



STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN  
CENTRUM FÖR EUROPASTUDIER (CES)

# MEDLARE ELLER RÅDGIVARE?

En analys av Kommissionens roll under  
sanktioneringen av Ryssland 2022

Olof Wijkmark

---

Kandidatuppsats:	15 HP
Program:	Europaprogrammet
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	Ht/2022
Handledare:	Lisbeth Aggestam

## Abstract

This thesis examines whether the European Commission played a significant or limited role in the EU's sanctions against Russia after the invasion of Ukraine in February 2022. The thesis analyzes the theoretical debate between Liberal Intergovernmentalism and Neofunctionalism, developing two ideal types. According to the first one, the Liberal Intergovernmentalist ideal type, the Commission has a limited formal role as defined in the European treaties. Meanwhile, the Neofunctionalist ideal type argues that the Commission is an independent organization that tries to use its formal and informal power to influence the decisions of member states. The thesis shows that the Commission played an active role in several stages of the sanctioning process, and sometimes even more than what one would expect in a purely intergovernmentalist system. Therefore, the conclusion is that the Neofunctionalist ideal type best explains the Commission's actions during the sanctions against Russia in 2022.

---

Kandidatuppsats:	15 HP
Program:	Europaprogrammet
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	Ht/2022
Handledare:	Lisbeth Aggestam
Nyckelord:	EU, Sanktioner, Ryssland, Kommissionen, idealtyp, Neofunktionalism, Liberal Intergovernmentalism, Sanctions, Russia, European Commission, Idealtyp, Neofunctionalism
Antal ord:	13 354

---

# Innehåll

1. Inledning & syfte .....	1
1.1 Inledning .....	1
1.2 Syfte .....	2
2. Bakgrund och tidigare forskning.....	4
2.1 Bakgrund .....	4
2.1 Utvecklingen av en gemensam utrikespolitik.....	4
2.2 Tidigare forskning .....	5
2.2.1 Allmänt om sanktioner.....	5
2.2.2 EU och sanktioner.....	7
2.2.3 Kommissionen och GUSP .....	8
3. Teori .....	10
3.1 Liberal Intergovernmentalism.....	10
3.2 Neofunktionalismen.....	11
3.3 Webers idealtyp .....	13
3.4 Idealtyper .....	15
Intergovernmentalismen.....	15
Neofunktionalismen .....	16
Analysschema.....	17
Tabell 3.1.....	17
3. Metod och material.....	19
3.1 Material .....	19
3.2 Metod .....	21
4. Resultat.....	22
3.5 Disposition .....	22
4.2 Beskrivningen av beslutet.....	22
4.3 Medlare eller rådgivare i förhandlingsprocessen.....	24
4.4 Valet av sanktioner .....	26
4.5 Övervakningen av sanktioner .....	29
5. SlutsatserS .....	31
5.1 Kommissionens roll i beskrivningen av att införa sanktioner .....	31
5.1 Kommissionens roll som medlare eller rådgivare .....	32
5.3Kommissionens roll i valet av sanktioner.....	34
5.4 Kommissionens roll i övervakningen av sanktioner.....	35

5.5 Avslutande diskussion .....	36
Referenser.....	38
Bilagor.....	41
Tabell 3.1.....	41

# 1. Inledning & syfte

## 1.1 Inledning

Den ryska invasionen av Ukraina i februari 2022 eskalerade den konflikt som pågått i regionen sedan 2014. Kriget i Ukraina bringade frågan om säkerhetspolitik högt på agendan i Europa och den Europeiska unionen (EU) blev inledningsvis en ledande aktör i krisen, dels genom införandet av stränga sanktioner mot Ryssland, dels genom den geografiska närheten till konflikten. Enigheten som medlemsländerna uppvisade var för många överraskande, givet skillnaderna mellan medlemsländernas bilaterala relationer till Ryssland.

Sedan Lissabonfördraget tas besluten om gemensamma sanktioner inom ramverket för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), formellt fattas beslutet av medlemsländernas utrikesministrar i Europeiska unionens råd eller av statscheferna i Europeiska Rådet och varje medlemsland åtnjuter en vetorätt i omröstningsprocessen. Därför betraktas införandet av sanktioner rent formellt som ett mellanstatligt policyområde, samtidigt finns det en betydande forskning som menar att EU:s olika organisationer har ett inflytande över EU:s utrikespolitik (Chou and Riddervold 2015; Giumelli 2012; Müller 2017; Riddervold 2016; Rosén and Riddervold 2015; Szep 2020).

Kommissionen är en av EU:s huvudinstitutioner men är på området för utrikes- och säkerhetspolitik formellt begränsad till en rådgivande roll. Kommissionen kan föreslå ny lagstiftning på området för utrikes- och säkerhetspolitik. På så sätt kan kommissionen spela en avgörande roll för att utforma GUSP:s riktning och för att identifiera områden där EU kan vidta åtgärder för att främja sina egna intressen och värderingar på den globala scenen (Eriksson, 2011; Giumelli, 2012; Riddervold & Rosén, 2015; Chou & Riddervold, 2015). Kommissionen saknar formella befogenheter i förhandlingsprocessen, som förblivit mellanstatlig. Dock menar flera forskare att Kommissionen utöver att lägga fram förslag kan påverka beslut som tas inom ramverket för GUSP och spelar en större roll än vad man kan förvänta sig i ett rent mellanstatligt policy-område (Giumelli, 2012; Riddervold & Rosén, 2015; Rosén & Riddervold, 2015; Sjursen & Rosén, 2017).

## 1.2 Syfte

Syftet med den här uppsatsen är att undersöka Kommissionens roll under sanktioneringen av Ryssland 2022. Målet är att få en djupare förståelse för hur Kommissionen agerade i processen om att besluta och genomföra sanktioner. Kommissionens agerande granskas utifrån två teoretiska perspektiv, Neofunktionalism och Liberal Intergovernmentalism. Neofunktionalism handlar om hur olika EU-organ samarbetar och påverkar varandra (Niemann & Bergmann, 2021 kap 11), medan liberal intergovernmentalism handlar om hur medlemsstaterna påverkar och samarbetar med varandra inom EU (Moravcsik & Emmons, 2021).

Genom att använda två teoretiska perspektiv skapas två idealtyper, en Liberal Intergovernmentalistisk och en Neofunktionalistisk. Enligt den första, den Liberal Intergovernmentalistiska idealtypen, har kommissionen en begränsad och formell roll som definieras i de europeiska fördragen. Samtidigt menar den neofunktionalistiska idealtypen att kommissionen är en oberoende organisation som försöker använda sin formella och informella makt för att påverka medlemsstaternas beslut. Vi använder dessa idealtyper som analyschema för att undersöka vilken idealtyp som bäst förklarar kommissionens agerande under sanktioneringen av Ryssland 2022. Målet är alltså att jämföra Kommissionens agerande med dessa två idealtyper och se vilken av dem som bäst förklarar hur kommissionen agerade i sanktioneringsprocessen.

För att besvara syftet bryts sanktioneringsprocessen ner i fyra forskningsfrågor som ska ge en bild över vilken roll kommissionens spelade under sanktioneringen av Ryssland 2022, de presenteras på nästa sida. Forskningsfrågorna är menade att fånga olika dimensioner i teorierna. Den första frågan om hur beslutet beskrivits av olika aktörer undersöker en central del av både Liberal Intergovernmentalismen och Neofunktionalismen, nämligen hur olika aktörer betonar kommissionens roll (Moravcsik & Emmons, 2021, kap 12; Niemann & Bergmann, 2021). Fråga 2 till fyra är menade att fånga vilken roll kommissionen spelade i olika processer av sanktioneringen, och på så sätt se om det var en formellt begränsad roll eller en formellt och informellt betydande roll.

Forskningsfrågor:

1. Hur har beslutet om att införa sanktioner mot Ryssland beskrivits av olika aktörer, och vilka slutsatser kan dras om beslutet som ett beslut av medlemsländerna eller ett beslut av hela EU baserat på dessa beskrivningar?
2. På vilket sätt agerar kommissionen rådgivare eller medlare i förhandlingsprocessen om att införa sanktioner?
3. Vilka förslag har kommissionen lämnat vid valet av sanktioner mot Ryssland, och vilka slutsatser kan dras om kommissionens roll i valet av sanktioner baserat på dessa förslag?
4. Vilken roll spelar kommissionen i övervakningen och implementeringen av sanktionerna EU riktade mot Ryssland 2022?

## 2. Bakgrund och tidigare forskning

### 2.1 Bakgrund

#### 2.1 Utvecklingen av en gemensam utrikespolitik

EU:s gemensamma utrikespolitik är den gemensamma politik som EU följer när det gäller relationer med andra länder och organisationer. Den gemensamma utrikespolitiken innebär att alla medlemsstaterna i EU samarbetar för att föra en gemensam linje i utrikespolitiska frågor, såsom handel, säkerhet och mänskliga rättigheter (Gstöhl & Schunz, 2021).

Sedan EU grundades så har Unionen i allt högre grad utvecklats till en global aktör, och agerar inte sällan som en stat i utrikespolitiska förhandlingar. När den europeiska integrationen tog sin början på 1950-talet, engagerade EU som då kallades för EC i policyskapande med tredjeparts-stater. Under 1970-talet utvidgades det gemensamma utrikespolitiska samarbetet, medlemsländerna började forma ett samarbete inom vissa delar av sin utrikespolitik, som exempelvis Euro-Arab dialogen. Stegvis lade det tidiga utrikespolitiska samarbetet grunden för det som kom att bli den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken (GUSP). Ramverket för GUSP lades i Maastrichtfördraget, då som en egen pelare inom EU där medlemsländerna inte överlät några befogenheter till överstatliga organisationer (Gstöhl & Schunz, 2021).

Samarbetet förblev formellt som vilken annan mellanstatlig organisation som helst, exempelvis FN. Maastrichtavtalet, som undertecknades 1992, var det första avtalet som innebar att EU fick en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Avtalet innebar att EU fick en hög representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik som hade ansvaret för att koordinera EU:s gemensamma utrikespolitik (Gstöhl & Schunz, 2021). Den höga representanten agerar också som Vice-president över kommissionen. Det har dock enligt Koops och Tercovich (2020 s. 295) inte inneburit att kommissionen fick något formellt inflytande över GUSP. Den höga representanten / Vicepresidenten bär två hattar, en hatt för utrikesfrågor och en hatt för sin roll i kommissionen. Den höga representanten innebar dock att EU fick en gemensam röst i utrikesfrågor och att medlemsstaterna kunde samarbeta närmare när det gäller att hantera gemensamma utmaningar inom utrikes och säkerhetspolitiken (Gstöhl & Schunz, 2021).



Amsterdamfördraget, som undertecknades 1997, innebar en vidareutveckling av EU:s gemensamma utrikespolitik. Fördraget innebar att EU:s gemensamma utrikespolitik skulle integreras ännu närmare med den gemensamma inre marknaden, och att EU skulle få ytterligare verktyg för att hantera gemensamma utmaningar inom områden som rör mänskliga rättigheter, fred och säkerhet. Fördraget innebar också att EU fick en gemensam röst i frågor som rör mänskliga rättigheter och demokrati (Gstöhl & Schunz, 2021).

Lissabonfördraget, undertecknades 2007 och trädde i kraft 2009 och innebar ytterligare en vidareutveckling av EU:s gemensamma utrikespolitik. Fördraget innebar att EU:s gemensamma utrikespolitik skulle integreras ännu närmare med den gemensamma inre marknaden, och att EU skulle få ytterligare verktyg för att hantera gemensamma utmaningar inom områden som rör mänskliga rättigheter, fred och säkerhet. Fördraget innebar också att EU fick en gemensam röst i frågor som rör mänskliga rättigheter och demokrati. GUSP förblev dock ett mellanstatligt samarbete, där EU:s överstatliga organisationer inte har något formella befogenheter i beslutsprocessen (Gstöhl & Schunz, 2021).

## 2.2 Tidigare forskning

### 2.2.1 Allmänt om sanktioner

Sanktioner innebär att handlingsfriheten för en stat, en grupp eller en individ begränsas genom ett ensidigt beslut av en stat eller genom ett kollektivt beslut från flera stater. Syftet med sanktioner är att genom olika ekonomiska och politiska medel försöka påverka beteendet hos en stat, grupp eller individ (Eriksson, s. 2; Hufbauer et al, 2007, s. 11). Sanktioners mål är till exempel ändra en stats beteende vars politik utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet, stoppa interna konflikter, förmå stater att upphöra med systemiska kränkningar av mänskliga rättigheter och att upprätthålla demokratiska principer, inklusive att förmå stater att respektera dem. Sanktioner skiljer sig från andra utrikespolitiska instrument i den mening att de är att de är juridiskt reglerade (Cardwell, 2015, s. 289)

Leenders (2014, ss. 2-3) menar att sanktioner kan delas in i två kategorier formella och informella sanktioner. Formella sanktioner kan i sin tur delas upp i finansiella sanktioner och handelssanktioner. Med finansiella sanktioner menar Leenders de restriktiva åtgärder vars syfte kan vara att frysa tillgångar och förbjuda transaktioner till den sanktionerade aktören.

Handelssanktioner är bredare och kan avse att förbjuda export, import och annan typ av handel med en sanktionerad aktör. Informella sanktioner är i sin tur sanktioner vars utformning snarare drabbar den sanktionerade aktören diplomatiskt och politiskt, det kan exempelvis innefatta inreseförbud, förhindra informationsöverföring och portning från sport och kulturevenemang eller avstängning från internationella organisationer.

Formella i likhet med informella sanktioner är vanligtvis riktade men kan också innefatta samtliga individer, företag och branscher hos en stat eller i en grupp (Leenders, 2014, ss. 2-3; Eriksson, 2011, s. 15). Det internationella samfundet har under flera år försökt utöva påverkan med hjälp av sanktioner, främst genom riktade sanktioner. Riktade sanktioner är ämnade mot specifika varor, nationella ledare, organisationer eller individer, snarare än mot länder i allmänhet. Riktade sanktioner minskar i teorin sanktionernas negativa inverkan på civila, och skickar en tydligare signal till dem de försöker påverka till exempel genom att frysa den politiska och ekonomiska elitens tillgångar (Eriksson, 2011, ss. 36-38).

Aktörer inför sanktioner av flera olika anledningar och för olika mål Barber (1979, s. 384) identifierar tre policyområden där sanktioner är användbara, det första är att genom ekonomiska sanktioner ändra beteende hos måltavlan för sanktionerna. Den andra anledningen är att aktören som utför sanktionen vill uppnå en status, bli sedd som exempelvis principiell eller ställningstagande på den internationella spelplanen. Den tredje anledningen är enligt Barber att stater är benägna agera i samtakt med de internationella system som vi byggt upp, där sanktioner sägs vara en slags norm. Lindsay (1986 s. 173) identifierar fler utrikespolitiska mål som bruket av sanktioner har. Hon menar att sanktioner handlar om omstörtning, avskräckning, internationell och inrikes symbolism. Lindsay pekar alltså på att sanktioner inte bara är ett verktyg för internationell symbolism utan att sanktioner också har en viktig nationell symbolism.

Forskningen är inte helt överens om huruvida man ska mäta sanktioners effektivitet. En del som Pape (1997, s. 136) menar att man skall sätta ribban högt och en aktör som är sanktionerad skall helt avsluta eller ändra sitt beteende. Med Papes mått är ungefär 10% av utförda sanktioner lyckade. Ett annat mått menar att en sanktion kan anses vara effektiv om det öppnar för förhandlingar eller försämrar den sanktionerades förmågor att bedriva ett önskat beteende. Effekten av sanktioner skall vägas mot dess ineffektivitet. Med den här måttstocken fungerar sanktioner cirka 35% av gångerna. (Elliott 1998, s. 65; Baldwin, 1998 s. 13; Hufbauer et al, s. 93 2007).

Sanktioner är avsevärt mer effektivt när avsändaren använder sig av en internationell organisation som exempelvis FN eller i vissa fall EU. Sanktioner som utfärdas av ett ensamt land eller ett löst mellanstatligt samarbete är relativt ineffektiva, det är i många fall enkelt för målet att kringgå sanktionerna. Utan en överstatlig eller mellanstatlig organisation blir det svårt att kontrollera om sanktionens kriterier efterlevs av alla avsändare (Hufbauer et al, ss. 95-100 2007).

### **2.2.2 EU och sanktioner**

För EU:s del sker införandet av sanktioner i samråd med andra EU-länder. EU:s medlemsländer kan besluta om internationella sanktioner inom ramen för en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Sanktionsbeslutet kan vara ett gemensamt genomförande av FN:s sanktioner eller ett sanktionsbeslut som är oberoende av ett beslut från FN:s säkerhetsråd (Eriksson, 2011, s. 174). Den formella processen består av att EU:s ministerråd antar ett rådsbeslut. Sådana beslut innehåller detaljerade skyldigheter att verkställa specifika restriktiva åtgärder (Cardwell, 2015, s. 291). Åtgärder som faller inom EU:s jurisdiktion såsom handelsrestriktioner eller frysningar av tillgångar för vissa individer eller företag genomförs av EU-förordningar. EU-förordningar kan föreskriva att vissa uppgifter, såsom att utfärda tillstånd eller fastställa undantag, ska utföras av en särskild behörig myndighet i varje medlemsstat. Andra åtgärder är helt inom medlemsstaternas jurisdiktion såsom vapenembargon och reserestriktioner och genomförs av nationell lagstiftning (Eriksson, 2011, ss. 174-176).

Tidigare forskning menar att sanktioner utfärdade av EU är effektivare än till exempel sanktioner där USA är avsändaren. Argumenteten som förs fram av bland andra, Weber och Gerald Schneider (2020) menar att EU:s medlemsländer har svårt att komma överens om omfattande sanktioner eftersom varje medlemsstat har olika relationer till omvärlden och målet för sanktionen . För USA är det ofta enklare att genomföra omfattande sanktionspaket eftersom det är en federal stat där centralmakten sköter utrikespolitiken på egen hand. Med det sagt framkommer det att när väl EU kan enas om ett sanktionspaket, är de mer effektiva än vad sanktioner från USA är.

## 2.2.3 Kommissionen och GUSP

En del forskning pekar på att även om beslutet att införa sanktioner sker på en mellanstatlig nivå, så finns det ändå flera faktorer som gör att Bryssel-baserade institutioner har ett inflytande över beslutsprocessen och möjligheten att från ett inledande stadie sätta en agenda och kan på det viset påverka hur sanktioner ska formas (Chou & Riddervold, 2015; Riddervold & Rosén, 2015; Szep, 2020; Sjursen & Rosén, 2017; Giumelli, 2012; Riddervold, 2016).

Enligt flera av dessa studier spelar den europeiska kommissionen en nyckelroll i utvecklingen och genomförandet av EU gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP).

kommissionen är en av EU:s huvudinstitutioner och ansvarar för att föreslå ny lagstiftning och politik och kan göra det på området för utrikes- och säkerhetspolitik. I det här avseendet kan kommissionen spela en avgörande roll för att utforma GUSP:s inriktning och för att identifiera områden där EU kan vidta åtgärder för att främja sina egna intressen och värderingar på den globala scenen (Eriksson, 2011; Giumelli, 2012; Riddervold & Rosén, 2015; Chou & Riddervold, 2015).

I synnerhet visar tidigare forskning på att kommissionens tillgång till information av sanktioners effektivitet och följder för medlemsländerna gör att medlemsländerna är beroende av kommissionen för information. Riddervold och Chou (2016) har undersökt hur kommissionens expertis över vilka effekter förslag i mellanstatliga policyområden får för EU och dess medlemsländer. De kom fram till att i flera fall är medlemsländerna till en hög grad beroende av den informationen och expertis som kommissionen förfogar över, vilket gör att kommissionens inflytande över mellanstatliga policyområden som GUSP ickeförsumbart och mer än vad man kan förvänta sig i ett rent mellanstatligt policyområde. Riddervold (2016) har på egen hand skrivit en artikel. Riddervold undersökte vilket inflytande kommissionen har över GUSP, genom att studera EU:s gemensamma marin uppdrag och adoptionen av EU:s gemensamma Marina Säkerhets strategi (EUMSS). Resultatet visar att kommissionen var i båda fallen starkt inblandad i beslutsprocessen; kommissionen var mer än bara ett administrativt verktyg för medlemsländerna. kommissionen visade i synnerhet på ett starkt inflytande över EUMSS beslutet, där kommissionen deltog i förhandlingsprocessen, vilket i teorin inte ska ske i ett rent mellanstatligt samarbete. Riddervold belyser dock att resultatet av de här två fallstudierna inte är tillräckliga för att med säkerhet uttala sig om vilken roll kommissionen har i implementeringen och förhandlingen av GUSP-policy (Riddervold, 2016, ss. 366-367).

När det kommer till sanktioner undersökte Gumelli (2013 s. 393) vilken roll överstatliga organisationer hade under beslutsprocessen om att införa sanktioner. Hon gjorde det genom att sätta upp fem kriterier för när man kan betrakta beslutsprocessen som rent mellanstatlig. Det första kriteriet var att EU:s organisationer måste vara beroende av medlemstaterna för information. Det andra kriteriet var att besluten ska först fattas av medlemsländerna innan de förhandlar i EU-systemet. Det tredje kriteriet var att Bryssel får inte vara den exklusiva platsen för där besluten om sanktioner fattas. Resultatet visar att ingen av dessa tre kriterier uppmättes; besluten om sanktioner inte kan betraktas som rent mellanstatlig.

Att platsen för beslutsfattandet förflyttas från medlemsländernas huvudstäder till Bryssel kallas för europeisering, vilket stöds av andra forskare som Szep (2020), som också menar att det skett en förskjutning av beslutsfattande om sanktioner från huvudstäderna till EU:s system. I synnerhet intresserade sig Szep för vilken roll Europeiska Rådet hade i förskjutningen. Szeps resultat pekar på att det Europeiska Rådet styrdes av normer, dock deltog inte Europeiska Rådets representant inte i förhandlingarna som medlare mellan medlemsländerna. Szep resultat säger oss att förhandlingarna om införandet av sanktioner mot Ryssland efter annekteringen av Krim var i huvudsak en mellanstatlig process vilket skiljer sig från exempelvis Gumelli (2013) och Riddervold (2015) resultat. Med bakgrund i de presenterade resultaten kan vi identifiera en forskningslucka. Det finns ingen forskning som berör sanktionerna mot Ryssland efter invasionen 2022. Riddervold (2015) menar krävs det att flera fall undersöks för att faställa vilken roll kommissionen spelar i GUSP och Sjursten och Rosén (2017) belyser att sanktioner är ett känsligt ämne där det står mycket på spel för medlemsländerna, det kan vara svårt för medlemsländerna att hitta en gemensam ståndpunkt, därför är det intressant att undersöka kommissionens roll i den här processen.

## 3. Teori

### 3.1 Liberal Intergovernmentalism

Liberal Intergovernmentalism är den idag dominerande teorin om europeisk integration och beslutsfattande. Den utvecklades av Andrew Moravcsik i början av 1990-talet och bygger på Moravcsik kritik av både Neofunktionalismen och den klassiska Intergovernmentalism. Teorin grundar sig på tre antaganden om hur stater agerar internationellt – stater agerar rationellt, begränsningar i internationell politik skapas av staternas inhemska vilja och samarbeten uppkommer där nationella preferenser ser en fördel likaså skapas konflikter av nationella preferenser (Moravcsik & Emmons, 2021, kap 12).

Enligt Liberal Intergovernmentalismen är det medlemsstaterna som står i centrum för integrationen. Moravcsik och Emmons (2021, kap 12) beskriver en trestegsekvens, den börjar med att stater individuellt bildar preferenser, de baserar sina preferenser på inhemska intressen från socialt dominerande grupper och dominerande ekonomiska sektorer. Preferenserna stater bildar är alltid rationellt förankrade i den inhemska viljan, sedan leder det i till steg två, där stater förhandlar med varandra baserat på deras egna preferenser. Steg tre tar vid när stater har bildat en överenskommelse, beroende på vad de kommer överens bildar eller omorganiserar de EU institutioner eller låter ansvaret vara nationellt. Stater ger enligt Liberal Intergovernmentalismen inte ofrivilligt upp makt till EU:s överstatliga institutioner, till exempel är små stater noga med att forma institutionerna och regelverket så att de behåller ett stort inflytande relativt till sin storlek och implementerar instrument för att stoppa beslut som går emot deras preferenser. För stora stater som Tyskland och Frankrike hävdar liberal intergovernmentalism att det i huvudsak är deras intresse som styr integrationen eftersom deras preferenser väger tyngre (Moravcsik & Emmons, 2021, kap 12)

Enligt den liberala intergovernmentalistiska perspektivet spelar EU:s överstatliga organisationer, såsom kommissionen och europeiska domstolen, en begränsad roll i beslutsfattandeprocessen. I stället ses medlemsstaterna som de primära aktörerna i EU, och deras samarbete och förhandlingar med varandra driver EU:s politik (Moravcsik & Emmons, 2021, kap 12).

Liberal Intergovernmentalismen hävdar att EU:s överstatliga organisationer fungerar som ett forum för medlemsstaterna att förhandla och koordinera sin politik, snarare än som ett sätt för EU att tvinga på medlemsstaterna politiska beslut. Liberal Intergovernmentalismen hävdar också att EU:s beslutsfattandeprocesser präglas av en hög grad av konsensusbyggande och förhandlingar mellan medlemsländerna, snarare än en hierarkisk struktur från toppen och ner (Moravcsik & Emmons, 2021, kap 12).

För beslut som fattas inom ramverket för GUSP som exempelvis införandet av sanktioner identifierar Giumelli (2012 s. 393) att det finns fyra förutsättningar för när intergovernmentalism kan användas för att förklara vem eller vilka som genomdrev ett beslut. För det första får endast medlemsländer vara aktörer som har makt att fatta beslut om utrikespolitiska ärenden. För det andra så ska medlemsländer inte acceptera att någon form av majoritetsröstning eller annan form av förhandling ersätter vetorätten inom GUSP – relaterade beslut. För det tredje, medlemsländer har möjligheten att återta eller omförhandla befogenheter som de tidigare lämnat åt brysselbaserade EU:s aktörer och bibehåller förmågan att agera på hand utanför EU:s system. Den fjärde förutsättningen är att det intergovernmentala GUSP systemet får inte styras eller påverkas av EU:s organisationer egna intressen och mål.

### **3.2 Neofunktionalismen**

Neofunktionalismen beskriver i första hand dynamiken i den europeiska integrationsprocessen och är ett grundläggande perspektiv på regional integration som flitigt utvecklats och nyttjats i forskningen om europeisk integration. Däremot har Neofunktionalismen sällan operationaliserats för att systematiskt studera den Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (Niemann & Bergmann, 2021 kap 11) Följande kapitel är tvådelat, till att börja med förklaras Neofunktionalismen huvuddrag och utveckling. Därefter nyttjas Neofunktionalistisk logik för att förklara beslut inom EU:s gemensamma utrikespolitik och säkerhetspolitik och vilken roll de olika EU institutioner anses spela i den typen av beslut.

Neofunktionalismen utvecklades under 1950-talet som en ledande integrationsteori och ses av många som en motpol mot Intergovernmentalismen (Niemann & Bergmann, 2021 kap 11) Neofunktionalismen formulerades som ett svar till skapandet av den europeiska kol och stålunionen, utvecklandet av Neofunktionalismen som teori bygger på en

kombination av funktionalistiska mekanismer med federalistiska mål (Niemann & Bergmann, 2021 kap 11).

Neofunktionalismen förklaring av regional integration bygger på fem antaganden. För det första anses integration vara en process som sker över tid och den processen utvecklar en egen dynamik. För det andra, flera olika aktörer återfinns i integrationsprocessen. För det tredje anses integrationens aktörer agera rationellt och kan lära sig från tidigare erfarenheter. För det fjärde, utökad integration sker ofta som en oavsiktlig konsekvens av tidigare beslut. För det femte, neofunktionalister hävdar att transnationellt beslutsfattande ofta kännetecknas av ett ”positive sum game” vilket betyder att en rationell aktör fattar ett beslut utifrån ett egenintresse men som också gynnar andra aktörer. Därför ser Neofunktionalismen överstatligt beslutsfattande som en process där deltagarna strävar efter att nå enighet genom kompromisser som gynnar gemensamma intressen (Niemann & Bergmann, 2021 kap 11).

Utöver att förklara integration genom dessa fem antaganden, är en central del av den Neofunktionalistiska förklaringsmodellen spillover effekten. Den kan förklaras som en mekanism vilket skapar ett behov av att integrera fler policyområden än vad aktörerna avsiktligt har tänkt när tidigare beslut togs. Spillover mekanismen kan delas in i tre kategorier, politisk spillover, kultiverad spillover och funktionell spillover.

Funktionell spillover beskriver att funktionell press leder till fördjupad integration. Exempelvis menar Neofunktionalister att ekonomiska sektorer ofta är så pass beroende av varandra att det blir svårt att separera dem endast integrera en sektor, pressen att integrera andra sektorer ökar därför vilket leder till en fördjupad integration (Niemann & Bergmann, 2021 kap 11).

Politisk spillover förklarar hur politiska händelser och beslut i ett land kan påverka politik, opinion och samhälle i andra länder. Enligt den neofunktionalistiska teorin kan politiska beslut i ett land bidra till att skapa gemensamma intressen och gemensamma problem som andra länder väljer att ta itu med gemensamt. Detta kan leda till att länderna börjar samarbeta mer och att det uppstår en form av supranational integration, där länderna börjar samarbeta och koordinera sin politik på olika områden (Niemann & Bergmann, 2021 kap 11).

Kultiverad spillover menar att överstatliga institutioner har ett egenintresse och strävar efter att anskaffa sig mer makt och befogenheter. Det kan därför vara svårt för skaparna att kontrollera dessa institutioner. Överstatliga institutioner kan fördjupa integrationsprocessen genom att exempelvis styra agendan, utöver det är det också möjligt för överstatliga institutioner



att styra hur andra aktörer formar sina idéer och identiteter (Niemann & Bergmann, 2021 kap 11).

Tidiga neofunktionalister som Haas (1958) fokuserade relativt lite på att förklara den utrikespolitiska integrationen. Främst fokuserade han på att förklara nödvändigheten av ekonomisk integration, Haas själv var mycket skeptisk till att medlemsländerna eller andra aktörer skulle uppfatta ett behov av militär och säkerhetsintegration (Haas 1968 s. 368), eftersom dessa policyområden är nära förknippat till en stats självständighet och är ett fall av ”High politics” (Niemann & Bergmann, 2021 kap 11). Schmitter, var en tidig och betydande forskare som nyttjade Neofunktionalismen. Han utvecklade en neofunktionalistisk syn på en integration av den europeiska utrikespolitiken, integration inom viktiga framför allt ekonomiska sektorer skapar ett behov hos medlemsländerna för gemensamma ståndpunkter i ekonomiska utrikespolitiska frågor. För att nå överenskommelser i dessa frågor kommer medlemsländerna i allt högre grad vara beroende av EU systemet för att nå en gemensam ståndpunkt (Niemann & Bergmann, 2021 kap 11). Liberal Intergovernmentalismen tycks vara den dominerande teorin inom GUSP forskningen, dock finns det flertalet empiriska studier som pekar på vikten av överstatliga aktörer inom EU:s utrikespolitik, dock utan att sammanlänka den med Neofunktionalismen och spill over-effekten. Flera av dessa forskare pekar på att EU:s utrikespolitik blir mer och mer sammanlänkad med andra policyområden, vilket skapar ett behov av att traditionella policyområden integreras med externa policyområden. Sammanlänkningen resulterar också i att aktörer inom EU, i synnerhet kommissionen ges möjligheten att påverka EU:s utrikespolitik genom att styra agendan mot policyområden där de själva har formell makt (Niemann & Bergmann, 2021 kap 11).

### **3.3 Webers idealtyp**

Termen idealtyp myntades av den tyske 1800-tals sociologen Max Weber, en idealtyp är en renodlad förhandskonstruktion av ett verkligt fenomen. Idealtypen av ett fenomen ska dock inte förväxlas med det verkliga fenomenet, eftersom idealtypen är en renodling eller ett ideal av något verkligt är det sällan något verkligt faktiskt helt stämmer överens med idealtypen. I stället är en idealtyp en mätstock som kan användas för att mäta hur väl ett empiriskt fall stämmer överens med ett teoretiskt antagande (Boreus & Görän, 2018, s. 147). För att genomföra en idealtypsanalys, så konstrueras först en idealtyp, vilket genomförs av insamlade kännetecken och typiska egenskaper för ett visst fenomen. Syftet är att kartlägga och isolera de aspekter hos

ett fenomen som anses relevanta för ett forskningsproblem (Boreus & Göran, 2018, s. 148). En idealtyp ska inte förväxlas med något som är önskvärt, en forskare kan mycket väl skapa en idealtyp för en diktatur utan att anse att diktaturer är något positivt eller strävanvärt. Det handlar ytterst om att skapa en tankebild över ett fenomen och vara medveten som forskare att vi ofta skapar renodlade fenomen omedvetet (Boreus & Göran, 2018, s. 148).

Första steget i en idealtypsanalys är att samla in de egenskaper och idéer som utmärker ett idésystem (Boreus & Göran, 2018, s. 149). I den här uppsatsens fall kommer utmärkelser och kännetecken att renodlas från Liberal Intergovernmentalismen och Neofunktionalismen, utifrån tidigare forskning och klassiska texter inom respektive idésystem. Därefter sammanställs ett analyschema som kommer att ligga till grund för en innehållsanalys av det valda materialet, vilket utvecklas i material- och metod avsnittet.

Med idealtyperna på plats blir nästa uppgift att relateras idealtyperna till det empiriska materialet om ett fenomen. Det görs genom att man undersöker till vilken grad det empirin stämmer överens med idealtypen. Det ger forskaren en bild över om det finns något samband mellan verkligheten och teorin, forskaren kan också få en bild över om det finns specifika områden där empirin stämmer bättre överens med idealtypen än andra delar (Boreus & Göran, 2018, s. 149).

Nu när vi har gått genom hur och när en idealstypsanalys används ska vi gå igenom varför en idealtypsanalys är användbar men också vilka svagheter som finns med metoden. Boström (2020) menar att en grundläggande fördel (och kanske ibland nackdel) med en idealtypsanalys är att forskaren kan få en förståelse för ett fenomenens verkliga karaktär utifrån ett valt perspektiv. Boström menar också att en idealtyp är ett sätt att definiera ords betydelser på en entydigt vis utan att behöva definiera dem, vilket minskar risken för missförstånd. Idealtyperna kan sägas vara outhärliga i den bemärkelsen att om vi vill formulera en entydig och skarp framställning av ett fenomen som ska ge förståelse av det så kan vi inte definiera våra termer och därför måste vi i stället använda idealtyper som jämförelseobjekt där ordens betydelse preciseras inom en exemplifierad användning.

### 3.4 Idealtyper

#### *Intergovernmentalismen*

Liberal intergovernmentalism betonar att EU är i grunden en mellanstatlig organisation, där medlemsländerna styr integrationen och förfogar över sin självständighet, beslutsprocessen inom GUSP skulle därför styras av medlemsländernas inflytande (Giumelli, 2012, s. 393). När det kommer till införandet av sanktioner menar liberal intergovernmentalism att det är medlemsländerna som spelar en central roll för att fastställa vilka typer av sanktioner som ska implementeras och för att säkerhetsställa att de genomförs enligt bestämmelserna (Giumelli, 2012, ss. 293-294).

Liberal Intergovernmentalismen antyder att kommissionens roll i den här typen av process är att underlätta för samarbete och samordning mellan medlemsländerna (Giumelli, 2012, s. 393). Det innebär att kommissionen förser medlemsländerna med analyser, information och expertis om de möjliga effekterna av sanktioner och hur väl mekanismerna för efterföljande fungerar (Chou & Riddervold, 2015, s. 63). Kommissionens roll är viktig men begränsad till en rådgivande roll som hjälper medlemsländerna att fastställa välgrundade beslut om vilka typer av sanktioner som ska införas och hur det ska säkerhetsställas att de genomförs effektivt (Giumelli, 2012, s. 393).

Utöver en rådgivande roll som går ut på att tillhandahålla information och expertis har kommissionen även en roll i förhandlingen om och genomdrivandet av beslut om sanktioner. Kommissionen är ansvarig för att säkerställa att sanktionerna är förenliga med EU:s övergripande avsikter och mål, som exempelvis skyddandet av mänskliga rättigheter. Kommissionen bidrar därför till att medlemsländerna kan nå en gemensam ståndpunkt om införandet och genomdrivandet av sanktioner som också främjar EU:s övergripande mål (Moravcsik & Emmons, 2021, kap 12).

Vidare har kommissionen också en roll i att övervaka och utvärdera genomförandet av sanktionsbeslut. Det handlar om att samarbeta med medlemsländerna för att säkerställa att de uppfyller sina skyldigheter enligt EU:s sanktionsregimer och att sanktionerna får avsedda effekter. Vid behov kan kommissionen också rekommendera justeringar av sanktionssystemen för att förbättra deras effektivitet (Giumelli, 2012, ss. 293-294; Moravcsik & Emmons, 2021, kap 12).

Sammantaget betonar den liberala mellanstatligheten vikten av medlemsstaternas autonomi och inflytande i EU:s beslutsprocess (Moravcsik & Emmons, 2021). I samband med sanktioner innebär det att kommissionen spelar en underlättande roll genom att tillhandahålla information, expertis och samordning, snarare än att ålägga medlemsstaterna beslut. Genom att hjälpa medlemsländerna att samarbeta och samordna sina ansträngningar för att genomföra sanktioner kan kommissionen bidra till utvecklingen av mer effektiva och sammanhängande sanktionssystem inom EU (Chou & Riddervold, 2015, ss. 61-63).

### **Neofunktionalismen**

Neofunktionalismen är till skillnad från Liberal Intergovernmentalismen en integrationsteori som betonar att överstatliga organisationer spelar en betydande roll för att främja internationellt samarbete och integration. Enligt Neofunktionalismen skulle kommissionens roll därför vara avgörande för samarbetet mellan medlemsländerna genom att styra agendan för beslutsfattandet och genomförandet av politik (Niemann & Bergmann, 2021 kap 11).

När det kommer till sanktioner skulle kommissionens roll vara central för att samordna medlemsstaternas ansträngningar för att införa sanktioner mot en målstat eller individ. Det skulle innebära att Kommissionen spelar en mycket aktiv roll i beslutsprocessen, Kommissionen skulle arbeta nära medlemsländerna för att fastställa vilka sanktioner som ska införas och hur de ska genomföras. Enligt Neofunktionalismen är det också möjligt för institutioner att skapa egna intressen och få ett " eget liv", därför skulle Neofunktionalismen beskriva att kommissionens roll är att försöka styra valet av sanktioner på ett sätt som gynnar dess egna intressen (Niemann & Bergmann, 2021 kap 11).

En nyckelaspekt av kommissionens roll i processen av att införa sanktioner skulle vara att fungera som en medlare mellan medlemsländerna. Sanktioner är ett omtvistat och känsligt ämne som är nära anknutet till staters självständighet, bilaterala relationer till andra länder skiljer sig åt mellan medlemsländerna (Niemann & Bergmann, 2021; Sjursen & Rosén, 2017, s. 21). Därför kan medlemsländerna ofta ha olika prioriteringar och intressen när det kommer till att införa sanktioner, kommissionens roll skulle då vara att sammanföra dessa olika ståndpunkter till ett gemensamt ställningstagande. Det kan innebära att kommissionen deltar i förhandlingar med enskilda medlemsländer och försöker styra agendan för införandet av sanktioner mot sina egna intressen. (Niemann & Bergmann, 2021 kap 11).

Dessutom skulle kommissionen också spela en avgörande roll för att övervaka och genomdriva genomförandet av sanktioner. Detta kan innebära att man gör regelbundna utvärderingar för att säkerställa att medlemsländerna följer de överenskomna sanktionerna, samt vidtar åtgärder mot eventuella medlemsländer som inte följer dem. Detta kan innebära att man utdömer stränga åtgärder för att säkerställa efterlevnaden, till exempel genom att vända sig till den europeiska domstolen eller föreslå ett gemensamt regelverk kring efterlevnad av sanktionsregimer EU-nivå (Niemann & Bergmann, 2021 kap 11).

Sammantaget skulle Neofunktionalismen betona att överstatliga organisationer, som kommissionen är en nyckelaktör som styr samarbetet mellan medlemsländerna i frågan om sanktioner. Genom att tillhandahålla en ram för beslutsfattande och genomförande av politik skulle kommissionen bidra till att säkerställa att sanktioner införs och verkställs konsekvent och effektivt, vilket främjar det övergripande målet för internationellt samarbete och integration (Niemann & Bergmann, 2021 kap 11)

### **Analysschema**

**Tabell 3.1**

Kommissionens Roll i		
	Begränsad roll/ Liberal Intergovernmentalism	Betydande roll/ Neofunktionalismen
Beslutsprocessen	Rådgivande	Medlande
Efterlevnad av sanktionsbeslut	Rekommenderar åtgärder	Rekommenderar och/eller vidtar stränga åtgärder
Val av sanktioner	Neutral, rådgivande medlemsländerna står för valet	Aktiv, uttrycker egen intresse, medlemsländerna godtar kommissionens förslag
Beskrivningen av beslutet	Passiv, beslutet togs av medlemsländerna	Aktiv, kommissionen beskrivs som delaktig i beslutet

Ovan ser vi analyschemat som är baserat på idealtyperna för Liberal intergovernmentalism och Neofunktionalismen. Den beskriver kommissionens roll i olika delar av EU:s policy-process om att införa sanktioner.

Rad ett benämns som beslutsprocessen, där finns det två idealtyps roller. Den rådgivande rollen förklarar att kommissionen deltar som en tredjeparts. Kommissionens roll är att bidra med guidning och råd som kan hjälpa medlemsländerna att nå en gemensam ståndpunkt men medlemsländerna är inte beroende av kommissionens råd för att nå en överenskommelse. I den medlande rollen är kommissionen aktiv, medlemsländerna är beroende av information och råd från kommissionen för att nå en överenskommelse.

Rad två benämns som val av sanktioner. I ett rent mellanstatligt samarbete skulle kommissionen endast bistå med råd. Ser man det i stället från ett Neofunktionalistiskt perspektiv skulle kommissionen uttrycka egna åsikter och värderingar om vilka typer av sanktioner som ska införas.

Rad tre beskriver efterlevandet av sanktioner, alltså hur man ska säkerhetsställa att alla parter förhåller sig till vad man kommit överens om. Ur ett intergovernmentalistiskt perspektiv är det i huvudsak upp till medlemsländerna själva att se till att alla följer överenskommelsen, Kommissionen bidrar med råd om hur medlemsländerna kan gå till väga. Ur ett Neofunktionalistiskt perspektiv spelar kommissionen en nyckelroll i att övervaka att medlemsländerna följer överenskommelsen och är också den aktör som är ansvarig för att vidta åtgärder för att säkerhetsställa att samtliga medlemsländer följer överenskommelsen.

Den fjärde och sista raden benämns som beslutet att införa sanktioner och syftar till hur kommissionen och medlemsländerna beskriver vem eller vilka som tog beslutet att införa sanktioner mot Ryssland 2022.

## 3. Metod och material

### 3.1 Material

Materialet för den här uppsatsen består av dokument producerade av den europeiska kommissionen och det Europeiska Rådet. Det hade för uppsatsens syfte varit fördelaktigt med material från medlemsländerna, givet att det är de som tar det slutgiltiga beslutet och en av uppsatsens teorier, Liberal Intergovernmentalismen utgår från ett mellanstatligt perspektiv.

Med det sagt är det här arbetet en kandidatsuppsats, det finns tyvärr inte resurser i form av tid och uppsatsens längd för att kartlägga medlemsländernas agerande i sanktioneringsprocessen. Därför används material från det Europeiska Rådet i stället, eftersom mötena i det Europeiska Rådet hålls på en mellanstatlig nivå och presenterar medlemsländernas gemensamma position.

Dokumenterna från kommissionen består av uttalanden som publicerats på kommissionens officiella hemsida. Uppsatsens syfte är förklara vilken roll kommissionen spelade i införandet och genomdrivandet av sanktioner mot Ryssland 2022. För att få tag i material som kan besvara syftet, vände jag mig till kommissionens ”press room”. Det är en samlingsplats på kommissionens hemsida för tal och pressmeddelanden av dess ledande aktörer.

Med hjälp av hemsidans sökfunktion kunde jag söka efter de dokument som omnämnde ”Russia”, ”Ukraine”, ”Sanctions” och ”Restrictive Measures” (En term EU själva använder i stället för sanktioner). EU har implementerat sanktioner mot Ryssland sedan 2014 och eftersom den här uppsatsens syfte är att undersöka sanktionerna som implementerades efter februari 2022. Det var alltså lämpligt att avgränsa datumet för när materialet publicerades. Det går att göra med en sökfunktion på hemsidan, den 22 februari valdes som utgångspunkt. Anledningen till valet av datum beror på att det var den 22 februari som Rysslands president Vladimir Putin erkände Luhansk och Donetsk som självständiga republiker och kan ses som startskottet för den ryska invasionen av Ukraina.

På hemsidan kan man också filtrera materialet utifrån vilken typ av dokument som ska visas, för att göra uppsatsen materialet hanterbart för en kandidatuppsats sökte jag efter uttalanden. Det gjordes av två anledningar, dels publiceras dem i syfte att arkivera hur kommissionens politiska ledning ställer sig till samtida utveckling, dels håller de sig ofta till ett ämne vilket minskar antalet texter som behöver bearbetas.

I kombination med sökorden producerade sökningen 68 resultat. Jag valde att minska urvalet för att på så sätt ha utrymme i uppsatsen att diskutera resultatet. EU:s egen tidslinje om restriktiva åtgärder mot Ryssland användes för att skapa en tidsram. Det finns i skrivande stund 8 sanktions paket riktade mot Ryssland av EU, de flesta av dessa 8 sanktionspaket publicerades mellan 22 februari och 31 maj 2022, därför valdes den 31 maj som slutdatum med hjälp av hemsidans egen intervallfunktion. Kommissionen publicerade 31 uttalanden efter 22 februari och innan 31 maj 2022. Med hjälp av sökorden visades alla uttalanden som innehöll nyckelorden, för att säkerhetsställa att de texterna hade en hög validitet läste jag genom samtliga uttalanden, de uttalanden som inte handlade om förslag, implementering eller genomdrivandet av sanktioner förkastades. Den processen lämnade 14 uttalanden, från kommissionens politiska ledning.

Dokumenterna från Europeiska Rådet är hämtade från deras officiella hemsida. Tillvägagångssättet för att få tag i dokumenten var enklare. Efter varje möte med statscheferna som ingår i Europeiska Rådet publiceras korta sammanfattningar om vad som sagts. Mellan den 22 februari och 31 maj hölls tre sådana möten, den 24 februari, 25 mars respektive 31 maj. Av dessa dokument de från mötena den 24 februari och 31 maj valts ut, eftersom det Europeiska Rådet under dessa två mötena diskuterade sanktioner. har valts ut för att få en nyanserad bild över hur medlemsländerna förhåller sig till kommissionens förslag. Med det sagt rör det sig om ett relativt begränsat material. Europeiska Rådet för inga protokoll över sina möten, det framgår alltså inte vilka positioner medlemsländerna haft i förhandlingarna eller annat som sagts under deras möten. I stället publiceras korta sammanfattningar av Europeiska Rådet, i sammanfattningarna framgår det vad mötena har handlat om och vad medlemsländerna har enats om. Hur varje land ser på kommissionens agerande och vilka typer av sanktioner varje enskilt medlemsland förespråkar framgår alltså inte. I alla tre dokument presenteras sanktioner men det framgår också andra beslut och samtalspunkter från mötena. Ett dominerande tema från samtliga möten är Rysslands militära aktioner mot Ukraina, det rör sig om diskussioner om allt från säkerhetspolitik till ekonomiska utmaningar som EU står inför. Materialet är dock begränsat till ett fåtal sammanfattningar från endast tre möten, av materialet att döma är det flera frågor som sammanfattas till korta texter, vilket gör att i jämförelse med kommissionens uttalanden rör det här sig om en liten datamängd. Det för med sig att kommissionen som omnämns i samtliga dokument inte diskuteras i någon större utsträckning av medlemsländerna.



### 3.2 Metod

Metodvalet för att besvara uppsatsens frågeställningar faller på en kvalitativ textanalys av ovan presenterade dokument. Syftet med uppsatsen är att undersöka hur väl Neofunktionalismen respektive Liberal Intergovernmentalismen förklarar kommissionens roll i införandet, valet och genomdrivandet av sanktioner. Textanalysen kommer nyttja det tidigare presenterade analys-schemat av idealtyperna för Liberal Intergovernmentalismen och Neofunktionalismen. Ett skäl till att använda en kvalitativ framför en kvantitativ textanalys är att helheten i texten är det som ska fångas in, inte bara summan av delarna. Metoden tillåter också att man letar efter en mening i texten som ligger dolt under ytan (Esaiasson, et al. 2017: 211–213).

En kvalitativ textanalys kräver att man läser det valda materialet aktivt, att ställa frågor till texten och se om texten kan besvara de ställda frågorna. En metod för att genomföra aktivt läsa en text, är att nyttja Max Webers idealtypiska analysverktyg. Med idealtyper som analytiskt verktyg är det möjligt att bryta ner teorier och idésystem för att skapa en teoretisk referensram. Referensramen är uppbyggd med egenskaper och utmärkelser, vilket sedan används som ett raster, som sorterar formuleringar som framgår i text-materialet (Bergström & Boréus 2012, s.150). En fördel med att använda idealtyperna för Liberal Intergovernmentalismen och Neofunktionalismen är att de utgör två fasta poler att uppskatta verkligheten ifrån. Att endast använda en idealtyp, gör det svårt att uppskatta hur nära eller långt ifrån verkligheten ligger (Esaiasson med flera 2007, s.160).

Liberal Intergovernmentalismen och Neofunktionalismen har valts ut för att de är två integrationsteorier som under olika perioder varit dominerande i att förklara vilken roll överstatliga organisationer spelar i den europeiska integrationen. De utgör två motpoler till varandra (Niemann & Bergmann, 2021 kap 11; Moravcsik & Emmons, 2021, kap 12), vilket gör det möjligt att uppskatta vilken som bäst förklarar kommissionens roll i valet, införandet och genomdrivandet av sanktioner mot Ryssland 2022.

## 4. Resultat

### 3.5 Disposition

Resultatdelen disponeras på följande vis. Forskningsfrågorna utgör underrubriker, där resultat av varje ställd fråga presenteras. Varje svarkategori följer en kronologisk ordning. Det vill säga att varje underrubrik följer den kronologiska ordning som materialet presenterades i.

### 4.2 Beskrivningen av beslutet

När Ryssland erkände Luhansk och Donetsk den 22 februari 2022, svarade EU med att införa en första omgång med sanktioner. I ett pressuttalande från den 22 februari beskriver kommissionens president Ursula von der Leyen att beslutet om att införa sanktioner togs av medlemsländerna. Kommissionens ställningstagande kan därför ses som formellt begränsad roll (KOM(2022)1286). När Ryssland den 24 februari utökade sin militära aktivitet och påbörjade en invasion av Ukraina höll President von der Leyen en presskonferens där hon återigen beskriver att valet att införa sanktioner faller på medlemsländerna. Dock nämner von der Leyen aldrig att det är upp till endast medlemsländerna. I stället använder von der Leyen termen ”europeiska ledare” vilket kan tolkas som att von der Leyen även syftar på att kommissionen och andra relevanta EU organisationer var en del i beslutsfattandet (KOM(2022)1322). Samma budskap framkommer i ett pressuttalande från den 25 februari där Von der Leyen säger följande: ” The package of massive and targeted sanctions European Leaders approved tonight clearly demonstrates that.” (KOM(22)1359). Återigen nämns det att beslutet om att införa sanktioner var upp till europeiska ledare och inte till medlemsstaternas ledare. Det går att tolka som att kommissionen uppfattar sig själva som betydande i valet att införa sanktioner.

När Europeiska rådet möttes i ett extrainsatt möte den 24 februari och tog det formella beslutet att införa sanktioner mot Ryssland, är det tydligt att beslutet är taget mellan medlemsländerna. Samtidigt nämner man att beslutet bygger på ett förslag från kommissionen, vilket tyder på att medlemsländerna anser att beslutet tagits tillsammans med kommissionen och inte enbart av medlemsländerna (EUCO 18/22).

Den 26 februari framkommer en annan ton när Von der Leyen diskuterar införandet av sanktioner. Von der Leyen beskriver processen som gemensam, von der Leyen

nämner inte att beslutet är formellt upp till medlemsländerna och säger i stället att beslutet är gemensamt. Von der Leyen säger bland annat följande:

” Specifically, we commit to undertake the following measures: First, we commit to ensuring that selected Russian banks are removed from SWIFT messaging system” (KOM(22)1423).

Von der Leyen diskuterar i det här talet vilka restriktiva åtgärder EU bör vidta i framtiden (KOM(22)1423), förslag föreslås med ordet ”vi” vilket tolkas som att von der Leyen menar att beslutet tas av hela EU.

Senare uttalanden pekar på att Von der Leyen ser processen som mellanstatlig, som exempel sade von der Leyen den 15 mars att ”The European Commission welcomes today’s agreement by the Council to adopt a forth package of restrictive measures against Russia” (KOM(2022)1761). Von der Leyen uppmärksammar i det här uttalandet att beslutet togs av medlemsländerna i Europeiska unionens råd, vilket tyder på att hon också tar en passiv och formell roll, med det sagt är det en annan EU-organisation som ligger i fokus.

Det dominerande narrativet i kommissionens uttalanden att besluten togs av ”oss” och inte enbart av medlemsländerna. Exempelvis sade von der Leyen under en presskonferens tillsammans med europeiska rådets president Michel den 25 mars följande: ” The four ways of sanctions we took against Russia are biting hard” (KOM(22)2020).

I uttalande från den 8 april förklarar von der Leyen att: ”The European Commission welcomes today’s agreement by the council to adopt a fifth package of restrictive measures against Putin” (KOM(2022)2332). Återigen nämns det inte att beslutet formellt togs av EU:s medlemsländer i stället hänvisar von der Leyen till en annan EU organisation. Det behöver nödvändigtvis inte betyda att kommissionen förminskar medlemsländernas roll, sammantaget med tidigare uttalanden pekar det dock på att kommissionen använder ett språk som sätter EU:s organisationer i fokus.

Sammantaget domineras kommissionens uttalanden av att besluten om att införa sanktioner togs av EU och medlemsländerna nämns inte, i det sista dokumentet från kommissionen som presenteras i den här delen av uppsatsen säger von der Leyen så här:

” Indeed, we had a very good discussion tonight. And I am very glad that the Leaders were able to agree in principle on the sixth sanctions package. This is very important. Thanks to this, the Council should now be able to finalise a ban on almost 90% of all

Russian oil imports by the end of the year. This is an important step forward. We will soon return to the issue of the remaining 10% of pipeline oil.” (KOM(2022)3382)

Återigen benämner von der Leyen att beslutet togs av europeiska ledare, vilket tyder på att hon inte bara menar medlemsländerna. Det framgår också i uttalandet att kommissionen deltog i förhandlingarna, vilket stärker uppfattningen att beslutet togs tillsammans med kommissionen. Von der Leyen pekar också på rådets roll i att bannlysa rysk olja, återigen är det alltså inte medlemsländerna som är i fokus utan EU:s organisationer. Med det sagt så framträder inte kommissionen i Europeiska Rådets sammanfattning om samma sanktion paket, i stället nämner man där att det var ett beslut som togs av medlemsländerna. Kommission nämns bara när det kommer till genomdrivandet och säkerhetställningen av efterföljandet av de redan implementerade sanktionerna (EUCO 21/22).

#### **4.3 Medlare eller rådgivare i förhandlingsprocessen**

Den 25 februari höll von der Leyen en presskonferens tillsammans med Frankrikes president Macron och Europeiska Rådets president Michel (KOM(2022)1359). Det kan tolkas som att kommissionen aktivt deltar i beslutsprocessen, genom att tillsammans med andra beslutsfattare presentera sin position. Samtidigt belyser den gemensamma presskonferensen att medlemslandets Frankrikes president Macron anser att kommissionen är av betydelse för beslutsprocessen (KOM(2022)1359).

Europeiska Rådets sammanfattning från det extrainsatta mötet med anledning av Rysslands invasion av Ukraina pekar dock inte på att kommissionen deltagit som en medlare i processen. Det Europeiska Rådet säger i sin sammanfattning att de kommer anta förslaget som ålagts av kommissionens förslag om vilken typ av sanktioner som ska införas mot Ryssland utan några ändringar eller fördröjningar (EUCO 18/22). Det tyder på att kommissionens roll som informatör är av betydelse för beslutet men samtidigt tyder det också på att medlemsländerna är överens om att införa sanktioner och inget bevis för att det skulle finnas olika ställningstagande i rådet framgår.

Ungefär två veckor senare, den 7 mars höll von der Leyen en gemensam presskonferens med Italiens president Draghi (KOM(2022)1602). I det transkriberade talet nämner von der Leyen att:” we of course are also working on further sanctions that might be warranted” (KOM(2022)1602). Uttalandet tyder på att kommissionen aktivt deltar i

beslutsprocessen om att införa sanktioner, följaktligen kan mötet med Italiens premiärminister tyda på att kommissionen medlar med en av EU:s största och mest inflytelserika medlemsland, i synnerhet eftersom Italien kom att drabbas hårt av de skenande elektricitetspriserna, som var en följd av sanktionerna mot Ryssland. Vidare pekar det på att även stora medlemsländer som Italien anser att kommissionen utgör en betydande roll i beslutsprocessen, dock pekar det inte på att ett beslut är beroende av medlande från Kommissionen.

Det tycks också att kommissionen även spelar en betydande roll i samarbetet i kommunikation med tredjeparts länder som valt att sanktionera Ryssland tillsammans med EU. Den 23 mars anordnade von der Leyen en presskonferens tillsammans med Kanadas premiärminister Trudeau, om sanktioner säger von der Leyen följande:

“Together with our G7 partners and many others, Canada and the European Commission, within the framework of its competences, will further strengthen these sanctions and continue to degrade Russia's economic, industrial, technological and innovative potential by supporting the extension of restrictive measures on trade, in the financial sector and beyond. In this context, Canada and the European Commission, in line with its competences, will work to further step-up enforcement and the fight against sanctions evasion.” (KOM(2022)1989)

Uttalandet av von der Leyen tillsammans med Trudeau, kan tolkas som att kommissionen är av betydelse för att kommunicera med EU:s allierade. Att kommissionen är av betydelse för EU:s utrikespolitik är unikt, eftersom medlemsländerna ofta sköter det policy-området på egenhand. Utrikespolitik är starkt förknippad med många staters självständighet, vilket tyder på att medlemsländerna är beroende av kommissionen för att orkestrera relationer och samarbeten med tredjeparts länder. Det framkommer också att kommissionen ser sig själv som betydande i beslutsprocessen trots avsaknaden av formella kompetenser.

I senare dokument framträder inte kommissionens roll som betydande på samma sätt. Det beror troligtvis på att efter den 23 mars trappas tempot på införandet av sanktioner ned, därför finns det både färre dokument att undersöka och färre fall där kommissionen kan inta en betydande roll i beslutsprocessen. Den 8 april godkänner Europeiska Rådet det femte sanktions paketet mot Ryssland sedan Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022. Kommissionen tycks i det här fallet tagit en passiv roll och inget tyder på att kommissionen har varit medlande i beslutsprocessen, deras rådgivande roll framträder. I dokumentet kan man läsa följande:

“The Commission and the EEAS are working on additional proposals for possible sanctions, including on oil imports, and are reflecting on some of the ideas presented by Member States, such as taxes or specific payments channels, such as an escrow account.”  
(KOM(2022)2332)

I uttalandet framkommer det att kommissionen i fallet av det femte sanktion paket troligtvis innehåft en begränsad administrativ roll där deras huvudsakliga uppdrag är att agera som rådgivare åt medlemsländerna. Exempelvis tar kommissionen upp att framtida förslag kommer att ta medlemsländernas önsknings i beaktning. Det kan då handla om att kommissionen innehar information om effekterna av en viss typ av sanktioner som medlemsländerna är beroende av.

Det sjätte sanktionspaketet infördes den 31 maj. I Europeiska rådets sammanfattning från mötet där medlemsländerna tog beslutade om ett nytt sanktions paket framträder inte kommissionens roll som av betydelse för att beslutet kunde fattas. kommissionens rådgivande roll framträder när Europeiska Rådet diskuterar möjliga former av framtida sanktioner. I dokumentet står det följande:

”The European Council agrees that the sixth package of sanctions against Russia will cover crude oil, as well as petroleum products, delivered from Russia into Member states, with a temporary exception for crude oil” (EUCO 21/22)

Förslaget om att kraftigt minska importen av rysk olja presenterade kommissionen den 8 april (KOM(2022)2332), vilket tyder på att kommissionen roll i fallet av det sjätte sanktionspaketet varit begränsad till en rådgivande och administrativ, att kommissionen i det här fallet skulle ha medlat framgår inte i sammanfattningen (EUCO 21/22).

#### **4.4 Valet av sanktioner**

När det kommer till vilken roll kommissionen hade i valet av sanktioner kan man i ett pressutlåtande av von der Leyen från den 24 februari läsa att kommissionen aktivt deltar i vilka typer av sanktioner som bör införas mot Ryssland:

”Later today, we will present a package of massive and targeted sanctions to European leaders for approval [...] we will target strategic sector of the Russian economic base and its capacity to modernize”(KOM(22)1322)

Kommissionens roll I det här uttalandet kan tolkas som att de aktivt deltar i valet av sanktioner. Dock råder det oklarhet om valet bygger på kommissionens egna intressen eller om det är av en mer rådgivande karaktär som grundar sig i vad medlemsländerna är intresserade av. kommissionens roll i valet av sanktioner kan exemplifieras av ett uttalande från den 26 februari. Där von der Leyen presenterade ett förslag om att införa flera olika typer av sanktioner. Von der Leyen ville se ett förbud för de ryska nyhetskanalerna Russia Today och Sputnik, som hon menar är ett hot mot EU:s demokrati och säkerhet. Von der Leyen menade också att en del ryska banker bör förbjudas från att använda det internationella betalningssystemet SWIFT, vilket hon menar skulle skada Rysslands förmåga att bedriva internationell handel och därmed bidra till färre resurser att bedriva krig med. Det tredje förslaget som von der Leyen presenterade handlar om att frysa den ryska centralbankens finansiella tillgångar i EU (KOM(2022)1422). I det här fallet diskuterar Von der Leyen aktivt vilka åtgärder hon vill se. Det tycks som att medlemsländerna också delvis anser att kommissionens förslag är av betydelse. I ett pressutlåtande från kommissionen den 2 mars går det att läsa:

”The European Union adopted sanctions against the Kremlin's disinformation and information manipulation assets. Following the announcement by Commission President Ursula von der Leyen on Sunday, the Council of the European Union decided to suspend the distribution of State-owned disinformation outlets Russia Today and Sputnik across the EU, as of today” (KOM(2022)1422)

Medlemsländerna godkände den här gången inte samtliga av Kommissionens förslag, vilket tyder på att kommissionens roll i valet av sanktioner är begränsad av medlemsländernas önskemål. Med det sagt tyder förslaget på att kommissionens har en aktiv roll i att vara med och välja vilka typer av sanktioner som ska införas (KOM(2022)1422).

Det tycks att det beror på fall till fall när medlemsländerna godtar kommissionens förslag. Kommissionens roll i valet av sanktioner blir tydligare från ett uttalande den 27 februari där kommissionen vicepresident och EU:s höga representant, Borell berättar att han har haft ett möte med Ukrainas utrikesminister, Kuleba. Borell berättar vidare att kommissionen kommer lägga fram ett förslag till Europeiska Rådet om att skicka vapen, bränsle och medicinsk utrustning till Ukraina (KOM(2022)1463). Det är intressant av flera anledningar. För det första är det första gången EU som organisation skickar vapen till en aktiv konfliktzon, Borell själv beskriver det som att EU bryter en norm (KOM(2022)1463). Det utgör av den anledningen ett speciellt fall av vad som kan klassas som ”high politics” vilket forskare som Sjursten och Rosen (2015) menar är ovanligt för medlemsländerna att enas om, i synnerhet i GUSP-beslut. För det

tredje är det tydligt att kommissionens förslag bygger på ett eget intresse om att ta stödet till Ukraina till en ny nivå. Medlemsländerna godkände i sin tur förslaget om att skicka vapen till Ukraina (KOM(2022)1463), vilket visar på ytterligare stöd för att kommissionen spelar en nyckelroll i valet av åtgärder som är riktade mot att försämra Ryssland militära förmåga.

Det tycks vara så att kommissionen var som mest aktiv vid valet av sanktioner i början av den ryska invasionen av Ukraina. Anledningen bör återigen vara den att det endast lanseras två nya sanktion paket under perioden mars till maj (KOM(2022)1708; KOM(2022)2332). Med det sagt så föreslår kommissionens president von der Leyen den 11 mars, tillsammans med Europeiska Rådets president Michel och Frankrikes president Macron en rad nya restriktiva åtgärder riktade mot Ryssland. I det här fallet tycks det inte som att kommissionen har producerat ett eget förslag, i stället nämner hon att kommissionen deltagit i ett informellt möte med Europeiska Rådets medlemmar. Eftersom inga konkreta åtgärder presenteras i det här fallet så är det troligtvis så att det är upp till medlemsländerna att förhandla fram vilka åtgärder de menar att införa. Samtidigt spelar kommissionen fortfarande en aktiv roll i valet av sanktioner eftersom de deltar i möten med medlemsländerna (KOM(2022)2332). Det är dock svårt att konstatera vad som sagts på dessa möten, eftersom de hålls bakom stängda dörrar.

Den 5 april presenterar von der Leyen ett förslag till ett femte sanktionspaket. Anledningen till förslaget är de misstänkta krigsbrott som den ryska militären tros ha begått i den ukrainska staden Bucha

“This fifth package has six pillars. First, we will impose an import ban on coal from Russia, worth EUR 4 billion per year. This will cut another important revenue source for Russia. Second: a full transaction ban on four key Russian banks, among them VTB, the second largest Russian bank. These four banks, which we now totally cut off from the markets, represent 23% of market share in the Russian banking sector. This will further weaken Russia's financial system. Third: a ban on Russian vessels and Russian-operated vessels from accessing EU ports. [...] Additionally, we will propose a ban on Russian and Belarusian road transport operators. This ban will drastically limit the options for the Russian industry to obtain key goods. Fourth: further targeted export bans, worth EUR 10 billion, in areas in which Russia is vulnerable. [...] Fifth: specific new import bans, worth EUR 5.5 billion, to cut the money stream of Russia and its oligarchs, on products from wood to cement, from seafood to liquor. In doing this, we also close loopholes between Russia and Belarus” (KOM(2022)2281)

I det här fallet lägger kommissionen fram ett omfattande förslag. Som troligtvis kommer att kosta mycket för EU och medlemsländerna att införa. Förslaget kan också tolkas som att det bygger på ett eget intresse, eftersom kommissionen tar initiativet som tycks vara en



reaktion till händelserna i Ukraina. Von der Leyen uttrycker inte på något vis att händelserna i Ukraina påverkar EU:s medlemsländer utan hon pratar i stället om hur händelserna påverkar Ukraina (KOM(2022)2281). Av den anledningarna kan det tolkas som att anledningen till införandet av ett femte sanktions paket bygger till stor del på kommissionens egna intresse att visa solidaritet med Ukraina.

#### **4.5 Övervakningen av sanktioner**

Kommissionens roll i genomdrivandet av sanktioner syftar till att beskriva hur kommissionens roll representeras efter att EU har beslutat om införandet av sanktioner. Det inkluderar hur EU ska gå till väga för att sanktionerna ska få avsedd effekt och vilka kontrollmekanismer som ska införas för att säkerhetsställa att samtliga aktörer följer de överenskommelser som EU gemensamt bestämt.

Den 26 februari kort efter att EU beslutade om att införa en första våg av sanktioner mot Ryssland med anledning av Rysslands invasion av Ukraina presenterade kommissionen tillsammans med ledarna av Frankrike, Tyskland, Italien, Storbritannien, Kanada och USA en ny myndighet vars uppgift är att de redan implementerade sanktionerna efterföljs. Myndighetens uppgift består bland annat av att identifiera och frysa tillgångarna av sanktionerade ryska individer, organisationer och företag. Myndigheten rapporterar till kommissionen (KOM(22)1423). Att beslutet presenterades av kommissionen tillsammans med några av EU:s mäktigaste medlemsländer; Tyskland, Frankrike och Italien tyder på att det inte var ett beslut som fattades av samtliga medlemsländer på en rent mellanstatlig nivå (KOM(22)1423).

Nästa gång som den nyupprättade myndigheten nämns i ett dokument är den 8 april. Dokumentet är ett uttalande från kommissionen som handlar om hur väl myndigheten utför sitt uppdrag. Det framgår att myndigheten är aktiv i sitt arbete med att frysa ryska oligarkers tillgångar i EU-länder. Det pekar på att kommissionen spelar en aktiv roll i övervakningen och implementeringen av sanktioner. Med det sagt framgår det också att myndigheten är begränsad. Den kan bara vidta åtgärder när ett medlemsland ber om det. Därför tycks det som att kommissionen innehar en nyckelroll i genomdrivandet och övervakningen av sanktions-beslut men att kommissionen är begränsad av medlemsländerna när till kommer till att vidta stränga åtgärdat (KOM(2022)2373).

kommissionen publicerade den 22 maj ett förslag om nya gemensamma EU lagar för att säkerhetsställa efterlevnaden av sanktionsbeslut och hur de som inte följer dessa bestämmelser skall straffas. Åtgärderna som föreslås kan tolkas som stränga, de skulle för det första skapa ett gemensamt regelverk som varje medlemsland måste följa, om ett medlemsland inte skulle följa direktivet så kan medlemslandet straffas. För det andra ger beslutet kommissionen en betydande roll i övervakningen av efterlevnaden av sanktionsbesluten eftersom kommissionen då har juridisk rätt i att vidta stränga åtgärder om ett medlemsland skulle bryta mot den nya sanktionslagen.

I Europeiska Rådets sammanfattning från den 31 maj framkommer en bild över hur medlemsländerna ser på Kommissionens förslag om strängare EU-lagar om implementeringen och efterlevnaden av sanktionsbesluten, följande går att läsa ur den publicerade sammanfattningen:

“The European Council welcome thee efforts made by Member States to provide in their national law for appropriate confiscation of measures and on the Council to swiftly examine recent Commission proposal on criminal law measures in case of violation of EU sanctions, The European Council supports further options in line with EU and international law being actively explored, including options aimed at using frozen Russian assets to support Ukraine’s reconstruction.“ (EUCO 21/22)

Citatet ovan tolkas som att medlemsländerna ser ett behov av kommissionens får ansvar över en gemensam lagstiftning. Det är också tydligt att kommissionen spelar en betydande roll när det kommer till övervakningen av sanktions-besluten. Det är svårt att uttala sig om det skett en spillover effekt i det här fallet eller om det beror på att medlemsländerna frivilligt avsäger sig sin självbestämmanderätt i frågan. Sammantaget med tidigare händelser, tycks det som att medlemsländerna är beroende av att kommissionen är ansvarig för att se till att samtliga sanktionsbeslut verkställs enligt överenskommelserna.

## 5. Slutsatser

I den här uppsatsen har vi undersökt kommissionens roll i sanktioneringen av Ryssland 2022. Vi har sett att kommissionen har spelat en central roll i utformningen och genomförandet av EU:s sanktioner mot Ryssland, både genom att ta fram förslag på sanktioner och genom att samarbeta med andra EU-organ och medlemsstater för att se till att sanktionerna verkställs.

I den här delen av uppsatsen kommer frågeställningarna att besvaras med en diskussion över den empiriska fakta som kom fram, där teoriernas hållbarhet för att förklara kommissionens roll i sanktioneringen av Ryssland utvärderas. Arbetet relateras till tidigare forskning, likväl kommer forskningsluckor som uppsatsen öppnar att diskuteras.

### 5.1 Kommissionens roll i beskrivningen av att införa sanktioner

Resultatet visar beslutet om att införa sanktioner mot Ryssland 2022 domineras av perspektivet att det, av hela EU. ”Vi” perspektivet framkommer tydligast i texter som är producerade av kommissionen. Yttligare ett ”vi” perspektiv på beslutet som framkom i resultatet var att kommissionen beskrev beslutet att införa sanktioner som ett beslut som togs av europeiska ledare (KOM(2022)1322;KOM(22)1359). Kommissionens president nämnde aldrig medlemsländerna specifikt i något av sina uttalanden där hon pratade om att införa sanktioner eller när hon i efterhand beskrev beslutet, ofta framkom ord som ”vi” för att beskriva vem som tog beslutet (KOM(2022)1423). Emellertid framkom det i kommissionens uttalanden att beslutet om att införa sanktioner togs av det Europeiska Rådet eller Europeiska Unionens Råd (KOM(2022)1761). Sammantaget kan vi tolka kommissionens uttalanden som att kommissionen och andra EU organisationer hamnar i fokus.

Att hänvisa till europeiska ledare behöver nödvändigtvis inte betyda att kommissionen försöker förminska medlemsländernas formella roll, inte heller behöver det betyda att kommissionen försöker missvisa att beslutet tas av medlemsländerna. Det som dock framkommer tydligt i materialet är betoningen av Europa och EU:s organisationer (KOM(2022)1322; KOM(22)1359; KOM(2022)1423; KOM(2022)1761), vilket också är en

central del i hur Neofunktionalismen förklarar europeisk integration (Niemann & Bergmann, 2021 kap 11).

Samtidigt som det i material från kommissionen framkommer ett tydligt Neofunktionalistisk perspektiv så framgår det mellanstatliga perspektivet i Europeiska Rådets sammanfattningar. I dokumenten från det europeiska rådet nämns bara kommissionen utifrån de formella uppdrag som de har i processen (EUCO 18/22; EUCO 21/22). Liberal Intergovernmentalismen förklarar överstatliga organisationer roll som begränsad av staternas vilja, integrationen sker endast på deras uppmaning och tillåtelse (Moravcsik & Emmons, 2021, kap 12). Perspektivet att kommissionen är begränsad av medlemsländerna framkommer tydligt i Europeiska Rådets sammanfattningar, där beskrivs beslutet som att det togs av medlemsländerna. Kommissionens roll verkar till synes vara att agera efter de befogenheter som medlemsländerna tilldelat kommissionen.

När det kommer till vilken idealtyp som är bäst lämpad till att förklara hur beslutets att införa sanktioner och vem eller vilka aktörer som står i fokus framkommer kan vi från materialet dra två slutsatser (EUCO 18/22; EUCO 21/22).

I materialet producerade av kommissionen förklaras kommissionens roll bäst av idealtypen för Neofunktionalismen (Niemann & Bergmann, 2021 kap 11), som betonar överstatliga organisationers roll i EU:s beslutsprocess, vilket framgår när kommissionen talar om vi:et, europeiska ledare och Europeiska Rådet i stället för medlemsländerna (KOM(2022)1322; KOM(22)1359; KOM(2022)1423; KOM(2022)1761).

Idealtypen för Liberal Intergovernmentalismen förklarar bättre hur medlemsländerna ser på beslutet i sammanfattningarna från sina möten (EUCO 18/22); EUCO 21/22). Det beror på att Liberal Intergovernmentalismen betonar att det är medlemsländerna som styr integrationen (Moravcsik & Emmons, 2021).

## **5.1 Kommissionens roll som medlare eller rådgivare**

Kommissionen verkar ha spelat en viktig roll i beslutsprocessen och samarbetet med andra länder när det gäller införandet av sanktioner mot Ryssland 2022. Det framgår av resultatet att kommissionen har deltagit i presskonferenser tillsammans med ledare från olika EU-medlemsstater och tredjepartsländer (KOM(2022)1359; KOM(2022)1602; KOM(2022)1989), vilket kan tyda på att Kommissionen har en viktig roll i kommunikationen och samarbetet med

dessa länder när det gäller säkerhets- och utrikesfrågor. Med det sagt är det svårt att avgöra om kommissionen agerat som en medlare eller en rådgivare i dessa sammanhang. Den intergovernmentalistiska idealtypen menar att kommissionens ska agera som en administrativ rådgivare åt medlemsländerna i förhandlingsprocessen om att införa sanktioner. Det förutsätter att medlemsländerna inte är beroende av att kommissionen tillgång till information för att nå ett gemensamt beslut (Giumelli, 2012). Den Neofunktionalistiska idealtypen betonar i stället kommissionens roll som medlare och menar att utan kommissionens medverkan som medlare skulle inte medlemsländerna enas om ett beslut (Niemann & Bergmann, 2021 kap 11). Presskonferenserna tillsammans med Italiens premiärminister och Frankrikes president (KOM(2022)1359; KOM(2022)1602), pekar på att medlemsländerna är beroende av kommissionens medverkan för att presenteras sina egna ståndpunkter. Det i sig betyder inte att de är beroende av kommissionen för att nå ett beslut men det tyder på att kommissionens roll är av större betydelse än vad man kan förvänta sig i ett rent intergovernmentalistiskt system.

Det Europeiska Rådet har inte uttryckligen nämnt kommissionen som en medlare i sin sammanfattning från det extrainsatta mötet i februari 2022 om Rysslands invasion av Ukraina (EUCO 18/22), med det sagt menar de att beslutet om att införa sanktioner bygger på ett förslag från kommissionen, vilket tyder på att kommissionen har en viktig roll som informatör för beslutet om sanktioner och att kommissionens förslag och ståndpunkter är av betydelse för medlemsländerna. Det är dock viktigt att notera att medlemsländerna verkar vara överens om att införa sanktioner mot Ryssland, det finns inga tecken på olika ställningstaganden i det Europeiska Rådet, utifrån Europeiska Rådets sammanfattning är det alltså inte tydligt att kommissionen intagit en aktivt medlande roll, dock verkar det som att medlemsländerna är beroende av kommissionens ställningstagande för att nå en gemensam ståndpunkt (EUCO 18/22).

Riddervold (2016 s. 89) belyser också att kommissionen har en betydande roll som medlare och informatör i mellanstatliga policyområden, vilket även verkar vara fallet när det kommer till införandet av sanktioner mot Ryssland 2022.

Med det sagt går det inte i den här uppsatsen att bevisa att kommissionen uttryckligen har varit en medlare i förhandlingsprocessen, det är inte ovanligt när man använder idealtyper som analysverktyg, eftersom en idealtyp är en renodling av en teori hamnar verkligheten ofta en bit ifrån. Därför är idealtyper ett användbart verktyg när man vill undersöka vilken förklaringsmodell som bäst lämpar sig för att förklara verkligheten. Med bakgrund det

empiriska resultat verkar det som att kommissionen är närmare än betydande och medlande roll än en begränsad rådgivande roll baserat på att medlemsländerna värderar kommissionens deltagande i förhandlings- och beslutprocessen mer än vad man kan förvänta sig om processen skulle vara rent mellanstatlig. Därför förklaras kommissionens roll i beslutsprocessen bäst av idealltypen för Neofunktionalism

### **5.3 Kommissionens roll i valet av sanktioner**

Det framkommer i resultatet att kommissionen aktivt deltagit i valet av sanktioner. kommissionen var inblandad i att förslå vilka typer av sanktioner som bör införas mot Ryssland i samtliga sex sanktionspaket. Förslagen som kommissionen lade fram efterfrågade specifika sanktioner riktade mot den ryska staten, ryska beslutsfattare och företag (KOM(22)1322; KOM(2022)1422; KOM(2022)1463; KOM(2022)1463; KOM(2022)2332). Om kommissionens förslag på vilka typer av sanktioner som skulle framföras grundades i kommissionens egna intresse framkom tydligt i ett fall, där kommissionens vice-president Michel menade att EU gemensamt bör skicka vapen till Ukraina, vilket senare godkändes av medlemsländerna. Förslaget grundades i ett möte mellan Ukrainas utrikesminister Kuleba och VP Michel i vilket Kuleba bad om vapen till den ukrainska armén. Kommissionens intresse utgick alltså inte från vad medlemsländerna efterfrågade utan vad Ukraina efterfrågade. Det tyder på att förslaget låg i Kommissionens intresse att stödja Ukraina (KOM(2022)1463).

Både det Liberal Intergovernmentalismen och Neofunktionalismen menar att kommissionen har förmågan att lägga fram förslag. De två teorierna skiljer sig dock åt på hur kommissionen lägger fram förslag. Enligt LI förslår kommissionen åtgärder baserade på medlemsländernas intresse medan Neofunktionalismen betonar att kommissionen kan självständigt föreslå åtgärder baserat på sitt egna intresse (Moravcsik & Emmons, 2021, kap 12; Niemann & Bergmann, 2021).

Resultatet visar att kommissionen kan självständigt föreslå sanktioner som sedan accepteras av medlemsländerna. Med det sagt framkommer här problematik kring materialets räckvidd. Endast kommissionens ställningstagande framkommer, i synnerhet i fallet med att skicka vapen till Ukraina så framkommer inte något ställningstagande från medlemsländerna i Europeiska Rådets sammanfattningar. Därför skulle det i framtiden vara intressant att undersöka hur de olika medlemsländerna ställt sig till att EU skickade vapen till Ukraina.

Tidigare forskning belyser att kommissionens har ett inflytande över GUSP-beslut, trots att det formellt sett är ett mellanstatligt-policyområde (Chou & Riddervold, 2015; Riddervold, 2016; Giumelli, 2012). Chou och Riddervold (2015 s.89) pekar i synnerhet på att kommissionens förslag ofta är övertygande, därför att kommissionen har tillgång till information, information som medlemsländerna är beroende av. Till min vetskap har dock ingen undersökt om kommissionens förslag bygger på ett eget intresse därför bidrar den här uppsatsen till en utökad förståelse för hur och varför kommissionen lägger fram förslag.

#### **5.4 Kommissionens roll i övervakningen av sanktioner**

Resultatet tycks peka på att kommissionen spelat en viktig roll i övervakandet och implementeringen av de sanktionerna EU riktade mot Ryssland 2022. Den myndighet som kommissionen presenterade tillsammans med bland andra Frankrike och Italien och som är ansvarig för att kontrollera att företag, individer och medlemsländer följer sanktionsbesluten. Att myndigheten kan konfiskera och frysa sanktionerade individers och företags tillgångar är i synnerhet något som ger kommissionen en central roll i både övervakningen och implementeringen av sanktioner (KOM(22)1423). Dock framgår det inte i materialet om den här myndigheten var ett mellanstatligt beslut, där medlemsländerna enligt den liberal intergovernmentalistiska tanken själva uppfattade ett behov av en den här myndigheten. Det kan också röra sig om en Neofunctionalistisk spillover effekt, där behovet av den här myndigheten skapats av andra aktörer än medlemsländerna.

Pressuttalandet från kommissionen pekar på att beslutet inte togs på en mellanstatlig nivå, eftersom det inte presenteras med en hänvisning till varken Europeiska Rådet eller Europeiska unionens Råd, i stället presenteras beslutet tillsammans med några av EU:s mäktigaste medlemsländer men också tillsammans USA och Kanada (KOM(22)1423), vilket pekar på att beslutet inte var rent mellanstatligt. Det skulle ge gehör för den Neofunctionalistiska teorin som menar att det inte är medlemsstaterna som styr integrationen (Niemann & Bergmann, 2021 kap 11), dock är myndigheten begränsad av medlemsländerna och kan inte agera helt självständigt. Medlemsländernas möjlighet att begränsa överstatliga organisationer är en central utmärkelse i Liberal Intergovernmentalismen, som menar att en anledning till att de tillåter överstatliga organisationer är att de har möjligheten att begränsa dem (Moravcsik & Emmons, 2021, kap 12).

Samtidigt pekar medlemsländernas godkännande av gemensamma lagar som syftar till att straffa de som inte följer sanktionsbesluten som ett behov av att en överstatlig organisation kan övervaka och vidta stränga åtgärder mot de medlemsländer som bryter mot besluten (EUCO 18/22). Anledningen till ett beslut av den här typen förklaras olika av Liberal Intergovernmentalismen och Neofunktionalismen. Enligt Liberal Intergovernmentalismen godkänner medlemsländerna den här typen av beslut på grund av att de vill ha garantier för att andra länder ska följa bestämmelserna och inte försöka kringgå dem (Moravcsik & Emmons, 2021, kap 12). Det handlar alltså om ett behov som medlemsländerna själva skapar. Neofunktionalismen på andra sidan förklarar den här typen av beslut som en spill-over effekt. Fördjupad integration inom ett område som i det här fallet för utrikes- och säkerhetspolitik skapar ett behov av fördjupad integration i ett annat område; efterlevnaden av bestämmelserna. Spillover effekten kan skapas av medlemsländerna men den kan också skapas av andra aktörer såsom internationella företag eller översåtliga organisationer, spillover effekten är inte heller kalkylerad i det avseende att konsekvenserna av ett beslut kan få oanade konsekvenser (Niemann & Bergmann, 2021 kap 11).

## 5.5 Avslutande diskussion

Syftet med den här uppsatsen var att undersöka kommissionens roll i införandet av gemensamma sanktioner mot Ryssland 2022. Med avstamp i tidigare studier om hur kommissionen klivit ur sin formella roll i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik formulerades två idealtyper av två dominerande teorier om europeisk integration. En liberal intergovernmentalistisk och en Neofunktionalistisk, den Liberal Intergovernmentalistiska idealtypen menar att kommissionens roll i sanktioneringen av Ryssland är begränsad av medlemsländerna. EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik är formellt en mellanstatlig process vilket skulle betyda att kommissionens roll är begränsad till en formell roll (Moravcsik & Emmons, 2021, kap 12). Den Neofunktionalistiska rollen skulle i motsats betona att kommissionens roll inte går att begränsa, eftersom kommissionen kan informellt agera självständigt från medlemsländerna (Niemann & Bergmann, 2021 kap 11).

För att besvara syftet bröts sanktionering processen ner i fyra frågeställningar, vars resultat har presenterats ovan. Det är svårt att konstatera om kommissionens roll endast följer en idealtyp. I resultatet av de olika frågorna framkom det att kommissionen i samtliga



fall spelar en aktiv och betydande roll snarare än en begränsad roll. Dock framkom också stöd för olika typer av idealtyper i material producerade av kommissionen och material producerat av Europeiska Rådet. Med det sagt framkommer det att kommissionen var inblandad i alla delar av sanktionerinsprocessen på ett vis som bättre förklaras av idealtypen för Neofunktionalismen.

Tidigare forskning pekar på att kommissionen i tidigare fall har påverkat EU:s utrikes- och säkerhetspolitik både formellt och informellt (Chou & Riddervold, 2015; Giumelli, 2012; Riddervold & Rosén, 2015; Sjursen & Rosén, 2017). I synnerhet sammanfaller den här uppsatsens resultat med Chou och Riddervold (2015) som kommissionens kan påverkar medlemsländerna igenom att presentera övertygande argument som bygger på information som medlemsländerna är beroende av. Vilket framkom i den uppsatsens resultat när kommissionen exempelvis förespråkade att skicka vapen till Ukraina (KOM(2022)1463). Studiens resultat sammanfaller också med Giumelli (2012) resultat, kommissionens agerande i och inflytande över EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik kan inte förklaras av Liberal Intergovernmentalismen. Dock nämner Giumelli inte att Neofunktionalismen är den teori som bäst förklarar kommissionens agerande. Det gör dock den här uppsatsen.

Den här uppsatsen belyser ett aktuellt ämne som under skrivande stund fortfarande fortskrider. Sanktioneringen av Ryssland är ett brett ämne, baserat på den här uppsatsens begränsade räckvidd i val av material, tidsram och undersökningsobjekt så skulle det i framtiden vara intressant att undersöka hur varje medlemsland sett på kommissionens roll i sanktioneringen av Ryssland. I synnerhet skulle en studie som vars omfång är större få en bättre förståelse inte bara för vilken roll kommissionen spelat men också hur inflytelserik den rollen vart för medlemsländernas formella beslut.

# Referenser

## Litteratur

- Biersteker, T. J., Eckert, S., & Hudáková, Z. (2018). UN Targeted Sanctions Datasets (1991–2013). *Journal of Peace Research* 55, 404-12.
- Boreus, K., & Göran, B. (2018). *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur.
- Boström, E. J. (2020). *Max Weber och idealtypernas nödvändighet*. Uppsala: Uppsala: Filosofiska institutionen
- Baldwin, D. A. 1985. *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.
- Barber, James. "Economic Sanctions As a Policy Instrument." *International Affairs (London)* 55, no. 3 (1979): 367-84.
- Cardwell, P. (2015). The Legalisation of European Union Foreign Policy and the Use of Sanctions. *The Cambridge yearbook of European legal studies*, 17, 287-310.
- Chou, M.-H., & Riddervold, M. (2015). The Unexpected Negotiator at the Table: How the European Commission's Expertise Informs Intergovernmental EU Policies. *Politics and governance*, 3(1), 61-72. doi:10.17645/pag.v3i1.117
- Elliot, K. A. 1998. "The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?" *International Security* 23 (1): 50–65.
- Eriksson, M. (2011). Chapter 8 EU Sanctions Decision-making. In M. Eriksson, *Targeting Peace : Understanding UN and EU Targeted Sanctions* (pp. 172-192). Taylor & Francis Group.
- Giumelli, F. (2012). Beyond Intergovernmentalism: The Europeanization of Restrictive Measures? *Journal of contemporary European research*, 9(3), 390-405. doi:10.30950/jcer.v9i3.500
- Gstöhl, S., & Schunz, S. (2021). *The External Action of the European Union*. Red Globe Press.
- Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe : Political, Social and Economical Forces 1950-1957*. The Library of World Affairs, 42. London: Stevens, 1958
- Hufbauer, G., J. Schott, K. A. Elliott, and B. Oegg. 2007. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*. 3rd ed. Washington, D.C: Patterson Institute for International Economics
- Koops, J. & Tercovich, G. (2020). Shaping the European External Action service and its post\_Lisbon crisis mangagement structures: ab assessment of the EU Hihgh Representatives"political leadership. *European Secutiry*, 275-300.
- Kaempfer, W. H., & Lowenberg, A. (1988). The Theory of International Economic Sanctions: A Public Choice Approach. *The American Economic Review* 78, no. 4, 786–93.
- Leenders, L. (2014). *EU sanctions: A Relevant foreign policy tool?* Bruges: Department of EU international relations and diplomacy studies
- Lindsay, J. M. 1986. "Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-Examination." *International Studies Quarterly* 30 (2):153–173.
- Moravcsik, A., & Emmons, C. (2021). 12 Liberal Intergovernmentalism and EU External Action. In S. Gstöhl, & S. Schunz, *The external action of the European Union* . Bloomsbury publishing..
- Niemann, A., & Bergmann, J. (2021). 11 Theorizing EU External Action: A Neofunctionalist Perspective. In S. Gstöhl, & S. Schunz, *The External action of the Euroepan Union*. Bloomsbury publishing .
- Pape, R. A. 1997. "Why Economic Sanctions Do Not Work." *International Security* 22 (2): 90–136.
- Riddervold, M. (2016). (Not) in the Hands of the Member States: How the European Commission Influences EU Security and Defence Policies. *Journal of common market studies*, 353-369.
- Riddervold, M., & Rosén, G. (2015). Beyond Intergovernmental Cooperation: The Influence of the European Parliament and the Commission on EU Foreign and Security Policies. *European Foreign Affairs Review*, 20(3), 399-417. Retrieved 11 14, 2022, from <https://kluwerlawonline.com/abstract.php?area=journals&id=eerr2015034>

- Rosén, G., & Riddervold, M. (2015). Beyond Intergovernmental Cooperation: The Influence of the European Parliament and the Commission on EU Foreign and Security Policies. *European foreign affairs review*, 399-417.
- Sjursen, H., & Rosén, G. (2017). Arguing Sanctions. On the EU's Response to the Crisis in Ukraine. *Journal of common market studies*, 20-36.
- Szep, V. (2020). New intergovernmentalism meets EU sanctions policy: the European Council orchestrates the restrictive measures imposed against Russia. *JOURNAL OF EUROPEAN INTEGRATION*, 855-871.
- Weber, P. M., & Schneider, G. (2020). How many hands to make sanctions work? Comparing EU and US sanctioning efforts. *European economic review*, 103-595.

Offentligt tryck

European Council conclusion EUCO 18/22 den 24 februari 2022 Tillgänglig:

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/#:~:text=The%20European%20Council%20condemns%20in,unjustified%20military%20aggression%20against%20Ukraine.>

European Council conclusion EUCO 21/22 den 30 och 31 maj 2022 Tillgänglig:

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/31/european-council-conclusions-30-31-may-2022/>

KOM(2022) 1286, Press statement by President von der Leyen on the EU's response to the Russian aggression against Ukraine. Tillgänglig:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_1286](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1286)

KOM(2022) 1322, Press statement by President von der Leyen on Russia's aggression against Ukraine. Tillgänglig:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_1322](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1322)

KOM(2022) 1359, Opening remarks by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel and President Macron following the Special meeting of the European Council of 24 February 2022. Tillgänglig:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_1359](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1359)

KOM(2022) 1422, Statement by President von der Leyen on further measures to react to Russia's invasion of Ukraine. Tillgänglig:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_1422](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1422)

KOM(2022) 1423, Joint Statement on further restrictive economic measures. Tillgänglig:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_1423](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1423)

KOM(2022) 1463, Further measures to respond to the Russian invasion of Ukraine: Press statement by High Representative/Vice-President Josep Borrell. Tillgänglig:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_1463](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1463)

KOM(2022) 1602, Statement by President von der Leyen at the joint press conference with Italian Prime Minister Draghi. Tillgänglig:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_1602](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1602)

KOM(2022) 1761, Ukraine: EU agrees fourth package of restrictive measures against Russia. Tillgänglig: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_1761](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1761)

KOM(2022) 1989, Joint Statement by President von der Leyen and Prime Minister Trudeau.

Tillgänglig: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_1989](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1989)

KOM(2022) 2020, Opening remarks by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel following the meeting of the European Council of 24-25 March 2022.

Tillgänglig: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_2020](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_2020)

KOM(2022) 2281, Press statement by President von der Leyen on the fifth round of sanctions against Russia. Tillgänglig: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_2281](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_2281)

KOM(2022) 2332, Ukraine: EU agrees fifth package of restrictive measures against Russia

Tillgänglig: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_2332](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_2332)

KOM(2022) 2373, Tillgänglig: 'Freeze and Seize Task Force': Almost €30 billion of assets of Russian and Belarussian oligarchs and entities frozen by the EU so far.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_2373](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_2373)

KOM(2022) 3382, Opening remarks by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel following the special meeting of the European Council of 30 May 2022.

Tillgänglig: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_3382](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_3382)

# Bilagor

Tabell 3.1

kommissionens Roll i		
	Begränsad roll/ Liberal Intergovernmentalism	Betydande roll/ Neofunktionalismen
Beslutsprocessen	Rådgivande	Medlande
Efterlevnad av sanktionsbeslut	Rekommenderar åtgärder	Rekommenderar och/eller vidtar stränga åtgärder
Val av sanktioner	Neutral, rådgivande medlemsländerna står för valet	Aktiv, uttrycker egen intresse, medlemsländerna godtar kommissionens förslag
Beskrivningen av beslutet	Passiv, beslutet togs av medlemsländerna	Aktiv, kommissionen beskrivs som delaktig i beslutet