

Anders Murstad Sollien

Svikter EU fremover gjennom demokratisk tilbakegang?

En kvalitativ analyse av "Failing Forward" og EUs håndtering av demokratisk tilbakegang

Masteroppgave i Master i statsvitenskap (2-årig)

Veileder: Pieter de Wilde

Juni 2022

Anders Murstad Sollien

Svikter EU fremover gjennom demokratisk tilbakegang?

En kvalitativ analyse av "Failing Forward" og EUs håndtering av demokratisk tilbakegang

Masteroppgave i Master i statsvitenskap (2-årig)
Veileder: Pieter de Wilde
Juni 2022

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



Kunnskap for en bedre verden

Sammendrag

Svikter EU fremover? De siste årene har EU-land som Polen og Ungarn utfordret det liberale demokratiet og utviklingen kan best beskrives som demokratisk tilbakegang. EU er en samarbeidsorganisasjon der det liberale demokratiet settes høyt og derfor er Polen og Ungarns demokratiske tilbakegang kritisk for unionen. Dette føyer seg inn i rekken av kriser som unionen har måttet hanske med de siste årene. Hver gang unionen møter på en krise svarer de med løsninger som løser halve problemet og fører til enda dypere integrasjon. Denne reaksjonen kan best beskrives som å «svikte fremover». Svikter EU fremover gjennom demokratisk tilbakegang? Det vil undersøkes nærmere i denne masteroppgaven. Det kan virke som om EU «svikter i å svikte fremover» gjennom demokratisk tilbakegang på grunn av politisk retorikk. Statslederne i Polen og Ungarn bruker retorikk for å legitimere stillstanden i EUs håndtering av krisen. Hovedargumentet er at dette heller skjer gjennom mangler i EUs rammeverk.

Abstract

Does the European Union «fail forward”? In the last couple of years, we have seen EU members such as Poland and Hungary challenge the liberal democracy and this development can best be described as democratic backsliding. EU is a union where the liberal democracy is championed and that’s why the democratic backsliding in Poland and Hungary is critical for the European Union. This is just one of the crises that the EU has been dealing with the last couple of years. Every time the union faces a new crisis, they answer it by coming up with solutions that just solve half of the problem. This also leads to even deeper integration in the union. This pattern can best be described as “failing forward”. Does the European Union also fail forward through democratic backsliding? This will be the main purpose for this master thesis. At first glance it may look like the European Union is “failing to fail forward” through democratic backsliding because of political rhetoric. The leaders in Poland and Hungary might use this tactic to legitimize the lack of answer to the crises from the EU. The main argument though is that this is because of the EU framework that lacks the proper tools for the EU to deal with the crisis that democratic backsliding in Poland and Hungary represents.

Forord

Ideen til denne masteroppgaven ble til på grunn av fascinasjonen for EU og interessen for utfordringen som demokratiet møter på i dag. Muligheten til slå sammen disse temaene i en oppgave var noe som jeg synes var spennende og interessant.

Jeg vil rette en stor takk til professor ved Institutt for sosiologi og statsvitenskap Pieter de Wilde for god hjelp og veiledning på denne oppgaven. Alle gjenværende feil er mine egne.

Innhold

Figurer	xi
Forkortelser/symboler	xi
1 Introduksjon	12
1.1 Metode	13
2 EU.....	14
2.1 EUs historiske utvikling.....	14
2.2 De sentrale EU-institusjonene og deres rolle.....	15
2.3 Konflikten mellom EU og Ungarn/Polen.....	16
2.4 Sentral teori på europeisk integrasjon	17
3 Failing Forward.....	19
3.1 Hva betyr «failing forward»?.....	19
3.2 Definisjonen av begrepene «failing» og «forward».....	20
3.3 Eurokrisen.....	21
3.4 Hva peker Jones et.al (2016) på for å støtte argumentet sitt?	22
3.5 Til hvilke andre kriser har «Failing forward»-rammeverket blitt brukt?	23
4 «Failing forward»-rammeverket tilpasset demokratisk tilbakegang.....	26
4.1 Hva er demokratisk tilbakegang?.....	26
4.1.1 Hvilke typer demokratisk tilbakefall har vi?	28
4.2 Er «failing forward»-dynamikken til stede når det er snakk om demokratisk tilbakegang?	29
4.3 Den demokratiske tilbakegangen i Ungarn og Polen	31
4.3.1 Ungarn	32
4.3.2 Polen	35
5 «Failing to fail forward»-hvorfor politisk retorikk brukes som en forklaring på hvorfor EU ikke har klart å håndheve krisen godt nok.....	37
5.1 Det teoretiske aspektet ved «passivitetsretorikk».....	39
5.2 Fare-, tilbakeslag- og nytteløshetstesene	40
5.2.1 Faretesen	40
5.2.2 Tilbakeslagstesene	42
5.2.3 Nytteløshetstesene.....	45
6 Er EU sitt eget rammeverk en forklaring på hvorfor EU «svikter fremover»?	47
6.1 Er EUs institusjoner ute av stand til å sanksjonere Polen og Ungarn?	47
6.2 Ungarn og Polen beskytter hverandre mot sanksjoner.....	49
6.3 EU er fanget i en «autoritær likevekt»	50
6.4 Er «differensiert integrasjon» løsningen?	52
7 Konklusjon.....	54

Referanser	56
Vedlegg	61

Figurer

Figur 1: Demokrati-indeks i EU 2018	30
Figur 2: <i>Nations in Transit 2021</i>	32
Figur 3: Valgdeltakelse i EU-parlamentsvalg.....	51

Forkortelser/symboler

EU	Den Europæiske Union
EP	Europaparlamentet
PiS	Lov- og rettfærdighetspartiet
ESM	European Stability Mechanism

1 Introduksjon

EU er en unik samarbeidsorganisasjon som ble stiftet i 1951. Unionen startet som et samarbeid på stål og kull mellom de seks opprinnelige medlemslandene Vest-Tyskland, Frankrike, Italia, Nederland, Belgia og Luxembourg. I de 70 årene som har fulgt har samarbeidet utviklet seg til å involvere flere medlemsland, samt at samarbeidet både har blitt bredere og dypere. En sentral del av EUs visjon er forpliktelsen til liberalt demokrati og menneskerettigheter. Etter at Maastrich-traktaten ble signert i 1992 (Dinan, 2014, s. 220) begynte EU å se på muligheten til å innlemme land i sentral- og Øst-Europa. De som ønsket å bli medlem av unionen fra disse delene av Europa skulle få muligheten til det, men mulige medlemsstater måtte også oppfylle en rekke kriterier kjent som København-kriteriene. (Dinan, 2014, s. 258)

Et av kravene som sto sentralt blant disse kriteriene var «stabilitet blant institusjonene som garanterer demokrati, rettsstaten, menneskerettigheter, og respekt for og beskyttelse av minoriteter». (European Commission – Enlargement - Accession Criteria, årstall ikke oppgitt) Frem til innlemmelsene i 2004 og 2007 var det en del utfordringer knyttet til en utvidelse av unionen. Enkelte var kritiske til en større utvidelse av EU, samtidig som enkelte land slet med å oppfylle kravene i København-kriteriene. (Dinan, 2014, s. 258-262) Selv med enkelte utfordringer ble innlemmelsene fullført. I 2004 ble Estland, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Slovakia, Slovenia og Tsjekia del av unionen, før også Bulgaria og Romania ble med tre år senere, i 2007. (Trondal et al., 2020, s. 20)

De siste årene har man sett en negativ trend for demokratiet, og det er særlig i Øst-Europa hvor det forekommer oftest når man snakker om medlemsland i EU. De to landene der denne utviklingen har hatt den største negative utviklingen er Polen og Ungarn. Etter at Viktor Orban vant valget og ble statsminister i Ungarn i 2010 har han gjennomført en rekke tiltak som har svekket de demokratiske institusjonene i landet. I Polen har man kunnet registrere en liknende utvikling etter at Lov- og rettferdighetspartiet (PiS) kom til makten i 2015. Denne negative utviklingen for demokratiet kan best beskrives som *demokratisk tilbakegang*, som defineres som «en statlig ledet svekkelse eller eliminering av hvilken som helst av de politiske institusjonene som holder det eksisterende demokratiet oppe». (Bermeo, 2016, s. 5) Dette utgjør en krise for EU siden det utfordrer EUs kjerneverdier.

Det er ikke uvanlig at kriser treffer EU. Når det skjer argumenter Jones et al. (2016) for at EU «svikter fremover», ved at unionen lander på løsninger som havner på den laveste fellesnevneren fordi medlemslandene har sprikende interesser. Disse løsningene er ikke solide nok og det fører til en institusjonell ufullstendighet. Dette kan igjen føre til nye kriser. Svikter også EU fremover gjennom demokratisk tilbakegang? Emmons & Pavone (2021) argumenterer for at unionen «svikter i å svikte fremover» gjennom retoriske forhold, men denne oppgavens hovedargument er at det heller skyldes hull i EUs rammeverk som gjør det vanskelig for EU å håndheve krisen som demokratisk tilbakegang i Polen og Ungarn representerer. Dette leder meg videre til oppgavens problemstilling som blir seende slik ut:

- **Svikter EU fremover gjennom demokratisk tilbakegang?**

1.1 Metode

Formålet med masteroppgaven er å undersøke om EU svikter fremover gjennom demokratisk tilbakegang. For å kunne svare på dette på en tilfredsstillende måte vil historisk metode bli tatt i bruk og oppgaven vil bli besvart kvalitativt. Siden fenomenet som skal undersøkes er relativt nytt, er det mer hensiktsmessig med kvalitativ metode fordi at det best kan si noe om kvalitet eller spesielle kjennetegn og egenskaper ved det som skal undersøkes. Historisk metode er også mest hensiktsmessig, fordi oppgaven i stor grad vil gå tilbake til tidligere hendelser for å gi en forståelse av det som har skjedd etterpå.

Videre vil problemstillingen besvares ved å først gi en kort beskrivelse av hva EU er, EUs historiske utvikling, sentrale EU-institusjoners rolle og særpreget ved konflikten mellom EU på den ene siden og Ungarn og Polen på den andre. Den delen av kapitlet vil også presentere sentral teori som er knyttet til europeisk integrasjon. Det gir også en naturlig overgang til «Failing forward», som danner mye av diskusjonen i oppgaven. Betydningen av «Failing forward» vil bli forklart i kapittel 3 i lys av Eurokrisen. Demokratisk tilbakegang vil også defineres, samt den demokratiske tilbakegangen i Ungarn og Polen. Endelig vil også hovedargumentet presenteres. Først vil argumentene til Emmons & Pavone (2021) presenteres, der det hevdes at EU «svikter i å svikte fremover» i henhold til demokratisk tilbakegang på grunn av retoriske forhold, før det diskuteres om det er mangler i EUs lovverk som er årsaken til dette.

2 EU

Hva er EU? EU er et sett med internasjonale traktater, og alt EU gjør må være hjemlet i traktatene. En traktat er en betegnelse på en folkerettslig avtale mellom to eller flere stater. Traktater kan enten fastsette generelle rettsregler som gjelder i samkvemmet mellom vedkommende stater, eller de kan ordne enkelte spørsmål mellom to stater. (Ulfstein, 2022) Det gjør at EU ligner på en rekke andre internasjonale organisasjoner, samtidig som at det er flere ting som gjør EU-samarbeidet unikt. Fra det begynte som et samarbeid mellom Vest-Tyskland, Frankrike, Italia, Belgia, Nederland og Luxembourg på kull og stål har samarbeidet utviklet seg til å omfatte en rekke andre områder. (Trondal et al., 2017, s. 19)

2.1 EUs historiske utvikling

For å lettere forstå hvordan EU ble til og hva EU er, er det på sin plass å ta for seg sentrale hendelser i EUs historie. Ideen om et samlet Europa var allerede diskutert på 1880-tallet, men det var altså ikke før 1951 at Kull- og stålfellesskapet ble til, også kjent som forløperen til den unionen man har i dag. En av de sterkeste initiativtakerne til dette samarbeidet var USA. Deres motivasjon for fellesskapet var at et samlet Europa kunne stå imot press fra Russland og at USA kunne få en europeisk handelspartner som kunne få fart på økonomien. En av de største utfordringene fra begynnelsen av var det betente forholdet mellom Frankrike og Vest-Tyskland. Vest-Tyskland ønsket å komme inn i det gode selskap igjen, mens Frankrike ville holde Vest-Tyskland nede. Etter press fra USA ble til slutt Kull- og stålfellesskapet inngått mellom de seks opprinnelige medlemmene Nederland, Belgia, Luxembourg, Frankrike, Vest-Tyskland og Italia. De opprettet et felles marked for kull og stål ved å fjerne handelshindringer innad og etablere en felles tollunion utad. (Trondal et.al, 2020, s. 26)

Selv om samarbeidet til å begynne med bare satte søkelys på ett område var det en større tanke bak. Neste steg for den europeiske integrasjonen var Romatraktaten i 1957. Her ble flere samarbeidsområder gjennomført, som for eksempel en felles landbrukspolitikk og atomenergi. Kommisjonen ble også etablert, i tillegg til at Romatraktaten la det første grunnlaget for et felles indre marked med fri flyt av varer, tjenester, kapital og personer. (Trondal et.al, 2020, s. 28)

Etter hvert som flere medlemsland kom til, kom også ønsket om en dypere og tettere union. Maastricht-traktaten i 1991 kan defineres som EUs «konstitusjonelle øyeblikk». (Trondal et al, 2020, s. 29) Forklaringen på det var at Maastricht-traktaten førte til en bred debatt omkring hva EU skulle være over hele Europa. Den innførte to unioner i Europa, nemlig en politisk og en monetær og økonomisk union, noe som la grunnlaget for en felles valuta. Den politiske unionen videreførte mange av de allerede eksisterende praksisene, men det nye med Maastricht-traktaten var at EU nå skulle styres langs tre søyler:

- Den første søylen var de eksisterende traktatene, altså det indre marked, fri bevegelse, tollunion og økonomisk politikk.
- Den andre søylen var utenriks-, sikkerhet- og forsvarssamarbeid og skulle styres etter det mellomstatlige prinsippet om enstemmighet.
- Den tredje søylen inneholdt justis- og politisamarbeid som skulle styres etter en blanding av enstemmighet og flertallsavgjørelser.

Med utvidelsen østover ble EU en mer mangfoldig organisasjon, med flere politiske og demokratiske kulturer. Forhandlingene om EU-utvidelsene i henholdsvis 2004 og 2007 var kompliserte og inneholdt en rekke krav til de mulige medlemslandene som de måtte oppfylle for å bli medlem. Disse kravene er definert i København-kriteriene, som blant annet inneholdt krav om en fungerende rettsstat, menneskerettigheter og demokratiske institusjoner.

2.2 De sentrale EU-institusjonene og deres rolle

Siden oppgaven i all hovedsak skal se på demokratisk tilbakegang og EUs håndhevelse av den, samt «Failing forward» er det nærliggende å presentere de tre sentrale EU-institusjonene og deres rolle i EU-systemet.

Kommisjonen er EUs utøvende myndighet og motoren i EUs beslutningssystem.

Kommisjonens hovedoppgaver er å forberede dagsorden for EUs lovgivende organer, kontrollere iverksettingen av vedtak, håndheve EU-traktatene og administrere EUs sentraladministrasjon. Kommisjonen består videre av to nivåer. Det første nivået er politisk, som består av kommisærer og deres politiske rådgivere. Det andre nivået er det administrative, som består av generaldirektorater. Det er også viktig å nevne at Kommisjonen ikke skal ta nasjonale hensyn i sitt arbeid og de skal dermed være nasjonalt upartiske. (Trondal et al, 2020, s. 107-109)

Ministerrådet er et av EUs lovgivende organer og representerer medlemstatenes interesser, og alle beslutninger som skal gjennom EU går gjennom Rådet. Det er i Rådet at de nasjonale interessene kommer best til uttrykk. Rådets oppgaver er å vedta lover med Europaparlamentet, beslutte budsjett med Europaparlamentet, inngå internasjonale avtaler, styre den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken og koordinere politikk utenfor EUs kompetanse. Beslutningene som fattes trenger ikke enighet fra alle medlemsstatene, et flertall er ofte nok. Man søker likevel å finne konsensus på beslutningene man tar, selv om ikke alle medlemsstatene nødvendigvis er enige i et utkast. (Trondal et al, 2020, s. 87-90) EU-toppmøtene er Rådets samlingspunkt. Toppmøtene skjer en gang i kvartalet, men i enkelte tilfeller også flere ganger ved ekstraordinære tilfeller. EU-toppmøtene er viktigere for å stake ut retningen på EUs politikk. Rådet står også for valget av EU-presidenten.

Europaparlamentet er en folkevalgt forsamling i EU-systemet med 705 representanter og den andre av de to lovgivende forsamlingene i EU, sammen med Ministerrådet. Representantene i Europaparlamentet velges i medlemslandene ved EUs parlamentsvalg, som skjer hvert 5. år. Representantene er videre organisert i partigrupper i Parlamentet. Partigruppene knytter det nasjonale nivået og EU-nivået sammen, siden gruppene består av nasjonale partier. Europaparlamentets makt har utviklet seg mye siden grunnleggingen av Kull- og stålfellesskapet tilbake i 1951. Forløperen til dagens Europaparlament var parlamentarikerforsamlingen, som ble opprettet for å holde kontroll på kommisjonen. Da hadde forsamlingen lite innflytelse, men det har endret seg med årene. I dag har Europaparlamentet fått mer makt over lovgivning, budsjett og gransking av utøvende myndighet, samt EUs forhold til internasjonale samarbeidspartnere. (Trondal, 2020, s. 125-129)

2.3 Konflikten mellom EU og Ungarn/Polen

Disse institusjonene har også en viktig rolle i den pågående konflikten mellom EU på den ene siden og Ungarn og Polen på den andre. For at Polen og Ungarn kunne bli medlemmer i EU måtte de ikke bare iverksette EUs lover og regler, men de måtte også gjennom en «europeiseringsprosess» som betydde at de måtte følge sentrale europeiske verdier og prinsipper. (Trondal et al., 2020, s. 20)

Ved å bli medlem i unionen overfører man suverenitet, som gjør at man ikke står fritt til å endre sin egen grunnlov eller forholdet mellom sentrale statsinstitusjoner hvis det ikke er å tråd med EUs lovverk. Dette er kjernen i konflikten mellom Ungarn og Polen på den ene

siden og EU på den andre. Siden Kommisjonen er traktatens vokter er det de som har mulighet til å gi advarsler til medlemsland hvis man bryter med EU-traktatens regler. I 2014 ble det etablert et rammeverk som skulle sørge for nettopp dette, kalt «Rule of Law Framework». Det ble etablert for å motvirke at trusler mot rettsstaten i EU-land ville eskalere til et punkt som ville utløse artikkel 7-proseduren og dette blir gjort gjennom dialog med EU-landet det gjelder. (European Commission, Rule of law framework)

Hvis ikke dialogen fører fram kan artikkel 7 utløses som en siste utvei for å løse krisen og sørge for at landet det gjelder overholder EU-verdiene. (European Commission, Rule of law framework) Et forslag kan settes frem fra enten en tredjedel av medlemslandene, fra Europaparlamentet eller fra Kommisjonen. Rådet skal da avgjøre om det foreligger et klart brudd på artikkel 2 og trenger fire femtedeler av stemmene fra medlemslandene for at det skal gå gjennom. Rådet skal også høre medlemslandet det gjelder sin versjon og eventuelt komme med anbefalinger. Ved steg 2 må Rådet ha enstemmighet fra medlemslandene for å bevege seg videre i prosessen. (EUR-Lex, 2012) Selv om det aktuelle medlemslandet blir utelatt fra stemmeprosessen, er det nok for et land å nedlegge veto for at prosessen stopper opp. Her kommer vetomakten inn og den generelt store påvirkningskraften hvert enkelt medlemsland har på det som skjer i EU-systemet.

For at viktig politikk skal gjennom må hvert enkelt medlemsland være enige og dette gjelder også for artikkel 7 prosedyren. Hvordan skal EU håndtere den pågående krisen som et svekket demokrati i Polen og Ungarn presenterer? Kan det føre til en snøball-effekt og påvirke flere land? Dette går rett i kjernen på europeisk integrasjon og hva EU skal være, ved at land er mer kritiske til overnasjonale løsninger og mer integrasjon.

2.4 Sentral teori på europeisk integrasjon

Dette bringer meg videre inn på to sentrale teorier knyttet til europeisk integrasjon, nemlig intergovernmentalisme og nyfunksjonalisme. De to teoretiske skolene har forskjellige forklaringer på europeisk integrasjon. Tilhengere av intergovernmentalisme hevder at forhandlinger blant mektige nasjoner bestemmer både bredden og retningen på den europeiske integrasjonen. (Jones et.al, 2016, s. 1014) Den nyfunksjonalistiske siden av debatten vil hevde at de tidligste stegene mot økonomisk og monetær integrasjon frembringer «spillover-effekter» over til andre politikkområder, som senere vil produsere insentiver til å forsterke samhandlingen på disse politikkområdene. (Jones et.al, 2016, s. 1014)

Disse teoriretningene er også sentrale i forbindelse med «Failing forward»-begrepet som blir presentert av Jones et al. (2016). Hvorfor velger politikere i EU-systemet gang på gang de samme ufullstendige løsningene både med tanke på designet av eurosone-ordningene og måten å løse krisene på? Hvorfor velger de ikke løsninger som enten går hele veien eller løsninger som avviser policyene helt? (Jones et.al, 2016, s. 1013) For å forklare dette puslespillet bruker Jones et.al et teoretisk rammeverk som kombinerer intergovernmentalisme og nyfunksjonalisme. I forhold til intergovernmentalisme blir viktige steg i retning av mer europeisk integrasjon tilfelle bare som følge av at mektige EU-land blir enige om en løsning som havner på den laveste fellesnevneren, fordi at disse landene har økonomiske egeninteresser nasjonalt. (Jones et.al, 2016, s. 1014) I forhold til nyfunksjonalisme vil det hevdes at ikke-statlige aktører som er for mer integrasjon vil kunne legge ytterligere press på EU for å øke integrasjonen over tid. Denne teoriretningen anerkjenner den viktige rollen som nasjonale regjeringer spiller i EU-avgjørelser, men teoriretningen legger også vekt på at regjeringer ikke er de eneste aktørene i slike forhandlinger.

Jones et al. (2016) argumenterer for at disse teoriretningene kan kombineres for å gi potensielle svar på følgende puslespill. For det første, hvorfor har EU-ledere bare gått for stykkvise, ukomplette reformer som bare holder krisen i sjakk, istedenfor å bli enige om mer omfattende reformer som kan løse krisen en gang for alle? Og for det andre, hvorfor har stykkvise svar på krisen, som for øvrig er tvunget gjennom av lite flertall, konsekvent dyttet unionen i retningen av dypere integrasjon over tid istedenfor en nedskalering av institusjoner og markedsstrukturer? (Jones et.al, 2016, s. 1012) Både intergovernmentalisme og nyfunksjonalisme er viktige her. Intergovernmentalismen kan gi en pekepinn på hvorfor EU i krisetider kommer frem til en løsning på den laveste fellesnevneren som bare gir trinnvise reformer istedenfor omfattende. Men intergovernmentalisme klarer ikke i like stor grad å forklare endringer over tid. Det er her nyfunksjonalisme kommer inn. Det nyfunksjonalistiske perspektivet kan gi forklaringer på hvorfor stykkvise reformer har forårsaket et mønster av vedvarende integrering over tid. (Jones et.al, 2016, s. 1015) Disse teoriretningene bringer oss videre til «Failing forward»-begrepet.

3 Failing Forward

«Failing forward»-begrepet ble myntet av Erik Jones, R. Daniel Kelemen og Sophie Meunier i fagartikkelen *Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration* (2016). Forfatterne utvikler et «Failing forward»-argument for å forklare dynamikken i europeisk integrasjon og bruker erfaringene som dukket opp i eurosonen som en illustrasjon. (Jones et al., 2016, s. 1010) Til å begynne med vil denne seksjonen søke å forklare hva begrepet betyr, før den beveger seg videre til spørsmålet om hvorvidt dette begrepet har blitt brukt til å forklare andre kriser. Hvilke poeng brukes for å støtte argumentene som Jones et.al legger frem? Og kan «Failing forward»-rammeverket tilpasses demokratisk tilbakegang også?

3.1 Hva betyr «failing forward»?

For å forstå begrepet må vi tilbake til EUs unionens prosjekt som kombinerte et felles marked og en felles valuta. (Jones et.al, 2016, s. 1011) I 1992 ble det utformet en felles økonomisk og monetær union og dette ble innlemmet i Maastricht-traktaten i 1992. (Dinan, 2014, s. 7-8) Denne beslutningen markerte at unionen tok nye steg i integrasjonsprosessen og dette førte til en union som samarbeidet tettere på det økonomiske området.

Euroen ble også innført som felles valuta og ble gradvis innført fra 1999. Jones et.al mener at dette er roten til problemet fordi prosjektet var ufullstendig fra begynnelsen. Argumentene de bruker for å støtte denne påstanden er blant annet at mekanismene som var designet for å begrense nasjonale underskudd manglet troverdighet og at fellesmarkedet åpnet for handel på tvers av landegrensene, men at denne handelen likevel var avhengig av regulering fra nasjonale myndigheter. (Jones et.al, 2016, s. 1011) Det ufullstendige integrasjonsprosjektet var med på å sørge for at krisen i eurosonen brøt ut som følge av finanskrisen i 2008. Det kan argumenteres for at roten til problemet var det ukomplette rammeverket som ble etablert i Maastricht-traktaten 20 år tidligere. Etter hvert som krisen utviklet seg sto både euro-samarbeidet og det europeiske prosjektet i fare som følge av det ukomplette rammeverket som ble til i Maastricht 20 år tidligere. (Jones et al., 2016, s. 1011)

«Failing forward» kan defineres som en dynamikk som slår til hver gang EU står ovenfor en krisesituasjon. På grunn av manglene i rammeverket som opprettholder den økonomiske og

monetære unionen (ØMU) var faren stor for at unionen kunne møte på kriser senere. Når eurokrisen brøt ut i kjølvannet av den globale finanskrisen i 2008 kunne «medlemsstater med forskjellige preferanser bare bli enige om løsninger på den laveste fellesnevneren.» (Jones et.al, 2016, s. 1026-1027) Jones et.al argumenterer videre for at EU-politikere hadde tro på at disse ufullstendige løsningene kunne rettes opp i senere. Da dette ikke ble tilfelle og en ny krise slo til, kunne politikerne igjen bare bli enige om løsninger som delvis tettet hullene i ØMU-rammeverket. Denne dynamikken er typisk for europeisk integrasjon. «Mellomstatlige forhandlinger som involverer stater med forskjellige preferanser fører til institusjonell ufullstendighet fordi at det fordrer enighet om å lande på en løsning på den laveste fellesnevneren.» (Jones et. al, 2016, s. 1027) Ufullstendigheten slipper deretter løs krefter som leder til en ny krise. Medlemsstater svarer på denne krisen ved å igjen falle ned på en løsning på den laveste fellesnevneren. Etter hvert vil disse løsningene skape fundamentet for ytterligere integrasjon. Problemet, mener Jones et.al, er at europeiske ledere vil lande på en løsning som bare løser halve problemet. Dette gjør at integrasjonen fortsetter, men et komplett rammeverk for ØMU er fortsatt utenfor rekkevidde. (Jones et.al, 2016, s. 1027)

Hvis denne dynamikken skal fungere må følgende hendelser inntreffe; regjeringer fra de ulike medlemslandene bør introdusere ukomplette styringsstrukturer som følge av laveste fellesnevner-løsninger. Videre vil noen regjeringssjefer som er involvert i forhandlingene proklamere at de ufullstendige strukturene ikke er tilstrekkelige. Deretter vil de uferdige styringsstrukturene føre til spillover-effekter som kan skape nye kriser og disse tre stegene vil deretter gjentas i en ny syklus. (Jones et.al, 2016, s. 1017)

3.2 Definisjonen av begrepene «failing» og «forward»

Nå som oppgaven har definert «Failing forward»-rammeverket, vil denne seksjonen svare på hva som menes med «failing» og «forward». Meningen bak «failing» kan ha flere betydninger. Det kan bety at man ikke oppnår målet man har satt seg. Det kan også bety at en policy som så ut til å virke bryter sammen. (E. Jones et.al, 2021, s. 1522)

Hva menes så med «forward»? I denne konteksten refererer «forward» til en «dypere europeisk integrasjon gjennom økt koordinering av nasjonal politikk, overføring av nasjonal suverenitet til EU på nye politikkområder, eller styrkingen av EUs autoritet i de eksisterende kompetanseområdene.» (E. Jones et.al, 2021, s. 1523) På en annen måte refererer det også til beslutningstakernes forsøk på å styrke de ukomplette institusjonene som de ser på som ansvarlige for mislykkede policyer. Det avgjørende for rammeverket til Jones et.al (2021) er

at beslutningstakere mener at den eksisterende arkitekturen har enkelte mangler som gjør at det kreves enda mer integrasjon. (Jones et.al, 2021, s. 1523) Videre kan «forward» også bety utvidelse så vel som fordypelse, som for eksempel i forbindelse med EUs utvidelse østover i 2004. (EUR-Lex, 2007)

3.3 Eurokrisen

En av de sentrale krisene som Jones et.al bruker for å understreke poengene som blir trukket frem i «Failing forward» rammeverket, er Eurokrisen. Eurokrisen ble som sagt utløst av den globale finanskrisen i 2008. Denne seksjonen vil se nærmere på eurokrisens opphav og hva krisen innebar.

Selv om finanskrisen i 2008 var den utløsende årsaken, mener Jones et.al (2016) at det er flere ting som tyder på at krisen ble forårsaket av EUs manglende evne til å lage komplette strukturer som kunne hjelpe overgangen til en økonomisk og monetær union. Det er særlig på tre områder at dette ble synlig, det var skattepolitikk, makroøkonomiske justeringer og bankregulering. (Jones et.al, 2016, s. 1017) Som det er beskrevet senere i *Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration* (2016) visste europeiske politikere at rammeverket som ble forhandlet frem etter Maastricht i søken etter en felles valuta og en felles økonomisk politikk ikke var godt nok. De var også klare på at disse manglene kunne fremprovosere en krise i fremtiden. (Jones et.al, 2016, s. 1018) Europeiske politikere valgte likevel å gjennomføre overgangen til en felles valuta i 1999. (Paulsen, 2020) Dette faller inn i «Failing forward»-dynamikken. Disse manglene frembrakte krisen og politikernes manglende evne til å introdusere reform gjør at denne syklusen repeteres.

Det var nettopp det som skjedde i 2008. Etter kollapsen i det amerikanske og deretter det globale finansmarkedet var det en rekke land som hadde en altfor høy gjeld. EU-land som Portugal, Spania, Irland og Hellas var ikke noe unntak og i eurosonen var det disse landene som slet aller mest. Det ble derfor tidlig klart at ingen av de overnevnte landene kunne klare å betjene denne gjelden uten assistanse fra EU selv. Krisen begynte med kollapsen i det islandske banksystemet og denne kollapsen spredde seg raskt til andre land i eurosonen. (Kenton, 2021)

Hvordan responderte EU på krisen? Til å begynne med ble unionen kritisert for å ikke gjøre nok og argumentet gikk på at det ble arrangert rekordmange møter i EU-systemet for å finne en løsning på Eurokrisen. I starten ble EU kritisert for å vingle og det hadde en dramatisk effekt på tilliten til unionen. I 2013 var tilliten til EUs institusjoner på et historisk bunnivå. En

spørreundersøkelse fra 2013, utført av Europakommisjonen, viser en nedadgående trend for tilliten til EUs institusjoner, hvilket syn innbyggerne i EU har på unionen og hvordan EU-borgere ser på fremtiden til EU. (European Commission, 2013) Selv om EU famlet i starten, klarte de til slutt å lande på en løsning. Det var en rekke hensyn å ta. Utfordringen var å komme med en mekanisme som kunne kutte koblingen mellom nasjonale finanser og bankenes soliditet uten å eksplisitt redde regjeringers gjeld og underskudd. (Jones et.al, 2016, s. 1024)

Til slutt ble det enighet rundt en løsning som garanterte den laveste fellesnevneren og det var å tillate direkte kapitalinjeksjoner fra *The European Stability Mechanism* (ESM). Unionen tilbydde også kriselån til landene i eurosone som slet med høy gjeld, slik som Hellas, mot at landet innførte en streng sparepolitikk. (Trondal, 2020) Dette har særlig preget gresk politikk i mange år etterpå. Erklæringen om direkte kapitalinjeksjoner, The Euro Area Summit declaration, ble undertegnet i 2012 og denne hadde uante konsekvenser. For det første førte konstruksjonen av den enkle tilsynsmekanismen til implikasjoner for andre sektorer enn bare banksektoren. For det andre trengte tilsynsmekanismen et institusjonelt hjem og for det tredje gikk planen med å spytte inn frisk kapital i spanske banker altfor tregt. (Jones et.al, 2016, s. 1025) Det var en fare for at de spanske og italienske gjeldsmarkedene kunne gå med kjempetap.

Hva viste eurokrisen? Trondal (2020) mener at det viste at EU-samarbeidet ikke fungerte optimalt på områder som omhandlet finansielle spørsmål. Dette blir også understreket av Jones et.al (2016) om at EU hadde falt inn i denne krisen fordi at de hadde skjøvet en rekke spørsmål som omhandlet institusjonsbygging og økonomi lenger frem i tid da de ønsket å innføre en felles valuta. En felles økonomisk og monetær union ble innført for fort. Samtidig viste eurokrisen EUs evne til å tenke kreativt i en krisesituasjon. (Trondal et al., 2020, s. 15)

3.4 Hva peker Jones et.al (2016) på for å støtte argumentet sitt?

Hvilke bevis presenterer Jones et.al for å støtte argumentet om at EU til stadighet går gjennom denne «Failing forward»-dynamikken? Her vil ulike bevis som støtter argumentet presenteres.

Årsakene til eurokrisen og de stykkvise svarene på den ble resultatet som følge av at eurosoneens institusjoner ikke var designet av ett enkelt politisk prinsipp der målet var å skape et effektivt institusjonelt rammeverk for å forfølge ett politisk mål. (Jones et.al, 2016, s. 1016) Istedenfor ble designet av disse institusjonene forhandlet frem som et resultat av politiske

kompromisser som har involvert flere regjeringer og disse regjeringene har hatt forskjellige preferanser i forhold til designet av disse institusjonene. På grunn av hjemlige politiske forhold vil enkelte av disse regjeringene ikke at EU-institusjonene skal få mer makt enn det de allerede har for å kunne styre effektivt. (Jones et.al, 2016, s. 1016) Dette er ofte årsaken til at EU-landene lander på en løsning som involverer den laveste fellesnevneren istedenfor å lande på en løsning som kunne ha håndtert en eventuell krise mer effektivt. Det som skjer på hjemmebane, spiller en avgjørende rolle for hvordan forhandlingene mellom EU-landene går og hvorvidt man kommer frem til en løsning som sikrer omfattende reform. Ofte er det slik at man lander på en løsning som sikrer fremtiden til EU, men ikke noe mer.

EU-ledere gjør det som trengs for å løse en krise, men ikke noe mer. Et tydelig eksempel på dette er EUs tilsvarende på eurokrisen, som oppsto i kjølvannet av den globale finanskrisen som brøt ut i 2008. I forbindelse med eurokrisen etablerte EU-politikere en rekke tiltak som inkluderte redningspakker, innstramning av skatteovervåking og bevegelse mot en bankunion. Jones et.al mener at disse tiltakene ledet til en av de raskeste integrasjonsperiodene i EUs historie. (Jones et.al, 2016, s. 1012) En mer omfattende og dypere integrasjon er ofte resultatet som følge av at «Failing forward»-dynamikken slår til.

3.5 Til hvilke andre kriser har «Failing forward»-rammeverket blitt brukt?

Eurokrisen er bare en av mange kriser som EU har vært igjennom de siste årene.. Denne seksjonen vil ta for seg noen av de andre krisene som har preget EU-samarbeidet de siste årene og om Failing Forward-rammeverket kan benyttes.

Før oppgaven tar for seg noen av de andre krisene, vil dette avsnittet ta for seg et par aspekter ved Failing Forward-rammeverket som kan brukes for å vurdere hvorvidt «Failing Forward»-mønsteret vil slå til. I *Failing Forward? Crisis and patterns of European Integration* (2021) setter E. Jones et al. opp en rekke forhold som må være til stede for at det velkjente mønsteret til «Failing Forward» vil slå til. Artikkelforfatterne mener at det særlig er tre forhold som er viktige, det er intensiteten til en krise, den eksisterende kompetansen til institusjoner i EU og kostnaden knyttet til å gå tilbake på europeiske avtaler og gå for nasjonale løsninger istedenfor. (E. Jones et al., 2021, s. 1525) For «Failing Forward»-dynamikken handler det derfor om omfanget av den aktuelle krisen som er forårsaket av feil tidligere, graden av kompetanse som EU-institusjonene har på det aktuelle området og kostnaden knyttet til å gå tilbake på de allerede ufullstendige avtalene det handler om istedenfor å bevege seg fremover

ved å gi de aktuelle områdene mer autoritet. (Jones et al., 2021, 1525) Det er likevel ikke sikkert at disse «kravene» er proporsjonale, og Jones et al. (2021) fremhever at det skal en stor krise til for at EU-ledere setter i gang med større endringer.

«Failing forward»-dynamikken slår mest sannsynlig til hvis krisen EU-systemet møter på har følgende karakteristikk:

- At krisen er omfattende, altså at den påvirker mange medlemsland
- At den er ukjent, i betydningen av at den aktuelle krisen dytter EU-politikere ut av den konvensjonelle problemløsningen
- Eksistensiell, som betyr at krisen kan ses på som en trussel for unionen.

(Jones et al., 2021, s. 1526)

Hvis en krise har disse karakteristikkene, vil «Failing forward»-dynamikken mest sannsynlig slå til. Videre er det også å forvente at en slik dynamikk også vil slå til i midten av kompetanse-spektrumet, der EU og medlemslandene har delt kompetanse. Eurokrisen hadde alle de tre overnevnte ingrediensene. Er det andre kriser som faller inn i samme kategori?

Covid-pandemien var en mulig omfattende, ukjent og eksistensiell krise for unionen, men i motsetning til tidligere feilsteg landet ikke EU på en lavest mulig fellesnevner-løsning. På grunn av det mulige skadepotensialet som krisen hadde, argumenterer Rhodes (2021) for at det tvang EU til å være mer kreative og gå ut av det vante «Failing Forward»-mønsteret. Løsningen var ikke problemfri, men EU-lederne hevet seg over tidligere feilsteg, som for eksempel løsningene på Eurokrisen. (Rhodes, 2021, s. 1526) Andre kriser er ikke like omfattende som Covid-pandemien og Eurokrisen. Intensiteten til de ulike krisene som EU har måttet hankses med har variert betraktelig, enten det handler om finanskriser, krise knyttet til pandemi eller militæraksjoner. Disse krisene vil kunne kreve løsninger umiddelbart. Krisen knyttet til demokratisk tilbakegang og erodering av rettsstatsprinsipper kan være vel så kritisk som Eurokrisen, men det tar lengre tid før den slår inn. (Jones et al., 2021, s. 1527)

Enkelte vil kanskje hevde at den demokratiske tilbakegangen i EU-landene Polen og Ungarn er blant de mest eksistensielle krisene som EU må hankses med akkurat nå. Krisen har kommet som et resultat av Polen og Ungarns forsøk på å bryte ned de institusjonene som holder demokratiet oppe. Etter at Viktor Orban kom til makten i 2010 har han, ved hjelp av et solid flertall bak seg i nasjonalforsamlingen, forsøkt å endre Ungarn til det han selv kaller et «illiberal demokrati». (Beauchamp, 2018) I Polen har en lignende endring skjedd etter at Lov

og rettferdighetspartiet kom til makten i 2015. På grunn av sitt flertall har de blant annet endret reglene for dommere i høyesterett og innskrenket rettighetene for minoriteter i landet. Emmons og Pavone (2021) hevder at EU har «failed to fail forward» i å adressere demokratisk tilbakegang og erodering av rettsstatsprinsippene. Medlemsstater og embetsmenn har opponert mot en sterkere beskyttelse av rettssikkerheten ved å bruke effektive retoriske strategier og sånn sett rettferdiggjort EUs manglende evne til å bruke eksisterende verktøy for å forsvare demokratiske normer. (Jones et al., 2021, s. 1532) Dette vil undersøkes nærmere i kapittel 4.

4 «Failing forward»-rammeverket tilpasset demokratisk tilbakegang

Nå som jeg har tatt for meg «Failing forward»-rammeverket og hva det innebærer beveger prosjektet seg videre til demokratisk tilbakegang. Hvordan passer demokratisk tilbakegang inn i «Failing forward»-rammeverket? Kan «Failing forward» bli brukt som et utgangspunkt for å forstå demokratisk tilbakegang bedre? Dette er spørsmål som vil utforskes nærmere i denne delen. Demokratisk tilbakegang vil også forklares. Kan det defineres som en krise for EU? Dette kapitlet vil også ta for seg interaksjonen mellom EU og landene som har blitt kjent som de som har hatt den største nedgangen i demokratisk kvalitet blant EU-medlemmene, nemlig Ungarn og Polen. Hva er det som spesifikt har skjedd i to landene som har gjort at dette utgjør et problem for unionen? Kapitlet vil også utforske to mulige forklaringer knyttet til EUs manglende tilsvar på krisen, nærmere bestemt retorisk politikk og institusjonelle forklaringer.

4.1 Hva er demokratisk tilbakegang?

Hva er så demokratisk tilbakegang? De siste årene har man kunnet registrere en nedadgående trend for demokratiet rundt i verden. I Freedom House sin årlige rapport om status for demokratiet gir de en dyster oppsummering av året 2021. I den siste tiårsperioden har den liberale demokratiske ordenen blitt svekket, imens det har vært en økning blant autoritære stater. Ideen om demokratiet som en aspirasjon har mistet sin status hos mange. (Csaky, 2022) I *The Economist* males et like dystert bilde. I rapporten fra EIU (2022) meldes det om at mer enn en tredjedel av verdens befolkning lever under et autoritært styre og så lite som 6,4 % av verdens befolkning lever i et fullkomment demokrati. (The Economist, 2022) I motsetning til tidligere perioder med demokratisk tilbakegang, som ofte var preget av kupp, borgerkrig og tilraning av makten, er det ikke slik nå. Istedenfor har denne perioden med demokratisk tilbakegang vært preget av nedgang i demokratisk kvalitet, som har vært ledet av de som har vunnet valg. (Bernhard, 2021, s. 585)

Etter Berlinmurens fall og Sovjetunionens kollaps var fremtidsoptimismen stor. Francis Fukuyama (1992) proklamerte som kjent at menneskeheten hadde nådd enden på historien. I *The End of History and the Last Man* (1992) argumenter han for at menneskeheten hadde nådd enden på menneskelig utvikling og at det liberale demokratiet var den endelige formen

for menneskelig styring. (Fukuyama, 1992) I 2014 ser det ut til at mye av den optimismen har forsvunnet og Fukuyama skriver om demokratiets forvitring i *Political Order and Political Decay* fra 2014. (Fukuyama, 2014) Janne Haaland Matlary forsøker også å sette ord på demokratiets nedgang i *Demokratiets langsomme død* (2022). Demokratiets nedadgående trend kan sammenfattes i begrepet *demokratisk tilbakefall*.

Det har blitt viet mye plass til akkurat hvorfor demokratier brytes ned, men forskning på hvordan denne prosessen skjer har ikke vært like vanlig. (Bermeo, 2016, s. 5) Ifølge Bermeo (2016) virker det som om statsvitere oftere har satt søkelys på økonomiske og institusjonelle sammenhenger, istedenfor for å ta for seg valg og velgere, selv om disse kan være mer mottagelige for direkte påvirkning og raskere intervensjon. Hun spør seg hvilke konkrete handlinger som forvandler et regime fra en type til en annen. Det er nettopp her begrepet demokratisk tilbakefall kommer inn og Bermeo (2016) sier at disse type spørsmål tvinger oss til å sette søkelys på handlinger som faktisk endrer regimer. (Bermeo, 2016, s. 5)

Til å begynne med har begrepet en enorm bredde. Den enkleste definisjonen er likevel av at det er «en statlig ledet svekkelse eller eliminering av hvilken som helst av de politiske institusjonene som holder det eksisterende demokratiet oppe». (Bermeo, 2016, s. 5) Men siden de politiske institusjonene som holder demokratiet oppe er utallige, omfavner begrepet også flere prosesser. Og siden de statlige aktørene som initierer tilbakefall er mangfoldige selv, omfavner begrepet også flere agenter. (Bermeo, 2016, s. 5) Ordet «backsliding» kan spores tilbake til 1500-tallet og sammen med ordet «demokratisk» betegner det en bevegelse vekk fra et ideal.

Demokratisk tilbakefall kan involvere en rask endring der de fleste institusjoner blir angrepet og det vil videre føre til et demokratisk sammenbrudd og utvikling mot en stat med autoritære trekk. Hvis det demokratiske tilbakefallet involverer en mer gradvis endring av en avgrenset del av institusjonene, vil det være mindre sannsynlighet for at endringene vil lede til et regimeskifte. Det er også mer sannsynlig at denne typen tilbakefall vil føre til et system som er tvetydig demokratisk eller som kan klassifiseres som et hybridregime. Trenden i demokratisk tilbakefall har også endret seg med årene. De mest åpenbare formene for tilbakefall, slik som kupp og valgfusk er ikke like vanlige, og de formene for tilbakefall som går litt under radaren, for eksempel det Bermeo kaller «løftekupp», har blitt mer vanlig. I dag kan man møte på former for demokratisk tilbakefall som har blitt mulig nettopp på grunn av de institusjonene som demokrati-promotører har prioritert. (Bermeo, 2016, s. 6)

4.1.1 Hvilke typer demokratisk tilbakefall har vi?

Før jeg beveger meg videre til demokratisk tilbakegang i tilknytning til EU, vil denne delen ta for seg de ulike typene demokratisk tilbakefall man har. Dette for lettere å forstå hva EU må hankses med og det setter også tonen for den videre drøftingen.

De mest dramatiske formene for demokratisk tilbakegang er det Bermeo kaller for statskupp, kupp gjennomført av valgte ledere og valgdagsjuks. Statskupp er ulovlige forsøk fra enten det militæret eller en annen del av statsapparatet på å avsette en leder eller regjeringen. (Bermeo, 2016, s. 6) Denne formen for tilbakegang har sunket betraktelig gjennom den kalde krigen og frem til i dag. Sannsynligheten for at et demokrati vil kunne bli utsatt for et statskupp er derfor liten. Det har også vært en nedgang for såkalte «selv-kupp» eller kupp gjennomført av valgte ledere. Slike kupp gjennomføres ved at en leder setter grunnloven til side for å putte all makt i sine egne hender. (Bermeo, 2016, s. 7) Den siste formen for demokratisk tilbakegang som kan klassifiseres som dramatisk er valgdagsjuks. Selv om ikke uredelighet i tilknytning til valg har sunket som sådan, har valgdagsjuks gått ned. Valgobservatører melder om at åpenbare former for juks har forsvunnet og at ulovligheter som skjer på en valgdag er mer subtile. (Bermeo, 2016, s. 8)

Det er fortsatt enkelte former for demokratisk tilbakegang som fortsatt representerer en utfordring og disse har enten forblitt uendret eller er i økning. Disse tre er «løftekupp», «utøvende opphøyelse» og strategisk valgmanipulasjon. «Løftekupp» kan defineres som et tilfelle av demokratisk tilbakegang der kuppet fremstiller fordrivelsen av en valgt regjering som et forsvar av demokratisk legalitet. Man lover også å holde valg og restaurere demokratiet så fort som mulig. (Bermeo, 2016, s. 8) Slike suksessfulle «løftekupp» har økt i omfang siden 1990, fra 35 prosent før 1990 til 85 prosent etter. (Bermeo, 2016, s. 9) Det som kjennetegner denne typen kupp er at det ved noen tilfeller ikke blir holdt et valg etterpå, slik det blir lovet. I andre tilfeller blir det holdt valg, men tidspunktene for disse valgene varierer og de ender ofte opp med å favorisere kuppmakerne. (Bermeo, 2016, s. 9-10)

«Utøvende opphøyelse» er annerledes fra de andre formene for tilbakegang ved at det foregår uten at det er erstatning av ledelse involvert og at det skjer saktere. «Utøvende opphøyelse» skjer ved at den utøvende ledelsen i en stat svekker institusjonene som er til stede for å passe på at de ikke misbruker sin utøvende makt.» (Bermeo, 2016, s. 10) De institusjonelle endringene hindrer også opposisjonen, som har vanskeligere for å utfordre makthaverne på grunn av dette. Demonteringen av institusjonene skjer gjennom lovlige kanaler, ved å enten

bruke makten gjennom flertallet man har fått i nasjonalforsamlingen, bruke rettssalene eller ved å avholde folkeavstemninger. Det er dette som definerer «utøvende opphøyelse» fordi at de institusjonelle endringene som blir vedtatt ofte blir stemt over eller lovlig vedtatt noe som betyr at endringen kan fremstilles som noe som kommer fra et demokratisk mandat. (Bermeo, 2016, s. 10-11)

Den tredje og siste formen for demokratisk tilbakegang, som også er på fremmarsj, er strategisk valgmanipulasjon. Denne formen kan også kobles sammen med «utøvende opphøyelse». Strategisk valgmanipulasjon betegner en rekke handlinger som søker å vippe valgkampen over til den sittende lederens favør. (Bermeo, 2016, s. 13) Disse handlingene kan for eksempel involvere innskrenking av tilgangen til media, nekte kandidater fra opposisjonen å stille til valg eller å endre valgregler for å favorisere den sittende lederen. Men alle disse handlingene er gjort på en måte som gjør at det aktuelle valget ikke ser manipulert ut i utgangspunktet. (Bermeo, 2016, s. 13) Strategisk valgmanipulasjon er annerledes fra valgdagsjuks ved at det skjer lenge før selve valgdagen og at manipulasjonen inneholder få åpenbare lovbrudd. Manipulasjonen fremstår også som strategisk i betydningen av at internasjonale valgobservatører ikke oppdager manipulasjonen, noe som gjør at de har vanskelig for å kritisere den. (Bermeo, 2016, s. 13)

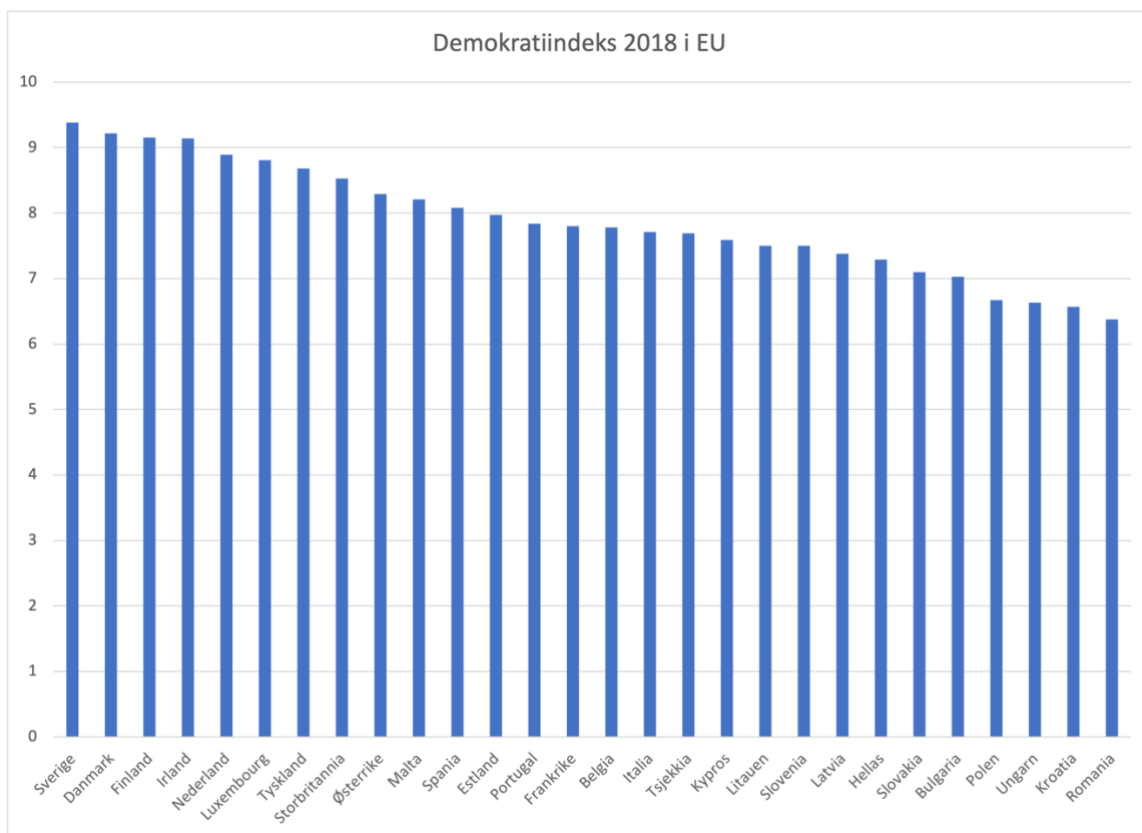
4.2 Er «failing forward»-dynamikken til stede når det er snakk om demokratisk tilbakegang?

Så langt har jeg tatt for meg demokratisk tilbakegang som begrep og nå vil jeg drøfte begrepets betydning for EU. EU er et samarbeid som er basert på rettsstaten (Kelemen, 2019, s. 246) og EUs rettsorden er truet av fremveksten av mer autoritære trekk i Ungarn og Polen. Men det er samtidig, ifølge Jones et al. (2021) visse forutsetninger som må være til stede for at «Failing forward»-dynamikken skal slå til.

For det første er kriser ett avgjørende element i det man kan kalle «Failing forward»-dynamikken. Eksistensen av en stor krise kan motivere politikere og beslutningstakere til å konfrontere svakheter ved det eksisterende rammeverket og gjøre at de returnerer til forhandlingsbordet for å treffe beslutninger som kan føre til reform. (Jones et al., 2021, s. 1525) Utfordringen er å finne ut av hvor stor krisen er. Som det allerede er nevnt slår «Failing forward»-dynamikken til når en krise har visse karakteristikk. For det første bør en krise være omfattende, ved at den påvirker mange medlemsland. For det andre må krisen være ukjent, ved at den dytter beslutningstakerne i EU-systemet ut av den konvensjonelle

problemløsningen. Til slutt må krisen også være eksistensiell, ved at den representerer en trussel mot unionen.

Hvis vi tar for oss den første forutsetningen, så kan det ikke sies at demokratisk tilbakegangskrisen er omfattende eller at det påvirker mange medlemsstater. Så langt er det bare Polen og Ungarn som har vært kjent som de landene som har gått lengst i å utfordre sine demokratiinstitusjoner. Problemer kan likevel oppstå hvis flere land i EU, særlig når det gjelder EU-land i Øst-Europa, begynner å utfordre demokratiet. I Freedom House sin rapport *Nations in Transit 2021* kan man observere en nedgang i demokratiscore i både Romania, Bulgaria og Tsjekkia, som alle er EU-land. (Csaky, 2022) Tsjekkia er særlig interessant, med tanke på den økende oppslutning rundt partiet ANO og lederen Andrej Babis. Det er flere likhetstrekk mellom Babis og regjeringspartiene i Polen og Ungarn, i form av at oppslutningen rundt et dominerende parti med en populistisk agenda øker og samtidig som det sammenfaller med nedgangen blant partier på venstresiden. Samtidig viser de siste årene at oppslutningen blant demokratiet i Vest-Europa stort sett holder seg stabilt, selv om oppslutningen rundt høyrepopulistiske partier bekymrer i land som Italia og Spania. (Kennedy, 19.01.2019)



Figur 1: Demokrati-indeks i EU 2018

Den andre forutsetningen fordrer at krisen må være ukjent og at den tvinger unionen ut av den konvensjonelle problemløsningen. Krisen er ukjent i form av at man ikke har opplevd demokratisk tilbakegang i denne skalaen før. Blant de få tilfellene som kan sammenlignes er Haider-affæren, da EU innførte sanksjoner mot Østerrike som følge av at det konservative partiet ÖVP dannet en koalisjonsregjering med høyrepopulistiske partiet FPÖ og unionens 14 medlemmer var bekymret for brudd på fundamentale demokratiske prinsipper. (Schlippach & Trieb, 2017, s. 356) Denne gangen er det annerledes i og med at alle forsøkene på å initiere tiltak mot regjeringene i Polen og Ungarn har vist seg å være mislykket, særlig på grunn av at de to landene beskytter hverandre. For at artikkel 7-prosedyren skal iverksettes må avgjørelsen i Rådet ha et enstemmig flertall bak seg og det aktuelle medlemslandet som risikerer prosedyren mister sin stemmerett, men et veto blant ett av medlemslandene kan stoppe prosedyren. (Holesch & Kyriazi, 2021, s. 8) Dette tvinger EU til å treffe andre tiltak og det tvinger dem ut av den konvensjonelle problemløsningen.

Den tredje og siste forutsetningen fordrer at krisen må være eksistensiell, i betydningen av at den aktuelle krisen ses på som en trussel mot unionen. Det som kan tale for at den er eksistensiell er at EU er tuftet på demokratiske verdier definert i artikkel 2 i EU-traktaten og at den demokratiske nedgangen i Polen og Ungarn utfordrer dette. Dette kan få følger for EU som politisk system. (De Wilde & Gora, 2020, s. 16) Noen vil til og med hevde at det er en av de mest eksistensielle krisene EU møter på. (Jones et al., 2021, s. 1531) Når det kommer til spørsmålet om hvorvidt alle de tre forutsetningene er til stede slik at «Failing forward»-dynamikken slår til, vil jeg argumentere for at de er det til en viss grad. Det er forbehold på den første forutsetningen, i og med at krisen ikke påvirker og involverer mange medlemsland enda, men det kan fort endre seg. Det er imidlertid klart at krisen er ukjent på grunn av omfanget og det kan argumenteres for at den er eksistensiell også.

4.3 Den demokratiske tilbakegangen i Ungarn og Polen

Før jeg går videre til drøftingen av om EU «svikter fremover» i spørsmålet om demokratisk tilbakegang, skal jeg først ta for meg det som har skjedd i både Polen og Ungarn de siste årene og hvilke spesifikke ting som har assistert den demokratiske tilbakegangen i de to landene.

Både Polen og Ungarn var sett på som konsoliderte liberale demokratier frem til Fidesz og PiS kom til makten i henholdsvis 2010 og 2015. (Holesch & Kyriazi, 2021, s. 3) De var demokratiske fyrtårn i et post-kommunistisk Øst-Europa (Bernhard, 2021, s. 585), men etter

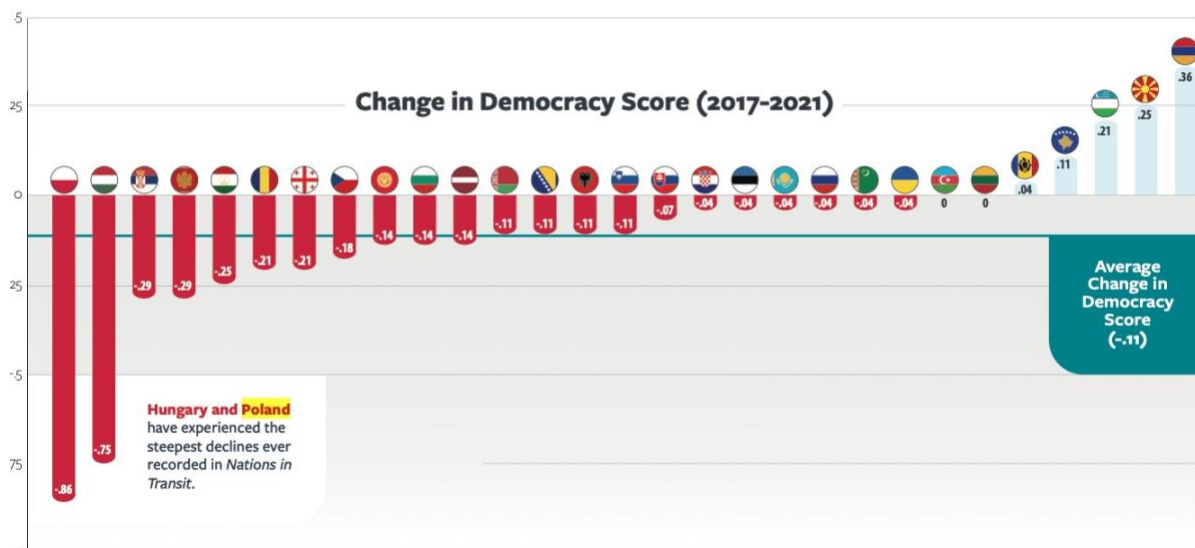
2010 har Freedom House (2021) registret en nedadgående trend i demokratiske indikatorer siden de nevnte maktovertagelsene. (Csaky, 2021) Begge var senere blant de nye EU-landene i den store EU-utvidelsen østover i 2004 og 2007. Men etter finanskrisen og den store resesjonen i årene 2007 og 2009, har landene gått inn i en periode med demokratisk tilbakegang. Den demokratiske tilbakegangen som har tatt form i begge land kan best beskrives som det Bermeo (2016) kaller «utøvende opphøyelse», som går ut på at lederne svekker de demokratiske institusjonene som sikrer at makten ikke misbrukes. (Bermeo, 2016, s. 10)

4.3.1 Ungarn

Ungarn er antageligvis det landet som har gått lengst i å angripe demokratiet. Dette underbygges med at Ungarn er det landet der det har blitt registrert den største nedgangen i demokratiske indikatorer i Freedom House sin rapport *Nations in Transit* noensinne. Ungarn har også mistet statusen som et fullverdig demokrati, og de er nå klassifisert som et hybridregime i den seneste rapporten fra 2021. (Csaky, 2021, s. 2) Hva er det som har skjedd i Ungarn som forklarer trenden med demokratisk tilbakegang de seneste årene?

THE DOWNTURN DEEPENS

The majority of countries in the *Nations in Transit* region—including all but one democracy—are worse off than they were four years ago, as measured by the net change in their Democracy Scores.



Figur 2: Nations in Transit 2021

Grunnen til at Fidesz kunne komme i maktposisjon i utgangspunktet var for det første på grunn det diskursive rommet på den politiske høyresiden i Ungarn og et sett med strukturelle endringer. Men Fidesz har ikke alltid vært et konservativt parti, for partiet har vært gjennom

en rekke endringer i sin partihistorie. De begynte som et liberalt ungdomsparti, før de ble et parti på sentrum-høyre. Etter at svakt valg i 1994 endret de navn og ble mer konservative med tiden. (Bernhard, 2021, s. 595) Etter at de tapte valget i 2006 gikk de fra konservatisme til illiberalisme. De strukturelle endringene som Michael Bernhard nevner som en av grunnene til at Fidesz har den posisjonen de har er Ungarns medlemskap i EU i 2004, finanskrisen og de påfølgende økonomiske vanskelighetene og den store flyktningkrisen i 2015. Disse tre faktorene mener Bernhard er noe av grunnen til at Fidesz sine narrativer om etnonasjonalisme og viktigheten av å beskytte innbyggerne mot de utrygge markedene fikk kredibilitet og ga dem solide flertall i årene etterpå. (Bernhard, 2021, s. 596)

Fidesz kom til makten i 2010. Valgets bakteppe var fordelaktig for Viktor Orban og Fidesz. Den sittende regjeringen, som var ledet av det sosialdemokratiske partiet MSZP, var under sterkt press som følge av finanskrisen og den påfølgende resesjonen i ungarsk økonomi. Fidesz, som var i en koalisjon med kristendemokratene, fikk konstitusjonelt flertall ved valget i 2010 og fikk 263 av de 386 setene i parlamentet. (Bernhard, 2021, s. 599) Med dette flertallet i ryggen kunne Orbans nye regjering gå løs på sentrale deler av det ungarske demokratiet, som involverte endring av valgloven, mer kontroll over statlig og privat media og svekkelse av sivilsamfunnet. Under Orban har nemlig Fidesz tatt til orde for å skape det de kaller et «illiberalt demokrati». I en tale han holdt i juli 2018 forklarte han sitt syn på dette og begrunnet det med at «kristent demokrati er, per definisjon, ikke liberalt.» (Beauchamp, 13.09.2018)

Disse endringene var mulige å få til på grunn av Ungarns valgssystem. I kjølvannet av Sovjetunionens kollaps og Ungarns raske demokratiseringsprosess, ble det innført et valgssystem som skulle fremme stabilitet. Dette ble gjort ved å prioritere styreevne fremfor representativitet, som gjorde at de store partiene ble overrepresentert fremfor de små. Ironisk nok har disse endringene, som egentlig skulle gjøre Ungarn mer stabilt i et postkommunistisk samfunn, vært det som har vært med på å skape Ungarns illiberale vending. Med Fidesz sitt valgresultat og et enkelt flertall på over 50 prosent var det mulig å få gjennom de endringene de ville. Endringene har også vært enklere å få gjennom ved at de mer eller mindre har holdt på flertallet også etter parlamentsvalgene i 2014, 2018 og 2022. (Bernhard, 2021, s. 599)

En av endringene som har fått mest oppmerksomhet er endringene i Ungarns rettssystem. Det første de gjorde var å utvide antall plasser og Orban fylte de nye setene med dommere som var lojale til Fidesz. Dette var et avgjørende trekk, for forfatningsdomstolen i Ungarn avgjør

om lover som blir foreslått av parlamentet er konstitusjonelle. I tillegg ble alle dommere over 62 år tvunget til å gå av med pensjon, slik at de tomme setene kunne fylles med enda flere Fidesz-lojale dommere. (Beauchamp, 2018)

Orban har også gått til angrep på media. Ungarns statlige kringkaster ble satt under kontroll av et nytt styre og deres politiske posisjon begynte å likne på Fidesz sin politikk.

(Beauchamp, 2018) Private mediebedrifter var også utsatt for press fra Orbans regjering. De private mediene ble presset til å selge bedriftene til staten ved å blant annet holde tilbake midler eller ved å pålegge skatter på reklameinntekter. Ved utgangen av 2017 viste det seg at 90 % av alle mediebedrifter var eid av staten eller Fidesz. (Beauchamp, 2018) Dette har gitt Orban et solid utgangspunkt som han kan bruke for å bygge sin illiberalisering videre. Dette inkluderer både valgseiere og muligheten til lettere å beskytte sin indre sirkel fra motreaksjoner ved for eksempel korrupsjonsanklager. (Przybylski, 2018, s. 63)

Endringer i antidemokratisk retning har også sett en økning i diskriminering av minoriteter slik som LGBT+-personer. Ungarns regjering har for eksempel puttet LGBT+ på toppen av sin agenda og fjernet den rettslige anerkjennelsen av transpersoner og endret grunnloven til å inkludere et forbud mot adopsjon for homofile ekteskap. (Csaky, 2021, s. 2) Ungarn, sammen med Polen, presset også på for å fjerne begrepet «likestilling» i en EU-erklæring på et møte som handlet om avansement av sosialt samhold etter pandemien i mai 2021. (IDEA, 2021, s. 26) Ungarn fikk også gjennom en lov som forbød homoseksualitet fra seksualundervisningen på ungarske skoler. Dette møtte på store protester fra både EU og blant LGBT+-grupper. (IDEA, 2021, s. 8)

Det er også bekymring knyttet til tiltakene som ble truffet av den ungarske regjeringen etter at den globale pandemien brøt ut. Trenden i løpet av pandemien i land med en negativ demokratiutvikling, var at regjeringene ofte beskyttet seg selv fra tilsyn fra opposisjonen og offentligheten. Flere lands regjeringer, også Norge, ga seg selv videre fullmakter for å håndtere pandemien på en bedre måte. Kritikken her går på at fullmaktene som Ungarn innførte var uforholdsmessige og at de var konstruert for å fortsette å bryte ned demokratiske institusjoner. Et tiltak fra det Fidesz-styrte parlamentet var å gi regjeringen til Orban mulighet til å styre ved dekret uten tidsbegrensning for på den måten å håndtere pandemien. (IDEA, 2021, s. 6) Det er også spørsmål knyttet til om enkelte av fullmaktene ikke hadde noe med pandemihåndtering i Ungarn gjøre i det hele tatt.

Ved første øyeblikk kan det fortsatt se ut som valgene i Ungarn er frie, men dette kombineres med at det liberale aspektet av demokratiet brytes ned. Dette involverer universelle menneskerettigheter, regler som tar sikte på å balansere makten mellom de forskjellige maktorganene, samt et sterkt sivilsamfunn og et uavhengig mediasystem som bygger opp under demokratiet. Slik som det ungarske demokratiet er nå, er det vanskelig for opposisjonen å utfordre Orban.

4.3.2 Polen

Demonteringen av demokratiske institusjoner har også vært til stede i Polen. I likhet med Ungarn var Polen sett på som et lovende demokrati etter at Sovjetunionen kollapset tidlig på 1990-tallet, men de har blitt et av symbolene på den demokratiske tilbakegangen i Øst-Europa de siste årene. Selv om de fortsatt er klassifisert som et semi-konsolidert demokrati (Csaky, 2021), har nedgangen vært brattere enn Ungarn i samme periode, hvis man tar for seg de siste fem årene ifølge Freedom House, slik som figur 2 over viser. (Csaky, 2021) Hvilke spesifikke endringer har underbygget den demokratiske tilbakegangen i Polen?

For det første har regjeringen under PiS sitt styre økt sin kontroll over polsk media. All media som ikke støtter regjeringen har kommet under økende press. Blant tiltakene som er innført er å minske adgangen til enkelte medier fra parlamentshøringer og kutte i støtten fra næringslivet. PiS har også diskutert en ny medielov som vil tvinge noen mediebedrifter til å bytte utenlandske eiere med eiere fra Polen. (Przybylski, 2018, s. 60) Nylig brukte også regjeringen en statlig eid energi-gigant til å ta kontroll over fire femtedeler av Polens regionale medier og annonserte planer for å pålegge mediene en avgift på reklameinntekter, som vil ta fra en allerede trøblete sektor viktige ressurser. (Csaky, 2021, s.2)

Polens regjering har også innført tiltak som har diskriminert minoriteter og særlig LGBTQ+-personer. En av lovene som PiS har fått gjennom er å innføre såkalte «LGBTQ+»-frie soner. PiS har frontet en hatefull retorikk i kampen mot det de kaller «LGBT og kjønnsidentitet». (Csaky, 2021) PiS-regjeringen fikk også mye kritikk for de seneste endringene på abortlovgivningen i Polen, som gjorde abortlovgivningen i landet til en av de strengeste i Europa. Abort er bare lovlig hvis det er fare for morens liv, hvis det er fosteravvik eller hvis graviditeten skyldes voldtekt eller incest. (Sifferlin, 2022)

Polen har i likhet med Ungarn innført lover som har siktet seg inn på landets høyesterett og rettsvesenet generelt. I årene 2017 og 2018 innførte regjeringen tiltak som svekket rettsstaten i Polen og samtidig svekket muligheten de øvrige institusjonene i landet hadde til å balansere

og kontrollere makten. (Przybylski, 2018, s. 59) Politiske utnevnelser vil nå bestemme de 15 dommerne som sitter i det nasjonale rådet for rettsvesenet, som igjen er de som velger dommere. Andre endringer truer også med å dytte mange av de eksisterende dommerne i Høyesterett ut og samtidig gjøre juridiske bestemmelser mer utsatt for reversering. (Przybylski, 2018, s. 59) Rettsvesenet har fortsatt møtt på restriksjoner de seneste årene, noe som har fått EUs domstol til å treffe en dom som kaller Polens disiplineringssystem for dommere som et brudd på EUs lovverk. (IDEA, 2021, s. 9)

Selv om alle disse tiltakene har vært med på å svekke det polske demokratiet, er det verdt å nevne at den polske regjeringen ikke har lyktes i like stor grad med sin «illiberalisering» slik som Orban har gjort i Ungarn. Perioden med regjeringsmakt har vært kortere for PiS og de har ikke hatt det samme flertallet i ryggen som det regjeringen i Budapest har hatt. Det ser også ut til at medielandskapet i Polen er mye sterkere og mer mangfoldig ut i Polen enn i Ungarn, mye på grunn av eierskap fra amerikanske, sveitsiske og tyske medier. (Przybylski, 2018, s. 63) Dette gjør arbeidsvilkårene for uavhengige medier i Polen enklere, selv om det er tegn på at den polske regjeringen utøver mer press, slik det er diskutert lenger opp.

5 «Failing to fail forward»-hvorfor politisk retorikk brukes som en forklaring på hvorfor EU ikke har klart å håndheve krisen godt nok

Nå som demokratisk tilbakegang er gjort rede for, beveger oppgaven seg videre til diskusjon av EUs interaksjon med Ungarn og Polen og hvorvidt EU «svikter fremover» gjennom demokratisk tilbakegang i EU. Det første argumentet som skal drøftes nærmere er argumentene som presenteres av Cassandra Emmons og Tommaso Pavone i *Rhetoric of Inaction: Failing to Fail Forward in the EU's Rule of Law Crisis* (2021). Forfatterne tillegger begrepet en ny dimensjon, ved å argumentere for at EU «svikter i å svikte fremover» gjennom at unionen gang på gang har unnlatt å handle etter sammenbrudd i rettsstatsprinsipper i enkelte EU-land. Dette utfallet knyttes til hvordan den politiske eliten mobiliserer retorikk for å legitimere stillstand når en krise inntreffer. Dette bryter med de mekanismene som slår til når en krise inntreffer, fordi at politiske kriser i EU-systemet fungerer som en katalysator for utforming av ny politikk og «Failing forward».

Før oppgaven går videre til å drøfte Emmons & Pavones argumenter vil det først diskuteres om hvorvidt «failing forward»-rammeverket kan brukes som en forståelse på hvordan EU forsøker å håndtere demokratisk tilbakegang. Slik det ble beskrevet i kapittel 3 inntreffer «failing forward»-dynamikken hver gang EU møter på en krise. Det som skjer da er at EU svarer på en eventuell krise med dypere integrasjon og enighet rundt løsninger som faller ned på den laveste fellesnevneren. Dette fører til en ufullstendighet i EU-systemet som kommer til syne når en ny krise inntreffer. EU vil da svare på lignende måte og man har da en evigvarende sirkel. (Jones et.al, 2016) Paradoxet med krisen som har oppstått i forhold til demokratisk tilbakegang eller rettsstatskrisen, som Emmons og Pavone (2021) navngir den, er at «Failing forward»-dynamikken ikke har slått til slik man kan forvente. EU har forsøkt å håndheve verdiene som er definert i artikkel 2 i EU traktaten, men de har ikke kommet noe lengre. Istedenfor har EU havnet i det Emmons og Pavone (2021) kaller en «passivitetslikevekt». (Emmons & Pavone, 2021, s. 2)

Først et lite tilbakeblikk. Mer eller mindre siden 2010 har EU møtt på en konstitusjonell nedbrytning i Ungarn og Polen. Landene har i tur og orden demontert sentrale deler av et fungerende demokrati som inkluderer juridisk uavhengighet, pressefrihet, diskriminering av ikke-statlige organisasjoner, kriminalisering av dissens og underminering av rettferdige valg. (Emmons & Pavone, 2021, s. 2) Denne krisen setter en av EUs mest fundamentale verdier i spill. Artikkel 2 i EU-traktaten lyder som følger (2012: art.2):¹

«The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to Member states in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.» (Consolidated version of the Treaty on European Union, art. 2)

Emmons & Pavone argumenterer videre for at EU derfor har «sviktet i å svikte fremover», i betydningen av at unionen ikke har reagert slik man kan forvente av «failing forward»-rammeverket og denne stillstanden rettferdiggjøres som følge av det. Hvordan?

Emmons & Pavone (2021) er opptatt av at angrep på sentrale demokrati-institusjoner i Polen og Ungarn utgjør en krise for EU og argumentene som brukes i «Failing forward»-rammeverket kan anvendes på to måter. For det første kommer EUs ukomplette rammeverk for rettsstatsprinsipp-håndhevelse som et resultat av løsninger på den laveste fellesnevneren etter mellomstatlige forhandlinger. Dette ble debattert på konferansene som skulle lede til Amsterdam-traktaten som ble signert i 1997 og trådte i kraft i 1999. (Wikipedia, 2022) Her debatterte medlemsstatene over hvor mye autoritet EU skulle ha når det kom til håndhevelse av rettsstatsprinsipper. Resultatet ble en eneste bestemmelse som gikk ut på at alvorlig brudd på artikkel 2 i EU-traktaten kunne føre til suspensjon av medlemskapet via enstemmighet i Ministerrådet, noe som reguleres gjennom artikkel 7² i EU-traktaten. (Emmons & Pavone, 2021, s. 3)

For det andre utgjør denne krisen en trussel for EU gjennom at det truer integriteten til unionens rettsorden, at krisen gjør det mulig for autokrater å avspore forhandlinger mellom stater når de diskuterer viktige politiske spørsmål, at krisen har avdekket EUs manglende evne til å håndheve en av de viktigste verdiene i EU-rammeverket og at den eroderer EUs myke makt og legitimitet utenfor dets grenser. (Emmons & Pavone, 2021, s. 3) Med bakgrunn i

¹ art. 2 i EU-traktaten. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M007>)

² Art. 7 i EU-traktaten fremhever at man kan sanksjonere medlemsstater hvis det er fare for alvorlige brudd på

disse to årsakene skulle man tro at EU ville håndhevet dette på en rask og effektiv måte. Men det har ikke skjedd og det er her demokratisk tilbakegang-krisen sporer av fra de andre krisene som ble diskutert i 3.5.³ I stedet for å håndheve dette på en strengere måte, slik man kanskje skulle forvente, har kommisjonen foretrukket dialog med regjeringene i Warszawa og Budapest og Ministerrådet har ikke klart å handle raskt nok etter to henvisninger til artikkel 7. (Emmons & Pavone, 2021, s. 4) Denne retorikken kaller Emmons & Pavone for «passivitetsretorikk».

5.1 Det teoretiske aspektet ved «passivitetsretorikk»

De navngir teorien de bruker som «passivitetsretorikk» og denne teorien hentes fra litteratur som er knyttet til «retorisk handling» og «diskursiv institusjonalisme». Rammeverkene rundt disse teoriene forutsetter at det foregår forhandlinger på institusjonelle områder og at aktørene må grunngi hvorfor de foretrekker enkelte handlinger og hvorfor disse interessene er rettferdiggjort. (Emmons & Pavone, 2021, s. 4) Politiske eliter vil forsikre seg i en gitt institusjonell setting ved at eliten vil bli oppmuntret til å «gjemme grunnleggende motiver» bak «norm-baserte argumenter» som påberoper legitimeringsstandarder og hensiktsmessighetslogikk. Overbevisningskraften til passivitetsretorikken blir forsterket hvis den blir brukt regelmessig. (Emmons & Pavone, 2021, s. 4)

Det blir argumentert for at de retoriske handlingene som blir beskrevet ovenfor kan motsette seg endring og kan gjøre den nåværende situasjonen uendret. Dette kan skje nettopp gjennom kriser som skaper mer press til å intensivere integrasjonen. (Jones et al., 2016) Hvordan kan så retorikk stanse endring? Emmons og Pavone (2021) ser til Albert Hirschmans *The Rhetoric of Reaction* (1991). Kort fortalt motsier politikere reform gjennom en tredelt reaksjonsretorikk. Argumenter for hvorfor en politikk eller reform må stanses er at det enten vil få tilbakeslag, sette en annen politikk i fare eller at den vil være ubrukelig. (Hirschman, 1991, s. 1-3) Hirschman navngir disse reaksjonene som *tilbakeslagstesesen* (at en politikk vil slå tilbake på en selv), *faretesen* (at den aktuelle politikk vil sette annen politikk i fare) og *nytteløshetstesesen* (at politikken vil være ubrukelig).

Disse tesene kan gi en økt forståelse rundt EUs tilsvar til demokratisk tilbakegang i EU. Emmons & Pavone mener at det særlig er tre forhold som støtter opp under denne påstanden. Det første forholdet slår til når retorikken fremstiller passivitet som nødvendig for å beskytte kjerneverdiene og den eksisterende politikken til unionen. Det andre forholdet handler om at

³ 3.5 «Til hvilke andre kriser har «Failing forward»-rammeverket blitt brukt», s. 7-9

retorikken distribueres konsistent og dets profetiske advarsler er plausible nok til å bli tatt på alvor av den politiske eliten som er tilbøyelige nok til å handle. Det tredje forholdet dreier seg om at retorikken leverer verdibaserte argumenter som er nyttige nok for nasjonale og overnasjonale eliter til å forsone seg med heterogene preferanser. (Emmons & Pavone, 2021, s. 5-6) Disse påstandene vil utforskes videre i neste del.

5.2 Fare-, tilbakeslag- og nytteløshetstesene

Hvordan bruker Emmons & Pavone «Failing forward»-rammeverket for å forklare sin argumentasjon? De tre tesene som ble definert av Albert Hirschman brukes som utgangspunkt for å forstå hvordan EU ikke har klart å gi et tilsvarende svar på demokratisk tilbakegang og at de derfor feiler i måten de svikter fremover på. De tre ulike tesene vil presenteres og drøftes for å se om det gir et tilfredsstillende svar.

5.2.1 Faretesen

Når det gjelder faretesen kan politikk bli hindret når motstridende aktører hyller eksisterende politikk og normer og påstår at foreslåtte endringer utgjør en risiko. (Emmons & Pavone, 2021, s. 7) Faretesen tar følgende form i forhold til demokratisk tilbakegang-krisen: *«EUs handlinger for å håndheve rettsprinsippet vil være diskriminerende mot individuelle medlemsstater og derfor true de fundamentale prinsippene som handler om gjensidig tillit og samtidig undergrave politikk som er avhengig av mellomstatlig dialog og samarbeid.»* (Emmons & Pavone, 2021, s. 7) Til å begynne med åpner faretesen med beskyldninger om hykleri når det handler om EUs egne påstander om at de er opptatt av institusjonell legitimitet. (Emmons & Pavone, 2021, s. 7) Gjensidig tillit og likhet blant medlemsstater er legaliserte normer som underbygger en del av EUs rettsorden. (Efrat, 2019, s. 657)

I *Assessing the mutual trust among EU members* (2019) av Asir Efrat drøftes det nettopp rundt dette tillitsdilemmaet. EUs løsning på dette dilemmaet er at de ulike EU-landene skal ha tillit til hverandres juridiske system, fordi at de deler en forpliktelse til opprettholdelse av demokrati og menneskerettigheter. (Efrat, 2019) Dette er selve nøkkelen til EUs område for frihet, sikkerhet og rettferdighet, som sikrer juridisk samarbeid på en rekke områder. Dette området ble skapt for å sikre fraværet av grensekontroll ved EUs interne grenser, samtidig som det gir en høy grad av beskyttelse til EUs innbyggere. Fraværet av grensekontroll er sikret samtidig som at det inkluderer gjensidig tillit og juridisk samarbeid som involverer sivile og kriminelle saker og politisamarbeid. (EUR-Lex, Justice, freedom and security, årstall ikke oppgitt) Det er derfor viktig med gjensidig anerkjennelse mellom rettssystemene i

medlemslandene, siden alle landene i EU-systemet deler en forpliktelse til demokratiet, menneskerettighetene og rettsstaten. (Efrat, 2019, s. 657)

I det første tilfelle av interaksjon mellom unionen og Ungarn i henhold til landets seneste reformvillighet når det gjaldt rettsvesenet og media kom faretesen til uttrykk. EU hintet om at de kom til å gjøre noe med utviklingen i Ungarn når det gjaldt Orbans reformer kort tid etter at Viktor Orban kom til makten. Ungarn forsvarte seg med at man kunne finne deler av innholdet i de nye reformene i lovgivningen til andre medlemsland. Da Viktor Orban besøkte EU-parlamentet ett år senere mente han at EUs forsøk på innblanding var «motivert av dobbeltmoral» og at det utgjorde «en seriøs fare og trussel mot Europa» fordi at det undergraver «den europeiske måten å håndtere problemer på». (Euractiv, 03.07.2013) Den ungarske delegasjonen har også vært klar på at selv om deres reformer ikke er strengere enn i andre medlemsland og han mente samtidig at det ikke er noe annet medlemsland som har blitt utsatt for så mye granskning.

En annen strategi som Ungarn og senere Polen har brukt i møte med innblanding fra EU er «frankenstate»-strategien. Da Finland hadde presidentskapet i Ministerrådet var det tydelig at de støttet strengere sanksjoner fra EUs side mot det som skjedde i Ungarn og Polen. Da svarte Orban med å kritisere tilstanden på rettsstaten i Finland, ved å påpeke at Finland ikke hadde en forfatningsdomstol og at presidenten i landet utnevner dommere som skal sitte i rettssalene. (Emmons & Pavone, 2021, s. 8) Ved første øyekast stemmer disse påstandene, men dette er samtidig villedende for å ta fokuset vekk fra det som har skjedd i Ungarn. Ifølge Scheppele (2013) kan individuelle juridiske reformer ved første øyekast virke rimelige, men når disse reformene sys sammen til en helhet skapes det et monster. (Scheppele, 2013, s. 560) Denne strategien er ikke bare brukt av Orban i EU-bygningen, men også på hjemmebane der han fikk et stort nok flertall etter valget i 2010 slik at han kunne endre grunnloven. (Scheppele, 2013, s. 560)

Videre konverterte Polen og Ungarn disse anklagene til påstander om at «faretesen» var til stede, ved å hevde at håndhevingen til EU knyttet til spørsmålet om demokratisk tilbakegang og rettsstatsprinsipp-krisen truet EUs kjerneverdier, transnasjonale politikk og interessene til de andre medlemsstatene. Ungarn spilte også på at samholdet innad i unionen ville bli satt på prøve og at medlemsstatene kunne begynne å miste troen på institusjonene ved en høring i Rådet i 2018. (Emmons & Pavone, 2021, s. 8) Videre kritiserer Polen og Ungarn artikkel 7-høringene fordi at den skader «den positive dialogen», og at det kan skade allerede

eksisterende politikk, slik som den felleseuropeiske arrestordren. (Council of the EU, 2018, s. 7)

Closa (2020) mener at det er klare beviser for at nasjonale regjeringer og EU-tjenestemenn tok faretesen på alvor. Closa (2020) finner bevis for at minst 6 regjeringer fryktet spillover-effekter og hindret EU-håndhevelse fordi at det kunne true dem selv. (Closa, 2020, s. 511) Det så ut som det fungerte og det har senere kommet frem at både Rådet og den nyvalgte kommisjonspresidenten Ursula von der Leyen har vært forsiktige med å kritisere Ungarn og at unionen igjen har lagt seg på en linje som i større grad fokuserer på dialog. (Zalan, 2019) Ved å appellere til EUs kjerneverdier snur faretesen opp ned på manuset: de sanne europeerne er i Budapest og Warszawa og påstandene leverer også begrunnelser på hvorfor passivitet hos EU er berettiget. (Emmons & Pavone, 2021, s. 9)

Selv om det ser ut til at *Rhetoric of Reaction: Failing to Fail Forward in the EU's Rule of Law Crisis* (2021) fremstiller det som at «faretesen» er skyld i at håndhevelser ikke blir noe av, vil jeg argumentere for at det ikke er tilfelle. Grunnen til at strengere sanksjoner ikke har blitt noe av er fordi at rammeverket for å gjøre dette ikke er til stede. Zsolt Enyedi mener at EU responderte på Orbans retorikk og handlinger etter hvert, men at de lot han komme unna med det i for mange år før de tok affære. (Tidey, 2022)

5.2.2 Tilbakeslagstesesen

Hvis progressive aktører slår tilbake påstander om fare og dobbeltmoral, kan promotører av passivitet levere et nytt svar, nemlig at velfunderte handlinger kan virke mot sin hensikt. (Hirschman, 1991, s. 12) Hirschman (1991) mener at forsøk på å stanse en policy har størst sjans for å lykkes når man unngår et voldsomt angrep på den og at man heller demonstrerer hvordan denne handlingen kan slå tilbake på en selv. (Emmons & Pavone, 2021, s. 9)

Tilbakeslagstesesen tar følgende form i demokratisk tilbakegang/rettsprinsipp-krisen: «*EUs forsøk på å beskytte demokrati og rettsstaten vil undergrave begge deler, siden de (a) angivelig vil krenke det demokratiske mandatet til de målrettede regjeringene og (b) bryte EUs lover imens de gjør det.*» (Emmons & Pavone, 2021, s. 9)

For det første glemmer Polen og Ungarn seg bak at de er stemt frem av folket i et legitimt valg og at det derfor er illegitimt av EU å blande seg inn i landene sin lovgivning. Til og med opposisjonen i Ungarn har sagt at det må være ungarere selv og ikke press utenfra som skal stemme Orban ut av regjeringskontorene i Budapest. (Emmons & Pavone, 2021, s. 9-10) Når EU-parlamentet debatterte hvorvidt de skulle utløse artikkel 7, hevdet Orban at han forsvarte

ungarere mot den udemokratiske «fornærmelsen». (Orban, 2018) Samme retorikk ble tatt i bruk etter at Lov- og rettferdighetspartiet (PiS) vant det polske valget i 2015 og begynte å se på muligheten til å endre grunnloven og på den måten bringe «Budapest til Warszawa». (Kelemen, 2019, s. 4) Da Kommisjonen forsøkte å åpne dialog med Polen, forsvarte Polen seg med at «Kommisjonen forsøker å utøve press mot en demokratisk valgt regjering». (Republic of Poland, 11.01.16) EU var derfor forsiktige i sin fremtoning i bekymring for at en for tøff tone kunne gjøre at Polen ville vende ryggen til Europa. Først noen år senere startet de prosessen med å utløse artikkel 7 mot landet, da det viste seg at Polen ikke var interessert i dialog. (Scheppele, 2020, s. 38)

En annen påstand som gikk igjen fra Polen og Ungarn var at EUs håndhevelse av rettsstatsprinsippene faktisk er et brudd på EUs lovverk. (Emmons & Pavone, 2021, s. 10) Den ungarske delegasjonen mente for eksempel at EU, ved å utløse artikkel 7, brøt med art. 354 (4) TFEU i EU-traktaten og art. 178 (3) når de skulle telle stemmer. (Hungarian Delegation, 13.11.18) Ungarn mente også at rettsstatsprinsipp-håndhevelse ikke var på toppen av agendaen, da Finland annonserte at de ville gjøre dette til den viktigste saken da de fikk presidentskapet i 2019. Alle disse påstandene legitimerer på mange måter det faktum at EU faller tilbake på dialog istedenfor å føre en mer aktiv håndhevelse på dette området. Dette opphører derimot når motstridende regjeringer ikke ønsker dialog. (Scheppele, 2021, s. 38)

En annen strategi som har vært flittig brukt fra regjeringene i Polen og Ungarn har vært å overøse EU-systemet med «fakta» ved at landene vedtar lover i et rasende tempo. Fidesz-regjeringen i Ungarn vedtok for eksempel over 400 lover mellom 2010 og 2013 etter at de forkastet grunnloven, og disse lovene blir ofte vedtatt helt uten overveielse. (Emmons & Pavone, 2021, s. 10) På den måten kan de stanse utformingen av politikk i EU siden unionen vil slite med å holde tritt. Denne strategien kan fungere sammen med «faretesen» ved at man fremhever fordelene ved dialog imens man på samme tid ikke anerkjenner en strengere håndhevelse fra EUs side som «gamle fakta». (Emmons & Pavone, 2021, s. 10) Polen og Ungarn har ofte beskyldt EU for faktafeil når man har diskutert muligheten for å utløse artikkel 7. Kritikken fra Ungarn gjorde at den første høringen i Rådet knyttet til artikkel 7 avsporet. Polens regjering har gjort det samme og sendte et brev til daværende første visepresident i Kommisjonen Frans Timmermans, der de kritiserte ham for å «mangle kunnskap om de faktiske forholdene relatert til Forfatningsdomstolen». (Republic of Poland, 11.01.16)

EU har all mulig grunn til å frykte «tilbakeslagstesesen». Kommisjonen frykter tilbakeslag ved å gripe inn i enten Polen eller Ungarn, fordi det kan bli sett på som illegitimt å gjøre det og det kan slå tilbake på dem selv. Det beste eksemplet på akkurat dette er Haider-affæren fra tidlig på 2000-tallet. Den første intervensjonen fra EUs side mot et medlemsland som viste antydninger til brudd på sentrale demokratiske prinsipper var Østerrike. Etter det østerrikske parlamentsvalget i 1999 dannet det konservative partiet ÖVP en koalisjonsregjering med det høyrepopulistiske FPÖ. FPÖ hadde fått et oppsving på meningsmålingene etter at det ble stiftet på 1980-tallet som følge av at de protesterte mot det østerrikske *proporz*-systemet, som innebærte at de store partiene i Østerrike, sosialdemokratiske SPÖ og konservative ÖVP, konstant dannet en storkoalisjon. Etter det omtalte valget i 1999 hadde ikke partiformannen i ÖVP Wolfgang Schüssel noe lyst til å danne en ny storkoalisjon med det sosialdemokratiske SPÖ og gikk heller til FPÖ. Grunnen til at dette skapte en debatt blant de daværende 14 medlemmene i EU var ikke de politiske posisjonene til FPÖ og partiformann Jörg Haider, men at partiets tidligere utsagn hadde inneholdt referanser om antisemittisme og som hadde bagatellisert handlingene til Nazi-regime i andre verdenskrig. (Schlipphak & Treib, 2017, s. 356) EU bestemte seg derfor for å suspendere diplomatiske relasjoner med Østerrike, men det argumenteres for at dette har slått tilbake på unionen i ettertid. (Schlipphak & Treib, 2017, s. 353)

EU har, gjennom første visepresident i Kommisjonen Frans Timmermans, selv innrømmet at de har mistet kredibilitet på slike intervensjoner etter denne hendelsen, og helt siden da har medlemsland vært motvillige mot å gripe inn i liknende hendelser. (Timmermans, 2017) Dette understrekes også gjennom en rekke intervjuer som Closa (2019) hadde med medlemmer fra Kommisjonen, der de gir uttrykk for at Orban har klart å snu overtredelses-prosedyren til sin fordel. De frykter også for at en streng håndhevelse kan slå tilbake på unionen og forurensere andre lands forhold til EU. (Closa, 2019, s. 708-709) Tilbakeslagstesesen kan derfor kunne snu demokrati og rettstatsverdier mot EU selv. Dette er gåt også igjen i Schlipphak & Treib (2017), som argumenterer for at EU skal være forsiktige med å reagere for sterkt på det som skjer i Ungarn. Både når det gjelder Haider-affæren i 2000-2002 og Ungarn etter 2010 har regjeringene i de to landene snudd EUs intervensjoner til noe som handler om «oss mot dem». (Schlipphak & Treib, 2017, s. 360)

For at dette skal skje må tre forhold være til stede. For det første må regjeringen få det til å se ut som at intervensjonen kommer fra utsiden og for det andre at denne intervensjonen har en negativ effekt på hele landet. Disse forholdene gjør det mulig for regjeringen å spille på

folkets nasjonalfølelse, som igjen kan bli brukt mot aktøren utenfra. Det tredje og siste forholdet som må være til stede er at regjeringen må få det til å se ut som intervensjonen er ugyldig og at den kommer fra en aktør som ikke har noe legitimt å si om de sakene som diskuteres. (Schlipphak & Treib, 2017, s. 360) Det ser ut til at både Polen og Ungarn har lyktes med dette, hvis vi legger tilbakeslagstesen til grunn.

5.2.3 Nytteløshetstesen

Den tredje og siste tesen om passivitet som er en del EUs interaksjon med Polen og Ungarn handler om at ønske om endring ikke er mulig å oppnå. Under denne tesen mangler EU «*kompetansen og de rette verktøyene til å effektivt gripe inn i Polen og Ungarn for å beskytte rettsstatsprinsippet.*» (Emmons & Pavone, 2021, s. 12)

Det er ikke snakk om fullstendig mangel på verktøy i EUs møte med demokratisk tilbakegang, men heller at verktøyene er dårlig egnet. (Emmons & Pavone, 2021, s. 12) Det begynte med daværende kommisjonspresident José Manuel Barroso sin tilstandstale i 2012. Han mente at det konstitusjonelle sammenbruddet i Ungarn avslørte begrensningene i det institusjonelle rammeverket i EU og at man trengte et mer utviklet sett av instrumenter for å håndtere krisen og ikke bare ha valget mellom påvirkningskraft og «atom»-alternativet, representert ved å utløse artikkel 7. (José Manuel Barroso, 2012) Nytteløshetstesen kom mer til syne da flere håndhevelsesmuligheter ble forsøkt introdusert av fortrinnsvis Kommisjonen, men Kommisjonens Juridiske Tjeneste (CLS) hevdet at EU manglet den nødvendige kompetansen til å lage nye håndhevelsesmekanismer ved siden av det allerede eksisterende alternativet artikkel 7. (Emmons & Pavone, 2021, s. 12)

Da Kommisjonen igjen forsøkte seg med å introdusere *Rettsstatsmekanismen* i 2018 (Emmons & Pavone, 2021, s. 12) kontret CLS igjen mot denne avgjørelsen. De konkluderte med at for det første er press fra medlemsstatene og dialog de eneste virkemidlene man har og at det for det andre ikke er noe rettslig grunnlag i traktatene som tilsier at man kan lage en ny tilsynsmekanisme for å holde øye med rettsstaten i EUs medlemsland. (Council Legal Service, 2014) Nytteløshetstesen går ofte igjen i andre EU-sirkler også. I Closa (2019) kommer det også frem i intervjuer med kommisjonstjenestemenn at på grunn av det faktum at EU ikke er en føderasjon, er det ikke mye EU og Kommisjonen kan gjøre med situasjonen i for eksempel Polen og Ungarn. Man kan hverken endre regjeringen eller hive ut Orban. (Closa, 2019, s. 22)

Med både Rådets insistering på at EU mangler kompetansen til å lage nye mekanismer ved siden av artikkel 7-muligheten, kombinert med innrømmelser fra Kommisjonen om at det er begrensninger til deres politiske makt, putter det EU i en retorisk blindgate. (Emmons & Pavone, 2021, s. 13) Hvis EU hverken kan belage seg på uformelt press mot den aktuelle regjeringen, fordi at det er for svakt, eller bruke artikkel 7, fordi det er et for sterkt virkemiddel, er håndhevelse mot demokratisk tilbakegang vanskelig å gjøre noe med. Denne tesen komplementerer derfor de to andre og begrunner EUs passivitet i møte med Polen og Ungarns regjeringer. (Emmons & Pavone, 2021, s. 13) Selv om svaret til Emmons & Pavone er riktig, altså at EU «svikter i å svikte fremover», er måten de argumenter på feil. Det er ikke retorikken som er det store problemet i EUs møte med demokratisk tilbakegang, men rammeverket som ligger til stede i EUs lovverk.

6 Er EU sitt eget rammeverk en forklaring på hvorfor EU «svikter fremover»?

Så langt har det blitt diskutert hvorvidt Albert Hirschman (1991) sine teser fra *Rhetoric of Reaction* passer inn for å forklare hvordan det kan begrunnes at EU har vært passive i sine forsøk på håndhevelse mot de konstitusjonelle sammenbruddene i Polen og Ungarn. Det er også gitt eksempler fra interaksjonen mellom EU på den ene siden og Polen og Ungarn på den andre for å understreke betydningen av de ulike tesene. Jeg argumenter likevel for at dette ikke er tilfredsstillende og at det er andre mekanismer som er til stede for at EU svikter fremover gjennom demokratisk tilbakegang. Mye av skylden for det bør tillegges EUs eget rammeverk, eller konstitusjon.

6.1 Er EUs institusjoner ute av stand til å sanksjonere Polen og Ungarn?

Når tar et konstitusjonelt design feil? Tomasz Tadeusz Koncewicz (2018) mener at noe slikt tiltar når dokumentet:

1. beskytter mot farer som ikke lenger eksisterer
2. ikke beskytter mot farene som ikke ble forutsett av grunnleggerne

En konstitusjon, om det er en traktat, konvensjon eller grunnlov, må beskytte mot «av-konstitusjonalisering». For å hindre at en konstitusjon «feiler» må det tas grep og konstitusjonen må derfor endres for å på den måten håndtere eventuelle problemer som oppstår. (Koncewicz, 2018) Han mener at demokratisk tilbakegang i EU fremhever problemene i designet til EUs rettsorden og at demokratisk tilbakegang er den farligste krisen EU har møtt på flere år. Grunnen til dette er at tilbakeslags-protagonistene i Warszawa og Budapest har utfordret helt sentrale fundamentet i Europeisk integrasjon og på den måten undergravet EUs prosjekt fra innsiden. (Koncewicz, 2018)

Helt sentralt er argumentet om at EUs design alltid har tatt feil når kommer til «normativ asymmetri», i betydningen av at erklæringer og forpliktelser aldri har blitt fulgt opp med en velfungerende verktøykasse. Noe av skylden må legges fundamentene som EU ble bygget på. I 1951 ble ikke fullmakten som skulle sikre at stater forble liberale demokratier skrevet inn i EUs lovverk. Koncewicz spekulerer i om det ikke er på grunn av at EUs grunnleggere trodde

at en slik problemstilling aldri ville dukke opp, gitt erfaringene fra andre verdenskrig. Det utenkelige for EU har derfor skjedd, i og med at det er nå en illiberal stat i unionen.

(Koncewicz, 2018)

En artikkel fra *Euronews* (04.04.2022) komplementerer Koncewicz (2018). Ungarns (og Polens) demokratiske tilbakegang kommer som et resultat av at EUs institusjoner for det meste er ute av stand eller uvillige til å sanksjonere den autoritære utviklingen i Polen og Ungarn. (Tidey, 2022) EUs institusjoner har etter hvert gitt tilsvar på Orbans handlinger, men de lot han slippe unna med disse i for mange år i forveien. Zsolt Enyedi hevder at Orban ble beskyttet av både tidligere forbundskansler i Tyskland, Angela Merkel, og den konservative partigruppen EPP i Europaparlamentet. (Tidey, 2022)

Det er likevel ikke slik at alle institusjonene i EU-systemet skal tillegges like mye vekt. EU-parlamentet har vokst frem som EUs samvittighet i dette spørsmålet mener Daniel Hegedus, en besøkende forsker ved tenketanken German Marshall Fund i USA. Medlemmer i parlamentet har utløst artikkel 7 mot både Ungarn i 2018 og Polen i 2017. Parlamentet har også tatt til orde for å opprette en rettsstatsmekanisme for å sanksjonere mot medlemsland som bryter ned demokratiske institusjoner. (Tidey, 2022) Fidesz, partiet til Viktor Orban, er nå også ute av EPP-gruppa i EU-parlamentet. Partiet ble suspendert i 2019 og forlot gruppen før de kunne bli ekskludert i 2021. Den konservative EPP-gruppen (European People's Party) ble lenge kritisert for at de ikke fordømte Orban og Fidesz tidligere.

Dette tyder på at Europaparlamentet er mer forent på disse utfordringene knyttet til erodering av menneskerettigheter, demokrati og rettsstaten og dette kom som et resultat av at Fidesz konstant utfordret disse temaene. Men selv om EU-parlamentet har vokst frem som et liberalt lys i EU-systemet, er den videre prosessen etter utløsning av artikkel 7 ute av deres hender. (Tidey, 2022)

Den videre prosedyren har ikke kommet særlig lenger i Kommissjonen. Denne delen av EU fungerer som en beskytter av EUs traktater og lovverk. De har vunnet en rekke saker mot regjeringen til Orban de siste årene, men det er ikke mye som er endret. Akkurat nå er også håndhevelse av rettsstatsprinsipper borte fra agendaen på grunn av krigen Russland fører mot Ukraina og derfor mener Hegedus at Orban hverken trenger å frykte Kommissjonen eller sanksjoner. (Tidey, 2022)

Rådet har også vært svake i sin håndtering. Samtidig er det lett å glemme at EU har en rekke andre utfordringer som skal håndteres og EU trenger Ungarn med seg for å løse disse og

Rådet må derfor gjøre en del kompromisser. Rettsstatsmekanismen fortsetter å bli utsatt og den har uansett blitt nedskalert. De enkelte forsøkene på å håndhevelse har kommet som et resultat av noen veldig spesifikke brudd og det er ikke noe generelt trykk på disse utfordringene mener Enyedi. (Tidey, 2022)

6.2 Ungarn og Polen beskytter hverandre mot sanksjoner

Et annet aspekt ved den manglende sanksjoneringen fra EUs side er det faktum at det er vanskelig å få til. Særlig med tanke på at de to landene beskytter hverandre i EU-systemet. Ifølge Holesch & Kyriazi (2021) befinner en slik mekanisme seg i EU og det har sørget for at Ungarn og Polen slipper unna meningsfulle sanksjoner mot seg selv. (Holesch & Kyriazi, 2021, s. 8)

For å ytterligere forstå hvordan Polen og Ungarn gjensidig beskytter hverandre fra ytterligere håndhevelse fra EU er det på plass å gjøre rede for de relevante sanksjonsmekanismene som EU har til rådighet. Som nevnt tidligere så er EU grunnlagt på verdiene som er definert i artikkel 2 i EU-traktaten og EU har etablert forskjellige mekanismer mot medlemsstatene for å sørge for at de oppfyller EUs lovverk. Under artikkel 258-259 i funksjonstraktaten til EU (TFEU) kan Kommisjonen eller et medlemsland sende inn et forslag som ber EU-domstolen om å avsi en dom i tilknytning til et medlemslands manglende overholdelse av EUs lovverk. (Holesch & Kyriazi, 2021, s. 8) Det er også etablert et rammeverk i forbindelse med rettsstatsprinsipper, som åpner opp for dialog mellom Kommisjonen og det gjeldende medlemslandet.

Det er et ikke-bindende rammeverk, men hvis det mislykkes beveger det seg videre til artikkel 7, som er kalt for «atomknappen». Artikkel 7 inneholder 3 forskjellige faser: Den første fasen, representert gjennom art. 7.1, handler om preventive tiltak og kan bli satt i gang enten av 1/3 av medlemslandene, Kommisjonen eller EU-parlamentet. I den andre fasen trenger så prosedyren 2/3 støtte i EU-parlamentet og senere i Rådet, der man trenger å avgjøre om det er en stor risiko for brudd på EU-traktatens art. 2 med ett 4/5 flertall. (Holesch & Kyriazi, 2021, s. 8) Den tredje og siste fasen går gjennom det andre trinnet i Rådet, som handler om beslutningen om hvorvidt et kritisk brudd på artikkel 2 i EU-traktaten er til stede. Her må avgjørelsen i Rådet tas med enstemmighet. Selv om det aktuelle medlemslandet mister sin stemme, kan veto fra et enkelt medlemsland stanse prosedyren. (Holesch & Kyriazi, 2021, s. 8)

Det er dette som gjør at Polen og Ungarn kan beskytte hverandre mot sanksjoner fra EU-systemet. Allerede så tidlig som i 2012 ble overtredelsesprosedyrer mot Ungarn utløst av Kommisjonen. Som følge av det uttalte den daværende statsministeren i Polen Donald Tusk at Polen ville tilby politisk støtte til Ungarn hvis de trengte det. Derfor kan man si at Ungarn mottok støtte fra både PiS og Sivil Plattform (PO) i den første fasen av tilbakegang i Ungarn. Det var totalt 13 debatter i EU-parlamentet på den politiske utviklingen i Ungarn mellom 2011 og 2019 (Holesch & Kyriazi, 2021, s. 9) og en rekke polske representanter forsvarte Ungarns handlinger.

Etter at PiS kom til makten i 2015 og begynte på tilbakegangsprosessen med å endre sammensetningen i Konstitusjonsdomstolen og ta over mediesektoren, var EU raskt fremme med å true med sanksjoner mot Polen. Da diskusjoner rundt en mulig artikkel 7-prosedyre var på bordet, var Viktor Orban like raskt fremme med å avklare sin posisjon. Han ville ikke la mulige sanksjoner mot Polen gå videre. (Holesch & Kyriazi, 2021, s. 9) Da EU-parlamentet skulle stemme over Kommisjonens avgjørelse om å aktivere artikkel 7 (1) med tanke på situasjonen i Polen i mars 2018, stemte alle representantene fra Fidesz mot resolusjonen og gikk samtidig imot sin egen partigruppe EPP sin innstilling.

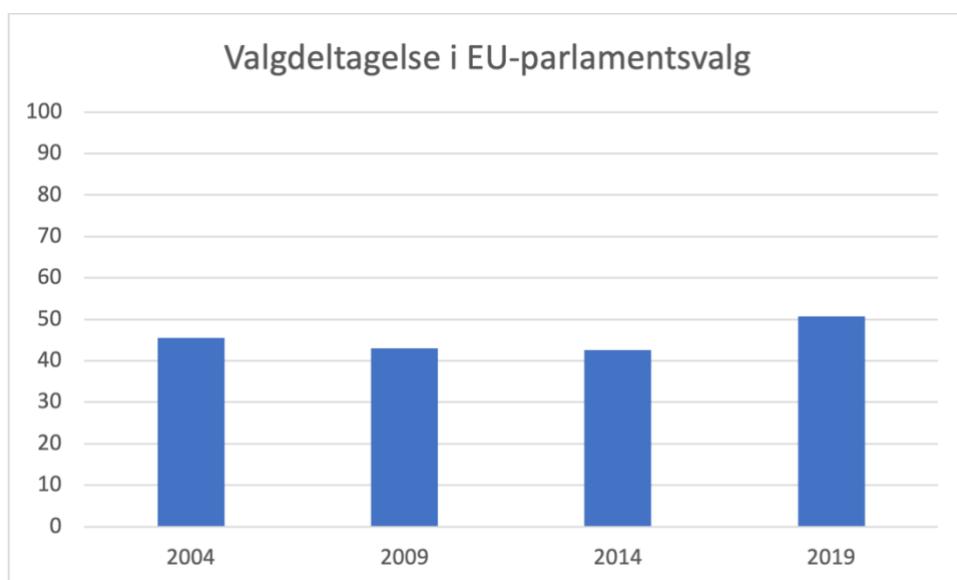
Som disse eksemplene viser, er den gjensidige beskyttelsen de to landene gir hverandre i EU-systemet en sentral del av den Polsk-Ungarske koalisjonen i EU. Det er særlig veto-muligheten i rådet som svekker EUs mulighet til å håndheve demokratisk tilbakegang på en mer effektiv måte. Et fravær av veto-muligheten kunne ha gjort at artikkel 7-prosedyren hadde avansert mye lenger enn det den har gjort. Dette gir også EU flere problemstillinger. Gjennom covid 19-pandemien ble koalisjonen mellom Polen og Ungarn også tydelig da EU diskuterte økonomiske redningspakker i kjølvannet av de økonomiske vanskelighetene i kjølvannet av pandemien. EU må derfor balansere hvor hardt de skal legge trykket på demokratisk tilbakegang, samtidig som at de skal få samarbeid i unionen til å fungere. Dette faller inn under «Failing forward» fordi det uthever de halvferdige mekanismene som ble til for å hankses med mulige brudd på art. 2 i EU-traktaten. Og en eventuell endring er vanskelig å få til.

6.3 EU er fanget i en «autoritær likevekt»

Kelemen (2020) diskuterer om EU er fanget i en autoritær likevekt. En av de viktigste faktorene til at de har havnet her er nettopp på grunn av EUs halvferdige system for partipolitikken og sin motvilje til å gripe inn i medlemsstaters innenrikspolitikk som hjelper

autokrater som Orban og beskytter han mot EU-intervensjon. (Kelemen, 2020, s. 1) EU har blitt så politisk at Europartier, politiske partier på EU-nivå, beskytter nasjonale partier som inneholder autokrater for å på den måten motta stemmer til sine koalisjoner. Men det har ikke hjulpet i retning av at opposisjonen kan gripe inn for å fjerne dem. (Kelemen, 2020, s. 2) Dette halvferdige systemet er med på å skape insentiver som forverres av den dominerende rollen som nasjonale regjeringer spiller i EUs styre og stell, samt at den varige innflytelsen rundt suverenitet tar motet fra EU-intervensjoner mot tilbakeslags-regimer. Kelemen (2020) argumenterer videre for at denne faktoren, sammen med EU-midler og den frie bevegelsen mellom EU-land som svekker den legitime opposisjonen i det gjeldende landet, i verste fall kan bidra til at autoritære enklaver i EU overlever. (Kelemen, 2020, s. 3)

Det at europartier beskytter autokratiske ledere har blitt et demokratisk problem for EU. Dette har ført til steg mot å styrke EU-parlamentet i enda større grad, ved å øke makten organet har, samtidig som man legger økt vekt på EU-parlamentsvalg, som for eksempel gjennom valg av «toppkandidater». Men dette har igjen økt belønningen for europartiene ved å maksimere sin størrelse, som igjen vil øke deres insentiver til å beskytte autokratiske ledere og holde partiene i sin gruppe. (Kelemen, 2020, s. 3-4) Og Europartiene vil mest sannsynlig ikke bli straffet av de europeiske velgerne, fordi at det ofte er en del som ikke vet at det finnes Europartier og valgdeltakelsen i parlamentsvalgene har generelt vært lav, som figur 3 viser. Verdiene er for øvrig i prosent. (European Parliament, 2019)



Figur 3: Valgdeltakelse i EU-parlamentsvalg (European election results: turnout by year 2004-2019)

På grunn av dette har ikke partipolitikken i Europaparlamentet beveget seg videre til at de kan intervenere direkte i aktuelle medlemsland der det er mistanke om demokratisk tilbakegang. En slik intervensjon vil mest sannsynlig ses på som illegitimt. (Kelemen, 2020, s. 4) Den autoritære likevekten er også støttet opp av den intergovernmentale karakteren ved EUs avgjørelser og viktigheten av nasjonal selvråderett i EU. Det er et viktig prinsipp at det er gjensidig tillit mellom medlemsstatene og dette er definert i artikkel 4 (3) i EU-traktaten. Alle disse faktorene er med på å forklare hvorfor det er vanskelig for EU å intervenere i autokratiske medlemsland og det uthever det faktum at EUs mekanismer på dette området er preget av halvferdige løsninger, og dette bygger videre på de sentrale argumentene i «Failing forward»-rammeverket.

6.4 Er «differensiert integrasjon» løsningen?

Det har blitt fremmet forslag om EU kan legge seg på en linje som innebærer «differensiert integrasjon», for å på den måten hjelpe EU i måten de kan møte utfordringen som demokratisk tilbakegang skaper for unionen. For at et slikt forslag skal bli en realitet må det en omfattende reform til. Argumentet for at slikt forslag kan hjelpe er at det vil imøtekomme de forskjellige medlemslandenes preferanser på et gitt område og overkomme uenigheter på hvordan man skal møte på utfordringer. (Kelemen, 2019, s. 247) Dette kan ta forskjellige former, slik som midlertidige unntak, at medlemsland permanent kan velge bort enkelte politikkområder man er uenige i eller styrket samarbeid. Hovedpoenget er at et slikt forslag kan vil føre til at enkelte EU-regler gjelder i enkelte medlemsland, men ikke i andre. (Kelemen, 2019, s. 247)

Unionen har allerede erfaring med differensiert integrasjon, med tanke på at flere av EUs politikkområder har en slik løsning. Både Euro-samarbeidet og Schengen er kjente eksempler på det. Spørsmålet er om differensiert integrasjon vil fungere når det gjelder rettsstatsprinsipper og demokratisk tilbakegang? Det vil innebære at enkelte medlemsland å avstå fra helt sentrale fundamentet i EU-samarbeidet, som garanterer uavhengigheten til rettsvesenet, likhet for loven og respekt for sentrale menneskerettigheter. Polen og Ungarn har argumentert for at en slik differensiering bør være på plass og forsvarer dette synspunktet med at disse spørsmålene bør avgjøres av medlemslandene selv. (Kelemen, 2019, s. 248)

Selv om flere argumenterer for at en slik differensiering bør være på plass, mener Kelemen (2019) at dette vil utgjøre en eksistensiell trussel for unionen. Dette er på grunn av at EU er et fellesskap som er bygget på lover og det er noe man ikke kan klare seg uten. Hvis

medlemsstater kan sortere hvilke deler av EU-lovverket man vil knytte seg til eller ikke, kan det utgjøre en trussel for EUs styresett. Med dette i mente kan man spørre seg om hvorfor EU bare har rettsmekanismer som eneste sanksjonsmulighet mot demokratisk tilbakegang?

For å oppsummere diskusjonspunktene ovenfor er det tydelig at EUs konstitusjonelle rammeverk ikke har det som skal til for å håndtere demokratisk tilbakegang. Synspunktene fra Holesch & Kyriazi (2021), Kelemen (2019, 2020) og Koncewicz (2018) underbygger dette. Dette gjør at EUs håndhevelse faller mellom to stoler. Skal man ha en strengere håndhevelse mot demokratisk tilbakegang og nedbrytning av rettsstaten i andre land? Dette kan innebære en snøballeffekt i betydningen av at den demokratiske tilbakegangen kan spre seg til andre land. Eller skal man lande på dialog for å på den måten håndtere krisen? Dette har ikke vist seg å være effektivt foreløpig, i tillegg til at demokratisk tilbakegang ikke er øverst på agendaen med den seneste utviklingen med russisk aggresjon mot Ukraina.

7 Konklusjon

Denne oppgaven har tatt for seg spørsmålet om EU «svikter fremover» gjennom demokratisk tilbakegang. Oppgaven har videre tatt for seg hva EU er, hva som står sentralt i EU-samarbeidet og hvordan EU fungerer. Oppgaven har også presentert «Failing forward»-rammeverket til Jones et al. (2016), demokratisk tilbakegang og den demokratiske tilbakegangen i Polen og Ungarn. Til slutt har oppgavens problemstilling blitt besvart, gjennom å trekke på argumentene som er presentert i *Rhetoric of Inaction: Failing to Fail Forward in the EU's Rule of Law Crisis* (2021) av Cassandra Emmons og Tommaso Pavone. Hovedargumentet deres er at retorikken er den viktigste årsaken til at EU ikke håndhever demokratisk tilbakegang mer effektivt og at unionen derfor «svikter i å svikte fremover».

Selv om jeg er enig i at svaret de har kommet med er riktig, konkluderer jeg med at argumentasjonen er feil. EU «svikter i å svikte fremover», men det er ikke gjennom retoriske forhold. Hovedargumentet til denne oppgaven er at EUs konstitusjonelle rammeverk er utformet på en måte som gjør at en slik håndhevelse er vanskelig og i noen tilfeller umulig. Det begrunnes med en rekke forhold. For det første hadde nok ikke EUs grunnleggere sett for seg en problemstilling som ville involvere en autoritær stat i EU-systemet i fremtiden. For det andre har det blitt uthevet en rekke ganger at sentrale deler av EU-systemet har ropt varsko om de manglende verktøyene for en strengere håndhevelse, både gjennom Barrosos tilstandstale i 2012, Frans Timmermanns' erkjennelse av manglende legitimitet i intervensjoner og det faktum at Polen og Ungarn beskytter hverandre fra strengere sanksjoner gjennom vetomuligheter.

Hva har det å si for «Failing Forward»? Enhver krise vil ifølge «Failing forward»-rammeverket føre til mer integrasjon, men dette har ikke vært tilfelle her. Samtidig har denne krisen noe særegent ved seg. Den handler i stor grad om de forskjellige EU-medlemmenes styresett. Dette går rett inn i kjernen på EU-landenes suverenitet, som har vært en kilde til stor uenighet i hele EUs levetid. Ved å bli med i unionen overfører man mye av sin suverenitet på en rekke områder, for å på den måten dra nytte av de fordelene som følger med et medlemskap. «Failing forward» bør ikke forkastes, men på grunn av særegenheten ved denne krisen det vanskelig å se for seg hva som skal skje.

Referanser

- Barroso, J. M. (2012, 12. september). *State of the Union 2012 Address* (tale).
Hentet fra:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_12_596
[https://snl.no/\(22.05.22\)](https://snl.no/(22.05.22))
- Beauchamp, Z. (2018, 13. september). It happened there: how democracy died in Hungary. *Vox*.
Hentet fra: <https://www.vox.com/policy-and-politics/2018/9/13/17823488/hungary-democracy-authoritarianism-trump>
(06.04.2022)
- Bernhard, M. (2021). Democratic Backsliding in Poland and Hungary. *Slavic review* 80, no. 3 (Fall 2021). s. 585-607
- Bermeo, N. (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, vol.27, no.1, January 2016, s. 5-19.
 - o DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>
- Closa, C. (2019). The politics of guarding the Treaties: Commission scrutiny of rule of law compliance. *Journal of European Public Policy*, Vol. 26, s. 696-716.
DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1477822>
- Closa, C. (2020) Institutional logics and the EU's limited sanctioning capacity under Article 7 TEU. *Institutional Political Science Review 2021*, Vol. 42 (4) 501-515.
DOI: 10.177/0192512120908323
- Council Legal Service. (2014, 27. mai). «Opinion of the Council Legal Service Re-Commission's Communication on a New EU Framework to Strengthen the Rule of Law».
Hentet fra: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/en/pdf> (22.05.2022)
- Csaky, Z. (ikke dato). The Antidemocratic Turn. *Freedom House*.
Hentet fra: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-04/NIT_2021_final_042321.pdf
- Dinan, D. (2014). *Europe Recast: A History of European Union* (2. Utg.). Palgrave Macmillan: New York
- Efrat, A. (2019). Assessing mutual trust among EU members: evidence from the European Arrest Warrant. *Journal of European Policy*, 26:5. S. 656-675.
DOI: 10.1080/13501763.2018.1478877
- Emmons, C. & Pavone, T. (2021) The Rhetoric of Inaction: Failing to Fail Forward in the EU's Rule of Law Crisis. *Journal of European Public Policy*, Vol. 28 (10), s. 1611-1629.
DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1954065>
- Jones, E., Kelemen, R.D. & Meunier, S. (2021) Failing Forward? Crises and patterns of European Integration, *Journal of European Public Policy*, 28:10, 1519-1536,
DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1954068>
- Euractiv (03.07.2013). Viktor Orban angry at EU's criticism of Hungary's democratic values. *Euractiv*. Hentet fra:
<https://www.euractiv.com/section/central-europe/video/viktor-orban-angry-at-eu-s-criticism-of-hungary-s-democratic-values/> (03.05.2022)

- European Commission (Juli 2013). *Public Opinion in the European Union*. European Commission. Hentet fra:
https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2013/09/eb79_first_en.pdf
(07.06.2022)
- European Commission. (ikke dato). Enlargement - Accession criteria. Hentet fra:
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en (29.05.2022)
- European Commission. (ikke dato). Rule of law framework.
https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework_en (02.06.2022)
- European Parliament. (2019). «2019 European election results: turnout by year». *European Parliament*. Hentet fra:
<https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en/turnout/> (07.06.2022)
- EUR-Lex. (ikke dato). Justice, freedom, and security. Hentet fra:
https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/justice_freedom_security.html?root_default=SUM_1_CODED%3D23 (03.05.22)
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Free Press: New York
- Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay*. Profile Books: London
- Gora, A. & De Wilde, P. (2020): The essence of democratic backsliding in the European Union: deliberation and rule of law. *Journal of European Public Policy*.
DOI: 10.1080/13501763.2020.1855465
- Hirschman, A. (1991). *The Rhetoric of Reaction*. Harvard University Press
- Holsch, A. & Kyriazi, A. (2021). Democratic Backsliding in the European Union: the role of the Hungarian-Polish coalition. *East European Politics*,
o DOI: 10.1080/21599165.2020.1865319
- Hungarian Delegation. (2018). *Information on the Resolution on the situation in Hungary adopted by the European Parliament on 12 September 2018*. Council of the European Union.
Hentet fra:
<https://static1.squarespace.com/static/5abb53e6372b9691939ac577/t/5c564791ee6eb0443f6f47e4> (06.05.2022)
- International IDEA. (2021). *The Global State of Democracy 2021*. International IDEA.
Hentet fra: https://www.idea.int/gsod/sites/default/files/2021-11/the-global-state-of-democracy-2021_1.pdf (18.05.2022)
- Jones, E., Kelemen, R.D. & Meunier, S. (2016). Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration. *Comparative Political Studies*, vol. 49(7) s. 1010-1034, Sage,
DOI: 10.1177/0010414015617966
- Kelemen, R.D. (2019) Is differentiation possible in rule of law?. *Comparative European Politics*. 17: s. 246-260.
DOI: <https://doi.org/10.1057/s41295-019-00162-9>
- Kelemen, R.D., (2019). The Perils of Passivity in the Rule of Law Crisis: A Response to von Bogdandy. *Verfassungblog: On Matters Constitutional*.
DOI: <https://doi.org/10.17176/20191126-122058-0>
- Kelemen, R.D. (2020) The European Union's Authoritarian Equilibrium. *Draft article: Journal of European Public Policy*.
Hentet fra:
<https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=49510400100206612000406406>

901611408110106908106108403101800502802808308300211209210100000
302702605411604600200702411302802709310704804808000907002311610
508108500300805103508710211311711200310310006800912412712108410
6098005079106008084111125073119097022&EXT=pdf&INDEX=TRUE
(06.06.2022)

- Kennedy, R. (2019, 9. januar). Democracy in Europa 'has declined more than any other region'. *Euronews*.
Hentet fra: <https://www.euronews.com/2019/01/09/democracy-in-europe-has-declined-more-than-any-other-region> (16.05.2022)
- Koncewicz, T.T. (2018, 18. desember). Constitutional design of the post-1945 liberal consensus. *Verfassungsblog*.
Hentet fra: <https://www.printfriendly.com/p/g/5Rsz3j> (22.05.2022)
- Przybylski, W. (2018). Explaining Eastern Europe: Can Poland's Backsliding be Stopped?. *Journal of Democracy*, volume 29, nr. 3, July 2018, s. 52-64 (article).
DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2018.0044>
- Minister of Justice. (2016). ingen tittel (brev). *Republic of Poland*.
Hentet fra:
<https://static1.squarespace.com/static/5abb53e6372b9691939ac577/t/5c78e3437817f7e6d9954860> (06.05.2022)
- Olsen, E., Rosén, G. og Trondal, J. (2020) *Hvordan virker EU? Institusjoner og politiske prosesser*, 2. utgave, Universitetsforlaget: Oslo
- Orban, V. (2018). *Address by prime minister Viktor Orban in the debate on the so-called «Sargentini Report»*. Hungarian Government.
 - o Hentet fra: <https://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/address-by-prime-minister-viktor-orban-in-the-debate-on-the-so-called-sargentini-report> (06.05.22)
- Paulsen, E.O. (29.12.2020). Euro.I *Store Norske Leksikon*.
 - o Hentet fra: <https://snl.no/euro> (06.06.2022)
- Matlary, J.H. (2022). *Demokratiets langsomme død*. Kagge forlag: Oslo
- Scheppele, K.L. (2013). The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work. *Governance: An International Journal of Policy, Administrations, and Institutions*, Vol. 26, No. 4, October 2013. Pp. 559-562.
Hentet fra: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/gove.12049> - - -
- Scheppele, K., Kochenov, D. & Moroz, B.G. (2020). EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law*, Vol. 39, No. 1 (2020), pp. 3-121,
DOI: 10.1093/yel/yeaa012
- Schlipphak, B. & Treib, O. (2017). Playing the game on Brussels: the domestic political effects of EU interventions against democratic backsliding. *Journal of European Public Policy*, 24:3, s. 352-365,
DOI: 10.1080/13501763.2016.1229359
- Sifferlin, A. (ikke dato). «It's Almost Impossible To Get An Abortion In Poland. These Women Crossed The Border To Germany For Help». *Time*.
Hentet fra: <https://time.com/poland-abortion-laws-protest/> (21.05.2022)
- TEU. (2012). Consolidated version of the Treaty on European Union – TITLE 1 COMMON PROVISIONS – Article 2. (26.10.2012 – C326/1).
Hentet fra: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/art_2/oj (07.06.2022)
- TEU. (2012). Consolidated version of the Treaty on European Union – Title 1 Common Provisions – Article 7. (26.10.2012 – C326/1).

- Hentet fra: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M007> (07.06.2022)
- The Economist. (09.02.2022). *A new low for global democracy*. The Economist.
Hentet fra: <https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy> (06.06.2022)
 - Tidey, A. (2022, 4. april). Twelve years of Orban: How the EU has failed to rein in Hungary's democratic backsliding. *Euronews*.
Hentet fra: <https://www.euronews.com/my-europe/2022/04/02/twelve-years-of-orban-how-the-eu-has-failed-to-rein-in-hungary-s-democratic-backsliding> (22.05.2022)
 - Timmermans, F. (20.12.2017). *Opening remarks of First Vice-President Frans Timmermans, Readout of the European Commission discussion on the Rule of Law in Poland*. European Commission.
Hentet fra:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_5387
(22.05.22)
 - Ulfstein, Geir. (06.01.2022). Traktat. I *Store Norske Leksikon*.
Hentet fra: <https://snl.no/traktat> (23.05.2022)
 - Wikipedia (2022, 10. februar). «Treaty of Amsterdam». *Wikipedia*.
Hentet fra: https://en.wikipedia.org/wiki/Treaty_of_Amsterdam (29.04.2022)
 - Wikipedia. (2022, 13. mai). «2022 Hungarian parliamentary election». *Wikipedia*.
Hentet fra:
https://en.wikipedia.org/wiki/2022_Hungarian_parliamentary_election
(18.05.2022)
 - Zalan, E. (2019, 1. august). Orban praises von der Leyen after first face-to-face. *EU Observer*.
Hentet fra: <https://euobserver.com/eu-political/145579> (07.06.2022)

Vedlegg

