

Formandskabets prioriteter: Når EU's dagsorden bliver en national ambition

Rebecca Adler-Nissen, adjunkt, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, RAN@ifs.ku.dk

I hvilken grad kan et nationalt formandskab påvirke EU's politiske dagsorden? Denne artikel problematiserer den gængse forestilling om »nationale interesser« i forskningen om EU-formandskaber og EU mere generelt. Artiklen analyserer det danske EU-formandskabsprogramms tilblivelsesproces fra begyndelsen i april 2010 til offentliggørelsen i januar 2012. Artiklen, der bygger på deltagerobservation, argumenterer for, at et formandskabs dagsordenskabende rolle er relativt begrænset, ikke blot pga. Lissabon-traktaten, der overdrager dele af formandskabsansvaret til de faste institutioner, men også fordi formandskabsrollen i dag handler om at gøre den løbende fremdrift i EU's lovgivningsproces til en national prestigeopgave. I den forstand er formandskabsprogrammet et slående eksempel på, at arbejdet med at fremme EU's dagsorden bliver til en daglig ambition for medlemslandene. Det udfordrer traditionelle forestillinger om nationale interesser i en EU-kontekst.

Danmark overtager EU's dagsorden

»Budget discipline. Growth and jobs. Green policies. And ensuring the safety of our citizens and the voice of Europe in the world. These are our priorities«

(Statsminister Helle Thorning-Schmidts tale til Europa-Parlamentet, den 18. januar 2012).

Danmark fremlagde sine formandskabsprioriteter for Europa-Parlamentets plenarfor-samling i januar 2012. Dermed kunne et travlt halvt år for den danske regering og embedsmænd tage sin begyndelse. Statsministeren understregede de fire hovedprioriteter for for-

mandskabet i overskriftform: »Et ansvarligt Europa, et dynamisk Europa, et grønt Europa og et sikkert Europa«. Bag disse overskrifter ligger der konkret lovgivning – eller »sager«, som det hedder på embedsmandssprog. Det er disse sager, der skal »landes« under det danske formandskab. Danmark har for en stund en hel central plads i det europæiske maskinrum. Derfor er det interessant at se nærmere på tilblivelsen af det danske formandskabs prioriteter. I hvilken grad kan et formandskab reelt påvirke EU's politiske dagsorden? Udtrykker formandskabsprogrammet særlige danske interesser?

I denne artikel vil jeg sætte spørgsmål ved begrebet national interesse. Mere specifikt kritiserer jeg den forestilling om nationale interesser og præferencer, som kommer til udtryk i litteraturen om EU-formandskaber og EU mere generelt. Artiklen bygger på mine egne oplevelser som deltager i forberedelserne af formandskabet. Jeg blev ansat som fuldmægtig i Udenrigsministeriets europapolitiske kontor i et år (fra september 2010 til september 2011). Her var jeg med til at forberede formandskabet og fik dermed et indblik i, hvordan det danske formandskabsprogram og prioriteter blev til, og hvordan formandskabet blev planlagt i centraladministrationen. Jeg argumenterer for, at den dags-

ordenskabende rolle som et formandskab har, er relativt begrænset, ikke blot pga. Lissabon-traktaten, der overdrager dele af formandskabsansvaret til de faste institutioner, men også fordi formandskabsrollen i dag handler om at gøre den europæiske dagsorden til en national prestigeopgave. I den forstand er formandskabsprogrammet et slående eksempel på, hvordan EU former den måde medlemslandene i praksis forstår og fremmer deres nationale interesser.

Først præsenterer jeg det roterende formandskabs ændrede rolle efter Lissabon-traktatens ikrafttrædelse. Derpå diskuterer jeg de dominerende antagelser om nationale interesser, som udtrykkes i formandskabsforskningen. Herefter analyserer jeg processen, der førte til formandskabsprogrammet og de danske prioriteter. Jeg kommer ind på både trioformandskabets program og det nationale arbejdsprogram. I konklusionen opsummerer jeg resultaterne af analysen og diskuterer de generelle teoretiske og empiriske implikationer af analysen.

Baggrund: Hvad er et nationalt formandskab i dag?

På grund af euro-krisen stiller flere og flere europæere spørgsmålstegn ved værdien af deres lands EU-medlemskab. EU-skepsissen vokser. Med Jürgen Habermas ord har vi nu en situation, hvor »the defenders of the nation-states are seeing their worst fears confirmed« (Habermas 2012: viii). Det roterende formandskab for Ministerrådet – det nationale formandskab – er imidlertid et af de tilbageværende nationale prestigeopgaver i EU. Det er noget man er stolt af. Formandskaber er fortsat nationale samlingsprojekter, og der bliver postet mange penge i dem. Det danske EU-formandskab kostede €35 millioner, polakkerne brugte €115 millioner, mens franskmændene spenderede ikke mindre end €171 millioner på deres EU-formandskab i 2008.

I seks måneder sidder ét medlemsland for

bordenden for forhandlingerne i de mange hundrede arbejdsgrupper i Ministerrådet. Et lands regering og embedsmænd får dermed i et halvt år en helt central rolle i det europæiske beslutningssystem. EU-lovgivningen ofrer ikke mange ord på formandskabet for Rådet. I Det Europæiske Råds afgørelse fra 1. december 2009 står der, »De medlemsstater, der har formandskabet, træffer med bistand fra Generalsekretariatet for Rådet alle nødvendige foranstaltninger med henblik på tilrettelæggelsen og en hensigtsmæssig afvikling af Rådets arbejde«. De fleste forskere nævner håndtering af dag-til-dag-spørgsmål, koordinering, at være ordstyrer, mægling, at være talsmand, intern og eksternt repræsentation, at være kontaktpunkt og at tage politiske initiativer som blandt formandskabets kerneopgaver (Schout 2006: 1054; Quaglia og Moxon-Browne, 2006: 351; Tallberg, 2003; Elgström, 2003; Hayes-Renshaw og Wallace, 1997). Helt overordnet kan man skelne mellem tre hovedopgaver for formandskaber i dag:

- 1) *Dagsordenstyring*: Gennem formandskabsprogrammet beslutter formandskabslandet på baggrund af Kommissionens mange hundrede lovforslag og initiativer en dagsorden for forhandlingerne i Ministerrådet.
- 2) *Mægling*: At skabe kompromiser mellem medlemslandene i Ministerrådet og at skabe inter-institutionelle kompromiser: Formandskabet er aktivt i de såkaldte tria-logs mellem Kommissionen, Parlamentet og Ministerrådet og skal arbejde på at nå tidlig konsensus i lovgivningsprocessen. Formandskabet deltager også i møder mellem Parlamentet og Ministerrådet i den tredje fase af den fælles beslutningstagen.
- 3) *Repræsentation*: Repræsentation af Ministerrådet i EU og i forhold til tredjelande.

I denne artikel fokuserer jeg udelukkende på den første opgave – at styre EU's dagsorden

– og potentielt sætte nationale fingeraftryk. Dagsordenstyring dækker over planlægningen af de omkring 2.000 formelle og uformelle ministermøder samt embedsmandsmøder, der afholdes i Bruxelles, Luxembourg og værtslandet. Mere specifikt ser jeg på tilblivelsen af det nationale formandskabsprogram.

Er tiden løbet fra nationale formandskaber?
Rollen som nationalt formandskab er vokset i takt med EU's sagsområder og medlemmer er vokset. Det har medført et stigende fokus på formandskaberne, men har også givet anledning til voksende bekymring for landenes evner til effektivt at styre Unionen i seks måneder. I forbindelse med forhandlingerne om forfatningstraktaten (2002-2005), der senere blev omdøbt til Lissabon-traktaten, blev ideen om at afskaffe de roterende formandskaber fremført. Argumentet var, at de roterende formandskaber tvang EU ud på en slingrekurs (fra f.eks. finsk fokus på de nordlige regioner til fransk forsøg på en Middelhavsunion).

Men grundlæggende var kritikken, at formandskaberne blev brugt på at fremme nationale dagsordner – og ikke europæiske (Adler-Nissen, 2011). Det er interessant for denne artikels perspektiv, som netop fokuserer på Danmarks nationale fingeraftryk. Samtidig mente man ikke, at de små og nye medlemslande havde ressourcer til at varetage formandskaberne ordentligt. Det sidste kan der været noget om. I foråret 2011, flere år før landet selv skulle overtage formandskabet, anmodede Cypern f.eks. Danmark om hjælp til afviklingen af deres formandskab, fordi cyprioterne mangler knowhow og mandskab til at varetage en række opgaver inden for blandt andet klima. Over for dette argument om manglende langtidsplanlægning rejste en række mindre lande, heriblandt Sverige, den kritik, at uden nationale formandskaber ville medlemslandene miste ejerskab til Unionen (Thomson, 2008: 595).

Eftersom der ikke var opbakning til at afskaffe de nationale formandskaber, søgte man i første omgang at løse problemet med manglende kontinuitet i Ministerrådets arbejde ved at beholde nationale formandskaber, men indføre såkaldte trioer. Siden 2007 har de kommende tre formandskaber – »trioen« – sammen skulle udarbejde og fremlægge et fælles trioformandskabsprogram for de 18 måneder, hvor landene tilsammen har formandskabet. Danmark indgik i et trioformandskab med Polen, der kom før Danmark i anden halvdel af 2011, og Cypern følger i anden halvdel af 2012. I trioen har Danmark, Polen og Cypern siddet sammen ved siden af hinanden og detailforhandlet et knap 100 sideres trioformandskabsprogram på alle EU's politikområder. Som jeg vil argumentere for, har trioen været med til europæisere de nationale formandskaber.

Lissabon-traktaten ændrer formandskabsrollen

Lissabon-traktaten har medført væsentlige ændringer af det roterende formandskab. Den mest åbenlyse forskel i forhold til sidst Danmark havde formandskabet er, at Danmark i 2002 var formand for alle rådsformationer og for Det Europæiske Råd. I 2012 så det anderledes ud. Mens danske ministre – på miljø-, transport-, indre markedsområdet m.m. – sad for bordenden for de korresponderende rådsformationer, var formandskabsrollen givet videre til den første formand Herman Van Rompuy og udenrigsrepræsentant Catherine Ashton når stats- og regeringscheferne og udenrigsministrene mødtes. Overordnet har den nye traktat medført, at muligheden for at anvende formandskabet til at sætte en national dagsorden er blevet mindre (Kajnc og Gayer, 2011).

En af de væsentligste nydannelser i Lissabon-traktaten er oprettelsen af en ny stilling som udenrigsrepræsentant og etableringen af en Fælles Udenrigstjeneste, som har til formål at give EU ét ansigt udadtil. Udenrigsrepræsen-

tanten, Catherine Ashton, og den fælles udenrigstjeneste overtager alle de opgaver inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, som tidligere lå hos det roterende formandskab. Regeringen, og særligt Udenrigsministeriet, ønskede, at det danske formandskab kunne blive det første efter Lissabon-traktatens ikrafttrædelse, der fandt den svære balance mellem det roterende formandskab og den fælles udenrigstjeneste (Adler-Nissen *et al.*, 2012).

En anden væsentlig nydannelse med Lissabon-traktaten er oprettelsen af en stilling som fast formand for Det Europæiske Råd. I december 2010 blev den daværende belgiske premierminister Herman Van Rompuy udpeget til denne stilling for en periode på to et halvt år. Den faste formand forbereder og leder stats- og regeringschefernes arbejde og varetager EU's repræsentation udadtil på sit niveau inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvilket tidligere var opgaver som på tilfaldt det roterende formandskab. Disse ændringer i Lissabon-traktaten betød en mindre profileret rolle til Helle Thorning-Schmidt og Villy Søvndal. Det betød dog ikke, at statsministeren og udenrigsministeren fik mindre travlt.

Et stadigt mere krævende Parlament

En tredje central ændring er, at Europa-Parlamentet med Lissabon-traktaten har fået mere magt – og derfor i højere grad end tidligere er kilden til et godt formandskab. Eksempelvis bliver Europa-Parlamentet medlovgiver på centrale dele af den fælles landbrugspolitik og på samarbejdet om retlige og indre anliggender, ligesom Europa-Parlamentet skal godkende de flerårige finansielle rammer.

Det betød, at både ministre – særligt Europaminister Nikolai Wammen – og embedsmænd skulle bruge flere kræfter på at håndtere Europa-Parlamentet end under det sidste formandskab, hvor Bertel Haarder spillede en væsentlig rolle som dansk europaminister. En

meget væsentlig del af formandskabets rolle består nu i at repræsentere Ministerrådet i forhandlingerne med Europa-Parlamentet om alle de mange lovforslag, der behandles i den almindelige beslutningsprocedure. Dette er en meget omfattende opgave på grund af det store omfang af forslag, der behandles, og den store kompleksitet, som forhandlingerne har.

Endelig betyder EU's udvidelse med i alt 12 lande, at hvor der var 15 medlemslande i Ministerrådet, sidst Danmark havde formandskabet, er der i dag 27 medlemslande rundt om det forhandlingsbord, som Danmark sidder for bordenden af. Det bevirker, at formandskabet skal kunne håndtere en mere kompleks forhandlingssituation, samtidig med at det stiller øgede krav til effektiv mødeledelse og -forberedelse.

Teorier om EU-formandskaber og spørgsmålet om den nationale interesse

I litteraturen om EU-formandskaber antages der normalt, at nationale prioriteter eller interesser er et uproblematisk begreb. Det kræver ikke yderligere forklaring. I stedet går diskussionen på, om man overhovedet kan fremme nationale interesser under et nationalt formandskab (Bengtsson *et al.*, 2004; Elgström, 2003; Tallberg, 2006; Quaglia, 2006). Her er der to udlægninger. Den ene, med den svenske professor Jonas Tallberg i spidsen, siger, at EU-formandskaber kan og vil blive brugt til national interessefølgelse. Ud fra det klassiske rationalistiske perspektiv er stater egennyttemaksimerende aktører, der søger at bruge formandskabet til at fremme egne nationale interesser (Tallberg, 2006). Ifølge den logik kan formandskabet bruge sin privilegerede information og proceskontrol til at styre dagsordenen i egen retning (Tallberg, 2006: 31ff). Men også i en mere refleksiv tilgang kan man argumentere for, at formandskabspositionen kan omdannes til en normativ magtplatform, hvorigennem bestemte emner eller løsninger kan italesættes som særligt vigtige (Bengtsson, 2004).

Den anden udlægning argumenterer for, at medlemslandene ikke kan udnytte formandskabspositionen til at forfølge nationale interesser. Ud fra et rationalistisk perspektiv kan EU-samarbejdet betragtes som en række gentagne spil, hvor en bestemt adfærd kan blive belønnet eller sanktioneret ved en senere lejlighed. Det vil altid andet lige lægge en dæmper på formandskabslandets interesseforfølgelse idet en normovertrædelse kan betyde, at medlemslandet får sværere ved at komme igennem med dets synspunkter ved senere lejligheder. Omvendt kan formandskabslandet blive belønnet på den lange bane, hvis det har varetaget formandskabet i den fælles interesse (Elgström, 2003: 196; Elgström og Tallberg, 2003; Lewis, 2010: 169). Tilside-sættelse af nationale interesser skal i denne optik ses som et resultat af en konsekvenslogik, hvor omkostningerne vurderes større end de forventede gevinster ved national interesseforfølgelse (Checkel, 2001: 556). Der er dog også indvendinger mod dette argument. Tallberg (2006) fremhæver f.eks., at formandskabets interesseforfølgelse i høj grad foregår usynligt for de øvrige medlemslande, idet formandskabslandet har en asymmetrisk adgang til information.

Behov for en induktiv tilgang

Men hvad menes egentlig med nationale interesser i denne sammenhæng? Den teoretiske diskussion handler først og fremmest om, hvorvidt formandskabet i konkrete forhandlinger vil fremme sine egne interesser *efter* at formandskabsprogrammet er tilrettelagt. Det er naturligvis interessant, men i denne artikel ser jeg primært på selve arbejdsprogrammet for EU i det halve år, man har formandskabet. I Warntjens (2007) analyse, som er illustrativ for EU-formandskabslitteraturen, bliver formandskabsprogrammet (sammen med partiprogrammer) brugt som mål for »national salience« altså styrken af den nationale holdning. Men hvor ved vi egentlig fra, at formandskabsprogrammet er udtryk for »national salience«?

Det ved vi faktisk ikke. Problemet er, at nationale interesser og holdninger er under-specificerede begreber i den givne litteratur om formandskaberne. For at få en bedre forståelse af, hvad et formandskabsprogram egentlig udtrykker, vælger jeg en induktiv tilgang. Inspireret af antropologien bruger jeg feltarbejde som metode, nærmere bestemt tager jeg deltagerobservation i brug. Formålet med deltagerobservation er at opnå en dybere forståelse for det daglige liv, de udfordringer og muligheder, som arbejdet med programmet mødte. Deltagerobservation er altså en metode, der søger at nå frem til en mere detaljeret beskrivelse af sociale strukturers møde med politiske aktører i en bestemt situationel kontekst. Som antropologen Sherry Ortner skriver, er deltagerobservation »the attempt to understand another life world using the self – as much as it of possible – as the instrument of knowing« (Ortner, 2006: 42). Målet er at opnå et indblik i praktikernes konkrete handlinger og deres forståelse af virkeligheden.

Et formandskabsprogram bliver til

Jeg vil i dette afsnit se nærmere på den proces, der førte til vedtagelsen af formandskabsprogrammet. Vi begynder i foråret 2010, længe før jeg selv var tiltrådt i Udenrigsministeriet. Regeringen, med statsminister Lars Løkke Rasmussen i spidsen, beslutter på et møde i marts 2010, at EU-udvalget skal være det centrale koordineringsorgan på embedsmandsniveau under formandskabet i 2012. Det skal varetage den løbende koordination af formandskabet. Regeringens udenrigspolitiske udvalg (REUS) skal løbende godkende arbejdet og REUS-møderne forberedes på Departementschefes-niveau under ledelse af Udenrigsministeriet. Det er altså i EU-udvalget, at man begynder arbejdet med formandskabsprogrammet i foråret 2010. Folketinget indruges løbende i planlægningsarbejdet, men i praksis er Europa-udvalget kun i begrænset omfang involveret. Formandsprogrammet er – som de fleste andre landes program-

mer – i høj grad et embedsmandsprodukt. Forankringen af forberedelsesprocessen hos embedsmændene (snarere end regeringen) forstærkes yderligere af, at der skal være et folketingsvalg umiddelbart inden Danmark overtager formandskabet. Helt frem til folketingsvalget i oktober 2011 forbereder man altså fra dansk side et formandskab, uden at vide, hvilken regering, der kommer til at stå som politisk leder af formandskabet. Men det er mit indtryk, at dette sene valg kun i begrænset omfang påvirker måden hvorpå formandskabet forberedes.

EU-udvalget, som består af kontorchefer og centrale embedsmænd fra samtlige involverede ministerier mødes om tirsdagen og efter behov. Det ledes af Udenrigsministeriet. EU-udvalget kommer til at blive det forum, der løbende skal godkende de udkast til formandskabsprogrammet, som Udenrigsministeriet udarbejder. Konkret vælger man en model, hvor ministerierne får en vis plads til at beskrive deres områder og de vigtigste sager, de forventer at skulle håndtere. Måden hvorpå ressortministerierne leverer bidrag er ved at gennemgå og analysere alle potentielle sager. Det sker intra- og interministerielt, med eksterne partnere, faglige specialister, interesseorganisationer og med EU-institutionerne, særligt Rådssekretariatet, Kommissionen og de andre lande.

Parallelt med denne proces afholdes i efteråret 2010 en lang række forberedende møder på embedsmandsniveau på tværs af ministerierne med alle involverede kontorer for at forventningsafstemme ambitionsniveauet og sikre en klar linje i formandskabsvaretagelsen. Den danske EU-repræsentationen i Bruxelles varetager også en lang række af forberedende møder med EU-institutionerne.

Allerede da Udenrigsministeriet modtager de første bidrag til programmet i foråret 2011 er de altså tilpasset diskussioner med EU-institutionerne og de andre lande. Det er disse

»europæiserede« bidrag, som Udenrigsministeriet samler til udkast til programmet, der sendes rundt i EU-udvalget. I april 2011 foreligger det første samlede udkast til formandskabsprogrammet, der dog stadig er for langt og skal gennemgå en yderligere fokusering og prioritering frem mod formandskabet.

Grovskitsen skærper linjen

Der kommer for alvor fart på den konkrete indsnævring af formandskabsprioriteterne i foråret 2011, da man træffer beslutning om at etablere en såkaldt »grovskitse« med sager, som Danmark kan forvente at »lande« under formandskabet. Formålet er, at ministerierne skal arbejde for at sikre, (1) at de lovgivningssager, der vurderes at kunne afsluttes under dansk formandskab, også bliver afsluttet, således at de kan indgå blandt det danske formandskabs resultater, og (2) at der gøres en ekstra indsats i forhold til Europa-Parlamentet og Kommissionen i de sager, hvor det vurderes nødvendigt for at kunne afslutte sagen under dansk formandskab. Grovskitsen bliver også kernen i den eksterne kommunikation som ministerierne løbende anvender til at signalere ambitionsniveauet for formandskabet. Det er ikke en let proces for de enkelte ministerier at bidrage til grovskitsen. Mange ministerier er af gode grunde på det tidspunkt stadig usikre på, hvor langt polakkerne når i deres forhandlinger.

Danske ambitioner tilpasses – sagerne skal kunne »landes«

Når Krichner skriver, at »Presidencies cannot switch programmes, but they can select certain priorities within a given parameter, or provide political impetus« (Krichner, 1992: 104), er det naturligvis sandt. Men »within a given parameter« er et vigtigt forbehold. Det danske formandskabsprogram udspringer af den parameter, som er de sager, man forventer at kunne lukke. Således bliver det f.eks. klart i foråret 2010, at man ikke kan regne med – som først håbet – at færdigforhandle de flerårige finansielle rammer under dansk

formandskab. Det skyldtes ikke blot det franske præsident- og parlamentsvalg, men også at den faste formand Herman Van Rompuy og Rådssekretariatet gør klart, at det jo under alle omstændigheder er Van Rompuy, der skal hævle de sidste knaster af på Det Europæiske Råd.

Et andet spørgsmål, der melder sig i EU-udvalget (og særligt for Stats-, Udenrigs- og Finansministeriet) er, hvilke overskrifter, der skal være i programmet. Man er bevidst om, at formandskabsprogrammet skal sælges til offentligheden, men opgaven med programmet er i første omgang at udforme et realistisk overblik over de sager, der skal forhandles. Overskrifterne med et »ansvarligt«, »dynamisk«, »grønt« og »sikkert« Europa, bliver derfor først til *efter* man sent på sommeren 2011 er sikker nok på de konkrete lovgivningssager, som ministerierne mener at kunne afslutte under formandskabet.

Således bliver det dokument, der startede med at være en overordentlig lang liste over samtlige potentielle sager, langsomt filet til. Der bliver opnået en konsensus om, at formandskabet skal være pragmatisk, konkret og lovgivningsorienteret. Netop kravet om, at sagerne, som ministerierne skal beskrive i programmet, indebærer konkret lovgivning bliver et afgørende parameter, når emner skal elimineres fra formandskabsprogrammet pga. pladsmangel. For de ministerier som ikke har så mange egentlige lovgivningssager på bordet, men i stedet rådskonklusioner, uformelle drøftelser eller seminarer (som kan være nok så politisk vigtige) er det ganske frustrerende, da man så ikke kan få profileret *sin* minister og *sit* sagsområder i programmet. Også for Udenrigsministeriet kan dette være frustrerende, da udenrigsministerens omfattende og krævende arbejde som stedfortræder for udenrigsrepræsentanten Catherine Ashton dermed bliver usynlig. Men linjen bliver fulgt. Den understreger, at programmet skal afspejle en lovgivningsvirkelighed, man

gradvist kan præcisere efter samtaler med Rådssekretariatet, de andre lande og de relevante udvalg i Parlamentet.

Man kan naturligvis som formandskabsland tale enkelte sager op eller ned og fremhæve særlige elementer i lovgivningspakken, som Danmark gør med det grønne område. Pointen er blot, at det overordnede ambitionsniveau afgøres af de 26 andre lande, Kommissionens lovgivningsmaskine og Parlamentets luner. Det kommer til at præge udformningen af det danske program fra starten, der f.eks. ikke indeholder ambitioner om en større reform af landbrugspolitikken eller en færdigforhandling af de flerårige finansielle rammer. Nedenfor har jeg i overskriftsform opsummeret faserne i formandskabsprogramets tilblivelse.

Trio-formandskabet socialiserer

Parallelt med processen med at fastsætte et nationalt formandskabsprogram, deltager danske embedsmænd aktivt i trio-samarbejdet. I trioformandskabsprogrammet fastlægges trioens medlemmer, i samarbejde med de relevante EU-institutioner, den overordnede dagsorden for arbejdet i Rådet i løbet af de 18 måneder trioens varer. Trioformandskabsprogrammet adskiller sig fra de nationale formandskabsprogrammer ved, at det skal godkendes af Rådet. Programmet er derfor ikke kun trioens program, men hele Rådets arbejdsprogram. Arbejdsprogrammet er af overordnet karakter og fastlægger ikke konkrete prioriteter, men opregner de sagsområder, der skal behandles på Rådets dagsorden under trioformandskabet. I den forstand er det mindre »bindende« end formandskabsprogrammet, men det sætter jo altså en ramme for de nationale arbejdsprogrammer.

Mellem trio-landene – Polen, Danmark og Cypern – bliver det aftalt, at Rådssekretariatet skal være pennefører på trioformandskabsprogrammet på baggrund af indspil fra trio-landene. Et første udkast til trioprogrammet

Tabel 1: Formandskabsprogrammets tilblivelse

Marts 2010	• REUS bliver det centrale forum for regeringskoordination i formandskabsrelaterede spørgsmål. • EU-udvalget forbliver det centrale koordineringsorgan på embedsmandsniveau under formandskabet 2012
November 2010	• REUS tager det danske strategiske indspil til trioformandskabsprogrammet til efterretning.
Marts 2011	• Første udkast til det danske nationale formandskabsprogram noteres af REUS. Dette skal gennemgå en yderligere fokusering og prioritering frem mod formandskabet. • Trioen skal i maj 2011 drøfte det endelige udkast til trioformandskabsprogrammet
April 2011	• REUS noterer sig den foreløbige grovskitse over større sager, der kan indgå i resultatlisten for det danske EU-formandskab. • REUS opfordrer ministerierne til at arbejde for at sikre, (1) at de lovgivningssager, der vurderes at kunne afsluttes under dansk formandskab, også bliver afsluttet, således at de vil kunne indgå blandt det danske formandskabs resultater, og (2) at der gøres en ekstra indsats i forhold til Europa-Parlamentet og Kommissionen i de sager, hvor det vurderes nødvendigt for at kunne afslutte sagen under dansk formandskab.
Maj 2011	• REUS noterer sig den foreløbige grovskitse over større sager, der kan indgå i resultatlisten for det danske EU-formandskab. • REUS godkender den foreløbige og generelle kommunikationslinje.
Juni 2011	• REUS godkender trioformandskabsprogram for de kommende 18 måneder under det polske, danske og cypriotiske formandskab.
September 2011	• REUS godkender andet reviderede udkast til program
Oktober 2011	• Layout og design færdigt • Løbende opdatering af program i lyset af politiske og lovgivningsmæssig udvikling • Uformelt møde i Folketingets Europa-udvalg • Forespørgselsdebat med Udenrigsministeren i Folketinget
November 2011	• Uformelt møde i Folketingets Europa-udvalg • Folketinget: Forespørgselsdebat med Statsministeren og Udenrigsministeren
December 2011	• Sidste øjebliksændringer i overensstemmelse med det seneste møde i Det Europæiske Råd godkendes af REUS • Medlemmer af regeringen præsenterer prioriteter for det danske formandskab • Formandskabsprogrammet præsenteres for den internationale presse
Januar 2012	• Formandskabsprogrammet lanceres officielt

modtages fra Rådssekretariatet primo februar 2011 og drøftes på embedsmandsniveau i trioen i marts. Udenrigsministeriet indsender – på baggrund af indspil fra ministerierne bidrag – rettelser til Rådssekretariatet i maj 2011, september 2011 og december 2011. Den 21. juni 2011 godkender ministrene i Rådet for almindelige anliggender (GAC) trioformandskabsprogrammet for den polske, danske og cypriotiske trio.

På de mange møder i trioen bliver to forhold tydelige – særligt for de ikke så erfarne cyprioter. For det første har hele EU et ejerskab

til dette trio-program, der skal godkendes af samtlige 27 lande i modsætning til det nationale formandskabsprogram. For det andet er en lang række spørgsmål reelt overdraget til de faste institutioner. Således må man længe lade afsnittet om udenrigspolitik stå tomt, fordi Den Fælles Udenrigstjeneste ikke har tid til at levere tekst. Trio-formandskabsprogrammet er i endnu højere grad end de nationale arbejdsprogrammer et EU-produkt. Det må også cyprioterne sande.

Konklusion: Maskinmester for et halvt år

»Jobs and growth. Financial responsibility. A greener economy. And a safe Europe. That has been the priorities of the Danish Presidency. But priorities without tangible results are just empty words«

(Statsminister Helle Thorning-Schmidts tale til Europa-Parlamentet, den 3. juli 2012).

Sådan afsluttede statsminister Helle Thorning Schmidt formandskabet i sin tale til Europa-Parlamentet. Prioriteterne blev nået. De var ikke bare tomme ord. Det slog den danske statsminister fast med en vis stolthed i stemmen. Men hvad var de så, de danske formandskabsprioriteter? Prioriteterne var i høj grad et udtryk for, at det danske formandskab overtog den givne europæiske dagsorden. Som tidligere udenrigsminister Lene Espersen slog fast i en tale til Europa-Nævnet om forberedelserne af formandskabet i juni 2011:

»Et formandskab består af 85 pct. bundne opgaver, 10 pct. til kriser og 5 pct. af formandskabets egen dagsorden«

(Udenrigsminister Lene Espersen, 19. juni 2011).

Den danske tilgang til formandskabet afspejlede en klar idé om, at et formandskabs succes måles på antallet (og til dels vigtigheden) af sager, der »landes«. Det er derfor den danske regering og embedsmænd i dag mener, at formandskabet har været en succes. Set fra praktikernes perspektiv er målet med et formandskab altså produktion af EU-beslutninger og lovgivning (helst bindende lovgivning og ikke blot rådskonklusioner). Alle ministre og ministerier vil gerne sætte deres aftryk, så formandskabsprogrammet er naturligvis et politisk kompromis. Det centrale er imidlertid, at ideen om store nationale EU-visioner (som kritikere af det danske formandskab i 2012 har efterlyst) er meget langt fra den måde, formandskaber i dag (skal) varetages på. Et formandskab er en tillidspost. En post hvor et land beviser, at det er professionelt – og europæisk.

Det betyder naturligvis ikke, at formandskaber er ligegyldige. Langt fra. Men det er nok snarere som mægler og repræsentant for Rådet, end som overordnet dagsordenssætter, at det danske formandskab gjorde en forskel og søgte at fremme nationale særinteresser. Derfor skal man være varsom med at bruge formandskabsprogrammer som udtryk for landes konkrete nationale præferencer. Selve formandskabsprogrammet er et produkt, der udspringer af en løbende koordination med Kommissionen, Rådet og Parlamentet. Man må i stedet følge forhandlingen af de konkrete sager eller andre mere målrettede forsøg på at sætte en dagsorden i EU gennem proaktive tiltag såsom bilaterale samtaler, workshops eller distribution af non-papers.

Danmark, her forstået som den danske centraladministration, var fast besluttet på at leve op til sit gode rygte som et ansvarligt og dybt professionelt formandskabsland. Den nationale stolthed ligger i at »lande« sager. Ikke blot den danske regering, men også danske EU-parlamentarikere og menige folketingspolitikere på tværs af partier, er i dag stolte over formandskabet. Det var vitterligt et »Europa i arbejde« for at citere overskriften på det danske formandskabsprogram.

Denne artikel har sat spørgsmål ved den præcise betydning af begrebet nationale interesser i en EU-sammenhæng. Både rationalistiske og reflektivistiske teorier om EU-formandskaber har tendens til at undervurdere det kontinuerlige samspil med EU-institutionerne i forberedelsesfasen. Som andre bidrag til dette temanummer fremhæver, sker der en høj grad af socialisering af formandskabslandets centraladministration. Når europaminister Nikolaj Wammen eller klimaminister Martin Lidegaard taler om at fremme det danske formandskabs prioriteter, oversætter de en europæisk dagsorden til dansk – de formidler en europæisk interesse. Som roterende EU-formand er man maskinmester for

et halvt år. Sådan var selvopfattelsen i hvert fald i det danske formandskab.

Det betyder naturligvis ikke, at medlemslandene ikke forfægter nationale interesser. Det gør de hele tiden, bl.a. i forhandlingerne af de konkrete sager. Den polske blokering af planen om at gøre EU CO₂-neutral i 2050 er blot ét eksempel ud af mange. Fremtidig forskning kan undersøge, om Danmark som formandskabsland forsøgte at fremme egne interesser, f.eks. hvorvidt man fra dansk side bidrog til at holde planerne om en fælles skat på finanstransaktioner i skak. Denne artikel har imidlertid argumenteret for, at den overordnede dagsorden i de seks måneder, som Danmark havde formandskabet, udtrykker, at Danmark grundlæggende har accepteret de rammer, som Lissabon-traktaten, de andre lande, Kommissionens lovgivningsmaskine, Rådssekretariatet og Parlamentet udstikker.

Analysen har en række implikationer. Teoretisk rejser den spørgsmål ved de antagelser om nationale interesser, vi normalt arbejder med i EU-forskningen. Hvis centrale embedsmænd og ministre opfatter EU-formandskabets formål, som jeg netop har beskrevet, er det ikke meningsfuldt at antage, at et formandskab bruges til at fremme egne interesser i helt samme forstand som de er beskrevet i forskningen. Empirisk rejser det spørgsmålet om, hvorvidt andre lande i tilsvarende grad er europæiserede i deres forberedelsesfase. Kun en grundig analyse baseret på dybdegående interviews eller deltagerobservation kan for alvor kaste lys over dette spørgsmål. Størstedelen af det forberedende arbejde med et formandskab foregår nemlig på embedsmandsniveau bag kulisserne.

Referencer

- Adler-Nissen, Rebecca (2011), »Formandskabet og danske fingeraftryk«, *Udenrigs*, 23(8): 7-15.
Adler-Nissen, Rebecca, Julie Hassing Nielsen og Catharina Sørensen (2012), *The Danish EU Presidency – A Midterm Report*, Stockholm: SIEPS.

- Bengtsson, Rikard, Ole Elgström og Jonas Tallberg (2004), »Silencer or Amplifier? The European Union Presidency and the Nordic Countries«, *Scandinavian Political Studies*, 27(3): 311-34.
Checkel, Jeffrey T. (2001), »Why Comply? Social Learning and European Identity Change«, *International Organization*, 55(3): 553-88.
Checkel, Jeffrey T. (2005), »International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework«, *International Organization*, 59(4): 801-26.
Elgström, Ole (2003), »Introduction«, i Ole Elgström, red., *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, London: Routledge.
Elgström, Ole og Jonas Tallberg (2003), »Conclusion: rationalist and sociological perspectives on the Council Presidency«, i Ole Elgström, red., *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, London: Routledge.
Habermas, Jürgen (2012), *The Crisis of the European Union: A Response*, London: Polity Press.
Hayes-Renshaw, Fiona og Helen Wallace (1997), *The Council of Ministers*, Houndmills: Macmillan Press Ltd.
Kajnc, Sabina og Leonard Geyer (2011), »Cooperating below the top: comparison of pre- and post-Lisbon rotating presidencies' channels of cooperation in Brussels«, *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, XX(4): 28-52.
Lewis, Jeffrey (2010) »Strategic Bargaining, Norms and Deliberation« i Daniel Naurin og Helen Wallace, red., *Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
Ortner, Sherry B. (2006), *Anthropology and Social Theory: Culture, Power, and the Acting Subject*, Durham: Duke University Press.
Quaglia, Lucia og Edward Moxon-Browne (2006), »What makes a good EU Presidency: Italy and Ireland Compared«, *Journal of Common Market Studies*, 44(2): 349-68
Schout, Adriaan og Sophie Vanhoonacker (2006), »Evaluating Presidencies of the Council of EU: Revisiting Nice«, *Journal of Common Market Studies*, 44(5): 1051-77.
Tallberg, Jonas (2003), »The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency«, *Journal of European Policy*, 10(1): 1-19.
Tallberg, Jonas (2006), *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.

Thomson, Robert (2008), »The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power«, *Journal of Common Market Studies*, 46(3): 593-617.

Warntjen, Andreas (2007), »Steering the Union. The Impact of the EU Presidency on Legislative Activity in the Council«, *Journal of Common Market Studies*, 45(5): 1135-57.