

I huvudet på kommissionen Prodi

En analys av EU-kommissionens syn på legitimitet

Abstract

This essay is a configurative idiographic case study on the EU-commission Prodi's views on the question of legitimacy as it pertains to the EU in the commissions white paper on governance. Further, it also tries to square the Prodi commissions view with the strategies for legitimation that has been previously presented by Eriksen & Fossum (2004). This essay explores the framework of the theories of legitimacy that has been Established by Beetham (2013) and Zaum (2013).

The essay approaches the question of the Prodi commission's view on legitimacy through an idea analysis focusing on the dimensions of input- and institutional legitimacy. Comparing the commission's views on legitimacy as with Eriksen & Fossums' strategies of legitimation is done by an ideal type analysis.

The Essay concludes that the Prodi commissions views on legitimacy weren't fully developed, yet seemed to favour more of a stakeholder perspective on input legitimacy and that the commission held that the EU's institutional legitimacy was broad In the question regarding legitimation strategies I conclude that the commissions view is most closely aligned with the post-national federation strategy.

Nyckelord: Legitimation, Legitimation strategy, EU-commission, Prodi Commission, Legitimacy

Antal ord: 9347

Innehållsförteckning

1	Introduktion	1
1.1	Frågeställning.....	2
2	Metodologi	3
2.1	Teori.....	3
2.1.1	The Legitimation of Power	3
2.1.2	Legitimating International Organizations	5
2.1.3	Strategies of Legitimation Assesed.....	5
2.2	Material.....	6
2.3	Metod.....	7
3	Undersökning	10
3.1	Hur kan vi förstå kommissionen Prodis syn på legitimitet?	10
3.1.1	Idédimensionen Inputlegitimitet	10
3.1.2	Idédimensionen institutionell legitimitet	12
3.1.3	Sammanfattning.....	13
3.2	Vilken av Eriksen & Fossums legitimeringsstrategier svarar bäst mot kommissionen Prodis syn på legitimitet?	14
3.2.1	Den konceptuella skiljelinjen.....	14
3.2.2	Skiljelinjen när det gäller legitimering	15
3.2.3	Skiljelinjen avseende hot mot den egna strategin.....	17
3.2.4	Sammanfattning.....	19
4	Resultat	20
4.1	Hur kan vi förstå EU-kommissionen Prodis syn på legitimitet?	20
4.2	Vilken av Eriksen & Fossums legitimeringsstrategier svarar bäst mot kommissionen Prodis syn på legitimitet?	21
4.3	Diskussion och avslut	21
5	Referenser	23
5.1	EU-dokument.....	23
5.2	Böcker.....	23
5.3	Artiklar.....	24
5.4	Opublicerade verk.....	25
5.5	Rättsfall.....	25
5.6	Internetkällor.....	25

1 Introduktion

Den Europeiska unionen (EU nedan) har sedan sitt bildande varit föremål för ett stort statsvetenskapligt intresse. Den har å ena sidan lyfts fram som ett positivt exempel för samarbete över statsgränser från ett global governance perspektiv (jfr. Weiss & Kamran 2009, Gould 2012:115) men har också varit häftigt kritiserat för sin bristande demokratiska legitimitet (Majone 2010:150-151, Follesdal & Koslowski 1998:2-3, Eriksen & Fossum 2004:445).

Drivande i utvecklingen av det europeiska samarbetet är EU-kommissionen (Majone 2010:151, Kassim & Dimitrakopoulos 2007:1249-1250) som har enligt artikel 17 i Lissabonfördraget har till uppdrag att ”främja unionens allmänna intresse och ta lämpliga initiativ i detta syfte” (EUa 2008:25). Givet EU-kommissionens framträdande roll i att forma unionens utveckling menar jag att det är intressant att studera kommissionen i sig. Kommissionen är kuriös i det att kommissionärerna är valda för att representera EU:s olika medlemsländer men väl i kommissionen bara ska verka för unionens bästa utan att ta instruktioner från sina respektive hemländer eller partier. Det är alltså en enastående avpolitiserad institution med oerhörd makt över EU:s utveckling (jfr. Majone 2010:151, Matlár 1998:70-71). Men om EU-kommissionen varken ska företräda de länder de kommer ifrån eller de partier de har sin bakgrund i, vad ska den då företräda? Det är här dess uppgift i artikel 17 blir intressant. EU-kommissionen ska företräda EU:s allmänna intresse. Kommissionen ska alltså verka som agent för EU i sig. Detta gör att kommissionen blir synnerligen intressant om man vill undersöka vilken syn på legitimitet som har informerat unionens utveckling. Jag menar att det är särskilt intressesant att studera på hur kommissionen förhöll sig till EU:s legitimitet och utveckling innan unionen skakades av den våg av misstro som följde i spåret av den ekonomiska kris som började 2008. Varför skulle detta vara mer intressant än unionen i dag? Jag menar att unionen i början av 2000-talet var betydligt mer öppen för ideologisk utveckling. Visserligen hade ratificeringen av Nicefördraget blivit förkastat av Irland 2001 (Gilland 2002) men unionen var fortfarande inte utsatt för en yttre press och utrymmet för ideologiska idéer om EU:s varande och börande borde då anses ha varit mer öppet. De legitimitetsproblem EU mötte då var svåra att tillskriva en tillfällig omständighet utan borde rimligtvis kunna ha tillskrivits EU självt. Om EU-kommissionen företräder EU:s eget intresse, fristående från partipolitik eller självtjänande medlemsländer, menar jag att det är intressant att studera EU-kommissionens syn på vilken vilka legitimitetskrav det finns och kommer att finnas på EU i framtiden. Givet att olika organisationer fordrar olika typer av legitimitet är blir det intressant att undersöka vilka krav EU-kommissionen menade att EU borde leva upp till. Det är också intressant att studera vilka åtgärder som kommissionen menade att EU borde vidta för att möta dessa legitimitetsproblem i och med att dessa lösningar kan ge oss i fingervisning om vilken riktning EU-kommissionen strävade att föra EU mot.

Jag menar att frågorna är intressanta både för statsvetenskapen i sig och för samhället i övrigt. När det gäller det gäller det statsvetenskapliga intresset menar jag att det främst grundar sig i en undran om hur centrala politiska aktörer ställer sig till den vidare akademiska och allmänpolitiska diskussionen om legitimitet. Då EU har lyfts som ett föredöme inom global governance måste det vara centralt att studera på vilket sätt det har lyckats så (relativt) väl med sitt legitimitetsarbete. Mycket av den tidigare legitimitetsforskning på EU har handlat om att på olika normativa sätt kritisera EU utifrån normativa perspektiv eller att försöka sätta något mått på till vilken mån EU är demokratiskt legitimt (jfr. Saurugger 2008:1275). Jag menar att den här typen av studier är intressanta, men jag menar att min studies unika kvalitet är att den fokuserar på att analysera hur beslutsfattarna ser på EU:s utveckling. En sådan vinkel har styrkan att den inte kan avfärdas av de som inte håller med om dina normativa utgångspunkter eller tyngs ner av en diskussion om på vilket sätt man bör vikta olika dimensioner av demokratisk legitimitet. Vidare kan den här typen av grundstudie kunna ge upphov till en vidare forskning på vad som händer med en institutions syn på legitimitet då den utsätts för allvarliga kriser som 2008 års finanskris.

Utomvetenskapligt menar jag att studien äger intresse för medborgarna inom EU. Kommissionen är, som jag beskrivit ovan, den institution som är drivande i EU:s politiska utveckling. Om EU i dagens läge redan är ifrågasatt för sin bristande legitimitet torde ligga i medborgarnas intresse att få reda på i vilken riktning EU är på väg. Det skulle också kunna tjäna som underlag åt en mer informerad diskussion om vår unions roll och vilken roll vi vill att den ska få i framtiden.

1.1 Frågeställning

Givet den undran jag har givit uttryck för ovan vill jag formulera två vetenskapliga frågeställningar:

- i) Hur kan vi förstå EU-kommissionen Prodis syn på EU:s legitimitet?
- ii) Vilken av Eriksen & Fossums legitimeringsstrategier svarar bäst mot kommissionen Prodis syn på legitimitet?

2 Metodologi

2.1 Teori

Jag kommer här att beskriva den teoretiska bakgrund jag valt att använda i uppsatsen

2.1.1 The Legitimation of Power

Bland de mest tongivande och intressanta verk när det gäller att fånga det konceptuella problemet med legitimitet är Beethams *The Legitimation of Power* (2013). Verket tar avstånd från, och ifrågasätter förhållningssätt som är dominerande inom politisk filosofi där man från en normativ grund sätter upp ett antal villkor för huruvida ett samhälle eller en institution är legitim. Han lyfter kritiken att detta är inte är förmöget att förklara legitimitet ur ett historiskt perspektiv och menar därmed att det är illa lämpat för statsvetenskaplig forskning (Beetham 2013:5-6). Han ifrågasätter också ett juridiskt perspektiv som sätter fokus på huruvida handlingar utförs i enlighet med samhällets eller institutionens lagar och regler. Problemet med detta är att det inte förmår förklara revolutioner där den störtade regimen mycket väl kan ha följt sina lagar men ändå förlorat sin legitimitet i folkets ögon (jfr. Beetham 2013:4-5). Istället förespråkar han ett mer praktiskt tillvägagångssätt där man tittar på ett samhälle i sin kontext. Beetham postulerar att det finns tre huvuddrag som karaktäriserar ett legitimt samhälle (2013:16). Dessa är:

- i) Följer etablerade regler och normer
- ii) Att dessa regler kan rättfärdigas utifrån uppfattningar som delas av både de som styr och de som styrs
- iii) Att det finns bevis för medgivande av de som styrs.

Fördelen med det här förhållningssättet är att det kan appliceras på samhällen som är djupt olika vårt. Det viktiga när man studerar legitimitet är inte huruvida man moraliskt ställer sig bakom ett politiskt system utan om de som lever i systemet gör det. Den här typen av tillvägagångssätt har också fördelen att det är dynamiskt, det kan förklara en legitimitetsförlust. Det franska folket reste sig mot monarkin när de uppfattningen om kung av guds nåde förkastades av de som styrdes. Visserligen behöver inte en dylik dissonans mellan styrandes och styrda leda till en revolution men om det finns en ständig sådan blir kostnaderna för att upprätthålla den varande ordning omöjliga (Beetham 2013:28-29). Beethams legitima huvuddrag är intressant också i relation till EU när det gäller den normativa kontext den verkar i. Med detta menar jag intet samma sak som det politiskt-filosofiska perspektivet ovan där man tar ett normativt ideal och mäter

något mot. Istället menar jag det som den normativa förväntan som medborgarna i EU har på unionen i dagsläget. Jag ska nedan beskriva Beethams legitimitetshuvuddrag och vilken effekt dessa kan ha på EU.

Den första punkten kan tyckas oproblematiske – Naturligtvis skulle inte EU:s myndigheter handla i strid med lagen. Det är dock viktigt att poängtera att denna punkt inte enbart fokuserar på en juridisk process utan också medborgarnas tankar om vad denna process rimligen borde leda till. Ett exempel på en dissonans mellan EU och de styrda skulle kunna vara rättsfallet *Costa vs. ENEL* (*Flaminio Costa v ENEL* [1964] ECR 585 (6/64)) där man slog fast att EU-fördrag var att betrakta som eget juridiskt system och var skilt från övriga mellanstatliga överenskommelser till medlemsstaternas förväning och förfäran (Amos 2003:5). Ett annat kan vara den tyska konstitutionsdomstolens beslut i *Solange I*, där man visserligen accepterade Maastrichtfördraget men bara gjorde det "så länge" och förbehöll sig rätten att ompröva EU beslut om de skulle minska det tyska parlamentets möjlighet att representera sina medborgare (jfr. Pogge 1998:164-165). Skulle den här typen av beslut fortgå från EU:s sida finns det en möjlighet att EU:s legitimitet skulle undergrävas (jfr. Beetham 2013:68-69).

Det andra huvuddraget, som talar om att de regler som gäller har ett stöd både hos de styrande och de styrda, är ännu mer akut när det gäller EU. Beetham delar upp det här huvuddraget i två huvudkategorier: Källan till reglerna och innehållet i reglerna. Den första av den här kategorin är relativt oproblematiske, källan till EU-fördragen är de medlemsstater som har ratificerat dem. Den andra blir mer problematiske. Det är nödvändigt att på något sätt söka stöd för innehållet i reglerna och Beetham gör här två olika underkategorier: principerna för differentieringen mellan styrande och underordnad samt idén om gemensamma intressen (2013:77, 82). Den första av de här underkategorierna skulle i EU:s fall kunna gälla dess oberoende myndigheter. Den expansion av dessa teknokratiska beslutsorgan har rättfärdigats genom att peka på deras unika kompetens för att fatta beslut i frågor som inte bör beslutas av politiker (Flinders 2004:521, jfr. Beetham 2013:79). Den andra underkategorin rör de beslut som fattas av de styrande. Den här typen av beslut måste rättfärdigas genom en idé om att beslutet att den styrande och de styrdas intresse sammanfaller. Detta har varit en bärande idé om europeisk integration men har allt mer kommit att ifrågasättas (Majone 2010:172, jfr. Beetham 2013:83-84). Om EU:s folk inte tror att EU blir bättre av fördjupad integration kommer det alltså att bli en dissonans mellan de styrandes och de styrdas bild av det gemensamma intresset.

Den sista huvudkategorin gäller bevis för medgivande av de som styrs. Detta gäller alltså inte bara huruvida någon tvingas göra någonting utan också att den fritt väljer att delta i maktrelationen som styrd (Beetham 2013:91). Detta kan ske i form av deltagande till Europaparlamentsval men gäller också huruvida de styrda uttrycker sitt medgivande för det politiska systemet och huruvida de deltar i samtal med den styrande (Beetham 2013:92-95). När det gäller EU aktualiseras dessa frågor inte bara i Eurobarometern utan också i de styrdas (o)vilja att delta i ett gemensamt europeiskt politiskt samtal vilket kan exemplifieras i att valrörelser till Europaparlamentet till stor utsträckning rör nationella frågor (Clark 2014:350). Någonting som är viktigt att poängtera är att Beetham gör en skillnad mellan *de facto* legitimering och vad som brukas kallas legitimeringsstrategier i den mån att dessa strategier handlar propaganda för att övertyga någon annan om din legitimitet snarare än att förändra saker som ökar din faktiska legitimitet (2014:9).

2.1.2 Legitimizing International Organizations

Där Beetham pratar om legitimitet på ett något abstrakt plan, som en sociologisk term för att beskriva hur givna maktrelationer åstadkoms och reproduceras, har Zaum (2013) ett mer konkret sett att beskriva legitimitet vilket gör det lättare att applicera på dagens verklighet i EU. Zaum skiljer mellan tre typer av legitimitet med olika intern logik. Det första är det som gäller vad en organisation åstadkommer. Den tar sikte på huruvida en organisation lyckas med det uppdrag dess medlemmar har ålagt den – det vill säga vad som brukas kallas outputlegitimitet (Zaum 2013:9). När det gäller EU skulle den här typen av legitimitet kunna knytas till hur väl den lyckas åstadkomma ekonomisk tillväxt, ökad individuell frihet eller minskar miljöförstöring.

Den andra typen av legitimitet handlar om hur ett beslut fattas och huruvida detta görs på ett rättvist sett (Zaum 2013:9).

Detta gäller alltså att alla behandlas lika och har samma möjlighet att påverka ett beslut och brukar beskrivas som inputlegitimitet. När det gäller EU skulle detta kunna gälla huruvida unionen ger faktiska möjligheter för medlemsstater och medborgare att få kännedom om beslut och kunna påverka hur dessa beslut fattas.

Den tredje typen av legitimitet som Zaum kategoriserar är vad han beskriver som institutionell legitimitet. Den här typen av legitimitet härstammar från huruvida dess medlemmar tycker att det är rätt organisation att verka inom ett specifikt område (Zaum 2013:9). När det gäller EU skulle det här kunna gälla huruvida medborgarna tycker att det är lämpligt att unionen har en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik eller inte. Det är enligt Zaum viktigt att poängtera att det inte finns några statiska normativa värderingar för att bedöma en organisation som legitim eller inte. Istället är det något som beror på organisationens kontext.

2.1.3 Strategies of Legitimation Assesed

Eriksen & Fossums Europe in search of legitimacy: Strategies of Legitimation Assesed (2004) har till utgångspunkt att erbjuda tre olika vägar för EU att uppnå politiskt legitimitet. Artikeln är intressant i det att den inte tar för givet en given normativ grund med en stat som analogi utan istället beskriver ett framtida EU med olika makt och i olika politiska kontexter som skulle kunna bli legitimt (jfr. Goodhart 2007:576). Artikeln börjar med vad författarna beskriver en EU som en problemlösningsregim (Eriksen & Fossum 2004:439). Den här typen av EU skulle bygga på en instrumentell rationalitet– medlemsstaterna behöver lösa gemensamma effektivitetsproblem som globaliseringen ställer dem inför och bör därför samarbeta mer när det gäller ekonomiska frågor men minska integrationen i andra (Eriksen & Fossum 2004:437-439). En sån här typ av EU skulle bara verka på områden där det är paretooptimalt för sina medlemsstater och skulle därmed inte ha samma högt ställda förväntan på demokratiskt legitimitet. Den här vägen för EU skulle alltså kunna falla tillbaka på vad man brukar kalla outputlegitimitet, det vill säga, kvalitén av besluten för medlemsstaterna. (Eriksen & Fossum 2004:440).

Den andra vägen som författarna föreslår är vad man kallar en värdegemenskap. Den här typen av EU skulle vila på en kontextuell logik där medborgarna ser sig själva som ett folk med gemensamma värden och förståelser (Eriksen & Fossum 2004:437, 441). Den här typen av EU skulle fokusera på det gemensamma idéarv

som Europa har producerat och vad som särskiljer européer från andra och kräva att det tydligare sattes gränser för hur unionen kan utvidgas. EU skulle i enlighet med det här perspektivet samlas kring den trygghet den gemensamma saken ger och förmodligen kräva striktare gränskontroller och en gemensam försvarsstrategi för att stävja yttre kontroll (Eriksen & Fossum 2004:442). Det skulle också underlätta för ett mer demokratiskt EU projekt där medborgarna känner sig trygga i delta i ett EU som försvarar deras demokratiska rättigheter. Legitimiteten för den här typen av EU skulle alltså bli huruvida man lyckades skapa en kommunitär känsla för vad som är gemensamt europeiskt (Eriksen & Fossum 2004:437-438). Den tredje vägen som föreslås är ett postnationellt eller federalt EU. Den här typen av europeiskt samarbete skulle bygga på en kommunikativ logik som erkänner EU som någonting bortom ett mellanstatligt samarbete (Eriksen & Fossum 2004:438). Den här typen av EU skulle, för att vara legitimt, söka respektera sina medborgares individuella rättigheter där medborgarna aktivt deltar i ett europeiskt demokratiskt samtal där de inte bara är styrda av EU utan också på ett aktivt sett medverkar i hur EU skall styras (jfr. Eriksen & Fossum 2004:446). I praktiken skulle detta kräva att avsevärt större inflytande för Europaparlamentet och ökat deltagande av medborgarna i samtal om en framtid för unionen (Eriksen & Fossum 2004:447-448).

2.2 Material

När det gäller att studera frågan om EU-kommissionens inställning till legitimitet och vad denna utveckling syftar på kommer jag att använda mig av deras vitbok: *European Governance: A White Paper* (EU-kommissionen 2001). Ett White paper är ”documents containing proposals for Community action in a specific area.” (EUB 2014), det gäller att specificera betänkanterna och förslag på hur EU är och bör vara. Styrkan i det här materialet är att det talar just om unionens styre (governance) samt vart kommissionen ser att det finns problem och vilka lösningar det finns på dessa problem. Den inbjuder också medlemsstater och andra stakeholders att komma med synpunkter och diskutera den bild som kommissionen har utmålat av EU. Jag menar att det material jag valt att undersöka har två huvudsakliga kvalitéer. För det första är det ämne de talar om väldigt nära länkat till de tankar om legitimitet och EU utveckling som jag vill undersöka. För det andra är det primärmaterial från kommissionen själv och borde ge uttryck för deras samlade vilja när det gäller de områden som de behandlar. När det gäller kvalitén på källorna ser jag få problem. Dokument utgivna av EU-kommissionen själva kan knappast anklagas för äkthetsproblem och då källorna är utgivna när de är författade torde det heller inte finnas problem med samtidighet (Esaiasson 2012: 282, 284)

Andra material som skulle vara intressant att studera när det gäller frågan hur EU-kommissionen tänkte om legitimitet skulle kunna vara att genomföra intervjustudier med de berörda kommissionärerna eller att granska andras intervjuer. Att själv genomföra intervjustudier tror jag är omöjligt av de praktiska skäl. Detta skulle också leda till problem med att källan själv, i synnerhet med kunskap om den historiska utvecklingen skulle ha ett intresse av att utmåla sig själv i annorlunda dager varför källans oberoende och tendens inte skulle vara

oantastlig (Esaiasson et al. 2012:283, 285). Att granska andras studier skulle medföra praktiska problem i att sondera i det intervjumaterial som finns samt mer vetenskapliga svårigheter i att extrapolera det som faktiskt rör min frågeställning på ett rimligt sätt.

2.3 Metod

För att undersöka de två forskningsproblem som jag har beskrivit ovan har jag valt att genomföra en kvalitativ fallstudie. Studien har två syften: det första är att genomföra en ideologikritik av de texter jag undersöker i mitt material för att undersöka deras syn på legitimitet, det andra är att försöka klassificera den här legitimitetssynen i förhållande till Eriksen & Fossums modeller för EU-utveckling. Undersökningen kommer att vara idiografisk i det att den inte försöker förklara ett kausalt samband utan intresserar sig för det specifika i mina analysenheter (Teorell & Svensson 2007:41). Den här typen av forskningsfrågor möter ibland kritik då de inte strävar efter några högre forskningsideal men jag menar ändå att den är relevant då den undersöker ett särskilt tungt fall.

Studien genomförs genom en kvalitativ textanalys. Fördelen med den här typen av analys är att den inte är blind för betoningar utan drar nytta av forskarsubjektet för att analysera vad som är centralt i en text (Esaiasson et al. 2012:210, Teorell & Svensson 2007:102-103). Det är också värt att beakta att även om studien är idiografisk är den inte i strikt mening teorilös. Som jag har beskrivit ovan drar jag nytta av olika teoretiska ramverk och beskrivningar av verkligheten. Avgörande är dock att jag inte testar dess förklaringskraft utan bara drar nytta av dess idévärldar för att besvara min fråga. Utmärkande för den konfigurativa uppsatsen är dock att den inte försöker dra kausala slutsatser eller söker vara generaliserbar varför man undviker problem med intern och extern validitet (jfr. Yin 2006:56-58).

För att kunna besvara min första forskningsfråga är det viktigt att kunna operationalisera begreppet legitimitet. Jag har valt att göra detta genom att använda dimensioner som analysverktyg (jfr. Bergström & Boréus 2012:156-157). Jag kommer alltså att dela upp begreppet i olika dimensioner och sedan analysera EU-kommissionens syn på de olika dimensionerna. Problemet med den här typen av utformning på studien är att ett så stort begrepp som "legitimitet" inte enkelt låter sig inringas. Jag har försökt gardera mig mot detta genom att använda definitioner från två forskare som varit framstående på området med brister det i detta leder det naturligtvis till problem med min begreppsvaliditet (Yin 2006:56, Esaiasson et al. 2012:58). För att göra det enklare att nå intersubjektivitet när det gäller min tolkning kommer jag att erbjuda exempel när det gäller de olika dimensionerna nedan (Esaiasson et al. 2012:225, Yin 2006:57). Den aspekten av legitimitet - outputlegitimitet. härrör, som jag redogjort ovan, från Zaums definition (jfr. 2013:9) men täcker också in vad Beetham betecknar som handlande i det gemensamma intresset (jfr. 2013:82). I den här undersökningen har jag valt att inte inkludera den här aspekten i min idéanalys. Problemet ligger i dess själva natur – det finns ingen motsättning utan alla vill ha en mer paretoeffektiva lösningar (jfr. Lord 2013:185). Konflikten ligger istället hur man når dit, vilket är något jag kommer att undersöka i den andra idédimensionen. Den första idédimensionen jag har valt att använda gäller inputlegitimitet (jfr. Zaum

2013:9) eller vad Beetham kallar medgivande (2013:92-93). Jag beskriver den här dimensionen i tre olika delar: Den demokratiska, som kräver folkligt inflytande för att ge legitimitet; den demoikratiska, som menar att EU får sin demokratiska legitimitet indirekt från medlemsstater och genom det deltagande medborgarna får som stakeholders i civil society organizations (CSO nedan); och den konfederalistiska, där organisationen vinner legitimitet genom dess förmåga att fatta effektiva beslut och alltså inte behöver samråda annat än om den ökar kvalitén på besluten.

Den andra idédimensionen är var makten om olika beslut ska ligga. Detta svarar mot vad Zaum kallar institutionell legitimitet (2013:11-12) eller vad Beetham kallar principerna för underordningen mellan styrande och styrda (2013:77). Den här dimensionen har jag delat upp i två delar: Den suveräna, som menar att den rådande modellen för var beslut fattas är bra och den centralistiska som strävar efter att fler beslut borde flyttas upp på EU.

Jag menar att dessa delar på ett bra sätt fångar den bredd av uppfattningar som finns när det gäller frågor som rör EU:s inputlegitimitet.

När det gäller den andra frågan, om vilken av Eriksen & Fossums legitimeringsstrategier EU-kommissionens syn stämmer bäst in på har jag valt att göra en klassificering enligt idealtypsmodell (jfr. Esaiasson et al. 2004:139). Anledningen att jag valt den här modellen är att Eriksen & Fossums legitimeringsstrategier är en akademisk konstruktion utan form i verkligheten. Jag menar att det är omöjligt att utifrån källmaterialet kunna hitta fullständigt stöd någon av strategierna varför man måste behandla dem som ideal som EU-kommissionens syn på legitimitet bara kan vara mer eller mindre lika. Svårigheten för min uppsats blir då att alla strategierna inte, i fullständig utsträckning, är inkompatibla eller gemensamt uteslutande. Det är därför min ambition att nedan kunna komma med ett utlåtande om EU-kommissionens syn på legitimitet står närmare eller längre ifrån de olika legitimeringsstrategierna (jfr. Esaiasson et al. 2012:141). För att göra det tydligare för läsaren kommer jag nedan att försöka presentera vad jag uppfattar som de avgörande skiljelinjerna är mellan de olika strategierna som idealtypsindelningar. Den första viktiga skiljelinjen gäller hur man uppfattar vad EU är, eller bör vara på ett konceptuellt plan. Problemlösningsregimen menar här att det ska vara ett mellanstatligt samarbete medan strategin för värdegemenskap betonar EU som något som förenar folk med en delad identitet. Den Post-nationella strategin menar att EU är, eller kommer att bli något helt unikt, skiljt från stat eller mellanstatligt samarbete och bör uppfattas som sådan.

Den andra stora skiljelinjen gäller kravet på legitimering. Problemlösningsregimen lyfter här enbart kravet på effektivitet för att vinna legitimering. Det är alltså vad staterna tjänar på gemenskapen som länder unionen dess legitimitet. När det gäller strategin för värdegemenskap kommer snarare legitimiteten från dess förmåga att fostra och reproducera gemensamma europeiska värderingar. Slutligen förfäktar den post-nationella strategin en uppfattning om att kravet på legitimitet endast kan mötas om det finns ett deliberativt demokratiskt samtal inom EU där berörda parter uttrycker sina åsikter om och viljor med unionen.

Den tredje stora skiljelinjen är vad man kan se som hot för den egna strategin. Det största hotet för problemlösningsregimen skulle vara om medlemsstaterna börjar undvika att följa unionens direktiv för att gynna det egna intresset. Den fruktar

alltså att medlemsstaterna ska lämna eller motverka bestämmelser som har fattats gemensamt då det inte gynnar den egna staten. Det stora hotet för den perspektivet om värdegemenskap är att man ska förlora det som gör det europeiska samarbetet till vad det är. Det oroar sig alltså för att "det europeiska" ska urvattnas av att införliva allt för många främmande nationer eller idéer. Slutligen så återstår hotet när det gäller idén om en post-nationell federation. Detta hot ses som ett bristande engagemang och beredvillighet från medborgarna att fördjupa den integrationen inom EU.

Min förhoppning är att nedan kunna väga dessa olika skiljelinjer mot varandra och kunna ge en sammanvägd uppfattning om vilken idéaltyp EU-kommissionen står närmast.

3 Undersökning

I den här delen av uppsatsen kommer jag att försöka analysera de två forskningsfrågor jag har åtagit mig ovan. Först kommer jag att behandla frågan om EU-kommissionens syn på legitimitet i enlighet med en dimensionell idéanalys. Därefter kommer jag med hjälp av att med hjälp av en idealtypsanalys försöka beskriva vilken av Eriksen & Fossums legitimeringsstrategier som bäst stämmer in på vad EU-kommissionen ger uttryck för i det studerade materialet.

3.1 Hur kan vi förstå kommissionen Prodis syn på legitimitet?

I det här momentet av uppsatsen kommer jag att försöka tackla frågan om hur EU-kommissionen förhåller sig till legitimitet. Frågan kommer nedan att först behandlas i dimensionen som rör inputlegitimitet för att sedan följas av en analys när det gäller dess institutionella legitimitet. Avslutningsvis kommer jag att försöka ge en kort sammanfattning av vad jag har kommit fram till.

3.1.1 Idédimensionen Inputlegitimitet

Den första idédimensionen handlar alltså om till vilken grad, och av vem EU behöver ha samröre med för att få legitimitet i sina handlingar. Jag kommer att börja med att undersöka vilket stöd det finns för, vad jag ovan kallade, det demokratiska perspektivet. Detta perspektiv tar alltså fasta på den typen av förhållande som finns mellan beslutsfattare och nationalstaten. Det tydligaste exemplet på detta kan vi finna i EU-kommissionens omfattande av EU-parlamentets roll som den Europeiska medborgarens röst i EU:

What is needed is a **reinforced culture of consultation and dialogue**; a culture which is adopted by all European Institutions and which associates particularly the European Parliament in the consultative process, given its role in representing the citizen. The European Parliament should play a prominent role, for instance, by reinforcing its use of public hearings. European political parties are an important factor in European integration and contribute to European awareness and voicing the concerns of citizens. (EU-kommissionen 2001:16).

Här slår man fast att folkvalda representanter är viktiga för att ge legitimitet för unionen. Detta gör också att kommissionen oroar sig för det sjunkande deltagandet i EU-parlamentsvalen:

The decreasing turnout in the European Parliament elections and the Irish “No” vote also serve to show the widening gulf between the European Union and the people it serves. (EU-kommissionen 2001:7)

Detta skulle kunna tolkas som att EU-kommissionen stöder en idé om att medborgarna måste få delta i direkta val, liknande i en liberal demokrati, för att vara legitim. Jag menar att den här typen av tolkning är missvisande då den inte tar hänsyn till vad EU-kommissionen tycker om EU-parlamentets roll i EU. Istället för att behandla det som ett parlament som kan lämna lagförslag vill kommissionen att parlamentet ska fokusera på sin ”essentiella roll” (EU-kommissionen 2001:32) som granskare och lämna det lagstiftande arbetet till kommissionen.

The main responsibility for executing policy and legislation by adopting implementing regulations or decisions is normally conferred on the Commission. The conditions under which the Commission adopts those executive measures should be reviewed. In the end this should lead to a situation where (...) a simple legal mechanism allows Council and European Parliament as the legislature to monitor and control the actions of the Commission against the principles and political guidelines adopted in the legislation (EU-kommissionen 2001:31)

Detta skulle närmast jämställa parlamentet med Europarådet och skulle då närmast få rollen av en andra högre kammare. Mot bakgrund av det här menar jag att kommissionen inte till någon högre utsträckning närmar sig vad jag klassat som det demokratiska perspektivet när det gäller inputlegitimitet (jfr. Beetham 2013:152), alltså det perspektiv vars idé det är att EU får sin legitimitet från en blandning av en rad olika källor: Både indirekt från de demokratiska procedurerna i medlemsländerna men också direkt genom att som stakeholders delta i en europeisk debatt i olika CSO:s. Det här perspektivet får ymnigt stöd av EU-kommissionen:

The White Paper proposes opening up the policy-making process to get more people and organisations [sic] involved in shaping and delivering EU policy. It promotes greater openness, accountability and responsibility for all those involved. (EU-kommissionen 2001:3)

Civil society plays an important role in giving voice to the concerns of citizens and delivering services that meet people’s needs (...) Non governmental organisations play an important role at global level in development policy. They often act as an early warning system for the direction of political debate. (EU-kommissionen 2001:14)

Kommissionen också betonar rollen som medlemsstaterna egna demokratiska legitimitet tillägnar EU indirekt:

These results have been achieved by democratic means. The Union is built on the rule of law; it can draw on the Charter of fundamental rights, and it has a double democratic mandate through a Parliament representing EU citizens and a Council representing the elected governments of the Member States. (EU-kommissionen 2001:7)

Även om kommissionen i dess White Paper ger den här legitimitetssynen ett återkommande stöd finns det dock vissa bekymmer med att helt hävda att kommissionen ställer sig bakom det. Det finns, förutom dess stöd till parlamentet ovan, vissa problem i hur den ser att samarbetet med CSO:s ska gå till. För det

första ger kommissionen ingen definition på vad en CSO är mer än att den nämner exempelvis fackföreningar, religiösa organisationer och gräsrotsorganisationer. Förslagen från kommissionen verkar syfta på ett relativt begränsat koncept av samarbete på kommissionens villkor och betonar att den inte ska tillhandahålla fora för institutionaliserad protest (jfr. EU-kommissionen 2001:15, 17) Det finns också tecken som pekar på att EU-till viss del hävdar att dess legitimitet kommer från dess förmåga att finna effektiva lösningar för sina medlemmar vilket svarar mot vad jag beskrivit som det konfederalistiska perspektivet ovan. Kommissionen återkommer ständigt till EU:s roll som värdeskapare som ska göra det lättare för medlemmarna. Detta illustreras kanske tydligast av citatet nedan:

The European Union will rightly continue to be judged by the impact of its regulation on the ground. It must pay constant attention to **improving the quality, effectiveness and simplicity of regulatory acts** [sic]. (EU-kommissionen 2001:20)

Jag vill dock mena på att det här perspektivet har svårt att jämkas med EU-kommissionens syn på legitimitet. Utöver vad jag nämnt ovan gör man en poäng av att tydligt ta avstånd från den här typen av perspektiv på EU.

It is time to recognise that the Union has moved from a diplomatic to a democratic process, with policies that reach deep into national societies and daily life. (EU-kommissionen 2001:30)

The Union is changing as well (...) It will no longer be judged solely by its ability to remove barriers to trade or to complete an internal market; its legitimacy today depends on involvement and participation. (EU-kommissionen 2001:11)

3.1.2 Idédimensionen institutionell legitimitet

Idédimensionen institutionell legitimitet rör frågor som har att göra med en institutions lämplighet att "äga" en fråga (Zaum 2013:11-12). I det här fallet kommer det alltså gälla vilka områden som hör under EU och vilka som sköts bäst av unionens medlemsstater (jfr. Beetham 2013:77-78). Jag har ovan beskrivit två olika perspektiv på detta. Det första är vad jag kallar det suveräna perspektivet. Detta menar att det i dagsläget finns en bra uppdelning mellan vad som ligger under unionen och alltså förfäktar status quo. Det här perspektivet får visst stöd i kommissionens White Paper (2001) exempelvis som i exemplet nedan:

Seventh, the Commission has committed itself to **withdraw proposals** where inter-institutional bargaining undermines the Treaty principles of subsidiarity and proportionality or the proposal's objectives. The Council and the European Parliament must instead stick to the essential elements of legislation as mentioned above and avoid overloading or over-complicating proposals. (White Paper s. 22)

Här beskriver kommissionen hur den handlar för att inte överskrida sina befogenheter på bekostnad av medlemsstaternas självbestämmande vilket torde svara väl mot det suveräna perspektivet. Just principen om subsidiaritet är något man återkommer till vid flera tillfällen och utvecklar här:

proportionality and subsidiarity. From the conception of policy to its implementation, the choice of the level at which action is taken (from EU to local) and the selection of the instruments used must be in proportion to the objectives pursued. This means that before launching an initiative, it is essential to check systematically (a) if public action is really necessary, (b) if the European level is the most appropriate one, and (c) if the measures chosen are proportionate to those objectives. (EU-kommissionen 2001:10-11)

Ur det här citatet utläser jag en stor försiktighet när det gäller EU:s handlande: Kommissionen ställer upp hela fyra rekvisit för att EU ska befatta sig med en viss fråga. Jag menar dock att det är felaktigt att dra för långt på en sådan tolkning. När man närmar sig dokumentet i sin helhet är det en helt annan bild som utmålar sig. Kommissionen talar om att EU ska utöka sina intresseområden och att mer makt ska centraliseras i nystartade oberoende myndigheter under kommissionen (jfr. EU-kommissionen 2001:24). Detta till trots att kommissionens egen juridiska tjänst hade ifrågasatt skapandet av den här typen av myndigheter då det ökade EU:s befogenheter på bekostnad av medlemsländerna på ett sätt som inte var i enlighet med EU-fördragen (jfr. Flinders 2004:527). Detta är något som bättre svarar mot vad jag ovan beskrev som det centralistiska perspektivet. Min tolkning är att det i kommissionens återkommande diskussion om effektivitet finns en udd riktad mot medlemsländerna exempelvis i citatet nedan:

The link between European and global governance should lead to the Union speaking more often with a single voice. The prioritisation for dealing with complaints about breaches of Community law will maximise the impact of the Commission's work as guardian of the Treaty. (EU-kommissionen 2001:30)

Det är alltså inte bara så att unionen vill bli bättre på att beivra eventuella övertramp från medlemsländerna utan man menar också att EU oftare ska tala med en "ensam röst". Detta menar jag är ett tydligt exempel på att kommissionens bild av sin egen institutionella legitimitet är mer i linje med ett centralistiskt perspektiv.

3.1.3 Sammanfattning

Det finns ingen entydig bild av vilken typ av inputlegitimitet EU har eller bör få. Visserligen ser man parlamentets roll som viktig och förfasa över det bristande valdeltagandet i EU-parlamentsvalen men samtidigt vill man förpassa parlamentet till en institution av andra ordningen. Istället tycks man vilja förlita sig på en stakeholdermodell av demokrati men tycks inte riktigt ha reflekterat över vad en sådan lösning kräver. Vad som är tydligare är kommissionens bild på vilken bild den har av EU:s förmåga till institutionell legitimitet och därigenom förhållande mellan unionen och medlemsstaterna. Jag menar att det från kommissionens sida har skett en tydlig förskjutning från vad dess ordförande sa bara två år tidigare:

"at the end of the day" citizens are not interested in "who solves these problems, but the fact that they are being solved" (Prodi 1999, citerad i Magnette 2003:4)

3.2 Vilken av Eriksen & Fossums legitimeringsstrategier svarar bäst mot kommissionen Prodis syn på legitimitet?

Jag kommer nedan att behandla frågan om vilken av Eriksen & Fossums legitimeringsstrategier som svarar bäst mot EU-kommissionen Prodis syn på legitimitet. Jag kommer att behandla frågan i tre separata delar som svarar mot de olika tre skiljelinjer som finns mellan strategierna. Avslutningsvis kommer jag att försöka ge en kort sammanfattning av vad jag behandlat.

3.2.1 Den konceptuella skiljelinjen

Den konceptuella skiljelinjen gäller vilken bild man bör ha av EU. Vad är EU och vad bör EU vara? Ovan har jag givit en kort beskrivning av vilken syn de olika legitimeringsstrategierna har på detta. Här ämnar jag behandla huruvida dessa perspektiv får stöd eller mothugg i EU-kommissionens White Paper (2001). Det första perspektivet är det hos en problemlösningsregim. Det här perspektivet grundar sig i nationalstaterna och deras inbördes förhållanden. Den intresserar sig inte för omfördelning då detta skulle gynna vissa på bekostnad av andra utan vill istället försöka hitta lösningar som kan gagna samtliga stater inom EU. Detta tar alltså sikte på hur EU, som ett mellanstatligt samarbete, kan tjäna sina medlemsländer genom effektiva lösningar på problem utan att inkräkta där den är ovälkommen. Detta är något som får stöd i uttalanden som detta:

To improve the quality of its policies, the Union must first assess whether action is needed and, if it is, whether it should be at Union level. (EU-kommissionen 20015)

Min otvetydiga tolkning är dock att uttalanden av denna karaktär är något kommissionen gör *pro forma* för att inte gå utöver den rollen den har givits i fördragen. Jag menar att det är mer intressant att studera hur kommissionen förhåller sig till idén om värdegemenskap kontra den om en post-nationell federation. Strategin om värdegemenskap menar att det europeiska samarbetet måste begränsas geografiskt och förhåller tveksam till yttre influenser. Den menar att den gemensamma integrationen är ett naturligt sätt att samlas kring gemensamma kulturella värderingar och traditioner. Den här identiteten kommer också att leda till ett fördjupat förtroende mellan EU:s olika nationaliteter och underlätta ett gemensamt beslutsfattande (Eriksen & Fossum 2004:442) Detta är något kommissionen speglar när den uttalar sig på ett sätt som betonar hur EU förvaltar en europeisk gemenskap eller identitet:

The objectives of peace, growth, employment and social justice pursued within the Union must also be promoted outside for them to be effectively attained at both European and global level. This responds to citizens' expectations for a powerful Union on a world stage. Successful international action reinforces European identity and the importance of shared values within the Union. (EU-kommissionen 2001:27)

Man uttrycker alltså här att medborgarnas kommitära identitet kommer att reproduceras till följd av ett ömsesidigt handlande vilket kommer att bekräfta dem i deras gemenskap (jfr. Eriksen & Fossum 2004:443). Min tolkning är att det är den här typen av gemensamma demokratiska värden som man vill säkerställa vid en utökning av medlemskapet genom att uppmana kandidatländer till att dela en europeisk praktik i att mötas i CSO:s:

Civil society plays an important role in giving voice to the concerns of citizens and delivering services that meet people's needs. Churches and religious communities have a particular contribution to make. (...) The Union has encouraged the development of civil society in the applicant countries, as part of their preparation for membership (EU-kommissionen 2001:14).

Jag menar dock att det finns starkast stöd för den Post-nationella strategin i dokumentet. Den här strategin har fokus på ett pågående lagstiftande, där EU-medborgarna känner en patriotism mot EU, inte i det att unionen grundas i något förutbestämt gemensamt utan att den ger en plattform för att fortsatt samtal om demokrati fria människor emellan (jfr. Eriksen & Fossum 2004:446). Detta är något som får stöd i dokumentet där det talas om hur EU oftare skall tala med "en röst i världen" och hur EU-parlamentet ska ges mer makt på bekostnad av Europeiska rådet där medlemsländernas intressen är representerade (EU-kommissionen 2001:30-31). Det tydligaste argumentet för en dylik konceptualisering av EU ges nedan:

It is time to recognise that the Union has moved from a diplomatic to a democratic process, with policies that reach deep into national societies and daily life. There is a need for the Council to develop its capacity to co-ordinate all aspects of EU policy both in the Council and at home [sic]. (EU-kommissionen 2001:30)

Kommissionen gör här tydligt att den inte betraktar EU som en mellanstatlig regim utan något som utvecklats till något större än så (jfr. Eriksen & Fossum 2004:445).

3.2.2 Skiljelinjen när det gäller legitimering

Den andra skiljelinjen mellan legitimeringsstrategierna gäller vilken typ av legitimering EU samarbetet behöver. Denna skiljelinje kan behandlas både positivt och negativt. Positivt kan man studera vad EU-kommissionen tycker att behöver göras för att öka legitimitet. Negativt kan man analysera vad den ser som problem för sin legitimitet. Problemlösningstrategin tar här sikte enbart på vad fött gott EU kan föra med sig till medlemsländerna. EU-kommissionen svarar mot det här på både ett positivt och negativt sätt.

Negativt kan man hitta stöd en dylik uppfattning i formuleringar som denna:

There is also criticism that the legislation adopted by the Council and the European Parliament is either too detailed, or insufficiently adapted to local conditions and experience; often in stark contrast to the original proposals tabled by the Commission. (EU-kommissionen 2001:12)

Kommissionen beskriver alltså här något som minskar EU:s legitimitet. Det finns också passager där kommissionen beskriver vad som ger EU legitimitet som svarar mot strategin som en problemlösningsregim. Det kanske mest slående är detta:

The European Union will rightly continue to be judged by the impact of its regulation on the ground. (EU-kommissionen 2001:20)

Vad som talar emot den här tolkningen är att kommissionen uttrycker medlemsstaternas ekonomiska ojämlikhet:

Enlargement will raise particular problems in terms of the wide gaps between rich and poor countries. It will bring new challenges for the management of the Union's external frontiers and the relationships with our future neighbours. (EU-kommissionen 2001:28)

I enlighet med en problemlösningsstrategi skulle det här inte innebära ett problem. Om samarbetet är till för att tjäna alla borde problemet med fattigdom i vissa medlemsstater vara nationella problem och inte ha något att göra med det gemensamma samarbetet.

Jag anar också ett visst stöd för legitimeringen utifrån en strategi om värdegemenskap när kommissionen beskriver sin målbild:

Our overall goal draws on the simple principle that has guided European integration since the European Community was founded: integrate the people of Europe, while fully respecting individual national identities. The reforms proposed are possible if the Union rekindles the original spirit of the EU Treaties and makes full use of the flexibility they offer. (EU-kommissionen 2001:32)

Kommissionen uttrycker alltså här en närmast deterministisk roll för det fortsatta samarbetet och integrationen. "Våra mål går i linje med den ursprungliga tanken" och "Vi ska åter tända gnistan i den EU:s ursprungliga anda" måste tolkas som att det talar för en värdegemenskap hos de europeiska folken. När det gäller vad som saknas för att EU ska få legitimitet finns det också aspekter av värdegemenskap. När kommissionen beskriver varför det är viktigt att förändra den rådande typen av styrning i EU nämner man en misstro från medborgarna mot en uppfattad brist i EU-byråkratin. Detta kommer till uttryck genom bristande legitimitet enligt detta perspektiv:

Yet despite its achievements, many Europeans feel alienated from the Union's work. (EU-kommissionen 2001:7)

Den post-nationella strategin får här likt ovan ett avsevärt stöd. Dess syn på legitimitet är sprunget ur hur väl unionen kan erbjuda ett forum för människor emellan att prata om sina gemensamma angelägenheter, hur den kan blir ett forum

för demokratiskt för en fortsatt reformation av demokratin inom unionen och hur väl den skyddar medborgarnas rättigheter. EU-kommissionen uttrycker vid flera tillfällen ett stöd för ett europeiskt samtal exempelvis i citatet nedan:

Providing more information and more effective communication are a pre-condition for generating a sense of belonging to Europe. The aim should be to create a trans-national "space" where citizens from different countries can discuss what they perceive as being the important challenges for the Union. This should help policy makers to stay in touch with European public opinion, and could guide them in identifying European projects which mobilise public support. (EU-kommissionen 2001:11-12)

När det gäller den fortsatta demokratiska utvecklingen för legitimitet erbjuder EU-kommissionen en rad nya fora för medborgarinflytande, i synnerhet med fokus på CSO:s:

The Economic and Social Committee must play a role in developing a new relationship of mutual responsibility between the Institutions and civil society, in line with the changes to article 257 of the EC Treaty agreed at Nice. In order to do this, its organisation and role will have to be reconsidered.

What is needed is a **reinforced culture of consultation and dialogue**; a culture which is adopted by all European Institutions and which associates particularly the European Parliament in the consultative process, given its role in representing the citizen. The European Parliament should play a prominent role, for instance, by reinforcing its use of public hearings. (EU-kommissionen 2001:15-16)

Unionen ser det också som viktigt att påpeka att den har en rättighetskatalog för sina medborgare:

European integration has delivered fifty years of stability, peace and economic prosperity. (...) These results have been achieved by democratic means. The Union is built on the rule of law; it can draw on the Charter of fundamental rights... (EU-kommissionen 2001:7)

Detta kan tyckas lite pikant då rättigheterna inte fick bindande effekt förrän i Lissabonfördraget 2009 (EUc 2013) men jag menar att detta åtminstone bör tolkas som att kommissionen hade en ambition om att säkerställa sina medborgare även juridiskt skydd.

3.2.3 Skiljelinjen avseende hot mot den egna strategin

Den tredje skiljelinjen jag beskrivit ovan gäller hotet mot den egna strategin. Detta är alltså inte smärre brister utan saker som kan äventyra unionens framtid. När det gäller Problemlösningstrategin finns det två hotbilder som är tätt sammankopplade med varandra. Den första är att unionen inte längre förmår erbjuda sina medlemsstater något värde för någon. Den andra är att vissa medlemsstater på grund av en uppfattad förlust bryter sig ut ur unionen vilket skulle minska värdet för alla kvarvarande (Eriksen & Fossum 2004:441). Den här typen av dramatik menar jag mig inte kunna uttolka från vad kommissionen ger uttryck för i sitt White Paper men det finns ställen där aspekter av den här typen av resonemang kan anas.

Ett exempel på detta är när man pratar om respekten för EU som institution nedan:

If rules are not supported or inadequately enforced, the Institutions as a whole are called into question. Apart from a new, more inclusive approach to policy shaping, the Union needs to boost confidence in the expert advice that informs its policy. It needs to improve the quality of its legislation, including better implementation and enforcement. (EU-kommissionen 2001:19)

Det största hotet med strategin för värdegemenskap är att den delade identiteten eller de värden unionen representerar på något vis skulle urlakas eller komma att upphöra. Detta är något kommissionen tar upp när den diskuterar en framtida utvidgning av medlemskapet:

This feeling [of alienation] is not confined to the European Institutions. It affects politics and political institutions around the globe. But for the Union, it reflects particular tensions and uncertainty about what the Union is and what it aspires to become, about its geographical boundaries, its political objectives and the way these powers are shared with the Member States. (EU-kommissionen 2001:7)

Detta tycks dock inte vara en känsla kommissionen delar då den menar att unionen är förmögen att behålla sin identitet även vid en framtida expansion:

Improved focus will help to guide the reform of policies in preparation for a successful enlargement and ensure that expanding the Union does not lead to weakening or dilution of existing policies. (EU-kommissionen 2001:28)

Den tycks dock dela strategin för värdegemenskaps syn på yttre hot. För att en värdegemenskap ska bestå är det imperativt att säkra sina gränser och kunna försvara sig mot främmande makt. Detta leder till att man måste trygga sina gränser och bygga upp en gemensam säkerhetspolitik (Eriksen & Fossum 2004:442). Detta är något som EU-kommissionen återkommer till på ett antal ställen exempelvis:

There is a perceived inability of the Union to act effectively where a clear case exists, for instance, (...) the conflicts on the EU's borders and its role in the world.

It [enlargement] will bring new challenges for the management of the Union's external frontiers and the relationships with our future neighbours. (EU-kommissionen 2001:7, 28)

Jag menar dock, likt ovan, att det kommissionen tydligast delar den hotbild som finns inom den post-nationella strategin. Den största hotbilden här är en folklig misstro eller apati för EU-projektet. Då den här strategin är den mest ambitiösa när det gäller rollen för EU behöver den ständigt eldas på av nya tankar och idéer (Eriksen & Fossum 2004:446-447). Det finns alltså ett hot både för att unionen ska stagnera som det den är men också från att den inte ska ge den effekt när det gäller deltagande, från medborgarnas sida, som det är önskat.

Hotet från bristen på hopp och längtan framåt kan exemplifieras genom citatet nedan:

Many people are losing confidence in a poorly understood and complex system to deliver the policies that they want. The Union is often seen as remote and at the same time too intrusive.

The Irish "no" highlights the impact of these problems on many people. This was reflected not only in the final outcome of the referendum, but also in the low turnout and quality of the debate which preceded it. (EU-kommissionen 2001:3)

Här uppmärksammar man alltså också, med bakgrund av fördragsomröstningen på Irland, bristen på kvalitativa samtal när det gäller unionens varande och börande. Om den här typen av utbrändhet när det gäller en ideologisk EU-debatt sprider sig finns det inte längre någon möjlighet för unionen att utvecklas.

3.2.4 Sammanfattning

När det gäller den första skiljelinjen ser man tydligt att EU-kommissionen uppfattar sig själv som någonting mer än ett mellanstatligt samarbete för problemlösning. Däremot tycks man argumentera för vad man är med stöd i både en värdegemenskap och som en existerande post-nationell entitet.

Den andra skiljelinjen är mer otydligt, visserligen betonar kommissionen genomgående vikten av effektiva beslut och subsidiaritet men man tycks samtidigt betona EU-legitimitet som sprungen ur en historisk tradition och dess roll som ny demokratisk form.

Den tredje skiljelinjen visar att Kommissionen inte ser effektivitetsproblem som sitt största hot. Däremot ser man visst behov av att säkra vad som gör unionen unikt på olika sätt.

4 Resultat

Målet med den här studien har varit att försöka nå en förståelse om vilken bild EU-kommissionen Prodi har av legitimitet samt vilken av Eriksen & Fossums legitimeringsstrategier denna ligger närmast. Jag har ovan försökt undersöka det här genom att, med utgångspunkt i kommissionens White Paper (2001), genomföra en idéanalys på två olika legitimitetsdimensioner samt en klassificering enligt idealtypsmodell. Jag kommer nedan att presentera resultatet av min undersökning. Avslutningsvis kommer jag att försöka ge en bild av vad jag menar att min forskning har bidragit med, vilken annan forskning den vara till nytta för samt presentera en kort diskussion om innehållet i studien.

4.1 Hur kan vi förstå EU-kommissionen Prodis syn på legitimitet?

Jag menar att EU-kommissionen inte har en entydig bild av begreppet legitimitet. När det gäller på vilket sätt EU ska förhålla sig till hur makt ska utövas, det vill säga i vilka former och i utifrån vems stöd är den bild kommissionen ger tydligt grumlig. Kommissionen betonar vikten av den typen av legitimering som är sprungen är medborgarnas rösthandling när den förfäktar en utökad makt för EU-parlamentet. Samtidigt tycks den inte vilja löpa linan ut när och föreslå att parlamentet ska få samma lagstiftande makt som vi förknippar med nationella parlament. Jag menar att kommissionen visar ett tydligare stöd för en mer mångbottnad inputlegitimitet där EU som organisation ska behandlas som något unikt. Jag bygger detta resonemang på kommissionens återkommande förslag på en utökad medborgardialog samt dess konstaterande att EU:s legitimitet, åtminstone till viss del, vilar på dess godkännande från medlemsstaternas demokratiska fundament. Problemet med den här bilden är dock att EU-kommissionen inte tycks villig eller förmögen att låta den löpa hela linan ut. Förhållanden till civilsamhället tycks beskrivas som ett privilegium snarare än en rättighet och ett fundament för legitimitet.

När det gäller dess bild på dess institutionella legitimitet blir kommissionens bild tydligare. Min tolkning är att kommissionen när den diskuterar begränsningar i EU:s roll närmast gör det som ett sätt att blidka medlemsstater kritiska mot en fortsatt europeisk integration. Kommissionen uppvisar istället en bild av att EU äger en institutionell legitimitet som ligger bortom den för ett mellanstatligt samarbete och att EU:s frågeportfölj borde bli ännu större. Detta blir särskilt tydligt i kommissionens diskussion om inrättandet av nya fristående myndigheter under kommissionen.

4.2 Vilken av Eriksen & Fossums legitimeringsstrategier svarar bäst mot kommissionen Prodis syn på legitimitet?

Vilken legitimeringsstrategi svarar då bäst mot den synen på legitimitet jag har beskrivit ovan? Vad som är tydligt är att EU-kommissionen verkar stå långt bort från den strategi som ser ett framtida EU som en problemlösningsregim. Detta märks i synnerhet då kommissionen ger sin konceptuella bild av vad EU är och bör vara. Visserligen återkommer kommissionen vid ett flertal tillfällen till vikten av effektiva lösningar på gemensamma problem men enligt min tolkning ser kommissionen detta mer som en effekt av, snarare än ett mål för EU-samarbetet.

Frågan gäller då huruvida kommissionen står närmare det perspektivet om EU som en värdegemenskap eller perspektivet där EU är en post-nationell entitet. Den här frågan är inte helt enkel då kommissionen vid flera tillfällen tycks betona betydelsen av en europeisk identitet och hur denna bör försvaras både mot yttre hot och förstärkas genom ett gemensamt handlande. Ändå menar jag att kommissionen står närmare den post-nationella legitimeringsstrategin. Jag bygger den här tolkningen främst på hur man betonar vikten av en utökad legitimitet genom gemensamma arenor för gemensamma Europeiska samtal, inte grundade så mycket i en delad identitet som en delad respekt för unionens demokratiska värdegrund. Detta lyser igenom i vilken vikt kommissionen tillerkänner CSO:s och deras bidrag till den europeiska demokratin.

4.3 Diskussion och avslut

Jag menar att det främsta min studie har bidragit med är en ökad förståelse för hur "EU-eliten" förhåller sig till EU:s legitimitet och fortsatta utveckling. Som jag beskrivit ovan har tidigare studier främst tagit sikte på att utifrån normativa perspektiv kritisera EU till sin uppbyggnad eller praktik eller att försöka bedöma EU:s legitimitet på en skala för att komma med ett utlåtande om "hur legitim" den är. Den här typen av studier är mycket intressanta men jag menar att styrkan i min studie är att den har ett aktörscentrerat perspektiv. Genom att undersöka hur en viktig aktör förhåller sig till en specifik vetenskapligt intressant fråga kan vi nå en bättre förståelse för varför den har kommit att handla som den gör. Den här uppsatsen borde därmed kunna tjäna som underlag för mer kausalt inriktade studier när det gäller aktörers faktiska handlande.

Läser man innehållet i studien på ett mer allmänt plan menar jag att det kanske mest intressanta är hur kommissionen ser på sin egen roll i förhållande till medborgarna i unionen. När kommissionen diskuterar misstron mot unionen gör

den det med utgångspunkt att denna misstro är grundad i en bristande förståelse och kunskap snarare än en praktisk eller ideologisk övertygelse från medborgarnas sida. Den här typen av problematik när det finns en dissonans mellan de styrande och de styrda känns igen från Brechts dikt lösningen:

Efter upproret den 17 juni
Lät Författarförbundets sekreterare
på Stallinallee utdela flygblad
på vilka stod att läsa att vårt folk
förverkat regeringens förtroende
och endast genom dubbelt arbete kunde återvinna det
Vore det då inte enklare
att regeringen upplöste folket
och valde sig ett nytt?
(Brecht 1959 citerad i Palm, Lundquist & Kleberg 2000:542)

En analogi mellan EU-kommissionen å ena sidan och DDR:s Ministerrat å andra kan tyckas osmaklig men vad jag vill illustrera är bara motsättningen mellan en exekutiv som ser sig som ett *avant-garde* när det gäller en historisk politisk utveckling och ett folk som inte nödvändigtvis delar den här synen. Med detta inte sagt att en vidare integration av Europa inte är möjlig, eller rent av önskvärd men jag tror att den i så fall fordrar ett uttömmande arbete för att möta de legitimitetsproblem som medborgarna uppfattar.

5 Referenser

5.1 EU-dokument

Europeiska Kommissionen (2001), *European Governance: A White Paper*, Com (2001) 428

5.2 Böcker

Beetham, David (2013). *The legitimation of power*. 2. ed.. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.) (2012). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 3., [utök.] uppl. Lund: Studentlitteratur

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (red.) (2012). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik

Gould, Carol C, 'Regional versus global democracy: Advantages and limitations', i Archibugi, Daniele, Mathias Koenig-Archibugi and Raffaele Marchetti (eds) (2012) *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press.

Koslowski, Peter & Føllesdal, Andreas (red.) (1998). *Democracy and the European Union*. Berlin: Springer

Lord, Christoffer i Zaum, Dominik (red.) (2013). *Legitimizing international organizations*. Oxford: Oxford University Press

Lundquist, Marie, Kleberg, Carl-Johan & Palm, Göran (red.) (2000). *Den svenska högtidsboken*. 2. uppl. Stockholm: En bok för alla

Matlárý, Janne Haaland, 'Democratic Legitimacy and the Role of the Commission' i Koslowski, Peter & Føllesdal, Andreas (red.) (1998). *Democracy and the European Union*. Berlin: Springer

Pogge, Thomas W., 'Supra-National Institutions' i Koslowski, Peter & Føllesdal, Andreas (red.) (1998). *Democracy and the European Union*. Berlin: Springer

Teorell, Jan & Svensson, Torsten (2007). *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. 1. uppl. Stockholm: Liber

Weiss, Thomas G & Kamran, Annelies Z 'Global Governance as international organizations', i Whitman, Jim (ed.) (2009) *Palgrave Advances in Global Governance*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Yin, Robert K. (2006). *Fallstudier: design och genomförande*, Malmö, Liber

Zaum, Dominik (red.) (2013). *Legitimizing international organizations*. Oxford: Oxford University Press

5.3 Artiklar

Bernstein, Steven (2011). Legitimacy in intergovernmental and non- state global governance. *Review of International Political Economy*, 18:1, 17-51

Brassett, James & Tsingou, Eleni (2011) The politics of legitimate global governance, *Review of International Political Economy*, 18:1, 1-16

Clark, Nicholas (2014) Explaining Low Turnout in European Elections: The Role of Issue Salience and Institutional Perceptions in Elections to the European Parliament, *Journal of European Integration*, 36:4, 339-356

Lord, Christoffer & Beetham, David (2001). Legitimizing the EU: Is there a 'Post-parliamentary' basis for its legitimation?. *Journal of Common Market Studies*, 39(3):443-462

Eriksen, Erik Oddvar & Fossum, John Erik (2004) Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assesed, *International Political Science Review*, Vol. 25, Issue 4, 435-459

Flinders, Matthew (2004) Distributed public governance in the European Union, *Journal of European Public Policy*, 11:3, 520-544

Gilland, Karin (2002) Ireland's (First) Referendum on the Treaty of Nice, *Journal of Common Market Studies*. Vol. 40 Issue 3, p527-535

Goodhart, Michael. (2007) Europes Democratic Deficit through the Looking Glass: The European Union as a Challenge for Democracy, *Perspectives on Politics*, Vol. 5, Issue 3, p. 567-584; Cambridge University Press

Kassim, Hussein & Dimitrakopoulos, Dionyssis G. (2007) The European Commission and the future of Europe, *Journal of European Public Policy*, 14:8, 1249-1270

Magnette, Paul (2003) European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship, *Political Studies*, Vol. 51, 1-17

Majone, Giandomenico (2010) Transaction-cost efficiency and the democratic deficit, *Journal of European Public Policy*, 17:2, 150-175

Saurugger, Sabine (2008) Interest Groups and Democracy in the European Union, *West European Politics*, 31:6, 1274-1291

5.4 Opublicerade verk

Amos, Mari (2003) *Rule of law or judicial activism – two perspectives on the European Court of Justice*. Masters thesis. Juridiska Institutionen. Lunds Universitet.

5.5 Rättsfall

Flaminio Costa v ENEL [1964] ECR 585 (6/64)

5.6 Internetkällor

EUa, Lissabonfördraget, Europeiska unionen, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2008:115:FULL&from=EN> (hämtad 2015-01-02)

EUb, White paper, Europeiska unionen, http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/white_paper_en.htm, (hämtad 2015-01-02)

EUc, 2013, EU Charter of Fundamental Rights, http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index_en.htm, (hämtad 2015-01-05)