

Fremtidens ledersløse formandskaber

Derek Beach, lektor, Institut for Statskundskab, Århus Universitet,
derek@ps.au.dk

Denne artikel argumenterer for, at formandskabet er blevet endnu mere en forvaltningsopgave end det var i forvejen. Dette er primært pga. at Lissabonreformen har fjernet nogle af de politiske styringsinstrumenter som formandskabet havde, eksempelvis ledelsen af det Europæiske Råd. Dette betyder ikke nødvendigvis mindre effektivitet ift. at få lovgivning til at glide igennem i Ministerrådet, men efter Lissabonreformerne forudsætter høj beslutningsmæssig effektivitet, kræves der at et formandskabsland i særlig grad kan mobilisere de administrative ressourcer der er nødvendige for at kunne udbyde det lederskab der efterspørges. Men efter at statslederne ikke længere har en særlig rolle i formandskabet kan der sættes spørgsmålstegn ved, om landene vil mobilisere de nødvendige ressourcer.

Fra leder til forvalter – det nye formandskab post-Lissabon

Hvilken betydning har Lissabon-traktatens reformer af det roterende formandskab haft for effektiviteten af EU's lovgivningsproces samt mulighederne for at formandskabslandet kan påvirke EU's dagsorden? Denne artikel argumenterer for, at formandskabet er blevet endnu mere en forvaltningsopgave end det var i forvejen. Dette er primært pga. at Lissabonreformen har fjernet nogle af de politiske styringsinstrumenter som formandskabet havde, eksempelvis ledelsen af det Europæiske Råd. Dette betyder ikke nødvendigvis mindre effektivitet ift. at få lovgivning

til at glide igennem i Ministerrådet, men efter Lissabonreformerne forudsætter høj beslutningsmæssig effektivitet, kræves der at et formandskabsland i særlig grad kan mobilisere de administrative ressourcer der er nødvendige for at kunne udbyde det lederskab der efterspørges. Spørgsmålet er, om det er realistisk at forvente at statsministre eller præsidenter i formandsskabslandene har interesse i at give deres ministerkollegaer en plads i solen alt imens deres egen rolle i stigende udstrækning udhules?

Artiklen undersøger hvilke konsekvenser reformerne af formandskabet har haft for lederskab i Ministerrådet. Artiklen starter med en teoretisk diskussion af, hvilke former for lederskab der efterspørges i lovgivningsprocessen i Ministerrådet, og hvordan reformerne har påvirket formandskabets muligheder for at udbyde disse. Artiklen undersøger derefter, hvorvidt vi kan observere om reformerne har påvirket formandskabets muligheder for effektivt at udbyde dette lederskab. Der fokuseres særligt på betydningen af den nedgradering af Rådet for Almindelige Anliggender der har fundet sted efter at hele det udenrigspolitiske felt er blevet overført til Rådet for Eksterne Anliggender. Derefter fokuseres på betydningen for formandskabet af at der er indført en fast formand for det

Europæiske Råd. Konklusionen er, at begge reformer har potentielle negative konsekvenser for formandskabets muligheder for at lede Ministerrådet. På den anden side betyder fjernelsen af det allerhøjeste politiske niveau fra formandskabet opgaveportefølje, at opgaven i stigende grad bliver en slags forvaltningsopgave som passer bedre til den funktion, institutionen oprindeligt er tiltænkt.

Teori – udbud og efterspørgsel af lederskab i Ministerrådet

Før vi kan diskutere de teoretiske implikationer af reformerne skal et centralt begreb på plads. Effektivitet defineres her som opnåelse af Pareto-efficiente aftaler, eller på almindeligt dansk at man har opnået den bedst mulige aftale givet parternes ønsker. Effektive forhandlinger er defineret ved at ingen gevinster er ladet tilbage på forhandlingsbordet. Effektivitet er notorisk svært at måle, hvilket indebærer at vi i empiriske analyser også er nødt til at acceptere brugen af indirekte indikatorer. Jeg vil vende tilbage til denne udfordring i den empiriske analyse.

Effektivitet i forhandlinger i Ministerrådet opnås ved at delegere flere typer af lederskabsfunktioner til formandskabet. For at overkomme transaktionsomkostninger der kunne forhindre kollektiv handling er det i komplekse forhandlinger *nødvendigt* at der findes en leder der varetager funktioner såsom mægling mellem parterne og styring af dagsorden, f.eks. ved at fremsætte kompromisforslag (Beach, 2010). Desuden er der behov for en leder der kan repræsentere Ministerrådet overfor Europa-Parlamentet i den almindelige lovgivningsprocedure. Denne definition af lederskab er næsten sammenfaldende med hvad Young betegner som »instrumentel lederskab« (Young, 1991). Instrumentel lederskab er dog *ikke tilstrækkelig* til at opnå en aftale om en lov i Ministerrådet, og hvis parternes positioner ligger for langt fra hinanden, skal der stærkere former for lederskab til.

Transaktionsomkostninger i Ministerrådet er særligt relateret til tre aspekter af forhandlingerne. Det første aspekt vedrører *graden af kompleksitet*, både hvad angår substans og besværlighederne med at holde styr med hvad 27 forskellige regeringer ønsker i et givet forslag. I teorien kan en leder skabe rammerne for en beslutningsproces, hvor emnerne bliver diskuteret på en måde så parterne bliver i stand til at forstå dem, og at hver part finder frem til, hvilke punkter i et givet forslag der har særlige implikationer for dem selv. Desuden kan en leder som er central placeret i en forhandlingsproces identificere en zone af mulige aftaler som ikke er åbenbart for andre deltagere.

Dette indebærer, at når et forslag lander på bordet i Rådet er der behov for, at en leder sørger for en effektiv sagsbehandling. Her er det vigtigt, at regeringer har mulighed for at drøfte forslaget på både de tekniske og politiske niveauer, samt klarlægge hvorvidt retsakten skal ændres, og i givet fald, hvilke ændringsforslag der vil gøre forslaget spiseligt for alle (eller de fleste) medlemsstater. Forberedelsen starter på embedsmandsniveauet i Rådets arbejdsgrupper og senere COREPER, hvorefter sagen bliver videresendt til ministerniveauet enten for at blive godkendt eller for at blive forhandlet hvis der er væsentlige politiske konflikter (Olsen, 2011). Formandskabet har beføjelser til at bestemme, hvordan en sag skal forberedes på det lavere arbejdsgruppeniveau inden det skal drøftes i COREPER, f.eks. med brug af skriftlige indstillinger inden en evt. drøftelse i arbejdsgruppen. Når sager diskuteres i COREPER har formandskabet også mulighed for at bestemme, hvor længe nationale repræsentanter taler, samt hvilke emner der skal prioriteres op på dagsordenen. Det samme gælder på ministerniveauet.

Den anden faktor som skaber høje transaktionsomkostninger er noget som betegnes som »*forhandlerens dilemma*«. Af frygt for, at en

indrømmelse vil blive udnyttet strategisk af andre parter hemmeligholder hver part i forhandlingen, hvad deres mindst acceptable udfald (»bottom-line«) er (Lax og Sebenius, 1986). Dilemmaet består i, at hvis ingen parter siger sandheden, risikerer man at forhandlingerne bliver fastlåst når landenes forhandlingspositioner ligger for langt fra hinanden. Eksempelvis i en forhandling om prisen for en bil, hvis sælgeren siger til en køber, at hun kun vil acceptere en pris over 50.000 kr (mens deres bottom-line pris er 45.000), mens køberen siger, at hun kun har 40.000 kr til at købe for (mens det virkelige tal er 45.000), kan det få forhandlingerne til at bryde sammen, da begge parter af frygt for at blive udnyttet ikke vil nævne deres »bottom-lines«. En mægler kunne snakke med begge parter i fortrolighed, og få parterne til at indse, at de kan opnå en aftale ved 45.000 kr.

Mange forskere fremhæver, at forhandlinger i Rådet mellem regeringer bærer præg af en klubagtig konsensuskultur (e.g. Lewis, 2010). Men konsensuskulturen henviser til, *hvordan* beslutninger træffes; med bred konsensus frem for snævre flertalsafgørelser. En af grundene til, at man forsøger at finde konsensus frem for en aftale på grundlag af snævre flertal er, at alle lande bagefter skal implementere lovgivningen, og sandsynligheden for, at de vil gøre dette er højere når landenes bekymringer tilgodeses i forhandlingen. Men konsensus betyder ikke, at konflikt er fraværende, og mange EU-lovgivningsakter har store økonomiske, sociale og politiske implikationer for landene. Derfor er der ofte behov for mægling for at finde frem til et kompromis som alle er tilfreds med. Her kan formandskabet, assisteret af Ministerrådets sekretariat, snakke med alle parter i fortrolighed for at finde frem til, hvad hvert land har af særlige bekymringer, samt hvilke elementer de under ingen omstændigheder kan acceptere. Med denne information kan et formandskab strikke et spiseligt kompromis sammen.

Kompromisser fremsat af formandskabet er meget almindelige – så almindelige at det har fået deres egen betegnelse på engelsk (Presidency compromises). Afgørende for formandskabets muligheder er, at parterne stoler på dem. Dette er ikke ensbetydende med at mægleren er upartisk; snarere er det, at man stoler på, at mægleren ikke udnytter den viden om positionerne der opnås til at fremme egne positioner i sted for det fælles bedste.

For det tredje er der behov for styring af dagsordenen for at undgå hvad der på engelsk kaldes »agenda cycling«, hvor forhandlingsparterne fremsætter deres egne forslag (i Ministerrådet vil det være ændringsforslag til Europa-Kommissionens oprindelige forslag). Uden en leder, der styrer hvilke forslag der diskuteres, vil ingen af parterne have grunde til at diskutere andres forslag, da alle vil foretrække deres eget. Uden en leder der kan styre hvilke ændringsforslag der diskuteres vil dagsordenen derfor »cykle« rundt mellem disse forslag.

Ud over transaktionsomkostninger er der også et behov for *ekstern repræsentation* ift. Europa-Parlamentet. Dette er særligt relevant efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse fordi det meste af EU-lovgivningen ifølge den almindelige lovgivningsprocedure nu skal godkendes af både Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Ministerrådet har brug for en fælles stemme overfor Europa-Parlamentet i stedet for at blive repræsenteret af 27 forskellige lande. En forudsætning for, at de andre lande accepterer at blive repræsenteret af formanden er dog, at de stoler på, at formanden er loyal mod positioner som er accepteret af et stort flertal af lande.

Konklusionen er, at der er stor efterspørgsel efter lederskab i Ministerrådet pga. høje transaktionsomkostninger og behovet for ekstern repræsentation. For at kunne udbyde lederskab, er det af afgørende betydning at formandskabet loyalt varetager de uddele-

gerede beføjelser og at formandskabet rent faktisk mobiliserer nok administrative og politiske ressourcer til at kunne fungere som effektiv formandskabsland.

Svarer formandskabet post-Lissabon til behovet for lederskab?

Hvordan har Lissabon-reformerne påvirket formandskabets muligheder for at udbyde lederskab? Det korte svar er, at reformerne ikke grundlæggende har ændret formandskabets overordnede rolle i EU's lovgivningsproces. Både før og efter Lissabon er initiativretten udelukkende placeret hos Europa-Kommissionen, der stiller lovforslag i form af forordninger, direktiver eller beslutninger. Europa-Kommissionens fremsættelse af lovforslag er naturligvis påvirket af, hvad EU-regeringer ønsker at se af lovgivning (udtrykt oftest i konklusioner fra det Europæiske Råd), og hvad et stort flertal af medlemmerne af Europa-Parlamentet ønsker, for ikke at nævne de præferencer der udtrykkes af såkaldt almindelige borgere via Borgerinitiativet. Men i alle tilfælde er det udelukkende Europa-Kommissionen der bestemmer, hvorvidt de stiller et forslag på et givet område.

Formandskabets rolle starter derfor først efter, at forslaget er stillet af Europa-Kommissionen. Formandskabets opgaver drejer sig om at styre de interne forhandlinger i Ministerrådet på både embedsmands- og ministerniveau, og eksternt at forhandle med Europa-Kommissionen og Europa-Parlamentet indenfor trilog-møder om evt. ændringer af forslaget før den vedtages af både Europa-Parlamentet og Ministerrådet. Her vil jeg fokusere på hvilken betydning indførelsen af de to største ændringer har haft for formandskabets muligheder at udbyde effektivt lederskab i Rådet. De to ændringer er indførelse af en fast formand for udenrigspolitik, samt en fast formand for det Europæiske Råd.

Nedgradering af Rådet for Almindelige Anliggender

Da mange retsakter skal behandles i forskellige sektorråd (f.eks. miljø og økonomi), er der ofte behov for koordination mellem rådene for at finde frem til *en* position i Ministerrådet. F.eks. kan landbrugsministrene i Landbrugsrådet være enige om andre ændringsforslag end økonomiministrene i ØKOFIN. For at sikre, at det er den samme lovgivning med ændringsforslag der kommer ud af Ministerrådet, sker der en koordination på tværs af rådene under regi af Rådet for Almindelige Anliggender, hvor formandskabet skal sørge for koordinationen på tværs af sektorrådene. Rådet for Almindelige Anliggender har også til opgave at drøfte hvad der kaldes mere generelle »horisontale« emner såsom budgetter og udvidelser (Westlake og Galloway, 2004).

Men et potential stort problem er opstået pga. Lissabon-reformerne. Før reformerne omfattede Rådet for Almindelige Anliggender også udenrigspolitik (heraf rådsbetegnelsen Rådet for Almindelige og Eksterne Anliggender). Dette betød, at lande ofte var repræsenteret i Rådet for Almindelige Anliggender af deres udenrigsminister. I figur 1 kan vi se hvor mange lande der var repræsenteret af deres udenrigsministre i året før Lissabon-traktaten trådte i kraft (2009). I gennemsnit var 22 lande repræsenteret på udenrigsministerniveau (80 pct.). Den tunge repræsentation i Rådet for Almindelige Anliggender skabte et naturlig hierarki mellem Rådet for Almindelige Anliggender og sektorrådene, da udenrigsministerposten i de fleste EU-lande er en tungere post end miljøministerposten eller andre sektorministre (dog er økonomi og/eller finansministerposten lidt af en undtagelse i mange lande). For eksempel er udenrigsministeren i mange lande også vice-statsminister.

Hvis vi undersøger hvilket niveau selve formandskabet var repræsenteret på i Rådet for Almindelige Anliggender, var det oftest udenrigsministeren, dog var Sverige og Tjek-

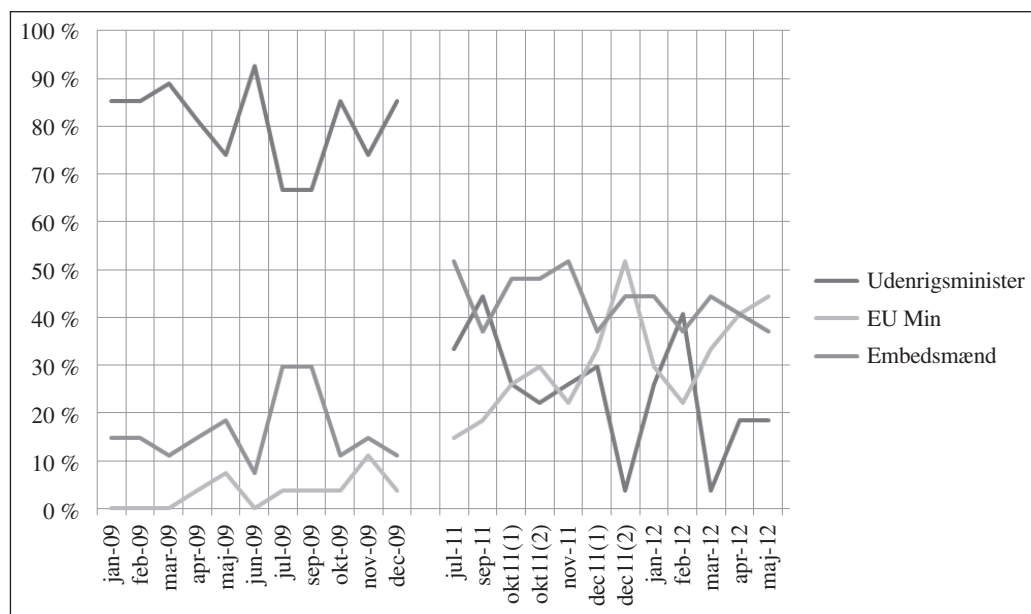
kiet undtagelser i hhv. 2009 og 2008. Formandskabets udenrigsminister havde derfor den politiske vægt der skulle til for at sikre, at lavere rangerede kollegaer fulgte en fælles formandskabslinje i deres respektive sektorråd i mange sager (Kaczynski og Byrne, 2011). Dog skal man være opmærksom på, at de mest politisk følsomme sager (særligt vedrørende budgetspørgsmål) ofte skulle løftes op på det Europæiske Råds niveau (se nedenfor).

Efter Lissabon er udenrigspolitik en separat rådssamling ledet af den Høje Repræsentant, hvilket har betydet, at landene nu sender deres EU-ambassadører eller juniorminister (f.eks. Europaminister) til møder i Rådet for Almindelige Anliggender, da emnerne i denne rådsformation ikke opfattes som vigtige nok til at sende udenrigsministrene som repræsentanter. I figur 1 ser vi tydeligt, at når vi

sammenligner det sidste års møder i Rådet for Almindelige Anliggender (juli 2011 indtil maj 2012), er der et tydeligt fald i niveauet af repræsentation. I gennemsnit var kun 24 pct. af landene repræsenteret på udenrigsministerniveau, mens hele 44 pct. var repræsenteret på embedsmandsniveau (ofte State Secretaries). Selve formandskabet var i de første år efter reformen repræsenteret på udenrigsministerniveau (Spanien, Belgien og Ungarn), men i de sidste to formandskaber har Rådet for Almindelige Anliggender primært været styret af juniorminister (i Danmarks tilfælde af Europaministeren) eller en statssekretær i Polens tilfælde i efteråret 2011.

Er det realistisk at tro, at en juniorminister i et formandskabsland effektivt kan koordinere, hvad deres tungere ministerkollegaer laver i sektorrådene? Hvis svaret på dette spørgsmål er nej, kan dette betyde en mindre

Figur 1. Repræsentation af lande i Rådet for Almindelige Anliggender, 2009 og juli 2011-maj 2012.



Kilde: Council of Ministers, Official Press Releases after General Affairs Council Meetings.

effektiv forhandlingsproces. I bedste fald kan det betyde, at det tager længere tid at vedtage lovgivning, da positioner fra de forskellige sektorråd i forhold til en given retsakt alt andet lige vil ligge længere fra hinanden. I værste fald kan det betyde, at uden effektiv koordination vil et forslag drukne i sektor-specifikke problemer i et eller flere sektorråd.

Er der empirisk belæg for at påstå, at nedgraderingen af Rådet for Almindelige Anliggender efter Lissabon betyder mindre effektivt lederskab fra formandskabets side? Det er svært at undersøge, men hvis det er sandt vil visse empirisk observerbare implikationer kunne identificeres. En simpel indikator kunne være, hvor lang tid det tager et forslag at komme gennem Ministerrådet. Problemet med denne indikator er, at der kan være mange andre grunde end dårlig blot koordinering til at et forslag befinder sig lang tid i minister-rådssystemet, særligt i sager hvor at Europa-Parlamentet er medlovgiver.

En bedre indikator er mængde af politisk konflikt i retsakter behandlet af Rådet for Almindelige Anliggender. Hvis der er mindre effektiv koordination mellem sektorrådene vil vi alt andet lige forvente at se flere politiske konflikter i Rådet for Almindelige Anliggender. En meget anvendt metode til at måle politisk konflikt er procentdelen af retsakter som er vedtaget uden at alle lande er enige (Hayes-Renshaw et al., 2006). Indikatoren er dog ikke uden problemer, da hovedparten af retsakter vedtages uden en egentlig afstem-

ning, og der kan være mange andre grunde end politisk konflikt til at der gennemføres en officiel afstemning (Tallberg, Beach, Naurin og Tiilikainen, 2011: 66-8).

Tabel 1 er fremstillet ved at tælle antallet af egentlige afstemninger i Ministerrådets register, hvor alle lande var enige (uden konflikt), og tilfælde hvor der var konflikt, målt som mindst et land enten stemte imod, afstod eller ikke-deltog i afstemningen.

Hvis vi sammenligner de to år før vedtagelsen af Lissabon-reformerne med de to år efter, kan vi se en tydelig stigning i antallet af politiske konflikter i Rådet for Almindelige Anliggender efter reformen (tabel 1). Der skal dog en længere tidsserie til før vi kan konkludere, at reformen har medført mindre effektiv koordinering på tværs af sektorrådene med dertilhørende stigning i politisk konflikt i Rådet for Almindelige Anliggender.

Nedgraderingen af Rådet for Almindelige Anliggender rejser også en potentiel udfordring ift. Rådets eksterne repræsentation overfor Europa-Parlamentet. Det lavere politiske niveau af Rådets repræsentant overfor Europa-Parlamentet kan i teorien svække mulighederne for effektiv repræsentation, da en juniorminister muligvis ikke har politisk pondus nok til at indgå i egentlige forhandlinger med Europa-Parlamentets repræsentanter. Men på den anden side kan det være en fordel at Ministerrådet er repræsenteret af en minister der rent faktisk har tid til at pleje kontak-

Tabel 1. Graden af konflikt i Rådet for Almindelige Anliggender, 2008-2011.

	Uden konflikt	Politisk konflikt (enten nej, afståelse, ikke-deltaget)
2008	70 pct. (7)	30 pct. (3)
2009	84 pct. (21)	16 pct. (4)
2010	50 pct. (5)	50 pct. (5)
2011	27 pct. (3)	73 pct. (8)

Kilde: EU Council of Ministers Register of Public Votes in the General Affairs Council.
OBS: Retsakter i 2009 er alle før indførelse af Lissabon-traktaten 1.12.2009.

ter med forskellige Europa-Parlamentsudvalg og selve forligsudvalget.

Betydningen af indsættelsen af en fast formand for det Europæiske Råd

Indsættelsen af et fast formand for det Europæiske Råd har tre potentielle effekter på det roterende formandskab, og dermed for effektivitet af lovgivningsprocessen i Ministerrådet. For det første har det betydet fjernelse af et væsentligt instrument fra formandskabets arsenal. Inden reformen kunne formandskabet løfte en sag op på det Europæiske Råds-niveau for at løse større politiske stridigheder om bestemte retsakter. Ideen her er både, at statslederne har et mere overordnet syn, hvilket muliggør kompromisser mellem forskellige emner, samt at de har den nødvendige politiske pondus til at give indrømmelser i emner hvor deres lavere rangerende ministerkollegaer vil være tæt bundet af et nationalt forhandlingsmandat.

Før reformen var forholdet mellem det Europæiske Råd og Ministerrådet en slags »bottom-up« policy proces, hvor det Europæiske Råd blev inviteret af formandskabet til at drøfte sager der allerede var blevet forberedt og drøftet på lavere niveauer (EPC, Egmont and CEPS, 2010: 69). Den »bottom-up« proces kan ses i det Europæiske Råds dagsordener og konklusioner, hvor mange »almindelige« lovgivningssager blev sat på dagsordenen. I dagsordenen til det Europæiske Råds topmøde i december 2008 blev der eksempelvis skrevet, at »Det Europæiske Råd vil gøre status over landbrugsministrenes arbejde med hensyn til sundhedstjekket af den fælles landbrugspolitik og eventuelt udstikke retningslinjer for fremtiden« (15363/08, s.2). I dagsordenen for det Europæiske Råds møde i juni 2008 står der endvidere, at det Europæiske Råd vil gøre status over fremskridt i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, samt give det »nødvendige« fremdrift for at sikre rettidig vedtagelse af retsakter (9700/08, s. 2), hvilket bl.a. resulterede i føl-

gende konklusion efter mødet, hvor der står, »... anmoder Det Europæiske Råd Kommissionen og medlemsstaterne om at fremskynde gennemførelsen af den samlede migrationsstrategi med vægt på dens strategiske og effektive anvendelse, herunder de regionale beskyttelsesprogrammer. I denne sammenhæng vil det være afgørende at sikre effektiv anvendelse af alle relevante eksisterende finansielle instrumenter« (15265/1/09 REV 1, s. 12).

Ved at skubbe ting op på det allerhøjeste niveau kunne formandskabet løse problemer som ikke kunne løses i Ministerrådet, hvilke i teorien kan betyde en mere effektiv lovgivningsproces. Problemet før Lissabon-traktaten var selvfølgelig at der ofte opstod en slags dagsorden »overload«, idet der havde ophobet sig så mange sager på dagsordenen, at statslederne i realiteten kun kunne nå at diskutere et par stykker af dem.

I praksis kunne et formandskab også udnytte deres beføjelser til at sætte nationale mærkesager på dagsordenen for det Europæiske Råd, og også i visse tilfælde at få disse skrevet ind i konklusionerne (Tallberg, 2006). Angående konklusionerne var det vigtigt, at konklusioner fra det Europæiske Råd ikke var juridisk forpligtende (med undtagelse af de tilfælde, hvor medlemslandene mødtes for at vedtage traktatændringer) – de har kun politisk vægt (Werts, 2008: 62). På trods af, at regeringerne i Helsinki i 1999 havde besluttet, at konklusioner kun skulle indeholde det allervæsentligste, har der i 00'erne været en tendens til, at de blev fyldt med emner som er prioriteret af formandskabet (ibid). Naturligvis skulle forslag til konklusioner godkendes af Rådet for Almindelige Anliggender, og regeringslederne skulle godkende dem ved selve topmødet, men deres ikke juridisk bindende karakter, samt muligheden for at udtrykke sig med tvetydige og vage formuleringer, gjorde, at det alligevel var muligt for formandskaber at indsætte nationale mærkesager i konklusionerne. Disse muligheder gjorde, at formand-

skabet havde noget at arbejde for i deres seks måneders embedsperiode.

Et af de mest kendte eksempler på dette var Belgiens udnyttelse af formandskabet i 2001 til at promovere egne synspunkter omkring Europas fremtid. Belgiens statsminister Verhofstadt var stærkt interesseret i, at en kommende diskussion om mulige ændringer af EU-traktaterne efter fiaskoen i Nice i 2000 ikke blev en intergovernmental, laveste fællesnævner forhandling. Dette resulterede i, at Belgien arbejdede for en erklæring som skulle udgøre dagsordenen for de kommende traktatændringer, samt bestemme, hvordan disse skulle forhandles. Det belgiske formandskab udnyttede deres beføjelser til at sikre, at den erklæring, som det Europæiske Råd vedtog i Laeken i december 2001 var mere pro-EU, og særlig at den indeholdt ideen til et »konvent« som skulle forberede forhandlingerne om en forfatnings-traktat (Beach, 2005; Ludlow, 2002).

Efter Lissabon-traktens ikrafttrædelse er situationen på dette punkt en helt anden. Nu er det den nye faste formand der formelt forbereder dagsordenen og laver udkast til konklusioner, i »samarbejde med formanden for Kommissionen og på grundlag af arbejdet i Rådet for Almindelige Anliggender« (artikel 2(1)) (Europæiske Råds forretningsorden, 2009/882/EU). Et udkast bliver forelagt for Rådet for Almindelige Anliggender mindst fire uger før ordinære topmøder (artikel 3(1)). Men reformen har skabt en mere »top-down« policy proces, hvor den faste formand for Ministerrådet er mere interesseret i at prioritere en sammenhængende, kontinuerlig dagsorden end det roterende formandskab, som også havde behov for at promovere nationale mærkesager (EPC, Egmont and CEPS, 2010).

Betydningen af ændringen kan ses hvis vi sammenligner dagsordener for møder i det Europæiske Råd, hvor vi efter 1. december 2009 ser et markant fald i antallet af »almindelige« lovgivningssager nævnt på dagsor-

denen. Dagsordenen er blevet begrænset til nogle få emner, og hvis lovgivning bliver nævnt er det i forbindelse med en bredere vifte af tiltag på de vigtigste politiske områder, såsom »økonomisk governance« (marts 2011), eller forslag om en pakke til regulering af finanssektoren (oktober 2010). En reduktion i antallet af sager som diskuteres blandt statslederne kan også ses i de konklusioner der bliver vedtaget. Vi ser heller ikke nationale mærkesager i konklusionerne i så høj grad som før reformen.

Resultatet kan være en mindre effektiv beslutningsproces pga. at den faste formand ikke har det daglige kendskab til arbejdet i Ministerrådet, hvilke kan føre til, at han/hun ikke prioriterer visse sager som trænger til at blive løftet op på statslederniveau. Måske vigtigere er det, at når formandskabet mister mulighederne for at sætte egne nationale mærkesager på dagsordenen, er det sandsynligt, at landene ikke vil prioritere formandskabet så højt som de har gjort før reformen. Dette kan muligvis resultere i, at landene ikke bruger de nødvendige ressourcer som skal til for at sikre, en effektiv beslutningsproces i Ministerrådet.

Denne manglende interesse hos formandskabslandet bliver forstærket af en anden implikation af reformen, nemlig det at formandskabets øverste politiske leder (statsministeren og/eller en præsident) ikke har særlige opgaver i formandskabet, mens andres seniorminister – som ofte anses som politiske konkurrenter til statslederen – får en plads i solen i forbindelse med afholdelse af et formandskab. I princippet skal statslederen understøtte formandskabet, men i praksis er statslederen i formandskabslandet bare en *rapporteur* for formandskabet både i Europa-Parlamentet og i det Europæiske Råd. I starten af perioden skal statslederen eksempelvis præsentere formandskabets program i Europa-Parlamentet, for derefter at afrapportere resultater i slutningen af formandskabet. Resultatet er, at statslederen forsvinder fra den

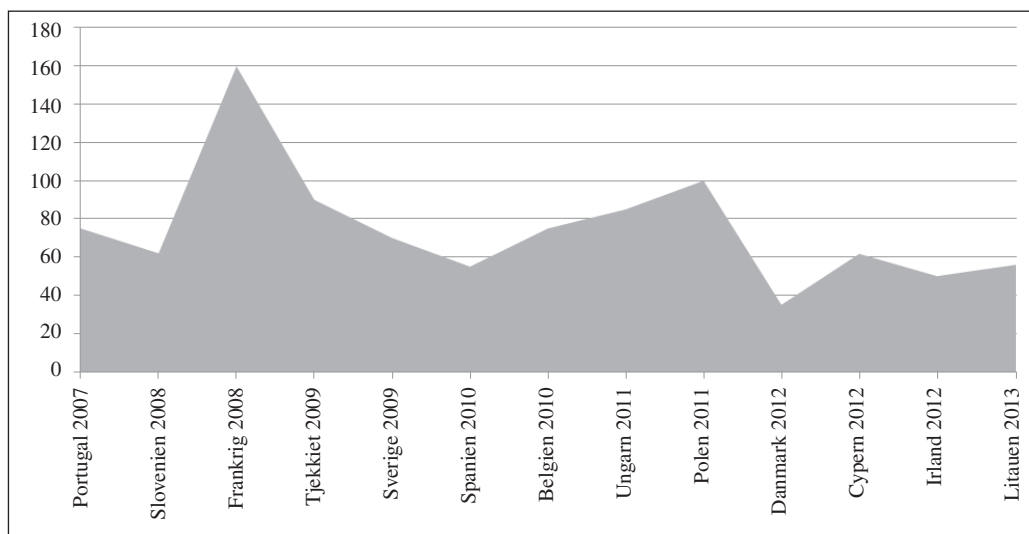
europæiske scene efter at de har præsenteret deres program. Dette gælder også for statslederne for større lande som Spanien og Polen, hvis ledere begge forsvandt ud af billedet (Drieskens et al, 2010; Kaczynski, 2011). Ligeledes under det danske formandskab, hvor statsministeren næsten er forsvundet helt ud af formandskabets pressebillede, rent bortset fra ceremonielle begivenheder som eksempelvis når Europa-Kommissionens formand besøger København (Se Ørstens bidrag til dette temanummer).

Hvilken effekt kan den manglende rolle for statslederen i formandskabet tænkes at have? Det store spørgsmål er, hvorvidt en statsleder vil prioritere at mobilisere alle de nødvendige administrative og politiske ressourcer der er nødvendige for at deres land kan køre et effektivt formandskab når der »ikke er noget i det« for dem selv? Vil de sætte det hjemlige politiske spil på pause mens formandskabet forbe-

redes og afholdes? Men hvis ikke de mobiliserer de nødvendige ressourcer er det potentielt et stort problem. Hvis ikke det nationale politiske spil er sat på pause under formandskabet vil de vigtigste ministre (såsom økonomiministeren) ikke kunne hellige sig formandskabet, men vil være mere optaget af indenrigspolitik. Med den stigende »præsidentialisering« af EU-politik i medlemsstaterne, hvor den nationale koordination og kontrol af EU-politik i stigende grad findes hos statsministeriet (eller præsidenten i Frankrig og Finland), og ikke i udenrigsministeriet, er det afgørende, at statsministeriet spiller en koordinerende rolle mellem ministerierne for at sikre effektiv koordination. Men hvis ikke statslederen har interesser, vil han/hun sørge for at de nødvendige ressourcer er mobiliseret (se Nedergaards bidrag til dette temanummer)?

En simpel indikator for en mulig manglende mobilisering af ressourcer er hvor mange

Figur 2. Formandskabets udgifter siden 2007 (i millioner euro, faste priser).



Kilde: Portugal, Frankrig, Tjekkiet, Sverige og Spanien (Molina, 2010: 30); Belgien, Slovenien og Ungarn (official homepage); Polen (Kaczynski, 2011: 37); Danmark (Euractiv, 10.01.12); Litauen (*The Baltic Course*, 13.01.12); Cypern (Cyprus News Agency interview with President, 05.01.12); Irland (written answers, Dáil Éireann Debate, Vol. 755, No. 3, 15.02.12).

penge et formandskab bruger. Dette er afbildet i figur 2. I perioden fra 2007 indtil slutningen af 2009 brugte formandskaber i gennemsnit 96 millioner euro, mens udgifterne efter reformen er faldet til i gennemsnit 71 millioner euro. Tallene kan ikke helt sammenlignes, da formandskabet før 2010 havde den udenrigspolitiske dimension med, samt afholdelse af uformelle Europæiske Rådsmøder. Desuden skal der tages højde for, at den finansielle krise og nedskæringspolitik muligvis også har medført besparelser på formandskabsbudgettet.

Med det sagt, viser figur 2 at der er et ganske markant fald i omkostningsniveauet, hvilket særlig ses ift. det danske formandskab i 2012. Her blev der brugt *sølle 35 millioner euro* på formandskabet. Mens danske embedsmænd er velkendte i EU-systemet for at være velforberedte, kan der rejses spørgsmål ved, om man virkeligt kan køre et effektivt formandskab med brug af så relativt få ressourcer.

Konklusionen her er, at der er noget der tyder på, at statsledere ser formandskabet mere som en forvaltningsopgave end en mulighed for at præge den europæiske scene og få sat nationale (og/eller personlige) mærkesager på dagsorden. I stigende grad kan vi forvente hvad man kan betegne som en slags »rugbrødsformandskab«, hvor landene afsætter så få ressourcer som muligt. Af samme grund var der forslag under forhandlingerne af reformen fremme om, at man kunne lade statslederen fra formandskabet sidde som formand for Rådet for Almindelige Anliggender; så havde de i det mindste en rolle i formandskabsperioden der vil kunne fastholde deres interesse. Samtidig kunne dette løse problemet med den manglende politiske vægt af repræsentanter i Rådet for Almindelige Anliggender, hvor en regeringsleder vil kunne sætte deres øvrige ministre i sektorrådene på plads.

Men denne manglende interesse fra formand-

skabslandet (og særlig statslederen) er ikke nødvendigvis kun en ulempe når det gælder effektiviteten. Naturligvis skal der mobiliseres ressourcer nok hos formandskabet for at kunne overkomme kompleksiteten. Men et formandskab hvor det allerhøjeste politiske niveau ikke er involveret kan være en fordel på den måde, at formandskabet ikke bliver kørt så hårdt efter nationale politiske prioriteringer, med fokus i stedet for på en effektiv forvaltning af sagerne i ministerrådet.

I denne sammenhæng er det belgiske formandskab i efterår 2010 et godt eksempel på, at der er en trade-off mellem politisk interesser og effektivitet. Den belgiske regering faldt midt under formandskabsforberedelserne i foråret 2010, men efter et valg kunne der ikke dannes en ny regering. Resultatet blev en stedfortræderregering der varetog hele det belgiske formandskab. Af flere grunde resulterede dette ikke i en katastrofe. En af grundene er, at Belgien på nogle områder blev repræsenteret af regioner som havde regeringer. Men vigtigst var, at Belgien var effektiv til at styre sager gennem Rådet pga. at landet ingen politiske prioriteringer havde, da der jo ingen regering var til at formulere særlige nationale mærkesager (Drieskens, 2011)! I tæt samarbejde med Ministerrådets sekretariat forvaltede det belgiske formandskab sagerne på upartisk måde, og efter alt at dømme meget effektivt (Drieskens, 2011).

Et »lederløst« lederskab i Ministerrådet

Denne artikel har diskuteret betydningen af de to største reformer af formandskabsinstitutionen: nedgraderingen af Rådet for Almindelige Anliggender, og indsættelsen af en fast formand for det Europæiske Råd. Artiklen diskuterede først hvorfor lederskab er en nødvendig forudsætning for at Ministerrådet kan nå frem til enighed om EU-lovgivning. Lederskab i Ministerrådet er vigtigt blandt andet pga. behovet for at overkomme høje transaktionsomkostninger, samt behovet for

ekstern repræsentation vis-a-vis Europa-Parlamentet.

Den overordnede konklusion er, at med reformerne har man fjernet nogle af mulighederne for at formandskabet kan løse politiske konflikter i Ministerrådet, hvilket kan forårsage et fald i effektiviteten af lovgivningsprocessen. Samtidig kan det tænkes at medlemslandenes interesse i at afsætte de nødvendige ressourcer til at afholde formandskabet er blevet mindsket.

Det er desuden noget der indikerer, at nedgraderingen af Rådet for Almindelige Anliggender, hvor det ikke længere er udenrigsministre men derimod juniorministre eller embedsmænd der er tilstede, har haft den betydning, at koordinationsprocessen mellem de forskellige sektorråd ikke længere fungerer så godt, hvilke allerede har resulteret i flere konflikter i selve Rådet for Almindelige Anliggender. Konfliktniveauet i Rådet for Almindelige Anliggender kan ses af det stigende antal officielle afstemninger hvor medlemslandene ikke var enige. Indsættelsen af den faste formand har mindsket formandskabets muligheder for at bruge det allerhøjeste politiske niveau til at løse op på situationer i Ministerrådsniveau, hvor landene står stejlt overfor hinanden. Men mest betydningsfuldt er det, at statslederen ikke har den store rolle at spille i formandskabet efter indsættelsen af den faste formand for det Europæiske Råd. Statslederne står i et dilemma, hvor de skal vælge mellem at investere meget i noget som de ikke får noget ud af. Vil en statsminister vælge at sætte det hjemlige politiske spil på pause i 9-10 måneder for at give deres nærmeste politiske rivaler en platform der kan anvendes til at profilere sig på både den hjemlige og Europæiske scene?

Reformen har derfor skabt dét man kan kalde et »lederløst« lederskab i Ministerrådet. Dette kan betyde, at fremtidige formandskaber bliver »rugbrødsformandskaber« som ikke er

i stand til effektivt at styre følsomme sager gennem Ministerrådet.

Udfordringerne er endnu større hvis vi også tænker traktatændringer ind her. Traktatændringer bliver til gennem såkaldte regeringskonferencer, der indebærer samarbejde og koordination mellem regeringer på mange niveauer; både embedsmands-, minister-, og statslederniveau. Hittidige større traktatændringer har været ledet udelukkende af formandskabet, assisteret af Ministerrådets sekretariat. Formandskabet skulle sørge for koordinationen af forhandlingerne på alle niveauer. Men EU traktaterne er uklare hvad angår spørgsmålet om, hvem der egentlig skal lede fremtidige regeringskonferencer. Muligvis er der tale om en slags »delt« kompetence. Vil ansvaret for den overordnede styring være placeret hos den faste formand eller hos formandskabet på ministerniveau? Da statslederne i det Europæiske Råd skal godkende den endelige traktat kunne man argumentere for at det er den faste formand, der skal lede regeringsforhandlingerne, men giver det mening at en fast formand skal følge forhandlingerne på embeds- og ministerniveauet så tæt? Eller skal det roterende formandskab have det overordnede ansvar, i tæt samarbejde med den faste formand? Hvis ja, hvad sker der hvis de to er uenige i enten fremgangsmåden eller indholdet? Det lader til at Lissabontraktatens reformer på dette område har skabt flere problemer og udfordringer end det har løst.

Litteratur

- Beach, Derek (2005), *The Dynamics of European Integration*, Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Beach, Derek (2010), »Leadership and Intergovernmental Negotiations in the European Union«, i Michelle Egan, Neill Nugent og William E. Paterson, red. *Research Agendas in EU Studies – stalking the elephant*, Houndmills: Palgrave MacMillan, pp. 92-116.
- Drieskens, Edith (2011), »Ceci n'est pas une présidence: The 2010 Belgian Presidency of the EU«,

- Journal of Common Market Studies*, 49(annual review): 91-102.
- Drieskens, Edith, Steven Van Hecke og Peter Bursens (2010), »The 2010 Belgian Presidency: Driving in the EU's Back Seat«, SIEPS Working Paper 2010: 2op, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- EPC, Egmont and CEPS (2010), »The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations.«, Joint Study, September 2010, Bruxelles: Centre for European Policy Studies.
- Hayes-Renshaw, Fiona, W. van Aken og Helen Wallace (2006), »When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly«, *Journal of Common Market Studies*, 44(1): 161-94.
- Kaczynski, Piotr Maciej (2011), »Polish Council Presidency 2011«, SIEPS Working Paper 2011: 3op, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Kaczynski, Piotr Maciej og Andrew Byrne (2011), »The General Affairs Council: The Key to Political Influence of Rotating Presidencies«, *CEPS Policy Brief*, No. 246, July, Bruxelles: Centre for European Policy Studies.
- Lax, David A. og James K. Sebenius (1986), *The Manager as Negotiator*, London: The Free Press.
- Lewis, Jeffrey (2010), »How Institutional Environments Facilitate Co-operative Negotiation Styles in EU Decision-Making.«, *Journal of European Public Policy*, 17(5): 648-64.
- Ludlow, Peter (2002), *The Laeken Council*, Brussels: Eurocomment.
- Molina, Igancio (2010), »The 2010 Spanish EU Presidency: Trying to innovate Europe in troubled times.«, *SIEPS Working Paper*, 2010: 1op, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Olsen, Ingvild (2011), *Council working groups: Advisors or de facto decision makers?* Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, University of Aarhus.
- Tallberg, Jonas (2008), »The Power of the Chair: Formal Leadership by the Council Presidency«, i Daniel Naurin og Helen Wallace, red. *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, London: PalgraveMacmillan, pp. 187-202.
- Tallberg, Jonas, Derek Beach, Daniel Naurin og Teija Tiilikainen (2011) *Makten i Europa*. Stockholm: SNS Forlag.
- Werts, Jan (2008), *The European Council*, London: John Harper Publishing.
- Westlake, Martin og David Galloway (2004), *The Council of the European Union*, 3rd edition. London: John Harper Publishing.
- Young, Oran R. (1991), »Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society«, *International Organization*, 45(3): 281-308.