

Organiseringen af det danske EU-formandskab i 2012

**Peter Nedergaard, Professor, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet pne@ifs.ku.dk**
**Mads Dagnis Jensen, Post Doc, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet mcdj@ifs.ku.dk**

Denne artikel analyserer, hvordan centraladministrationens embedsmænd har organiseret det danske EU-formandskab, som blev afholdt i første halvår af 2012. Til det formål anvendes en organisationsteoretisk analyseramme, der fokuserer på tre hovedtemaer: struktur, proces og kultur. Empirisk bygger artiklen på en lang række interviews med centrale aktører i og omkring det danske EU-formandskab foretaget siden begyndelsen af 2010 samt en række dokumenter, der trianguleres og analyseres. Artiklen demonstrerer, at det danske EU formandskab afholdt i 2012 er kendetegnet ved: 1) en fleksibel decentral struktur med Udenrigsministeriet og særligt den danske EU repræsentation i Bruxelles som samlingspunkt, 2) en proces, der i høj grad er betinget af givne procedurer, der har til formål at skabe kontinuitet og forudsigelighed, og 3) en kultur, der understøtter normer, som upartiskhed, professionalisme og loyalitet, selvom der er uenighed om vægtningen af disse enkelte dele.

Varetagelsen af et EU-formandskab drejer sig i høj grad om organiseringen heraf. Det er denne usynlige del af EU-formandskabet, der går langt flest mandskabstimer til og som indledes lang tid før selve afviklingen af formandskabet. I det hele taget er det en stor opgave for centraladministrationen at organisere det danske EU-formandskab. Organiseringen foregår over flere år, hvor et stadigt stigende antal embedsmænd involveres. Problemstillingen, som behandles i denne artikel, er, hvordan den danske centraladministrations embedsmænd har organiseret det

danske EU-formandskab, som blev afholdt i første halvår af 2012.

Denne problemstilling har været stort set ubehandlet i den efterhånden voksende forskningslitteratur om EU-formandsskabet (Elgström, 2003; Tallberg, 2004, 2006; Thomson, 2008; Warntjen, 2008), som har drejet sig om formandskabets politiske indflydelse ved at sidde i formandsstolen i det halve år, som selve formandskabet varer (Coombes, 1998; Corbett, 1998; Hayes-Renshaw og Wallace 2005; Kirschner, 1992; Nelligan, 1998; Whithman, 1998). I visse tilfælde behandles den langstrakte organisering af EU-formandskabet hovedsagligt som et bi-produkt af, hvad der udgør et godt formandskab (Quaglia og Moxon-Browne, 2006; Schout og Vanhoo-nacker, 2006). Blot for at give et illustrativt eksempel herpå: Elgström (2003) behandler i sin omfattende bog om syv EU-formandskaber godt nok disse fra den tidlige forberedelsesfase og til den efterfølgende evalueringsfase. Behandlingen af organiseringsdelen af formandskabet op til selve gennemførelsen består imidlertid i Elgströms bog kun af en kort beskrivende skitse heraf. Også organiseringsdelen er i Elgströms bog knyttet op på den politiske betydning af formandskabet.

I denne artikel rendyrkes i modsætning til tid-

ligere studier de organisatoriske aspekter af formandskabet. Ved at undersøge organiseringen af EU-formandsskabet som afhængig variabel i stedet for uafhængig variabel søger artiklen at besvare tre centrale spørgsmål i forvaltningslitteraturen: Hvilken organisatorisk struktur ligger til grund for formandskabet? Hvilke organisatoriske processer foregår inden for denne struktur? Hvilke normer søger formandsskabet at kultivere? Besvarelsen af disse tre nøglespørgsmål vil give indsigt i det danske formandskabs *modus operandi*, herunder hvordan det opererer sammenlignet med andre formandsskaber i EU.

Artiklen er opdelt på følgende måde: Først redegøres der for de data, som er indsamlet som grundlag for artiklen samt for den grundlæggende teoretiske ramme om artiklen. Derefter analyseres det danske EU-formandskabs organisationsstruktur. Efterfølgende analyseres formandskabet i et organisations- og beslutningsprocesperspektiv. Endelig gives en analyse af formandskabet i et organisationskulturperspektiv, før artiklen afsluttes med en konklusion.

Dataindsamlingen og teoretisk indfaldsvinkel

Dataindsamlingen, som ligger til grund for denne artikel, består af ca. 80 interviews, som er foretaget løbende siden begyndelsen af 2010. Heraf anvendes 20 interviews direkte i denne artikel.

De interviewede er alle embedsmænd, der har været involveret i planlægningen og gennemførelsen af det danske EU-formandskab, eller som har haft relation hertil. I Danmark har embedsmænd i alle EU-relevante ministerier og styrelser bidraget til afdækningen af artiklens problemstilling. Det samme gælder embedsmænd på den danske, polske og cypriotiske Permanente Repræsentation i Bruxelles, i Kommissionen og i den polske centraladministration i Warszawa.¹

Målet har været herigennem at få en afdækning af problemstillingen fra både aktørerne selv og fra aktører uden for den danske centraladministration. Herudover har artiklens forfattere også gennemgået et større antal dokumenter og deltaget i seminarer om gennemførelsen af det danske formandskab. De indsamlede data er blevet analyseret med henblik på at identificere mening og mål bag de enkelte aktiviteter i organiseringen af formandskabet, således som de ses fra de undersøgte aktørers side.

Organisationsteorien udgør selvklart et vigtigt grundlag for analysen af et fænomen som »organiseringen af det danske EU-formandskab«. Der er i den forbindelse blevet argumenteret for, at organisationsteorien samler sig om tre hovedtemaer, som kaldes struktur, proces og kultur. Ved et tema forstås i den forbindelse »udfoldelsen og brugen af et overordnet synspunkt« (Bakka og Fivelsdal, 1992: 21).

De tre temaer er ikke adskilte, men er et forsøg på at rendyrke bestemte aspekter ved et organisatorisk fænomen som f.eks. det danske EU-formandskab. Samtidig er målet med studiet af organisationens struktur og kultur ikke mindst at nå frem til at sige noget om de processer, der foregår i en organisation (Nedergaard, 2005: 65).

Det danske EU-formandskabs organisationsstruktur

Først analyseres organiseringen af det danske EU-formandskab fra et strukturperspektiv. Helt overordnet kan man definere en struktur som »en stabil ordning af komponenter inden for en helhed«. Store, komplekse organisatoriske maskiner som et EU-formandskab kan ikke eksistere uden en grundlæggende formel struktur. Målet hermed er at systematisere og fordele arbejdsopgaverne med henblik på at sikre en tilfredsstillende anvendelse af de samlede ressourcer (Bakka og Fivelsdal, 1992: 43).

Ved siden af den formelle struktur findes der i organisatoriske fænomener som regel også en uformel struktur bestående af grupper og netværk. Eksistensen heraf kan fortolkes på forskellige måder. Den uformelle struktur kan for det første opfattes som et forsøg på at etablere en form for mikrobaseret forudsigelighed i den nogen gange store og uoverskuelige organisationsstruktur. For det andet kan den uformelle struktur fortolkes som et forsøg fra de ansattes side på at tilpasse eller dreje organisationen i retning af deres egne interesser og behov i et eventuelt samarbejde med særinteresser uden for organisationen, som på dette punkt har fælles interesser med organisationens ansatte (Downs, 1967). I visse tilfælde kan der i den forbindelse nærmest blive tale om en afkobling af den uformelle struktur fra den formelle organisationsstruktur, således at de to strukturer optræder med forskelligartede målsætninger, hvis den formelle struktur er uden egentlige sanktionsinstrumenter i forhold til den uformelle struktur (Meyer og Rowan, 1977).

På baggrund af det indsamlede materiale ser det ud til, at etableringen af EU-formandskabets organisationsstruktur generelt kan opdeles i fire faser: I den første fase foretages de indledende forberedelser. Ministerierne etablerer task-forces vedrørende EU-formandskabet med henblik på at få en systematisk afvikling af formandskabet (informant 6, informant 8). De første mandskabsressourcer allokeres til gennemførelsen af opgaven.

Det danske formandskab er blevet kaldt et rugbrødsformandskab, fordi man har lagt vægt på at gennemføre det så billigt som muligt og uden store markeringsinitiativer, der ikke har direkte relation til formandskabets indhold.² Da denne danske tilgang til formandskabet i sin tid gik op for Polen, gav det anledning til en noget irriteret henvendelse fra Polen på ministerniveau, fordi det skrabede danske EU-formandskabsbudget stillede

det alt andet end skrabede polske budget i et dårligt lys (informant 1).

Forhandlingerne om arbejdsdelingen under EU-formandskabet mellem fagministerierne og Udenrigsministeriet finder også sted i denne periode. Som hovedregel er Udenrigsministeriet (som det er tilfældet i Danmark) eller Statsministeriet (som i visse andre medlemsstater) de udfarende aktører i denne fase. Med udfarende menes, at de forsøger at igangsætte en decentral planlægning af formandskabsinitiativerne internt (i Danmark) og eksternt (i forhold til EU-institutionerne og landene udenfor Danmark).

I den forbindelse skal de bl.a. afklare, om logistikken i forbindelse med formandskabet skal organiseres centralt (i regi af Udenrigsministeriet, som det skete i 2012) eller decentralt i de enkelte fagministerier (som var modellen i 2002). Der skal endvidere tages kontakt til en række vigtige eksterne aktører: Ministerrådets generalsekretariat, selv om de egentlige realitetsforhandlinger med denne institution først begynder cirka et år før Trioen tager over; de andre medlemsstater, især dem i Trioen; og Kommissionen med henblik på at finde ud af, hvilke forslag der kommer herfra frem, til formandskabet begynder, samt hvornår de kommer.

Det danske EU-formandskabs første fase indledtes allerede omtrent fire år før EU-formandskabet skulle finde sted. De første møder om det danske EU-formandskab i 2012 afholdtes således i regi af Udenrigsministeriet tidligt i 2008. I marts 2008 fandt på dansk initiativ det første Triomøde sted mellem Polen og Cypern (informant 1). Samarbejdet i Triogruppen, er de fleste informanter enige om, udgør en væsentlig del af den formelle struktur, som organiseringen af formandskabet skal foregå indenfor (informant 2, informant 6), selvom der er forskellige vurderinger af værdien af Trioen, som i dele af Udenrigsministeriet betragtes som en vigtig nyskabelse,

mens den i fagministerierne overvejende betragtes som en struktur, man er påtvunget, uden at det har nogen særlig betydning for formandskabets gennemførelse (informant 3, informant 4, informant 6).

Anden fase i struktureringen af formandskabsorganiseringen indledes som regel ikke senere end et år, før en medlemsstat overtager formandskabet. De enheder, som skal varetage de forskellige funktioner under formandskabet, er nu helt på plads, og de ekstraordinære attachéer som følge af formandskabet vil blive sendt til den permanente repræsentation i Bruxelles i begyndelsen af denne periode.

Det er også først i denne fase, at Trio-programmet færdiggøres med udgangspunkt i et tæt samarbejde med Ministerrådets generalsekretariat (Culley, 2012). Hovedreglen er, at Ministerrådets generalsekretariat udarbejder et udkast til Trio-programmet, som de tre Trio-lande herefter kan komme med kommentarer og ændringer til.³ I denne periode intensiveres også kontakterne med Kommissionen med henblik på at få endelig besked om, hvilke EU forslag der er på vej til at blive fremsat, og med EU's Fælles Udenrigstjeneste (FUT'en med en dansk forkortelse), når det drejer sig om EU's eksterne dimension (informant 3, informant 6).

I denne periode er der tillige et tæt samarbejde med de andre Trio-medlemsstater, som både er formelt (de officielle Trio-møder) og uformelt via den intense email-korrespondance, via hyppige telefonopkald og via samtaler og forhandlinger »i marginen« af forskellige møder. Det er endvidere i denne fase, at ministrene i de enkelte ministerier gradvis inddrages stadigt tættere i forberedelserne af EU-formandskabet, og vedkommende foretager som hovedregel besøg i hovedstæderne i de andre Trio-lande samt i andre medlemsstater, som er vigtige på grund af den danske dagsorden under formandskabet.⁴

Kontakten til Kommissionen bliver ekstraordinært vigtig i denne fase, idet man fra formandskabets side ønsker fuldstændig klarhed over, hvilke forslag og med hvilket indhold Kommissionen agter at fremsætte i perioden op til og under formandskabet (Kommissionen har monopol på at fremsætte forslag i EU, jf. Hix, 2005: 40-52), fordi dette er af stor betydning for planlægningen og udarbejdelsen af formandskabsprogrammerne (informant 5, informant 12, informant 13).

Europa-Parlamentet får tillige besøg på ministerniveau mod slutningen af denne fase, for så vidt angår de ministre, som har sager under formandskabet, hvor Europa-Parlamentets synspunkter er vigtige. I det hele taget er Europa-Parlamentets betydning for formandskabets organisationsstruktur steget støt og gradvist over de seneste tre danske formandskaber i henholdsvis 1993, 2002 og 2012. Årsagen hertil er dels ændrede beslutningsregler, som betyder, at Europa-Parlamentet har fået mere medbestemmelse, jf. at den fælles beslutningsprocedure, hvor Ministerrådet og Parlamentet er ligestillet, er blevet den almindelige (Jensen et al., 2009), dels skyldes det ændrede normer, idet Europa-Parlamentet ifølge mange informanter er blevet betydeligt mere selvbevidst og selvhævdende (informant 1, informant 5, informant 13).

I denne fase vil vigtige rapporteurs og udvalgsformænd i Europa-Parlamentet blive kontaktet adskillige gange af attachéerne fra det kommende formandskabs Permanente Repræsentation i Bruxelles (informant 3, informant 6). Samtidig kommer de store partigrupper i Europa-Parlamentet (kristelige demokrater, socialister, liberale og grønne) og de vigtigste udvalg i Europa-Parlamentet på besøg i medlemsstaterne lige før for formandskabet (informant 1). I Danmarks tilfælde havde man valgt at følge den succesfulde belgiske behandling af Europa-Parlamentet med en intensiv og substanspræget dialog, hvor medlemmerne af Europa-Parlamentet

fik let adgang til at høre og diskutere med relevante ministre på besøg i Danmark forud for formandskabet (informant 1). I denne fase vil det kommende formandskab også holde en meget lav profil under forhandlingerne i Ministerrådet og dets underorganer (Coreper og Ministerrådets arbejdsgrupper).

Tredje fase udgøres af det halve år, hvor selve EU-formandskabet gennemføres. De administrative enheder, som er ansvarlige for EU-formandskabet, har i perioden travlt med at forberede talenoter og baggrundsmateriale til enhver slags (formelle og uformelle) møder, hvor medlemsstaten sidder i formandsstolen (informant 3, informant 4, informant 5). En afgørende organisationsstrukturel beslutning drejer sig om, hvorvidt et EU-formandskab skal afvikles fra Bruxelles (med udgangspunkt i medlemsstatens Permanente Repræsentation her) eller fra hovedstaden (fra de centrale ministerier med Udenrigsministeriet eller Statsministeriet i spidsen). Det drejer sig dels om, hvorvidt embedsmændene i hovedstæderne eller i Bruxelles tager kontakten til centrale aktører i andre medlemsstater, i Europa-Parlamentet, i FUT'en, i Ministerrådets sekretariat og i Kommissionen. Dels drejer det sig om, hvorvidt man besætter en række vigtige udvalgsformandsposter med personer fra hovedstaden eller fra den Permanente Repræsentation i Bruxelles. Danmark afviklede formandskabet i 2012, ligesom som tidligere danske EU-formandskaber i nyere tid, fra Bruxelles, mens f.eks. Polen afviklede formandskabet fra Warszawa (informant 6).

Ministerrådsmøder (normalt mellem et og ti pr. halvår for de enkelte ministre afhængig af området), uformelle rådsmøder (maksimalt et eller to på de enkelte ministerområder), Coreper-møder, hundredevis af arbejdsgruppemøder i Ministerrådet og allehånde direktørmøder (der finder omkring 50 såkaldte generaldirektørmøder sted med EU-formandskabslandet i spidsen for dagsordenen og planlægningen) og en lang række tematiske

seminarer⁵ (omkring de 100 stk.) er alle opgaver for formandskabet og dermed for de ansvarlige forvaltningsenheder (informant 6, informant 11, informant 13). Endelig skal EU-formandskabets embedsmænd løbende servicere den nationale og internationale presse samt den bredere offentlighed. Det skete under det danske EU-formandskab via daglige morgenmøder med pressen, som afholdtes i Statsministeriet med deltagelse af de vigtigste ministerier. Endvidere var der hver morgen videokonferencer med de to pressetalspersoner i Bruxelles, hvor det bl.a. diskuteredes, hvad der skete i den internationale presse (informant 1).

Der blev under det danske EU-formandskab i 2012 etableret en post som europaminister på samme måde, som da Danmark havde formandskabet i 2002. Dengang var det Bertel Haarder (V), og nu var det Nicolai Wammen (S). Opgaven for europaministeren var ikke mindst at holde kontakten til Europa-Parlamentet. Da Bertel Haarder blev europaminister i 2002, skyldtes det ikke mindst stor utilfredshed i Europa-Parlamentet med, at Danmark under formandskabet i 1993 havde ladet direktør i Udenrigsministeriet (Jørgen Ørstrøm Møller) fremlægge det danske formandskabsprogram for Europa-Parlamentet (informant 1). Det mente mange medlemmer af Europa-Parlamentet var udtryk for en manglende respekt for Europa-Parlamentet fra formandskabslandets side.

Herudover deltager også en lang række andre ministre i dag i møder med Europa-Parlamentet i løbet af selve formandskabet under Europa-Parlamentets sessioner. På den måde udviser formandskabet den fornødne respekt for Europa-Parlamentets position i EU's struktur og påregner sikkert også via denne investering at kunne få et bedre samarbejde. Omvendt understreger flere informanter, at det er vigtigt, at relationen fra formandskabets side foregår på en sådan måde, at man ikke bliver for imødekomende og giver

Parlamentet indrømmelser, som der ikke er opbakning bag i Ministerrådet (informant 1).⁶ Et professionelt formandskab skal kunne holde balancen mellem at udvise respekt for Europa-Parlamentet på den ene side og ikke at love noget, som der ikke er opbakning til i Ministerrådet på den anden side.

I modsætning til situationen før Lissabon-traktaten er EU-formandskabet imidlertid ikke længere ansvarlig for organiseringen af møderne i Det Europæiske Råd for EU's stats- og regeringschefer. Stats- og udenrigsministerens rolle i formandskabsstrukturen er således fundamentalt ændret, idet de er skrevet helt ud af EU's traktatgrundlag i Lissabon-traktaten vedrørende formandskabsvaretagelsen. Omvendt spiller de to ministre en betydelig uformel rolle. F.eks. har udenrigsminister Villy Søvndal på ad hoc-basis under det danske EU-formandskab taget en lang række møder for EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender, Catherine Ashton, fordi hun ganske enkelt ikke selv har haft tiden. Statsminister Helle Thorning-Schmidt har også i et vist omfang været en slags uformel brobygger mellem eurozonen og landene udenfor i forbindelse med forhandlingerne om finanspagten (informant 1).

Fjerde fase kommer efter gennemførelsen af EU-formandskabet, hvor medlemsstaterne skal overføre forpligtelserne til et nyt formandskabsland. Det indebærer møder og mange emails mellem embedsmænd i det tidligere og det kommende formandskabsland, hvor man forklarer, hvilke udestående problemer, der stadig er i de enkelte sager. Her har Trio-konstruktionen efter mange informanternes mening faktisk lettet situationen i forhold til tidligere og medført en mere glidende formandskabsoverdragelse. I kraft af Trioen skal man så at sige ikke begynde helt forfra hvert halve år i EU (informant 1).

På enkelte sagsområder fortsætter det tidligere formandskabsland med at varetage for-

mandskabsrollen efter en forhandling med og anmodning fra det nye formandskab (det skal være på plads senest et år før skiftet). Dette er normalt en mulighed, som benyttes af mindre medlemsstater i Trioen. F.eks. skal Danmark fortsætte med at varetage formandsrollen på en række områder vedrørende EU's klima-, energi- og landbrugspolitik samt personalestatutten selv efter, at Cypren overtog formandskabet fra Danmark den 1. juli 2012 (informant 1, informant 6). Andre medlemsstater træder ligeledes hjælpende til i forhold til Cypren af mere eller mindre selviske grunde.⁷ Der er samtidig ingen sanktionsmuligheder overfor et formandskab, hvis en sådan hjælp kommer til at undergrave formandskabsrollen som »honest broker« (se senere i artiklen om denne norm). I denne fase vil et tidligere formandskabsland imidlertid som regel holde en lav profil i Ministerrådet og dets arbejdsgrupper. Det gælder især, hvis det er et andet Trio-land, som har taget over.

Det danske EU-formandskab i et procesperspektiv

Ved analysen af en organisation som proces spiller ikke mindst beslutningsprocesserne en vigtig rolle. De kan imidlertid være svære at afgrænse fra andre organisationsprocesser som f.eks. konflikt- og motivationsprocesser. Når man tager hensyn til, at andre processer medvirker i beslutningsprocesserne, kommer man automatisk til at udvide begrebet »beslutning«. Samtidig gælder det, at beslutningsprocesserne vil være tæt knyttet til organisationsstrukturen og hænge nøje sammen med magtfordelingen og -kulturen i organisationerne (Nedergaard, 2005: 72). Den rationelle beslutningsproces-model indebærer i den forbindelse, at beslutningsprocessen alene er møntet på at nå de grundlæggende mål, som ligger til grund for organisationens eksistens. Max Weber opererede i vidt omfang med denne model som idealtipe for beslutningsadfærd i et bureaukrati.

Herbert Simon var den første til grundigt at

kritisere den rationelle beslutningsmodels normative tendens (Simon, 1945). Det, der ifølge Simon karakteriserer det »administrerende menneske«, er for det første afhængigheden af en bestemt referenceramme, som er bestemt af erfaringer, uddannelse m.v. For det andet vil det »administrerende menneske« hele tiden søge at ændre de handlingsalternativer, vedkommene stilles overfor. Det sker bl.a. af hensyn til vedkommendes egeninteresser og referencerammer. For det tredje er valget mellem beslutningsalternativer et valg mellem de alternativer, der er mest tilfredsstillende (»satisfactory«) i stedet for et valg af det optimale alternativ. For det fjerde forudsætter Simon, at det »administrerende menneske« har begrænset indsigt i mange af de beslutninger, vedkommende skal træffe. For at afhjælpe dette opererer de fleste organisationer med mere eller mindre eksplicitte beslutningsprogrammer, de såkaldte Standard Operating Procedures (SOPs). Alt i alt bliver organisationen hos Simon netop på grund heraf mere rationel end enkeltindividet.

Organisationsprocessen for formandskabsvaretagelsen er i høj grad præget af, at opgaven for formandskabet er at bringe beslutningsprocessen videre med hensyn til de mange hundreder af EU-initiativer, som allerede befinder sig i eller af Kommissionen vil blive sendt ind i EU's beslutningssystem. Nogle få af disse vil kunne færdiggøres af formandskabet, men for langt de fleste initiativer gælder det, at de blot gøres mere modne til, at den endelige beslutning kan tages under et senere EU-formandskab end f.eks. det danske.

Både Trio-programmet og hvert enkelt medlemsstats nationale EU-formandskabsprogram kan betragtes som forsøg på at rationalisere beslutningsprocessen under formandskabet. Idet Ministerrådets generalsekretariat udarbejder det første udkast til et Trio-formandskabsprogram og er kraftigt med i udarbejdelsen af de nationale formandskabsprogrammer, har der efterhånden udviklet sig en

SOP med hensyn til, hvordan noget sådant sker og ser ud.

I det hele taget er den meget formaliserede beslutningsproces i EU om noget det, der adskiller EU fra egentlige internationale organisationers som regel noget mere anarkistiske beslutningsproces. Der er således langt mindre vilkårlighed og langt færre overraskelser i EU's beslutningsproces end det ellers ses på internationalt plan. Hermed bliver EU's beslutningsproces også mere effektiv og rationel, således som disse begreber er forstået i denne artikel.

EU-formandskabets særlige opgave i EU's beslutningsproces er at give den en højere grad af legitimitet, end hvis man f.eks. havde overladt det til Kommissionen at spille den rolle som formand à la »honest broker«. Dette ville sikkert i princippet kunne lade sig gøre, og det er i den forbindelse betegnende, at netop begrebet »honest broker« også anvendes om Kommissionen. En sådan model ville imidlertid alvorligt mindske EU-beslutningsprocessens legitimitet, fordi Kommissionen ikke tager de samme hensyn til medlemsstaternes særlige nationale behov og ønsker som EU-formandskabet. Flere informanter nævner således, at det spiller en stor rolle for EU-formandskabets adfærd, at man ved, at efter et halvt år sidder man igen blandt rækken af almindelige EU-medlemsstater, som kan have dette eller hint problem med et givent EU-forslag. Derfor går man langt i sin hensyntagen som formandskabsland. Omvendt nævner de samme informanter, at Kommissionen aldrig ville være opmærksom på at skulle tage disse hensyn i samme grad, fordi man vedvarende besidder samme position i beslutningsprocessen (informant 1, informant 2, informant 3, informant 6).

Selvom alle er klare over, at den fuldt ud rationelle beslutnings-model er en utopi, er meningen bag udarbejdelsen af en liste med punkter på baggrund af en fast skabelon, en

slags SOP, som skal gennemføres i Trio-programmet (i overordnet form) og i de enkelte medlemsstaters formandskabsprogrammer (i mere detaljeret form), at man trækker beslutningsprocessen i rationel retning. Det sker, fordi begge programmer blive styrende for, hvilke punkter der tages op, og fordi de adviserer omgivelserne i form af EU-institutionerne og andre medlemsstater herom, således at de kan tage højde herfor.

Opmærksomheden og forberedelserne vil således blive styret af de udarbejdede formandskabsprogrammer, som dermed rationaliserer ressourceanvendelsen på området. Efterfølgende vil både Trioen og det enkelte formandskabsland endvidere blive målt på, i hvor høj grad man lever op til programmerne. En høj grad af målopfyldelse giver alt andet lige størst prestige (informant 1, informant 4, informant 6). Når alt kommer til alt, er det et formandskabs evne til at levere fremskridt i beslutningsprocessen (kaldet »deliveries«) med hensyn til de mange forslag fra Kommissionen, som tæller, når det skal afgøres, om et formandskab har været en succes eller ej.⁸

I forbindelse med den enkelte medlemsstats formandskabsprogram har man kun i meget beskedent omfang mulighed for at sætte sit eget præg på formandskabets politiske indhold via enkelte egne nationale initiativer på grund af EU-beslutningsprocessens særlige beskaffenhed, hvor alle forslag til retsakter skal fremsættes af Kommissionen. Dette er som nævnt ovenfor med til at begrænse særlige nationale »irrationaliteters« indtog i EU.

Ovenstående forhold udtrykkes sædvanligvis på den måde, at 80-90 procent af sagerne i beslutningsprocessen under et formandskab er sager, som man overtager fra det tidligere formandskabsland, og som skal bringes videre i processen.⁹ 5-10 procent består i at håndtere uforudsete politiske sager som f.eks. EU's stillingtagen til et oprør i et arabisk land, den

tilspidsede menneskerettighedssituation i Ukraine eller en accelererende græsk gælds-krise. Endelig er der 5-10 procent af sagerne, som kan være nationalt prioriterede initiativer.

Ovenstående »fortælling« om formandskabets vilkår i EU's beslutningsproces er sammen med normen om, at man skal agere »honest broker« (jf. næste afsnit) de hyppigst gentagne blandt informanterne, som er blevet udspurgt i forbindelse med udarbejdelsen af denne artikel. Den tendentielt rationaliserede beslutningsproces i EU er langt fra ensbetydende med, at der ikke er konflikter involveret i EU's beslutningsproces i forbindelse med afviklingen af EU-formandskabet. Tværtimod giver beslutningsprocessens faste og forudsigelige form mulighed for, at konflikterne kan opbygges og fastholdes. Et af de klareste eksempler herpå under det danske EU-formandskab er ifølge flere informanter spørgsmålet om, hvem der skal repræsentere EU i internationale organisationer: FUT'en (dvs. EU's nye Fælles Udenrigstjeneste) eller formandskabslandet?

På trods af oprettelsen af FUT'en har medlemsstaterne fastholdt, at de havde en rolle at spille, så snart der var tale om, at EU havde delt kompetence og ikke enekompetence som f.eks. på det handelspolitiske område. I de tilfælde, hvor der er delt kompetence, hvilket gælder for hovedparten af områderne med hensyn til EU's eksterne relationer, er det som udgangspunkt de såkaldte fælles teams bestående af repræsentanter fra FUT'en og formandskabet, som varetager EU's rolle. Denne løsning er imidlertid ifølge informanterne dybest set blot en måde at pakke konflikten væk på indtil videre. Man har gjort det, at man har opsat et fælles EU-navneskilt foran det fælles team, som i princippet udgøres af to ligestillede repræsentanter, som derefter indbyrdes må tage et slagsmål om, hvem der skal udtale sig først og mest på EU's vegne (informant 2).

Det danske EU-formandskab i et kulturperspektiv

Også organisationskulturen spiller en væsentlig rolle for organiseringen af det danske EU-formandskab. Organisationskultur kan defineres som »de normer, holdninger og værdier, der findes i organisationerne«. Organisationskulturen er indstøbt i den herskende korpsånd – *esprit de corps* – og udtrykker en bestemt måde at konstruere den sociale verden på. Funktionen er at angive de styrende kriterier for, hvorledes man forventes at handle som medlem af organisationen. Samtidig gør organisationskulturen en tilsyneladende forvirrende organisation mere overskuelig og stabil. Myter er endvidere en vigtig del af enhver organisationskultur (Nedergaard, 2005: 75).

Organisationskulturen kan ifølge Schein (1985) betragtes som et mønster af grundlæggende antagelser, som er opfundet, opdaget eller udviklet af en given gruppe, efterhånden som den lærer at håndtere sine problemer vedrørende eksternt tilpasning og intern integration. Dette mønster bliver efterhånden en del af folks bevidsthed.

Som helhed er organisationskulturen i Danmark ifølge den hollandske organisationsforsker, Geert Hofstede (1980), kendetegnet ved 1) lille magtdistance og et lavt struktureringsbehov (er udtryk for, hvilke behov man har for på forhånd at strukturere ideer, karrierer, adfærd og ekspertise); 2) en over gennemsnitlig individualisme; og 3) en udpræget lav maskulin dominans, hvor maskulin dominans i organisationen er ensbetydende med at selvhævdelse og tilegnelse af materielle goder og penge dominerer på bekostning af ønsket om livskvalitet og gensidig menneskelig interesse.

En af de vigtigste normer i forbindelse med afviklingen af et EU-formandskab består i normen og myten om, at man skal agere såkaldt »honest broker« som EU-formandskabsland.

Det betyder, at man ikke bør fremme egne nationale interesser som formandskabsland. Normen er stærk og genfortælles af stort alle interviewede, som imidlertid samtidig tilføjer, at dels lever ikke alle formandskabslande op til den i lige stor udstrækning, dels er det en norm, som særligt promoveres fra Udenrigsministeriets side, mens fagministerierne tæt på interesseorganisationerne og de konkrete politiske sager også mener, at formandskabslandet bør inddrage nationale interesser i en vis udstrækning, når det ikke sker alt for åbenlyst.

I det hele taget agerer Udenrigsministeriet ifølge flere informanter som den instans, der oppebærer normer og myter med hensyn til formandskabsvaretagelsen. Udenrigsministeriet opererer med en antagelse om, at det hermed får Danmarks samarbejde med de andre EU-lande til at glide så glat som muligt. Udenrigsministeriet er mere villig end fagministerierne til at tage hensyn til EU-samarbejdet som helhed. Det skyldes bl.a. at Udenrigsministeriet mener at kunne se, at det koster Danmark (bl.a. på andre områder) i det diplomatiske spil, hvis nationale interesser varetages alt for åbenlyst under et formandskab. Samtidig er det imidlertid også Udenrigsministeriet, som i høj grad får æren og prestigen af et yderst vellykket formandskab i EU. For fagministerierne bliver det meget hurtigt dagligdag. Udenrigsministeriet har derfor også en egeninteresse i at glatte nationale interesser ud.

Normen om at agere »honest broker« er som anført ikke alment accepteret i centraladministrationen. Særligt Økonomi- og Indenrigsministeriet samt Finansministeriet stiller spørgsmålstejn ved den iboende logik i normen. Ifølge disse økonomisk tunge ministerier er det umuligt at agere interesseneutralt. Alle medlemsstater og herunder også et formandskab vil ifølge de to ministerier tillige have partikulære interesser. Så i stedet for at præterere, at man kan viske tavlen ren

og være »honest broker« argumenterer de to ministerier for, at det er mere frugtbart at spille med åbne kort omkring ens interesser som formandskab (Informant 15 og 16). De to ministerier fremhæver i stedet en ærlighedsnorm, der er karakteriseret ved, at man som formandskab siger de ting, man ønsker at gøre, gør dem og så står ved dem. Kun ved at gøre ens position klar og ikke operere med skjulte dagsordener vil man ifølge de to ministerier kunne vinde andre medlemsstaters tillid. Ærlighedsnormen skal endvidere understøttes af en loyalitetsnorm, hvor man agerer som loyal repræsentant for Ministerrådet ved at repræsentere fællesmængden af dets synspunkter eksternt i forhold til f.eks. Europa-Parlamentet og Kommissionen.

Det er hos Coreper-ambassadørerne inden for Udenrigsministeriet, at den normskabende rolle er størst, når det drejer sig om skabelsen af proeuropæiske normer. Coreper-ambassadørerne prøver så vidt muligt at undgå problemer i relation til de andre medlemsstater. Hvis man har nogle nationale spørgsmål, man skal have løst, vil den nationale Coreper-ambassadør forsøge at fremlægge dem så blødt som muligt for at undgå problemer (informant 1).

Der er bred enighed i kredsen af informanter (både danske og udenlandske) om, at den danske formandskabsvaretagelse er præget af en embedsmandskultur, der er uformel og med stort ansvar lagt hos den enkelte (informant 14; informant 16). Det er samtidig med til at give danske embedsmænd i EU-samarbejdet et ry blandt andre lande for at være effektive, flittige og professionelle. De organisationsnormer, som Hofstede (1980) fandt for over 30 år siden hos danske ansatte i private virksomheder ser således ud til at findes den dag i dag i embedsværket. Disse normer skaber af og til friktioner i forhold til aktører fra lande, hvor andre organisationskulturer er dominerende, da danskerne i visse tilfælde opfattes som taktløse og utålmodige (informant 17).

Samtidig gælder, at de danske forbehold overfor dele af EU-samarbejdet (retlige og indre anliggender, forsvar og euroen) ikke har gjort Danmark mindre egnet på de områder, hvor man varetager formandskabet (retlige og indre anliggende og de dele af euro-samarbejdet, som fastlægges i ECOFIN¹⁰) (informant 7). Tværtimod er den generelle holdning, at Danmark nærmest på disse områder kan spille rollen som ideal-honest broker, fordi man ikke har noget som helst i klemme i de enkelte sager.

Et pragmatisk, målrettet formandskab

Denne artikel har analyseret, hvordan centraladministrationens embedsmænd har organiseret det danske EU-formandskab, som blev afholdt i første halvår af 2012 ud fra tre analytiske kategorier – struktur, proces og kultur – udledt af organisationsteorien. Resultaterne opsummeres i tabel 1 nedenfor.

Tabellen opsummerer det danske EU formandsskabs modus operandi, der både har styrker og svagheder. Styrken ved danske formandskabs decentrale struktur med Udenrigsministeriet og særligt den danske EU-repræsentation som samlingspunkt er, at det giver fleksibilitet i forhold et komplekst beslutningssystem i Bruxelles. Omvendt kan svagheden være mangel på sammenhæng mellem de enkelte komponenter, der tilsammen udgør formandsskabet. I praksis har dette dog ikke været et problem for det danske EU formandsskab, bl.a. som følge af de to øvrige elementer, der bidrager til at sikre kontinuitet. Således er en anden styrke ved formandsskabet, at *processen* i høj grad er betinget af givne procedurer, som Trioprogrammet og formandskabsprogrammet samt diverse SOPs, der har til formål at skabe kontinuitet og forudsigelighed. Svagheden ved den meget fokuserede proces er dog, at det danske EU-formandskab til tider har haft svært ved at tænke »ud af boksen«, når der har skulle findes løsninger på udfordrende problemstillinger. En tredje styrke ved det danske EU-formandskab er en

Tabel 1. Centraladministrationens organisering af det danske EU-formandskab

Tema/Fase	Indledende forberedelser (ca. 3 år før)	Forberedelse (ca. 1 år før)	Afholdelse	Overdragelse (lige efter)
Struktur	Etablering af task-forces i ministerierne.	EU-enheder er på plads i ministerierne.	Bruxelles-baseret formandsskab.	Sager overdrages til nyt formandskab.
	Etablering af arbejdsdelingen i centraladministrationen.	Trio-programmet færdiggøres og kontakterne til Kommissionen intensiveres.	Decentral, national organisering.	Videreførelse af sagshåndtering på områder, hvor det nye formandskab har bedt om hjælp.
	Kontakt til relevante eksterne aktører på EU plan og i andre lande.	Ministrene i de enkelte ministerier inddrages tættere.	Europa-Minister og Udenrigsministeriet fungerer som bindeled.	
	Indledende Trio-drøftelser.	Dialog med Europa-Parlamentet etableres på politisk niveau.		
Proces	Trioprogram, formandsskabsprogram og EU's institutionelle og juridiske struktur sikrer forudsigelighed og kontinuitet.			
Kultur	Kultivering af normer som upartiskhed, professionalisme og loyalitet selvom det er uenighed om vægtningen heraf.			

organisationskultur kendetegnet ved normer som upartiskhed og loyalitet, der tilsammen efterlader et professionelt billede. Igen er der dog ikke tale om en entydig styrke. Disse normer kan som anført efterlade et billede af det danske formandskab ude af stand til at sætte sin egen dagsorden. Samlet set er vurderingen dog at de anførte svagheder mere end opvejes af styrkerne, således at det danske EU formandskab har høstet anerkendelse for dets pragmatisme og målrettethed i en turbulent politiske periode.

Noter

1. Polen, Danmark og Cypren indgår i samme Trio (ordningen indførtes med Lissabon-traktaten), som er en gruppe medlemsstater, der bl.a. skal udarbejde et fælles Trio-program, og som derfor har et betydeligt samarbejde i forbindelse med varetagelsen af EU-formandskabet, jf. senere i artiklen.
2. Mette Gjerskov i *Altinget* den 5. januar 2012.
3. Det er sket, at en Trio-landegruppe har udar-

bejdet et helt Trio-formandsskabsprogram selv, hvorefter det er blevet forkastet af Ministerrådets generalsekretariat. Det skete for Trioen bestående af Spanien, Belgien og Ungarn, som havde formandskabet i 2010-2011 (informant 1).

4. Det kan skifte, hvilke medlemsstater der er vigtige i en EU-formandskabssammenhæng. Vigtige medlemsstater er altid dem, som er besværlige i den forstand, at de har vigtige nationale interesser på spil i forbindelse med bestemte forslag fra Kommissionen.
5. De kan omhandle f.eks. erhvervsuddannelse, europæisk filmindustri, forebyggelse af arbejdsulykker, økologisk landbrug, europæisk bioteknologi osv.
6. Flere informanter påpegede det vigtige i som formandskabsland at kunne sige til medlemmer af Europa-Parlamentet: »Hertil og ikke længere vil vi gå«.
7. Bl.a. hjælper Storbritannien Cypren med sagen om EU's finansielle perspektiver, dvs. EU's budget for perioden for 2013-2020, hvor Storbritannien ønsker at fortsætte landets meget fordelagtige rabatordning. I den forbindelse er der tale om et

klart britisk forsøg på via et uformelt netværk at ændre beslutningsprocessen til egen fordel, jf. artiklens næste afsnit.

8. Hermed er det ikke sagt, at gennemførelsen af diverse EU-initiativer nødvendigvis er rationel i et bredere samfundsmæssigt perspektiv. Påstanden er kun, at det er rationelt for en organisation for EU at få sine forslag gennemført.
9. På et udenrigsministtermøde forud for det danske EU-formandskab nævnte daværende udenrigsminister Lene Espersen, at formandsskabet består af 85 procent bundne opgaver, 10 procent kriser og de resterende 5 procent er formandskabets egen dagsorden.
10. Ministerrådet for økonomi- og finansministre.

Referencer

- Bakka, J.F. og E. Fivelsdal (1992), *Organisations-teori. Struktur, Kultur, Processer*, København: Handelshøjskolens Forlag.
- Coombes, D. (1998), »The Commission's relationship with the Presidency«, Paper presented at the conference on »The Presidency of the European Union«, Belfast, 15-16 October.
- Corbett, R. (1998), »The Council Presidency as seen from the European Parliament«, paper presented at the conference on »The Presidency of the European Union«, Belfast, 15-16 October.
- Culley, P.J. Neisse og E. Raik (2012), »Le trio de présidences«, i Véronique Cherlétty og Michel Mangenot, red. *Le système présidentiel de l'Union européenne après Lisbonne*, Pôle Européen d'Administration Publique (PEAP).
- Downs, A. (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown.
- Elgström, O. (2003), *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, London: Routledge.
- Hayes-Renshaw, F. og H. Wallace (1997), *The Council of Ministers*, Basingstoke: Macmillan.
- Hix, S. (2005), *The Political System of the European Union*, London: Palgrave.
- Hofstede, G. (1980), *Cultures' Consequences*, London: Sage.
- Jensen, M.D., A. Rasmussen og D. Willumsen (2009), *Europa-Parlamentet*, ThomsonReuters
- Kirchner, E. (1992), *Decision-Making in the European Community: The Council Presidency and European Integration*, Manchester: Manchester University Press.
- Meyer, J.W. og B. Rowan (1977), »Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony«, *American Journal of Sociology*, 83: 340-63.
- Nedergaard, P. (2005), *Organiseringen af Den Europæiske Union. Bureautrater og institutioner: EU-forvaltningens effektivitet og legitimitet*, 4. udgave. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Neligan, D. (1998), »Organizing the Presidency: the Council perspective«, paper presented at the conference on »The Presidency of the European Union«, Belfast, 15-16 October.
- Quaglia, L. og E. Moxon-Browne (2006), »What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared«, *Journal of Common Market Studies*, 44(2): 349-68.
- Schein, E.N. (1985), *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Schout, A. og S. Vanhoonacker (2006), »Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice«, *Journal of Common Market Studies*, 44(5): 1051-74.
- Simon, H. (1945), *Administrative Behavior*, New York: Free Press.
- Tallberg, J. (2004), »The power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations«, *Journal of Common Market Studies*, 42(5): 999-1022.
- Tallberg, J. (2006), *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomson, R. (2008), »The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power«, *Journal of Common Market Studies*, 46(3): 593-617.
- Warntjen, A. (2008), »The Council Presidency. Power Broker or Burden? An Empirical Analysis«, *European Union Politics*, 9(3): 315-38.
- Whitman, R. (1998), »The role of the Presidency in promoting a CFSP«, paper presented at the conference on »The Presidency of the European Union«, Belfast, 15-16 October.