammanställda förklaringsvillkoren.</b>	Uppfyller inte alls	Uppfyller delvis	Uppfyller helt
Belöningarna	X		
Tydlighet och beslutsamhet			X

Trovärdighet i hot och löften		X	
Storleken, hastigheten och kostnader	X		
Den Europeiska Kommissionens interna-integrationskapacitet			X

I efterlevnaden av EU:s demokratiska kärnvärden så präglas Kommissionens strategi av utformande av hot gentemot medlemsstaterna. Hoten är dock inte alltid så trovärdiga. Att Kommissionen erbjuder stöd till de medlemsstater som bryter mot kärnvärdena för att få bukt på den demokratiska tillbakagången kan betraktas som sätt för kommissionen att använda positiva åtgärder. Positiva åtgärder kan exempelvis handla om att finansiera demokratifrämjande. De förklaringsvillkor som ”inte uppfylls alls” kan båda två kopplas till utformningen av belöningar från Kommissionens sida. Jag tolkar det som att det är framför allt bristen på belöningar från Kommissionens sida som saknas i institutionens nuvarande arbetssätt för att få bukt på den demokratiska tillbakagången.

## 7. Slutsatser och avslutande diskussion

Sammanfattningsvis så bidrar resultatet och analysen till att kunna besvara uppsatsens frågeställning som handlar om hur Kommissionen arbetar för att stärka sina interna incitament för att försvara demokratin i medlemsstaterna. Efter tolkningen av mitt resultat blev svaret på uppsatsens frågeställning att Kommissionens *inte* arbetar utifrån att sätta upp villkor genom att ge ut belöningar till medlemsstaterna. Däremot så arbetar Kommissionen utifrån en strategi som omfattar tillämpningen av hot som ett sätt att försöka sätta press på medlemsstaterna. Å andra sidan visar resultatet på att de hot som Kommissionen har till sitt förfogande kanske inte alltid är så trovärdiga. Ett förklaringsvillkor som däremot uppfylls helt och som präglar Kommissionens arbetssätt för att stärka sina interna incitament är att det finns en tydlighet och beslutsamhet i de villkor som Kommissionen utformar. Resultatet visar också att Kommissionen aktivt arbetar för att försöka förstärka sin interna integrationsförmåga gentemot medlemsstaterna genom att presentera ett flertal förslag och politiska riktlinjer som anses kunna förstärka Kommissionens kapacitet. Resultatet av analysens schemat visar sammantaget att det finns en variation i Kommissionens arbetssätt för att hantera demokratisk tillbakagång. Det finns således en variation mellan de förklaringsvillkor som uppfylls helt, delvis eller inte alls.

Enligt EIM teorin så hade Kommissionen gynnats i sina förhandlingar med medlemsstaterna av att uppfylla förklaringsvillkoren i analysens schemat för att kunna skydda EU:s demokratiska kärnvärden. Modellen för externa incitament har tidigare visat på att EU:s förhandlingar med medlemsstaterna varit gynnsamma dels på grund av ett ytterst effektivt belöningsystem kopplat till Köpenhamnskriterierna (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2020). Strategin som innefattar utformningen av belöningar i förhandlingarna skulle kunna vara det som *saknas* i förhandlingarna med medlemsstaterna i *efterlevnaden* av EU:s lagar och policys, vilket det här bidraget till forskningen visar på.

Ett förslag på fortsatt forskning kring området europeisk integration och EU:s hantering av demokratisk tillbakagång skulle kunna vara genom att jämföra hur olika EU-institutioners strategier skiljer sig åt med utgångspunkt i EIM teorin. En jämförelse mellan EU:s institutioners strategier skulle kunna bidra till en större förståelse för om det finns en spänning

mellan olika strategierna och tillvägagångssätten mellan EU:s institutioner.

Forskningsområdet skulle kunna bidra till en förståelse för huruvida EU:s institutioners strategier skiljer sig åt eller om de arbetar utifrån ett liknande eller enhetligt arbetssätt för att hantera demokratisk tillbakagång. Här skulle möjligtvis en jämförelse mellan EU-domstolens och Kommissionens riktlinjer vara intressant då det är två av EU:s överstatliga institutioner.

## Referenser

Batory, A. (2016). DEFYING THE COMMISSION: CREATIVE COMPLIANCE AND RESPECT FOR THE RULE OF LAW IN THE EU. *Public Administration* (London), 94(3), 685-699

Bieber, F. (2011). Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans. *Europe-Asia Studies*, 63(10), 1783-1803

Blauberger, M., & Kelemen, R. (2017). Can courts rescue national democracy? Judicial safeguards against democratic backsliding in the EU. *Journal of European Public Policy*, 24(3), 321-336.

Börzel, T., Dimitrova, A., & Schimmelfennig, F. (2017). European Union enlargement and integration capacity: Concepts, findings, and policy implications. *Journal of European Public Policy*, 24(2), 157-176.

Börzel, T., & Schimmelfennig, F. (2017). Coming together or drifting apart? The EU's political integration capacity in Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 24(2), 278-296.

Europeiska Kommissionen, (2019a), 'En ambitiösare union Min agenda för Europa. Kapitel 4, "Värna rättsstatsprincipen". Hämtad 22 november 2021.

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission\\_sv.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_sv.pdf)

Europeiska unionens officiella tidning. (2012) FÖRDRAGET OM EUROPEISKA UNIONEN (KONSOLIDERAD VERSION). Hämtad: 2021-12-8. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0006.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0006.02/DOC_1&format=PDF)

Hooghe, L., & Marks, G. (2019) Grand theories of European integration in the twenty-first century, *Journal of European Public Policy*, 26:8, 1113-1133, DOI:



10.1080/13501763.2019.1569711

Iusmen, I. (2015). EU Leverage and Democratic Backsliding in Central and Eastern Europe: The Case of Romania. *Journal of Common Market Studies*, 53(3), 593-608.

Kochenov, D., & Pech, L. (2015). Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality. *European Constitutional Law Review*, 11(3), 512-540.

KOM (2019) 343 final, Att stärka rättsstatsprincipen inom unionen *En åtgärdsplan*. Hämtad 23 november 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0343&from=EN>

Moberg, A. (2020). When the Return of the Nation-State Undermines the Rule of Law: Poland, the EU, and Article 7 TEU. In (pp. 59-82)

Müller, J. (2015). Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States? *European Law Journal: Review of European Law in Context*, 21(2), 141-160.

Sandholtz, W., & Stone Sweet, A. (2012) Neo-Functionalism and Supranational Governance, I Jones, Erik, Menon, Anand & Weatherill, Stephen, (red). *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford University Pre

Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2020). The Europeanization of Eastern Europe: The external incentives model revisited. *Journal of European Public Policy*, 27(6), 814-833.

Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe, *Journal of European Public Policy*, 11:4, 661-679, DOI: 10.1080/1350176042000248089

Schimmelfennig, F., & Winzen, T. (2020). "Theory: The Choice for Differentiated Europe." *Ever Looser Union?* Oxford UP. *Ever Looser Union?*, Chapter 3. Web.

Sedelmeier, U. (2017). Political safeguards against democratic backsliding in the EU: The limits of material sanctions and the scope of social pressure. *Journal of European Public Policy*, 24(3), 337-351.

Spieker, L. (2019). Breathing Life into the Union's Common Values: On the Judicial Application of Article 2 TEU in the EU Value Crisis. *German Law Journal*, 20(8), 1182-1213

# Bilagor

## Bilaga 1

<b>De fem sammanställda förklaringsvillkoren.</b>	Uppfyller inte alls	Uppfyller delvis	Uppfyller helt
Belöningarna			
Tydlighet och beslutsamhet			
Trovärdighet i hot och löften			
Storleken, hastigheten och kostnader			
Den Europeiska Kommissionens interna-integrationskapacitet			