

Redaktionelt forord

I foråret 2012 var det syvende gang Danmark gennem seks måneder varetog rollen som formand for EU's Ministerråd. Vi har prøvet det før og i centraladministrationen findes embedsmænd, der var med i 1993 og 2002. Men det bliver aldrig rutine. Dét at skulle forberede, gennemføre og viderebringe forhandlinger via mere end 2.000 møder, på et halvt snes sagområder, med deltagelse af ministre og embedsmænd fra 27 medlemslande, i kontinuerlig samarbejde med Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet og Ministerrådssekretariatet er en formidabel udfordring for enhver centraladministration, ikke mindst fordi den danske centraladministration ikke hører til de største i Europa. Øvelsen besværliggøres i øvrigt af, at dette formandskab skulle gennemføres på et absolut minimumsbudget i en international politisk-økonomisk kontekst præget af den ene krise efter den anden. Der er derfor god grund til, nu da det hele er overstået at gå nærmere ind i en diskussion om, hvordan vi klarede dette EU-formandskab og i det hele taget, hvad EU-formandskabet gjorde ved den danske centraladministration i den tid det varede.

I den indledende artikel skrevet af *Rebecca Adler-Nissen* fortælles insider historien om, hvordan Udenrigsministeriet forbereder det danske arbejdsprogram for formandskabet. Udformningen af dette program er en langstrakt, og ikke mindst gennemforhandlet af-

fære. Det viser sig, at dette arbejdsprogram mindre er udtryk for danske særinteresser og mere en statusbeskrivelse af, hvad der af de væsentligste EU-aktører betragtes som de vigtigste temaer at beskæftige sig med lige nu. Dette giver anledning til at spørge, hvilke interesser et formandskabsland forsøger at varetage i formandskabsperioden – landets egne, eller EU's samlede interesser. Det konkluderes, at formandskabslandet for en tid er nødt til at gøre EU's interesser til sine egne, i hvert tilfælde hvis vi studerer formandskabsprogrammet.

Sagen forholder sig måske lidt anderledes, hvis vi studerer den konkrete varetagelse af formandskabsfunktioner på det sagområde, der dækkes ind af Erhvervs- og Vækstministeriet. Det gør *Caroline Howard Grøn* og *Natalia Anna Rogaczewska* i det andet bidrag til dette temanummer. Ved at studere fire konkrete forhandlingsforløb undersøges, hvorvidt det er muligt for en lille stat som Danmark at varetage specifikke danske interesser ved at forfølge en såkaldt »smart-state« strateg. Det konkluderes, at de danske forhandlere bestemt gør et forsøg, men også at det ikke er helt nemt. I mange tilfælde forholder det sig på den måde, at der er væsentlige strukturelle forhold – eksempelvis kriser eller genstridige superaktører, der hindrer danske forhandlere i at få realiseret et for Danmark maksimalt resultat. Nogle gange ender det

med, at Danmark simpelthen vælger at skyde en vigtig sag ud i fremtiden i håb om, at der så vil opstå et mere småstatsvenligt forhandlingsmiljø.

I temanummerets tredje artikel, forfattet af *Peter Nedergaard* og *Mads Dagnis Jensen*, rettes vores opmærksomhed mod organiseringen af det danske EU-formandskab. Netop fordi formandskabsinstitutionen og rammerne for varetagelsen af denne funktion løbende ændrer sig, er det nødvendigt også at gennemføre de institutionelle innovationer, der passer til opgaven. Man kan ikke umiddelbart kopiere organisationsmodeller fra andre og større medlemsstater. Den danske centraladministration er nødt til at udvikle sin egen model for varetagelsen af denne kolossale organisationsudfordring. Det konkluderes grundlæggende, at man er sluppet godt fra opgaven ved at placere Udenrigsministeriet og særligt den danske EU repræsentation i Bruxelles som samlingspunkt for den øvrige forvaltning og ved at trække på klassiske danske forvaltningsværdier som upartiskhed, professionalisme og loyalitet.

At de centraladministrative opgaver i relation til formandskabsrollen er blevet varetaget til perfektion illustreres med al tydelighed i temanummerets fjerde bidrag, der er skrevet af *Morten Kallestrup*. Succes i et formandskab vurderes ofte på, hvorvidt en sag er blevet »landet«, hvilket netop er tilfældet med den såkaldte standardiseringsforordning. Der redegøres for sagens substans og for forhandlingsprocessens forløb, herunder forhandlingerne i rådsarbejdsgruppen såvel som det danske formandskabs trilogforhandlinger med Europa-Parlamentet og Kommissionen forud for den endelige accept i Rådet via Co-reper. Det konkluderes, at ved at optræde som den ærlige mægler har det danske formandskab varetaget en mangefacetteret forhandlings- og koordinationsopgave og i sidste ende bidraget til at tilvejebringe nye og bedre standarder i EU.

Det lader altså til, at der er nogenlunde bred enighed blandt bidragsyderne om, at det danske formandskab, givet de vanskelige omstændigheder, har ydet en god og måske endda fremragende indsats.

Spørgsmålet er bare, hvorvidt denne succes afspejles i de nationale medier. Det er det centrale spørgsmål, der stilles af *Mark Blach-Ørsten* i det femte bidrag. Det konkluderes, at EU godt nok får lidt mere dækning under et formandskab end det får til dagligt, men også, at denne dækning som oftest har en klar national vinkel. EU er mest spændende i starten af et formandskab, eller hvis der afholdes et topmøde på dansk grund, ellers har interessen vedrørende EU det med at visne i forhold til andre sager af mere nationalpolitisk karakter. Overordnet kan det siges, at det er meget sværere for en dansk politiker at få en vindersag på et EU-spørgsmål, end på et spørgsmål af ren national interesse. Groft sagt kan man måske forudsige, at det danske formandskabs succes forbliver en velbevaret hemmelighed. Politikken »nede i Bruxelles« opfattes stadig af medierne, som noget, der er langt væk fra danskerne, og som derfor ikke skal dækkes i samme omfang, som begivenheder, der udspiller sig tættere på.

Temanummerets sidste bidrag er forfattet af *Derek Beach* og evaluerer formandskabsfunktionen efter Lissabontraktatens ikrafttræden. Særligt interessant er det at vurdere, hvad det betyder, at formandskabslandet ikke længere skal varetage formandskabsrollen i det europæiske råd, hvor EUs regerings- og statsledere mødes, og i Rådet for Almindelige Anliggender, hvor udenrigsministrene mødes. Artiklen viser, at der med disse reformer nu ikke længere er en mulighed for eller et incitament for formandskabslandet til at investere lederskab i formandskabsrollen. Der er simpelthen mange koordinerende funktioner, der ikke længere kan varetages på fornuftig vis. Dette leder naturligt til en bredere diskussion om, hvorvidt det stadig giver mening

at arbejde med et roterende formandskab i EU? Er tiden ikke løbet fra dette »lederløse lederskab« kunne man spørge?

Uden for temanummeret inkluderes to artikler. Den første artikel er forfattet af *Tim Knudsen* og *Hanne Rasmussen* og diskuterer processen omkring regeringsdannelser i Danmark, med særlig fokus på begrebet »kongelig undersøger«. I pressen bruges betegnelsen ofte om den person, der har til opgave at samle et flertal for en regerings politik med henblik på at danne en regering, eventuelt med støtte fra et parti, der ikke sidder i regering. Efter en gennemgang af samtlige mandater,

afgivet i forbindelse med regeringsdannelser siden 1953 og efter en gennemgang af den juridiske, historiske og politologiske litteratur om regeringsdannelser, konkluderes at termen ikke anvendes i officielle mandater, men udelukkende er en populær betegnelse uden noget reelt indhold som skaber mere uklarhed end klarhed.

Dette nummer af Økonomi & Politik afsluttes med *Lars Billes* politiske kronik for foråret 2011.

Martin Marcussen
Ansvarshavende redaktør