

ENSKILDA HÖGSKOLAN STOCKHOLM  
Programmet i mänskliga rättigheter

EXAMENSARBETE  
Masteruppsats  
VT 2019

# Har EU det som krävs för att skydda de mänskliga rättigheterna?

En studie om artikel 7 i Fördraget om den Europeiska Unionen.

Författare: Paula Svensson Dunberg

Handledare: Linde Lindkvist  
Enskilda Högskolan Stockholm

## **Förord**

Denna uppsats författades våren 2019 inom ramen för  
masterprogrammet i mänskliga rättigheter.

Ett varmt tack till kontaktpersonen som var till stor hjälp under min vistelse i  
Europaparlamentet i Bryssel, och tack till alla personer som jag fått förmånen att intervjua.  
Jag vill även tacka mina vänner och familj som peppat och stöttat mig när det har behövts.

Ett särskilt tack till min fina farfar som varit en klippa genom hela processen.  
Sist men inte minst vill jag tacka min inspirerande handledare Linde Lindkvist för goda råd  
och vägledning under resans gång.

## **Abstract**

The European Union (EU) is based on the inclusive core values of democracy, the rule of law and respect for human rights enshrined in article 2 of the Treaty of the European Union. If there is a risk that these values are systematically threatened within a member state or when breaches are a fact, the EU may act by applying legal and political mechanisms. The purpose of this paper is to highlight the problem with EU member states abandoning the democratic principles in favor of the illiberal, as exemplified by a case study on Hungary whose constitution and national identity are based on exclusionary values, which consequently has implications for human rights. The main focus of the thesis is the article 7 procedure which has a sanctioning mechanism that may result in the member state concerned being wholly or partly deprived of its voting rights in the Council of the European Union. Article 7 has been criticized for being ineffective and too political. In September 2018, the European Parliament adopted a resolution which activated the preventive mechanism of the procedure against Hungary which is about deciding whether there is a risk of breaches of article 2. The main ambition of the study is to discuss to what extent article 7 can protect the EU's core values. For these purposes, a jurisprudence method that examines EU law has been applied and, through a political science approach, the application of article 7 against Hungary has been investigated. In order to gain a deeper understanding of the procedure, a field study trip was made to the European Parliament in Brussels, where interviews were conducted with people with insight into the work of Parliament and the Council. I was also given the opportunity to attend a meeting of the Committee of Civil Liberties, Justice and Home Affairs of the European Parliament, in which representatives of the European Commission and the European Union Council also participated. The theme for the discussion was the article 7 procedure against Hungary. The findings of the survey show that, due to the political nature, article 7 is not sufficiently capable of protecting the fundamental values of the EU. What is needed is a new independent mechanism to review all member states' compliance with democracy, the rule of law and human rights.

### **English title:**

**Does the EU have the power to protect the human rights?**

A study about article 7 of the Treaty of the European Union.

### **Keywords:**

EU; Human Rights; Article 2; Article 7; Hungary

## Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b> .....	<b>6</b>
1.1 Syfte .....	6
1.2 Forskningsfrågor .....	7
1.3 Tidigare forskning .....	7
1.4 Metod .....	9
1.4.1 Rättsvetenskaplig metod .....	9
1.4.2 EU:s rättskällor .....	10
1.4.3 Fältstudie .....	11
1.4.4 Material och urval .....	13
1.4.5 Analys av material .....	14
1.4.6 Forskningens tillförlitlighet.....	14
1.5 Avgränsning.....	15
1.6 Disposition.....	16
1.7 En kort guide till EU-systemet .....	17
<b>2. EU:s grundläggande värden</b> .....	<b>19</b>
2.1 Köpenhamnskriterierna.....	19
2.2 Artikel 2 .....	19
<b>3. Hur kan EU:s grundläggande värden skyddas?</b> .....	<b>21</b>
3.1 Artikel 7-förfarandet .....	21
3.1.1. Kommissionens meddelande om artikel 7.....	22
3.2 Överträdelseförfaranden .....	23
3.3 The Rule of Law Framework.....	24
3.4 Avslutning.....	24
<b>4. Illiberala värden</b> .....	<b>25</b>
4.1 Högerpopulism.....	25
4.2 Konstitutionella värden .....	27
4.3 Motstridande konstitutionella värden .....	29
4.4 Avslutning.....	30
<b>5. Fallstudie: Mänskliga rättigheter i Ungern</b> .....	<b>31</b>
5.1 Illiberala tendenser .....	31
5.2 Situationen för mänskliga rättigheter i Ungern.....	32
5.3 Kampanj mot Bryssel .....	34
5.4 Problem i EPP inför EU-valet.....	35
5.5 Orbáns möte med Salvini.....	37
5.6 Avslutning.....	37

<b>6. Tillämpning av artikel 7.....</b>	<b>39</b>
<b>6.1 Europaparlamentets resolution om situationen i Ungern.....</b>	<b>39</b>
6.1.1 Den ungerska regeringens respons.....	40
6.1.2 Tankesmedjan CEPS analys.....	41
<b>6.2 Utskottsmöte i LIBE .....</b>	<b>42</b>
<b>6.3 Behandlingen i rådet.....</b>	<b>44</b>
<b>6.4 Avslutning.....</b>	<b>45</b>
<b>7. Alternativa skyddsmekanismer inom räckhåll? .....</b>	<b>46</b>
7.1 En oberoende övervakningsmekanism .....	46
7.2 Villkorad budget.....	47
7.3 Avslutning.....	48
<b>8. Avslutande diskussion.....</b>	<b>50</b>
8.1 Analys .....	50
8.2 Slutsatser.....	54
<b>9. Källförteckning.....</b>	<b>57</b>
9.1 Tryckta källor .....	57
9.2 Elektroniska källor .....	57
<b>Bilaga 1 - Artiklar .....</b>	<b>64</b>
<b>Bilaga 2 - Intervjuguide.....</b>	<b>68</b>

# 1. Inledning

Den Europeiska unionens (EU) konstitutionella ordning bygger på grundläggande värden om demokrati, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter. Dessa värden stipuleras i artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen och medlemsstaterna bär gemensamt ansvar för att främja och respektera dem. När en stat söker bli medlem i unionen behöver denna uppfylla de så kallade Köpenhamnskriterierna vilka fastställer att respekt för nämnda värden måste finnas och att de genomsyrar statens institutioner och organisation. Demokrati, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter utgör således grundvalar för det europeiska samarbetet. Hur ska EU hantera situationer där befintliga medlemsländer gör avsteg från de överenskomna idéerna om liberal demokrati och inkluderande konstitutionalism? I Ungern har det sedan 2010 gått att bevittna hur en medlemsstats politiska agerande rört sig i en allt mer auktoritär riktning, och enligt Freedom House har den ungerska staten gått från att klassificeras som ”fritt” till ”delvis fritt”.<sup>1</sup> Utvecklingen har bland annat resulterat i hot mot rättsväsendets och medielandskapets oberoende ställning och försämrade människorättsituation för minoriteter, migranter, flyktingar och asylsökande, vilket följaktligen innebär överträdelser av värdena i artikel 2.

När det finns risk för att en medlemsstat kränker artikel 2 eller när överträdelser är ett faktum kan EU vidta rättsliga och politiska åtgärder. Uppsatsen kommer huvudsakligen behandla ett av dessa alternativ: det fördragsstadgade artikel 7-förfarandet, ett instrument som har kommit att kallas för EU:s *nuclear option* då det har mandat att helt eller delvis frånta en medlemsstats rösträtt i Europeiska unionens råd. En sådan utgång har emellertid visat sig svår att realisera då ett sådant beslut kräver enhällighet i Europeiska rådet. I och med högerpopulismens utbredning, så även i EU:s institutioner, tycks det mer troligt att enhällighet inte kommer kunna uppnås då illiberala stater stöttar varandra. Alternativa och kompletterande förslag om skyddsåtgärder har emellertid förts fram i debatten, varav några av dessa behandlas översiktligt i uppsatsen.

## 1.1 Syfte

Denna uppsats syftar till att belysa en av samtidens utmaningar där den högerpopulistiska ideologin hotar de värden som utgör fundament för den europeiska gemenskapen. Detta kommer att illustreras genom att beskriva hur EU hanterar situationer med medlemsstater som

---

<sup>1</sup> Freedom House, *Freedom in the World 2019: Hungary*, Tillgänglig via: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/hungary>, 2019, (hämtad 2019-05-09)

inte efterlever sina skyldigheter stipulerade i artikel 2 i EU-fördraget. Den huvudsakliga intentionen är att undersöka hur EU i ett sådant läge kan agera och artikel 7-förfarandet kommer i detta avseende att vara central i uppsatsen. Vad händer när EU:s medlemsstater inte längre respekterar värdena angivna i artikel 2? Har EU det som krävs för att skydda dessa? Studien kommer i detta syfte granska EU:s behandling av fallet Ungern där artikel 7 har kommit att tillämpas.

## 1.2 Forskningsfrågor

Följande forskningsfrågor kommer att diskuteras i denna uppsats:

- I vilken utsträckning kan artikel 7 skydda EU:s kärnvärden som anges i artikel 2?
- Hur ser tillämpningen av artikel 7-förfarandet ut i fallet Ungern där eventuella överträdelser av artikel 2 blivit föremål för proceduren?
- Hur hanteras kolliderande konstitutionella värden i den här processen?

## 1.3 Tidigare forskning

Jan-Werner Müller diskuterar hur EU ska agera i situationer där medlemsstaters handlingar inte är förenliga med grundpelarna för den europeiska integrationen, det vill säga rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter och demokrati. Müller utreder EU:s kapacitet vad gäller att komma till bukt med problem av detta slag och tar bland annat upp artikel 7 i EU-fördraget. Vidare ger han svar på huruvida EU i ett juridiskt perspektiv har befogenhet att agera som väktare för liberal demokrati. I detta avseende framhåller Müller att juridisk legitimitet kan hämtas i det faktum att EU-lagar har stiftats gemensamt av medlemsstaterna och blir gällande inom hela unionens jurisdiktion. Enligt Müller ligger det således i samtliga EU-medborgares intresse att medlemsstaterna förblir liberala demokratier. Detta eftersom en illiberal unionsmedlem som är med och fattar beslut i Europeiska unionens råd indirekt styr över alla EU-medborgare. Han betonar även att medlemsstaternas nationella parlament har röstat för anslutning till EU vilket medfört förpliktelser att följa lagar och regler som stiftas där. Det innebär även att unionsmedlemmar som avviker från de gemensamma regelverken kan bli föremål för överenskomna sanktionsmekanismer såsom artikel 7. Enligt Müller möjliggör artikelns kärna att medlemsstater som allvarligt kränker EU:s kärnvärden isoleras från resten av unionen och sätts i vad han kallar för moralisk karantän.<sup>2</sup> Vidare menar han att det finns skäl att argumentera

---

<sup>2</sup> Müller, Jan-Werner, "Should EU Protect Democracy and the Rule of Law Inside Member States?", *European Law Journal*, Vol 21, nr 02, 2015, s. 6-8.

för artikelns ineffektivitet. Att den har kommit att benämnas som EU:s *nuclear option* har lett till att den inte anses tillämpbar. Müller menar att medlemsstater tycks vara rädda för att en dag själva bli föremål för förfarandets sanktioner. Ineffektiviteten illustreras därefter av att det har tagit många år för relevanta aktörer att kunna fastslå huruvida det förefaller *risk* för överträdelser av artikel 2, detta trots att de illiberala tendenserna i Ungern har pågått sedan år 2010.<sup>3</sup>

Enligt Müller är de alternativ som står till EU:s förfogande inte tillräckliga lösningar på utmaningarna med illiberala medlemsstater. Han presenterar ett eget förslag om en ny institution, Köpenhamnkommisionen, vilken skulle fungera som ett komplement till de befintliga instrumenten och menar att det skulle stärka EU:s chanser att skydda den liberala demokratin.<sup>4</sup> Detta politiskt oberoende organ skulle bestå av en sammansättning av statsmän och juridiska experter som har till uppgift att granska samtliga medlemsstaters efterlevnad av rättsstatliga och demokratiska principer.<sup>5</sup>

Enligt Dimitry Kochenov har antagandet om artikel 7 som ett ineffektivt och verkningslöst instrument lett till att förfarandet underminerats. Istället för att tillämpa artikeln i situationer den skapats för, har de olika EU-institutionerna arbetat fram soft law och alternativa mekanismer som enligt Kochenov haft bristande kvalitet. Detta tyder enligt honom på att det i EU-institutionerna råder oenighet kring vad som behöver göras för att hantera situationer där kärnvärdena kränks av medlemsstater, vilket i sin tur lett till att länder som Ungern och Polen har kunnat fortsätta med illiberala beteenden utan reella konsekvenser. Vidare ställer Kochenov sig kritisk till att artikel 7 beskrivs som EU:s *nuclear option*. Han finner det vara en beklaglig benämning då innebörden innefattar att resultatet av processen skulle kunna vara *för starkt och skadligt* eller ouppnåeligt på grund av höga majoritetskrav vid omröstningar. Enligt Kochenov är detta en myt, långt från sanningen, som på grund av politiska intressen missbrukas för att motivera inaktivitet i utmanande tider. Artikeln bör enligt honom aktiveras så snart som möjligt när det råder situationer som påkallar detta, för att signalera att EU prioriterar kärnvärdena

---

<sup>3</sup> Müller, 2015, s. 12-13.

<sup>4</sup> Müller, 2015, s. 6.

<sup>5</sup> Müller, 2015, s. 19.

Se även Bárd, Petra & Carrera, Sergio & Guild, Elspeth & Kochenov, Dimitry, "An EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights", *European Parliamentary Research Service*, 2016, Spieker, Dimitrios, Luke, "From Moral Values to Legal Obligations – On How to Activate the Union's Common Values in the EU Rule of Law Crisis", *German Law Journal*, 2018, s. 4.



angivna i artikel 2. En av anledningarna till att det har tagit lång tid innan artikeln kommit att tillämpas menar han är bristande politisk vilja.<sup>6</sup>

Det går i Müllers och Kochenovs artiklar att urskilja gemensamma ståndpunkter likväl som oenigheter. Det råder konsensus kring begreppet nuclear option som olycklig benämning för artikel 7. De menar att det resulterat i medlemsstaternas rädsla för tillämpning som följaktligen lett till att förfarandet blivit ett ineffektivt instrument. Författarna särskiljer sig sedan i inställning till vad situationen med illiberala medlemsstater fordrar. Medan Müller lägger fram förslag om en Köpenhamnskommission som ett komplement till befintliga alternativ ( däribland artikel 7), menar Kochenov att det som står i vägen för artikel 7 är ny soft law. Både Müller och Kochenov publicerade sina artiklar innan artikel 7-förfarandet initierats mot Ungern. Denna uppsats söker göra ytterligare ett inlägg i denna debatt. Vad är det som gäller när artikel 7-proceduren har påbörjats? Räcker det med artikel 7-förfarandet för att skydda EU:s grundläggande värden, eller finns det behov av andra lösningar? Under en fältstudieresa till Europaparlamentet i Bryssel intervjuades personer med insyn i både parlamentets och Europeiska unionens råds arbete med artikel 7-förfarandet vilket har bidragit till att nyansera diskussionen kring detta ämne.

## **1.4 Metod**

Intentionen med uppsatsen är att undersöka samspelet mellan EU-rätt och dess praktiska tillämpning. I detta tvärvetenskapliga syfte kommer flera tillvägagångssätt att tillämpas; en rättsvetenskaplig metod som granskar relevant EU-rätt, samt en kvalitativ metod som inkluderar en fältstudie där målsättningen är att granska tillämpning av artikel 7-förfarandet som konstitueras i fördraget om Europeiska unionen.

### **1.4.1 Rättsvetenskaplig metod**

Denna studie undersöker EU:s rättsliga skydd för värdena som anges i EU-förordningens artikel 2, vilken innefattar medlemsstaternas respekt för de mänskliga rättigheterna, rättsstatsprincipen och demokrati. Uppsatsen innehåller dels teoretiska avsnitt där det presenterade materialet består av redovisning och granskning av relevant EU-rätt. Här har ett rättsvetenskapligt angreppssätt tillämpats. Rättsvetenskapen praktiseras av forskare som ämnar ge en djupare förståelse för juridiken och dess roll i det mänskliga samhället. Det är således primärt en

---

<sup>6</sup> Kochenov, Dimitry, "Busting the Myths Nuclear: A Commentary on Article 7 TEU", *SSRN Electronic Journal*, 2017, s. 1-3.

kvalitativ metod då den inte söker att generalisera.<sup>7</sup> Denna vetenskapliga inriktning handlar enligt Claes Sandberg om normer, institutionella fakta som är beroende av mänskliga överenskommelser, kontrasterande mot samhälls- och naturvetenskapliga discipliner vilka handlar om verkligheten och grundar sig i empirisk forskning. Sandberg tydliggör denna skillnad med forskningsexempel. En forskare som ämnar undersöka sanningshalten i påståendet om att rökning är skadligt, gör en ansats i att beskriva *hur verkligheten ser ut*. Detta fordrar tillämpning av metoder som kräver genomförandet av empiriska observationer. Om syftet för en studie istället är en specifik lag kan inte ett empiriskt angreppssätt appliceras för att avgöra om lagbestämmelsen är sann. Rättsvetenskapens målsättning är således inte att beskriva verkligheten, utan strävar efter att exempelvis utröna gällande rätt i olika frågor.<sup>8</sup>

Rättsvetenskapen inrymmer ett flertal metoder varav den juridiska respektive rättsvetenskapliga metoden utgör exempel på dessa. I denna uppsats appliceras den rättsvetenskapliga metoden vilket inbegriper analys av relevanta rättskällor som sedan ställs i relation till särskild problemformulering.<sup>9</sup>

#### 1.4.2 EU:s rättskällor

EU-rättens tre rättskällor är primärrätten, sekundärrätten och den subsidiära rätten. Primärrätten utgörs huvudsakligen av fördraget om Europeiska unionen (FEU) och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Dessa fastställer EU:s juridiska ramverk för hur europeisk politik utformas och verkställs av EU-institutionerna. Sekundärrätten är de rättsliga instrument såsom konventioner och unilaterala rättsakter och avtal som grundar sig på fördragen. Därutöver finns subsidiära rättskällor där internationell rätt, allmänna rättsprinciper och rättspraxis från EU-domstolen ingår.<sup>10</sup>

Enligt den absoluta företrädesprincipen som fastställts i EU-domstolens praxis är EU-rätten (både primärrätt och sekundärrätt) i alla situationer överordnad nationell rätt, även konstitutionella grundlagsbestämmelser. EU-lagar integreras i de nationella systemen vilket förpliktigar medlemsstaterna att följa dessa. När nationell rätt strider mot europeiska bestämmelser suspenderas således dess bindande kraft och företräde ges följaktligen till EU-rätten. Den rättsliga rangordning som genereras av företrädesprincipen innebär att medborgare

---

<sup>7</sup> Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: Ämne, material, metod och argumentation*, 4:e uppl., Stockholm: Norstedts Juridik, 2018, s. 51.

<sup>8</sup> Sandgren, 2018, s. 16.

<sup>9</sup> Sandgren, 2018, s. 42-43.

<sup>10</sup> EUR-lex, *Europeiska unionens rättskällor*, 2017, Tillgänglig via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=LEGISSUM:114534> (hämtad 2019-05-19)

inom EU:s jurisdiktion i teorin erhåller ett enhetligt skydd. Det hör till domstolens uppgift att ansvara för att företrädesprincipen efterlevs och den har därutöver mandat att besluta om sanktionande åtgärder mot medlemsstater som inte respekterar den hierarkiska ordningen mellan EU-rätt och nationell rätt.<sup>11</sup>

I denna uppsats är primärrätten den huvudsakliga rättskällan. Artikel 2 respektive 7 i fördraget om Europeiska unionen är centrala i undersökningen, men även andra artiklar i samma fördrag. Därutöver behandlas artiklar som fastslås i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Vidare har sekundärrätt i form av icke bindande reglering, så kallad *soft law* kommit att granskas. Europaparlamentets resolution om situationen i Ungern utgör exempel på sådan rättsakt.

### 1.4.3 Fältstudie

Uppsatsen syftar därutöver till att undersöka hur rätten, som redogörs för i studiens rättsvetenskapliga avsnitt, tillämpas i praktiken. Av denna anledning följer även ett kvalitativt moment som bygger på material som insamlades under en fältstudieresa till Europaparlamentet i Bryssel. På grund av omständigheter såsom att Europaparlamentarikerna befinner sig varannan vecka i Bryssel och varannan vecka i Strasbourg blev det en kortare vistelse om tre heldagar i slutet på mars 2019. Med hjälp av en kontakt som arbetar i Europaparlamentet fick jag möjligheten att under dessa dagar genomföra sex intervjuer med individer som på olika sätt kunde bidra till bättre förståelse för det tema som valts för uppsatsen. Jag har samtalat med en politisk rådgivare, en tjänsteman, två Europaparlamentariker från den politiska gruppen Progressiva förbundet av socialdemokrater i Europaparlamentet (S&D), en person som jobbar på nämnda politiska grupps pressavdelning samt en individ som är verksam i det rumänska ordförandeskapet för Europeiska unionens råd. På grund av ämnets känsliga karaktär har intervjupersonerna önskat att vara anonyma. I uppsatsen refereras till tre av de genomförda intervjuerna, men påpekas bör att samtliga intervjuer varit betydelsefulla för studiens fördjupningsarbete.

Intervjuerna genomfördes utifrån den semistrukturerade modellen som är vanligt förekommande i kvalitativ forskning.<sup>12</sup> Forskaren förbereder en så kallad intervjuguide som utgörs av förhållandevis specifika teman som ska avhandlas under samtalet. Till skillnad från

---

<sup>11</sup> EUR-lex, *EU-rättens företräde*, 2010, Tillgänglig via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=LEGISSUM:114548> (hämtad 2019-05-19)

<sup>12</sup> Bryman, Alan, *Samhällsvetenskapliga metoder*, 3:e uppl., Malmö: Liber, 2018, s. 264.

strukturerade intervjuer där målet är att skillnaderna ska vara så små som möjligt mellan de olika intervjuerna<sup>13</sup>, ges intervjupersonen i semistrukturerade intervjuer stor frihet att på sitt eget sätt utforma sina svar. Det råder inte heller större strikthet kring i vilken ordning frågor ska ställas, utan forskaren kan avvika från intervjuguidens utformning om samtalet skulle främjas av detta. Därutöver kan intervjuaren i stunden formulera nya frågor, så länge dessa anknyter till något som intervjupersonen redan sagt. Det finns således en viss grundstruktur, men intervjuprocessen är flexibel då den tar hänsyn till hur skeenden och frågor uppfattas och tolkas av intervjupersonen. Denna intervjuform lämpar sig för forskare vars arbete kan gynnas av nya idéer och intryck rörande det studerade ämnet.<sup>14</sup> Jag är medveten om att jag inte har intervjuat personer från andra politiska grupper än den socialdemokratiska. Av denna anledning var det fördelaktigt att få närvara vid ett Europaparlamentariskt utskottsmöte där artikel 7-förfarandet och situationen i Ungern behandlades, där infallsvinklar från politiker med andra politiska övertygelser presenterades, samt vid en presskonferens med Ungerns premiärminister Viktor Orbán. Därutöver har en av de artiklar som utgör material författats av Anna Corazza Bildt som är medlem i Moderaterna och den Europaparlamentariska gruppen Europeiska folkpartiet (EPP).

Deltagande observation är en av de metoder en forskare kan tillämpa för att lära känna den eller de som studeras. Katrine Fangen beskriver att metoden kan utföras genom att forskaren observerar en eller flera deltagare i miljöer de vanligen rör sig i sin vardag. Ett sätt är även att följa deltagarna när de utför särskilda aktiviteter som är utmärkande för verksamheterna de associeras med.<sup>15</sup> Det har inte i denna uppsats varit centralt att följa särskilda individer även om flera personer har kommit att utgöra viktiga källor till information. Det huvudsakliga föremålet att studera har istället varit EU:s artikel 7-förfarande med tillhörande procedurer och mekanismer. Vid besöket i Europaparlamentet fick jag som nämnts ovan möjlighet att närvara vid ett utskottsmöte där artikel 7-förfarandet och situationen i Ungern behandlades. Här intog jag en mer iakttagande observationsposition. Fangen skriver att en forskares närvaro kan komma att påverka situationer på olika sätt och att det därför är av betydelse att försöka smälta in så naturligt som möjligt i sammanhanget.<sup>16</sup> Det förefaller emellertid rimligt att anta att min närvaro vid utskottsmötet inte hade någon inverkan på händelseförloppet eftersom sammanträdetes dörrar stod öppna för de i parlamentet som ville komma och lyssna.

---

<sup>13</sup> Bryman, 2018, s. 257.

<sup>14</sup> Bryman, 2018, s. 563-564.

<sup>15</sup> Fangen, Katrine, "Deltagande observation", i: Fangen, Katrine & Sallerberg-Persson, Ann-Mari (red.): *Många möjliga metoder*, Lund: Studentlitteratur, 2011, s. 37.

<sup>16</sup> Fangen, 2011, s. 39.

Med anledning av att EU-institutionerna på grund av säkerhetsskäl omges av omfattande säkerhetskontroller var det endast möjligt för mig att inträda samt lämna parlamentets byggnad med hjälp av min kontakt. Denna person behövde även leda mig till och från intervjupersonerna. Detta innebar följaktligen att mycket tid tillbringades med kontaktpersonen som arbetar som politisk rådgivare i parlamentet. Enligt egen uppfattning var detta till fördel för forskningen eftersom jag fick möjlighet att ställa frågor och observera miljöerna vi var i, vilket genererat en djupare förståelse för det politiska arbetet med artikel 7-förfarandet i de olika EU-institutionerna.

#### 1.4.4 Material och urval

Uppsatsens material utgörs av dels primärkällor bestående av EU-rätt och insamlat material från fältstudieresan samt sekundärkällor som utgörs av forskningsartiklar, facklitteratur och massmedieprodukter i form av tidskrifter som tolkar EU-rätt. För att säkerställa materialets kvalitet har fyra bedömningskriterier utgjort grund till de val som gjorts. Det har inneburit att undersöka huruvida materialet är äkta och av otvetydigt ursprung (*autenticitet*), att det är utan förvrängningar och felaktigheter (*trovärdighet*), att materialet är typiskt för sin kategori (*representativitet*) samt att det präglas av begriplighet och tydlighet (*meningsfullhet*).<sup>17</sup> Enligt egen uppfattning kan det vara svårt att förhålla sig till trovärdighetskriteriet. När det till exempel kommer till artiklarna som redogjordes för i avsnittet *tidigare forskning* blir det tydligt att författarna förmedlar olika ståndpunkter rörande artikel 7. Som diskuterats ovan är det inte möjligt att beteckna forskning som fullständigt objektiv. Detta medför att det rimligtvis inte går att hitta material som kan anses vara helt fri från förvrängningar och felaktigheter. Av denna anledning förefaller det svårt att avgöra graden av trovärdighet som källor uppnår.

I kvalitativ forskning är det vanligt att tillämpa urvalsprinciper i vilka forskningsfrågorna är centrala. Det som Bryman kallar för *målstyrda urval* inbegriper enheter som kan kopplas direkt till studiens formulerade frågeställningar.<sup>18</sup> I denna studie har den målstyrda urvalsprincipen tillämpats. Det innebär i detta fall att artikel 7-förfarandet och Ungern är de objekt som kommit att styra datainsamlingen. Vad gäller val av intervjupersoner var förhoppningen att komma i kontakt med personer av olika befattningar i EU. Med anledning av att uppsatsen redogör för rådande situation med Ungern var det vidare önskvärt att intervjua personer med insyn i Ungern-frågan, och gärna med representanter från de EU-institutioner

---

<sup>17</sup> Bryman, 2018, s. 657.

<sup>18</sup> Bryman, 2018, s. 495.

som behandlar artikel 7-förfarandet. De jag på förhand kontaktade via mail meddelade att det inte var möjligt att träffas. Med hjälp av min kontaktpersons engagemang fick jag emellertid möjlighet att intervjua sex personer, varav tre av dessa företrädde antingen Europaparlamentet eller Europeiska unionens råd. Jag har således inte intervjuat någon representant från Europeiska rådet eller Europeiska kommissionen, men fick som nämnts i tidigare avsnitt ta del av kommissionens lägesrapport av artikel 7-proceduren vid ett utskottsmöte där de representerades av vice ordförande Frans Timmermans.

#### **1.4.5 Analys av material**

En stor mängd resonerande text har behövt att noggrant behandlas och analyseras varför metoden kvalitativ textanalys har tillämpats. Denna metod innebär att grundligt bearbeta och förstå en texts olika delar, dess helhet samt kontext, vilket enligt Peter Esaiasson sker genom aktiv läsning där forskaren ställer frågor till texten eller själv försöker besvara dessa.<sup>19</sup> I processen med denna uppsats har det inneburit att de formulerade forskningsfrågorna varit styrande i hantering och analys av dokument och texter. Centralt har även varit att urskilja författarnas huvudargument för att i senare led kritiskt granska, tolka och ställa dem i relation till varandra. Ett liknande tillvägagångssätt har applicerats vid analys av intervjuerna. Esaiasson menar att det handlar om att värdera källor och ”lägga pussel” för att sedan få en bild av situationen som studeras.<sup>20</sup>

#### **1.4.6 Forskningens tillförlitlighet**

En diskussion bör även föras kring studiens validitet och reliabilitet. Validitet har att göra med hur relevanta måtten som används de facto är för undersökningen.<sup>21</sup> Reliabilitet åsyftar undersökningens noggrannhet och tillförlitlighet.<sup>22</sup> Dessa begrepp är lättast att tillämpa i kvantitativa undersökningar som genererar statistiska och kvantifierbara resultat.<sup>23</sup> Alan Bryman redogör för att det finns motsvarande alternativa kriterier för bedömning av kvalitativ forskning: *trovärdighet, överförbarhet, pålitlighet och en möjlighet att styrka och konfirmera*. Ett sätt att mäta trovärdigheten är genom *triangulering* som inbegriper att fler än en metod eller datakälla använts i undersökningen. I denna uppsats har det inneburit att den information som

---

<sup>19</sup> Esaiasson, Peter, *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 5:e uppl., Stockholm: Wolter Kluwer Sverige, 2017, s. 211-212.

<sup>20</sup> Esaiasson, 2017, s. 278.

<sup>21</sup> Bryman, 2018, s. 209.

<sup>22</sup> Sandgren, 2018, s. 14.

<sup>23</sup> Bryman, 2018, s. 88.

den rättsvetenskapliga datainsamlingen genererat har konfirmerats av intervjuerna och vice versa. Överförbarhet handlar om hur användbart forskningsresultatet är i andra kontexter.<sup>24</sup> Enligt Andreas Fejes och Robert Thornberg menar kritiker att resultat som genereras av kvalitativ forskning är omöjlig att generalisera till andra miljöer, och att det således inte kan anses representativt i andra fall.<sup>25</sup> Författarna framhåller emellertid att kvalitativa forskningsresultats användbarhet genom *pragmatisk validering* även kan bedömas ”utifrån dess relevans och nytta för dem för vilka resultatet presenteras.”<sup>26</sup> Ett sådant förhållningssätt är bättre lämpat för denna uppsats. Enligt egen uppfattning går det att argumentera för resultatets användbarhet då artikel 7-förfarandet är bristande och behöver vidareutvecklas. Forskningens pålitlighet motsvarar reliabiliteten i kvantitativ forskning. I detta avseende är det viktigt att forskaren är transparent i redogörelsen för de olika faserna i forskningsprocessen. Denna uppsats har för avsikt att uppnå hög transparens genom att utförligt beskriva de metodologiska tillvägagångssätten och visa på medvetenhet kring de beslut som fattats kring dessa.<sup>27</sup> Möjlighet att styrka och konfirmera inbegriper att forskaren agerar i god tro, det vill säga att undersökningen genomförs utifrån en medvetenhet kring att fullständig objektivitet inte är möjlig och därutöver söker säkerställa att forskningens utförande samt resultat inte påverkats av teoretisk inriktning eller personliga värderingar. I arbetet med uppsatsen har detta varit ambitionen genom processen.<sup>28</sup>

## 1.5 Avgränsning

EU är en global aktör som även driver människorättspolitik som sträcker sig utanför unionens gränser. Detta fokus ligger utom ramarna för denna studie. Centralt är istället upprätthållandet av de grundläggande värdena inklusive respekten för mänskliga rättigheter på regional nivå, det vill säga inom EU:s medlemsländer.

När det finns risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter de värden som anges i artikel 2 FEU eller när risken har övergått till faktiska överträdelser kan EU välja mellan ett antal rättsliga och politiska alternativ för att hantera situationen. I denna studie berörs flera av dessa instrument men på grund av det begränsade utrymmet är det artikel 7 FEU som kommer att utgöra fokus.

---

<sup>24</sup> Bryman, 2018, s. 467-468.

<sup>25</sup> Fejes, Andreas & Thornberg, Robert, *Handbok i kvalitativ analys*, 2:a uppl., Stockholm: Liber, 2017, s. 270-271.

<sup>26</sup> Fejes & Thornberg, 2017, s. 274.

<sup>27</sup> Bryman, 2018, s. 468.

<sup>28</sup> Bryman, 2018, s. 470.

Uppsatsen kommer inte att behandla EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna då syftet inte inbegriper att granska specifika fri- och rättigheter. Av intresse är istället artikel 2 i fördraget i vilken de mänskliga rättigheterna stipuleras som ett av de grundläggande värdena EU-samarbetet bygger på. Då det är denna artikel som artikel 7-förfarandet ska skydda har det fallit sig naturligt att göra denna avgränsning.

Ett artikel 7-förfarande har inletts genom beslut i Europaparlamentet i september 2018 avseende Ungern, som därför valts som fallstudie. Som ska visas i studien uppfyller den ungerska regimen drag som kan karaktäriseras som högerpopulistiska, eller ”illiberala” enligt regimen egen definition.<sup>29</sup> Partier som betecknas som högerpopulistiska innehar eller delar regeringsmakten i allt fler EU-länder och bedöms nå stora framgångar i valen till Europaparlamentet i maj 2019. Det medför en maktförskjutning i EU:s beslutande och verkställande institutioner: Europeiska rådet, Europeiska unionens råd, Europaparlamentet och Europeiska kommissionen. Uppsatsen kommer att belysa de utmaningar detta innebär för EU vad gäller skyddet för de mänskliga rättigheterna då den högerpopulistiska ideologin tenderar att utforma exkluderande politik som genererar hot mot dessa rättigheter. Denna begränsning får inte tolkas som att brott mot de mänskliga rättigheterna inte också sker i länder styrda av regimer med andra politiska åskådningar.

## 1.6 Disposition

I kapitel 1 redovisas vilka metoder som tillämpas i studien. I slutet av avsnittet finns en översiktlig genomgång av EU-systemet, detta för att underlätta för läsare som eventuellt saknar sådan kunskap. Kapitel 2 introducerar läsaren för EU:s grundläggande värden som stipuleras i EU-fördragets artikel 2. I kapitel 3 redogörs det för de rättsliga och politiska verktyg som EU kan tillämpa när värdena i artikel 2 hotas eller de facto kränks av en medlemsstat. Med målsättning att belysa spänningar mellan EU och illiberala medlemsstater, samt ge läsaren en fördjupad förståelse för fallet Ungern, ägnas därefter kapitel 4 till att redogöra för den högerpopulistiska ideologin och hur inkluderande och exkluderande konstitutionella värden kolliderar med varandra. Detta åtföljs av kapitel 5 som presenterar en fallstudie där Ungern utgör fokus. Kapitlet visar hur högerpopulistiska drag och exkluderande konstitutionella värden påverkar landets människorättssituation och politiska relation med EU. Kapitel 6 redogör för tillämpning av artikel 7-förfarandet mot Ungern. I kapitel 7 presenteras några aktörers förslag

---

<sup>29</sup> Bildt, Corazza, Anna, ”This Time, Viktor Orbán Has Gone Too Far”, *Politico*, 2018-03-08, Tillgänglig via: <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-parliament-epp-hungary-has-gone-too-far/> (hämtad 2019-05-07)



som syftar till att skydda de grundläggande värdena. En avslutande diskussion med analys och slutsatser förs sedan i kapitel 8.

## 1.7 En kort guide till EU-systemet

Med anledning av att uppsatsen utgår från ett EU-perspektiv följer en översiktlig genomgång av EU-systemet och de berörda institutionerna Europeiska unionens råd, Europaparlamentet, EU-kommissionen, Europeiska rådet och EU-domstolen. Av egen erfarenhet av studier i mänskliga rättigheter på avancerad nivå har lärosätens fokus gällande människorättssystem primärt lagts på FN och Europarådet. Detta avsnitt avser därför vara behjälpligt med en kort guide om EU:s övergripande struktur.

Europeiska unionens råd, även kallat ministerrådet eller rådet,<sup>30</sup> är ett av EU:s lagstiftande organ. Rådets medlemmar består av ministrar från medlemsstaternas regeringar, vilkas politiska uppdrag är att utifrån sina nationers intressen förhandla och fatta beslut kring de lagstiftningsförslag som lagts fram av kommissionen.<sup>31</sup> Rådets rotationsbaserade ordförandeskap bedrivs av varje medlemsstat under en tidsperiod på sex månader. Betydande för presidiet är att dess arbete inte ska utgå från enskilda medlemsstaters politiska intressen. Ledningen ska istället genomsyras av neutralitet och opartiskhet.<sup>32</sup> Till huvuduppgift hör att bidra till kontinuitet i rådets arbete. Med undantag för utrikesrådet planerar och leder ordförandeskapet mötena i de olika konstellationerna i rådet, däribland i förberedande organ samt kommittéer och arbetsgrupper som hanterar ytterst specifika frågor. Ordförandeskapet bär ansvar för att upprätta ett rättvist förhandlingsscenario, en förutsättning för främjandet av den europeiska agendan. Vidare representerar ordförandeskapet rådets ståndpunkt i förbindelser med andra EU-institutioner, i synnerhet med Europaparlamentet och kommissionen.<sup>33</sup> En sådan förbindelse kan till exempel förekomma i lagstiftningsprocesser. Första halvåret 2019 innehas rådets ordförandepost av Rumänien.

Europaparlamentet är den enda EU-institution där de sittande politikerna genom EU-val är direktvalda av de 28 (27 efter Storbritanniens potentiella utträde) medlemsstaternas medborgare. Parlamentet utgörs av 751 Europaparlamentariker som under en mandatperiod om

---

<sup>30</sup> Benämns härnäst som rådet.

<sup>31</sup> Sveriges riksdag, *Ministerrådet: Beslut om EU:s lagar*, Tillgänglig via: <https://eu.riksdagen.se/vad-ar-eu/eus-institutioner/ministerradet/#S%C3%A5-funkar-ministerr%C3%A5det> (hämtad 2019-05-09)

<sup>32</sup> Romania2019.EU, *The Role and Duties of the Presidency of the Council of the European Union*, 2019, Tillgänglig via: <https://www.romania2019.eu/the-role-and-duties-of-the-presidency-of-the-council-of-the-european-union/> (hämtad 2019-05-09)

<sup>33</sup> Europeiska rådet, *Rådets ordförandeskap*, Tillgänglig via: <https://www.consilium.europa.eu/sv/council-eu/presidency-council-eu/> (hämtad 2019-05-09)

fem år ägnar sig åt att företräda folkets intressen vid utförandet av sina politiska uppdrag. Tillsammans med rådet utgör parlamentet EU:s lagstiftande organ. Detta inbegriper makten att besluta om EU-budgeten samt att anta och ändra lagstiftningsförslag. Vidare hör det till uppgifterna att övervaka verksamheten i andra EU-organ, däribland kommissionen.<sup>34</sup> Parlamentarikerna ingår i politiska grupper, som samlar ledamöter från partier i medlemsstaterna som delar politisk åskådning. Kärnan i parlamentets arbete utgörs av 20 ständiga utskott vilka ansvarar för särskilda ämnesområden. När kommissionen kommer med lagstiftningsförslag till parlamentet behandlas ärendet i det berörda utskottet. I processen utses i utskottet en så kallad rapportör som kommer att leda arbetet med lagförslaget. Till rapportörens uppgift hör att frambringa förslag, ett betänkande, på parlamentets ståndpunkt i förhållande till kommissionens lagförslag. Parallellt sker förhandlingar med rådet gällande hur lagens utformning ska se ut. När ärendet i utskottet behandlats färdigt förs en debatt inför alla ledamöter i plenum under ledning av talmannen, och avslutningsvis sker en parlamentarisk omröstning.<sup>35</sup>

Europeiska kommissionen<sup>36</sup> är ett politiskt oberoende och verkställande EU-organ och har bland annat till uppgift att föreslå ny EU-lagstiftning som främjar unionens allmänna intresse. Arbetet leds av en sammansättning på 28 kommissionärer, det vill säga en från varje medlemsstat. Resultatet i EU-valet påverkar vem som blir ordförande för kommissionen, då den nominerade behöver stöd av en majoritet av parlamentarikerna. Nuvarande ordförande är Jean-Claude Juncker som är medlem i EPP, den största politiska gruppen i parlamentet.<sup>37</sup>

Europeiska rådet utgörs av medlemsstaternas stats- och regeringschefer. Detta EU-organ är inte lagstiftande men ansvarar för fastställandet av EU:s allmänna prioriteringar och politiska målsättningar. Frågor som inte kan lösas på lägre nivå blir istället ärende för Europeiska rådet.<sup>38</sup>

EU-domstolen ansvarar för att tolka EU:s lagstiftning. Den övervakar likaledes EU-institutionernas och medlemsstaternas efterlevnad och tillämpning av densamma.<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup> European Parliament, *About Parliament*, Tillgänglig via: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en> (hämtad 2019-05-09)

<sup>35</sup> Sveriges riksdag, *Europaparlamentet: Medborgarnas röst i EU*, 2019, Tillgänglig via: <https://eu.riksdagen.se/vad-ar-eu/eus-institutioner/europaparlamentet/#S%C3%A5-funkar-Europaparlamentet> (hämtad 2019-05-09)

<sup>36</sup> Benämns hädanefter som kommissionen.

<sup>37</sup> Europeiska Unionen, *Europeiska kommissionen*, Tillgänglig via: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_en) (hämtad 2019-05-09)

<sup>38</sup> Europeiska Unionen, *Europeiska rådet*, Tillgänglig via: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_en) (hämtad 2019-05-09)

<sup>39</sup> Europeiska Unionen, *EU-domstolen*, Tillgänglig via: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice\\_sv](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_sv) (hämtad 2019-05-09)

## 2. EU:s grundläggande värden

### 2.1 Köpenhamnskriterierna

När en stat aspirerar på att bli medlem i EU krävs det att ett antal anslutningskriterier uppfylls. Kriterierna, även kallade Köpenhamnskriterierna, bestående av vissa politiska, ekonomiska och administrativa villkor, blev av Europeiska rådet fastställda år 1993 i Köpenhamn. Det första kriteriet fordrar att kandidatlandet respekterar rättsstatsprincipen, demokrati och mänskliga rättigheter inklusive skydd av minoriteter. Dessa element ska garanteras av stabila institutioner. För att förhandlingar med EU angående medlemskap ska kunna inledas behöver nämnda kriterier uppfyllas.<sup>40</sup>

Artikel 49 FEU fastställer hur en stat går till väga för att ansluta sig till unionen, vilket däribland innefattar att staten förbinder sig att respektera och främja värdena som anges i fördragets artikel 2.<sup>41</sup>

### 2.2 Artikel 2

I fördraget om den Europeiska unionen stipuleras de kärnvärden som den europeiska gemenskapen grundar sig på i artikel 2. Det konstateras att respekten för människans värdighet, frihet, jämlikhet, rättsstaten, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive för personer med minoritetstillhörighet utgör centrala värden. Vidare fastställs att unionens medlemsstater gemensamt delar denna respekt i samhällen som präglas av solidaritet, rättvisa, tolerans, mångfald, icke-diskriminering och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.<sup>42</sup>

Fördraget är den första rättsakten i EU som hänvisar till mänsklig värdighet som värde för unionen. Då mänsklig värdighet utgör grund för samtliga rättigheter fastställs den tillsammans med frihet, jämlikhet och solidaritet i artikel 1 i Europeiska unionens stadga för de mänskliga rättigheterna.<sup>43</sup> Artikel 2 och dess värden, som är av konstitutionell natur, har EU i enlighet med artikel 3(1) FEU som mål att främja. Därutöver har unionen ett flertal instrument till sitt förfogande i syfte att skydda värdena.<sup>44</sup> Att respekten för de grundläggande värdena i artikel 2

---

<sup>40</sup> Europaportalen, *Att bli medlem i EU: Köpenhamnskriterierna*, 2009-07-22, Tillgänglig via: <https://www.europaportalen.se/2009/07/att-bli-medlem-i-eu-kopenhamnskriterierna-0> (hämtad 2019-03-27)

<sup>41</sup> Fördraget om Europeiska unionen, s. 31.

<sup>42</sup> Fördraget om Europeiska unionen, s. 5.

<sup>43</sup> López, Castillo, Antonio & López, Diego, "The EU Framework for Enforcing the Respect of the Rule of Law and the Union's Fundamental Principles and Values", *European Parliament: Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, 2019, Tillgänglig via:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608856/IPOL\\_STU\(2019\)608856\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608856/IPOL_STU(2019)608856_EN.pdf), s. 9.

<sup>44</sup> López & López, 2019, s. 7.

är en förutsättning för EU-medlemskap och att befintliga medlemmars avsteg från bestämmelserna kan generera sanktionsåtgärder, visar artikelns tyngd.<sup>45</sup>

Antonio Castillo López och politikern Diego López, universitetsprofessorer i juridik, framhåller att en stat som ansluter sig till unionen förbinder sig till att alltid respektera artikel 2. Detta innebär följaktligen att efterföljande regeringar, oavsett ideologisk övertygelse, också förpliktigas till detta.

Vidare menar författarna att Europaparlamentet anser sig ha befogenhet att fördöma medlemsstaters upprepade kränkningar av värdena angivna i artikel 2, även om dessa genererats genom konstitutionella reformprocesser och lagstiftningsförändringar med förankring hos väljarkåren. Avsteg från fördragsstadgade bestämmelser som sker på demokratisk väg kommer således inte undkomma kritik.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> López & López, 2019, s. 9.

<sup>46</sup> López & López, 2019, s. 31-32.

### 3. Hur kan EU:s grundläggande värden skyddas?

I detta kapitel presenteras de tre främsta mekanismerna som EU har till sitt förfogande i syfte att få medlemsstater att respektera de grundläggande värdena. Dessa utgörs av artikel 7-förfarandet, överträdelseförfaranden och the Rule of Law Framework.

#### 3.1 Artikel 7-förfarandet

Förefaller klar risk för att värdena angivna i artikel 2 allvarligt åsidosätts av en medlemsstat kan tillämpning av artikel 7 FEU aktualiseras. Förfarandet blev en del av EU-rätten genom Amsterdamfördraget år 1999. Med anledning av att unionen inom några år skulle utvidgas med länder från forna östblocket, ville EU:s institutioner ha en gemensam strategi i händelse av att de grundläggande värdena skulle komma att hotas.<sup>47</sup>

I artikel 7(1) fastslås att rådet med fyra femtedelar av sina medlemmar och efter godkännande av parlamentet fastställer huruvida klar risk föreligger för att artikel 2 åsidosätts av en medlemsstat. Rådets beslut föregås av ett motiverat förslag från en tredjedel av medlemsstaterna, från Europaparlamentet eller kommissionen. Innan beslutet fattas hörs den berörda medlemsstaten av rådet som vidare har befogenhet att ge rekommendationer till ifrågavarande stat. I enlighet med artikel 7(2) kan Europeiska rådet på förslag från en tredjedel av medlemsstaterna eller från Europeiska kommissionen och efter parlamentets godkännande enhälligt fastslå att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter de värden som stipuleras i artikel 2. När ett sådant fastslående har skett får rådet enligt artikel 7(3) med kvalificerad majoritet besluta om att provisoriskt återkalla vissa av den berörda medlemsstatens rättigheter, däribland rösträtten i rådet. Om situationen som ledde fram till tillämpning av åtgärder i ifrågavarande medlemsstat förändras kan rådet enligt artikel 7(4) med kvalificerad majoritet besluta om att ändra eller återkalla de vidtagna åtgärderna.<sup>48</sup> I de omröstningar som artikel 7 fordrar kan den berörda medlemsstaten inte delta.<sup>4950</sup>

Artikel 7 innehåller således preventiva och sanktionerande mekanismer. Artikel 7(1) där det beslutas om huruvida det råder en klar risk för en medlemsstats åsidosättning av EU:s kärnvärden kallas för den preventiva mekanismen av förfarandet. Nästföljande del där det de

---

<sup>47</sup> Budó, Glória, "EU Common Values at Stake: is Article 7 TEU an Effective Protection Mechanism?", *Cidob*, 2014-05-01. Tillgänglig via: [https://www.files.ethz.ch/isn/180296/DOCUMENTS%20CIDOB\\_01\\_EUROPA.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/180296/DOCUMENTS%20CIDOB_01_EUROPA.pdf), s. 2.

<sup>48</sup> Fördraget om Europeiska unionen, s. 7-8.

<sup>49</sup> Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, s. 151.

<sup>50</sup> Detaljerade röstningsregler för nödvändiga majoriteter i rådet och parlamentet finns i artikel 354 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som i sin tur hänvisar till artikel 238 i samma fördrag. Se bilaga 1.

facto beslutats om en medlemsstats överträdelser av artikel 2 och åtgärder kan vidtas benämnas som den sanktionerande mekanismen.<sup>51</sup>

### 3.1.1. Kommissionens meddelande om artikel 7

I ett meddelande publicerat av kommissionen år 2003 betonas att de grundläggande värdena utgör det europeiska integrationsprojektets kärna som omfattar samtliga EU-medborgare, oberoende av medlemsstaternas nationella identiteters politiska och kulturella särskillnader. Detta är något som ska tillförsäkras genom artikel 7-förfarandets preventiva och sanktionerande mekanismer.<sup>52</sup>

I och med att artikel 7 syftar till att säkerställa medlemsstaternas respekt för medlemskapets villkor, är det enligt kommissionen begripligt att förfarandet är horisontellt och generellt tillämpligt, det vill säga att det inte begränsas till områden som omfattas av unionsrätten. Detta innebär således att artikel 7 inte endast kan initieras vid överträdelser av EU:s grundläggande värden, utan förfarandet omfattar systematiska kränkningar på alla områden inom en medlemsstats nationella jurisdiktion.<sup>53</sup> Detta skiljer sig från tillämpningsområdet av EU-stadgan för de grundläggande rättigheterna, där artikel 51 fastställer att traktatet riktar sig ”till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten.”<sup>54</sup>

Artikel 7-förfarandets politiska karaktär härrör från att det är rådet och Europeiska rådet (med parlamentets godkännande) som har befogenhet att avgöra huruvida det finns risk att en medlemsstat kränker de grundläggande värdena eller om detta de facto är en realitet.<sup>55</sup> I enlighet med artikel 269 FEUF har domstolen i artikel 7-förfarandet behörighet att, på den berörda medlemsstatens begäran, bedöma lagenligheten i rådet och Europeiska rådets beslut.<sup>56</sup> Kommissionen föreslår att de politiska processerna kompletteras med oberoende mekanismer såsom en mer framträdande roll för EU-domstolen och dess juridiska expertis.<sup>57</sup> Vidare menar kommissionen att granskande NGO:s spelar en betydelsefull roll i skyddandet och främjandet

---

<sup>51</sup> European Parliament, News, *Rule of Law Concerns in Member States: How the EU Can Act (infographic)*, 2018-02-27, Tillgänglig: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/rule-of-law-concerns-how-the-eu-can-act-infographic> (hämtad 2019-05-09)

<sup>52</sup> European Commission, Communication to the Council and the European Parliament, *On Article 7 of the Treaty on European Union. Respect for and Promotion of the Values on Which the Union is Based*, COM(2003) 606 final, 2003-10-15, s. 3.

<sup>53</sup> COM(2003) 606 final, s. 5.

<sup>54</sup> Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 2010/C 83/02, s. 14.

<sup>55</sup> COM(2003) 606 final, s. 6.

<sup>56</sup> López & López, 2019, s. 16.

<sup>57</sup> COM(2003) 606 final, s. 6.

av mänskliga rättigheter. Med anledning av detta föreslås att kommissionen och människorättsorganisationer etablerar en regelbunden dialog om huruvida medlemsstater respekterar de mänskliga rättigheterna.<sup>58</sup>

Till skillnad från Europarådets system där enskilda individer kan vända sig till Europadomstolen i händelse av människorättskränkningar, är artikel 7-förfarandet avsett för situationer där EU:s kärnvärden hotas systematiskt av en medlemsstats politiska organisation. De fall där individers fri- och rättigheter kränkts hanteras i nationella domstolar, i Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna samt i EU-domstolen.<sup>59</sup>

### 3.2 Överträdelseförfaranden

Ett annat exempel på åtgärd som EU kan vidta är överträdelseförfaranden. Dessa inleds i enlighet med artikel 258 FEUF av kommissionen mot medlemsstater som inte implementerar EU-lagstiftningen. Om överträdelser upptäcks sänder kommissionen en formell underrättelse till gällande medlemsstat som förpliktigas att replikera inom en tidsfrist på två månader. Om kommissionen bedömer att staten är fortsatt bristande i implementeringen av EU-rätten skickas en formell uppmaning att följa lagstiftningen samt krav på uppföljning av vidtagna åtgärder. Kvarstår problemet kan kommissionen hänvisa angelägenheten till EU-domstolen där staten riskerar att bötfällas. Vidare kan domstolen beordra att de nationella myndigheterna i staten ska vidta särskilda åtgärder.<sup>60</sup>

I juli 2018 hänsköt kommissionen ett fall gällande Ungern till domstolen som handlade om att staten inte lever upp till sina EU-rättsliga förpliktelser gällande asyl och återvändande. Beslutet hade föregåtts av dialog mellan Ungern och kommissionen som inledde överträdelseförfarandet 2015. Enligt kommissionen har Ungern inte vidtagit tillräckliga åtgärder som situationen fordrat, varför frågan har blivit ett domstolsärende.<sup>61</sup> Juristerna Petra Bárd och Sergio Carrera framhåller att överträdelseförfaranden behövs och fyller en viktig funktion i fallet Ungern men att de inte har förmågan att komma till bukt med de bakomliggande orsakerna till landets utmaningar.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> COM(2003) 606 final, s. 11.

<sup>59</sup> López & López, 2019, s. 15.

<sup>60</sup> Europeiska kommissionen, *Infringement Procedure*, Tillgänglig via: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure\\_sv](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_sv) (hämtad 2019-05-09)

<sup>61</sup> European Commission. Press Release. *Migration and Asylum: Commission Takes Further Steps in Infringement Procedures Against Hungary*, 2018-07-19, Tillgänglig via:

[europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4522\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_en.pdf), (hämtad 2019-05-05), s. 1.

<sup>62</sup> Bárd, Petra & Carrera, Sergio, *The European Parliament Vote on Article 7 Against the Hungarian Government: Too Late, Too Little, Too Political?*, CEPS, 2018-09-14, Tillgänglig via: <https://www.ceps.eu/publications/european-parliament-vote-article-7-teu-against-hungarian-government-too-late-too-little>, s. 1.

### 3.3 The Rule of Law Framework

2014 antog kommissionen Rule of Law Framework, ett ramverk som syftar till att stärka rättsstatsprincipen. Tanken är att ramverket tillämpas innan eventuell initiering av artikel 7-förfarandet. Processen innebär att strukturerad dialog förs mellan kommissionen och ifrågavarande medlemsstat i rättsstatsrelaterade frågor. Denna dialog inrymmer olika stadier bestående av kommissionens bedömning av potentiella hot mot rättsstatsprincipen, rekommendationer samt övervakning av statens uppföljning av rekommendationer. Om vederbörande stat misslyckas med att följa upp dessa kan artikel 7 komma att aktiveras.<sup>63</sup>

### 3.4 Avslutning

Detta kapitel har presenterat flera EU-rättsliga instrument med preventiva och sanktionerande mekanismer vilkas målsättning är att skydda EU-rätt och de grundläggande värdena. Den sanktionerande mekanismen i artikel 7 innehåller den kraftigaste åtgärden som innebär att ifrågavarande medlemsstat helt eller delvis fräntas rösträtten i rådet, vilket följaktligen leder till ett begränsat inflytande för staten i utformandet av den europeiska politiken. Ett sådant scenario förutsätter att Europeiska rådet enhälligt fastställt att berörda medlemsstat systematiskt kränkt artikel 2. Besluten föregås av politiska bedömningar vilket innebär att det i praktiken är svårt att realisera förfarandets mekanismer. Överträdelseförfarandenas processer är således rimligen mer effektiva, då de involverade aktörerna är kommissionen och EU-domstolen vilka båda är politiskt oberoende organ. Däremot omfattar inte denna mekanism systematiska brott mot EU:s fundament, utan ägnar sig åt mer snäva insatser. Dessa skulle enligt egen mening komplettera varandra väl, om den politiska aspekten i artikel 7-förfarandet fick lämna plats för oberoende och juridiska bedömningsprocesser.

---

<sup>63</sup> European Parliament. Briefing, *Understanding EU Rule of Law Mechanisms*, 2016, Tillgänglig via: <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-573922-Understanding-EU-rule-of-law-mechanisms-FINAL.pdf>, s. 5-6.



## 4. Illiberala värden

Detta kapitel ämnar definiera det högerpopulistiska begreppet samt redogöra för en diskussion kring inkluderande respektive exkluderande konstitutionella värden. Ambitionen är att belysa de politiska spänningar som uppstår när en medlemsstat som anslutit sig på liberaldemokratiska premisser avviker från det som parterna kommit överens om. Syftet med detta är att ge en tydligare bild av vad som kan menas med illiberala medlemsstater och på vilket sätt de är problematiska för EU. Förhoppningen är att detta genererar en djupare förståelse för vad artikel 7 ska skydda emot samt en god grund för läsaren att stå på inför nästföljande kapitel. Där presenteras fallet Ungern, den medlemsstat i EU vars högerpopulistiska och exkluderande politik betecknas som motpol till den europeiska gemenskapens fundament samt anses utgöra föremål för aktivering av artikel 7.

### 4.1 Högerpopulism

”Radikalhögern”, ”extremhögern”, ”den populistiska radikalhögern” är enligt Jasper Muis och Tim Immerzeel benämningar som används för att hänvisa till samma politiska familj,<sup>64</sup> vars inriktningar i ljuset av eurokrisen och flyktingkrisen har utformat politik som erbjuder populistiska lösningar.<sup>65</sup> Dessa politiska strömningar tenderar att kategoriseras i motsatsförhållande till EU, eftersom de politiska lösningarna vanligen inte är förenliga med värdena i artikel 2 i EU-fördraget. Heather Grabbes och Nadja Groot definierar det högerpopulistiska begreppet med utgångspunkt i Cas Muddes klassificering av populistiska radikalhögerpartier i Europa. Enligt denna bygger populismens kärna på att samhället delas in i två åtskilda homogena och antagonistiska grupper som utgörs av det *rena folket* och *den opålitliga korrupta eliten*. Det hör till en högerpopulists övertygelse att folkets allmänna vilja alltid ska premieras även om det riskerar att kollidera med konstitutionen eller mänskliga rättigheter. Centralt för högerpopulismen är den nativistiska idén om en nation bestående av en homogen befolkningskropp som exklusivt utgörs av nationsmedlemmar. Medlemmar och idéer som härrör utanför nationens territorium anses följaktligen som icke önskvärda element vilka hotar den homogena nationalstaten. Hur de homogena nationsmedlemmarna definieras kan skilja sig. Det kan exempelvis handla om etnicitet för vissa partier, medan andra bygger homogeniteten på religiösa eller kulturella dimensioner. Gemensamt är emellertid att det

---

<sup>64</sup> Immerzeel, Tim & Muis, Jasper, “Causes and Consequences of the Rise of Populist Radical Right Parties and Movements in Europe”, *Sage Journals*, vol 65, nr 06, 2017, s. 910.

<sup>65</sup> Greven, Thomas, “The Rise of Right-Wing Populism in Europe and the United States: A Comparative Perspective”, *Friedrich Ebert Stiftung*, 2016, s. 2.

nativistiska tankegodset i kombination med nationalistiska och främlingsfientliga idéer är essentiellt för idealsamhället. Partier av denna ideologi motsätter sig sålunda grundläggande värden i liberala demokratier, i synnerhet politisk pluralism och konstitutionellt skydd av minoriteter.<sup>66</sup>

Enligt Bertjan Verbeek och Andrej Zaslove tenderar högerpopulistiska partier att inta en skeptisk position gentemot regionala integrationsprojekt såsom EU där Bryssel betecknas som den europeiska och korrupta eliten som inte ser till folkets intressen.<sup>67</sup> När det kommer till EU motsätter sig dessa rörelser, däribland ungerska regeringspartiet Fidesz, den gemensamma migrationspolitiken och kritiserar den ekonomiska integrationen. Vidare riktas skepticism mot försvagandet av medlemsstaternas suveränitet och det finns en benägenhet att ifrågasätta unionens demokratiska legitimitet. På senare år har högerpopulistiska krafter i Europaparlamentet inlett samarbete med varandra, bland annat för att öka chanserna till att kunna påverka migrationspolitiken.<sup>68</sup> Det ökade inflytandet för högerpopulister är enligt källan från det rumänska ordförandeskapet ett hot mot EU:

Right wing politicians, and extreme right-wing populists and politicians, they constitute a danger to the EU. But they constitute the danger to the EU to the extent in which the decision-making mechanisms inside the EU would be blocked. And we would enter a sort of a downward spiral, whereby instead of acting while respecting the community method, you would go back to a purely national decision-making system. So, you would not have any kind of solidarity, you would not have any kind of mutual respect and trust between the member states. So yes, it does constitute the danger. It constitutes a highly dangerous risk for the EU as a whole.<sup>69</sup>

När det kommer till högerpopulism kan nationalistiska egenskaper vara definierande för ideologin. Detta synliggörs bland annat av den nationalisminfluerade antiinvandrings-debatten som blir central i den politiska visionen och retoriken.<sup>70</sup>

Jan-Werner Müller redogör för en allmän uppfattning om att populistiska partier inte kan regera eftersom de primärt är protestpartier. De med denna ståndpunkt menar att ett protestparti

---

<sup>66</sup> Grabbe, Heather & Groot, Nadja, "Populism in the European Parliament: What Implications for the Open Society?", *The International Spectator*, vol 49, nr 04, 2014, s. 34-37.

<sup>67</sup> Verbeek, Bertjan & Zaslove, Andrej, Populism and Foreign Policy, i *The Oxford Handbook of Populism*, Christóbal Rovira Kaltwasser & Paul Taggart & Paulina Ochoa Espejo & Pierre Ostiguy (red.), 384-405, United Kingdom: Oxford University Press, 2017, s. 400

<sup>68</sup> Verbeek & Zaslove, 2017, s. 386.

<sup>69</sup> Informant 3: Källan från det rumänska ordförandeskapet för rådet. Intervju 2019-03-24.

<sup>70</sup> Verbeek & Zaslove, 2017, s. 386-387.

inte kan vidmakthålla sin anti-etablissemangsretorik när det har kommit till makten och således själv utgör eliten. Müller framhåller emellertid att ett sådant parti de facto kan fortsätta att anklaga och kritisera eliterna ”bakom kulisserna” vilka kan befinna sig både i staten och utanför. På detta sätt är det möjligt för populisterna att stanna i en offermentalitet och bete sig därefter.<sup>71</sup> Vidare, menar Müller, reglerar populistiska regimer utifrån den ideologiska övertygelsen att endast de är moraliskt legitima representanter för den grupp som definierats som det autentiska folket.<sup>72</sup>

## 4.2 Konstitutionella värden

Zsolt Körtvélyesi och Balázs Majtényi diskuterar nationell identitet och konstitutionella värden utifrån ett europeiskt perspektiv.<sup>73</sup> En logisk del i skapandet av nationell identitet är att definiera vad som ingår i den och vad som inte gör det. Ur detta genereras ett ”vi och dom” där ”vi” utgörs av nationen som särskiljs från ”dom” som till exempel kan utgöras av EU, migranter, etniska minoriteter och flyktingar. På senare år har det blivit allt vanligare att politiska rörelser inom EU:s medlemsstater har lanserat budskap om att kontroll behöver ”tas tillbaka” från EU. Starkt missnöje, som bottnar i rädslan för förlorad suveränitet, råder kring att lagar och regelverk som gäller i landet fastställs utanför de egna inhemska institutionerna. Enligt författarna grundar sig detta tankesätt på globala samhällsprocesser. Dessa processer är till exempel kulturella och inbegriper en exkluderande nationalism där idén om att de kristna värderingarnas Europa måste skyddas och försvaras mot muslimska traditioner och värderingar. Förändringar sker även i det politiska systemet. Författarna menar att det har skett en förskjutning då radikalhögern, som traditionellt sett hållits utanför mainstreampolitiken, fått större politiskt inflytande i Europa.<sup>74</sup>

Körtvélyesi och Majtényi definierar konstitutionella värden som bindande abstrakta etiska normer som syftar till att bestämma hur konstitutionella handlingar ska tolkas. Värden och identiteter är inte identiska, men kärnan i nationella identiteter kan utgöras av specifika värden

---

<sup>71</sup> Exempel: Donald Trump twittrade i maj 2019 att Robert Muellers utredning om rysk inblandning i det amerikanska valet 2016 resulterat i att Trump bestulits två år av ämbetsperioden. Han menar vidare att han bör kompenseras genom att presidentskapet förlängs två år.

Forgey, Quint, “Trump: 2 Years of My Term were ‘Stollen’”, *Politico*, 2019-05-05, Tillgänglig via: <https://www.politico.com/story/2019/05/05/trump-term-mueller-1302643> (hämtad 2019-05-07)

<sup>72</sup> Müller, Jan-Werner, Populism and Constitutionalism, i *The Oxford Handbook of Populism*, Christóbal Rovira Kaltwasser & Paul Taggart & Paulina Ochoa Espejo & Pierre Ostiguy (red.), 590-606, United Kingdom: Oxford University Press, 2017, s. 596.

<sup>73</sup> Körtvélyesi, Zsolt & Majtényi, Balázs, “Game of Values: The Threat of Exclusive Constitutional Identity, the EU and Hungary”, *German Law Journal*, vol 18, nr 07, 2017, s. 1724.

<sup>74</sup> Körtvélyesi & Majtényi, 2017, s. 1729-1730.

som även spelar en betydande roll för hur den normativa ordningen organiseras. Författarna talar om att konstitutionella värden kan vara inkluderande eller exkluderande. En konstitution som bygger på inkluderande värden strävar efter att behandla alla samhällets medlemmar som moraliska jämlikar. Det ingår följaktligen integrering av samtliga medlemmars intressen vilket genererar ett förstärkande av den konstitutionella demokratin. Medborgare med minoritetstillhörighet ska i ett inkluderande samhälle få sina minoritetsrättigheter tillgodosedda. Genom att inkluderas och kompenseras för sin initialt missgynnade position ökar chansen för att kunna betrakta sig själv som en självklar del av den politiska gemenskapen. Detta kontrasterar mot exkluderande konstitutionella värden som i ett motsatsförhållande endast premierar exempelvis kulturella, etniska och religiösa identitetsmoment i de dominerande grupperna (vanligtvis majoritetspopulationen) i samhället. En sådan konstitutionell ordning bekräftar befintliga ojämlikheter och skapar även nya. När en dominerande samhällsgrupps värden är exkluderande förhindras således minoriteters intressen att integreras i samhället. Medan den liberala konstitutionens inkluderings- och integrationsfunktioner undermineras stärks sålunda politiken för majoritetsgruppen på bekostnad av minoritetsintressen, vilket bidrar till urholkning av det demokratiska systemet och de inkluderande värdena som är fundamentala för EU och dess institutioner.<sup>75</sup> Exkluderande värden som vanligtvis stödjer illiberala och auktoritära tendenser kan även resultera i att migranternas och flyktingars rättigheter begränsas.<sup>76</sup>

EU bygger på inkluderande värden vilket tydliggörs i artikel 2. Att dessa värden förkunnas i fördraget är emellertid inte en garanti för efterlevnad, utan de har i själva verket kommit att ifrågasättas av flera medlemsstater.<sup>77</sup> Vid intervjuerna för uppsatsen ställdes därför bland annat frågor kring huruvida mänskliga rättigheter är ett område som upplevs lika viktigt som andra politiska områden i de olika EU-institutionerna. Källan från det rumänska ordförandeskapet för rådet menade:

Yes, and I think that alone with the Sustainable Development Goals human rights, fundamental values, and respect for democracy are topics that are constantly trying to be transposed horizontally, cross subject and cross topics, in any kind of legislative proposal. That it's either put on the table by the European Commission, or that is adopted, or that either is adopted by the Parliament and the Council. So, absolutely, I think it's one of the strongest compasses that the

---

<sup>75</sup> Körtvélyesi & Majtényi, 2017, s. 1725-1728.

<sup>76</sup> Körtvélyesi & Majtényi, 2017, s. 1731.

<sup>77</sup> Körtvélyesi & Majtényi, 2017, s. 1727.

European Union has, and probably distinguishes it from any potentially similar entities worldwide.<sup>78</sup>

Den politiska rådgivaren pratade om Europaparlamentet och instämde i att mänskliga rättigheter ges ett centralt utrymme, men att engagemanget för människorättsfrågor kan vara selektivt.

Yes, we speak all the time about human rights. But I would say like this for MEPs:<sup>79</sup> they're very quick to you know, be very outspoken on the breaches of human rights when it doesn't concern their own country. As soon as it concerns their own country then it becomes difficult. So, it depends.<sup>80</sup>

### 4.3 Motstridande konstitutionella värden

Artikel 4(2) FEU fastställer att EU är skyldigt att respektera medlemsstaternas nationella identiteter som genereras av deras grundläggande konstitutionella och politiska strukturer. Mellan artikel 2 och 4(2) i fördraget råder ingen hierarkisk ordning. Detta beror enligt Körtvélyesi och Majtényi dels på antagandet om att EU:s medlemsstater baserar sina nationella identiteter på de inkluderande konstitutionella värdena demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen, och dels på tron om att fredlig samexistens råder mellan medlemsstaternas olika identitets-element som exempelvis religion och etnicitet. Tillkomsten av artikel 7 indikerar att lagstiftarna var medvetna om att värdena angivna i artikel 2 skulle kunna komma att hotas i framtiden. Rådande situation med Ungern ger emellertid skäl att anta att samma risk inte förutsågs gällande potentiell konflikt mellan artikel 2 och 4(2).<sup>81</sup>

Körtvélyesi och Majtényi pekar på bristfälligheter i EU:s system när det kommer till att hantera situationen med illiberala medlemsstater. Artikel 7-förfarandet tappar sin effektivitet då den enkelt kan blockeras när illiberala regimer som Ungern och Polen ingår i koalition. Enligt författarna förvärras detta problem ytterligare av rådande mångfaldsnorm som innebär att medlemsstaternas nationella identiteter ska respekteras. Idén med artikel 4(2) är att skydda och bevara mångfalden inom EU i tider där den europeiska integrationen intensifieras. Även om detta syfte i sig kan anses rimligt finns det risk för att en effekt av mångfalden blir att det

---

<sup>78</sup> Informant 3: Källan från det rumänska ordförandeskapet för rådet. Intervju 2019-03-24.

<sup>79</sup> MEP = Member of the European Parliament.

<sup>80</sup> Informant 1: Politisk rådgivare till S&D, Europaparlamentet i Bryssel. Intervju 2019-03-19.

<sup>81</sup> Körtvélyesi & Majtényi, 2017, s. 1725-1726.

europiska samarbetets grundvalar hotas.<sup>82</sup> Därutöver förekommer det enligt författarna att hänvisningar till artikel 4(2) sker för att skydda åtgärder som är auktoritära och antikonstitutionella från extern granskning.<sup>83</sup> López och López, menar att artikel 4(2) behöver tolkas med beaktande av artikel 2. Detta inbegriper att EU:s respekt för medlemsstaternas nationella identiteter ska samexistera med staternas grad av respekt och efterlevnad av EU:s kärnvärden.<sup>84</sup>

#### **4.4 Avslutning**

Kapitlet som handlar om illiberala tendenser har redogjort vad som är utmärkande för den högerpopulistiska ideologin. Vidare har det förts en diskussion kring begreppen inkluderande och exkluderande konstitutionella värden. Ambitionen har varit att belysa problematiken när dessa kolliderar, vilket är fallet med EU:s inkluderande konstitutionella värden kontra högerpopulismen vars kärna utgörs av exkluderande element. I nästföljande avsnitt kan detta kapitelns presenterade material appliceras i det ungerska fallet.

---

<sup>82</sup> Körtvélyesi & Majtényi, 2017, s. 1743.

<sup>83</sup> Körtvélyesi & Majtényi, 2017, s. 1726.

<sup>84</sup> López & López, 2019, s. 32.

## 5. Fallstudie: Mänskliga rättigheter i Ungern

Föregående kapitel kastade ljus på konstitutionella värden och den komplexitet som uppstår när en medlemsstats nationella identitet formas av exkluderande konstitutionalism. Denna problematik förtydligas ytterligare i detta kapitel med hänvisning till det ungerska fallet där respekt för de grundläggande värdena under flera år varit bristfällig. Kapitlet redogör i korta drag för den politiska utveckling Ungern genomgått sedan det ungerska regeringspartiet Fidesz kom till makten 2010, med fokus på konstitutionella förändringar samt dagens människorättssituation. Läget som redogörs för har genererat en frostig relation mellan Ungern och EU-institutionerna, vilket i detta kapitel belyses genom att demonstrera hur EPP hanterat Fidesz som ingår i gruppen. Utvecklingen har även resulterat i att Europaparlamentet antagit en resolution som aktiverat artikel 7-förfarandet mot Ungern, vilket kapitel 6 går närmare in på.

### 5.1 Illiberala tendenser

I maj 2010 ingick Fidesz med Kristna Demokratiska partiet (KDNP) i koalitionsregering, ledd av premiärminister Viktor Orbán, efter att de tillsammans erhållit mer än två tredjedelar av mandaten i riksdagsvalet. Denna framgång innebar möjlighet att göra konstitutionsändringar utan att behöva förhandla med oppositionen. År 2011 antogs den nya konstitutionen, the Fundamental Law, vilken trädde i kraft 1 januari 2012. Enligt Körtvélyesi och Majtényi vilar the Fundamental Law på anti-egalitära grunder och åsyftar att källan till makt bottnar i ungersk etnicitet. Dokumentets förord innehåller flertalet exkluderande värden där tillhörighet till den kristna kyrkan och till den etniskt ungerska nationen premieras. När en särskild religion och etnicitet konstitueras som den korrekta världsåskådningen resulterar det i att övriga element och intressen betraktas som inkorrekta. Författarna drar utifrån detta slutsatsen att konstitutionen frambringar ojämlik status för marginaliserade grupper i det ungerska samhället. Enligt Körtvélyesi och Majtényi blir det tydligt att the Fundamental Law omdefinierar Ungerns nationella identitet.<sup>85</sup> 2018 gjordes ytterligare tillägg i den ungerska konstitutionen vars budskap innebär att ”främmande populationer” inte kan bosätta sig i Ungern. Inrikesministern motiverade tillägget med att det ungerska folket förväntar sig att deras regering tar till de medel som krävs för att den illegala invandringen, samt de aktiviteter som undsätter den, bekämpas.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Körtvélyesi & Majtényi, 2017, s. 1733-1734.

<sup>86</sup> Reuters, “Hungary Passes Anti-Immigrant ‘Stop Soros’ Laws”, *The Guardian*, 2018-06-20, Tillgänglig via: <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/20/hungary-passes-anti-immigrant-stop-soros-laws> (hämtad 2019-05-04)

Sedan 2010 har Ungern genomgått stora förändringar. Politiken som förts av den Orbán-ledda regeringen har resulterat i dekonstruktion av maktfördelningssystemet efter att rättsväsendets oberoende genomgått reformer som kritiserats av omvärlden. Bland annat har pensionsåldern för domare sänkts vilket lett till att en stor del av landets domare avsatts för att ersättas med jurister lojala mot regimen. Vidare har den ungerska författningsdomstolens oberoende och makt reducerats. Orbáns politik har även resulterat i inskränkningar av fria medier.<sup>87</sup>

## 5.2 Situationen för mänskliga rättigheter i Ungern

Situationen för de mänskliga rättigheterna i Ungern har kommit att bli föremål för det internationella samfundets oro och kritik. Här följer några exempel på mänskliga rättigheter som inskränkts.

Ny lagstiftning kring nationell högre utbildning i Ungern har inneburit stränga regler för utländska universitet och har följaktligen genererat allvarliga rättsliga konsekvenser för dessa, däribland för Centraleuropeiska universitetet (CEU). Utvecklingen ledde till att Ungern år 2017 blev föremål för en rättslig process i EU-domstolen genom överträdelseförfarande. Talan väcktes av kommissionen som hänvisade till att den ungerska lagen strider mot unionsrätten då den akademiska friheten, rätten till utbildning och näringsfriheten i enlighet med EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna kränks. Därutöver framkom det i augusti 2018 att den ungerska regeringen planerar att stänga ned masterprogrammet i genusstudier vid ett offentligt universitet samt att masterexamina i genusstudier vid CEU inte ska erkännas.<sup>88</sup> CEU grundades av den ungerskamerikanske miljardären George Soros med syftet att sprida demokratiska principer efter Sovjetunionens kollaps. I slutet på 2018 meddelades det att universitetet tvingas lämna Ungern och ska istället stationeras i Wien i Österrike.<sup>89</sup>

Oro har uttryckts över stigmatiseringen av icke-statliga organisationer (NGO:s) inom civilsamhället. NGO:s som mottar finansiella bidrag från utlandet har kommit att få sina verksamheters legitimitet ifrågasatta och har misstänkliggjorts av den ungerska regeringen för att vara utländska agenter. I februari 2018 lanserades ny lagstiftning som enligt FN, Europarådet och EU kränker förenings- och yttrandefriheten för NGO:s och i synnerhet för de organisationer som arbetar med rättigheter för migranter, flyktingar och asylsökande. Lagarna inbegriper till

---

<sup>87</sup> Bárd & Carrera, 2018, s. 2.

<sup>88</sup> Europaparlamentets resolution P8\_TA-PROV(2018)0340 av den 12 september 2018 om situationen i Ungern, s. 13-14.

<sup>89</sup> Adams, Susan, "Why Hungary Forces George Soros-Backed Central European University to Leave the Country", *Forbes*, 2018-12-04, Tillgänglig via: <https://www.forbes.com/sites/susanadams/2018/12/04/why-hungary-forced-george-soros-backed-central-european-university-to-leave-the-country/#79745917533e> (hämtad 2019-05-04)



exempel att NGO:s inte längre erhåller rättsmedel för att överklaga godtyckliga beslut vilket följaktligen försvårar organisationernas verksamheter. Den nya lagstiftningen har frambringt oro då de motiverats med anspelningar på ”nationens överlevnad” och att Ungerns medborgare och kultur behöver skyddas.<sup>90</sup>

Ungern har kritiserats för att brista i upprätthållandet av grundläggande rättigheter för migranter, flyktingar och asylsökande och anses av bland annat FN och Europarådet kränka den internationella rätten. I anslutning till flyktingkrisen har det uttryckts oro för att personer som korsat gränsen mellan Serbien och Ungern behandlats på sätt som inte är förenliga med EU:s stadga om de mänskliga rättigheterna. Det rör sig exempelvis om godtyckliga frihetsberövanden och rapporter om att utländska medborgare inklusive ensamkommande minderåriga blivit utsatta för våld av polis och beväpnad personal i förvaren för asylsökande eller migranter. Vidare har kritik riktats mot den ungerska migrations- och flyktingpolitiken som genom obligatoriska kvarhållanden av samtliga asylsökande under hela asylförfarandet genererat överträdelser av individers rätt till frihet och säkerhet. Enligt en lag som trädde i kraft 2016 har den ungerska polisen befogenhet att ogrundat utvisa individer som tagit sig till Ungern irreguljärt. Sådana avlägsnanden har enligt Europarådets människorättsråd verkställts utan att individen givits möjlighet att utnyttja sin rätt till att överklaga eller lämna in ansökan om asyl. Därutöver har det väckts oro för kränkningar av Europakonventionens artikel 2 (rätten till liv) och artikel 3 (förbud mot tortyr) vid våldsamma tillbakavisningar av migranter där minst en person omkommit.<sup>91</sup> 2018 beslutade det ungerska parlamentet om ny lagstiftning som går under namnet ”Stop Soros”. Lagen kriminaliserar organisationer och individer som erbjuder illegala invandrare hjälp med att söka asyl. Lagens namn härrör enligt en artikel i *The Guardian* från Viktor Orbáns övertygelse om att George Soros har uppmuntrat ”massinvandring” för att kunna underminera Europa.<sup>92</sup> Vidare har det rapporterats om att individer i förvar som nekats asyl systematiskt förvägras mat.<sup>93</sup>

År 2018 uttryckte FN:s råd för mänskliga rättigheter oro över att den romska befolkningen inte får sina rättigheter tillgodosedda i Ungern. Det handlar till exempel om att individer med romsk minoritetstillhörighet utsätts för omfattande diskriminering och utestängning, brist på bostäder, arbetslöshet och segregerad utbildning. Människorättsrådet ställde sig även oroat till

---

<sup>90</sup> Resolution P8\_TA-PROV(2018)0340, s. 15-16.

<sup>91</sup> Resolution P8\_TA-PROV(2018)0340, s. 22-25.

<sup>92</sup> Reuters, *The Guardian*, 2018.

<sup>93</sup> Walker, Shaun, “Hungary Denying Food to Asylum Seekers, Say Human Rights Groups”, *The Guardian*, 2019-04-26, Tillgänglig via: <https://www.theguardian.com/world/2019/apr/26/hungary-denying-food-to-asylum-seekers-say-human-rights-groups> (hämtad 2019-05-05)

att den politiska debatten inkluderar hatpropaganda, ibland statligt finansierad, riktat mot romer, migranter, flyktingar och muslimer. Vidare fann människorättsrådet det bekymmersamt att rapporter visat att den ungerska polisen bedriver rasprofilering av romer samt att hatbrott mot dem sällan utreds. Det noterades även att antisemitistiska stereotyper lever kvar.<sup>94</sup> Fallet Ungern är exempel på att nationell identitet kan komma att definieras på ett sätt som strider mot det europeiska samförståndet som bygger på inkluderande värden.<sup>95</sup>

Situationen med Ungern och unionens kärnvärden bidrar enligt Körtvélyesi och Balázs till definierandet av EU:s egen identitet. De menar att EU tjänar på att försvara unionens kärnvärden om demokrati, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter. Detta med anledning av att det bidrar till cementerandet av EU:s fundament som värdena utgör. Bristen på problemadressering kan istället generera erosion av dessa värden.<sup>96</sup>

### 5.3 Kampanj mot Bryssel

I början av 2019 lanserade den ungerska regeringen en skattefinansierad kampanj vars budskap var att informera det ungerska folket om Bryssels planer på att tvinga Ungern att ta emot fler flyktingar. Kampanjen med foton på EU-kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker och den ungerskfödda finansmannen George Soros har givits utrymme på flera plattformar såsom i tidningar, på stora reklamtavlor och i personligt brev från Viktor Orbán till det ungerska folket. Svenska Dagbladets publicerade en analys av deras utrikesanalytiker Therese Larsson Hultin. Hon pekar på det faktum att Ungern är ett av EU:s största mottagarländer av ekonomiska medel vilket innebär att kampanjen som smutskastar EU till viss del indirekt bekostats av EU själv.<sup>97</sup> Att Ungern tar emot mycket pengar från EU påtalades även vid intervjun med en ungerskfödd anställd på den socialdemokratiska gruppens pressavdelning.

Their (Fidesz) approach to democracy in general is.. He (Orbán) is not a democrat. And that's a very big problem. And he's not for fair play. He believes in basically power politics like Erdogan. And that's not the European way. The European way has always been through negotiation, always through compromise. And the problem is that he's benefitting from that because he gets all the money that is then stolen, corrupted. All the growth that we have in Hungary is basically based

---

<sup>94</sup> Resolution P8\_TA-PROV(2018)0340, s. 24.

<sup>95</sup> Körtvélyesi & Majtényi, 2017, s. 1723.

<sup>96</sup> Körtvélyesi & Majtényi, 2017, s. 1744.

<sup>97</sup> Larsson, Hultin, Therese, "Orbán hetsar mot EU – för skattemedel", *Svenska Dagbladet*, 2019-03-01, Tillgänglig via: <https://www.svd.se/orban-hetsar-mot-eu--for-skattemedel> (hämtad 2019-05-09)

on the transfers from the EU. Meaning from taxpayers in the EU. Especially richer member states, like yours and Germany.<sup>98</sup>

Vidare redogör Larsson Hultin för motstridigheten och den politiska komplexitet som genereras av att Orbáns parti Fidesz ingår i samma politiska grupp, den konservativa gruppen EPP, som Jean Claude Juncker vars person frontat den Brysselkritiska kampanjen.<sup>99</sup>

#### **5.4 Problem i EPP inför EU-valet**

Med tiden har det blivit allt svårare för partierna i EPP att förhålla sig till Fidesz. Den 20 mars 2019 hölls en omröstning i EPP kring huruvida Fidesz skulle uteslutas ur gruppen eller inte. Utgången blev att Fidesz tills vidare får fortsätta att ingå i gruppen, men suspenderas på obestämd tid. Suspendingen inbegriper att Fidesz inte har rätten att rösta, att delta på EPP:s möten eller föreslå kandidater till diverse poster inom gruppen. Det beslöts även att sända en utvärderingskommitté bestående av ”tre vise män” till Ungern för att övervaka implementeringen av tre avgörande villkor för Fidesz kvarvarande i EPP, varav ett villkor innebär ett omedelbart tillbakadragande av den Bryssel-kritiska kampanjen. Kommittén har även till uppgift att bedöma den ungerska regeringens respekt för rättsstatsprincipen och EPP:s värderingar, samt implementering av en resolution utfärdad av EPP som handlar om skyddet av rättsstatsprincipen och demokratin. Guy Verhofstadt, parlamentariker från Alliansen liberaler och demokrater för Europa (ALDE), kritiserade suspendingen och kallade det för ett politiskt trick. Enligt honom bevisade omröstningen att EPP:s verkliga prioritering är att gruppen ska förbli parlamentets största vilket i så fall sker på bekostnad av upprätthållandet av rättsstatsprincipen. Udo Bullman, ledare för S&D, framförde kritik via twitter: “The fact that EPP only reacted after Orbán attacked the European Commission President from his very own party does not undo the damage that has been caused already.”<sup>100</sup> Det har emellertid redan innan den ungerska regeringens kontroversiella kampanj höjts röster i EPP om att åtgärder behöver vidtas mot Fidesz. Anna Corazza Bildt som är svensk moderat och ledamot i EPP skrev 2018 en debattartikel där hon proklamerade att EPP måste stå upp för sina värderingar:

---

<sup>98</sup> Informant 2: Anställd vid pressavdelning för S&D, Europaparlamentet i Bryssel. Intervju 2019-03-20.

<sup>99</sup> Larsson, 2019.

<sup>100</sup> Brzozowski, Alexandra, “EPP Votes to Suspend Hungary’s Fidesz Party Membership”, *Euractiv*, 2019-03-20, Tillgänglig via: <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/epp-votes-to-suspend-hungarys-fidesz-party-membership/> (hämtad 2019-05-09)

Enough is enough. Many European citizens are wondering where the EPP stands. We can no longer afford to minimize political developments in Hungary. We must make our internal debate public and make up our minds as to where we stand. The biggest danger to our party is an attack on our values, not the potential fallout from our decision to defend them.<sup>101</sup>

Efter omröstningen hölls en presskonferens med Viktor Orbán som uttryckte sig optimistiskt till den kompromiss som nåtts mellan EPP och Fidesz. Han välkomnade de tre vise männen och menade att det förhoppningsvis kommer leda till att en rättvis bild av Ungern äntligen kan presenteras. Under presskonferensen framhöll han även att kampanjen som lanserats av hans regering inte kan betraktas som annat än en informationskampanj och att den inte syftat till att smutskasta varken Bryssel eller Juncker. Yttrandet bemöttes av åhörarnas skratt och en person skrek att Orbán var en lögnare. Vidare uttalade han sig kring migrationen och att den bör stoppas. ”We have evidence that migration is stoppable even on the sea. And I think it’s very, very important that now we have a clear evidence.” Han klargjorde att Ungern inte kommer att ändra sin politik i migrationsfrågan samt att de kristna värderingarna ska skyddas.<sup>102</sup> Den anställda på den socialdemokratiska gruppens pressavdelning kommenterade EPP:s hantering av Fidesz:

I mean we can discuss this because it's true that what brought about the EPP quarrel now was not the fact that there is no media freedom in Hungary, that the judiciary is no longer independent, that you know, all of these things that article 7 is reproaching to Hungary but the fact that Jean-Claude Juncker was portrayed on these posters in Budapest with Soros. Which is outrageous in a way.<sup>103</sup>



Eget foto från presskonferensen med Viktor Orbán.

---

<sup>101</sup> Bildt, 2018.

<sup>102</sup> Egna anteckningar från presskonferens med Viktor Orbán i Europaparlamentet 2019-03-21.

<sup>103</sup> Informant 2: Anställd vid pressavdelning för S&D, Europaparlamentet i Bryssel. Intervju 2019-03-20.

## 5.5 Orbáns möte med Salvini

I maj 2019 möttes Viktor Orbán och Matteo Salvini, Italiens inrikesminister och ledare för det högerpopulistiska partiet Lega, för att prata om ett potentiellt parlamentariskt samarbete mellan den konservativa gruppen EPP och Salvinis nationalpopulistiska allians som han planerar att bilda efter EU-valet. Manfred Weber, medlem i EPP och som ska kandidera till kommissionens ordförandepost, har uteslutit samarbete med grupper som för högerradikal politik. Orbán har emellertid klargjort sin ståndpunkt som innebär att Fidesz bör omge sig med likasinnade partier samt att en allians som är för migration inte är aktuell att ingå i. Istället lovordar Orbán Salvini och kallar honom för Europas viktigaste person med hänvisning till Salvinis EU-skeptiska och migrationskritiska förhållningssätt.<sup>104</sup>

## 5.6 Avslutning

Med utgångspunkt i definitionen av högerpopulism som presenterades i tidigare avsnitt, går det att argumentera för en klassificering av Ungern som en högerpopulistisk stat. Enligt den populistiska övertygelsens kärna skapas en dikotomi där den korrupta eliten och folket utgör de två ytterligheterna. Enligt populisterna är den etablerade eliten en verklighetsfrånvärd aktör som endast ser till sina egna intressen på bekostnad av vad folket vill och behöver. Det är av denna anledning populisternas rättmätiga uppdrag att företräda folket. Dessa principer går att urskilja i det ungerska fallet. Den Orbán-ledda regeringen har i sitt språkbruk och handlingar ställt det ungerska folket mot den etablerade eliten i Bryssel, vilket exemplifieras av den Brysselkritiska kampanjen. Vidare finns det i den ungerska konstitutionen exkluderande inslag då den kristna tron och den ungerska etniciteten premieras. Detta överensstämmer med den högerpopulistiska ideologins nativistiska kriterium som betonar betydelsen av en homogen befolkningskropp bestående av särskilda nationsmedlemmar. Ett ytterligare argument för denna klassificering är den ungerska regeringens hårdföra antiinvandrings-politik. Vid en presskonferens den 20 mars 2019 sade Orbán upprepade gånger att det hade bevisats att migrationen är möjlig att stoppa på både land och hav, och att det inte finns skäl till att inte göra detta. De exkluderande konstitutionella värdena i Ungern kontrasterar mot EU:s inkluderande värden.

Det har i detta kapitel redogjorts för att Ungern sedan Fidesz kommit till makten gjort systematiska avsteg från EU:s gemensamma och grundläggande kärnvärden. Dessa avsteg utgörs bland annat av kränkningar av mänskliga rättigheter för minoriteter och andra

---

<sup>104</sup> Barigazzi, Jacopo, "Orbán, Salvini Flirt With Alliance After EU Election", *Politico*, 2019-05-02, Tillgänglig via: <https://www.politico.eu/article/orban-salvini-flirt-with-alliance-after-eu-election/> (hämtad 2019-05-07)

marginaliserade grupper. EPP, den politiska grupp Fidesz ingår i, har emellertid inte reagerat nämnvärt förrän den ungerska regeringen lanserade ovannämnda kampanj som frontades med bilder på Jean-Claude Juncker och George Soros. Utvecklingen i Ungern har kritiserats och i september 2018 aktiverades den preventiva mekanismen av artikel 7-förfarandet, vilket redogörs för i nästföljande kapitel.

## 6. Tillämpning av artikel 7

I tidigare avsnitt har ambitionen varit att undersöka artikel 7-förfarandet vars syfte är att skydda EU:s grundläggande värden. Detta kapitel granskar tillämpningen av förfarandet i fallet Ungern. Det kommer att kastas ljus på hur en sådan process kan initieras, vilket illustreras av resolutionen som Europaparlamentet antog den 12 september 2018. Därefter kommer kapitlet att redogöra för ett utskottsmöte som hölls under fältstudieresan till Europaparlamentet i Bryssel. Sammanträdet behandlade situationen i Ungern och hur artikel 7-förfarandet fortskridit sedan resolutionen antagits. I anslutning till dessa moment presenteras analyser i form av en artikel från tankesmedjan CEPS samt uttalanden från den ungerska regeringen respektive intervjupersonerna.

### 6.1 Europaparlamentets resolution om situationen i Ungern

Den 12 september 2018 antog Europaparlamentet en resolution där rådet uppmanas att i enlighet med artikel 7(1) fastställa att utvecklingen i Ungern utgör tydlig risk för brott mot EU:s kärnvärden. Resolutionen hänvisar till ett flertal människorättsdokument, däribland Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, Europakonventionen, Istanbulkonventionen och artikel 2 i Fördraget om Europeiska unionen. Det hänvisas även till tidigare resolutioner som redogjort för människorättsläget i Ungern. Det konstateras att unionens sammanhållning bygger på värden såsom respekt för demokrati, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter, inklusive rättigheter för personer med minoritetstillhörighet. Värden vilka konstitueras i artikel 2 i fördraget och som återspeglas i ovannämnda regionala och internationella traktater.

I resolutionen formuleras punkter som framkallar oro hos parlamentet. Flertalet av dessa är fri- och rättigheter som anses kränkas av den ungerska staten: yttrandefrihet, religionsfrihet, akademisk frihet, föreningsfrihet, ekonomiska och sociala rättigheter, minoritetsrättigheter, fundamentala rättigheter för migranter, flyktingar och asylsökande samt rätten till jämlik behandling. Parlamentet uppmanar mot bakgrund av detta med hänvisning till artikel 7(1) rådet att fastställa huruvida det finns klar risk för att Ungern allvarligt åsidosätter värdena som anges i artikel 2.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Resolution P8\_TA-PROV(2018)0340, s. 1-3.

### 6.1.1 Den ungerska regeringens respons

Den 9 november 2018 publicerades den ungerska regeringens svar på parlamentets antagna resolution om Ungern och artikel 7. Här proklameras uppfattningen om att resolutionen är ogiltig och rättsligt obefintlig på grund av att metoden för omröstningsberäkning utgjort överträdelser av grundläggande ärendepcedurer. Den ungerska regeringen har därför valt att ta ärendet till EU-domstolen i syfte att ogiltigförklara resolutionen. Vidare motsätter sig den ungerska regeringen de anklagelser som förkunnas i resolutionen och hävdar att parlamentets beslut grundat sig på politiska motiv. Resolutionen bör betraktas inom ramen för ideologiska uppdelningar vad gäller utmaningarna med migration samt det stundande EU-valet. Det anses att den bild av Ungern som presenteras i resolutionen inte stämmer överens med verkligheten samt att ingen av anklagelserna konstituerar risk för överträdelser av värdena angivna i artikel 2. I texten kritiseras granskningens tillvägagångssätt. Det poängteras att efterforskningen utgått från regimkritiska NGO:s och internationella organisationer på ett selektivt och förvrängt sätt vilket resulterat i att det motiverade förslaget i själva verket är ett godtyckligt sådant.

Den ungerska regeringen betonar vikten av att medlemsstaternas konstitutionella traditioner behöver respekteras och hänvisar till artikel 4(2). Det framhålls att detta innebär att unionen ska respektera medlemsstaternas interna självorganisation. Det går således inte att rättfärdiga att samtliga traditioner och ståndpunkter som avviker från EU:s konstitutionella ordning ifrågasätts.

Rådet uppmanas att återupprätta förtroendet genom att låta objektiva analyser och fakta ligga till grund för beslut, istället för att känslor och subjektiva bedömningar blir avgörande för utgången. Den ungerska regeringen pekar på en dubbelmoral hos EU då medlemsstater behandlas olika. Vissa länder, såsom Ungern, är under ständig granskning medan andra stater med motsvarande konstitutionella traditioner undgår att kritiseras. EU som institution skulle stärkas om medlemsstaterna i samtliga processer bemöts utifrån principerna om icke-diskriminering och likabehandling oavsett om de är från norr, syd, öst eller väst. Annars riskerar allmänhetens förtroende för EU-institutionerna att undergrävas.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> About Hungary, *Note by the Hungarian Government on the Resolution Adopted by the European Parliament on 12th of September 2018 on Hungary*, 2018-11-09, Tillgänglig via: <http://abouthungary.hu/article/note-by-the-hungarian-government-on-the-resolution-adopted-by-the-european-parliament-on-12th-of-september-2018-on-hungary/> (hämtad 2019-05-09)



### 6.1.2 Tankesmedjan CEPS analys

I en artikel publicerad av tankesmedjan CEPS argumenterar juristerna Petra Bárd och Sergio Carrera för att den antagna resolutionen inte kan betraktas som annat än ett preliminärt steg mot att adressera de pågående systematiska utmaningarna i Ungern på ett effektivt sätt.<sup>107</sup> Det är medlemsstaternas regeringar i rådet som i nästa fas beslutar om hur Europaparlamentets motiverade förslag ska bemötas. När det kommer till detta stadiet framhåller författarna att tröskeln för rådets aktivering av förfarandets preventiva del är för hög då det krävs att fyra femtedelar av rådet röstar för detta. De har även samma inställning vad gäller aktiverandet av den sanktionerande delen av förfarandet. En sådan omröstning, som sker i Europeiska rådet bestående av medlemsstaternas regeringschefer, kräver som i tidigare avsnitt nämnts enhällighet. Det fordras således endast ett veto för att det motiverade förslag som lagts fram av parlamentet eller kommissionen blir verkningslöst.<sup>108</sup> Vidare menar de att initieringen av artikel 7-förfarandet borde ha inträffat långt tidigare med anledning av att den illiberala utvecklingen i Ungern pågått i flera år.<sup>109</sup>

Bárd och Carrera anser att förfarandet är förenat med politiska intressen. Att initieringen av proceduren gentemot Ungern erhållit stöd i parlamentet kan enligt dem förklaras med det stundande EU-vallet och att en ny ordförande ska utses till kommissionen. Det hänvisas även till det faktum att det helt och hållet är upp till representanterna i rådet, vars medlemmar företräder den egna statens intressen, att avgöra huruvida det finns risk för att en medlemsstat utgör hot mot EU:s grundläggande kärnvärden. Beslutet i frågan föregås inte heller av underlag som bygger på någon juridisk eller oberoende granskning. Detta menar författarna innebär att den bedömning som görs i proceduren saknar opartiskhet, oberoende och förankring i juridisk noggrannhet.<sup>110</sup> Även källan från det rumänska ordförandeskapet påtalade att artikel 7-förfarandet förenas med politiska intresseavvägningar och menade att dessa bör hållas utanför processen. Med bakgrund av detta menar hon att EU-domstolen skulle kunna ges större utrymme för att bidra till mer oberoende bedömningar i frågan.

When you're confronted with the perspective of a serious and consistent breach of EU law, then the political elements should be left aside, and more space should be given to the judicial authorities like indeed the European Court of Justice, for the simple fact that it is the European

---

<sup>107</sup> Bárd & Carrera, 2018, s. 1.

<sup>108</sup> Bárd & Carrera, 2018, s. 3.

<sup>109</sup> Bárd & Carrera, 2018, s. 1.

<sup>110</sup> Bárd & Carrera, 2018, s. 4.

Court of Justice to decide to what extent EU law has been trespassed by a member state and its government.<sup>111</sup>

Även om processen med artikel 7 förefaller ineffektiv signalerar emellertid resolutionen att upprätthållandet av de grundläggande kärnvärdena är en viktig fråga för EU. Vid intervjun med den politiska rådgivaren betonas betydelsen av resolutioner med budskap om att stå upp för mänskliga rättigheter.

I mean, such resolutions are not legally binding. But the message is important. Also, the outcome of the vote.. even if you lose it, you have to have a backbone and stand for your values and principles.<sup>112</sup>

## 6.2 Utskottsmöte i LIBE

Den 21 mars 2019 höll utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (LIBE) ett utskottsmöte som gällde lägesbeskrivning av proceduren med artikel 7-förfarandet mot Ungern. I mötet deltog utöver ledamöterna i LIBE-utskottet, representanter från kommissionen och rådet. I ett inledande skede redogjorde kommissionens förste vice ordförande Frans Timmermans för hur situationen i Ungern har utvecklats sedan den 30 januari i år när han meddelade att kommissionen delar den oro som parlamentet förmedlar i resolutionen från 12 september 2018, i synnerhet gällande fundamentala rättigheter, korruption, rättsväsendets oberoende och situationen för den romska minoritetsgruppen. Enligt Timmermans har situationen i Ungern inte förbättrats sedan dess utan snarare förvärrats. Han hänvisade bland annat till den ungerska regeringens lansering av en kampanj som enligt honom på felaktiga grunder misskrediterar EU-institutionerna och kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker. Vidare belystes situationen för civilsamhället som Timmermans menade står hotat och hänvisar till *shrinking space*, det vill säga när handlingsutrymmet för organisationer i civilsamhället är krympande. Kommissionen ser allvarligt på detta och hänvisar till att civilsamhället utgör ett av fundamenten för en fungerande demokrati. Ungerska regeringen får tills den 24 mars 2019 att bemöta kommissionens uttryckta skäl till oro. Om detta ignoreras är det möjligt att kommissionen hänskjuter ärendet till EU-domstolen.

---

<sup>111</sup> Informant 3: Källan från det rumänska ordförandeskapet för rådet. Intervju 2019-03-24.

<sup>112</sup> Informant 1: Politisk rådgivare till S&D, Europaparlamentet i Bryssel. Intervju 2019-03-19.

Andra områden som togs upp var bland annat situationen med Centraleuropeiska universitetet som den ungerska regeringen inte vill ha kvar i Ungern samt medielandskapet och rättsväsendets bristande oberoende. När det kommer till artikel 7-förfarandet sade Timmermans att det är upp till rådet och dess ordförandeskap att besluta om hur arbetet med proceduren ska organiseras. Han uttryckte emellertid att parlamentet som initierade förfarandet bör få möjlighet att presentera sitt motiverade förslag till rådet.<sup>113</sup>

Fler av utskottets närvarande parlamentariker uttryckte frustration över rådets och det rumänska ordförandeskapets hantering av ärendet. Judith Sargentini, ledamot i De gröna/Europeiska fria alliansen (G/EFA), och som lett arbetet med Europaparlamentets resolution, ansåg att rådets arbete hittills inte motsvarat hennes förväntningar gällande skyddet av EU:s kärnvärden i Ungern. Hon efterlyste en tydlig tidsplan för vidare åtgärder och menade att parlamentet borde bjudas in till någon form av samarbete.<sup>114</sup> Sedan ifrågasatte hon EPP:s beslut om att sända tre vise män till Ungern när en redogörelse för situationen i Ungern redan finns i resolutionen.

Călin Stoica, representant från det rumänska ordförandeskapet, betonade vikten av att skydda EU:s kärnvärden. Vidare framhöll han att ärendet förts upp på rådets dagordning två gånger hittills i år och att nästa datum för ytterligare diskussioner är den 9 april. Hur proceduren kunde tänkas sluta ville han inte dra några slutsatser kring, men lovade att parlamentet skulle hållas informerat om utvecklingen. Närvarande vid sammanträdet fanns även en representant från Fidesz som sade att denna process handlar om en politisk komplott mot Ungern.<sup>115</sup>

Vid utskottsmötet var stämningen stundtals spänd då rådet kritiserades för att inte göra ett tillräckligt effektivt och bra jobb i frågan. Källan från det rumänska ordförandeskapet ämnade i intervjun nyansera denna bild. Enligt källan har ordförandeskapet gjort faktiska ansträngningar för att föra upp frågan på dagordningen.

Ever since the Romanian presidency took over the leadership of the EU from the Austrian presidency; what we have tried to do was actually try to get all member states's support in order

---

<sup>113</sup> LIBE:s utskottsmöte i Europaparlamentet, lägesrapport gällande situationen i Ungern och tillämpning av artikel 7-förfarandet, 2019-03-21, egen inspelning och anteckningar.

<sup>114</sup> European Parliament, Press Release, *Council Strongly Criticised over Failing to Act to Protect EU Values in Hungary*, 2019-03-19, Tillgänglig via: <http://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20190318IPR31813/council-strongly-criticised-over-failing-to-act-to-protect-eu-values-in-hungary> (hämtad 2019-05-09)

<sup>115</sup> Utskottsmöte, 2019, egen inspelning och anteckningar.

to insert this object on to the agenda of the General Affairs Council. The General Affairs Council being the council where you have this discussion occurring taking place.<sup>116</sup>

Det är emellertid enligt källan inte ordförandeskapet som på egen hand beslutar kring vilka frågor som hamnar på rådets dagordning, utan det kräver konsensus bland medlemsstaterna.

However, as a presidency, as I told you, we are not in full control of the way matters are being organized because you need consensus. So, if just one member state raises the red flag and says, "I have a scrutiny reservation", you cannot touch the subject until that particular member state lifts the scrutiny reserved.<sup>117</sup>

Dessa uttalanden visar på processens komplexitet. Även om en majoritet bland rådets medlemmar vill föra ett specifikt ämne till dagordningen är det inte tillräckligt för att det ska ske. Detta är rimligen en förklaring till att rådets arbete kan betraktas som långdraget och ineffektivt. Representanten från det rumänska ordförandeskapet betonar även att artikel 7-proceduren är speciell eftersom det saknas praxis på området.

Article 7 is a new playing ground for the EU. This is an unexplored territory, which is now being explored and procedures are trying to be identified and put in place because we're setting a precedent. The European Union is currently setting a precedent and is trying to find a clear way into an article that has not been clarified at the moment of its initial drafting for the simple fact that nobody ever thought we would be confronted with this.<sup>118</sup>

### **6.3 Behandlingen i rådet**

Rådet hade den 9 april ett sammanträde där kommissionen gav uppdatering om rådande situation i Ungern, och processen med artikel 7 diskuterades bland medlemsstaternas representanter. Enligt en sammanfattning från mötet ska rådet återkomma i ärendet med beaktande av medlemsstaternas synpunkter i frågan.<sup>119</sup> Dagen innan sammanträdet bjöd rådets ordförande in representanter från parlamentet till ett informellt möte. Ledamöterna från parlamentet tackade nej till inbjudan då denna kommit med för kort varsel. I ett uttalande

---

<sup>116</sup> Informant 3: Källan från det rumänska ordförandeskapet för rådet. Intervju 2019-03-24.

<sup>117</sup> Informant 3: Källan från det rumänska ordförandeskapet för rådet. Intervju 2019-03-24.

<sup>118</sup> Informant 3: Källan från det rumänska ordförandeskapet för rådet. Intervju 2019-03-24.

<sup>119</sup> Council of the European Union, *General Affairs Council*, 8130/19, Tillgänglig via: <https://www.consilium.europa.eu/media/39022/st08130-en19.pdf> (hämtad 2019-05-09)

uttrycks det att de bör bjudas in till ett av rådets formella möten för att presentera parlamentets ståndpunkt.<sup>120</sup>

## 6.4 Avslutning

Detta kapitel har visat hur tillämpningen av artikel 7 har sett ut i fallet Ungern. Då det inte finns en bestämd tidsram för proceduren är det svårt att veta när rådet återkommer i ärendet. Att det därutöver krävs konsensus bland rådets medlemmar gällande vilka frågor som förs till dagordningen innebär rimligen att processen kan bli utdragen. Efter att Rumänien fullföljt sitt arbete som rådets ordförande är det Finlands tur att ta vid. Vad detta innebär för hur artikel 7-förfarandet hanteras återstår att se.

---

<sup>120</sup> European Parliament, Press Release, *Rule of Law in Hungary: MEPs Request to Be Heard by EU Ministers*, 2019-04-08, Tillgänglig via: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190408IPR35438/rule-of-law-in-hungary-meps-request-to-be-heard-by-eu-ministers> (hämtad 2019-05-05)

## 7. Alternativa skyddsmekanismer inom räckhåll?

Tidigare avsnitt i uppsatsen har redogjort för befintliga skyddsmekanismer för EU:s grundläggande värden. Artikel 7 som betraktats som EU:s starkaste instrument i detta syfte har kritiserats för att inte vara tillräckligt effektivt. Diskussioner förs emellertid kring nya förslag om skydd för de grundläggande värdena angivna i artikel 2. Vid samtalen med intervjupersonerna nämndes två av dessa vilka detta kapitel ämnar uppmärksamma: en oberoende övervakningsmekanism samt villkorad EU-budget.

### 7.1 En oberoende övervakningsmekanism

I artikeln som publicerades av tankesmedjan CEPS uttrycks uppfattningen om att EU borde avpolitisera och stärka de procedurer och mekanismer som finns för att få medlemsstaterna att handla utifrån EU:s kärnvärden. En möjlighet skulle enligt Petra Bárd och Sergio Carrera vara att skapa ett nytt verktyg som påminner om FN:s Universal Periodic Review. En sådan mekanism skulle innebära att EU på regelbunden basis genomför oberoende granskning av samtliga medlemsstaters efterlevnad av kärnvärdena som anges i artikel 2 samt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.<sup>121</sup> Detta är en idé som källan från det rumänska ordförandeskapet instämde i.

What I think in my humble opinion, is that this article 7 should be actually replaced. And this is an idea that has been widely floated in the EU bubble. It should be actually replaced with an EU wide mechanism that should constantly monitor the application of the EU law in the member states, as well as the respect of the rule of law and the state of democracy in the member states. Because the problem is with this article that it's applied sequentially. And it shouldn't be sequentially, because you need to determine what serious and consistent actually mean. And as of when these serious and consistent has been applied, you know, to the breach of EU law. So, I think one should be careful. But one should also try to find flexibility and also try to make this mechanism more efficient.<sup>122</sup>

Vidare framhåller källan vikten av att en sådan mekanism tillämpas på samtliga medlemsstater istället för att endast rikta sig till enskilda stater. Ett harmoniserat system skulle följaktligen kunna förhindra fördjupade uppdelningar mellan öst och väst inom EU.

---

<sup>121</sup> Bárd & Carrera, 2018, s. 4.

<sup>122</sup> Informant 3: Källan från det rumänska ordförandeskapet för rådet. Intervju 2019-03-24.

It is my personal opinion that, and I go back to my initial argument of a political consideration, why this battle that the EU is currently conducting with the Hungarian government and with the English government (Brexit), is that they feel that they're the only ones identified in a battle or in a game, that should actually include many other member states. And this is not the purpose. The purpose is for everybody to stick to the EU rules, to have harmonization in understanding how this rule should be applied. And also, all member states should join efforts in this respect, because otherwise, you risk creating first class member states and second class member states. Member states that are performing well, member states that are not performing well, not to mention the fact that you risk to contribute to an East-West divide. Because the member states that are identified to be submitted to the article 7 are probably by coincidence coming from the East and not from the West. So in order to overcome all of these potential obstacles and barriers, you need to apply something unitedly harmoniously to all Member States.<sup>123</sup>

I mars 2019 presenterade Tyskland och Belgien ett gemensamt förslag om en objektiv mekanism som årligen granskar samtliga medlemsstaters efterlevnad av rättsstatsprincipen. Enligt förslaget skulle ett sådant system bygga på medlemsstaternas frivilliga deltagande utan juridiskt bindande och sanktionerande konsekvenser. Utvärderingen av medlemsstater utgår från den inkluderande principen om lika behandling med ambition att motverka uppdelningar mellan öst, väst, nord och syd. Tyskland och Belgien menar att detta inte kräver fördragsändringar.<sup>124</sup>

## 7.2 Villkorad budget

Medlemsstaternas nationella domstolar och administrativa organ representerar även EU:s domstol och administrativa organ eftersom de dagligen utför arbete där EU-lagstiftning tolkas och tillämpas. Om respekten för rättsstatsprincipen brister systematiskt i något av medlemsländerna innebär det således problem för unionen i stort. Det ligger därmed i EU:s intresse att rättsstatsprincipen respekteras i samtliga medlemsstater.<sup>125</sup> Kommissionen la i maj 2018 fram ett förordningsförslag som innebär att skydda EU-budgeten när medlemsstater

---

<sup>123</sup> Informant 3: Källan från det rumänska ordförandeskapet för rådet. Intervju 2019-03-24.

<sup>124</sup> Brzozowski, Alexandra, "Belgium, Germany make a joint proposal for EU rule of law monitoring mechanism", *Euractiv*, 2019-03-19, Tillgänglig via: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/belgium-germany-make-joint-proposal-for-eu-rule-of-law-monitoring-mechanism/> (hämtad 2019-05-06)

<sup>125</sup> European Parliament, Briefing, EU Legislation in Progress 2021-2027 MFF, *Protecting the EU Budget Against Generalised Rule of Law Deficiencies*, 2018-11-23, Tillgänglig via: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630299/EPRS\\_BRI\(2018\)630299\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630299/EPRS_BRI(2018)630299_EN.pdf), 2018, (hämtad 2019-05-09), s. 2.

brister i efterlevnaden av rättsstatsprincipen.<sup>126</sup> I det nuvarande systemet kring EU-medel ingår att villkor behöver uppfyllas av medlemsstaterna för att betalningar till dem ska genomföras. För närvarande finns emellertid inget villkor som explicit nämner rättsstatsprincipen, vilket är anledningen till kommissionens nya förslag. Enligt förslaget ska det således bli ekonomiska konsekvenser för medlemsstater som systematiskt kränker rättsstatsprincipen.<sup>127</sup> Kommissionens förslag är enligt Antonio López och Diego López för snävt inriktat på att skydda unionens finansiella intressen. Det ger bara EU-institutionerna rätt att ingripa när kränkningar av värdena i artikel 2 påverkar unionens ekonomiska intressen. Författarna rekommenderar att villkoren för EU-medel ska utvidgas till att gälla alla fall av allvarliga överträdelse av värdena i artikel 2. För att fastställa att en sådan överträdelse skett föreslår de att processen under artikel 7(1) formellt har startat eller att det föreligger en slutgiltig dom från EU-domstolen.<sup>128</sup> Källan från det rumänska ordförandeskapet anser att villkorad budget kan vara ett rimligt alternativ:

So, in order to make article 7 more efficient and to make the countries actually respond better to this, apart from that mechanism that I have expressed my opinion on before, I also think that article 7 should be conditioned with access to EU funds.<sup>129</sup>

Vid intervjun med den politiska rådgivaren uttrycktes liknande tankegångar om villkorade EU-medel. Det framhölls även att den ekonomiska hållhaken kan vara det enda som får högerpopulistiska politiker att bli medgörliga.

I'm not against this conditionality. Because I think that the power of the purse is the only language that such people will understand.<sup>130</sup>

### 7.3 Avslutning

Kapitlet har presenterat åsikter kring nya sätt att skydda värdena angivna i artikel 2. Det första förslaget handlar om en mekanism som på opartiska grunder övervakar samtliga medlemsstaters efterlevnad av artikel 2 och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

---

<sup>126</sup> European Parliament, Briefing, 2018, s. 1.

<sup>127</sup> European Parliament, Briefing, 2018, s. 4.

<sup>128</sup> López & López, 2019, s. 39.

<sup>129</sup> Informant 3: Källan från det rumänska ordförandeskapet för rådet. Intervju 2019-03-24.

<sup>130</sup> Informant 1: Politisk rådgivare till S&D, Europaparlamentet i Bryssel. Intervju 2019-03-19.



I artikel 7-förfarandet är det en medlemsstat som hamnar i centrum för de tillhörande processerna, och besluten som fattas av rådet och Europeiska rådet präglas av politiska bedömningar. För att värdena i artikel 2 ska respekteras och upprätthållas är det rimligt att argumentera för behovet av mekanismer som inte påverkas av det politiska klimatet. I Ungern-fallet har systematiska kränkningar av rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna kunnat urskiljas i parlamentets resolution. Ändå har rådet inte kunnat fastställa att det ens finns *risk* för överträdelser i enlighet med artikel 7(1). Om artikel 7-förfarandet varit ett oberoende instrument där domstolen avgjorde huruvida fördragsbestämmelser kränkts, så är det möjligt att risken varit fastställd. I kommissionens förslag om villkorade EU-medel möjliggörs sanktionsåtgärder, men dessa är också beroende av den politiska processen i rådet. Med det presenterade materialet som utgångspunkt tycks utmaningen med att säkerställa medlemsstaternas efterlevnad av artikel 2 fordra oberoende mekanismer som riktar sig till samtliga medlemsstater istället för endast en i taget. På detta sätt går det enligt källan från det rumänska ordförandeskapet att undvika politiska låsningar som bromsar processerna, och vidare förebygga uppdelning mellan öst och väst samt skapandet av första- och andraklassmedlemmar i EU.

De presenterade förslagen tycks primärt syfta till att skydda rättsstatsprincipen. Förvisso går det att argumentera för att en konsekvens av respekt för nämnda princip är förebyggandet av kränkningar av de mänskliga rättigheterna. I en medlemsstat som respekterar rättsstatsprincipen kommer rättsväsendet vara oberoende vilket innebär att domstolarna inte påverkas av regeringsmakten utan tillämpar lagar utifrån företrädesprincipen. Då detta innebär att EU-rätten överordnas nationell lag, även konstitutionell sådan, kan utfallet av domstolarnas tillämpning inte strida mot värdena i artikel 2 vari respekt för mänskliga rättigheter ingår. Eftersom mänskliga rättigheter de facto är en del av det fundament den europeiska gemenskapen bygger på är det enligt egen mening rimligt att dessa får ett lika explicit skydd som rättsstatsprincipen, vilket López & López också är inne på i sin rekommendation.

## 8. Avslutande diskussion

### 8.1 Analys

Processen med artikel 7(1) mot Ungern är igång. Frågan huruvida det finns en klar risk att landet allvarligt åsidosätter värdena i artikel 2 ligger nu hos rådet, och det är osäkert när och hur processen kommer att sluta. När det gäller den sanktionerande mekanismen i artikel 7(2) och 7(3) föreligger inget förslag om initiering i Ungern-fallet. Om ett sådant skulle aktualiseras förefaller det rimligt att anta att det i det rådande politiska läget med illiberala strömningar bland unionens medlemsstater inte skulle gå att uppnå den enhällighet i Europeiska rådet som fordras för beslut om sanktionsåtgärd.

Med detta sagt kan det argumenteras för att artikeln ändå fyller en viktig funktion. Den politiska rådgivaren uttryckte i intervjun att resolutionen om Ungern och initiering av den preventiva delen av artikeln har genererat ett politiskt tryck.<sup>131</sup> Dels har Ungern fått omvärldens granskande ögon riktade mot sig och dels förs diskussioner kring förfarandets effektivitet samt kring nya förslag på mekanismer som eventuellt skulle frambringa bättre resultat. Vidare har det signalerats att EU anser att demokrati, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter är viktiga och skyddsvärda. Utifrån det presenterade materialet tycks dock EU i nuläget inte vara rustat för att hantera situationen där dessa värden systematiskt hotas av medlemsstater. Krav på efterlevnad av de grundläggande värdena, som ingår i Köpenhamnskriterierna, är lättare att ställa på stater som vill ansluta sig *till* unionen. När en stat blir fullvärdig medlem är det svårare för EU att med samma auktoritet kräva efterlevnad av de kriterier som behövde uppfyllas för medlemskap. Visserligen finns instrument som Rule of Law Framework och överträdelseförfaranden, men dessa tar sig endast an symptom och inte de bakomliggande orsakerna till systematiska kränkningar. Frågan om i vilken utsträckning artikel 7 kan skydda EU:s grundläggande värden är således inte helt enkel att besvara då det är många faktorer som kan diskuteras. Det tycks emellertid vara så att förfarandet i sig inte är ett tillräckligt medel för att skydda demokrati, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter.

Det går att argumentera för att systemet med artikel 7 är för politiskt laddat. Vid intervjun med källan från det rumänska ordförandeskapet framhölls det att konsensus behöver nås bland rådets medlemmar innan särskilda ärenden förs till dagordningen. I och med att rådets medlemmar utgörs av medlemsstaternas nationella regeringar är det rimligt att anta att det är politiska intressen och avvägningar som påverkar hur processen med förfarandet kommer att se ut. Den politiska aspekten är även gällande för det parlamentariska arbetet som bygger på

---

<sup>131</sup> Informant 1: Politisk rådgivare till S&D, Europaparlamentet i Bryssel. Intervju 2019-03-19.

ideologiska övertygelser och politiska grupperingar. När det kommer till EPP:s hantering av Fidesz är det på sin plats att diskutera hur det kom sig att frågan om eventuell uteslutning av partiet togs upp under våren 2019, när den ungerska regeringens åsidosättande av värdena i artikel 2 varit kända sedan 2010. Som redovisats för har det funnits ledamöter i EPP som velat ta tag i situationen tidigare. Att det inte har skett kan gissningsvis bero på att det politiska trycket inte varit tillräckligt starkt, men att så blev fallet efter den Brysselkritiska kampanjen som lanserades några månader efter att resolutionen om situationen i Ungern antogs i parlamentet. Vidare kan EU-valet i maj 2019 utgöra ytterligare skäl till att EPP lyft frågan, detta för att visa väljarna att gruppen inte tolererar att deras medlemmar beter sig hur som helst samt att de grundläggande värdena prioriteras. Oavsett anledning går det att se att suspenderingen av Fidesz rättigheter i EPP inte hindrar partiet från att fortsätta kampanja mot migration, vilket bland annat tydliggjordes under presskonferensen som hölls efter EPP:s omröstning, samt vid mötet mellan Viktor Orbán och Matteo Salvini där det öppnades upp för eventuellt samarbete baserat på migrationskritisk nationalism.

Jan-Werner Müller menar att ledare som Orbán är orimliga i sin kritik mot Bryssel och ifrågasätter uttalanden som ”they are trying to tell us how to live”.<sup>132</sup> Enligt honom är det juridiskt legitimt för EU att kräva medlemsstaternas efterlevnad av de överenskomna bestämmelserna då det handlar om att respektera sina åtaganden de förbundet sig till vid anslutandet till unionsgemenskapen. Vidare betonar Müller att det ligger i samtliga medlemsstaters och EU-medborgares intresse att EU på ett effektivt sätt hanterar utmaningarna med illiberala medlemmar med anledning av att dessa involveras i utformandet av EU:s politik, vilken är gällande för alla inom unionens jurisdiktion.

Det förefaller rimligt att anta att stater som anslutit sig till EU gjort det under premisserna att unionen bygger på demokratiska principer vilka inkluderar rättsstatsprincipen och respekt för mänskliga rättigheter. Det europeiska samarbetet bygger således på inkluderande värden som innebär att även minoriteter och andra marginaliserade grupper ska inkluderas i samhället, vilket Zsolt Körtvélyesi och Balázs Majtényi redogör för. Dessa inkluderande konstitutionella värden kolliderar emellertid med den högerpopulistiska ideologin vars fundament vilar på exkluderande värden vilket har urskilts i Ungern-fallet. Som redovisats för i kapitel 5 är det tydligt att den ungerska konstitutionens värden är exkluderande både när det kommer till etnicitet och religion. Detta avspeglas i ungerska lagar, den politiska retoriken och

---

<sup>132</sup> Müller, 2015, s. 11.

människorättskränkningar som särskilt drabbar minoriteter, migranter, flyktingar och asylsökande.

Det går att argumentera för två problem som står i vägen för realiserandet av artikel 7. Ett av dessa är utbredningen av högerpopulistiska idéer inom EU:s institutioner. Som källan från det rumänska ordförandeskapet uttryckte det innebär framgångar för sådana politiker i EU-valen att det politiska arbetet i EU bromsas upp på grund av potentiella blockeringar i beslutsprocesser. Detta gäller för lagstiftningsprocedurer men går rimligtvis även att applicera i artikel 7-förfarandet mot Ungern där majoritetsförhållanden i omröstningar och konsensus kring rådets dagordning måste respekteras. Det andra problemet som urskiljs är att det inte finns en tydlig hierarki mellan artikel 2 och 4(2) i EU-fördraget. I situationer där medlemsstaternas respekt för EU:s grundläggande kärnvärden kolliderar med EU:s respekt för medlemsstaternas nationella identiteter saknas således tydliga riktlinjer i hur de ska lösas. Enligt egen tolkning möjliggör detta för medlemsstater att ha ett relativt fritt spelutrymme för illiberala beteenden med hänvisning till sin nationella identitet. Körtvélyesi och Majtényi framhåller att medlemsstaters åberopande av artikel 4(2) kan missbrukas i syfte att driva politik som normalt sätt inte betraktas legitim. Med bakgrund av detta förefaller det enligt egen uppfattning rimligt att argumentera för att värdena angivna i artikel 2 ska överordnas EU:s respekt för medlemsstaternas nationella identitet. Med detta menas inte att EU ska upphöra att respektera sina medlemmar. Förslagsvis ska det dock finnas en gräns för vad EU kan acceptera och att den fördragsstadgade respekten således kan begränsas när en medlemsstat systematiskt kränker artikel 2. Detta går i linje med Antonio López och Diego López åsikt om att 4(2) ska tolkas i ljuset av artikel 2. Det går dock att argumentera för att en gräns redan finns. I artikel 4(3) proklameras att "Medlemsstaterna ska hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål." Enligt artikel 3(1) har unionen bland annat som mål att främja sina kärnvärden, däribland de mänskliga rättigheterna, vilket rimligen innebär att inte handla på sätt som kränker dessa. Med anledning av de upprepade människorättskränkningarna i Ungern är det enligt egen uppfattning nödvändigt att en hierarkisk ordning mellan artikel 2 och 4(2) fastställs. Skapandet av en sådan hierarki kräver emellertid ändringar i EU-fördraget, vilket är en komplicerad process som fordrar konsensus bland medlemsstaterna samt godkännande från de nationella parlamenten.<sup>133</sup> Däremot kan företrädesprincipen, som innebär att EU-rätten rankas högre än all nationell rätt, appliceras i de

---

<sup>133</sup> Sveriges riksdag, *EU:s lagar och regler*, Tillgänglig via: <http://eu.riksdagen.se/vad-gor-eu/en-eu-lag-blir-till/eus-lagar-och-regler/#>, 2019, (hämtad 2019-05-09)

juridiska processerna. Detta utgör argument för att EU-domstolen bör ges en större roll i de processer som hanterar systematiska brott mot EU:s kärnvärden. Om EU-domstolen får mer makt i artikel 7-förfarandet ges således de mänskliga rättigheterna med hjälp av företrädesprincipen ett starkare skydd.

En legitim fråga är hur EU:s grundläggande kärnvärden ska skyddas om artikel 7 inte är ett tillräckligt medel. Intervjupersonerna verkar vara överens om att artikel 7 inte nödvändigtvis är den rätta vägen. Istället har det funnits idéer om andra alternativ. Ett av dessa handlade om att villkora EU-medel till länder som Ungern. Ungern är en av de medlemsstater som tar emot mest EU-medel (år 2017 tog Ungern emot 4,049 miljarder euro i EU-bidrag<sup>134</sup>). Det är enligt egen uppfattning rimligt att EU som bidragsgivare ska kunna ställa vissa krav på mottagarlandet. Det som ligger bakom denna tolkning är idén om att EU, vars fundament vilar på demokrati, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter, inte ska behöva skicka stora summor pengar som kan sponsra kränkningar av dessa värden. Som Therese Larsson Hultin poängterade blir det indirekt EU och dess medborgare som finansierar sådan aktivitet. Detta kan i sin tur leda till ökat missnöje och bristande förtroende hos skattebetalande EU-medborgare. Kommissionens förslag om att villkora EU-medel utifrån rättssäkerhetsprincipen är i detta avseende nödvändigt. Det går dock att argumentera för att López och López rekommendation om att samtliga kärnvärden bör inkluderas i villkorandet är minst lika nödvändigt. Som den politiska rådgivaren uttryckte det, är pengar möjligen det mest effektiva sättet för att illiberala stater att bli medgörliga.

Intervjupersonerna, Müller, Petra Bárd och Sergio Carrera anser till skillnad från Dimitry Kochenov att det behövs utformning av ny mekanism som kan tillhandahålla effektivt skydd för EU:s kärnvärden. Artikel 7 verkar inte förkastas helt men när det kommer till den sanktionerande mekanismen av förfarandet är de flesta överens om att det blir för politiskt och svårt att komma över vetobarriären. Ett alternativ som förespråkades bestod i ett liknande system som FN har med så kallade *Periodic Reviews*. En permanent och oberoende övervakningsmekanism som på regelbunden basis ska granska och utvärdera samtliga medlemsstaters efterlevnad av EU:s grundläggande värden. Fördelen med ett sådant system är förebyggandet av uppdelning mellan öst, väst, nord och syd eftersom samtliga stater omfattas av granskningsprocessen. Därutöver förefaller det rimligt att anta att risken för att en stat känner sig godtyckligt utpekad och orättvist behandlad reduceras avsevärt, samt att det blir svårare för

---

<sup>134</sup> Europeiska Unionen, *Ungern*, Tillgänglig via: [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/hungary\\_sv](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/hungary_sv), (hämtad 2019-05-09)

länder att föra retoriken som grundar sig i ”vi och dom”. Det har inte framkommit huruvida ett sådant instrument ska innehålla en sanktionerande mekanism eller inte förutom i fallet med Belgiens och Tysklands gemensamma förslag där sanktionerande åtgärder uteblir. Enligt detta förslag skulle staters deltagande bygga på frivillighet. Fördelen med att länder ansluter sig frivilligt är att de inte kan hävda att de blir orättvist behandlade. Frågan är bara om de stater som systematiskt kränker kärnvärdena kommer att låta sig granskas av fri vilja.

Enligt Kochenov innebär utformandet av nya verktyg och mekanismer att artikel 7 försvagas. Han menar att det indikerar att de olika EU-institutionerna inte kan enas kring lösningar på allvarliga problem, och att det leder till att illiberala stater kan göra vad de vill utan att det genererar reella konsekvenser. Müller är emellertid av åsikten att utmaningarna med illiberala medlemsstater fordrar nya idéer med anledning av artikel 7-förfarandets ineffektivitet. Med utgångspunkt i hur tillämpningen av förfarandet mot Ungern fortgått, i Müllers och CEPS artiklar samt i de uttalanden som framförts av intervjupersonerna som har insyn i arbetet i parlamentet och rådet är det rimligt att yrka på systemreformer.

Att kunna garantera att de grundläggande värdena upprätthålls är viktigt för unionens legitimitet både inom och utanför gränserna. För att EU ska kunna betraktas som en ansedd och trovärdig global aktör när det kommer till upprätthållandet av mänskliga rättigheter behöver de konstitutionella utmaningarna motarbetas enligt den politiska rådgivaren:

It's a problem also, for our human rights policy towards outside the Union. (...) If you have a summit with Russia, and then the EU side can, you know, start moralizing and preaching about this and that and then Putin can easily say, “look, but you have this inside your countries. Journalists are being killed in your member states as well, not just in Russia”<sup>135</sup>

Detta visar hur mångfacetterad problematiken är med medlemsstater som kränker EU:s grundläggande värden.

## 8.2 Slutsatser

Utifrån analysen går det att dra flera slutsatser. En av dessa är att artikel 7-förfarandet i nuvarande form inte är ett tillräckligt medel för att skydda EU:s grundläggande värden. Med det sagt är förfarandet inte kraftlöst. Parlamentets antagande av Judith Sargentinis resolution

---

<sup>135</sup> Informant 1: Politisk rådgivare till S&D, Europaparlamentet i Bryssel. Intervju 2019-03-19.

som initierade den preventiva mekanismen av artikel 7 visar att demokrati, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter är viktiga frågor för EU och har därutöver genererat ett politiskt tryck.

Flera källor i denna studie har oberoende av varandra och utifrån olika perspektiv uttryckt att artikel 7 är ett för politiskt och ineffektivt instrument. Upprepade gånger har det lagts fram förslag om ny mekanism som utgår från juridiska bedömningar fria från politiska avvägningar. Med bakgrund av detta är en rimlig slutsats att EU är i behov av ett nytt verktyg som får medlemsstater att utforma politik förenlig med artikel 2 i fördraget.

För att öka möjligheterna till att lösa situationer där EU:s inkluderande konstitutionella värden kolliderar med en medlemsstats exkluderande konstitutionella värden, och att följaktligen undvika att en medlemsstat rättfärdigar illiberal politik med hänvisning till den nationella identiteten är ett förslag att artikel 2 överordnas artikel 4(2) när värdena angivna i artikel 2 hotas eller kränks.

Tillämpningen av artikel 7-förfarandet är ny mark för EU och dess institutioner är i ett läge där de i brist på befintlig praxis behöver pröva sig fram. Det är således i huvudsak ett utforskat område vilket innebär att det finns ett fortsatt behov av akademiska insatser.

## **Förkortningslista**

<b>ALDE</b>	Alliansen liberaler och demokrater för Europa
<b>CEU</b>	Centraleuropeiska universitetet
<b>EU</b>	Europeiska unionen
<b>EPP</b>	Europeiska folkpartiets grupp
<b>FEU</b>	Fördraget om Europeiska unionen
<b>FEUF</b>	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
<b>FN</b>	Förenta nationerna
<b>G/EFA</b>	De gröna /Europeiska fria alliansen
<b>KNDP</b>	The Christian Democratic People's Party
<b>LIBE</b>	Medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor
<b>MEP</b>	Member of European Parliament
<b>NGO</b>	Icke-statlig organisation
<b>S&amp;D</b>	Progressiva förbundet av socialdemokrater



## 9. Källförteckning

### 9.1 Tryckta källor

Bryman, Alan, *Samhällsvetenskapliga metoder*, 3:e uppl., Malmö: Liber, 2018.

Esaiasson, Peter & Gilljam, Mikael & Oscarsson, Henrik & Towns, Ann & Wängnerud, Lena, *Metodpraktikan*. 5:e uppl. Stockholm: Wolters Kluwer Sverige, 2017.

Fangen, Katrine, Deltagande observation, *Många möjliga metoder*, Fangen, Katrine & Sellerberg-Persson, Ann-Mari (red.), s, 37-56, Lund: Studentlitteratur, 2011.

Fejes, Andreas & Thornberg, Robert. *Handbok i kvalitativ analys*, 2:a uppl., Stockholm: Liber, 2017.

Müller, Jan-Werner, Populism and Constitutionalism, I *The Oxford Handbook of Populism*, Christóbal Rovira Kaltwasser & Paul Taggart & Paulina Ochoa Espejo & Pierre Ostiguy (red.), 590-606, United Kingdom: Oxford University Press, 2017.

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: Ämne, material, metod och argumentation*, 4:e uppl., Norstedts Juridik: Stockholm, 2018.

Verbeek, Bertjan & Zaslove, Andrej, Populism and Foreign Policy, I *The Oxford Handbook of Populism*, Christóbal Rovira Kaltwasser & Paul Taggart & Paulina Ochoa Espejo & Pierre Ostiguy (red.), 384-405, United Kingdom: Oxford University Press, 2017.

### 9.2 Elektroniska källor

About Hungary, *Note by the Hungarian Government on the Resolution Adopted by the European Parliament on 12th of September 2018 on Hungary*, 2018-11-09, Tillgänglig via: <http://abouthungary.hu/article/note-by-the-hungarian-government-on-the-resolution-adopted-by-the-european-parliament-on-12th-of-september-2018-on-hungary/> (hämtad 2019-05-09)

Adams, Susan, "Why Hungary Forced George Soros-Backed Central European University to Leave the Country", *Forbes*, 2018-12-04, Tillgänglig via: <https://www.forbes.com/sites/susanadams/2018/12/04/why-hungary-forced-george-soros->

backed-central-european-university-to-leave-the-country/#79745917533e (Hämtad 2019-05-04)

Bárd, Petra & Carrera, Sergio, ”The European Parliament Vote on Article 7 Against the Hungarian Government: Too Late, Too Little, Too Political?”, *CEPS*, 2018-09-14, Tillgänglig via: <https://www.ceps.eu/publications/european-parliament-vote-article-7-teu-against-hungarian-government-too-late-too-little> (Hämtad 2019-05-09)

Bárd, Petra & Carrera, Sergio & Guild, Elspeth & Kochenov, Dimitry, “An EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights”, *European Parliamentary Research Service*, 2016, Tillgänglig via: [http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS\\_STUD\\_579328\\_AnnexII\\_CEPS\\_EU\\_Scoreboard\\_12April.pdf](http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS_STUD_579328_AnnexII_CEPS_EU_Scoreboard_12April.pdf) (Hämtad 2019-05-19)

Barigazzi, Jacopo, “Orbán, Salvini Flirt With Alliance After EU Election”, *Politico*, 2019-05-02, Tillgänglig via: <https://www.politico.eu/article/orban-salvini-flirt-with-alliance-after-eu-election/> (Hämtad 2019-05-07)

Bildt, Corazza, Anna, “This Time, Viktor Orbán Has Gone too Far”, *Politico*, 2018-03-08, Tillgänglig via: <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-parliament-epp-hungary-has-gone-too-far/> (Hämtad 2019-05-07)

Brzozowski, Alexandra, “Belgium, Germany Make a Joint Proposal for EU Rule of Law Monitoring Mechanism”, *Euractiv*, 2019-03-19, Tillgänglig via: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/belgium-germany-make-joint-proposal-for-eu-rule-of-law-monitoring-mechanism/> (Hämtad 2019-05-06)

Brzozowski, Alexandra & Fortuna, Gerardo & Rios, Beatriz, “EPP Votes to Suspend Hungary’s Fidesz Party Membership”, *Euractiv*, 2019-03-20, Tillgänglig via: <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/epp-votes-to-suspend-hungarys-fidesz-party-membership/> (Hämtad 2019-05-09)

Budó, Glòria, "EU Common Values at Stake: is Article 7 TEU an Effective Protection Mechanism?", *Cidob*, 1 maj 2014, Tillgänglig via:  
[https://www.files.ethz.ch/isn/180296/DOCUMENTS%20CIDOB\\_01\\_EUROPA.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/180296/DOCUMENTS%20CIDOB_01_EUROPA.pdf) (Hämtad 2019-05-19)

Council of the European Union, *General Affairs Council*, 8130/19  
<https://www.consilium.europa.eu/media/39196/st08130-en19.pdf> (Hämtad 2019-05-09)

EUR-lex, *EU-rättens företrädare*, Tillgänglig via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=LEGISSUM:114548> (Hämtad 2019-05-19)

EUR-lex, *Europeiska unionens rättskällor*, Tillgänglig via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=LEGISSUM:114534> (Hämtad 2019-05-19)

Europaparlamentets resolution P8\_TA-PROV(2018)0340 av den 12 september 2018 om situationen i Ungern. (Hämtad 2019-05-09)

Europaportalen, *Att bli medlem i EU: Köpenhamnskriterierna*, 2009-07-22, Tillgänglig via:  
<https://www.europaportalen.se/2009/07/att-bli-medlem-i-eu-kopenhamnskriterierna-0>  
(Hämtad 2019-03-27)

European Commission, Communication to the Council and the European Parliament, *On Article 7 of the Treaty on European Union. Respect for and Promotion of the Values on Which the Union is Based*, COM(2003) 606 final, 2003-10-15, Tillgänglig via:  
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/EN/1-2003-606-EN-F1-1.Pdf>  
(Hämtad 2019-05-12)

European Commission, *Infringement Procedure*, Tillgänglig via:  
[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure\\_sv](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_sv) (Hämtad 2019-05-09)

European Commission, Press Release, *Migration and Asylum: Commission Takes Further Steps in Infringement Procedures Against Hungary*, 2018-07-19, Tillgänglig via:  
[europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4522\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_en.pdf), (Hämtad 2019-05-05)

European Council, *The Presidency of the Council of the EU*, Tillgänglig via:  
<https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/presidency-council-eu/>  
(Hämtad 2019-05-10)

European Parliament, *About Parliament*, Tillgänglig via:  
<http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en> (Hämtad 2019-05-09)

European Parliament, Briefing, EU Legislation in Progress 2021-2027 MFF, *Protecting the EU Budget Against Generalised Rule of Law Deficiencies*, 2018-11-23, Tillgänglig via:  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630299/EPRS\\_BRI\(2018\)630299\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630299/EPRS_BRI(2018)630299_EN.pdf), 2018, (Hämtad 2019-05-09),

European Parliament, Briefing, *Understanding the EU Rule of Law Mechanisms*, 2016-01, Tillgänglig via: <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-573922-Understanding-EU-rule-of-law-mechanisms-FINAL.pdf> (Hämtad 2019-05-09)

European Parliament, News, *Rule of Law Concerns in Member States: How the EU Can Act (infographic)*, 2018-02-27, Tillgänglig via:  
<http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/rule-of-law-concerns-how-the-eu-can-act-infographic> (Hämtad 2019-05-09)

European Parliament, Press Release, *Council Strongly Criticised over Failing to Act to Protect EU Values in Hungary*, 2019-03-19, Tillgänglig via:  
<http://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20190318IPR31813/council-strongly-criticised-over-failing-to-act-to-protect-eu-values-in-hungary> (Hämtad 2019-05-09)

European Parliament, Press Release, *Rule of Law in Hungary: MEPs Request to Be Heard by EU Ministers*, 2019-04-08, Tillgänglig via: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190408IPR35438/rule-of-law-in-hungary-meps-request-to-be-heard-by-eu-ministers> (Hämtad 2019-05-05)

European Union, *Council of the European Union*, Tillgänglig via: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_en) (Hämtad 2019-05-09)

European Union, *European Commission*, Tillgänglig via: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_en) (Hämtad 2019-05-09)

European Union, *European Council*, Tillgänglig via: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_en) (Hämtad 2019-05-09)

Europeiska rådet, *Rådets ordförandeskap*, Tillgänglig via: <https://www.consilium.europa.eu/sv/council-eu/presidency-council-eu/> (Hämtad 2019-05-09)

Europeiska Unionen, *EU-domstolen*, Tillgänglig via: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice\\_sv](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_sv) (Hämtad 2019-05-09)

Europeiska Unionen, *Ungern*, Tillgänglig via: [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/hungary\\_sv](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/hungary_sv), (Hämtad 2019-05-09)

Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 2010/C 83/02

Forgey, Quint, "Trump: 2 Years of My Term were 'Stollen'", *Politico*, 2019-05-05, Tillgänglig via: <https://www.politico.com/story/2019/05/05/trump-term-mueller-1302643> (Hämtad 2019-05-07)

Freedom House, *Freedom in the world 2019: Hungary*, Tillgänglig via: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/hungary> (Hämtad 2019-05-09)

Grabbe, Heather & Groot, Nadja, "Populism in the European Parliament: What Implications for the Open Society?", *The International Spectator*, Vol 49, nr 04, 2014: 33-46, <https://doi.org/10.1080/03932729.2014.961768> (Hämtad 2019-01-10)

Greven, Thomas, *The Rise of Right-Wing Populism in Europe and the United States*, Friedrich Ebert Stiftung, 2016-05-19, Tillgänglig via: <https://www.fesdc.org/news-list/e/the-rise-of-right-wing-populism-in-europe-and-the-united-states/> (Hämtad 2019-05-09)

Hultin, Larsson, Therese, ”Orbán hetsar mot EU – för skattemedel”, *Svenska Dagbladet*, 2019-03-01, Tillgänglig via: <https://www.svd.se/orban-hetsar-mot-eu--for-skattemedel> (Hämtad 2019-05-09)

Immerzeel, Tim & Muis, Jasper, “Causes and Consequences of the Rise of Populist Radical Right Parties and Movements in Europe”, *Sage Journals*, Vol 65, nr 06, 2017-07-14: 909-930. <https://doi.org/10.1177/0011392117717294> (Hämtad 2019-05-09)

Kochenov, Dimitry, “Busting the myths nuclear: A commentary on article 7 TEU”, *SSRN Electronic Journal*, 2017: 1-13. doi: 10.2139/ssrn.2965087 (Hämtad 2019-05-10)

Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen, EUT C 83/13

Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUT 83/47

Körtvélyesi, Zsolt & Majtényi, Balázs, “Game of Values: The Threat of Exclusive Constitutional Identity, the EU and Hungary”, *German Law Journal*, Vol 18, nr 07, 2017: 1721-1744. doi: 10.1017/S2071832200022513 (Hämtad 2019-05-09)

López, Castillo, Antonio & López, Diego, “The EU Framework for Enforcing the Respect of the Rule of Law and the Union’s Fundamental Principles and Values”. *European Parliament: Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs*, 2019, Tillgänglig via: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608856/IPOL\\_STU\(2019\)608856\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608856/IPOL_STU(2019)608856_EN.pdf) (Hämtad 2019-05-19)

Müller, Jan-Werner, “Should EU Protect Democracy and the Rule of Law Inside Member States?”, *European Law Journal*, Vol 21, nr 02, 2015: 141-160. <https://doi.org/10.1111/eulj.12124> (Hämtad 2019-05-09)

Reuters, “Hungary Passes Anti-Immigrant ‘Stop Soros’ Laws”, *The Guardian*, 2018-06-20, Tillgänglig via: <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/20/hungary-passes-anti-immigrant-stop-soros-laws> (Hämtad 2019-05-04)

Romania2019.EU, “The Role and Duties of the Presidency of the Council of the European Union”, Tillgänglig via: <https://www.romania2019.eu/the-role-and-duties-of-the-presidency-of-the-council-of-the-european-union/> (Hämtad 2019-05-09)

Spieker, Dimitrios, Luke, “From Moral Values to Legal Obligations – On How to Activate the Union’s Common Values in the EU Rule of Law Crisis”, *German Law Journal*, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2018-24. doi: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3249021> (Hämtad 2019-05-17)

Sveriges riksdag, *EU:s lagar och regler*, Tillgänglig via: <http://eu.riksdagen.se/vad-gor-eu/en-eu-lag-blir-till/eus-lagar-och-regler/#>, 2019, (hämtad 2019-05-20)

Sveriges riksdag, *Europaparlamentet: Medborgarnas röst i EU*, Tillgänglig via: <https://eu.riksdagen.se/vad-ar-eu/eus-institutioner/europaparlamentet/#S%C3%A5-funkar-Europaparlamentet> (Hämtad 2019-05-09)

Sveriges riksdag, *Ministerrådet: Beslutar om EU:s lagar*, Tillgänglig via: <https://eu.riksdagen.se/vad-ar-eu/eus-institutioner/ministerradet/#S%C3%A5-funkar-ministerr%C3%A5det> (Hämtad 2019-05-09)

Walker, Shaun, “Hungary Denying Food to Asylum Seekers, Say Human Rights Groups”, *The Guardian*, 2019-04-26, Tillgänglig via: <https://www.theguardian.com/world/2019/apr/26/hungary-denying-food-to-asylum-seekers-say-human-rights-groups> (Hämtad 2019-05-05)

## **Bilaga 1 - Artiklar**

### **Artikel 2 FEU**

Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

### **Artikel 4 FEU**

1. I enlighet med artikel 5 ska varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen tillhöra medlemsstaterna.
2. Unionen ska respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen samt deras nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det lokala och regionala självstyret. Den ska respektera deras väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar.
3. Enligt principen om lojalt samarbete ska unionen och medlemsstaterna respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen.

Medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter.

Medlemsstaterna ska hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.



## Artikel 7 FEU

1. Rådet får på motiverat förslag från en tredjedel av medlemsstaterna, från Europaparlamentet eller från Europeiska kommissionen med en majoritet på fyra femtedelar av sina medlemmar och efter Europaparlamentets godkännande slå fast att det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter värden som anges i artikel 2. Innan detta slås fast ska rådet höra den berörda medlemsstaten och får i enlighet med samma förfarande framföra rekommendationer till denna stat.

Rådet ska regelbundet kontrollera om de skäl som har lett till ett sådant fastslående förfarande äger giltighet.

2. Europeiska rådet får på förslag från en tredjedel av medlemsstaterna eller från Europeiska kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, samt efter att ha uppmanat ifrågavarande medlemsstat att framföra sina synpunkter, enhälligt slå fast att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter värden som anges i artikel 2.
3. När ett fastslående enligt punkt 2 har gjorts får rådet, som ska fatta beslut med kvalificerad majoritet, besluta om att tillfälligt upphäva vissa av de rättigheter som den ifrågavarande medlemsstaten har till följd av tillämpningen av fördragen, inbegripet rösträtten i rådet för företrädaren för den medlemsstatens regering. Rådet ska därvid beakta de möjliga följderna som ett sådant tillfälligt upphävande kan få för fysiska och juridiska personers rättigheter och skyldigheter.

Den ifrågavarande medlemsstatens skyldigheter enligt fördragen ska under alla omständigheter fortsätta att vara bindande för den staten.

Rådet får senare med kvalificerad majoritet besluta om att ändra eller återkalla åtgärder som har vidtagits enligt punkt 3, när den situation som ledde till att åtgärderna infördes har förändrats.

4. De omröstningsbestämmelser som i enlighet med denna artikel gäller för Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet fastställs i artikel 354 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

## Artikel 49 FEU

Varje europeisk stat som respekterar de värden som avses i artikel 2 och som förbinder sig att främja dem får ansöka om att bli medlem av unionen. Europaparlamentet och de nationella parlamenten ska underrättas om denna ansökan. Den ansökande staten ska ställa sin ansökan till rådet, som ska besluta med enhällighet efter att ha hört kommissionen och efter godkännande av Europaparlamentet, som ska fatta sitt beslut med en majoritet av sina ledamöter. De villkor för medlemskap som Europeiska rådet har enats om ska beaktas.

Villkoren för att upptas som medlem och de anpassningar av fördragen som unionen bygger på, som därigenom blir nödvändiga, ska fastställas i ett avtal mellan medlemsstaterna och den ansökande staten. Detta avtal ska föreläggas samtliga avtalslutande stater för ratifikation i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser.

## Artikel 238 FEUF

1. För beslut som kräver enkel majoritet ska rådet besluta med en majoritet av sina medlemmar.
2. När rådet inte beslutar på förslag av kommissionen eller unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, ska kvalificerad majoritet, med avvikelser från artikel 16.4 i fördraget om Europeiska unionen, från och med den 1 november 2014 och med förbehåll för de bestämmelser som fastställs i protokollet om övergångsbestämmelser, definieras som minst 72 % av rådets medlemmar, vilka ska företräda medlemsstater som tillsammans omfattar minst 65 % av unionens befolkning
3. Från och med den 1 november 2014, och med förbehåll för de bestämmelser som fastställs i protokollet om övergångsbestämmelser, ska kvalificerad majoritet i de fall då, med tillämpning av fördragen, inte samtliga rådsmedlemmar deltar i omröstningen definieras på följande sätt:
  - a) Kvalificerad majoritet ska definieras som minst 55 % av de rådsmedlemmar som företräder de deltagande medlemsstaterna och omfatta minst 65 % av befolkningen i dessa stater.

En blockerande minoritet ska minst omfatta det lägsta antal rådsmedlemmar som företräder mer än 35 % av befolkningen i de deltagande medlemsstaterna, plus en medlem; i annat fall ska kvalificerad majoritet anses vara uppnådd.

- b) När rådet inte beslutar på förslag av kommissionen eller unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, ska kvalificerad majoritet, med avvikelser från

led a, definieras som minst 72 % av de rådsmedlemmar som företräder de deltagande medlemsstaterna och omfatta minst 65 % av befolkningen i dessa stater.

4. Att personligen närvarande eller företrädda medlemmar avstår från att rösta hindrar inte att rådet fattar beslut som kräver enhällighet.

### **Artikel 258 FEUF**

Om kommissionen anser att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördragen, ska kommissionen avge ett motiverat yttrande i ärendet efter att ha givit den berörda staten tillfälle att inkomma med sina synpunkter.

Om den berörda staten inte rättar sig efter yttrandet inom den tid som angivits av kommissionen, får denna föra ärendet vidare till Europeiska unionens domstol.

### **Artikel 354 FEUF**

Vid tillämpning av artikel 7 i fördraget om Europeiska unionen om tillfälligt upphävande av vissa rättigheter som följer av medlemskap i unionen, får den medlem av Europeiska rådet eller rådet som företräder den berörda medlemsstaten inte delta i omröstningen, och den berörda medlemsstaten ska inte tas med i beräkningen av den tredjedel eller de fyra femtedelar av medlemsstaterna som anges i punkterna 1 och 2 i nämnda artikel. Att personligen närvarande eller företrädda medlemmar avstår från att rösta hindrar inte att sådana beslut som avses i punkt 2 i nämnda artikel antas.

Vid antagande av de beslut som avses i artikel 7.3 och 7.4 i fördraget om Europeiska unionen ska kvalificerad majoritet definieras i enlighet med artikel 238.3 b i det här fördraget.

Om rådet, till följd av ett beslut om tillfälligt upphävande av rösträtten som antagits i enlighet med artikel 7.3 i fördraget om Europeiska unionen, beslutar med kvalificerad majoritet på grundval av någon av bestämmelserna i fördragen, ska denna kvalificerade majoritet definieras i enlighet med artikel 238.3 b i det här fördraget eller, om rådet agerar på förslag av kommissionen eller unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, i enlighet med artikel 238.3 a.

Vid tillämpning av artikel 7 i fördraget om Europeiska unionen ska Europaparlamentet besluta med två tredjedelar av de avgivna rösterna, som ska representera majoriteten av dess ledamöter.

## Bilaga 2 - Intervjuguide

*Frågorna nedan utgjorde grunden till intervjuerna. Under samtalen tillkom följdfrågor.*

- Tell me about your profession. What is it that you do?
- For how long have you been working here?
- Do you perceive differences in the working climate after the election 2014 when more right-wing populists got elected? If yes, in what way?
- Do you meet any resistance in your work?
- When it comes to human rights, do you believe that they are thought of as important as other policy topics?
- Could you tell me about today's human rights' situation in Hungary?
- How come the article 7 procedure hasn't been initiated earlier?
- Do you find the procedure to be effective when it comes to protecting the core values enshrined in article 2? If not, what else is needed/could be done?
- How do you think the Council will handle the article 7 procedure?
- In an article published by the think tank CEPS the authors suggest that the EU should equip itself with a robust EU Periodic Review, to secure a permanent and comparative assessment of compliance with the rule of law and fundamental rights commitments by all member states. What are your thoughts on that?
- The authors also believe the article 7 procedure to be too political. They think that the procedural weight of Council voting requirements should be reduced. The output of the preventive and corrective arm in article 7 should also be subjected to the judicial oversight of the Luxemburg Court. Do you agree or do you have other opinions in this regard?
- Do you think that the EU can protect the core values enshrines in article 2 of the Treaty?

*Vid intervjun med källan från det rumänska ordförandeskapet för rådet ställdes även följande frågor:*

- Since the European Parliament's resolution was adopted in September last year, how has the procedure been dealt with in the Council?
- Do you have a theory of how the Council will handle the article 7 procedure? What will happen the 9<sup>th</sup> of April? (ärendet skulle behandlas i rådet detta datum)
- At the committee meeting about Hungary and article 7 the Romanian Presidency and the Council was criticized by some MEPs. Could you tell me about the relationships between the European Commission, Council and European Parliament?
- Sargentini's opinion was that the Presidency and Council isn't doing enough on this matter. How would you respond to that?
- Is it possible that the Council will invite the European Parliament to the discussions?