

- Hix, Simon & Bartolini, Stefano, 2006. *Politics: the Right or Wrong Sort of Medicine for the EU?* Paris: Notre Europe. Études & Recherches, Policy paper, No 19. [www.notre-europe.eu]
- Joerges, Christian, 2006. "Deliberative Political Processes Revisited": What Have we Learnt About the Legitimacy of Supranational Decision-Making", *Journal of Common Market Studies*, 44(4), s 779-802.
- Ruin, Olof, 1968. *Mellan samlingsregering och tvåpartisystem*. Stockholm: Bonniers
- Vallinder, Torbjörn, 1980. "Det demokratiska regeringsproblemet", s. 53-83 i Back, Pär-Erik & Gustafsson, Agne (red), *Modern demokrati*, Sjunde reviderade upplagan. Malmö: Liber.

Larue, Thomas, 2006. Agents in Brussels: Delegation and Democracy in the European Union. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen

JONAS TALLBERG¹

Utgångspunkten för Thomas Larues avhandling står att finna i den centrala betydelsen av delegering som process i den moderna demokratin. Demokrati kan förenklat liknas vid en lång kedja av delegeringsförhållanden: medborgarna delegerar makt till parlamentet, parlamentet delegerar makt till regeringen, och regeringen delegerar makt till den nationella förvaltningen, men också till internationella organisationer, som EU. För att detta system skall fungera och folkviljans intentioner skall förverkligas, krävs att all delegering av makt går hand i hand med mekanismer för ansvarsutkrävande. Om så inte är fallet, kommer detta att ge upphov till två problem. Demokratin som politiskt sys-

tem kommer att förlora i legitimitet hos medborgarna. Men demokratin kommer också att förlora i effektivitet, om de som delegerats makt tillåts att använda denna för att gynna sina egna snarare än allmänhetens intressen.

Thomas Larue väljer att rikta in sig på en utvald länk i denna delegeringskedja, nämligen delegeringen från folkvalda politiker till politiska tjänstemän. Det är i denna länk, menar Larue, som vi finner ett av kärnproblemen i den representativa demokratin: vi utser våra representanter och förlänar dem makt genom allmänna val, men i själva verket genomförs de politiska beslut som fattas av icke-demokratiskt utsedda tjänstemän. Hur försäkras vi oss i detta system om att byråkratins genomförande återspeglar de politiska intentionerna? Mer populärt uttryckt: finns det fog för rädslan om tjänstemannavälde? Lösning på detta problem, enligt den demokratisyn och de teoretiska utgångspunkter som förfäktas i avhandlingen, är införandet av kontrollmekanismer, genom vilka den politiska makten kan säkerställa att tjänstemännen agerar i enlighet med sina mandat.

Empiriskt begränsar Larue sin studie till delegering, kontroll och ansvarsutkrävande i ett specifikt förhållande, nämligen relationen mellan regeringskansliet i huvudstaden och den permanenta representationen i Bryssel i hanteringen av EU-frågor. Enligt den gängse bilden formas en medlemsstats EU-politik av regeringen i huvudstaden, som i sin tur delegerar till den permanenta representationen i Bryssel att företräda dennas intressen i förhandlingar inom arbetsgrupper och kommittéer i EU:s ministerråd. Som Larue påpekar, finns det emellertid ingen anledning att tro att denna relation skulle vara befriad från den kontrollproblematik som ständigt tycks vara närvarande när en ak-

¹ Jonas Tallberg är docent i statsvetenskap vid Stockholms universitet.

tör delegerar makt till en annan. Här väcks frågor om kontroll och autonomi som tidigare forskning knappt har berört och som därtill har stor betydelse för demokrati på nationell och europeisk nivå.

Sammanfattning

Studiens syfte är att beskriva och analysera utformningen av delegering och ansvarsutkrävande i relationen mellan regeringskansliet i huvudstaden och den permanenta representationen i Bryssel. Empiriskt rör det sig om en komparativ fallstudie av hanteringen av EU-frågor i Frankrike och Sverige. Teoretiskt använder sig Larue av principal-agent-teori, som är särskilt utvecklad för att förstå kontrollproblem i delegeringsrelationer. Kortfattat menar principal-agent teori att varje delegeringssituation skapar ett kontrollproblem mellan den som delegerar makt (principal) och den som delegeras makt (agent). Utmaningen för principalen är att skapa kontrollmekanismer som säkerställer att agenten agerar i enlighet med sitt mandat och inte driver en egen dagordning.

Mer specifikt söker Larue besvara tre frågekomplex i avhandlingen. Det första avser koordineringen och förberedelsen av EU-frågor i medlemsstaternas regeringskanslier. Hur har nationella regeringar organiserat sin förvaltning och beredning av policy på hemmaplan? Hur påverkar dessa institutionella strukturer på den nationella nivån delegeringen till de permanenta representationerna i Bryssel? Det andra frågekomplexet avser organiseringen av och verksamheten vid de permanenta representationerna. Hur är de uppbyggda? Hur påverkar de permanenta representationernas strukturer och arbetsätt förhållandet mellan huvudstäderna och representationerna i Bryssel? Det

tredje frågekomplexet avser de kontrollmekanismer som skapats av regeringskanslierna i förhållande till de permanenta representationerna i Bryssel. I vilken utsträckning används klassiska kontrollmekanismer, som kontraktsdesign [*contract design*], genomlysning- och urvalsmekanismer [*screening and selection mechanisms*], övervakning och rapporteringskrav [*monitoring and reporting requirements*] och institutionella motviktter [*institutional checks*]? På vilka sätt bidrar de olika formerna av mekanismer för kontroll och ansvarsutkrävande till effektiv delegering mellan medlemsstaternas huvudstäder och de permanenta representationerna i Bryssel?

I avhandlingens andra kapitel fokuserar Larue företrädesvis på principal-agent-teori. Han ger här en omfattande introduktion till teoritraditionens ursprung inom rationalistisk institutionalism, till relationen mellan demokrati och delegering, till nyckelbegrepp inom principal-agent-teori, samt till klassiska problem i användandet av principal-agent-teori. Larue avslutar kapitlet med en sammanfattande analytisk modell, i form av en lista av variabler, vars närvaro han avser kartlägga i den empiriska undersökningen. Rent konkret handlar det om förekomsten av fyra former av kontrollmekanismer, samt om två bakgrundsvariabler – den inhemska koordineringsprocessen och formandet av politiska preferenser. Avsikten är att för var och en av dessa variabler bedöma hurvida de institutionella strukturer som är på plats bidrar till effektiv delegering, dvs. delegering som inte lämnar utrymme för den permanenta representationen att agera annorlunda än vad huvudstaden önskar.

I det tredje kapitlet redogör Larue för avhandlingens metod och material. Han förklarar att avhandlingens empiriska material är hämtat från tre källor: officiella

dokument, intervjuer med nyckeltjänstemän, samt en enkät som sänts till tjänstemän vid de franska och svenska permanenta representationerna. Intervjuerna är 85 till antalet och förhållandevis jämnt fördelade mellan Sverige och Frankrike. Enkätens svarsfrekvens var så låg och ojämn att dennas användbarhet starkt begränsades. Larue förklarar vidare att han valde ut Frankrike och Sverige eftersom dessa fall erbjöd god materialtillgång och möjliggjorde en jämförelse mellan ett stort grundarland med en hierarkisk administrativ kultur och ett förhållandevis nytt medlemsland med en centraliserad administration med viss autonomi. Larue diskuterar även det potentiella problem som det innebar att den svenska regeringen 2004 beslöt och 2005 i praktiken genomförde viktiga förändringar i samordningen av EU-politiken, då dessa beslut faller utanför den studerade perioden, men talar till avhandlingens resultat.

I det fjärde kapitlet ger Larue en översikt över existerande forskning om den nationella koordineringen av EU-politik i medlemsstaterna, samt om de permanenta representationerna och dessas roll i EU:s beslutsfattande. Även om Larue själv är försiktig med att dra den slutsatsen, visar översikten tydligt att den form av teoretiskt informerad studie av relationen mellan huvudstäderna och de permanenta representationerna som avhandlingen utgör saknas i existerande litteratur. Vidare ger Larue en översikt över de politiska beslutsorgan inom EU:s ministerråd där den permanenta representationens tjänstemän är aktiva: Coreper (EU-ambassadörerna) och arbetsgrupperna (lägre tjänstemän, experter).

I kapitel fem till åtta presenterar Larue den empiriska undersökningen. Detta är överlag rika empiriska kapitel, som i bred mening är strukturerade för att underlätta

parvis jämförelse. I kapitlet om koordineringen av EU-politiken i Stockholm respektive Paris redogör Larue för organiseringen av regeringskansliet och övriga relevanta politiska institutioner, samt för formella och informella aspekter av den nationella koordineringsprocessen i EU-frågor. I kapitlet om de svenska och franska permanenta representationerna redogör Larue för dessas organisering, formella ställning, ledning, rekryteringspolitik, anställningsvillkor, uppgifter, arbetssätt och utmaningar. I alla fyra kapitel finns någon form av preliminär analys, där Larue diskuterar det empiriska materialet i ljuset av principal-agent-teori och de sex utvalda variablerna i modellen från kapitel tre.

I kapitel nio summerar Larue de främsta resultaten från de fyra empiriska kapitlen. Slutsatserna kan med fördel organiseras utifrån de tre frågekomplexen i inledningen. Det första frågekomplexet avsåg nationell EU-koordinering. I det svenska fallet pekar Larue på betydelsen av traditionen med gemensam beredning, dvs. att varje fråga koordineras och i viss mån förhandlas på hemmaplan mellan de berörda departementen, innan en instruktion går iväg till den permanenta representationen i Bryssel. Larue drar emellertid också slutsatsen att procedurerna skiljer sig åt beroende på vilken nivå i rådsarbetet som en fråga befinner sig på, samt beroende på vilken sakfråga det rör sig om. I det franska fallet pekar Larue särskilt på den centrala politiska rollen för SGCI (*Sécretariat Général du Comité Interministériel*), som har monopol på att förbereda och utfärda instruktionerna till de franska representanterna i rådsarbetet (i snitt 830 fax om dagen!). Om man relaterar resultaten från de svenska och franska fallen till existerande litteratur om nationell EU-koordinering, visar det sig att dessa i hög grad ger stöd

för de dominerande slutsatserna i litteraturen, med undantag för utrikesdepartementens roll i processen, som Larue finner är mindre framträdande än vad tidigare forskning hävdar.

Det andra frågekomplexet avsåg de permanenta representationerna. I förhållande till det svenska fallet betonar Larue den vertikala uppdelning som fortfarande präglar organiseringen av verksamheten. Enkelt uttryckt är tjänstemännens främsta lojalitet fortfarande det fackdepartement i Stockholm som ursprungligen skickade dem, snarare än den permanenta representationen och dess ledning. Detta skiljer sig från den franska permanenta representationen, som är mer sammanhållen och vars tjänstemän är mer oberoende från hemmadepartementen i Paris. Om man relaterar resultaten från de svenska och franska fallen till existerande litteratur om de permanenta representationerna, visar dessa på nya och spännande mönster, även om Larue är försiktig med att dra dessa slutsatser till sin spets. Medan existerande litteratur vanligtvis förklarar divergens mellan medlemsländerna med skillnader i nationella traditioner, menar Larue att vi här finner ett omvänt förhållande. Medan det svenska regeringskansliet utmärks av centralisering och konsensuskultur, dominerar den permanenta representationen av vertikal uppdelning. Likaledes, medan det franska regeringskansliet är känt för hård konkurrens och splittning mellan olika departement, utmärks den permanenta representationen av horisontellt samarbete.

De viktigaste slutsatserna i studien är emellertid de som rör det tredje frågekomplexet: de kontrollmekanismer som regeringskanslierna i huvudstäderna skapat i förhållande till de permanenta representationerna. I fråga om kontraktsdesign finner Larue att anställningsvillkoren inte

skiljer sig betydligt mellan länderna och i förhållande till de som gäller för diplomater generellt, samt att de i praktiken inte används som en kontrollmekanism. Vad avser genomlysning och urval, drar Larue slutsatsen att rekrytering till topposter vid de permanenta representationerna ibland (Sverige) eller alltid (Frankrike) sker av regeringen utifrån politiska sympatier, samt att rekryteringen av lägre tjänstemän vid de permanenta representationerna sker vid fackdepartementen på hemmaplan, utan inflytande för ledningen vid representationerna. Systemet för kontroll genom övervakning och rapportkräv är väl utvecklat i båda länderna, men mest i Sverige. I det svenska fallet finns krav på att representationen sänder rapporter till Stockholm efter varje rådsmöte och skriver måndagsnoter om vilka frågor som skall upp till beslut under den kommande veckan. Vidare medverkar EU-ambassadören i ett möte med den politiska ledningen i Stockholm varje fredag, samt träffar statsministern, utrikesministern och statssekreteraren för EU-frågor över frukost en gång i månaden. Institutionella motvikt används däremot i mycket begränsad utsträckning, med ett möjligt och i så fall viktigt undantag, nämligen ministrarna själva, när de vid rådsmöten får ta ställning till vad deras tjänstemän förhandlat fram på lägre nivåer. Den sammanfattande slutsatsen är att delegeringen av makt att företräda medlemsstaten i förhandlingar i Bryssel inte motsvaras av omfattande kontrollmekanismer. Förutsättningarna för kontroll är i själva verket svaga, menar Larue. I den utsträckning som det finns kontrollmekanismer är dessa sällan av ett sådant slag att de ger principalerna möjlighet att effektivt kontrollera agenterna.

I det tionde och sista kapitlet tar Larue slutsatserna ytterligare ett steg. I tur och

ordning diskuterar han slutsatsernas implikationer för frågor om delegering och ansvarsutkrävande, samt om demokrati och byråkrati. Han återvänder sedan till principal-agent-teori och utvecklar studiens innebörd för denna teoritradition, innan han avslutar med att teckna två dagordningar för framtiden – en för svenska och franska praktiker och en för statsvetenskapliga forskare. Jag väljer att lyfta fram tre allmänna slutsatser. Den första avser delegering och ansvarsutkrävande. Här menar Larue att det ur ett demokratiskt perspektiv vore lämpligt om delegering och kontroll företrädesvis sker genom formella mekanismer, snarare än genom de informella processer som för närvarande är framträdande. Formella procedurer ger transparens och stärker möjligheterna till ansvarsutkrävande. Den andra slutsatsen jag vill lyfta fram gäller frågan om demokrati och byråkrati. Här pekar Larue på den sammanblandning och förskjutning av politikernas och tjänstemännens roller som tycks ha skett över tiden, till förmån för de senare. Tjänstemännens insats är inte längre inskränkt till att genomföra beslutad politik, utan idag har de – helt eller delvis – tagit över traditionella politiska domäner som formuleringen av policy, sammanjämkandet av konkurrerande samhällsintressen och artikuleringen av politiska ideal och visioner. Den tredje och sista slutsatsen jag vill betona rör avhandlingens sannolikt viktigaste teoretiska implikation. I traditionell principal-agent-teori, och inom rationalistisk teori i stort, antas att aktörerna har exogena och stabila preferenser. Enkelt uttryckt: principalerna vet vad de vill innan de delegerar till agenterna att sträva efter detta mål. Överfört till vår kontext innebär detta att regeringskanslierna avgör på hemmaplan vad som utgör det svenska eller det franska nationella intres-

set, innan de ger de permanenta representationerna i uppgift att säkra dessa intressen genom förhandlingar i Bryssel. Larue ställer sig efter sin empiriska studie skeptisk till detta centrala teoretiska antagande. Med utgångspunkt i framför allt intervju-materialet menar han att de permanenta representationerna – agenterna – i själva verket bidrar starkt till att forma vad regeringskanslierna i huvudstäderna – principalerna – uppfattar som det nationella intresset, genom sin expertis i sakfrågorna, sin allmänna kunskap i EU-frågor och sina rapporter om andra medlemsstaters intressen och positioner.

Det här är en utmärkt avhandling med många förtjänster. Den belyser en länk i den politiska delegeringskedjan som hittills fått mycket begränsad uppmärksamhet, och vars betydelse för modern demokrati Larue framgångsrikt argumenterar för. Tillämpningen av principal-agent-teori på relationen mellan regeringskansli och representation är ett nydanande och spännande grepp, som utmärker studien i förhållande till den övervägande deskriptiva och ateoretiska litteraturen på området. Larue visar på en utmärkt förtrogenhet med existerande litteratur och anknyter väl till centrala frågor i aktuella forskningsdebatter. Den empiriska undersökningen är rik och väl genomförd, samt bygger på ett mycket imponerande intervju-material.

Med detta i grunden tydligt positiva intryck som avstamp finns det emellertid ett antal aspekter av avhandlingen som är värda en vidare diskussion: metodvalet, användningen av principal-agent-teori, samt tolkningen av de empiriska resultaten.

Metodval

Larue gör tre huvudsakliga metodologiska val i avhandlingen. För det första väljer

han att använda sig av en komparativ fallstudie av Frankrike och Sverige. Komparativa fallstudier erbjuder fallstudiens fördelar i termer av djup, detalj och nyans, i kombination med den ökade slutlednings- och generaliseringspotential som följer med jämförelsen. Samtidigt väcker alla fallstudier frågan om på vilka grunder som urvalet gjordes, samt frågan om vad urvalsprincipen ger för generaliseringsmöjligheter. Larue förklarar att Frankrike och Sverige valdes ut eftersom de erbjöd god materialtillgång, men också för att skillnaderna länderna emellan skulle kunna möjliggöra slutsatser som är tillämpliga på så många EU-stater som möjligt. Givet den betydelse som fallurvalet har för generaliseringsmöjligheterna hade det varit motiverat med en mer ingående diskussion om urvalsprinciperna i förhållande till klassisk litteratur om komparativa fallstudier. Larues formuleringar om fallurvalet antyder att detta skulle vara motiverat utifrån tanken att finna gemensamma drag hos fall som i övrigt skiljer sig åt i väsentliga aspekter, men avhandlingen utvecklar inte vilka oberoende variabler det är som förväntas driva fram en likartad utformning av delegerings- och kontrollsystemen i Frankrike och Sverige. Möjligheterna till en generalisering av resultaten hade även kunnat tydliggöras genom en mer ingående diskussion i avslutningen om huruvida avhandlingens slutsatser faktiskt är tillämpliga bortom Sverige och Frankrike.

Det andra huvudsakliga metodvalet avser tillvägagångssättet för att bedöma kontrollmekanismernas effektivitet och utrymme för självständigt agerande från de permanenta representationernas sida. Studiet av delegering kan något förenklat reduceras till två frågor: (1) hur kan vi förklara delegeringen av makt till agenter?, samt (2) i vad mån åtnjuter agenterna ett

manöverutrymme som gör det möjligt för dem att driva sin egen dagordning? Larues avhandling talar till den senare frågan och studien genomsyras av ambitionen att avgöra om delegerings- och kontrollsystemen i Frankrike och Sverige är tillfredsställande utbyggda för att säkra följsamhet och ansvarsutkrävande av de permanenta representationerna. I praktiken finns det två alternativ för att bedöma agenteras möjligheter till självständigt agerande. Det första alternativet är att studera de institutionella mekanismer som principalerna infört för att kontrollera agenterna, och indirekt härleda utrymme för agenterna att agera oberoende. Det andra alternativet är att studera agenternas faktiska agerande och principalernas reella användning av de kontrollmekanismer som existerar, för att direkt bedöma hur kontrollmekanismerna fungerar och i vilken utsträckning som agenterna kan agera oberoende. Larue har valt det förstnämnda alternativet, med motiveringen att det skulle vara mycket krävande att bedöma de permanenta representationernas manöverutrymme i specifika policyprocesser. Samtidigt skulle det senare alternativet erbjuda ett mer direkt mått på utrymme för oberoende agerande, samt en möjlighet att bedöma vilka former av kontrollmekanismer som i realiteten har betydelse i förhållandet mellan principaler och agenter.

Larues tredje metodval avser det stora inslaget av elitintervjuer i avhandlingen. Elitintervjuer som materialinsamlingsstrategi väcker frågor om transparens och representativitet. Larue är medveten om de potentiella problemen med elitintervjuer och för en utmärkt diskussion i avhandlingen där han motiverar sitt tillvägagångssätt. Användningen av anonymiserade intervjuer är välavvägd och genomtänkt. Citaten från intervjuerna är anonymiserade, men Larue tillhandahåller en lis-

ta över alla intervjupersoner i referensförteckningen och försåg opponenter med en särskild kodnyckellista. Vad avser representativitet erbjuder avhandlingen en god balans i urvalet av intervjuobjekt, såväl vad avser fördelningen mellan de två länderna, som fördelningen mellan höga och lägre tjänstemän, samt tjänstemän i huvudstaden och tjänstemän vid representationen.

Principal-agent-teori

Det andra området som jag särskilt önskar uppmärksamma är användningen av principal-agent-teori i avhandlingen. Principal-agent-teori har utgjort den dominerande ansatsen för studiet av politisk delegering i Europa under det senaste decenniet. Ansatsen importerades ursprungligen från forskning om amerikansk politik, där den användes för att studera relationen mellan kongressen och amerikanska myndigheter. Inom studiet av politik i EU har principal-agent-teori företrädesvis använts för att studera delegering från medlemsstaterna till de övernationella institutionerna, delegering från medlemsstaterna och kommissionen till oberoende europeiska myndigheter, samt delegeringskedjor i europeiska parlamentariska demokratier. Larue väljer att tillämpa principal-agent-teori på en delegeringsrelation som inte tidigare studerats systematiskt med hjälp av denna ansats, och avhandlingen är i den bemärkelsen tydligt nydanande. Tillämpningen av principal-agent-teori är därtill överlag väl genomförd och präglad av en god känsla för ansatsens möjligheter och begränsningar.

Tre aspekter av denna tillämpning kräver emellertid en fördjupad diskussion. Till viss del rör det sig om problem som alla tillämpningar av principal-agent-teori ställs inför. För det första väcker tillämp-

ningen frågan om vilka aktörer som är principaler respektive agenter. Inledningsvis i studien framhålls relationen mellan politiker i huvudstaden och tjänstemän vid representationen som det centrala delegeringsförhållandet. Men i de empiriska kapitlen är det uteslutande delegeringsförhållandet mellan tjänstemän i huvudstaden och tjänstemän vid representationen som uppmärksammas, medan politikerna är frånvarande. Larue är medveten om glidningen i fokus och väljer att explicit identifiera principalerna som höga tjänstemän inom regeringskansliet, verk samma nära de valda politikerna. Men faktum kvarstår att definitionen av principaler och agenter i huvuddelen av studien försvårar avhandlingens ambition att undersöka relationen mellan politiker och tjänstemän, eller politik och byråkrati som två sfärer. Vidare kan man fråga sig vad som gör just högre tjänstemän inom regeringskansliet till principaler, snarare än de politiker som utformar den breda politiska linjen, eller de tjänstemän på lägre nivåer inom regeringskansliet som koordinerar och utformar instruktionerna till den permanenta representationen. I grunden handlar det om vad man identifierar som delegeringstillfället. Ett möjligt alternativ till det valda tillvägagångssättet hade varit att resonera i termer av delegering från en viss institution (regeringskansliet) till en annan (permanent representationen), snarare än i termer av delegering från en kategori individer till en annan.

En andra diskussionsvärd aspekt avser definitionen av agenternas intressen. Det är en central utgångspunkt i principal-agent-analys att det råder en intressekonflikt mellan principaler och agenter. I klassiska tillämpningar av principal-agent-analys menar man exempelvis att aktieägarna önskar att de företag de investerat i maximerar vinsten, medan företagsledar-

na kan vara mer intresserade av höga löner och bonusprogram, eller att väljarna önskar att de politiker de röstar fram genomför den politik de gått till val på, medan politikerna har partihänsyn och karriär-intressen att beakta, eller att medlemsregeringarna i EU önskar att organisationens överstatliga institutioner förverkligar den politik de beslutat om, medan dessa drivs av önskan att ständigt fördjupa det europeiska samarbetet. Inom principal-agent-teori lägger man förhållandevis mindre energi på att identifiera principalernas intressen, som anses ligga i linje med den uppgift som agenten delegerats. Däremot lägger man betydligt mer energi på att identifiera agenternas intressen, för att förklara och tydliggöra varför en målkonflikt och ett kontrollproblem uppstår. Larue väljer ett omvänt upplägg i sin avhandling, där han undersöker frågan om hur regeringskansliernas intressen uppkommer, men avstår för att formulera ett antagande om representationernas intressen. I avsaknad av ett sådant antagande blir det emellertid svårt att förstå varför vi skulle förvänta oss en målkonflikt, varför frågan om ansvarsutkrävande är central, och i förlängningen varför principal-agent-teori är den bäst lämpade ansatsen. Ett empiriskt grundat antagande som hade kunnat fungera väl i den här kontexten är att diplomater i utlandsstationering tenderar att *go native* med tiden, dvs. alltmör identifiera sig med värdlandets perspektiv, vilket är en anledning till att diplomater roteras från placering till placering.

En tredje aspekt av tillämpningen av principal-agent-teori som förtjänar att diskuteras är statusen på den modell som Larue presenterar i avhandlingen och som utgör utgångspunkten för empirikapiteln. I korthet bygger modellen på tanken att risken för självständigt agerande från agentens sida är en funktion av principa-

lens fyra olika former av kontrollmekanismer. Termen modell är emellertid något missvisande, då denna vanligtvis associeras med specificerade kausala samband mellan olika faktorer. I detta fall rör det sig snarare om en checklista, som gör det möjligt att bedöma den sammantagna graden av kontroll i relationen mellan regeringskansli och representation. Principal-agent-teori används i den meningen inte primärt för att generera testbara hypoteser om vad som avgör utrymmet för självständigt agerande, utan snarare för att erbjuda en kategorisering av kontrollmekanismer som antas vara relaterade till utrymmet för självständigt agerande.

Empiriska resultat

Det tredje området som jag vill uppmärksamma är de empiriska resultaten. De fyra empiriska kapitlen i avhandlingen är synnerligen gedigna och redovisar ett rikt material om nationell EU-koordinering och de permanenta representationernas organisation i Frankrike och Sverige. Intervjuundersökningen är, som redan nämnts, mycket imponerande. Tre aspekter av de empiriska resultaten kräver dock en fördjupad diskussion.

Den första aspekten är den måttstock som används vid bedömningen av empirin. Den centrala uppgiften i de empiriska kapitlen är att kartlägga de kontrollmekanismer som regeringskanslierna i Frankrike och Sverige använder för att övervaka att de permanenta representationerna agerar i enlighet med sina instruktioner. Larue har också ambitionen att utifrån den kartläggningen bedöma huruvida dessa kontrollmekanismer är tillräckligt effektiva för att delegeringen skall uppfylla sina syften och för att ansvarsutkrävande skall vara möjligt. Men att avgöra utifrån en kartläggning av kontrollmekanismer

om dessa är tillräckliga är naturligtvis inte lätt, vilket Larue är medveten om. Tillvägagångssättet väcker frågan om det är möjligt att avgöra tillräcklighet eller effektivitet utan att studera faktiska försök till utövandet av kontroll via dessa mekanismer. Vidare uppkommer frågan om på vilket sätt som mekanismerna är tillräckliga eller otillräckliga – för att minimera utrymmet för självständigt agerande från representationernas sida, eller för att säkra medlemsstatens intressen i EU-förhandlingar? Här står vi inför ett potentiellt dilemma, då det som är demokratiskt mest effektivt – fullständig kontroll – inte nödvändigtvis är mest effektivt för att säkra nationella intressen. Är det den tjänsteman som till punkt och pricka följer de detaljerade instruktionerna från huvudstaden och därför inte förmår att ingå i och påverka den vinnande koalitionen som illustrerar effektiv delegering, eller är det den tjänsteman som väljer att tolka instruktionen i bred mening, ger sig i kast med koalitionsbyggande, och uppnår ett utfall som är mer förenligt med det nationella intresset, men inte står helt i överensstämmelse med instruktionen?

Den andra aspekten rör tolkningen av de empiriska resultaten. Larue menar att undersökningen ger vid handen att delegeringen mellan regeringskansli och permanent representation i båda länderna präglas av svaga kontrollmekanismer. I de fall där kontrollmekanismer överhuvudtaget existerar, är de sällan av ett sådant slag att de gör det möjligt för principalerna att effektivt kontrollera agenterna. I avslutningen, där Larue förtjänstfullt utvecklar studiens policyimplikationer, argumenterar han för att denna slutsats borde leda till en uppstramning och formalisering av existerande kontrollmekanismer, då effektivt ansvarsutkrävande i detta led av delegeringskedjan är avgörande ur ett de-

mokratiskt perspektiv. Medan Larue betraktar kontrollmekanismernas otillräcklighet som oavsiktlig och som en brist att åtgärda, skulle en alternativ tolkning vara att dessa är avsiktligt outvecklade. Principaler söker inte i alla lägen att maximera kontroll, vilket forskning om delegering till centralbanker och konstitutionella domstolar visar. Det finns situationer där principalerna, med hänsyn till de funktioner som agenterna förväntas uppfylla, avsiktligt avstår från att söka total kontroll och istället lämnar det manöverutrymme som är nödvändigt för agenten att effektivt fullgöra sin uppgift. Principal-agentlitteraturen om delegering av förhandlingsmandat visar att detta är ett fall där principalen har incitament att avstå från full kontroll, då detta kan inverka negativt på agentens förhandlingsförmåga. Ett exempel är *fast track*-delegering i amerikansk och europeisk handelspolitik, där principalerna avsiktligt förbinder sig att inte ingripa under handelsförhandlingarna gång, utan endast tar ställning till slutresultatet, för att underlätta agenternas framförhandlande av en överenskommelse.

Den tredje aspekten rör studiens implikationer för principal-agent-teori, som Larue föredömligt utvecklar i avslutningen. Medan avhandlingen enligt Larue generellt visat på användbarheten av principal-agent-teori för att undersöka delegeringsrelationen mellan regeringskansliet och representationer, ger den samtidigt anledning att ifrågasätta antagandet om att aktörernas preferenser är exogena och stabila. Studiens undersökning av hur de nationella intressena formas inom regeringskanslierna i Frankrike och Sverige antyder att dessa formas endogent, i samspel med de permanenta representationerna. Principal-agent-teori skulle istället förutsätta att regeringskanslierna redan vet vad de önskar uppnå, innan de delegerar till de

permanenta representationerna att åstadkomma detta genom förhandlingar i Bryssel. Frågan är emellertid om denna empiriska kritik mot principal-agent-teori är så allvarlig som den kan tyckas i förstone. Det är i sammanhanget viktigt att skilja på positioner och preferenser. Det finns anledning att tro att de permanenta representationernas inflytande primärt rör positioner snarare än preferenser. Preferenser eller intressen är generella och stabila värderingar om önskvärda tillstånd i världen, exempelvis att Sverige som litet omvärldsberoende land eftersträvar internationell frihandel. Positioner är specifika och kortvariga krav i förhandlingar, syftande till att i möjligaste mån uppnå preferenserna, exempelvis att Sverige i handelsförhandlingar kräver en reduktion av industritullarna med 50 procent, men sedermera kan tvingas backa till 30 procent. När Larue drar slutsatsen att de permanenta representationerna bidrar till formuleringen av de nationella preferenserna, och stundtals kräver att dessa förändras för att inte hamna utanför mittfåran i förhandlingarna i Bryssel, är det sannolikt positioner och inte preferenser som avses.

Sammanfattande omdöme

Sammantaget kombinerar Thomas Larues avhandling på ett förtjänstfullt sätt teoretisk originalitet med empirisk grundlighet. Avhandlingen uppmärksammar en form av politisk delegering som tidigare endast fått begränsad uppmärksamhet, men som är en central och viktig komponent i EU som politiskt system. Tillämpningen av principal-agent-teori på relationen mellan regeringskansli och representation är nydanande och klargörande, samt särskiljer avhandlingen från den existerande litteraturen på området. Den empiriska undersökningen är väl genomarbetad och rik på spännande intervju-material, och kan sägas utgöra avhandlingens främsta styrka. Avhandlingen som helhet präglas av en väl utvecklad medvetenhet om styrkor och svagheter i metodval, teoretisk ansats och empirisk prövning. Som jag utvecklat ovan finns det vissa vägval och tolkningar i avhandlingen där författaren kunde ha beaktat möjliga alternativ, men dessa reservationer skall inte över-skugga det faktum att det rör sig om en gedigen och ambitiös avhandling.