

# Bland stjärnor och entreprenörer

En studie av rapportörens roll i Regionkommittén

# Abstract

The aim of this thesis is to explore the complex role of the *Rapporteur* in the Committee of the Regions (**CoR**). The Rapporteur is a member of the CoR who is appointed by its Commission to prepare opinions. Hence, the Rapporteur can be an extremely influential actor. In an environment of multiple interests, which characterise the CoR, the question arises: how does it affect the role of the Rapporteur?

The Rapporteur is analyzed through a *Principal-agent* perspective and the study shed light on an important actor in the CoR. We see that a professionalised actor has emerged as a consequence of the lack of time and knowledge that characterize the members of the CoR. Because of the relationship of asymmetric information between the Rapporteur (agent) and the CoR (principal) a system has also materialised to cope with the problems that asymmetric information may bring. We find that the system is based on the idea of cooperation and compromise, something that can be traced to mutual interests between the agent and the principal.

*Nyckelord:* Principal-agent, Regionkommittén, Rapportör, Rapportörskap, Europeiska Unionen, Utskott

*Antal ord:* 8604

# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Studiens fokusområde.....	2
1.2 Aktörer på jakt efter uppmärksamhet .....	3
1.3 Syfte och frågeställningar .....	4
1.4 Avgränsning .....	4
<b>2 Metod och material</b> .....	<b>5</b>
2.1 Metod .....	5
2.1.1 Fallstudie.....	5
2.1.2 Intervjuer.....	6
2.1.3 De intervjuade.....	7
2.2 Material .....	7
<b>3 Principal-agent teori</b> .....	<b>8</b>
3.1 Asymmetrisk information .....	9
3.2 Modellen .....	10
<b>4 Den legislativa entreprenören</b> .....	<b>11</b>
<b>5 Regionkommittén som organisation</b> .....	<b>13</b>
5.1 En hierarkisk struktur.....	13
5.2 Nationella delegationer och partier.....	15
<b>6 Politiska entreprenörer</b> .....	<b>17</b>
6.1 Rapportören som autonom aktör.....	17
6.2 Rapportören i beslutsprocessen .....	19
<b>7 Analys</b> .....	<b>22</b>
7.1 En professionaliserad rapportör .....	22
7.2 Preferenser efter organets bästa .....	23
7.3 En accepterad struktur .....	24
7.4 Slutsats och avslutande diskussion .....	24

<b>8 Referenser.....</b>	<b>26</b>
8.1 Böcker och artiklar.....	26
8.2 Webbsidor.....	27
8.3 Intervjuer.....	27

# 1 Inledning

Rapportörskapet inom Regionkommittén är ett unikt system för beslutsprocessen inom den Europeiska Unionen (EU). I organet är det rapportörens ansvar att utforma yttrandeförslag till Regionkommittén samt skapa förslag som kan behandlas och accepteras av utskott och plenum. Rapportören är alltid en ledamot av Regionkommittén, utsedd av utskotten, och befinner sig i en arbetsmiljö som är starkt hierarkisk och fylld av multipla intressen. Mandatet ger dock rapportören stora möjligheter att själv påverka slutresultatet och i närvaron av multipla intressen och egna preferenser väcks frågan om hur detta påverkar den roll som rapportören åtar sig.

Rapportörens inflytande har tidigare uppmärksammats; frågan är emellertid vilka möjligheter som finns i den struktur som rapportören verkar i? Under arbetets gång befinner sig aktören i informationsflödets mitt, med möjlighet att agera selektivt och med stora möjligheter till kunskap i form av expertis, samtidigt verkar denne i en organisation där yttranden utsätts för *sekventiell uppmärksamhet* inom Regionkommitténs olika instanser och ställs ständigt inför kritik och ändringsförslag. Instanserna kan i mångt och mycket jämföras med en tratt, där många åsikter behandlas i Regionkommittén inom dess olika instanser. De vandrar genom rapportören och utskotten för att ändras och formas av olika intressenter, för att sedan rinna ut i dess slutgiltiga form under omröstningarna i plenum.

Den struktur som rapportören verkar i torde också vara ett av EU:s mest heterogena organ. Regionkommitténs uppdrag är att se till lokala och regionala intressen inom unionen och garantera olika regioner en politisk röst på EU-nivå. Med 344 medlemmar från hela EU utformar Regionkommittén yttranden till Europeiska gemenskapernas kommission (**Kommissionen**), Europaparlamentet och Europeiska unionens råd (**Ministerrådet**). Regionkommittén fungerar därmed som rådgivande organ i frågor som berör den regionala nivån inom EU.

Sedan Regionkommitténs skapande 1992 har kommittén dock utsatts för kraftig kritik och många har anklagat den relativt unga instansen för att vara alltför heterogen för att kunna uppnå någon reell makt. Organet ska nämligen representera de runt 1400 regioner som tillsammans konstituerar Europa och att regionerna är olika till form och storlek råder det föga debatt kring. Här sitter ledamöter från samtliga 27 medlemstater inom EU, vars regionala styrka varierar mellan unitariska stater med fullständig avsaknad av regioner till federala stater där regionerna har sin egen författning.<sup>1</sup> Enligt många skapar olikheterna

---

<sup>1</sup> Pontus Tallberg Region Skåne 2008 s. 52

splittringar inom kommittén, vilket sägs påverka beslutsfattande och göra konsensuskapande svårt.

## 1.1 Studiens fokusområde

Följande studie är deskriptiv och analyserande där syftet är att uppnå ökad förståelse för rapportörskapet och den kontext, i form av Regionkommittén, som denne verkar i. Valet av fokusområde grundar sig i den betydelsefulla funktion som rapportören har i beslutsprocessen och att studera detta är av stort intresse i studiet av politik. I boken *organisationsteori för offentlig sektor* beskriver Tom Christensen m.fl. vikten av att med en teoretisk ansats kartlägga offentliga organisationsformer:

*En organisationsteori [...] med tonvikt på studiet av offentlig politik [bör] generellt bidra till att klarlägga de viktigaste organisationsformerna inom den politisk-administrativa styrapparaten [och] bidra till att klargöra vilket urval som organisationsformerna skapar.<sup>2</sup>*

För att uppnå förståelse för organisationsformen ifråga faller fokus på Regionkommittén och dess rapportörskap. Rapportörskapet analyseras ur den kontext som ledamöterna verkar i och studiens deskriptiva del sträcker sig därmed över hela Regionkommittén som organisation, eftersom det är svårt att skapa en uppfattning om rapportörskapet som institution om vi inte känner till den formella del vilken den verkar i. Det sätt på vilket arbetsfördelningen är uppdelad, de rutiner som den verkar i och de hierarkier som existerar inom Regionkommittén visar på de begränsningar och möjligheter som existerar för det individuella beslutsbeteendet, i detta fall rapportörskapet.<sup>3</sup>

Som framgår av studiens syfte genomsyrar ett instrumentellt perspektiv studien där rapportörskapet ses som ett medel för att uppnå ett visst resultat. Den grund vilken analysen bygger på har hämtas från den organisationsteoretiska världen och förhoppningen är att det skapar en ökad insikt i hur rapportörens roll påverkas av den organisation som rapportören verkar i. Med hjälp av *principal-agent* teorin studeras förhållandet mellan rapportören och Regionkommittén för att utröna vilka möjligheter rapportörens arbete ger. Teorin har tidigare använts för att studera hur organisationer uppnår konsensus genom organisatoriska strukturer och strävan efter gemensamma intressen. Det är dock första gången teoremet appliceras på rapportörskapet som institution och förhoppningen är att det bidrar till ökad insikt i kunskapen kring konsensuskapande samt beslutsprocesser inom heterogena miljöer.

---

<sup>2</sup> Tom Christensen Liber 2004 s. 24

<sup>3</sup> Ibid. s. 42

## 1.2 Aktörer på jakt efter uppmärksamhet

Studier kring rapportörskapet har under åren fått relativt lite uppmärksamhet, särskilt med tanke på den betydelse som rapportören tillskrivits inom EU:s beslutsprocess. Den forskning som bedrivits har främst skett inom ramen för Europaparlamentet som uppmärksammat den komplexa roll som rapportörskapet karaktäriseras av, det vill säga rapportörens roll i konsensusskapandet och dess betydelse i utskottet.<sup>4</sup> Tidigare studier är till hjälp för studier kring rapportörskapet i Regionkommittén, främst på grund av rapportörskapet har en lika formella struktur. Till skillnad från Europaparlamentet existerar det dock fler skiljelinjer inom Regionkommittén, något som skapar ett behov av en annorlunda analysmetod för studien.

De interna förhållandena inom Regionkommittén och beslutsprocessen har däremot varit föremål för ett fåtal studier. Det har talats om kommitténs heterogenitet, främst i samband med utvidgningen av EU 2004 och 2007. De studier som har bedrivits har dock karaktäriserats av en tunn teoretisk anknytning.<sup>5</sup>

I övrigt kan Regionkommittén med stor säkerhet sägas vara ett av det organ som fått minst uppmärksamhet. Mycket fokus har i stället fallit på den direkta representationen och lobbying i Bryssel, som upplevt en enorm tillväxt på senare år, medan vad gäller kommittén har forskningen till stor del varit enspårig. Bristen på uppmärksamhet kan vara följden av att Regionkommittén i många sammanhang ses som obetydlig och tandlös, samtidigt som dess effekt på tyngre institutioner i EU anses vara marginell. Den kritik som Regionkommittén har fått har den emellanåt varit befogad i och med att kommittén aldrig fick den betydelse dess förespråkare arbetade för. I stället har Regionkommittén främst utvecklats till ett rådgivande organ. Kommittén har dock växt i betydelse under senare år och uppmärksammas av många som en viktig del av EU, inte minst av dem som arbetar för Regionkommittén. Många har också dragit paralleller mellan var Europaparlamentet befann sig för tio år sedan och var institutionen befinner sig idag. Det vill säga, för ett så pass ungt organ som Regionkommittén är chansen stor att dess inflytande växer med tiden.<sup>6</sup>

Vissa studier har även haft normativa inslag med fokus på Regionkommitténs framtida roll, vilka kan delas in i två läger: *optimister* och *pessimister*. Den största delen hör till det senare lägret som har dominerats av forskare som till exempel Thomas Christiansen, som hävdade att Regionkommitténs roll främst är av symbolisk betydelse, medan andra, exempelvis Alex Warleigh talat för en starkare Regionkommitté i EU.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Francis Jacobs & Richard Corbett Longman Group Limited 1990 & Giacomo Bendetto Journal of European Public Policy 2005

<sup>5</sup> Marco Brunazzo & Ekatarina Domorenok Regional and Federal Studies 2008

<sup>6</sup> Joakim Nergelius

<sup>7</sup> Alex Warleigh Kogan Page 1999 & Thomas Christiansen The Journal of Federalism 1996

## 1.3 Syfte och frågeställningar

Studien syftar till att fylla det tomrum som existerar kring forskningen om rapportörskapet och Regionkommittén. Den är en deskriptiv och explorativ sådan och förhoppningen är att den bidrar till en ökad förståelse för beslutsprocessen inom Regionkommittén samt för rapportörskapets roll.

Frågeställningen består av två delar, där den ena är av mer utforskande natur medan andra delen är förklarande.

Den första frågeställningen är således:

- Hur kan vi förstå rapportörens roll i Regionkommittén?

Den andra är en frågeställning ämnar knyta an rollen till den teoretiska ansats som används i studien och lyder:

- Hur kan vi förklara rapportörens roll i Regionkommittén?

## 1.4 Avgränsning

Studiens syfte är främst att studera rapportörskapet och beslutsprocessen inom Regionkommittén. I och med denna inriktning undviks eventuella spekulationer kring Regionkommitténs påverkan på EU:s beslutsprocess, något som ovan beskrivits och varit föremål för tidigare studier. Effekten av rapportörens yttranden kommer därmed att negligeras och inte heller kommer en bredare studie av rapportörskapet att genomföras. Något större fokus på Europaparlamentet kommer inte heller att vara föremål för analysen. De två organen är alltför olika och en bredare studie skulle försvaga arbetet. Däremot kommer paralleller att dras mellan tidigare studier kring rapportörskapet i Europaparlamentet och det i Regionkommittén eftersom det kan stärka vissa av de utsagor som ges i intervjuer.



## 2 Metod och material

### 2.1 Metod

Eftersom jag rört mig på mark som i mångt och mycket varit utforskad har studien växt fram genom en ständigt kumulerande process. Den kumulativa metod jag använt mig av har ständigt kastat nytt ljus på studien och låtit empirin forma de analytiska verktyg som använts i studien. Först och främst har arbetet drivits på genom en gedigen inläsning av tidigare studier kring Regionkommittén och rapportörskapet. Detta har byggt upp den inledande och deskriptiva delen av studien och har lagt grunden till den kontext vilket rapportörskapet verkar i. Frågeställningen och studiens syfte har anpassats under arbetets gång. I takt med att kunskapen kring fokusområdet har växt. Metoden har kallats den *hermeneutiska cirkeln* och det är min tro att det har medfört en styrka till studien som helhet.<sup>8</sup>

För att skapa en helhetsbild av rapportörskapet har jag under arbetets gång arbetat mig framåt genom att samtala med tjänstemän som haft samräde med Regionkommittén, före detta ledamöter och personer med erfarenhet av rapportörskap. Med denna metod har jag lyckats arbeta fram en teoretisk mättnad, det vill säga att jag har tagit del av så många aspekter som möjligt. Metoden, på grund av sin kumulerande effekt även kallad *snöbollsurval*, är välbeprövad och har fungerat väl för att uppnå större inblick i en institution vilket det inte existerar mycket forskning kring.<sup>9</sup>

I övrigt är studien främst en kvalitativ sådan där den huvudsakliga metoden bygger på ledamöters egna utsagor om kommitténs arbete. För att utröna händelseförloppen har intervjuer använts. Valet av intervjuer har lett till en ökad fokus på den informella delen av rapportörskapet, fyller sitt syfte och leder till mindre spekulationer kring de eventuella skiljelinjer inom Regionkommittén som tidigare uppmärksammats.

#### 2.1.1 Fallstudie

I våra händer har vi en fallstudie av rapportörskapet, i Regionkommittén, där rapportörens roll i Regionkommittén har studerats. Orsaken till Regionkommittén som fall är på grund av att det är principiellt viktigt. Det är i mångas ögon ett

---

<sup>8</sup> Jan Teorell & Torsten Svensson Liber 2007 s.25

<sup>9</sup> Peter Esaiasson Nordstedts Juridik s. 292

betydande EU organ, vars uppgift är att värna om unionens lokala och regionala intressen. Att grundligt studera dess organisation och hur den fungerar är alltså av största vikt, inte endast för institutionen själv utan även i studiet av politik då det är av stort intresse att se hur ett så pass heterogent och nytt organ arbetar. Regionkommittén är idag ett väldigt heterogent, hierarkiskt och potentiellt konfliktfyllt sådant, vilket gör den särskilt väl lämpad i förhållande till valet av teori. Vikten av preferenser, intressen och strukturer blir extra betydelsefull i denna miljö och kan leda till ytterligare insikt i rapportörskapet och vilka möjligheter som existerar i systemet.

## 2.1.2 Intervjuer

Orsaken till valet av intervjuer som metod har delvis grundat sig på vetenskapen om två saker: bristen på material som överensstämmer med studiens syfte och den informella del som utskottets arbete karaktäriseras av. Vad gäller den första delen går orsaken att finna i det sätt som utskotten och plenumsammanträdena inom Regionkommittén arbetar på, båda dessa använder sig av handuppräkring vilket gör det omöjligt att utröna skiljelinjer inom röstbeteendet. Tidigare studier har uppmärksammat detta, främst i arbeten kring plenumsammanträdena, och systemet har även varit mål för stark kritik.<sup>10</sup> Inom utskotten är denna kritik dock inte lika berättigad. I stället har metoden, främst inom Europaparlamentet, förespråkats för att bidra till den informella del som underlättar konsensusskapande.<sup>11</sup> Värt att anmärka är att intervjuer som förts i denna studie ändå visar på att det existerar stark insikt i röstbeteendet inom de olika utskotten.<sup>12</sup> Den andra orsaken till valet av intervjuer faller delvis ihop med detta, då mycket av konsensusskapande sker på ett informellt plan. Att skapa en helhet av rapportörens roll skulle därmed vara svårt med material i form av exempelvis protokoll från utskotten.

En kritik som skulle kunna riktas mot valet av intervjuerpersoner är det faktum att det är ett fåtal individer från ett fåtal regioner inom EU, på så sätt finns det en möjlighet att dessa är subjektiva i sin bild av arbetet inom Regionkommittén. I mina samtal, vilka har varit av semi-strukturerad karaktär, har jag dock undvikit samtal om ledamöternas uppfattningar bakom motiven utan snarare fokuserat på den mer deskriptiva delen och aktörens bild av Regionkommitténs arbete. Eventuella motiv kan vi endast spekulera kring och kommer inte att vara av central vikt i denna studie.

---

<sup>10</sup> Christoph Hönnige & André Kaiser *Regional and Federal Studies* 2003 s. 9

<sup>11</sup> Francis Jacobs & Richard Corbett *Longman Group Limited* 1990 s.113

<sup>12</sup> Hasse Svensson

### 2.1.3 De intervjuade

- *Britt Lundberg* - vice Lantråd för Ålands Landskapsregering, tillika ledamot i den finska delegationen vid Regionkommittén sedan 2004, med erfarenhet av rapportörskap.
- *Joakim Nergelius* - Professor i Juridik vid Örebro Universitet och tidigare tjänsteman vid Regionkommittén samt EG-domstolen.
- *Hasse Svensson* - tidigare ledamot i den finska delegationen vid Regionkommittén och före detta ledamot av Ålands Landskapsregering.
- *Andreas Backfolk* - tjänsteman vid den Finska representationen i Bryssel
- *Catarina Segertsen Larsson* – ledamot i den svenska delegationen vid Regionkommittén med erfarenhet av rapportörskap och tidigare landstingsråd.

## 2.2 Material

Vid insamlingen av material har relevans varit det huvudsakliga målet, där strävan varit att uppnå förståelse för rapportörskapet och den kontext som det befinner sig i. Valet av material har anpassats efter studiens fokusområde och valet av teori, detta för att undvika en låg validitet, det vill säga att materialet är av föga intresse för det forskaren ämnar undersöka.<sup>13</sup> Materialinsamlingen har dock inte varit smal på något sätt, tvärtom har en bred materialinsamling varit av stor vikt för många av de tolkningar som görs. Den miljö som Regionkommitténs rapportör verkar i är en otroligt heterogen sådan, vilket kräver en förståelse för de olika intressen som är representeras i organet.

Med ett källritiskt syfte kan materialdelen utifrån detta uppdelas i ett tre olika analysplan: verklighetsplan, informationsplan och utsagoplan. Stadierna syftar på de insamlingsmetoder som existerar och ämnar skapa ett större djup och reducera möjligheterna till eventuellt felaktig information. Detta är vanligt i samband med intervjuer och genom att komplettera med annat material stärks intersubjektiviteten i studien.<sup>14</sup> På det första och andra planet har jag använt mig av kompletterande material i form av tidigare studier och arbetsordningar från Regionkommittén. Dessa har fungerat som en essentiell del i förståelsen av hur Regionkommittén fungerar, vilket är en av de viktigaste delarna vid studier av institutioner. Här har intervjuerna spelat en mindre roll då jag med enkelhet kunnat skapa förståelse för en stor del av de formella delarna genom arbetsordningar och tidigare forskning. Vad gäller utsagoplanen har emellertid intervjuerna spelat den huvudsakliga rollen då bilden av rapportörskapet i Regionkommittén främst byggt på deras egna uppfattningar av rapportörskapet.

---

<sup>13</sup> Lennart Lundquist Studentlitteratur 1993 s. 131

<sup>14</sup> Ibid. s. 110

### 3 Principal-agent teori

I studiet av rapportörskapet bör vi vända oss till den organisationsteoretiska världen för att uppnå förståelse för rapportörens roll i Regionkommittén. Den analysram som fortsättningsvis kommer att användas är principal-agent perspektivet. Teorin bygger på utgångspunkten att aktörer agerar med begränsad rationalitet, vilket påverkar institutioner och aktörers handlande, och problemet uppkommer var gång en aktör (*principal*) ger en annan aktör (*agent*) mandat att utföra en uppgift. Enligt principal-agent teoremet existerar det en ständig konflikt mellan dessa. Agenten äger allt som oftast mer information än principalen och i många fall har agenten andra preferenser än den principalen som delegerade uppgiften.<sup>15</sup>

Teorin har främst använts i studiet av offentliga organisationer, men eftersom rapportörskapet är en unik form, där den som delegeras uppgiften är politiker i stället för tjänsteman, krävs det att vi gräver i den organisationsteoretiska världen för att uppnå förståelse för rapportörskapet. Likheterna mellan offentliga organisationer och Regionkommittén är emellertid stora då båda är multifunktionella sådana, det vill säga att de ämnar tillgodose motstridande intressen. Närvaron av partiloyalitet, nationell lojalitet, strävan efter neutralitet, vikten av att deltagande från olika intressenter och insyn i processen är alla närvarande i rapportörskapet, precis som inom den offentliga sektorn.<sup>16</sup>

Ursprungligen kommer teorin från den ekonomiska skolan, där förhållandet mellan exempelvis chef och anställd var det huvudsakliga föremålet för studier. Inom statsvetenskapen ansåg dock forskare att denna form av analys passade särskilt väl in på den hierarkiska modell som politik karaktäriseras av och statsvetare införlivade under 1980-talet dessa tankar i studiet av politik. Studierna fick tidigt ett stort uppsving och är idag en väletablerad teorigrund. Viss kritik har riktats mot teoremet där kritiska röster har hävdade att modellen är alltför enkel för att användas som analysram och menar att politikernas motiv måste förklaras ur ett mer komplext teorem.<sup>17</sup> I studiet av rapportörskapet kan vi dock hävda att dess enkelhet är dess styrka då det bidrar till en öppnare undersökning av förhållandet mellan Regionkommittén och rapportören.

Terry M. Moe, professor i statsvetenskap vid Stanfords Universitet, var en av dem som under principal-agent teorins begynnelse uttryckte dess vikt för samhällsvetenskapen. Enligt Moe kan hela politikerkedjan förstås ur detta förhållande:

---

<sup>15</sup> Jonas Tallberg Studentlitteratur 1999 s. 52

<sup>16</sup> Tom Christensen m.fl. Liber 2005 s. 17

<sup>17</sup> Rune Premfors m.fl. Studentlitteratur 2003 s. 41

*Democratic politics is easily viewed in principal-agent terms. Citizens are principals, politicians are their agents. Politicians are principals, bureaucrats are their agents. Bureaucratic superiors are principals, bureaucratic subordinates are their agents.*<sup>18</sup>

Att i föreliggande studie applicera principal-agent perspektivet ter sig då naturligt och det förhållande vilket Moe beskriver existerar i fallet med rapportörskapet, där Regionkommitténs ledamöter kan ses som övergripande principaler med rapportören som sin agent.

Det har även hävdats att vi kan studera förhållandet mellan agent och principal genom att använda oss av *konkurrerande principaler*, vilken betyder att det existerar stridande intressen mellan principalerna. Tidigare forskning har bland annat menat att detta leder till en ökad autonomi för agenten.<sup>19</sup> I den slutgiltiga analysen har denna modell dock inte använts. Eftersom den tidsram som studien genomförts under inte har varit tillräckligt omfattande för en studie av detta slag.

### 3.1 Asymmetrisk information

Principal-agent problemet grundar sig, som nämns ovan, i de konsekvenser som asymmetrisk (ofullständig) information mellan två eller flera parter medför. I och med kunskapsövertaget har agenten möjlighet att etablera ett övertag under det mandat som delegeras. I förhållandet ingår parterna ett kontrakt där principalen förväntar sig att agenten ska agera på ett sådant vis att resultatet blir som principalen önskade när denne delegerade makten.

Orsaken till delegeringen är ofta på grund av att principalen varken har tid eller kunskap att engagera sig i uppgiften. Enligt teorin leder detta till ofullständig informationen hos principalen och en möjlighet för agenten att följa egna preferenser för att maximera den egna nyttan. En grundläggande förutsättning är dock att det i slutändan är agentens och principalen skilda intressen samt mängd kunskap som bestämmer huruvida agenten kommer att agera på ett sätt som faller principalen i smaken. Om agenten och principalen besitter samma information och intressen blir egennyttan föga betydande.<sup>20</sup>

Kunskapsövertaget är det främsta verktyget för agenten om denne väljer att följa sina egna preferenser. I det ideala förhållandet mellan principalen och agenten uppstår det en *professionalisering* av agenten. Vilket betyder att kunskapen är så pass svår att komma över att principalen inte har någon möjlighet att följa upp agentens mandat.<sup>21</sup> Eftersom de två komponenter, information och preferenser, är de huvudsakliga delarna i förhållandet mellan de olika parterna blir principalens huvuduppgift att därmed att skapa strukturer som förhindrar agenten

---

<sup>18</sup> Terry M. Moe American Journal of Political Science 1984 s. 765

<sup>19</sup> Ibid. s. 769

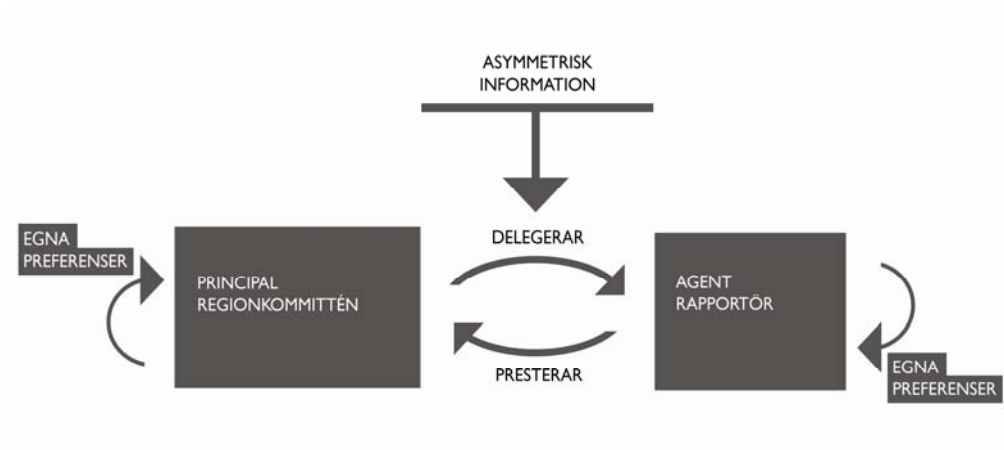
<sup>20</sup> Jonas Tallberg Studentlitteratur 1999 s. 57

<sup>21</sup> Rune Premfors Studentlitteratur 2003 s. 41

från att bli alltför autonom och agera på ett sätt som endast gynnar denne. Teorin säger att ju mer kontroll desto mindre är chansen att agenten agerar på ett sådant sätt som missgynnar principalen.<sup>22</sup> Principalen kan genom övervakning försäkra sig om att agenten följer de anvisningar som denne tilldelats, på så sätt kan principalen garantera sig mot eventuell undandömd information.<sup>23</sup>

## 3.2 Modellen

Figur 1. Förhållandet mellan Regionkommittén och rapportören:



---

<sup>22</sup> Jonas Tallberg Studentlitteratur 1999 s. 57-59

<sup>23</sup> Terry M. Moe American Journal of Political Science s. 767

## 4 Den legislativa entreprenören

Rapportörskapets ursprung är något oklar, idag är det dock ett system som främst går att spåra till EU:s beslutsprocess. Tidigare studier har hävdad att systemet härstammar från kontinentala beslutsprocesser och i USA går det i Kongressen att identifiera en liknande funktion hos utskottens ordförande.<sup>24</sup>

I Europaparlamentet har rapportören traditionellt tillskrivits stor makt och har kallats för en legislativ entreprenör då dess uppgift i mångt och mycket, likt utskottets ordförande i USA, går ut på att förhandla över institutionens gränser för att skapa konsensus och undvika eventuella konflikter. Detta gäller dock inte endast mellan institutioner utan även inom egna utskotten och över partigränser. Orsaken är ofta att parlamentet emellanåt eftersträvar majoritet i plenum, vilket kräver en stark konsensus redan på utskottsnivå. Finlands nuvarande utrikesminister, och tidigare EU-parlamentariker, *Alexander Stubb* har gått så långt att hävda att ledamöter i Europaparlamentet på grund av detta kan ha mer makt än nationella ministrar. I samband med Stubbs uttalande redogjorde Henrik Brors vid Dagens Nyheter för rapportörens potentiella makt i Europaparlamentet:

*Den som är duktig på att bilda allianser med andra engagerade parlamentariker kan nå stor framgång. Den som får det viktiga uppdraget att skriva det "betänkande" [rapportören, red. kommentar] där alla förslagen jämkas samman har stort inflytande.<sup>25</sup>*

Vad gäller förhandlingar över institutionsgränser har systemet titulerats ett *dialog system*. Den entreprenörliknande funktionen blir särskilt tydlig här då de förhandlar över de tre institutionerna: Europaparlamentet, Kommissionen och Ministerrådet. I förhandlingarna företräds parlamentet av rapportören eller det berörda utskottets ordförande i diskussioner mellan Ministerrådet och Kommissionen.<sup>26</sup>

Partitillhörigheten för rapportörerna i Europaparlamentet har varit stark på grund av att det är partier som ansvarar för utnämningen av dessa. Inom parlamentet är det organiserat enligt ett poängsystem där varje parti tilldelas ett antal poäng i proportion till dess storlek, därefter har partierna möjlighet att bjuda på de frågor som framförs i utskotten, likt en auktion. Här har närvaron av pakter identifierats och bjudningen kan ske med ett spelteoretiskt tankesätt.

---

<sup>24</sup> Giacomo Benedetto Journal of European Public Policy 2005 s. 70 & Francis Jacobs & Richard

<sup>25</sup> www.dn.se

<sup>26</sup> Giacomo Benedetto Journal of European Public Policy 2005 s. 70

Partier lägger ofta mycket kraft på att få fram respektive partimedlem till platsen och till följd av detta väljs ofta fler rapportörer till en fråga. När en rapportör utnämns har även en form av *skuggrapportör* även vuxit fram. Utnämnd av oppositionspartier är det skuggrapportörens uppgift att övervaka rapportörens arbete och medverka till partiöverskridande lösningar. Det hör även samman med rapportörens reella roll vilket är att skapa lösningar som sträcker sig över partigränserna och möjliggör konsensus i utskottet.

Skuggrapportörer till trots har vissa problem uppmärksammats där rapportören anklagats att alltför starkt driva egna åsikter vilket påverkar voteringen inom utskotten. Inom Europaparlamentet har enskilda partier till exempel format koalitioner inom utskottet för att uppnå konsensus, även om detta betyder att ledamöterna tvingas kringgå rapportören. I en tidigare studie kring konsensusskapande inom Europaparlamentets utskott framgår det tydligt att konflikter mellan rapportör och parti lätt uppstår om rapportören väljer att gå sin egen väg:

*We have to ensure that the political group is moving along the same track, so that we get a majority in plenary, because some rapporteurs just write a report the way they like.*<sup>27</sup>

Utnämningen av icke lämpade rapportörer har bland annat resulterat i misstroendeomröstningar där rapportören varit tvungen att avgå och på senare år har valet av rapportör blivit allt känsligare. Vikten av sakkunskap, lojalitet och personliga åsikter blivit allt viktigare och rapportörskapet har i och med detta utformat institutionella drag där informella normer och värderingar har knutits till uppgiften och vikten av neutralitet har ökat. Orsaken till detta kan vara den informella del som karaktäriserar utskottsarbetet. Vi kan dock sluta oss till att rapportörskapet i och med detta troligen har effektiviserats och problematiken kring konsensuskapande undviks troligen med större enkelhet.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Pierpaolo Settebri & Christine Neuhold JCMS 2009 s. 141-142

<sup>28</sup> Tom Christensen Liber s. 52



## 5 Regionkommittén som organisation

### 5.1 En hierarkisk struktur

Den struktur i vilken Regionkommitténs rapportörer verkar kan klassas som en strikt hierarkisk och elitistisk sådan. Vägen till inflytande går ofta via särskilda avdelningar eller poster inom Regionkommittén och i de intervjuer som förts framträder en bild där stora stater och regioner har den största makten. För mindre regioner och stater går vägen till inflytande därmed genom särskilda positioner inom Regionkommittén.<sup>29</sup> I en intervju med en tidigare ledamot framgår det tydligt hur man som liten aktör inom Regionkommittén uppnår en maktposition:

*Den svenske ordförande som representerade, alltså, en region i sydvästra Sverige [...] Han blev ordförande i den lilla liberala gruppen alltså. Och när han yttrade sig i plenum så förstod man ju att dom andra lyssnade på honom som en representant för någonting, inte så litet alltså. Så Sverige spelade en viss roll där.<sup>30</sup>*

Ledamotens utsago stämmer väl överens med den bild som tidigare uppmålats, där poster inom Regionkommitténs presidium eller partiposter väger tungt. Strukturen har varit föremål för viss kritik. Organet och dess arbetsätt är dock ett resultat av förhandlingar mellan enskilda stater och tidigare försök att stärka den regionala rösten genom Regionkommittén, från starka regioner inom exempelvis Belgien, Spanien och Tyskland, har motarbetats av EU:s medlemsstater.<sup>31</sup>

Formellt konstitueras Regionkommittén av: *presidiet, ordförande, viceordförande, utskotten, nationella delegationer, generalsekretariatet samt politiska partier och enskilda ledamöter*. Av dessa torde presidiet vara en av de viktigaste delarna av Regionkommittén. Dess ordförande leder Regionkommitténs ständiga arbete och presidiet förbereder arbetet inför plenumsammanträden, ritar upp Regionkommitténs årliga politiska program, organiserar utskottens arbete och godkänner arbetsprogrammen för enskilda utskott. Presidiet delar också ut remisser från Kommissionen, Ministerrådet eller Europaparlamentet till det utskott vars ansvarsområde det faller under.

Presidiet består av ordförande för kommittén, förste ordföranden och en vice ordförande per medlemsstat. Inom denna del av kommittén sker lite konsultation med övriga ledamöter och inte heller existerar någon möjlighet till utfrågning av

---

<sup>29</sup> Alex Warleigh Routledge 2002 s. 179

<sup>30</sup> Hasse Svensson

<sup>31</sup> Stephen Weatherill & Ulf Bernitz Hart Publishing 2005 s. 126

det sittande presidiet.<sup>32</sup> Av de poster som existerar inom kommittén är det då föga förvånande att ordförandeposten i allmänhet anses vara en av de mest inflytelserika positioner medlemmar inom Regionkommittén kan uppnå.

Regionkommitténs ständiga arbete bistås av ett generalsekretariat, vilket är undersällt presidiet. Sekretariatet utgör det administrativa stödet till de enskilda ledamöterna, politiska partierna och nationella delegationerna i deras arbete. Det bör också nämnas att Regionkommitténs totala antal anställda, med färre än 200 personer, är minst i hela EU.<sup>33</sup>

Innan yttranden, vilka plenum röstar om under deras fem årliga plenummötena, utarbetas de i detalj inom något av Regionkommitténs sex utskott; dessa ansvarar för frågor kring hållbar utveckling, utbildning och kultur, externa relationer, ekonomiska och sociala frågor, konstitutionella frågor samt frågor kring sammanhållning. Utskotten har tillskrivits en stor makt i och med deras möjlighet till att ta egna initiativ och här sitter medlemmar från olika partier och nationella delegationer. Utskotten drivs av en ordförande som, precis som i Europaparlamentet, besitter stor makt och en av intervjuerna ger en klar bild av utskottets ordförande. En bild som stämmer väl överens med de som tidigare målats upp:

*Utskotten var ju viktiga för där satt ju relativa kändisar som ordförande [...] dom var ju för det första oerhört drivna nationella politiker och med erfarenhet av internationellt samarbete och dom var ju specialister på kompromisser kan man säga.<sup>34</sup>*

I utskotten sker den huvudsakliga debatten och det är här besluten om vilka yttranden som ska behandlas under arbetsåret tas enligt Regionkommitténs politiska prioriteringar och läggs sedan fram för presidiet för antagande. Ett stort ansvar faller på utskottet när dessa i stor utsträckning väljer vilka frågor Regionkommittén uppmärksammar. Utskotten formar därmed det inflytandet organet kan ha på möjliga frågor inom EU.<sup>35</sup> Om utskottet finner att den aktuella frågan inte berör regionala eller lokala angelägenheter kan utskottet välja att negligera frågan. Här kan särskilda preferenser spela in i valet och i den mån direkt lobbying äger rum sker det här, där nationella representationer arbetar för att få frågor att bli behandlade i Regionkommittén.<sup>36</sup>

Efter valet av ärende är det därefter upp till utskottet att tillsätta en eller flera rapportörer som ansvarar för arbetet med yttrandet, dess uppgift är att utforma ett yttrande som innehåller Regionkommitténs ståndpunkt, rekommendationer till utformningen av lagen och förslag till ändringar. I valet av rapportör ska detta ske med en strävan efter balans och valet sker med partipolitisk tillhörighet i åtanke.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup> Arbetsordningar och rättegångsregler & Alex Warleigh Kogan Page Limited s. 21

<sup>33</sup> Arbetsordningar och rättegångsregler Artikel 59-60 & Stephen Weatherill Hart Publishing 2005 s. 125

<sup>34</sup> Hasse Svensson

<sup>35</sup> Arbetsordningar och rättegångsregler Artikel 57

<sup>36</sup> Andreas Backfolk

<sup>37</sup> Christoph Hönninge & André Kaiser Regional and Federal Studies 2003 s. 6

Rapportören utformar sedan ett yttrande enligt de regler som fastställts av Regionkommittén, där subsidiaritetsprincipen främst tas i beaktande, och med detta i åtanke ska rapportören fastställa de potentiella konsekvenser lagförslaget har på regionala och lokala aktörer inom EU. När denne sedan lämnat fram ett utkast har medlemmar inom utskottet möjlighet att lämna in ändringsförslag. Här har enskilda ledamöter möjlighet att opponera sig mot förslaget, något utskotten sedan röstar om ska införlivas i förslaget. Därefter röstar medlemmarna om yttrandet i sin helhet och lämnar över det slutgiltiga resultatet till kommitténs ordförande och en omröstning i plenum kan ta vid.

Under plenum, vilket det högsta beslutande organet inom Regionkommittén, sker beslut med majoritetsröstning men även här har ledamöter möjlighet att lämna in ändringsförslag. Så sent i beslutsprocessen krävs dock skriftligt stöd av minst sex ledamöter, om ett förslag har röstats igenom med majoritet i utskottet, har det däremot röstats igenom enhälligt krävs det hela 36 signaturer. Röstar ett yttrandeförslag ned förfaller detta eller skickas tillbaka till utskottet, detta har dock visat sig vara väldigt ovanligt och majoriteten röstar igenom.<sup>38</sup>

I motsats till vad som framgår när vi ser på omröstningarna i plenum, där majoriteten röstar igenom i enighet, är det dock vanligt med många ändringsförslag och livlig debatt under plenumsammanträdena. En av intervjuerna betonade att det är sällan som yttrande går igenom i plenum utan ändringar och medföljande debatt:

*Det är ofta många yttrandeförslag och det tror jag [...] har att göra med om det är för slätstrukna yttranden, så då kommer det ju ändringsförslag och sen är det lite tillspetsade yttranden så kommer det ju från andra som tycker att det här passar inte alls min region.<sup>39</sup>*

Bilden som framträder är att yttranden sällan går igenom utan debatt och de ofta blir föremål för långa diskussioner och ändringar. Vad som framgår i de intervjuer som förts är dock att det är en samlad debatt utan större konflikter, till exempel hör stridigheter över nationella partigränser till ovanligheterna.<sup>40</sup>

## 5.2 Nationella delegationer och partier

Regionkommitténs nationella delegationer leds av en ordförande som väljs av den egna delegationen och består av respektive medlemsstats politiker. Medlemmarna av delegationerna väljs av Regionkommitténs medlemsländer och nomineras i allmänhet av inrikesministeriet, det finns dock undantag där vissa federala stater har möjlighet att utnämna sina egna representanter. Delegationerna spelar idag en central roll i Regionkommittén då det i första hand är nationerna som

---

<sup>38</sup> Arbetsordningar och rättegångsregler Artikel 23-24

<sup>39</sup> Britt Lundberg

<sup>40</sup> Joakim Nergelius

representeras i kommittén. Dessa väljer själva sin politiska dagordning vilket bildar lite av en paradox då det är den regionala rösten som ska höras i Regionkommittén, särskilt då många medlemmar inom Regionkommittén nästan helt saknar regionala gränser i det egna landet.<sup>41</sup>

Vad gäller de politiska grupperna inom Regionkommittén utgörs dessa av fyra partier som tillsammans får allt större makt inom kommittén. I valet av rapportör sker utnämningen på samma sätt som i Europaparlamentet, där varje parti tilldelas ett antal poäng i proportion till deras storlek, och i utnämningen av utskottens ordförande spelar partierna en betydande roll.<sup>42</sup>

Partierna utgör en möjlighet för enskilda ledamöter att uppnå en status i Regionkommittén, vilket framgår av citatet ovan, och spelar idag en viktig roll i beslutsprocessen. De fyra partierna utgörs av: Europeiska folkpartiet (PPE), Europeiska socialdemokratiska partiet (PSE), Gruppen Alliansen liberaler och demokrater för Europa (ALDE) och Europeiska alliansen (UEN-EA). Partierna bistås av varsitt sekretariat vilka är anställda vid Regionkommitténs generalsekretariat.

---

<sup>41</sup> Arbetsordningar och rättegångsregler Artikel 8

<sup>42</sup> Christoph Hönnige & André Kaiser Regional and Federal Studies 2003 s. 6

## 6 Politiska entreprenörer

Följande del redogör för rapportörens roll i Regionkommittén. Kapitlet har delats upp i två delar, där rapportören som autonom aktör samt aktör i kontexten av Regionkommittén redogörs för. Delarna ämnar knyta an till de karaktäristiska drag som uppmärksammas inom principal-agent teorin och tillsammans med material från tidigare forskning målar intervjuerna upp en bild av rapportörskapet i Regionkommittén.

### 6.1 Rapportören som autonom aktör

I det arbete som delegeras rapportören äger denne stora möjligheter till påverkan. Aktören, som utses av utskottet, ansvarar för utformningen av det första utkastet och därefter för yttrandets struktur och avgör vilka de huvudsakliga punkterna kommer att vara. Detta betyder att de generella drag som karaktäriserar yttrandet till stor del styrs av rapportören. En av de rapportörer som intervjuats i studien betonade betydelsen av att bli delegerad ett rapportörskap:

*Får du den möjligheten att skriva ett yttrande, så har du ju jättemycket inflytande. För där är det du som formulerar texten och vad Regionkommittén tycker.<sup>43</sup>*

Bilden som målas upp stämmer väl överens med tidigare studier kring Regionkommittén, där många hävdar att rapportörskapet är en av de viktigaste positioner som medlemmar inom Regionkommittén kan uppnå.<sup>44</sup> Även en tidigare anställda tjänsteman höll med om detta då han ansåg att rapportören utformade större delen av texten.<sup>45</sup>

I samband med att rapportören blir delegerad uppgiften att formulera ett yttrande till Regionkommittén får denne även möjligheten att utse en expert till sitt förfogande. Experten karaktäriseras av en person med stort intresse och kunskap på det aktuella området. I de intervjuer som förts framgår att experten spelar en stor roll i utformningen och att de i slutändan har mycket att säga till om.<sup>46</sup> Utsagan stämmer väl överens med tidigare studier som pekar på att experten

---

<sup>43</sup> Britt Lundberg

<sup>44</sup> Christoph Hönnige & André Kaiser Regional and Federal Studies 2003 s. 10

<sup>45</sup> Joakim Nergelius

<sup>46</sup> Ibid.

är en nyckelaktör i beslutsprocessen.<sup>47</sup> Enligt en av intervjuerna beror detta emellertid på yttrandets karaktär då experten vanligtvis har större inflytande i frågor av väldigt teknisk natur. I dessa fall har rapportören främst en övergripande betydelse.<sup>48</sup> Experten är alltid oavlönad och får endast ersättning i samband med eventuella resor, en av orsakerna till varför experten i många fall väljs inom rapportörens egen förvaltning.

Tillsammans med experten besitter rapportören en stor självständighet i utformningen av yttrande. Friheten kan vara resultatet av en stor efterfrågan på sakkunskap och expertis i valet av rapportör, där utskotten förväntar sig att rapportören ska vara tillräckligt kvalificerad för att ensam utforma ett kvalitativt yttrande. Här existerar det en stor skillnad från de uppdrag politiker är vana vid att handha och på grund av detta förväntas det att rapportören som delegeras uppgiften ska ha en viss kunskap inom det område som den ska utforma ett yttrande i. Vikten av sakkunskap betonades i intervjuerna:

*Det förväntas ofta så att säga, att det inte bara är en bra politiker, utan att man visar att man har nån sakkunskap eller väldigt bra sakkunskap i hemknutarna då som man kan använda sig av.<sup>49</sup>*

Behovet av att uppvisa en stor kunskap på sitt område tenderar att korrelera med andra delar av arbetet inom Regionkommittén och i samband med uppdrag inom till exempel utskottet framgår det av intervjuerna att engagemang är en av nycklarna till ökat inflytande i Regionkommittén. I mångt och mycket handlar det om att visa att intresse och kunskap, något som leder till att det finns personer som är väldigt aktiva medan andra karaktäriseras av brist på engagemang. En av orsakerna till detta, som också uppkommit under intervjuerna, kan vara brist på tid för vissa ledamöter. Arbetsbördan för medlemmar kan vara stor och vi får inte glömma att representanterna i Regionkommittén är allt från fritidspolitiker till representanter för de större tyska länderna (namnet på Tysklands federala stater).<sup>50</sup> För en av de intervjuade ledamöterna av Regionkommittén ledde ett framträdandet intresse till att denne lyckades få en rad prestigefyllda uppdrag inom utskottets ständiga arbete, medans det hos andra kunde uppvisas genom snålt deltagande på Regionkommitténs möten.<sup>51</sup>

I samband med frågan om nationella delegationer eller politiska partier har stor inverkan på arbetet förmedlades en bild av stor självständighet i utformningen av yttrandet:

*Ofta jobbar man nog ganska självständigt. Man får ju ett förtroende för att man ska göra det här yttrandet och sedan är det ju liksom så att det finns ju inga absoluta partipiskor som kräver att man ska*

---

<sup>47</sup> Christoph Hönnige & André Kaiser Regional and Federal Studies 2003 s. 9

<sup>48</sup> Catarina Segersten Larsson

<sup>49</sup> Britt Lundberg

<sup>50</sup> Alex Warleigh Kogan Page 1999 s. 47

<sup>51</sup> Hasse Svensson & Joakim Nergelius

*uttrycka sig på ett speciellt sätt eller att man ska tycka nått speciellt i  
nån viss fråga.<sup>52</sup>*

Samma intervjuperson framhävde dock att man som rapportör finner det viktigt att ta andra åsikter och kunskaper i beaktande. Detta skiljer sig från tidigare studier som uppmärksammat starka skiljelinjer inom Regionkommittén. Det sammanfaller troligen med rapportörskapet och vikten av att ta andra intressenters synpunkter i beaktande. För en ledamot av den svenska delegationen handlade det om att välja en vinnande strategi:

*Om man är någorlunda smart [så] tar man emot synpunkter från  
olika håll. Att man öppnar verkligen för att ha en dialog med andra  
både i utskottet oberoende partipolitik [...] Det handlar ju inte om  
att göra ett ensamvargjobb utan det handlar om att ta in synpunkter  
och be om synpunkter.<sup>53</sup>*

Klart är att partierna spelar en stor roll i utnämningen. I intervjuerna framkom att partierna nog kunde ses som ”en dold källa till inflytande”, vilket sammanfaller med den utsago som presenterades ovan.<sup>54</sup> Vad vi kan sluta oss till är dock att påverkan på rapportörens roll i mångt och mycket främst begränsar sig till utnämningen av rapportören.

## 6.2 Rapportören i beslutsprocessen

Det sätt på vilket ett yttrande tar form inom Regionkommittén kan, som tidigare nämnts, i mångt och mycket jämföras med funktionen hos en tratt. Många olika åsikter och intressen trycks ihop inom de olika instanserna och bildar ett slutgiltigt resultat som Regionkommittén kan enas kring. För ett heterogent organ som Regionkommittén är det ett sätt att uppnå konsensus och effektivisera det kontinuerliga arbetet. Rapportörens arbete genomsyrar dock hela organet då dess uppgift är att framföra yttrandet för plenum och ansvara för dess slutgiltiga form. Som tidigare nämnts är systemet inte alltid konfliktfritt och livliga debatter är ofta närvarande i behandlingen av yttranden. Enligt en tidigare rapportör som intervjuats påverkade närvaron av multipla intressen inte alltid yttrandet på bästa sätt:

*Det jag kan känna ibland när vi sitter, att det blir så många  
ändringsförslag [...] man får en sån här oro, att blir det nån logik i  
det här yttrandet? Den ena skriver in lite det ena där så godkänns*

---

<sup>52</sup> Britt Lundberg

<sup>53</sup> Catarina Segersten Larsson

<sup>54</sup> Joakim Nergelius

*någoting annat under punkt sex, så godkänns någoting annat under punkt 10 [...] så det kan bli riktigt spretigt om det vill.*<sup>55</sup>

Bilden av ett stort antal spretiga rapporter bekräftas i övriga intervjuerna. Rapportören har en handläggare till sitt förfogande, som ger rekommendationer om yttrandets utformning, enligt den intervjuade var det dock inte alltid som handläggaren lyckades förmedla detta till rapportören och dess expert<sup>56</sup>. Vad som framgår i rapportörens utsago är att yttrandenas helhet i mångt och mycket påverkas av alla de ändringsförslag som kommer in, vilket lägger ett stort ansvar på rapportören att utforma en välformulerad helhet. Att det är många yttrandeförslag är att vänta när Regionkommittén är ett så pass heterogent organ med representanter från många regioner med olika beslutanderätt och styrka. Tidigare studier kring Regionkommitténs konkluderar dock att organet har producerat tydliga och pragmatiska rapporter, vilket visar på att det inte är alltid som detta är gällande. Värt att nämna är att dessa studier är från det optimistiska lägret i studier kring Regionkommittén. Det är även möjligt att slutresultatet i mångt och mycket beror på rapportörens framgång i utformandet av yttrandet.<sup>57</sup>

För att undvika alltför stor autonomi för rapportören samt för att möjliggöra en smidigare beslutsprocess har även en form av skuggrapportör vuxit fram inom Regionkommittén. Precis som i Europaparlamentet möjliggör detta en inblick i rapportörens arbete och underlättar konsensusskapande och i fallet Regionkommittén förefaller det som om skuggrapportörens roll i mångt och mycket är en uppskattad funktion:

*Skuggrapportör tycker jag låter lite negativt [...] jag var direkt till den här mannen som blev rapportör och sade: att jag vill komplettera din rapportering, att jag vill samarbeta i stället för att hålla på och skriva en parallell text [...] och det blev ett jättebra samarbete.*<sup>58</sup>

För rapportören fungerar skuggrapportören som ett komplement till det egna arbetet och underlättar utformningen av ett välformulerat yttrande. Något som stämmer väl överens med andra intervjuer, vilka menar att det i Regionkommittén existerar en strävan efter att samsas. Särskilt tydligt blev detta under arbetet med Lissabonavtalet och inför det tidigare konstitutionella fördraget, då Regionkommittén på förhand uttryckte en önskan om att uppvisa en enad front.<sup>59</sup> Denna del tangerar med rapportörens roll i Europaparlamentet då den fungerar likt en legislativ entreprenör i sitt arbete. Men, framhåller en tidigare rapportör, att detta beror till stor del på vilken politisk laddning ett yttrandeförslag har. Många

---

<sup>55</sup> Britt Lundberg

<sup>56</sup> Joakim Nergelius & Catarina Segersten Larsson

<sup>57</sup> Alex Warleigh Kogan Page Limited 1999 s. 45

<sup>58</sup> Britt Lundberg

<sup>59</sup> Britt Lundberg & Hasse Svensson



yttranden är väldigt laddade och resulterar ofta i de spretiga yttranden som uppmärksammades ovan.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Catarina Segersten Larsson

## 7 Analys

Efter att ha redogjort för rapportörskapet och det organ som rapportören verkar i framträder en bild av en aktör med stort inflytande på beslutsprocessen. I en miljö som karaktäriseras av stor heterogenitet kan vi i rapportören identifiera en agent vars arbete i stort går ut på att förhandla över EU:s gränser och arbeta mot konsensus. Vad som är intressant är emellertid att detta sker i en väldigt konsensusartad miljö där olika intressen och åsikter respekteras och uppskattas. Detta till trots ter det sig som om det ursprungliga antagandet om ett ojämnställt principal-agentförhållande går att urskilja mellan rapportören och de övriga ledamöterna av Regionkommittén. Något som hjälper oss att skapa större insikt i rapportörskapet.

### 7.1 En professionaliserad rapportör

I alla de intervjuer som förts i studien bekräftas bilden av rapportörskapet som en av de mest kraftfulla positioner en ledamot av Regionkommittén kan uppnå. Orsaken till detta går troligen att spåra till den autonomi som rapportören besitter. Rapportören har stora möjligheter till expertis och sitter i regel på en stor sakkunskap, något som ger rapportören ett kunskapsövertag över de övriga ledamöterna. I förhållandet mellan Regionkommitténs ledamöter och rapportören existerar det en tydlig informationsasymmetri som ger agenten, i form av rapportören, ett övertag gentemot övriga ledamöter i Regionkommittén. Ett väldigt heterogent organ är en av orsakerna då de som sitter i kommittén kan ha mer eller mindre möjlighet att engagera sig i arbetet. Det är också något som bekräftas av tidigare studier och i de intervjuer som förts i studien. En effekt som troligen går att spåra till den grund som Regionkommittén är konstruerad på, där de olika representanternas bakgrund är vitt skilda.

Särskilt tydlig blir rapportörens autonoma position i yttranden av väldigt teknisk karaktär. Då blir vikten av sakkunskap särskilt stor eftersom många ledamöter varken har tid eller kunskap att sätta sig in i frågorna. Betydelsen av sakkunskap har, precis som inom Europaparlamentet, också eskalerat på senare år. Eskaleringen kan ses som en resultatet av en ökad förståelse för rapportörens betydelse för konsensuskapandet i Regionkommittén. För att knyta an till teorin kan vi hävda att det har uppstått en *professionalisering* av rapportörskapet, där kunskap klassas som ett av de främsta dragen hos den som delegeras uppgiften.

Vikten av att framhäva sig genomsyrar också de flesta intervjuer. I det ständiga arbetet i Regionkommittén och under utnämningen av rapportörer gäller det att visa att man som ledamot äger de rätta kunskaperna för att bli delegerad

uppgiften. Inför principalerna inom utskotten sker den hårdaste konkurrensen. Det visar på en medvetenhet om betydelsen av rapportörens roll och går även att knyta an till professionaliseringen då det handlar om att övertyga utskottets övriga ledamöter om att man är rätt person för uppgiften. I en miljö där brist på tid och kunskap är närvarande blir detta extra viktigt då denne får stor autonomi i arbetet.

## 7.2 Preferenser efter organets bästa

De preferenser som rapportören som agent slits emellan är emellertid inte lika klara. Inte heller vill man som författare spekulera alltför mycket kring individuella aktörers preferenser och motiv. Tydligt är dock att det existerar en lojalitet mot det egna partiet, särskilt med tanke på den betydelse som partiet har erhållit i och med utnämningen av rapportören. Samtidigt kan vi dock utträna en lojalitet mot den nationella delegationen och Regionkommittén som helhet. För det första fastställs det politiska programmet inom nationella delegationer på grund av att det är staterna som representeras i Regionkommittén. För andra framgår det i alla intervjuer att det existerar en vilja av att samsas inom organet, vilket i viss mån grundar sig på en önskan om att visa upp ett enigt yttre gentemot de övriga institutionerna i EU. För ledamöterna inom Regionkommittén är organet en av de få institutionaliserade möjligheterna för EU:s regioner att göra sin röst hörd i EU och när Regionkommittén är så pass svag fungerar enigheten som en möjlighet att uppvisa en starkare regional nivå. Strävan blev särskilt tydlig i och med Lissabonföredraget då Regionkommittén uttryckligen sade att det var något som organet strävade efter. En ledamot uttryckte under en av intervjuerna vikten av att samarbeta:

*Det är ju faktiskt så här att om Regionkommittén ska bli hörd i den här processen, av Kommissionen och andra, så är det ju inte så himla smart att slänga fram rapportörskap eller rapporter där det finns en massiv kritik i den mening att folk röstat emot eller så.<sup>61</sup>*

Ledamotens utsago visar på det vilket Regionkommittén karaktäriseras av. På så vis kan vi säga att rapportörens preferenser ofta stämmer överens med principalen i form av Regionkommittén. Det ligger i rapportörens intresse att stärka regionernas roll i EU och därmed uppvisa en enad Regionkommitté.

---

<sup>61</sup> Catarina Segersten Larsson

## 7.3 En accepterad struktur

Inom rapportörens mandat ges denne stora möjligheter att själv utforma yttrandet. Det är rapportören som ger utlåtanden om eventuella ändringsförslag och uttalar sig om ändringsförslaget passar in på helheten eller inte. Det leder till att utskottet i mångt och mycket är tvungen att lita på rapportörens utlåtande. Samtidigt är det också tydligt att rapportören begränsas avsevärt inom de olika instanserna och som det framgår i intervjuerna så karaktäriseras vissa yttranden av många ändringsförslag, vilket påverkar yttrandets helhet. Strukturen hindrar rapportören från att få alltför mycket utrymme i beslutsprocessen och även om rapportören är ytterst ansvarig för yttrandet visar intervjuerna på att det är mer konfliktfyllt i samband i mer politiskt laddade frågor. Spretiga yttranden är resultatet av den heterogena komposition som utgör Regionkommittén, vilket leder till att rapporterna inte alltid faller alla i smaken.

Ifall organisationsstrukturen är en medveten strategi är något som är svårt att sluta sig till, vi bör dock minnas att strukturen och den hierarkiska modell som Regionkommittén karaktäriseras av är något som accepteras av dess ledamöter.

En tydligare form av begränsning från principalen finner vi dock hos skuggrapportören. För principalen är det ett sätt att hålla sig uppdaterad under utformningen av yttrandet och kontrollera processen. Med skuggrapportören löser även Regionkommittén problemet med kunskapsövertag eftersom det enligt intervjuerna ofta en person som konkurrerat om rapportörskapet men förlorat kampen, vilket leder till att denne redan från början äger en stor kunskap på området och har möjlighet att påverka processen. Vad som är intressant är dock att det existerar en vilja av att samarbeta med skuggrapportören. Vilken kan vara en effekt av att man som rapportör vill undvika ett stort antal ändringsförslag under framtida utskottsmöten eller kanske för att det existerar en strävan efter Regionkommitténs bästa.

## 7.4 Avslutande diskussion

I ljuset av redogörelsen och den slutliga analysen skulle det kunna hävdas att principal-agent modellen inte är den ideala analysramen för rapportörskapet. Rapportörens preferenser faller mångt och mycket samman med de övriga ledamöterna och bryter då, som nämns ovan, mot ett grundantagande vid studier av principal-agent förhållanden. Å andra sidan kan vi hävda att insikten är en av viktigare slutsatserna i studien. Tydligt är att det existerar motstridande intressen i Regionkommittén och en möjlighet för agenten att gynna sina egna intressen. Ändå är samarbetet och strävan efter konsensus stark och det visar på att det existera en strävan efter det gemensamma bästa. Rapportörens slutliga yttrande är nämligen av föga intresse om ingen ser till det, något som principal-agent modellen har hjälpt oss komma fram till.

En teori kan även vara svår att applicera direkt på verkligheten, principal-agent teorin hjälper oss dock förstå den struktur vilken rapportören verkar i. Den fyller sitt syfte då den ger oss en möjlighet att utvärdera rapportörskapet. På grund av Regionkommitténs ringa betydelse i EU har det inte funnits några större krav på de formella reglerna, vilket gör det svårt att utvärdera rapportörskapet som till stor del är av informell karaktär. Om Regionkommittén stärker sin roll kan vi emellertid vänta oss att rapportören får ökad betydelse och de regler under vilka de arbetar inom blir mer formella. Så har utvecklingen sett ut i Europaparlamentet och så kommer troligen också fallet att bli hos Regionkommittén. Det trialoga systemets betydelse kommer då att bli mer betydande och professionaliseringen av rapportören kommer att öka.

Rapportörens ökade makt kommer i sin tur att skapa ett behov att ytterligare studier kring systemet. En idé är att analysera rapportören ur ett förhållande av konkurrerande principaler, något som uppmärksammades ovan. En studie av detta slag kräver dock en bredare undersökning än den i handen. Den skulle ge ytterligare insikt i den komplexa roll som karaktäriserar rapportörskapet. Särskilt inom Europaparlamentet vore detta av stort intresse då rapportörens roll är av stor betydelse för den legislativa delen av EU:s beslutsprocess. Förhoppningen är dock att denna studie har fungerat som en inledning till rapportörskapet och bidragit till ytterligare insikt i ett system av stor betydelse för Regionkommittén och beslutsprocessen i EU.

## 8 Referenser

### 8.1 Böcker och artiklar

- Arbetsordningar och Rättegångsregler, 31.1.2007. Regionkommittén
- Bendetto, Giacomo, 2005. Rapporteurs as legislative entrepreneurs: the dynamics of the codecision procedure in Europe's Parliament. *Journal of European Public Policy*. 12:1 s. 67-88
- Christensen, Tom – Lagereid, Per – Roness, Paul G. – Rovik, Kjell Arne, 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber
- Christiansen, Thomas, 1996. Second Thoughts on Europe's "Third Level": The European Union's Committee of the Regions. *The Journal of Federalism*. 26:1 s. 93-116
- Esaiasson, Peter – Giljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2007. *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Norstedts Juridik.
- Hecke, Van Steven, 2003. The Principle of Subsidiarity: Ten years of Application in the European Union. *Regional and Federal Studies*. 13:1 s. 55-80
- Hönnige, Christoph – Kaiser, André, 2003. Opening the Black Box: Decision-Making in the Committee of the Regions. *Regional and Federal Studies*. 13:2 s. 1-29
- Jacobs, Francis – Corbett, Richard, 1991. *The European Parliament*. United Kingdom: Longman Group Limited.
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Mamadouh, Virginie, 2001. The Regions in Brussels: Subnational Actors in the Supranational Arena. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*. 92:4 s. 478-487
- Moe, Terry M. 1984. The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*. 28: 739 – 777
- Moe, Terry M. 2005. Power and Political Institutions. *Perspective on Politics*. 3:2 s. 215-233
- Premfors, Rune – Ehn, Peter – Haldén, Eva – Sundström, Göran, 2003. *Demokrati & Byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Settembri, Pierpaolo – Neuhold, Christine, 2009. Achieving Consensus Through Committees: Does the European Parliament Manage? *Journal of Common Market Studies*. 47:1 s. 127-151

- Tallberg, Jonas, 1999. *Making States Comply – The European Commission, The European Court of Justice & The Enforcement of The Internal Market*. Lund: Studentlitteratur.
- Tallberg, Pontus, 2008. *Regioner i Europa*. Region Skåne
- Teorell, Jan – Svensson, Torsten, 2007. *Att fråga och att svara*. Malmö: Liber
- Warleigh, Alex, 1999. *The Committee of the Regions: Institutionalising Multi-Level Governance*. London: Kogan Page Limited.
- Warleigh, Alex, 2002. *Understanding European Union Institutions*. London: Routledge.
- Weatherill, Stephen – Bernitz, Ulf, 2005. *The role of regions and sub-national actors in Europe*. Oxford: Hart Publishing.

## 8.2 Webbssidor

Internetkälla A: <http://www.dn.se/fordjupning/europa2009/de-kan-ha-mer-makt-an-en-minister-1.849554> (hämtad 12.05.2009)

## 8.3 Intervjuer

Backfolk, Andreas – 05.04.2009

Lundberg, Britt - 29.04.2009

Nergelius, Joakim - 15.05.2009

Segertsen Larsson, Catarina - 18.05.2009

Svensson, Hasse - 22.04.2009