

Under Kommissionens Tak?

Politisk Konflikt och Utformning av EU-byråer



LUNDS
UNIVERSITET

Maximilian Regenbergs & Victor Glückman

Abstract

EU är ett komplext och unikt politiskt samarbete som sedan sin expansion i och med Maastrichtfördraget 1992 har kommit att omfatta flera nya kompetensområden, såsom sociala, rättsliga och säkerhetspolitiska frågor, från att tidigare huvudsakligen ha hanterat ekonomiska frågor. Samarbetet innebär nu hantering av frågor av olika grad av känslighet för medlemsländerna.

Vår undersökning ämnar till att brygga tidigare forskning om delegering till hur samarbetet utformas genom europeiska byråer. Vilka frågor placeras under Kommissionens exekutiva befogenheter och vilka placeras utanför? Litteraturen hittills har bistått med utmärkta insikter kring när och varför delegering sker men mindre så i relation till vilken betydelse politisk konflikt har för hur delegering slutligen ser ut.

Genom en litteraturoversikt kommer centrala begreppen konfliktytor och kostnader identifieras utefter Principal-Agent-modellen för att sedan koppla fynden till utformning av två EU-byråer, med två skilda ansvarsområden (FRA och EASME).

Vi finner att byråernas utformning påverkas av graden konflikt som omgärdar deras ansvarsområde. Fynden bidrar till en teoretisk grund men ytterligare forskning krävs dock för att utforska fler fall med olika metoder.

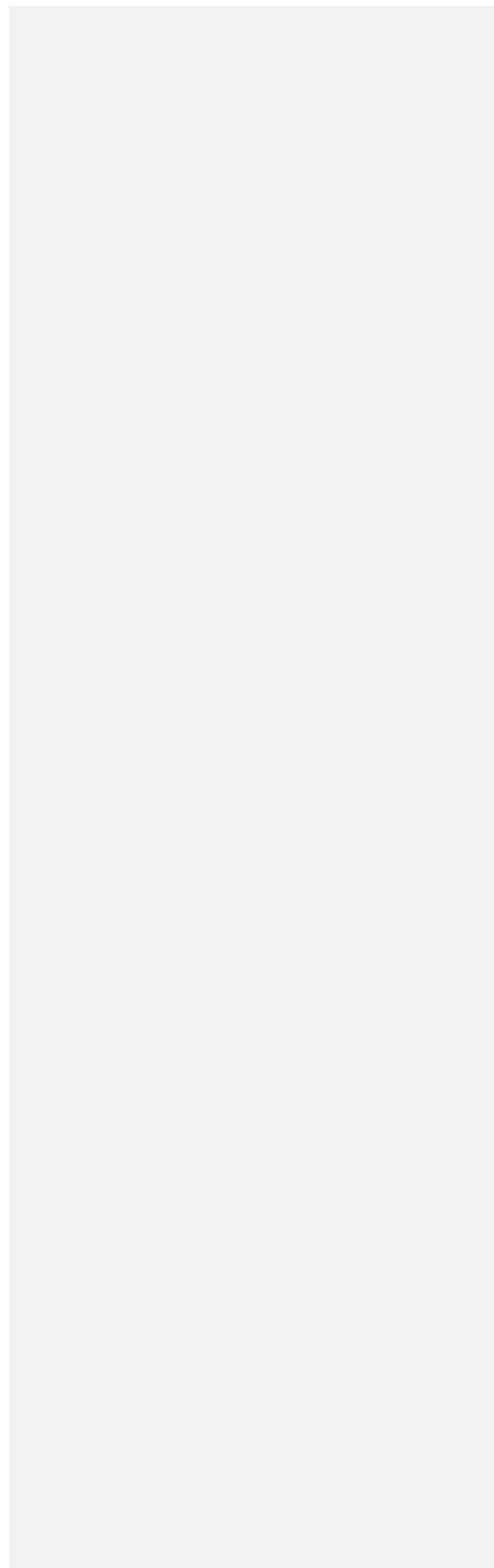
Nyckelord: EU-byråer, Utformning, Delegering, Konfliktytor, Politiska Kostnader, Principal-agent

Antal ord: 9662

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1 Problemformulering.....	1
1.2 Frågeställning och Hypotes.....	3
1.3 Disponering.....	3
1.4 Syfte och Vetenskapligt Bidrag.....	4
2. Tidigare forskning och bakgrund	6
2.1 Tidigare Forskning.....	6
2.1.1 Delegering av Befogenheter.....	6
2.1.2 Konfliktytor.....	7
2.2 Bakgrund - EU-Byråerna.....	9
2.2.1 EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA).....	9
2.2.2 Genomförandeorganet för små och medelstora företag (EASME).....	10
3. Teori	12
3.1 Principal-Agent - Byråer som Agenter.....	12
3.2 Operationalisering.....	14
3.2.1 Utformning.....	14
3.2.2 Delegering.....	15
3.2.3 Konfliktytor.....	15
4. Metod och Material	17
4.1 Metodanvändning - Fallstudiedesign.....	17
4.2 Litteraturöversikt.....	18
4.3 Val av fall - Avgränsning.....	19
4.4 Empiriskt material.....	19
5. Analys- Varför olika Utformning?	21
5.1 Konfliktytor.....	21
5.1.1 Litteraturgenomgång.....	22
5.1.2 Identifiering av Konfliktytor.....	24
5.2 Delegering och Kostnader.....	24
5.2.1 Litteraturgenomgång.....	25
5.2.2 Identifiering av Kostnader.....	27
5.3 Summerande Analys av Konfliktytor och Kostnader.....	29
5.4 EU-byråerna.....	30
5.4.1 FRA - Litteraturgenomgång.....	30
5.4.2 Teoretisk Genomgång.....	32
5.4.3 EASME och Byråer med Ekonomisk Inriktning - Litteraturgenomgång.....	33
5.4.4 Teoretisk Genomgång.....	34
5.5 Avslutande Analys.....	35

6. Slutsats - Varför Utforma Olika?	37
7. Referenser	40



1. Inledning

EU har sedan Maastrichtfördraget 1992 utvidgat dess policy-omfång och etablerat nya EU-instanser i stadig takt. Från att tidigare framförallt ha omfattat ekonomiska kompetenser, främst kopplade till den gemensamma marknaden, har EU-samarbetet kommit att innebära att även bl.a. sociala, säkerhetsrelaterade och rättsliga frågor hanteras på EU-nivå. EUs utveckling har successivt inneburit att unionen mer och mer börjar likna en nationalstat som är involverad i politiken rörande samhällets alla delar, genom den starkare betoningen på överstatligt inflytande och integration (Van der Pas & Vliegenhart, 2016).

Just denna roll är inte på något sätt oemotsagd. I takt med EUs expansion och utökade integration har även EU-kritiska partier och röster erhållit mer utrymme. Suveränitet och självbestämmande har blivit slagord som tillsynes verkar stå i stark kontrast till utveckling mot ytterligare europeisk integration. Intensifierad integration har visat sig vara långt ifrån en självklarhet och medlemsländerna ställs inför ett dilemma att avväga vad som är politiskt hållbart att släppa ifrån sig.

1.1 Problemformulering

När EU-samarbetet gick mot att även inkludera sociala, säkerhetsrelaterade och rättsliga frågor, har en ny konflikt uppstått mellan medlemsstater där de till skillnad från tidigare inte hanterat dessa frågor på samma integrerande vis som gjorts i ekonomiska frågor. Konflikterna tycks hanteras genom att minska delegeringen av juridiska och beslutfattande befogenheter som EUs integreringsarbete i ekonomiska frågor inneburit. De olika instanserna tycks skilja sig i sin

utformning på grund av den delegering som sker till dem från medlemsstaterna. Denna skillnad i utformning tycks ha som syfte att medlemsstaterna ska få en större kontroll över de frågor som innebär större risker vid delegering till EU-instanser.

Kommissionen är en maktfull aktör inom EU. Dess befogenheter att vara ensam initiativtagare för lagstiftning och huvudsakliga ansvar för genomförande av policys gör den till oundgänglig maktfaktor. Kommissionen är på så sätt en central punkt för vilken riktning EU utvecklas i (Pollack, 2006: 177). Därtill är Kommissionen den främsta förespråkaren för ytterligare europeisk integration (Keleman & Tarrant, 2011). Det blir därför väsentligt att diskutera vilka frågor som kan anses vara fördelaktiga att delegera till och därmed placera under Kommissionens exekutiva befogenheter. I och med EUs utvidgning av kompetensområden kan förbehåll för hur de politiska utfallen på medlemsstats-nivå kan påverkas av den förmodade riktningen Kommissionen kommer ta. Delegerings-litteraturen har därför intresserat sig för hur olika utformning av EUs byråer ser ut och hur deras relation och position till Kommissionen (Egeberg & Trondal, 2011; Christensen & Nielsen, 2010).

Vad som utgör eventuella konfliktytor och varför kräver dock närmare uppmärksamhet. Utökade kompetenser hos EU är inte givna att ha negativa konsekvenser för medlemsstaterna och det bör därför undersökas för att försöka förstå konfliktytorna och hur dessa hanteras av medlemsländerna.

De utvalda byråerna tjänar till att representera två skilda fall. *FRA (EU:s byrå för grundläggande rättigheter)* är en information och expertis-byrå som är placerad utanför Kommissionens exekutiva befogenheter och saknar formella befogenheter för beslutsfattande. *EASME (Genomförandeorganet för små och medelstora företag)* är ett genomförandeorgan, direkt placerad under Kommissionen, som har som uppgift att genomföra policy inom sitt ansvarsområde. De representerar dessutom frågor som är både traditionella (ekonomi och den

inre marknaden, EASME) och nya sedan Maastrichtfördraget (grundläggande rättigheter, FRA).

1.2 Frågeställning och Hypotes

För att fånga problematiken beskriven ovan avser frågeställning belysa nyckelbegreppen, utformning och konfliktytor. Frågeställning formuleras därför i väldigt enkla termer som följande:

- *Hur påverkas EU-byråers utformning av de politiska konfliktytorna som omgärdar deras ansvarsområden?*

Vi tror att frågor med hög grad av konflikt innebär implikationer för utformningen av en byrå som fått befogenheter delegerade. Alltså, ju mer konflikt på nationsnivå, desto större är intresset att undvika att beslutsfattande sker bortom medlemsländernas kontroll genom en mer restriktiv utformning.

Kommenterad [VG1]: Har formulerat om detta stycket något – jämför med pdf

1.3 Disponering

Uppsatsen är disponerad som följer. Tidigare forskning redogörs i syfte att ge en introduktion till uppsatsens olika ämnen och hur dessa relaterar till varandra, följt av ett kort bakgrundskapitel för att presentera byråerna. Ett teoretiskt avsnitt följer därefter för att ge en solid grund för den fortsatta läsningen. Det följs av en genomgång av metodval samt motivering av valen av fall. Analysdelen kommer att i de två inledande avsnitten redogöra och diskutera

huvudbegreppen, *konfliktytor* och *kostnader* för att ge mening till den teoretiska utgångspunkten.

Konfliktytor representerar intresseskillnader i frågor mellan medlemsstater och EU-byråerna. Konfliktytor skapar politiska kostnader för medlemsstaterna som i sin tur skapar olika preferenser för hur befogenheter ska fördelas inom EU. Ett mer utförligt resonemang kring dessa huvudbegrepp återfinns i operationalisering, teori och analys.

De utvalda EU-instanserna är två EU-byråer som närmast kan liknas vid myndigheter som ska bedriva verksamhet i linje med kommissionen, de utvalda byråerna är FRA och EASME, som sedan analyseras för att koppla konfliktytor och kostnader till den centrala komponenten i undersökningen, *utformningen* av dessa byråer. Uppsatsen avslutas med en summerande diskussion och slutsats.

1.4 Syfte och Vetenskapligt Bidrag

Vi avser att i vår uppsats besvara hur utformningen av EU-byråerna, *EASME* och *FRA*, påverkas av vilka typer av frågor som de olika byråerna har inom sitt ansvarsområde. Delegeras befogenheter utefter vilken konfliktyta de olika byråerna befinner sig inom? Vår uppsats ämnar därför till att ringa in problemområdet kring varför EU-byråer har olika typer av befogenheter och varför de uppstår. Genom att göra en djupdykning i de olika EU-byråerna och skapa oss en bild av vilka frågor de hanterar och vilka befogenheter de har i dessa frågor kommer vi kunna koppla det till varför befogenheter i vissa frågor delegeras till byrån och inte till andra byråer.

Vi anser att det saknas ett fokus på enskilda EU-byråer och förklaring kring varför delegering och konflikt hänger ihop. Vi avser att genom vårt arbete belysa det som tidigare forskning lyft fram och bilda en brygga mellan delegering och konflikt för att kunna säga något nytt om just byråernas utformning.

Vi har genom att sätta oss in i området upplevt att det saknas koppling mellan konfliktytor och EU-byråns utformning, att det finns en lucka som tycks ha ett samband men inte täcks av tidigare forskning. Vi avser att få en förståelse för om konfliktytor och dess olika komponenter har en koppling till varför EU-byråers utformning ser ut som de gör. Detta gör vi genom att belysa skillnaden mellan EU-byråer som inte ligger inom samma konfliktyta.

2. Tidigare forskning och bakgrund

2.1 Tidigare Forskning

Litteraturen kring hur EU förvaltas i form av delegering av beslutsfattande är omfattande. Ett centralt fokus är att söka förklaringar till varför delegering sker eller uteblir, vad ökar respektive minskar benägenhet till europeisk integrering och vilka implikationer EUs utformning har för medlemsländerna och EU. I detta avsnittet kommer tidigare forskning om delegering och befogenheter samt konfliktytor redovisas för att ge bakgrund till huvudbegreppen.

2.1.1 Delegering av Befogenheter

Keleman & Tarrant (2011) framhåller att Kommissionen generellt förespråkar en fördjupning av den europeiska integrationen och vill på så sätt se en utökning av beslutsfattande befogenheter på den överstatliga nivån, framför lösningar som innebär att samarbetet organiseras mellanstatligt. De ser vidare att medlemsstaternas benägenhet att hänge sig till integrering beror på huruvida graden av distributionskonflikt (*'distributional conflict'*) är hög eller låg. Medlemsländer anses vara mindre benägna att delegera beslutsfattande befogenheter till byråer inom EU som Kommissionen sedan kan konvertera till bindande lag vid hög nivå av konflikt. Förutsättningar för kompromiss kring delegering av befogenheter ökar å andra sidan ju lägre nivåerna för konflikt är. Författarnas huvudlinje är att söka förklaringar till varför och när medlemsländer väljer att delegera till en centraliserad beslutsfattande instans eller organisera delegeringen i mer lösa mellanstatliga strukturer.

Bilden av att det växande antalet byråer inom EU visar på att medlemsländer är mindre benägna att delegera till överstatlig nivå, Kommissionen, nu än tidigare delas inte av Egeberg och Trondal. De ser dels att byråer sitter på två stolar, en hos medlemsstaterna och en hos EU, vilket innebär att de svarar till båda. De ser att dessa byråer rör sig inom 'EU-miljön' och influeras främst av den. De argumenterar även för att implementeringen av policy härstammande från EU-perspektiven har ökat snarare än hämmats av en mer fragmenterad delegering till byråer (Egeberg & Trondal, 2017). De ser vidare att byråernas grad av självständighet delvis lossar på banden de har till medlemsländerna genom mellanstatliga relationer och snarare förstärker det band de har med Kommissionen och byråkratin inom EU (Egeberg & Trondal, 2011).

2.1.2 Konfliktytor

Vilka frågor som utgör konfliktytor råder det liten enighet om inom litteraturen. Coen & Thatcher (2011) framhåller att sociala frågor generellt innebär mer konflikt än ekonomiska frågor inom EU vid delegering av befogenheter. Franchino (2000) bekräftar bilden i sin undersökning av hur och i vilka frågor medlemsländer har etablerat s.k. Kommittéförfaranden ('*comitology committees*') för att kontrollera Kommissionens exekutiva utövande. Han påvisar att ekonomiska frågor väldigt sällan genererar behov för intervenering från medlemsstaterna, medan sociala frågor i stor utsträckning leder till intervenering i form av kontroll över Kommissionens beslutsfattande. Blom-Hansens (2013) slutsatser om *comitology committees* är i linje med Franchinos. I frågor med låg grad av konflikt anses intervenering hämma effektivitet och istället skapa överflödiga överläggningar i dessa frågor. Frågor med högre grad av konflikt och komplexitet tenderar istället att leda till mer vaksamhet för nationella intressen genom kontroll över Kommissionen. Pollack (2006: 177) ser därtill att ekonomiska frågor har den

högsta nivån av självständighet inom EU, alltså att byråer och institutioner i större utsträckning kan arbeta utan kontroll och intervenering från andra aktörer. Han argumenterar vidare att Kommissionens exekutiva befogenheter i flera av de ekonomiska frågorna är till följd av deras placering under EUs första pelare och på så vis utgör ett slags minimikrav för integration vid inträde i EU. Ekonomiska frågor ses med andra ord som relativt okontroversiella i frågan om delegering av befogenheter.

Enligt den teoretiska modellen *Open Economic Politics* (OEP), hemmahörande inom fältet internationell politisk ekonomi, är den låga konfliktytan i ekonomiska frågor inte given. Dess logik bygger på att intressen för eller emot öppen handel formas av hur sektorer eller faktorer inom den inhemska ekonomin påverkas av öppenheten. En sektor som är känslig för billiga import kommer skapa preferenser mot öppenhet, medan en exportdriven sektor kommer ha intresse av att upprätthålla och expandera öppenheten (Lake, 2009). EUs öppenhet och de beslutsfattande befogenheter som återfinns hos Kommissionen bör alltså enligt modellen innebära relativt många konfliktytor som varierar från ekonomi till ekonomi inom unionen.

Modellens relevans i studiet av EU har ifrågasatts då flera författare istället pekar på att de konfliktytor som är kopplade till ekonomin inte sällan motiveras av aspekter som är kopplade till nationell identitet och värden (Hooghe & Marks, 2004; McLaren, 2002; Van Klingeren m.fl., 2013). Oatley (2017) framhåller hur EU är ett särskilt komplext exempel på grund av dess ofta svårbegripliga utformning och varianter av beslutsfattande och delegering. Han menar att diskursen kring hur politiska och ekonomiska intressen formas därför inte bör stanna enbart vid hur stater resonerar, utan även inkludera en diskussion om individerna inom staternas möjligheter att forma och uttrycka intressen och vilka implikationerna det har för staternas positionering inom EU. Hooghe & Marks (2004) rör vid samma fråga i sin studie. De ser att identitet har en väldigt stor inverkan på hur individer ställer sig till europeisk integration. Identitet, och huruvida det väcker en positiv eller negativ inställning till integrering, anser dem

kunna knytas till hur politiska aktörer kommunicerar eventuella vinster eller förluster av integration och delegering av beslutsfattande till EU-nivå.

2.2 Bakgrund - EU-Byråerna

För att förstå varför de olika centrala begreppen påverkar utformningen av EU-byråerna avser vi att grundläggande kartlägga EU-byråerna EASME och FRA. Utformning av EASME och FRA är något som under analysen kopplas till byråerna och genom detta illustrera problematiken kring skillnaden i EU-byråers utformning.

2.2.1 EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA)

FRA är en EU-byrå som bildades 2007 med sitt huvudkontor i Wien. FRAs uppgift är att ge råd gällande grundläggande rättigheter genom att förse medlemsländerna med information. Då FRA enbart ger råd och inte har några beslutsmandat för medlemsländerna är konsekvensen av deras arbete att de bidrar till välgrundade strategier, beslut och debatter i området grundläggande rättigheter. Byråns uppgift kan delas upp i två deluppgifter där den ena är att ge direkta råd till medlemsländerna och den andra ska ge information och samarbetsmöjligheter till medlemsländerna som främjar och skydda de grundläggande rättigheterna.

FRA råd gällande grundläggande rättigheter angriper särskilt områden som diskriminering, tillgång till rättslig prövning, rasism och främlingsfientlighet, uppgiftsskydd, brottsoffers rättigheter och barns rättigheter (Europeiska unionen, 2019, *EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA)*).

FRAs uppgift med fokus på att ge medlemsländerna information och samarbetsmöjligheter som främjar och skyddar grundläggande rättigheter ges främst i uttryck genom följande; samla

in och analysera uppgifter genom socialrättslig forskning, bistå med hjälp och sakkunskap samt informera och öka kunskapen om rättigheter.

FRA har en styrelse vars uppgift är att styra byrån och se till att deras mål nås. Styrelsen består av ledamöter med koppling till medlemsländerna, bl.a. företrädare från EU-kommissionen samt företrädare från EU-Rådet, vars funktion är att tillföra expertkunskaper. FRA har även en direktion som arbetar med att förbereda styrelsens beslut. Byrån har därtill en vetenskaplig kommitté som ska se till att byråns arbete är av vetenskaplig relevans. Denna kommitté består av oberoende tillsatta ledamöter.

FRA bygger sin verksamhet dels på kort sikt med ett årligt arbetsprogram men också långsiktigt genom ett femårigt ramverk. Dessa handlingsplaner tas fram i samråd med byråns styrelse men fastställs av Rådet efter en förlaga framtagen av Kommissionen (Ibid).

2.2.2 Genomförandeorganet för små och medelstora företag (EASME)

EASME är en byrå med fokus i EUs inre marknad med en specialisering för små och medelstora företag. Byråns mål är att skapa en konkurrenskraftig och resurseffektiv inre marknad genom kunskap och innovation. EU-kommissionen skapar policys som sedan EASME har den exekutiva makten att genomföra. EASME hanterar också ett stort antal ekonomiska program inom EU. De ser till att dessa program genomför mål och att de kan visa resultat och information inför EU-Kommissionen. EASMEs värdegrund bygger på fem punkter: anförtröende till EU och dess invånare, integritet, objektivitet, respekt för andra aktörer och slutligen transparens (European Commission, u.å)

EASME arbetar för att assistera små och medelstora företag med tillgång till marknader och finansiering och att stötta entreprenörskap, nya företag, internationalisering och tillväxt. Kommissionen beslutar om inom vilka arbetsfält EASME ska verka. En stor del av den

verksamhet som bedrivs har fokus på att avhjälpa handelshinder på den inre marknaden, skapa en marknad som både är konsumentvänlig men också företagsvänlig och att regler och normer som detta innebär ska gälla alla medlemsstater och aktörer inom EU (Europeiska unionen, 2018, *Näringsliv och industri*).

3. Teori

3.1 Principal-Agent - Byråer som Agenter

Principal-agent-teorin, eller modellen, är vida använd i studier av EU i frågor om delegering och utformning av institutioner och byråer (Batzella, 2015; Egan, 1998; Furness, 2013; Hawkins m.fl., 2006; Kostanyan, 2014). Teorin tillåter en att studera relationen mellan principal och agent, i EUs fall medlemsländer som principaler och EUs organisationer som agenter. EUs komplexa verksamhet omfattar även en principal-agent-relation mellan de europeiska institutionerna och byråerna (Pollack, 2006: 166). Att studera relationer, delegering och utformning utifrån perspektivet att en principal överlämnar delar av sitt självbestämmande till en agent kan avtäckas problematik kring underliggande intressen hos både aktörerna och hur dessa intressen utvärderas och ageras på. Utöver principal-agent-teorin finns det även andra teorier som har använts för att studera EUs utformning och delegering. Terry Moe (1990) formulerade *Structural Choice Theory*, som likt Principal-agent bygger vidare på *Rational Choice Theory*, och tar avstamp i hur utformning av byråkratier baseras på principalers intressen. Byråer och institutioner fyller olika funktioner och skapar olika implikationer för principalen och utformningen blir på så sätt ett viktigt verktyg. Teorin behandlar därför delegering av befogenheter, vad som utgör principalens intressen och mekanismer för att stimulera dessa. Principal-Agent och Structural Choice-teorierna har med andra ord flera gemensamma beröringspunkter. I vår undersökning avgör vi dock att Principal-agent tillåter en mer utförlig analys av både principal och agent och att Structural Choice inte självständigt bidrar med något fundamentalt annorlunda. Litteraturen kring teorin är dessutom något tunn i

jämförelse med den kring Principal-Agent. Vi kommer därför att använda överlappande insikter från Structural Choice-teorin som underlag för vår analys.

Nedan kommer huvudlinjerna av Principal-agent-modellen avhandlas för att klargöra vilka faktorer som påverkar delegering till- och utformning av agenter samt hur dessa kan studeras.

Teorin formulerar tre grundproblem, *asymmetrisk information, snedvridet urval och moral hazard*, som omgärdar relationen mellan principal och agent och sätter fingret på dilemman i frågan om delegering av befogenheter (Miller, 2005). En principal har i de flesta fallen mindre information och expertis i den delegerade frågan än agenten (asymmetrisk information) vilket innebär att principalen kommer kunna observera endast utfallet men inte hanteringen av de delegerade frågorna. Det finns på så sätt en risk att principalens intressen kringskärs av agentens intressen (snedvridet urval). Slutligen är principalen den primära bäraren av risken knuten till den delegerade frågan, då den kommer stå till svars för utfallen. Agenten kan därför, i teori, agera efter sina intressen utan att bära kostnaderna av riskerna (moral hazard). Detta kan liknas vid hur en person som är försäkrad hos ett försäkringsbolag är mer benägen att utsätta sig för risker än en som inte är försäkrad, för att lyfta fram ett klassiskt exempel.

Ett viktigt begrepp att ha hänsyn till i relation till ovanstående är s.k. *transaction costs* (i fortsättningen kallat *kostnader*). Delegering av befogenheter bygger på principalers strävan att minimera politiska kostnader. Att delegera till en självständig agent kan t.ex. innebära att beslutfattande undviker överflödigt cirkulerande och motsättande som hämmar effektiviteten, detta är särskilt viktigt inom internationellt samarbete (Pollack, 2006: 168-169). Douglass North (1993) anser vidare att politiska kostnader är kopplade till bedömning, tillämpning och upprätthållande av överenskommelser och jämför det med hur samma fenomen även återfinns inom ekonomi och marknader.

Kostnader är sällan enkelspåriga och vinster vägs ofta mot likvärdiga förluster. Principaler är på så vis benägna att delegera med reservation i form av kontroller på agenten för att å ena

sidan göra vinster i effektivitet och å andra sidan undvika att förlora makten över egna intressen. Kontroller för i sin tur med sig kostnader vilket avfärdar uppfattningar om att delegering sker på snarlika sätt (Pollack, 2006: 168-169). Avvägning av kostnader kan alltså ha inverkan på hur agentens organisation utformas för att undvika kostnader av både delegering och kontroller (Caballero & Soto-Oñate, 2016). Principalens intressen kan även ses som betydande faktor vid överläggningen kring kostnaderna (Gallego-Calderón, 1999).

Kopplat till kostnader uppstår även '*credible commitment-problem*' ('trovärdigt åtagandeproblematiken'). Problematiken utgår från principalens intressen att vakta sina långsiktiga politiska mål som riskerar att kringkärvas när befogenheter delegeras till agenter. Att hänge sig till ett samarbete kan på så sätt innebära att beslut som tas i kortsiktiga frågor tas hur principalens händer och hotar de långsiktiga målen (Becker m.fl., 2019). Det kan antas att principalen har intressen att förvalta på nationsnivå och att kostnaderna stiger i samband med problematiken kring trovärdigt åtagande.

Principal-Agent-modellen kommer att användas i enlighet med faktorerna som redogjorts för ovan för undersökningen. Utformning, delegering och hur dessa påverkas av aktörernas intressen utgör studieobjekten. Som nämnt i inledande del kommer konfliktytor vara en central variabel och objekt för analys. Operationaliseringen nedan ämnar till att klargöra hur de centrala begreppen kommer hanteras. I relation till teorin har detta betydelse för hur de olika variablerna eventuellt samverkar och påverkar varandra.

3.2 Operationalisering

3.2.1 Utformning

Med avstamp i litteraturen definierar vi begreppet *utformning* genom att placera det i fältet kring vilka befogenheter som byrån har (Christensen & Nielsen, 2010). Vi ser dels att befogenheter innefattar den exekutiva makten byrån har respektive inte har. Men också vilken typ av funktion som byrån har, funktionen av byrån ses dels som genomförande av beslut men också som att ge råd eller skapa en informationskälla till principalerna.

Utformning kommer enkelt uttryckt operationaliseras genom vilka befogenheter byråerna har fått delegerade. Har byråerna exekutiva befogenheter eller inte? Har de frihet att själva besluta om- och utveckla sin verksamhet? Utformning kan på så vis ses på två sätt som båda relaterar till befogenheterna de tilldelats, (1) byråns självständighet, dess frihet att agera med autonomi efter egna intressen (2) reell makt att föreslå och/eller genomföra beslut (Pollack, 2006: 169-170, 182).

3.2.2 Delegering

Begreppet *delegering* grundar sig i stor utsträckning i det uppdrag som principalerna ger till byråerna. Vi sätter stor vikt vid vilka frågor som placeras i byrån genom den delegering som görs av principalerna. Där även principalerna väger in om frågan som delegeras är önskad eller önskvärd att delegera till byrån (Moe, 1990). Pollack (2006: 166-170) och hans resonemang kring vilka kostnader som delegeringen innebär för principalen används i tillägg.

Vi ser valet av delegering som en avvägning kring vilka kostnader som finns. Epstein och Halloran (1999) för ett resonemang där vinster och kostnader vägs mot varandra och ger svar på om delegering sker eller ej, där höga kostnader för principalen gör att delegering uteblir, medan den sker vid vinst i kontrast till kostnader. Vi operationaliserar alltså valet av delegering som en avvägning av kostnader och vinster för principalen.

3.2.3 Konfliktytor

Operationalisering av begreppet *konflikt* kommer att anpassas till EU-kontexten för att det inte riskera att det blir för stort i omfång och ofokuserat för undersökningen. Konfliktytor kommer alltså att operationaliseras efter hur intressen hamnar i konflikt i samband med delegering från principal till agent, från medlemsländer till EU-nivå.

Frågor som skapar hög grad av politisering kan anses representera en hög grad av konflikt. Politisering är i sin tur ett resultat av polarisering i frågor, ju mer polarisering desto mer politisering. Politisering definieras med att det finns ett intresse att politiskt styra en fråga. De Wilde (2011) ser att en hög grad av politisering i en fråga minskar benägenheten för att integrera denna i EUs portfölj av beslutsfattande och ett ökat intresse för att behålla merparten av befogenheterna på nationsnivå. Hur polarisering, konflikt, formas kan påverkas av frågans komplexitet och hur och var åsikter yttras och förhandlingar sker, öppet eller stängt?

Vår operationalisering av konfliktytor kommer att utgå från De Wildes (2011) undersökning om hur konfliktytor utgör de olika förbehåll som finns för integrering i EU-frågor och hur dessa skapar olika grad och behov av politisering. Med andra ord, polarisering och därmed politisering blir studieföremål för att identifiera konfliktytor.

4. Metod och Material

4.1 Metodanvändning - Fallstudiedesign

Med hjälp av fallstudiedesignen avser vi komparativt undersöka två EU-byråer. Vi undersöker de skillnader som finns mellan de olika EU-byråerna i form av hur deras utformning ser ut. Fallstudiedesignen tillåter en djupdykning i valt ämne för att kunna säga så mycket som möjligt om ett eller ett fåtal fall. Enligt Punch (2005: 147-148) är fallstudier utmärkta för att söka svar på frågor som ännu inte har tillfredsställande svar, om svar finns överhuvudtaget. Att kunna fokuserat strukturera undersökning kring utvalda fall kan således bidra med ny kunskap om dessa. Fallstudiedesign är dessutom en mer öppen strategi där insamlingen av material inte nödvändigtvis behöver vara begränsad till en viss sorts material, utan det som är relevant för undersökningen är generellt av intresse (Ibid: 144). Fallstudiedesignen ska ses som ett komplement till den huvudsakligen teoretiska ansatsen som uppsatsen har. De utvalda fallen, FRA och EASME, ämnar bidra med konkreta fokuspunkter för att mer precist testa teorins förklaringskraft för vår frågeställning.

Vår undersökning omfattar flera komplexa dimensioner som noggrant och djupgående behöver avhandlas och analyseras. För att ge klarhet krävs det att det finns utrymme för analys av begreppen och byråerna. Sett till validitet och resultatsvaliditet resonerar vi att undersöknings validitet är försvarbar då operationaliseringarna är starkt förankrade i teori. Det som "mäts" är alltså i linje med teorin som utgör analysunderlaget. Undersökningens upplägg tar medvetet ett steg från att mäta ett variabelvärde mot ett annat då vi anser att dessa värden enkelt blir vanskliga för vår fråga (Esaiasson, 2017: 55-57). Vi anser att det insamlade

litteraturmaterialet är starkt nog för att påvisa skillnader och på så vis besvara frågan, och anser därför att resultatvaliditeten är tillfredsställande.

4.2 Litteraturöversikt

En litteraturöversikt tillåter en att skapa en översikt över ett forskningsområde, dra kunskap från och analysera den befintliga forskningen (Friberg, 2006: 115). Befintlig forskning på ett avgränsat område samlas in och läses noga för att sedan kunna redogöras för i dess essentiella drag och sedan vägas mot varandra (Knopf, 2006). Vår undersökning använder en 'allmän' litteraturöversikt som bör urskiljas från den systematiska (Friberg, 2006: 116). Den allmänna kan omfatta ett mindre urval av insamlat material som är mer direkt riktat mot studiens syfte. Det systematiska tillvägagångssättet kräver ett systematiskt sökande där merparten av det material som finns efter sökning med mer specifika sökord ska behandlas. Denna metod kräver behandling av stora mängder material som inte nödvändigtvis är relevanta för vår undersökning.

En möjlig problematik knuten till metoden är att en allmän litteraturöversikt kan uppfattas som selektiv och vinklad mot att tjäna frågeställningen i större utsträckning än den systematiska. Vidare finns det eventuella svårigheter för replikering av undersökningen då processen vid materialinsamling inte redogörs för utöver referenslistan. Dock bör liknande analyser kunna genomföras utifrån det valda materialet för undersökningen och risken för godtycke och brist på intersubjektivitet är därför godtagbar.

De främsta fördelarna med metoden är att flera aspekter i undersökningen redan har utförlig och empirisk starkt underlag. Det finns alltså få skäl för att uppfinna hjulet på nytt och istället skäl för att dra nytta av litteraturen (Knopf, 2006). Det finns därför även möjlighet att placera in forskningen i ett större och ny kontext för att kunna dra nya slutsatser (Ibid). En tredje

fördel att en litteraturoversikt avslöjar luckor i forskningen och på så vis kan peka på relevansen av nya frågor och slutsatser som bör ställas och dras inom fältet.

4.3 Val av fall - Avgränsning

Byråerna är medvetet utvalda för att representera två tydligt skilda ansvarsområden och även likvärdigt skilda utformningar. Valet gjordes efter följande kriterier:

1. En *byrå* med Kommissionen exekutiva befogenheter (EASME) och en utan (FRA).
2. *Frågor* med en traditionell förankring i europeisk politik (ekonomiska) och en med kortare historia (grundläggande rättigheter)

Kriterierna hjälper oss att fånga både utformning och eventuella konfliktytor, i linje med uppsatsens frågeställning. Kriterierna sattes för att undvika att byråerna valdes ut för ändamålsenligt för att kunna besvara frågan. Kriterierna speglar med andra ord frågeställning och hypotes.

Principal-agent-relationer mellan EU-institutionerna (Kommissionen, Parlamentet och Rådet) och byråerna är också intressanta och viktiga i vårt ämne. Det finns därtill en interagerande diskussion kring EUs demokratiska underskott som kan vävas in i studiet av delegering. Vi avgör dock att vi inom vårt omfång inte har utrymme för att fånga dessa aspekter. Att avgränsa det till två byråer och huvudsakligen fokusera på relationen mellan medlemsstaterna som principaler och byråerna som agenter är således en medvetet val.

4.4 Empiriskt material

Vi har valt att i stor utsträckning använda oss av sekundärmaterial och då lagt ett huvudsakligt fokus på vetenskapliga artiklar. Dessa artiklar har till stor del en direkt koppling till EU-byråer men också övrig EU-förvaltning. Vi har även artiklar som har en huvudfokus i de teorier vi valt, fast som saknar direkt koppling till EU. Trots att kopplingen saknas ser vi att artiklarna har så pass stark legitimitet för teorin att vi sedan självständigt kan koppla det till vårt övriga material.

Vi kommer använda oss av delar i vårt material och inte ta hänsyn till vad de enskilda artiklarna har som huvudområde. Detta för att vi ska få en bredd i vår slutsats som enbart behandlar vår kärnproblematik och inte avspeglar vårt materials enskilda problemområden. Variationen av det som vårt material behandlar gör att vi får en bred förståelse men också att vi inte missar väsentliga delar som är viktig för de områden som vår uppsats tar upp.

Vi ser att studiet av konfliktytor är mångbottnat och att en typ av material inte nödvändigtvis erbjuder tyngd nog för att kunna dra någorlunda säkra slutsatser, i synnerhet utifrån vald teori. Det empiriska materialet kommer således att bestå av huvudsakligen tidigare forskning som behandlar konfliktytor och delegering i linje med vår operationalisering. Just ett sådant material kommer tillåta oss att identifiera polarisering och politisering av politiska frågor. Dels med den bredd av forskning som kommer kunna inkluderas i det insamlade materialet, både sett till ämne och genomförande.

5. Analys- Varför olika Utformning?

I följande delar kommer konfliktytor, kostnader och delegering diskuteras utifrån befintlig litteratur. Dessa kommer noga analyseras för att sedan i avslutande delar kopplas till de två utvalda byråerna för att kunna ge eventuella förklaringar till deras utformning. Principal-agent-modellen kommer att vara ständigt närvarande under analysen för att ge tydlighet och struktur genomgående.

5.1 Konfliktytor

I denna del kommer polarisering av politiska frågor diskuteras som ämnar till att förklara när preferenser för politisering av dessa frågor uppstår. Genom en sådan genomgång kommer konfliktytor klarläggas. Det är intressant då principalen behöver förhålla sig till dessa konfliktytor när de formulerar och agerar på politiska frågor på EU-nivå.

Det är väsentligt i denna diskussionen börja med att lägga grunden för de konfliktytor som kommer tas upp. Efter Maastrichtfördragets antagande 1992 fastslogs det att EU-projektet skulle expanderas och omfatta fler policyområden. EU gör på så vis anspråk på beslutsfattande och inflytande i frågor bortom dess ursprungliga ansvarsområden rörande marknad och rörelse genom att inkludera frågor kring bl.a. välfärd, rättigheter och orättvisor. Medlemsländerna behöver alltså i och med fördraget delegera ytterligare suveränitet i beslutsfattande till den europeiska nivån.

5.1.1 Litteraturgenomgång

Ecker-Ehrhardt (2014) ser att tendenser till att slå vakt om nationella intressen och mobilisera motstånd till att ge upp suveränitet generellt ökar i takt med att 'international authority' (Ibid: 1283) växer. Detta är som tydligast inom EU-samarbetet som han ser som det mest utvecklade och komplexa internationella samarbetet. Han framhåller att en utökning av förflyttningen av befogenheter från nationell nivå till internationell nivå även innebär ökade motsättningar. Konstantinidis m.fl (2019) finner därtill att integrationen i EU var mer friktionsfri under dess tidigare form då policy-områdena främst kretsade kring s.k. "low politics", här ekonomi, gemensam inre marknad, energi. I takt med att fler kompetenser inkluderas i EU ökar även polariseringen i dessa frågorna. Det återfinns med andra ord fler åsikter och intressen inom politiken och dessa står längre ifrån varandra. Vad som är viktigt för nationen i relation till EU blir därför förstärkt när fokuset på effektivitet, som sällan var emotsatt, inte längre var dominerande inom samarbetet. Konstantinidis m.fl. ser även att den ökade polarisering både bidrar till uppkomsten och stärkandet av extremistiska rörelser inom medlemsländerna (2019).

I ljuset av detta tar diskussionen fortsatt avstamp i de konfliktytor som uppstått som konsekvens av den utökade överföringen av suveränitet till internationell nivå, för att inte riskera att ge ett intryck av att konfliktytor är av naturen givna eller helt självklara inom ramen för vår undersökning.

Det går att utröna olika konfliktytor inom politiken som i enkla termer kan delas upp i sådana som är ekonomiska och sådana som är kopplade till värden och identitet. I linje med Konstantinidis m.fl framhåller Hobolt & De Vries (2016) att polarisering i frågor delvis avgörs av eventuella kunskapsluckor i frågorna. Befolkningen blir därför beroende av *signaler* ('cues') från politiska aktörer eller media för att kunna forma sina åsikter. Utrymmet för signaler innebär således ofta en livligare debatt och vidare en kraftigare polarisering. Tilly & Tarrow (2007)

definierar polarisering i enkla termer av minst två politiska aktörer med motstridiga åsikter som är investerade i att influera utfallet i frågan. Hur dessa debatter utspelar sig, och vilka frågor som väger tyngst och därför är polariserade samt där det finns intresse för politisering, är avhängigt vilka intressen som de politiska aktörerna strävar efter att tillgodose. Majone (2009: 148) anser att stimulera "specialintressen" är hårdvaluta inom den nationella politiken och att ekonomiska frågor inte kvalificerar sig som ett specialintresse. Han ser snarare att sociala frågor kopplade till identitet eller kulturella värden utgör sådana intressen. Det är även belagt att ekonomiska frågor ofta avvärjar negativa strömningar mot integrering (Lochocki, 2014:150). Livligheten i debatten i ekonomiska frågor kan alltså antas vara mindre än i debatter kring kulturella värden och skapar på så sätt mindre polarisering och tendenser till politisering i frågorna.

Hoeglinger (2015) framför bevis för att motstånd mot europeisk integrering främst uttrycks från den kulturellt och konservativt drivna högern men även från den traditionella konservativa högern (definierat efter GAL-TAN-skalan). Det är då huvudsakligen kulturella värden som lyfts i valmanifest och publikationer för att befästa motstånd till ökade befogenheter på EU-nivå som kan rubba nationella intressen. Hooghe & Marks (2005) är samstämmiga och finner att både ekonomiska och identitetsfaktorer spelar in för inställning till integration men att den senare visar sig starkare. Personer är mer benägna att ta emot signaler när debatten är livlig och det råder oenighet i frågor. Det är i sådana situationer som signaler kopplade till identitet tenderar att bli mer dominerande över mer traditionella ekonomiska debatter. De menar att värden kopplade till identitet och kultur formas av politiska aktörer och flyttar fokus i frågor från ekonomiska förklaringsmodeller till sådana mer kopplade till identitet. I korthet framhåller de alltså att ekonomiska frågor mer sällan blir huvudämnet för utbyggd europeisk integration, utan motiveras snarare av teman kopplade till nationell identitet. Man kan på så vis se att

integrationsdebatterna tenderar att bli som livligast i frågor som inte behandlar rent tekniska ekonomiska frågor.

5.1.2 Identifiering av Konfliktytor

Det framstår tydligt att ekonomiska frågor i mindre utsträckning är mobiliserande för motstånd till europeisk integration jämfört med frågor laddade med identitet och kulturella värden. Litteraturen framhåller att polarisering huvudsakligen uppstår i frågor med mobiliserande effekt på opinionen. Ekonomi verkar snarare ha en förmildrande effekt på polarisering snarare än det motsatta. Som nämnt ovan har motståndet ökat i samband med att fler frågor rörande identitet och kulturella värden inkluderats i EUs portfölj vilket vittnar till att de olika policy-områdena manifesterar olika grader av konflikt inom politiken på nationsnivå.

Avslutningsvis bör fynden summeras. Polariserade frågor innebär större behov och vilja att politisera frågorna för att behålla kontroll över dessa om de inte kan omfattas av absolut nationell suveränitet. Frågor utan vidare polarisering är mer troliga att accepteras genom integration och behovet för kontroll genom politisering är mindre. Detta avsnitt har ämnat till att konkretisera det vi benämner som *konfliktytor*. Med andra ord, hur dessa konfliktytor kan identifieras, vad utmärker dem och framförallt vilka funktioner ligger bakom uppkomsten och mobiliseringen av dessa. Fynden från genomgången blir fortsatt en grund för det teoretiska resonemanget. Vi slår här fast att graden av konflikt, behovet för att politisera en fråga som resultat av polarisering, har implikationer för hur principaler överlägger vid delegering.

5.2 Delegering och Kostnader

I följande delar tas delegering och kostnader upp och beskrivs utifrån tidigare litteratur kring de båda ämnena. Vi vill genom vår litteraturgenomgång belysa när och varför delegering sker, samt vilka kostnader delegering innebär för principalen. Vårt eget resonemang kring att kostnader avgör i vilken utsträckning delegering sker från principalen lägger grund för vidare analys och senare slutsats.

5.2.1 Litteraturgenomgång

Den grad av delegering som principalerna ger till de olika EU-byråerna ser vi bl.a. avgörs genom vilka kostnader som delegering, eller icke-delegering, har för principalen. Som Pollack (2006: 166) beskriver handlar det bl.a. om vilka intressen som de olika aktörerna har och vilket samspel de har sinsemellan som avgör vilken grad av delegering som sker. Majone (2001) tar upp de olika orsakerna till varför man väljer att delegera. Han förklarar att det är trovärdigheten hos EU-byrån som avgör huruvida principalen väljer att delegera eller inte. Mer trovärdighet hos byrån ger mer delegering från principalen. Han tar vidare upp vad det är som avgör huruvida principalerna vill vara med i beslutsprocessen eller inte, där principalerna blir delaktig i policy-making-arbetet. Den ena anledningen till varför man inte väljer att engagera sig i en fråga och istället delegerar till en EU-byrå, är att införandet av policyn är tidskrävande och att ett resultat kan vara svårt att snabbt erhålla. Det är i sig en stor osäkerhet för principalen att avgöra om en policy är bra eller dålig och för att skydda sig själva väljer man att delegera detta till byrån som isåfall får ta konsekvenserna för ett dåligt resultat (Ibid, 2001)

Det andra som Majone tar upp är en kritik kring det demokratiska systemet och att detta är under ständig förändring genom val. Detta gör att policys som tar tid att genomföra inte är något man vill engagera sig i utan detta delegeras till byrån som ska ha ett längre perspektiv än de förtroendevalda som riskerar att förlora sitt inflytande vid nästa val. Som politiker vill man inte

riskera att ha långsiktiga policys som nedmonteras när deras politiska motståndare får makten (Ibid, 2001).

Kostnaden som kan uppstå för principalen när de delegerar är den förlust av inflytande som uppstår. Detta skapar ett principal-agent-problem i form av att byrån kan gå emot principalens egenintresse, moral hazard-problemet.

Som nämnts i teoridelen är *transactions costs* en kostnad som principalen utsätter sig för eller inte utsätter sig för vid delegering. Som Epstein och Halloran beskriver är synen traditionellt att delegering görs för att utnyttja den expertis som byrån har men inte principalen besitter. Traditionellt tas även problematiken med arbetsbelastning som sker om principalen inte väljer att delegera uppgifter till byrån. Principalens arbetsbörda blir helt enkelt för stor om de själva ska hantera alla frågor (1999: 39)

Epstein och Halloran för vidare ett resonemang kring att delegering sker när förmåner och kostnader är spridda, det vill säga där det finns en osäkerhet kring frågan, gynnar det principalen att delegera till en byrå. Detta leder till att principalen enbart tar beslut i frågor som kan gynna dem själva att besluta i. Resonemanget fångar delvis det som kan ge principiella fördelar i form av egen agenda men också beslut som ger dem politiska fördelar i form av att de framstår som legitima (Ibid: 40).

Epstein och Halloran visar genom ett räkneexempel vilka kostnader som delegering kan innebära för principalen. De menar att den stora kostnaden som finns i att inte delegera är den kostnaden som information utgör. Att processen som det innebär att söka information för principalen är det som gör det så pass kostsamt för dem så att delegering till en byrå blir önskvärdt. Denna kostnad kan delvis beskrivas som en kostnad för att fel beslut fattas som en följd av att principalen inte har tillräckligt med information för att fatta rätt beslut. Men också som en kostnad som uppkommer om principalen väljer att skaffa sig informationen och informationssökningen blir då kostnaden (Ibid: 42-43).

Epsteins och Hallorans för vidare ett resonemang kring kostnaden för införskaffning av information inom ett område, vilket av den anledning gör det kostnadseffektivt att delegera till byrån, där redan expertis och information i området finns. Miller tar upp en kostnad som motsäger deras resonemang, nämligen den kostnad av *moral hazard* som utgör konflikten mellan byråns expertis vis-à-vis principalens egenintresse, som nämns i tidigare resonemang (2005).

Epstein och Halloran beskriver också en kostnad som grundar sig i att delegering från principalen sker till EU-byrån. Kostnaden kan delvis bestå av att man delegerat en del av beslutsfattandet i frågan till byrån. Byrån kan då fatta ett beslut som strider mot principalens egna intressen. Kostnaden beskrivs också bestå av en osäkerhet kring att fel beslut fattas av byrån och principalens försök att rätta till detta blir då kostnaden (Ibid: 46).

Dessa kostnader kan kopplas till den del av teorin där vi beskriver principal-agent-modellen och främst grundproblemen, moral hazard, asymmetrisk information och snedvridet urval.

5.2.2 Identifiering av Kostnader

Det finns en tydlig koppling mellan valet att delegera och vad man som principal riskerar. Principalen väger fördelar och nackdelar (vinster och kostnader) med delegering och att själv fatta beslut i frågan. Principalens väger in sitt egenintresse när beslut om delegering sker. Principalens strävan mot att alltid framstå som legitim gör att en rädsla tycks uppstå kring att själva stå bakom ett beslut eller hanteringen av en fråga, leder till att de hellre väljer att delegera. Detta speglar också att alla principaler, även om de inte är överens, väljer att delegera framför att verka som icke handlingskraftiga och genom detta gemensamt förlora sin legitimitet. Principaler väger kostnader kring information som de har eller inte har för att på så sätt avgöra

om det är lönsamt för dem att själva besluta i frågan. Om kostnaden är för hög att skaffa sig information som redan byrån har sker delegering. Principalen riskerar då att få en kostnad på grund av asymmetrisk information (Miller, 2005).

Då byråns kunskap i området är större än principalens och att principalen väljer att följa byråns råd trots att de är inte är i linje med principalens egenintresse. Kostnaden blir då att det som principalen egentligen vill ska ske uteblir på grund av att den inte är i linje med EU-byråns beslut. Kostnad kan också utgöras av delegering när de beslut eller direktiv som byrån tagit strider mot principalens egenintresse. Detta blir då en kostnad som beskrivs som snedvridet urval. Där principalen inte blir tillfredsställd av det beslut eller direktiv som EU-byrån har tagit (Ibid, 2005).

Kostnaden kan också innebära en förlorad kontroll av utfallet för principalen, då denna befogenhet har givits till byrån. Detta trots att principalen som bär kostanden för utfallet och därför riskerar att bli kritiserad eller dömd för det. Detta beskriver moral hazard-problematiken där agentens agerande skadar principalen då det är principalen som bär ansvaret över frågan. Detta kan i sig leda till att principalen inte vill delegera frågan till byrån på grund av den risk som då principalen utsätter sig för (Ibid, 2005).

Principalen delegerar för att motverka demokratins nackdelar och därmed byråns självständighet, inte nödvändighetsvis dess beslutanderätt, för att påverka politiken och agendan över lång sikt som inte avbryts av nyval. Delegering av långsiktiga mål tycks även styra vilket område som EU-byrån ska vara verksam inom och på detta sätt utgöra en styrning av byrån från principalen. Styrningen i sin tur gynnar principalen som sätter målen och skyddar dem från att tvingas hantera uppbyggnad av beslut men också risker för att bli ifrågasatt och genom det förlora sin legitimitet.

Det finns en tydligare koppling till att principalerna delegerar beslutsfattande i högre utsträckning när kostnaderna är mindre än vinsterna vilket är ett resonemang som hanteras senare.

5.3 Summerande Analys av Konfliktytor och Kostnader

Sett genom principal-agent-modellen kan antaganden för hur varierande grad av konfliktytor påverkar kostnader och hur principalerna kommer överlägga utefter dessa göras. Som tidigare nämnt tenderar politiker att vilja tillgodose 'specialintressen' för störst politisk vinst. Som principal kommer de behöva avväga om delegering till en exekutiv byrå kommer innebära vinst eller förlust. Aspekten *moral hazard* blir väsentlig då byrån som agent inte bär riskerna eller ansvaret för de eventuella konsekvenserna som principalen kommer behöva hantera som följd av en policy. Det kan alltså innebära en stor kostnad för principalen att delegera beslutsfattande befogenheter om den inte kan kontrollera för utfallen. *Asymmetrisk information* och *snedvridet urval* utgör även kostnader då man (1) kan anta att agenten har störst tillgång till information och (2) därför har möjlighet att avgöra riktningen för dess verksamhet. Som det redogjorts för i ovanstående del om konfliktytor är förbehållen mot utökad europeisk integration roten till konflikt tillsammans med frågor som rör nationell identitet och kulturella värden. De politiska kostnaderna kopplade till dessa konflikter kan visa sig höga om det inte finns vissa kontroller för utfallen. Agentens eventuella frihet att själva sätta kursen för hur dess policy-område ska integreras och utvecklas kan innebära osäkerhet, och därmed kostnader, för principalen (*moral hazard*).

5.4 EU-byråerna

I följande två delar kommer utvalda byråer, *FRA* och *EASME*, diskuteras utifrån analysen som lagts fram så här långt. Vi ämnar till att belysa de olika utseendena byråerna har, vilka befogenheter de har samt vilken problematik, eller förutsättningar, som omgärdar deras verksamheter.

5.4.1 FRA - Litteraturgenomgång

Inledande bör FRAs utformning och uppdrag upprepas. De är en informations- och expertisbyrå som även ägnar sig åt en del granskning av medlemsländernas förhållanden och arbete för att upprätthålla och främja rättigheter. Deras huvudsakliga områden kretsar kring rättigheter för HBTQ+-personer, minoritetsgrupper, migranter och religiös frihet (Europeiska unionen, 2019, *EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA)*).

I Hinarejos (2016) undersökning av byrån fastslår hon att FRA har ett relativt litet inflytande på EUs och medlemsstaternas politik kring rättigheter. Flera faktorer spelar in. FRA har inte befogenheter att själva sätta agendan (*Multi-annual framework, MAF*) för deras arbete, utan detta görs vart femte år av Rådet. De är inte tillåtna att ändra agendans innehåll och mål. De har därtill inga befogenheter att verka inom områden som överlappar andra byråers kompetensområden, t.ex. ekonomiska, säkerhetspolitiska eller välfärdsrelaterade. Vidare har FRA en väldigt låg grad av självständighet ('discretion') och har därför inga befogenheter att vara drivande i beslutsfattande eller juridiskt bindande arbete. Kombinationen av obefintliga beslutsfattande och juridiska befogenheter, självständighet och frihet att besluta om dess egna agenda, begränsar byråns utrymme för inflytande betydligt. I tillägg framhåller Von Bogdandy & Von Bernstorff (2009) att fastställandet av MAF är relativt unik för just FRA. Kommissionen

föreslår agendan men denna behöver antas av Rådet. Liknande procedur återfinns inte för de andra byråerna.

Hinarejos menar även att FRAs genomslag som byrå främst fungerar under optimala omständigheter där den politiska arenan är öppen och reformvillig och att byrån då fungerar som ett utmärkt komplement till EUs juridiska och institutionella uppbyggnad. Hon ser dock att de kraftigt åsidosatts under Euro-krisen. Att de inte kunde röra sig bortom satt agenda och deras begränsade utrymme att hantera ekonomiska frågor nekade dem insyn i medlemsländernas hantering av krisen både under och efter krisen.

I kontrast till Hinarejos slutsatser framhåller Sokhi-Bulley (2011) snarare att FRAs roll som 'övervakare' utan vidare befogenheter är en effektiv *governance*-metod utan medhörande maktdimension. Med Foucaults teori om *Panopticism* liknar hon FRA vid ett vaktorn som ser ut över fängelseceller (medlemsländer) som inte kan se vakten i tornet. De vet inte när de övervakas och förväntas därför att visa 'gott uppförande' ständigt. Hon menar med andra ord att FRAs roll som expertorgan med utvärderande uppdrag bidrar till att medlemsländerna på ett normativt vis effektivt verkar för upprätthållandet och utvecklandet av rättigheter. Sokhi-Bulleys bild verkar dock inte få något generellt medhåll. Toggenburg (2008) menar att MAF tillåter medlemsländerna att sätta tydliga gränser för FRA och samtidigt hindra dem från att själva internt utveckla och sätta en agenda utifrån egna preferenser, en "political fundamental rights agenda of its own" (Ibid: 396) med hans egna ord. Han framhåller dock att MAFs relativt stora drag tillåter ett någorlunda stort utrymme för byrån att röra sig inom men att bristen på juridiska befogenheter gör verksamheten vag och ineffektiv. Han ger därtill en möjlig förklaring till byråns kringskurna befogenheter genom att lyfta att rättigheter inte sällan framhålls som en "lyx" och att det finns andra mer pressande frågor som bör prioriteras, ofta ekonomiska frågor. Han menar alltså att den något isolerade och kontrollerade rollen FRA har inom EUs nätverk av byråer är ett medvetet drag från medlemsländerna.

5.4.2 Teoretisk Genomgång

Teorin kan bistå med att avtäckta flera intressanta aspekter kring FRAs utformning. FRA hanterar till att börja med frågor som inte rör sig inom sfären av 'low politics'. Deras uppdrag att främja rättigheter och bevaka medlemsländerna är inte okontroversiell och rör sig snarare i ett politiskt fält med hög grad av konflikt och polarisering på nationell nivå hos medlemsstaterna. HBTQ+, abort- och minoritetsrättigheter, för att nämna några, är frågor som faller inom området av identitet och kulturella värden och är av mindre teknisk natur. Som redogjorts för i avsnittet om konfliktytor är det främst i de frågor som i högre grad polariseras som leder till tendenser att politisera frågor som delegeras för att bibehålla kontroll över utfallen.

Kostnader för delegering till FRA blir även tydliga. FRA är helt begränsade till en agenda satt av rådet och får inte själva avgöra sin utformning och riktning, samtidigt som byrån står helt utan beslutsfattande befogenheter. Principaler kan tolkas här vara otrygga i att den agendan som FRA hade satt, om de fick göra det självständigt, inte skulle spegla de intressen som finns på nationsnivå. Då asymmetrisk information i detta fallet är ett problem för principalen kan denna inte observera eller kontrollera för utfallet av agendan och byråns ageranden, snedvridet urval. Att istället placera byrån i en slags periferi av befogenheter där dess agenda dessutom tas ur dess händer, mildrar konsekvenserna av delegering för principalerna och kostnaderna blir mindre. FRAs brist på beslutsfattande och juridiska befogenheter undviker dessutom principalerna problematiken kring moral hazard. Principalen behöver i mindre grad oroa sig för att byrån kommer agera avvikande samtidigt som den undslipper att bära de politiska kostnaderna av eventuella konsekvenser.

5.4.3 EASME och Byråer med Ekonomisk Inriktning - Litteraturgenomgång

EASME är en EU-byrå som ska behandla och utveckla den inre marknaden med specialisering på små och medelstora företag. EASME ligger under kommissionen som ger dem uppgifter och mål som de senare har exekutiv makt att genomföra. En del av deras mål är att skapa en konkurrenskraftig och resurseffektiv marknad i EU. De har också som uppgift att hantera ett stort antal ekonomiska program inom EU (European Commission, u.å). För att få en förståelse kring varför EASME fått de befogenheter som de fått av principalerna har vi utgått från hur EU-byråer inom den ekonomiska delen av EU förvaltning är uppbyggd.

1999 genomfördes Lamfalussyprocessen, denna avsåg att byråer inom de ekonomiska frågorna skulle ha ett större fokus och drivkraft för den integrerade marknaden. Det skapades en demokratisk beslutsmodell som skulle effektivisera EU-byråerna. Byråerna skulle ha en konsulterande roll i arbetet med att utvidga den integrerade marknaden. Beslutsmodellens effekt blev istället att EU-byråerna fick en starkare makt över beslut än den konsulterade rollen som ursprungligen var tänkt (Mörth, 2009).

EU- byråernas fokus på den inre marknaden och tillsyn och övervakning av denna har med tiden blivit mer framträdande och en större del av deras arbete. Eberlein och Grande (2005) tar upp konceptet kring "Europeanization Thesis" som har ett fokus på funktionen av delegering till EU-byråer. Den tar vidare upp hur synen på själva funktionen av delegering har ändrat över tid och tar upp orsaker till detta.

Delegeringen till EU-byråer vars område innefattar ekonomi och den inre marknaden gjorts till en delegering av exekutiva befogenheter framför den konsultroll som tidigare framgår i Mörths (2009) resonemang. En av förklaringarna till detta är att företag i medlemsstaternas har ett ekonomiskt intresse av att maximera utvecklingen i dessa frågor, helt enkelt att utöka den inre marknaden och göra vinster på denna. Delegeringen av makt till EU-byrån sker då

genom medlemsstaterna egenintresse då monetära värden är åtråvärda och det finns en vilja hos medlemsstaterna att kontrollera (Eberlein & Grande, 2005).

Eberlein och Grande för ett resonemang kring att medlemsstater är villiga att delegera befogenheter till EU-byråer om de själva kan få fördelar genom det mot andra medlemsländer. De säger helt enkelt att EU-byråns befogenheter beror på principalens egenintresse gentemot andra principaler. Att de fördelar som delegeringen ger dem gentemot andra är viktigare än den makt de tvingas ge upp genom delegering (Ibid, 2005).

Ritterberg & Wonka (2011) framhåller en annan vinst med att delegera till en byrå istället för att hantera frågan själva är att man hantera credible commitment-problematiken. Att förtroendet för byrån blir starkare än den hade varit för politiker då byråer följer professionella preferenser medans politiker tenderar att följa egenintresse i större utsträckning. Detta gör att de beslut som byrån tar får en större genomslagskraft än om medlemsstaterna själva eller kommissionen fattat ett liknande beslut. EU-byråerna med likvärdiga intressen som principalerna har då lättare att få delegerad makt. Detta uppstår om det är principalerna som sätter byråns agenda men byrån har exekutiv makt inom området (Ibid, 2011).

5.4.4 Teoretisk Genomgång

Som nämns i tidigare analys, delegeras befogenheter också till EU- byråer för att minska de kostnader som uppstår om medlemsländerna själva skulle hantera frågan. Kostnaderna utgör den tid och de resurser som måste läggas in för att nå ett liknande resultat. Det är helt enkelt för svårt att genomföra för enskilda medlemsländer än en unionstäckande byrå likt EASME.

Det tycks tydligt att Lamfalussyprocessen varit avgörande för att byråer inom ekonomi och den inre marknaden, som EASME, fått mer delegerad exekutiv makt genom den beslutsmodell som skapades. Avgörande tycks vara medlemsstaternas egenintresse för att delegeringen blivit

just sådan. Exekutiv makt har givits till byråar då de gynnat medlemsstaterna mer än det skulle kosta att ha ansvaret själva. Principalerna väger kostnader mot vinster för att på detta sätt avgöra om det är lönsamt att lämna ifrån sig makten till EU- byråerna. Denna kontrast mellan vinster och kostnader utgör de konfliktytor som vi tidigare fört ett resonemang kring. När vinsterna är högre än kostnaderna, är konfliktytan liten och man väljer då att delegera mer exekutiv makt än man gjort om det varit en större konfliktyta (mer kostnader än vinster).

Med utgång i teorin kring principal-agent-problematiken och hur principaler riskerar kostnader vid delegering till agenter, EU-byråer (Pollack, 2006) ser vi att EASME inte utgör stora kostnader för principalerna. Detta för att de trots de kostnader som tas upp ovan besitter stort inflytande i juridiskt och beslutsfattande befogenheter som framgår ovan.

5.5 Avslutande Analys

FRA och EASME visar upp två väsensskilda utformningar. FRA är hårt hållna av en agenda som sätts av medlemsländernas representanter i Rådet och har inga beslutsfattande befogenheter att tala om, medan EASME tvärtom åtnjuter hög grad av självständighet och exekutiva befogenheter. Vi härleder dessa påtagliga skillnaderna till byråernas ansvarsområden som omfattar mer eller mindre konflikt och därmed kostnader. EASMEs ekonomiska arbete kan anses skapa mindre konsekvenser politiskt för principalerna och de har därför färre förbehåll vid delegering till agenten. Då FRAs frågor tenderar att ha en större politisk laddning ökar också förbehållen för delegering i enlighet med asymmetrisk information, snedvridet urval och moral hazard. Med andra ord, riskerna man som principal är villig att ta vid delegering till agenter är avhängiga de risker man förutspår att utfallen kommer att föra med sig.

Följande exempel ämnar till att mer konkret illustrera hur principaler kan antas överlägga vid delegering med bakgrund till den teoretiska genomgången vi har framfört hittills.

Principalerna ser EU-byråerna likt en aktiehandlare ser aktier, där EU-byråerna antingen innebär hög risk eller låg risk för principalen. Högrisk-byrån är i vårt fall FRA och lågrisk-byrån EASME. Principalen vill inte riskera att lida stora kostnader på grund av sina byråer och kommer därför sträva efter att skapa en portfolio bestående av endast lågrisk-byråer. Detta görs genom att delegera på olika sätt till de olika byråerna genom olika slags utformning. Där byråer med hög risk får delegerat mindre befogenheter för att principalen ska kunna riskera mindre. Medan principalen delegerar mer befogenheter till redan byråer med låg risk som de inte riskerar hög kostnader genom. Principalen har nu skapat en portfolio som enbart innehåller låg risk för dem själva och har genom detta försökt minimera kostnaden för hela portfolion. Exemplet är en illustration som inte följer finansiella teorier kring avkastning och portfolio-uppbyggnad utan ämnar mer att belysa strategier för delegering av de olika byråerna för principalen. Det intressanta blir alltså inte kostnaden för den enskilda aktien (byrån) utan istället uppbyggnaden av alla byråer inom EU tillsammans som principalen skapat och vilken kostnad de gemensamt har för principalen. Utformning blir med andra ord ett verktyg för att reglera risken knuten till en byrå efter delegering.

6. Slutsats - Varför Utforma Olika?

Först och främst bör det igen betonas att problematiken som ligger till grund för vår frågeställning inte tar avstamp ur tomma intet, utan är väl belagd i tidigare forskning (Keleman & Tarrant, 2011; Franchino, 2000; Hooghe & Marks, 2004). Vi har redogjort för- och bevisat, utifrån undersökt litteratur, hur olika grad av konflikt påverkar preferenser för att kontrollera byråer. Vi har även visat att konfliktytor har skapats och intensifierats i takt med att EU har utökat sina kompetenser och fördjupat den europeiska integrationen. Alltså, preferenserna för mer kontroll över byråerna, genom olika utformning, härstammar från nya förutsättningar för medlemsländerna att ta hänsyn till.

Vi ser att konfliktytor tenderar att vara fler och kraftigare i frågor omgärdade av aspekter kopplade till identitet och kulturella värde. Vi ser även att ekonomiska frågor inte sällan paketeras om för att motiveras av identitet och kultur snarare än i rent tekniskt ekonomiska termer.

Konfliktytorna uppstår även i de frågor som principalerna riskerar att få stora kostnaderna av att delegera. Konfliktytor består alltså i detta resonemang av en kostnad för principalen som utgörs av den delegering som sker till EU-byråerna.

Vår undersökning har, med hjälp av teorin, belyst att utformning av byråer inte sker slumpartat eller utan avsikt. Utformning har en stor betydelse för vilket utrymme byråerna har att manövrera och påverka den europeiska politiken. Den är på så vis en manifestation av en sorts kontrollfunktion som begränsar inflytandet som byrån kan ha på medlemsländernas nationella politik. Brist på självständighet samt juridiska och beslutsfattande befogenheter kan

ses som ett slags 'avväpnande'. Vi finner att olika grader av konflikt innebär olika grad av risk för principalerna vid delegering och därför mer eller mindre kostnader att ta hänsyn till.

Vi ser att principalerna i sitt beslut kring delegering väger kostnader mot vinster av att delegera till en EU-byrå. Där kostnaderna är betydande för principalerna sker delegeringen av juridiska och beslutsfattande befogenheter i mindre utsträckning än där kostnaderna är mindre betydelsefulla.

Beslutet kring att delegera, eller inte delegera grundar, sig i principalens avvägning av konfliktytor och kostnader. När konfliktytor är många och svåra väljer principalerna att inte delegera juridiska och beslutsfattande befogenheter till byrån. Utformning och placering inom EUs struktur visar sig därför betydande. Byråer under Kommissionen är betydligt mäktigare än de utanför. Byråer som formas under Kommissions tak kan på så vis antas representera frågor där integration är mindre omstridd och omgärdade av konflikt på nationell nivå.

För FRA som behandlar frågor med många konfliktytor och höga kostnader blir därför delegeringen av juridiska och beslutsfattande befogenheter minimal, medan delegeringen av juridiska och beslutsfattande befogenheter till EASME blir höga då konfliktytor och kostnader är få och låga.

Principal-agent-modellen uppvisar stark förklaringskraft i vår undersökning. I både fallen är det tydligt att agentens (byråns) roll och befogenheter potentiellt innebär konsekvenser för principalen och att den agerar efter att i största möjliga utsträckning kunna kontrollera utfallen av delegering.

Slutligen, anser vi oss finna bevis för att graden av konflikt en fråga omgärdas av har betydelse för hur ansvarig byrå utformas för att hantera denna. FRA och EASME utgör tydliga exempel men vi är väl medvetna om att vi med vår studie inte kan hävda ett generellt samband. Vår studie har funnit bryggor mellan befintlig forskning och sökt att bidra till fältet om

delegering. Framtida studier skulle kunna utgå från ett originalmaterial för att med ännu mer precision ge svar på hur konfliktytor har en inverkan på utformningen av enskilda byråer.

7. Referenser

Batzella, F., 2015. Faithful agent or independent actor? The European Commission in the external dimension of EU Energy Policy.

Becker, M., Dörfler, T. and Gehring, T., 2018. Credible commitment without independent regulatory agent: Evidence from the Security Council's United Nations Compensation Commission. *Regulation & Governance*, 12(3), s.395-412.

Blom- Hansen, J. (2013). Legislative control of powers delegated to the executive: The case of the EU. *Governance*, 26(3), s.425-448.

Caballero, G. and Soto-Oñate, D., 2016. Why transaction costs are so relevant in political governance? A new institutional survey. *Brazilian Journal of Political Economy*, 36(2), s.330-352.

Christensen, J.R.G.N. and Nielsen, V.L., 2010. Administrative capacity, structural choice and the creation of EU agencies. *Journal of European Public Policy*, 17(2), s.176-204.

Eberlein, B. and Grande, E., 2005. Beyond delegation: transnational regulatory regimes and the EU regulatory state. *Journal of European Public Policy*, 12(1), s.89-112.

Egan, M., 1998. Regulatory strategies, delegation and European market integration. *Journal of European Public Policy*, 5(3), s.485-506.

Egeberg, M. and Trondal, J., 2011. EU-level agencies: new executive centre formation or vehicles for national control?. *Journal of European Public Policy*, 18(6), s.868-887.

Egeberg, M. and Trondal, J., 2017. Researching European Union agencies: What have we learnt (and where do we go from here)?. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 55(4), s.675-690.

Epstein, D. and O'Halloran, S., 1999. Asymmetric information, delegation, and the structure of policy-making. *Journal of Theoretical Politics*, 11(1), s.37-56.

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Towns, Ann E. & Wängnerud, Lena (2017). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Femte upplagan Stockholm: Wolters Kluwer

European Commission, u.å, *About EASME*, <https://ec.europa.eu/easme/en/section/about-easme> [Hämtad 23-04-2020]

Europeiska unionen, 2019, *EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA)*. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/fra_sv. [Hämtad 22-04-2020]

Europeiska unionen, 2018, *Näringsliv och industri*. https://europa.eu/european-union/topics/enterprise_sv [Hämtad 23-04-2020]

Friberg, Febe (red.) (2006). Dags för uppsats: vägledning för litteraturbaserade examensarbeten. Lund: Studentlitteratur

Furness, M., 2013. Who controls the European external action service? Agent autonomy in EU external policy. *European Foreign Affairs Review*, 18(1), s.103-125

Gallego-Calderón, R., 1999. Institutional design in the public sector: the role of Political Transaction Costs. *ECPR Joint Session, Mannheim*, s.26-31.

Hawkins, D. G., Lake, D. A., Nielson D. L. and Michael J. T. (2006). 'Delegation under Anarchy. States, International Organizations, and Principal-Agent Theory', i D. G. Hawkins, D. A. Lake, D. L. Nielson and M. J. Tierney (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*. New York: Cambridge, s.3-39

Hinarejos, A., 2016. A Missed Opportunity: The Fundamental Rights Agency and the Euro Area Crisis. *European Law Journal*, 22(1), s.61-73.

Hobolt, S.B. and De Vries, C.E., 2016. Public support for European integration. *Annual Review of Political Science*, 19, s.413-432.

Hoeglinger, D., 2016. The politicisation of European integration in domestic election campaigns. *West European Politics*, 39(1), s.44-63.

Hooghe, L. and Marks, G., 2005. Calculation, community and cues: Public opinion on European integration. *European Union Politics*, 6(4), s.419-443.

Hooghe, L. and Marks, G., 2004. Does identity or economic rationality drive public opinion on European integration?. *PS: Political Science & Politics*, 37(3), s.415-420.

Kelemen, R.D. and Tarrant, A.D., 2011. The political foundations of the Eurocracy. *West European Politics*, 34(5), s.922-947.

Knopf, J.W., 2006. Doing a literature review. *PS: Political Science & Politics*, 39(1), s.127-132.

Konstantinidis, N., Matakos, K. and Mutlu-Eren, H., 2019. "Take back control"? The effects of supranational integration on party-system polarization. *The Review of International Organizations*, 14(2), s.297-333.

Kostanyan, H., 2014. The rationales behind the European external action service: The principal-agent model and power delegation. *Journal of Contemporary European Research*, 10(2).

Lake, D.A., 2009. Open economy politics: A critical review. *The Review of International Organizations*, 4(3), s.219-244.

Lochocki, T. (2014), Which political processes hamper and benefit right populist parties' advances-Lessons from the German case 1982-2012. I *Rising Populism and European Elections Collection of selected contributions*, s.128-152.

- Majone, G., 2009. Dilemmas of European integration: the ambiguities and pitfalls of integration by stealth. OUP Catalogue.
- Majone, G. (2001). Two logics of delegation: agency and fiduciary relations in EU governance. *European Union Politics*, 2(1), s.103-122.
- McLaren, L.M., 2002. Public support for the European Union: cost/benefit analysis or perceived cultural threat? *Journal of Politics*, 64(2), s.551-566.
- Miller, G.J., 2005. The political evolution of principal-agent models. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 8, s.203-225.
- Moe, T., 1990. The politics of structural choice. *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, ed. Oliver E. Williamson. New York: Oxford University Press.
- Mörth, U., 2009. The market turn in EU Governance—the emergence of public–private collaboration. *Governance*, 22(1), s.99-120.
- North, D.C., 1993. Institutions and credible commitment. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, s.11-23.
- Oatley, T., 2017. Open economy politics and trade policy. *Review of International Political Economy*, 24(4), s.699-717.
- Pollack, M.A., 2006. Delegation and discretion in the European Union. i D. G. Hawkins, D. A. Lake, D. L.Nielson and M. J. Tierney (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*. New York: Cambridge, s.165-196.
- Punch, Keith F. (2005). *Introduction to social research: quantitative and qualitative approaches*. 2. ed. London: SAGE
- Rittberger, B. and Wonka, A., 2011. Introduction: agency governance in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 18(6), s.780-789.

Sokhi-Bulley, B., 2011. The fundamental rights agency of the European Union: a new panopticism. *Human Rights Law Review*, 11(4), s.683-706.

Tilly, C., and S. Tarrow. 2007. *Contentious politics*. London: Paradigm Publishers
Toggenburg, G.N., 2008. The role of the new EU Fundamental Rights Agency: Debating the "sex of angels" or improving Europe's human rights performance?. *European Law Review*, 33(3), s.385.

Van der Pas, D.J. and Vliegthart, R., 2016. Do media respond to party conflict? Debates on European integration in British, Dutch and German party manifestos and newspapers, 1987–2006. *Political Studies*, 64(2), s.260-278.

Van Klinger, M., Boomgaarden, H.G. and De Vreese, C.H., 2013. Going soft or staying soft: have identity factors become more important than economic rationale when explaining euroscepticism?. *Journal of European Integration*, 35(6), s.689-704.

Von Bogdandy, A. and Von Bernstorff, J., 2009. EU Fundamental Rights Agency within the European and International Human Rights Architecture: The Legal Framework and Some Unsettled Issues in a New Field of Administrative Law, *The Common Market L. Rev.*, 46, s.1035.