

Redaktionelt forord

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Martin Marcussen
Ansvarshavende redaktør

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-loger 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-

tant, 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 fastlægger 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.

Et lille men smart formandskab?

Det danske EU-formandskab på Erhvervs- og Vækstministeriets område¹

Caroline Howard Grøn, Adjunkt, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, cg@ifs.ku.dk

Natalia Anna Rogaczewska, Head of European Affairs, BL – Danmarks Almene Boliger, nao@bl.dk

I litteraturen om små stater har fænomenet »smart states« fået stigende opmærksomhed. En række strategier er blevet udviklet, men der har endnu kun været få ansatser til tests af teoriens anbefalinger. Igennem et most-likely case studie af det danske EU-formandskab på Erhvervs- og Vækstministeriets område testes teoriens anbefalinger til, hvordan små stater skal agere smart i EU. Artiklen konkluderer, at det kan betale sig at agere smart, men at en lille stats succes som formand i høj grad afhænger af, hvordan to variable uden for statens kontrol udnyttes: den eksisterende EU-dagsorden samt den generelle økonomiske og politiske situation. En lille stat kan derfor være smart, men resultaterne af smart state-strategien afhænger af faktorer, der ligger uden for statens kontrol.

Små og smarte stater?

Efter vedtagelsen af Lissabon Traktaten er små stater i stigende grad udfordret i EU. Et ministerråd med 27 medlemmer betyder mindre plads til små stater, øget brug af kvalificeret flertal, der svækker deres vetomagt, og den generelle svækkelse af Europa-Kommissionen (Kommissionen), der er kendt som de små landes »beskytter«, gør det sværere at være en lille stat i EU (Grøn og Wivel, 2011).

Traditionelt har EU været et eksempel på den såkaldte bindingsstrategi, hvor små stater har bundet store stater ind i et institutionelt fællesskab for at undgå at blive domineret i stormagtspolitik (Wivel, 2010: 16). Men der er en stigende erkendelse af, at bindingsstrategier ikke er tilstrækkelige for at sikre små staters indflydelse i EU. Ved også at agere som smarte stater kan små stater fremme deres interesser mere effektivt (Joenniemi, 1998; Arter, 2000; Wivel, 2010).

EU-formandskabet (formandskabet) er traditionelt en mulighed for at sætte og styre dagsordenen i EU (Tallberg, 2003; Warntjen, 2008; Adler-Nissen i dette temanummer). Selvom Lissabon Traktaten har flyttet dele af det roterende formandskabs opgaver til andre aktører, er der stadig mange opgaver af mindre profileret karakter, »low politics«, der tilfalder formandskabslandet (Grøn og Wivel, 2011:533). Denne artikel ser nærmere på, om smart state-litteraturens anbefalede strategier virker for et formandskab, styret af en lille stat.

Artiklen vurderer det danske formandskab på Erhvervs- og Vækstministeriets (EVM) område for at finde belæg for de anvisninger som smart state-litteraturen kommer med. EVM er en interessant case af flere årsager. For det første er ministeriet ét af centraladministrationens EU-tungeste ressortområder,² hvilket øger grundlaget for at vurdere strategiens brugbarhed. For det andet varetager EVM det Indre Marked, som siden dets oprettelse i 1992 har været et europæisk kerneområde. Panke påpeger, at jo længere tid en stat har været medlem, jo større forståelse for systemet opbygges, hvorved interessevaretagelsen lettes (Panke, 2010a: 203). En tilsvarende logik kan antages imellem policyområder; smart state-strategier forventes i højere grad hos aktører, der arbejder med det Indre Marked end aktører, der eksempelvis arbejder med sundhedsområdet.³ Endelig viser det sig i forhold til den lobbystrategi, som er en del af smart state-strategien, at EVM har været forgangsministerium sammenlignet med andre danske ministerier (Grøn, under udgivelse), om end denne del i mindre grad behandles i artiklen. Samlet synes der derfor belæg for at undersøge EVM som en most-likely case for smart state adfærd (jf. Lijphart, 1975). Genfindes smart state-adfærden ikke i EVM's tilfælde, og honoreres adfærden ikke med et minimum af succes, må det konkluderes, at smart state-tesen er udfordret.

På den givne plads er det alene muligt at give et afgrænset indtryk af formandskabsaktiviteterne på EVM's område. Derfor er fire hændelsesforløb udvalgt som within-cases med henblik på at dække høj/lavt politiserede emner samt emner med og uden national interesse.

Data består af en række forskellige kilder. Den ene af artiklens forfattere har opnået indsigt i EVM's formandskabsarbejde gennem egen deltagelse, og begge forfattere har haft adgang til interne dokumenter, som har skabt relevant baggrundsforståelse for forløbene.

Da der ikke kan citeres fra disse, er analysen søgt underbygget og dokumenteret med offentligt tilgængeligt materiale, primært dokumenter som f.eks. rådskonklusioner, det danske formandskabsprogram samt den løbende dækning af de fire cases i danske og internationale medier. Omfanget og typen af det offentligt tilgængelige materiale varierer mellem cases.

Artiklen ser først på, hvordan en smart state-strategi kan karakteriseres med henblik på at opstille kriterier, der kan anvendes som pejlemærker i en nærmere analyse af de fire cases. Der søges ikke et overblik over småstatslitteraturen (se f.eks. Browning, 2006; Thorhallsson og Wivel, 2006; Steinmetz og Wivel, 2010) eller en introduktion til staters interessevaretagelse i EU (for de nordiske lande, Miles, 1996, mere generelt, Bulmer og Lequesne, 2005). Herefter følger en introduktion til EVM's overordnede ramme for formandskabet samt analysen af de fire cases. Endelig konkluderes der på analysen og undersøgelsens implikationer for små staters smarte ageren i EU diskuteres.

Hvordan er man en smart state?

Frem for den bindingsstrategi, der blev berørt kort ovenfor, peger forskere i stigende omfang på, at små lande kan fremme deres interesser ved at være smarte (Joenniemi, 1998; Arter, 2000; Wivel, 2010; Grøn og Wivel, 2011). Først ser vi på, hvem der kan karakteriseres som små, og derefter på, hvad det betyder at være smart.

Hvad der kendetegner et lille land er kontesteret i litteraturen (Thorhallsson, 2006; Thorhallsson og Wivel, 2006). Her anvendes en relationel definition, hvor et lille land defineres som den svage part i en magtrelation, som landet ikke af egen kraft er i stand til at ændre (Mourtizen og Wivel, 2005: 4). I EU betyder det, at alle lande undtagen Tyskland, Frankrig og Storbritannien må regnes for små. Definitionen er væsentlig fordi den in-

dikerer, at små lande ikke alene kan forlade sig på traditionel magtpolitik, når de forsvarer deres interesser. Der er behov for andre strategier.

På baggrund af litteraturen om smarte stater kan fire karakteristika ved en smart state-strategi fremhæves (Joenniemi, 1998; Arter, 2000; Wivel, 2010; Grøn og Wivel, 2011; Panke, 2010b):

Prioritering mellem sager

Når ressourcerne er begrænsede, er det ikke muligt at prioritere alle sager. Smart state-tilgangen anbefaler derfor, at små stater prioriterer aktivt mellem sager i stedet for at forsøge at dække alle sager overfladisk. At fokusere på færre sager øger muligheden for at investere ressourcer i hovedstaden og på EU-repræsentationen i Bruxelles. Dette øger muligheden for at spille en rolle og aktivt komme med relevant input i forhold til Kommissionen, Europa-Parlamentet (Parlamentet) og forhandlinger i Ministerrådet (Rådet) i stedet for blot at følge sagens udvikling.

Helhedssyn – forslag i hele EU's interesse

Små lande kan med fordel forsøge at præsentere forslag som værende i hele EU's interesse, fordi små lande i højere grad end store lande må overbevise de øvrige lande om, at deres forslag er til alles fordel. Store lande kan i større omfang tillade sig at forfølge snævre egeninteresser, delvist fordi store lande har flere stemmer, hvilket er særligt afgørende under kvalificeret flertal. Men det skyldes også, at det er mere afgørende for hele EU, hvordan et forslag vil påvirke tysk økonomi end dansk, hvorfor Tysklands egeninteresse per se i højere grad vil være i hele EU's interesse sammenlignet med et lille land som Danmarks. For at varetage sine interesser ud fra et strategisk helhedssyn kan små lande med fordel foreslå løsninger på allerede anerkendte problemer i EU – eller præsentere nye forslag i forlængelse af en allerede igangvæ-

rende udvikling, der er enighed om (Grøn og Wivel, 2011: 534).

Optræde som neutral mægler

I forlængelse af de to første kriterier antages, at små landes interesser isoleret ikke vægter lige så meget som store landes. En fornuftig strategi for små lande kan derfor være at påtage sig rollen som neutral mægler, der upartisk finder kompromiser mellem de øvrige landes interesser, fordi der i rollen som mægler typisk vil være rum for at varetage egne interesser. Denne rolle ligger i forlængelse af det roterende formandskabs traditionelle rolle (Tallberg, 2003). Det roterende formandskab forventes at have blik for, hvordan kompromiser nås frem for at forsvare egeninteresser. Formandsrollen er derfor en god platform at agere neutral mægler ud fra (Grøn og Wivel, 2011: 532ff).

Lobbyisme

Små lande kan med fordel lade sig inspirere af private lobbyorganisationer (se f.eks. Greenwood, 2011). I den forbindelse bør særligt to strategier fremhæves når små lande varetager interesser over for Kommissionen og Parlamentet: udveksling af teknisk information og opbygning af personlige netværk. På grund af formandskabets traditionelle rolle som neutral mægler – og på grund af timingen af forskellige typer indsatser – er det mest relevant for et formandskab at agere lobbyist forud for formandskabsperioden. Derfor vil dette element af smart state-strategien ikke blive behandlet yderligere i artiklen.

Vi vender os nu mod analysen af den konkrete adfærd under det danske formandskab, herunder den overordnede ramme for EVM's formandskab og de fire konkrete cases.

Rammen for EVM's formandskab 2012

Danmark var i formandskabstrio med Polen og Cypern,⁴ der begge er første gangs-formandskaber. Polen investerede massivt i formandskabet, estimeret 100 mio. euro for

hele formandskabet (Kaczynski, 2011: 37), og ønskede at anvende formandskabet til én gang for alle at manifestere sin politiske vægt i EU (EurActive, 2011; Cienski, 2011). For Cypern handler det om at bevise, at de kan løfte opgaven som en værdig formand for Rådet på trods af de økonomiske udfordringer, som landet står overfor (Smith, 2012).

Danmark havde formandskabet for 7. gang, og som trioens midte, var forventningerne til formandskabets effektivitet høje – ikke mindst i lyset af forudsætningerne for Polens og Cyperns formandskaber. Samtidig havde Kommissionen umiddelbart inden det danske formandskab fremsat størstedelen af 12 nøgleinitiativer⁵ for vækst i sin Akt for Det Indre Marked (Kommissionen, 2011a), som skulle forhandles færdige inden udgangen af 2012. Den implicite bekymring i EU var, at hvis Danmark ikke gjorde store fremskridt, ville udfordringen blive for stor for Cypern.

Som modsvar på de høje forventninger understregede Danmark, at man ønskede et resourceeffektivt formandskab med fokus på at skabe enighed om konkrete tiltag, der skulle bringe EU ud af den økonomiske krise.

De fire overordnede prioriteter for det danske EU-formandskab var derfor helt i tidens ånd: Et ansvarlig Europa, et dynamisk Europa, et grønt Europa og et sikkert Europa (Regeringen, 2012a). På grund af den overordnede politiske situation i Europa blev de to første prioriteter om et ansvarligt og dynamisk Europa, der dækker den økonomiske- og vækstpolitiske dagsorden, de facto prioriteterne for det danske formandskab. Formandskabets resultatliste viser også, at en stor del af de konkrete resultater hører under prioriteten om et dynamisk Europa (Regeringen, 2012b). Dette underbygger yderligere valget af EVM som en relevant case.

Vi vender os nu til de konkrete cases.

Et fælles europæisk patentsystem

Formålet med patentsystemet, der er et af de 12 nøgleinitiativer i Kommissionens Akt for Det Indre Marked (Kommissionen, 2011a), er at give EU's virksomheder mulighed for at gøre deres patent gældende i alle 27 EU-lande på én gang, herunder at klage over misbrug af deres patent ved én EU-patentdomstol. Alt i alt består EU-patentsystemet af tre dele: 1) en aftale om et europæisk patent med ensartet retsvirkning, 2) en aftale om en sprogforordning og 3) en aftale om en fælles europæisk patentdomstol (Kommissionen, 2011b; DER, 2012a). For at sikre et velfungerende patentsystem i Europa på linje med USA's med hensyn til effektivitet og omkostninger hænger de tre dele uløseligt sammen.⁶

I perioden 2009-2011 blev de to første dele af patentsystemet forhandlet på plads – dog uden Italien og Spanien. De kunne ikke acceptere, at der ikke kunne søges om patent på italiensk og spansk (Otkjær, 2012). Det betød, at disse to dele af aftalen blev indgået via et *forstærket samarbejde* blandt de resterende 25 medlemsstater (Kommissionen, 2011b). Herefter var der kun den tredje del tilbage af patentsystemet, som sidst i forhandlingerne stort set alene drejede sig om placeringen af EU-patentdomstolens hovedsæde. Det polske formandskab foreslog i 2011 uformelt Paris, og havde udkast til en aftale klar (Rådet, 2012a), men hverken Storbritannien eller Tyskland kunne acceptere placeringen af hovedsædet.

Patentsagen var hidtil primært blevet forhandlet i Rådets konkurrenceevneformation. Den 30. januar 2012 blev sagen rykket et politisk niveau op, da Det Europæiske Råd (DER) på et uformelt møde erklærede, at en endelig aftale om det sidste udestående spørgsmål om patentet skulle findes inden juni 2012 (DER, 2012b: 5). Udviklingen skal ses i lyset af det overordnede fokus på vækst dagsordenen i EU på dette tidspunkt, hvor DER allerede i oktober 2011 fokuserede på vækst og jobska-

belse (DER, 2011) med henvisning til Kommissionens Akt for Det Indre Marked (Kommissionen, 2011a).

Vejen var således banet for, at det danske formandskab kunne fastholde presset for at finde en løsning. Til sidst blev EU-patentdomstolens hovedsæde placeret i Paris med underafdelinger i London og München (DER, 2012a:2).

En endelig aftale om det fælleseuropæiske patentsystem var en hovedprioritet for det danske formandskab af tre årsager. For det første på grund af formandskabets overordnede prioritet om et dynamisk Indre Marked og vækst- og jobskabelse. For det andet fordi det polske formandskab havde skabt et momentum, som det danske formandskab var forpligtet til at føre videre. Og for det tredje på grund af DER's erklæring fra januar 2012.

Således fastholdt det danske formandskab presset for en endelig aftale, der tog udgangspunkt i det polske formandskabs kompromis på trods af pres fra henholdsvis Dansk Folkeparti og Enhedslisten om en folkeafstemning om EU-patentdomstolen (Pedersen, 2012a).

Det danske formandskabs succes med en endelig aftale om patentsystemet afhang delvist af det franske præsidentvalg den 6. maj 2012. Samarbejdet mellem den franske præsident Nicolas Sarkozy og den tyske kansler Angela Merkel var inden valget omfattende, særligt fokuseret på finansiel og økonomisk konsolidering (Rinke og Jarry, 2012). Spørgsmålet om EU-patentdomstolens placering blev en brik i forhandlingsspillet mellem de to ledere; Sarkozy var i en fordelagtig udgangsposition fordi det kompromis, der lå på bordet, pegede på Paris. Men Merkel ville ikke give sig før hun vidste om det var Sarkozy eller dennes modstander i det franske præsidentvalg, François Hollande, hun skulle forhandle med fremover. Da Hollande vandt valget stod det klart for Merkel, at Hollande

ikke var villig til at opgive franske privilegier til en tysk kansler, der var fortalende for en væstkurs anderledes end den franske. På sidelinjen sad den britiske premierminister, David Cameron, der ved DERs møde den 9. december 2011 nægtede at gå med til traktatændringer for stærkere budgetdisciplin i eurozonen (Traynor et al., 2011), ligesom han også nægtede at underskrive Finanspagten (Bjerre, Crone og Nielsen, 2012). Cameron fastholdt dog Storbritanniens tilknytning til EU⁷ og arbejdede for »vækst, jobskabelse og færre administrative byrder« (Wearden, Kollwe og Farrer, 2012). Patentdomstolen spillede derfor også ind i Camerons dagsorden; en placering af domstolen i London ville understøtte hans ord om færre administrative byrder i EU, give vækstfordele til det engelske erhvervsliv og få Storbritannien »tilbage« i EU.

Det politiske spil omkring patentet viser, at selvom det danske formandskab overtog forhandlingerne i en forholdsvis gunstig situation, var der stadig en række faktorer uden for formandskabets kontrol, der påvirkede forløbet. Den relative danske succes (Crone et al., 2012)⁸ er først og fremmest et udtryk for, at tiden til et kompromis var moden. Men der var også et klart element af smart state-strategi. På trods af indenrigspolitiske udfordringer fastholdt regeringen den neutrale formandskabsrolle og et konstant pres. På rådsmødet for konkurrenceevne den 30. maj 2012 pointerede formand Erhvervs- og vækstminister, Ole Sohn, at snak om vækst var hult, hvis ikke der blev leveret en aftale på patentet til fordel for hele EU.

I sagen om EU-patentdomstolen var formandskabet i en »nu eller aldrig«-tilstand, hvor man ikke ønskede at opgive det momentum, der var skabt på flere politiske niveauer. Samtidig vidste man, at der efter det franske præsidentvalg – uanset udfald – ville være et par måneder til offensivt at arbejde på at finde

en løsning frem mod DERs møde den 28.-29. juni 2012.

Af samme årsag prioriterede både Erhvervs- og vækstministeren og Statsministeren igen nem formandskabsperioden at holde bilaterale møder med primært Frankrig, Tyskland og Storbritannien samt Kommissionen. Formålet var løbende at fornemme forhandlings-situationen samt konstant at sende et signal om, at det danske formandskab var besluttet på at finde en løsning. En af strategierne var, at man i samarbejde med Kommissionen overvejede såkaldt *naming and blaming*, hvor man – hvis en løsning ikke kunne findes – offentligt ville melde ud, at det var de tre store lande, som talte om vækst, øget konkurrenceevne og jobskabelse i EU, der var skyld i, at Europa ikke kunne få del i de fordele et fælles europæisk patentsystem kunne generere. Alene fordi de ikke kunne blive enige om en geografisk placering af EU-patentdomstolens hovedsæde.⁹

Alt i alt illustrerer sagen, at prioriteringer og rollen som den ærlige mægler med fokus på helhedens interesse, sammen med uformelle koordinationsstrategier med Kommissionen, kan spille en positiv rolle. Betydningen bør dog ikke overvurderes. I dette tilfælde var tiden moden til et kompromis. Uden den indsats, der var blevet lagt i sagen fra tidligere formandskaber samt det pres som den generelle politiske og økonomiske situation i EU skabte, var det danske formandskab ikke kommet langt alene ved smart adfærd.

Revisionen af 4. og 7. regnskabsdirektiv

Revisionen af regnskabsdirektiverne er et af nøgleinitiativerne i Kommissionens Akt for Det Indre Marked (Kommissionen, 2011a; Kommissionen, 2011c), og var en prioriteret sag for det danske formandskab (Regeringen, 2012a). Sagen handler primært om at modernisere reglerne for regnskabsaflæggelse ved at gøre dem enklere, herunder at fritage især

små og mellemstore virksomheder (SMV'er) for en række administrative byrder.¹⁰

Sammen med f.eks. revisionen af EU's udbudsdirektiver og vedtagelse af rådskonklusioner om smart regulering (Rådet, 2012b) passede revisionen af regnskabsdirektiverne godt ind i en dansk indenrigspolitik kontekst, hvor administrative lettelser er i fokus.¹¹

Under forhandlingerne viste det sig, at spørgsmålet om enklere regler i nogle lande også ses i sammenhæng med korruptionsbekæmpelse, hvor færre regler kan betyde øget svindel. På trods af et generelt ønske om at modernisere reglerne, har der således været modsatrettede hensyn for det danske formandskab at tage i sagen.

Med udgangspunkt i den neutrale formandskabsrolle fokuserede det danske formandskab på at drive sagen som en ærlig mægler. Der blev dog også plads til en dansk interesse; et rapporteringskrav for virksomheder, der f.eks. udvinder råmaterialer i særligt 3. lande (Rådet, 2012c:100, art. 37). Rapporteringskravet understøtter virksomheders sociale ansvarlighed (CSR) (Pedersen, 2012b), og udfordrede Danmarks formandskabsrolle som ærlig mægler, fordi flere lande så Danmark som en »duks« på CSR-området. Ikke mindst fordi regeringen i marts 2012 havde lanceret en national handlingsplan for CSR (Regeringen, 2012c).

Med henblik på at nå en endelig aftale om revisionen af regnskabsreglerne med Parlamentet arbejdede formandskabet på at nå til enighed i Rådet, men sidst i maj 2012 stod det klart, at interne uroligheder i Parlamentet ville gøre det umuligt at få en aftale i hus.

Modsat patentsagen valgte det danske formandskab at »nedprioritere« sagen; i stedet for at blive ved med at investere ressourcer i at nå det oprindelige mål om en aftale med Parlamentet, valgte man at arbejde på at »låse«

sagen ved at indgå en aftale i Rådet – en såkaldt *generel indstilling*. På den måde var forhandlingsudgangspunktet for det kommende cypriotiske formandskab på plads samtidig med, at danske nationale interesser kan varetages i den cypriotiske formandskabsperiode.

Også i denne sag er timing vigtig. DERs konklusioner fra oktober 2011 (DER, 2011: 2) fastslår, at en endelig aftale skulle finde sted inden udgangen af 2012. Den generelle indstilling sikrede, at DER i juni 2012 kunne forholde sig til resultatet og skabe et fremadrettet pres på Parlamentet. Med knap en måned af formandskabsperioden tilbage var det klogere at låse sagen og lade det cypriotiske formandskab forhandle videre med Parlamentet, da det politiske pres for at levere en endelig aftale ville blive større, jo længere hen i 2012 man kom.

Casen om regnskabsdirektiverne viser, hvordan man kan anvende smart state-strategiens anbefaling om at prioritere sine ressourcer. Ved at nedprioritere ambitionen om at nå en, usikker, aftale med Parlamentet, valgte formandskabet at sætte alle ressourcer ind på at nå en generel indstilling i Rådet for fremadrettet at sikre et kompromis, der var i Danmarks interesse. Det valg gjorde også, at formandskabet kunne fastholde den neutrale rolle.

Konkurrenceevne-program

Det danske formandskab har opnået en aftale i Rådet om et konkurrenceevne-program for SMV'er, COSME, som er en del af forhandlingerne om det kommende EU-budget for 2014-2020 (Rådet, 2012d). Det samlede EU-budget forventes først forhandlet færdigt under Cyperns formandskab.¹² Formålet er at sikre SMV'ers konkurrenceevne ved at give øget adgang til kapital via finansielle instrumenter og via rådgivning om f.eks. internationalisering.¹³

Sagen var ikke en del af det danske formand-

skabs oprindelige prioriteter, da det har været uvist, hvor meget det kommende EU-budget kunne forhandles i den danske formandskabsperiode. Man ønskede derfor ikke på forhånd at afsætte ressourcer til at fremme en sag, hvor det var usikkert, om man kunne nå et konkret resultat. Et eksempel på en klar prioritering. Efterhånden blev spørgsmålet om adgang til finansiering for især SMV'er dog mere og mere aktuelt i EU. Kulminationen er Vækst- og Beschäftigungspakten undertegnet af DER den 28.-29. juni 2012, der afsætter 120 milliarder euro til at skabe vækst (DER, 2012a:7ff).

Det danske formandskab ændrede derfor kurs og prioriterede at nå en aftale i Rådet på de dele af COSME, som var mulige, uden at foregribe forhandlingerne om det samlede EU-budget – en såkaldt *delvis generel indstilling*. Det forhold, at COSME ikke kunne forhandles endeligt på plads under dansk formandskab udgjorde i sig selv en særlig forhandlingsramme, hvor det var en udfordring at få landene til at udvise kompromisvillighed; flere lande ville vente med at indtage endelige positioner til der var fuldt overblik over forhandlingerne om det samlede EU-budget. Det medførte en forhandlingsproces præget af »to skridt frem, tre tilbage«, hvor medlemsstaterne f.eks. rippede op i allerede aftalt tekst ved forhandling af nye dele af forslaget.

Et spørgsmål, der fyldte meget i forbindelse med COSME var, hvorvidt virksomheder inden for turismesektoren skulle tilgodeses i forhold til andre sektorer. Spørgsmålet delte stort set medlemsstaterne i to; de nordeuropæiske lande mente ikke, at turisme skulle tilgodeses, mens de sydeuropæiske lande (og Kommissionens italienske vicepræsident og industri-kommissær, Antonio Tajani) mente det modsatte – turismesektoren i disse lande udgør en større andel af BNP end i de nordiske lande, hvorfor vækstpotentialet umiddelbart er større. Den danske regering har

selv udpeget turisme som en sektor med vækstpotentiale,¹⁴ men formandskabet valgte at præsentere et neutralt kompromis, der tilgodeså begge parter. Således fastholdte man Kommissionens forslag om delvist at hjemle COSME i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde art. 195 om turisme samtidig med, at den eksplicitte ordlyd om turisme i forslaget generelle formålsbeskrivelse (Art. 3) blev fjernet for at gøre turisme mindre fremtrædende i forhold til Kommissionens oprindelige forslag (Rådet, 2012d).¹⁵ Sagen viser vigtigheden af, at formandskabet ikke kun optræder neutralt over for medlemslandene – men også over for Kommissionen, som i denne sag havde en egeninteresse, der gik imod enkelte landes holdninger.

Samtidig bør det politiske aspekt i sagen ikke underkendes. SMV'ere bliver i stadig højere grad udråbt til kernen i EU's økonomi,¹⁶ og Parlamentet indkaldte også Europaministeren til en plenardebate om emnet.¹⁷ COSME gav mulighed for at gøre noget helt konkret for virksomhederne, som de deltagende ministre i Rådet kunne sælge positivt i deres respektive medlemslande. Fokus på at præsentere sagen som i hele EU's interesse var altså også væsentligt.

Gensidig anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer

Formålet med direktivet er at sikre arbejdskraftens mobilitet i EU ved, at man gensidigt anerkender kvalifikationer, der er opstået i andre medlemsstater for så vidt angår lovregulerede erhverv (Kommissionen, 2011e).¹⁸

Selvom formandskabet overordnet prioriterede de 12 nøgleinitiativer i Kommissionens Akt for Det Indre Marked, var fokus på de retsakter, hvor der kunne opnås enighed enten i Rådet eller med Parlamentet. Da sagen var på et tidligt stadie i forhandlingsprocessen,¹⁹ valgte det danske formandskab oprindeligt at prioritere sagen på teknisk niveau i arbejds-

grupperne, og ikke på politisk niveau i blandt ministrene i Rådet for konkurrenceevne.

Direktivet omhandler blandt andet hvilke sproglige og sikkerhedsmæssige kundskaber arbejdstagere skal have for at kunne udøve deres erhverv og kan derfor spille uheldigt ind i debatten om social dumping, hvilket også blev tydeligt i mediedækningen af sagen (Licitationen, 2012). Sagen har derfor været en potentielt følsom sag for Danmark, hvorfor man har søgt at undgå en situation, hvor man grundet den neutrale formandskabsrolle har været forpligtet til at drive sagen mod et kompromis, som ikke er i Danmarks interesse.

Men sagens politiske vægt kunne ikke ignoreres, da særligt Tyskland lagde pres på formandskabet. Der var risiko for, at utilfredshed over, at sagen ikke blev prioriteret politisk, kunne smitte af på andre sager og hindre fremgang på disse.

Ud fra et strategisk helhedssyn besluttede formandskabet derfor at dagsordensætte sagen med henblik på en politisk drøftelse blandt ministrene på rådsmødet i konkurrenceevneinformationen den 30. maj 2012. På dette tidspunkt i formandskabsperioden var det tidsmæssigt begrænset, hvad det danske formandskab kunne følge op på samtidig med, at drøftelsen gav mulighed for, at ministrene bekræftede vigtigheden af et velfungerende Indre Marked. Det kunne formandskabet bruge til at forpligte ministrene i forhold til andre sager som f.eks. patentet.

I denne konkrete sag har succesen – og vurderingen af, hvorvidt det danske formandskab har været en ærlig mægler – derfor både afhængt af formandskabets håndtering og kommunikation omkring sagen; udadtil håndterede man sagen neutralt og loyalt, først på teknisk, og senere på politisk niveau. Indenrigspolitisk bevarede man muligheden for at forsvare egne interesser efter den danske

formandskabsperiode var overstået fordi det på grund af det tidlige forhandlingsstadiet var meget usikkert, hvad et kompromis ville indeholde. Det danske formandskab ville med andre ord ikke risikere at ende i en situation, hvor Danmark som medlemsstat ikke var enig med det danske formandskab.

Et smart formandskab?

Analysen af de fire cases illustrerer, at der er gode muligheder for et lille land at forme dagsordenen efter eget ønske når man sidder i formandsstolen. At have klare prioriteter, agere som en ærlig mægler og have blik for helheden er vigtige elementer i dette. Men de fire cases illustrerer også, hvor smart state-strategien støder på grund.

For det første afhænger små landes succes med smart adfærd af den eksisterende EU-dagsorden og de store landes vilje til at indgå kompromis. Patentet viste, at et lille land kan arbejde for at holde de store til ilden, men at de store lande i sidste ende bestemmer.

For det andet defineres et formandskabs råderum delvist af eksterne politiske begivenheder. Under sidste danske formandskab i 2002 strandede skibet Prestige ud for Spaniens kyst og satte den politiske prioritet om udvidelsen af EU mod øst under pres, men endte ikke med at forhindre udvidelsen – i 2012 strandede Grækenland i en økonomisk krise, der blev hele EU's, og medførte, at fokus på den ene prioritet, der kom en politisk dagsorden nærmest for det danske formandskab, grøn vækst, var politisk umuligt for EVM at dagsordensætte i Rådet for konkurrenceevne.

Endelig viste de fire cases, at selvom der er rum til at forfølge nationale interesser som formand, bør der trædes varsomt. Både regnskabsdirektiverne og COSME viste, at en neutral tilgang øger muligheden for at nå et kompromis. Tilsvarende kan man som formandskab risikere at en sag »løber løbsk«, hvor et kompromis, eller afgørende udvikling

i sagen, ikke havde været i Danmarks interesse. Det kunne f.eks. have været tilfældet med direktivet om gensidig anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer. Endvidere kan der være et trade-off mellem den kort-sigtede og langsigtede nationale interesse; opfattes et formandskab primært at have fokus på formandskabslandets nationale egeninteresser kan det koste diplomatisk kapital i tiden efter formandskabsperioden. Et formandskab, der arbejder i hele EU's interesse kan derimod opbygge kredit, som positivt kan anvendes i forbindelse med landets interessevaretagelse efter formandskabet. På den måde kan det være en interesse i sig selv at lægge nationale interesser til side under et formandskab med henblik på at opbygge kapital hos de øvrige lande til senere brug.

Med henblik på at effektivisere sin interessevaretagelse bør man som et lille land være realistisk omkring de begrænsninger, der eksisterer for at påvirke EU-dagsordenen. I den forbindelse er der gode grunde til at tænke over smart state-strategiens anbefalinger, men også at have et blik for dens grænser.

Noter

1. Forfatterne vil gerne takke temanummerets redaktører for deres konstruktive kommentarer samt en række embedsmænd i Erhvervs- og Vækstministeriet for at bidrage med deres tid og viden.
2. Erhvervs- og Vækstministeren har under EU-formandskabet været formand for to rådsformationer; konkurrenceevne og transport, telekommunikation og energi, hvoraf ministeren i den sidstnævnte har været ansvarlig for den del af Rådet, der håndterer søtransport og telekommunikation. Desuden har EVM ansvaret for dele af den finansielle regulering, hvor ministeriet under formandskabet har leveret input til en lang række sager, der blev forhandlet i økonomi- og finansformationen af Økonomi- og Indenrigsministeren. Sidst har EVM også ansvaret for dele af det handelspolitiske område, hvorfor ministeriet også her har varetaget en lang række opgaver i forhold til udenrigshandelsformationen.
3. Her antages at de enkelte ministerier besidder en vis institutionel hukommelse, altså at kapa-

citet opbygges over tid. I forhold til at køre et formandskab er der indikationer på, at på visse policyområder kan en sådan antagelse være problematisk, fordi der er omfattende udskiftning af medarbejdere. I EVM's tilfælde gennemførtes derfor et interviewforløb med relevante ansatte (både eksisterende og tidligere) i 2009 med henblik på at indsamle viden og erfaring om EU-formandskabsopgaven.

4. Trioformandskabet blev indført med Lissabontraktaten med det formål at sikre koordinationen mellem formandskabslandene.
5. 8 af de 12 nøgleinitiativer hører under EVM's ressort. EVM leverede aftaler i enten Rådet eller Europa-Parlamentet på 6 ud af 12 nøgleinitiativer under formandskabet. se <http://eu2012.dk/da/EU-and-the-Presidency/About-EU/Politikomraader/COMP/Indre-Markedspolitik>, besøgt 13.07.2012.
6. <http://eu2012.dk/da/NewsList/Juni/Uge-26/Patent>, besøgt 09.07.2012.
7. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/9370749/David-Cameron-rules-out-in-out-EU-referendum.html>, besøgt 09.07.2012.
8. Ved artiklens færdiggørelse havde Europa-Parlamentet endnu ikke stemt om det endelige kompromisforslag.
9. Selvom det var almindelig kendt, at det var Tyskland, Storbritannien og Frankrig, der var problemet, havde hverken Kommissionen eller det polske eller danske formandskab erklæret det offentligt – ligesom der i DER's konklusioner ikke stod skrevet, at man skulle finde en løsning på spørgsmålet om placeringen af hovedsædet. I stedet var formuleringen »en endelig aftale på det sidste udestående«.
10. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1238&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, besøgt 09.07.2012.
11. <http://www.evm.dk/ministeren/taler/2011/strategi-og-handlekraft-i-dansk-ivaerksaetterpolitik-uge-46>, besøgt 09.07.2012.
12. <http://www.cy2012.eu/en/menu/the-presidency-cyprus-presidency/programme-and-priorities>, besøgt 11.07.2012.
13. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1476&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, besøgt 11.07.2012.
14. <http://www.evm.dk/arbejdsomraader/erhvervsog-regulering/turisme> og <http://www.evm.dk/ak->

[tuelt/pressemeddelelser/2012/24-01-12-soeren-kragelund-formand-for-videncenter-for-kystturisme](http://www.evm.dk/ak-tuelt/pressemeddelelser/2012/24-01-12-soeren-kragelund-formand-for-videncenter-for-kystturisme), besøgt 11.07.2012.

15. Formuleringen »strengthening the competitiveness and sustainability of the Union's enterprises including in the tourism sector« i Kommissionens oprindelige forslag (Kommissionen, 2011d: 17), blev til »strengthening the competitiveness and sustainability of the Union's enterprises, particularly SMEs;« I Rådets kompromistekst (Rådet, 2012d:13).
16. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/49&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, afsnit 9, besøgt 11.07.2012.
17. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20120522&secondRef=ITEM-004&language=DE>, besøgt 11.07.2012.
18. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1562&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, besøgt 11.07.2012.
19. Fremsat endeligt den 19. December, 2011.

Litteraturliste

- Arter, David (2000), »Small State Influence within the EU: The Case of Finland's Northern Dimension Initiative«, *Journal of Common Market Studies* 38(5): 677-97.
- Bjerre, Michael, Morten Crone og Ole Bang Nielsen (2012a), »Cameron advarer EU efter pagt«, *Berlingske*, 31. januar.
- Browning, Christopher S (2006), »Small, Smart and Salient? Rethinking Identity in the Small States Literature«, *Cambridge Review of International Affairs*, 19(4): 669-84.
- Bulmer, Simon og Christian Lequesne (2005), *The Member States of The European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Ciensi, Jan (2011), »Poland to focus on crises as it leads EU«, *Financial Times*, 30. Juni.
- Crone, Morten, Jesper Thobo-Carlson, Ole Bang Nielsen og Mads Kolby (2012), »Dansk slutsput om patentsag«, *Berlingske*, 29. juni.
- DER, Det Europæiske Råd (2011), *European Council, 23 October 2011. Conclusions*, Bruxelles: Det Europæiske Råd.
- DER, Det Europæiske Råd (2012a), *European Council 28/29 June 2012. Conclusions*, Bruxelles: Det Europæiske Råd.
- DER, Det Europæiske Råd (2012b), *Erklæring fra*

- medlemmerne af Det Europæiske Råd den 30. Januar 2012. På vej mod væksthæmmende konsolidering og beskæftigelsesfremmende vækst, Bruxelles: Det Europæiske Råd.
- EurActive (2011), »The Polish EU Presidency: Budget and solidarity«, *EurActive*, 10. juni.
- Greenwood, Justin (2011), *Interest Representation in the European Union*, 3rd edition. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Grøn, Caroline Howard og Anders Wivel (2011), »Maximizing Influence in the European Union after the Lisbon Treaty: From Small State Policy to Smart State Strategy«, *Journal of European Integration*, 33(5): 523-40.
- Grøn, Caroline Howard (under udgivelse), »Denmark and the European Commission: Entering the Heart of the Union«, i Anders Wivel og Lee Miles, red., *Denmark and European Union*, London: Routledge.
- Joenniemi, Pertti (1998), »From Small to Smart: Reflections on the concept of small states«, *Irish Studies in International Affairs*, 9: 61-62.
- Kaczynski, Piotr Maciej (2011), *Polish Council Presidency 2011. Ambitions and limitations*, Stockholm: SIEPS.
- Kommissionen (2011a), *Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. Akten for det indre marked. Tolv løftestænger til at skabe vækst og øget tillid. »Sammen om fornyet vækst«*. KOM(2011), 206 endelig. Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- Kommissionen (2011b), *Forslag til Rådets Forordning om gennemførelse af et forstærket samarbejde om indførelse af beskyttelse af et enhedspatent for så vidt angår gældende oversættelsesordninger*. KOM(2011) 216 endelig. Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- Kommissionen (2011c), *Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv om årsregnskaber, konsoliderede regnskaber og tilhørende beretninger for visse virksomhedsformer*. KOM(2011) 684/3. Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- Kommissionen (2011d), *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Programme for the Competitiveness of Enterprises and small and medium-sized enterprises (2014-2020)*. KOM(2011) 834 Final. Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- Kommissionen (2011e), *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications and Regulation on administrative cooperation through the Internal Market Information System*. KOM(2011) 883 Final. Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- Licitationen (2012), »EU-forslag forringer byggesikkerhed«, *Licitationen – Byggeriets Dagblad*, 9. januar.
- Lijphart, Arend (1975), »The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research«, *Comparative Political Studies*, 8(2): 158-76.
- Miles, Lee (1996), *The European Union and the Nordic Countries*, London: Routledge.
- Mouritzen, Hans og Anders Wivel (2005), *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*, London: Routledge.
- Panke, Diana (2010a), *Small States in the European Union. Coping with Structural Disadvantages*, Aldershot: Ashgate.
- Panke, Diana (2010b), »Good Instructions in No Time? Domestic Coordination of EU Policies in 19 Small States«, *West European Politics*, 33(4): 770-90.
- Pedersen, Kåre (2012a), »DF vil tvinge Thorning til afstemning«, *Politiken*, 26. november.
- Pedersen, Kåre (2012b), »NGO roser Ole Sohns indsats«, *Politiken*, 26. april.
- Otkjær, Tage (2012), »Sagen om patentdomstolen viser EU fra dets værste side«, *Politiken*, 28. juni.
- Regeringen (2012a), *Europa i arbejde. Program for det danske formandskab for Rådet for den Europæiske Union 2012*, København: Den danske regering.
- Regeringen (2012b), *Europa i arbejde. Resultaterne af det danske formandskab for Rådet i første halvår af 2012*, København: Den danske regering.
- Regeringen (2012c), *Ansvarlig vækst. Handlingsplan for virksomheders samfundsansvar 2012-2015*, København: Den danske regering.
- Rinke, Andreas og Emmanuel Jarry (2012), »Merkel, Sarkozy to seek growth, jobs for euro zone«, *Reuters*, 8. januar.
- Rådet (2012a), *Note from the Presidency to Permanent Representatives Committee (Part 1). Draft Agreement on the creation of a Unified Patent Court – Guidance for future work*. 17539/11, Bruxelles: Council of the European Union.
- Rådet (2012b), *Conclusions on a future smart regulation agenda with a strong end-user focus*, Bruxelles: Council of the European Union.
- Rådet (2012c), *Proposal for a Directive of the Euro-*

- pean Parliament and of the Council on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings, Bruxelles: Council of the European Union.
- Rådet (2012d), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Programme for the Competitiveness of Enterprises and small and medium-sized enterprises (COSME) (2014-2020) – Partial general approach. 10586/12*, Bruxelles: Council of the European Union.
- Smith, Helena (2012), »Cyprus takes over EU presidency amid doubts whether it can navigate crisis«, *The Guardian*, 4. juli.
- Tallberg, Jonas (2003), »The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations«, *Journal of Common Market Studies*, 42(5): 999-1022.
- Thorhallsson, Baldur og Anders Wivel (2006), »Small states in the European Union: what do we know and what would we like to know?«, *Cambridge Review of International Affairs*, 19(4): 651-68.
- Thorhallsson, Baldur (2006), »The Size of Sates in the European Union: Theoretical and Conceptual Perspectives«, *Journal of European Integration*, 28(1): 7-31.
- Traynor, Ian, Nicholas Watt, David Gow og Patrick Wintour (2011), »David Cameron blocks EU treaty with veto, casting Britain adrift in Europe«, *The Guardian*, 9. december.
- Warntjen, Andreas (2008), »The Council Presidency. Power Broker or Burden? An Empirical Analysis«, *European Union Politics*, 9(3): 315-38.
- Wearden, Graeme, Julia Kollwe og Martin Farrer (2012), »Eurozone crisis live: Germany wins battle on tighter fiscal rules for the euro«, *The Guardian*, 30. januar.
- Wivel, Anders (2010), »From Small State to Smart State: Devising a Strategy for Influence in the European Union«, i Robert Steinmetz og Anders Wivel, red., *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*, Aldershot: Ashgate, pp. 15-29.
- Steinmetz, Robert og Anders Wivel (2010), »Introduction, i Anders Wivel og Robert Steinmetz, red., *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*. Aldershot: Ashgate.

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 ministre 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 ekstern 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.

Nye standarder under dansk EU-formandskab

Morten Kallestrup, ph.d., specialkonsulent, Erhvervsstyrelsen,
morkal@erst.dk¹

Graden af succes for et EU-formandskab vurderes ofte på, hvor godt formandskabet har varetaget rollen som den ærlige mægler, henholdsvis hvilke og hvor mange sager der er opnået politiske aftaler om under selve formandskabet. Formandskabets varetagelse af rollen som Rådets repræsentant overfor Europa-Parlamentet og Kommissionen spiller i den forbindelse en væsentlig rolle. Denne artikel belyser og analyserer forhandlingerne af en succesfuldt afsluttet sag under dansk EU-formandskab, nemlig standardiseringsforordningen, der blev indgået en politisk aftale i foråret 2012. I artiklen redegøres for sagens substans, dvs. reguleringen af det europæiske standardiserings-system, samt forhandlingsprocessens forløb, herunder forhandlingerne i rådsarbejdsgruppen såvel som det danske formandskabs trillogforhandlinger med Europa-Parlamentet og Kommissionen forud for den endelige accept i Rådet via Coreper. Det diskuteres, hvilke roller de forskellige aktører har spillet i forhandlingerne, og der foretages en vurdering af EU-formandskabet som institution.

Den 1. januar 2012 overtog Danmark EU-formandskabet for 7. gang. Forberedelserne af formandskabet blev indledt knapt tre år tidligere og det stod hurtigt klart, at med et ændret EU og en aktuel finanskriser var rammerne markant anderledes end under det danske EU-formandskab i 2002. Antallet af medlemslande var i mellemtiden vokset fra 15 til 27. EU-samarbejdet havde med Lissabon-traktaten fået nye spilleregler, hvilket bl.a.

betød, at Europa-Parlamentet havde fået væsentligt mere indflydelse på EU-lovgivningen end tidligere. Derudover indgik formandskaberne nu i såkaldte trioformandskaber, hvilket indebar, at tre fortløbende formandskaber formelt set skulle arbejde sammen om en fælles dagsorden over halvandet år. Hensigten med de tidlige forberedelser af det danske EU-formandskab var bl.a. motiveret af behovet for at tilvejebringe en klar dansk prioritering forud for trio-formandskabet mellem Polen, Danmark og Cypern.

EU-formandskabsinstitutionen er sammenlignet med andre institutioner i det europæiske samarbejde ikke så velbelyst i forhold til med hvilke midler og med hvilken effekt EU-formandskabet kan udøve magt og indflydelse i EU-systemet. Det er dog gennemført udmærkede politologiske studier af EU-formandskabsinstitutionens rolle (Bunse, 2009; Thompson, 2008; Tallberg, 2003, 2004), men videnskabelige analyser af EU-formandskabsinstitutionen efter Lissabon-traktatens ikrafttrædelse, herunder trioformandskabernes betydning, er fåtallige (Kascynski, 2011).

Graden af succes for et EU-formandskab vurderes bl.a. på, hvor godt formandskabslandet har varetaget rollen som »den ærlige mægler«, frem for nationale særinteresser. Derfor

måles formandskaberne ofte på, hvilke og hvor mange sager de har fået afsluttet (»lukket«) med politiske aftaler eller vedtagne retsakter under formandskabet (se Udenrigsministeriet (2012) for en opgørelse af resultaterne under det danske EU-formandskab i foråret 2012). Uanset om det drejer sig om bindende eller ikke-bindende retsakter, afhænger muligheden for at afslutte sagerne dog i vid udstrækning af de foregående formandskabers evne til at skabe fremdrift og grundlag for et kompromis mellem Ministerrådet (Rådet), Europa-Parlamentet (Parlamentet) og Europa-Kommissionen (Kommissionen).

I denne artikel belyses det danske EU-formandskabs varetægelse af rollen som Ministerrådets repræsentant og mægler under forhandlingerne af standardiseringsforordningen i 2012. Forhandlingerne illustrerer, at formandskabets varetægelse af rollen som Rådets repræsentant overfor Parlamentet og Kommissionen – særligt under de såkaldte trilognmøder – havde væsentlig betydning for forhandlingernes forløb og udfald. Pointen understreges af det faktum, at forhandlingerne af Kommissionens relativt omfattende forordningsforslag og de mange tilknyttede ændringsforslag fra Rådet og Parlamentet blev afsluttet med en politisk aftale mellem de tre institutioner inden for en periode på knapt et år.

Artiklen har således til formål at analysere EU-formandskabsinstitutionen efter Lissabon-traktatens ikrafttrædelse. Via et studie af et konkret forhandlingsforløb belyses formandskabets rolle i forbindelse med forhandlingerne af en bindende retsakt, og det vurderes, *hvorvidt det roterende formandskab for Rådet spiller en særlig rolle i forhandlingerne.*

Det diskuteres, hvilke roller de forskellige aktører har spillet i forhandlingerne, og det vurderes om formandskabet alene er at betragte som en kransekagefigur, eller om for-

mandskabet har gjort en positiv forskel i de pågældende forhandlinger.

Idet casen fokuserer på forhandlingerne af en forordning vedtaget som førstelæsningsløsning i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure samt de uformelle procedurer, der almindeligvist gør sig gældende i forbindelse med førstelæsningsløsninger, vurderes det, at casen er repræsentativ og generaliserbar som en almindeligt forekommende forhandlingssag under et EU-formandskab. Analysen er alene baseret på faktuelle data (dokumenter, mødereferater, mv.) indsamlet under og efter forhandlingerne.

Indledningsvist redegøres for sagens substans, herunder hvad standarder og standardisering er, og hvad baggrunden for Kommissionens forordningsforslag var. Endvidere præsenteres nogle vigtige elementer i den almindelige lovgivningsprocedure. Dernæst redegøres for forhandlingsprocessens forløb, herunder såvel forhandlingerne i rådsarbejdsgruppen under polsk og dansk formandskab som det danske formandskabs trilognforhandling med Parlamentet og Kommissionen forud for den endelige accept i Rådet.² Afslutningsvist foretages en vurdering af de enkelte aktørers rolle i processen samt af formandskabsinstitutionen som politisk aktør.

Det europæiske standardiseringssystem

Formålet med det europæiske standardiseringssystem er at understøtte den fri bevægelighed af varer, information og tjenesteydelser i det indre marked gennem eliminering af tekniske handelshindringer, dvs. barrierer forårsaget af forskelligartet offentlig regulering og regler, eller manglende korrekt implementering og håndhævelse af offentlig regulering. Europæiske standarder erstatter derfor nationale standarder, der ofte er i indbyrdes modstrid med hinanden og kan skabe hindringer for den fri bevægelighed på tværs af grænserne.

Standarder udvikles i samspil mellem virksomheder, interesseorganisationer og myndigheder. Standardiseringsprocessen i Europa foregår gennem et frivilligt samarbejde, hvor erhvervslivet, organisationer, offentlige myndigheder og andre interesseparter samarbejder inden for et system baseret på åbenhed, gennemsigtighed og konsensus. Standardiseringsprocessen er koordineret af uafhængige standardiseringsorganisationer med støtte og deltagelse fra de andre interessenter, herunder særligt repræsentanter for industrien. Logikken er, at gensidigt accepterede standarder er en god måde for virksomhederne at dokumentere, at de lever op til bestemte kvalitetskrav (Ponte o.a., 2011; Brunsson o.a., 2012).

En standard er en teknisk specifikation, designet til at fungere som vejledning, regel eller definition på et produkt eller en serviceydelse. En standard er med andre ord en bredt accepteret måde at udforme et produkt eller at udføre en given opgave (Blind, 2009; Gram Mortensen, 2006). En *international* standard er en standard, der er vedtaget af et internationalt standardiseringsorgan (f.eks. ISO), mens en *europæisk* standard er en standard, der er vedtaget af et af de europæiske standardiseringsorganer (CEN, CENELEC, ETSI). En *national* standard er en standard, der er vedtaget af et nationalt standardiseringsorgan (f.eks. Dansk Standard). En *harmoniseret* standard er en europæisk standard, der er vedtaget på grundlag af en anmodning fra Kommissionen med henblik på gennemførelse af EU's harmoniseringslovgivning.

Det er i udgangspunktet frivilligt at anvende standarder. Når det vedtages gennem politisk forhandling, at særlige standarder indskrives i europæisk lovgivning, bliver det derved obligatorisk at leve op til standarden, hvis produktet skal have adgang til markedet. Obligatoriske standarder vedtages i forbindelse med den almindelige EU-lovgivningsproces, når sektorlovgivning harmoniseres.

Kommissionen begyndte i 1980'erne gennem den såkaldte »ny metode« at regulere det indre marked via rammedirektiver suppleret af standarder, frem for at detailregulere via direktiver. Standarderne foreskrev de detaljerede krav og specifikationer, som produkterne skulle leve op til, for legalt at kunne handles i det indre marked. Den ny metode bestod således i at overlade detailregulering til standarder, der blev forhandlet på plads mellem de involverede interesseparter, i stedet for via lovgivning vedtaget i EU-institutionerne. Der findes i dag 39 ny metode-retsakter, hvortil er tilknyttet mere end 4000 standarder (jf. CEN/CENELEC, 2012). Europæisk standardisering har således bidraget til europæisk regulering i mere end to årtier og europæiske standarder spiller i dag en meget vigtig rolle for, hvordan det indre marked for industriprodukter fungerer.

Udviklingen af en harmoniseret standard foregår helt konkret ved, at Kommissionen giver mandat til, at en af de godkendte europæiske standardiseringsorganer kan udvikle en bestemt standard. Medlemslandene og de nationale standardiseringsorganisationer bliver inddraget i denne udviklingsproces. Mandatet til at udvikle en standard indeholder en deadline, krav til inddragelse af interessenter og krav til indholdet. Standarder bruges således i sektorlovgivning til at indskrive særlige kvalitetskrav.

Indtil 2012 var det europæiske standardiseringssystem reguleret af tre EU-retsakter, henholdsvis a) direktiv 98/34/EF, som forpligter nationale standardiseringsorganer til at informere om forberedelser af nye eller ændrede standarder samt giver 98/34-komiteén kompetence til at anmode Kommissionen om at mandatere de europæiske standardiseringsorganer til at udarbejde fælleseuropæiske standarder, b) beslutning 1673/2006/EF vedrørende finansiering til støtte af de europæiske standardiseringsorganer samt c) beslutning 87/95/EEC vedrørende IKT-

standardisering. Fra den 1. januar 2013 vil det europæiske standardiseringssystem være reguleret af den nye standardiseringsforordning, der blev indgået en politisk aftale om under det danske EU-formandskab i 2012, jf. nedenfor.

De første skridt til en ny forordning

På opfordringer fra Rådet såvel som andre offentlige og private interessenter nedsatte Kommissionen i januar 2009 en uafhængig ekspertgruppe – Expert Panel for the Review of the European Standardization System (EXPRESS). Ekspertgruppen fik til opgave at gennemgå og evaluere det europæiske standardiseringssystems funktion, sammenhæng, finansiering og retsgrundlag med henblik på at komme med anbefalinger til, hvordan systemet kunne og burde indrettes frem mod 2020. Ekspertgruppen bestod af 30 standardiseringseksperter fra de europæiske, internationale og nationale standardiseringsorganer, industrien, SMV'er, NGO'er, fagforeninger, akademikere, private standardiseringsfora og -konsortier samt offentlige myndigheder fra EU- og EFTA-landene (Europa-Kommissionen, 2010).

Af ekspertgruppens kommissorium fremgik det, at Kommissionen i forbindelse med fremtidige lovgivningsforslag ville tage ekspertgruppens anbefalinger i betragtning sideløbende med den rådgivning, den fik i embedsmandsgruppen for standardisering, SOGS (Senior Officials' Group on Standardisation and Conformity Assessment Policy). EXPRESS afgav i februar 2010 en betænkning, som indeholdt en række anbefalinger til, hvordan det europæiske standardiseringssystem kunne tilpasses og indrettes frem mod 2020 (Europa-Kommissionen, 2010). Anbefalingerne omhandlede bl.a. ændringer af systemet med henblik på modernisering og tilpasning til en global verden, øget samarbejde mellem de europæiske standardiseringsorganisationer, samt med private fora og konsortier og med forsknings- innovations-

og uddannelsessektoren. Endelig var der også fokus på behovet for et mere effektivt og hurtigere standardiseringssystem, hvor alle relevante interesseparter ville have mulighed for at deltage og hvor finansieringen af systemet var mere up-to-date.

Kommissionens forordningsforslag

I juni 2011 – knap halvandet år efter offentliggørelsen af EXPRESS-gruppens beretning og anbefalinger – offentliggjorde Kommissionen den lovede reguleringspakke. Pakken omfattede en meddelelse om en strategisk vision for europæisk standardisering frem til 2020 (KOM(2011)311) og et forslag til Parlamentets og Rådets forordning vedrørende europæisk standardisering (KOM(2011)315). Pakken blev fremsat som led i den europæiske 2020-strategi (KOM(2010)2020) og forordningsforslaget udgjorde én af de tolv prioriteter i Akten for det indre marked (KOM(2011)206). Med forordningsforslaget blev der lagt op til at samle lovgivningen om det europæiske standardiseringssystem i én forordning, frem for i de tre eksisterende retsakter. Forslaget ville medføre ændringer af det eksisterende reguleringsmæssige grundlag samt af finansieringen af det europæiske standardiseringssystem generelt.

Forslaget havde til formål at tilpasse det europæiske standardiseringssystem til den generelle samfundsudvikling og styrke virksomheders konkurrenceevne i overensstemmelse med den europæiske 2020-strategi. Revisionen skulle endvidere sikre interessentinddragelse, gennemsigtighed, tilgængelighed samt et effektivt og fleksibelt standardiseringssystem i Europa. Forordningsforslaget skulle behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294.

Den almindelige lovgivningsprocedure

I dag er den almindelige lovgivningsprocedure den hyppigst anvendte beslutningsprocedure i EU. Den almindelige lovgivningsprocedure indebærer overordnet, at Kommis-

sionens lovgivningsforslag skal godkendes af både Rådet og Parlamentet for at blive til virkelighed. Proceduren er opdelt i 3 faser (i traktaten betegnet behandlinger, men ofte også omtalt som læsninger), men lovgivningsprocessen afsluttes ofte allerede i 1. behandling (også kaldet 1. læsning), såfremt institutionerne kan blive enige herom. Størstedelen af alle sager afsluttes i 1. behandlingsfasen (72 % for perioden 2004-2009), mens kun meget få når frem til forligsproceduren (5,1 % for perioden 2004-2009) (Folketingets EU-oplysning, 2010). Tendensen går mod flere løsninger i 1. behandling og færre i 3. behandling med inddragelse af Forligsudvalget.

1. behandlingsaftaler

I forbindelse med 1. behandlingsaftaler mellem Parlamentet og Rådet giver Rådet (i praksis Coreper) Parlamentet et tilbud om at ville godkende resultatet af Parlamentets ændringsforslag, såfremt Parlamentet alene stiller ændringsforslag, som der på forhånd er opnået enighed om mellem Rådet og Parlamentet gennem uformelle forhandlinger (såkaldte trilommøder, jf. nedenfor). Såfremt Parlamentet foreslår den kompromistekst, som der er opnået enighed om mellem formandskabet, Parlamentet og Kommissionen i forbindelse med de forudgående uformelle forhandlinger, vil Rådet med andre ord godkende teksten. Dette tilbud formuleres efter vedtagelsen i Coreper skriftligt i et brev fra formandskabet til Parlamentet. Konsekvensen er, at den politiske beslutning *de facto* bliver taget i Coreper forud for det rådsmøde, hvor beslutningen efter Parlamentets 1. behandling formelt vedtages (EU-repræsentationen, 2011).

Trilommøder

En praktisk foranstaltning vedrørende den almindelige lovgivningsprocedure og 1. behandlingsaftaler, som ikke er omtalt i traktaten, er trilommøderne mellem Rådet, Parlamentet og Kommissionen, dvs. de uformelle

treparts-møder, som finder sted ind imellem de formelle skridt i den almindelige lovgivningsprocedure. Trilommøderne er i praksis det sted, hvor der forhandles direkte mellem Rådet (formandskabet), Parlamentet (ordfører og skyggeordførere, jf. nedenfor) og Kommissionen. Trilommøderne er i dag et væsentligt og uomgængeligt element i den almindelige lovgivningsprocedure (EU-repræsentationen, 2011, 2012).

Forhandlingerne i Rådet

Inden Rådets forhandlinger om Kommissionens forordningsforslag om europæisk standardisering blev påbegyndt, meddelte hovedparten af medlemslandene i sommeren 2011, at de generelt var positive over for forslaget og støttede en gennemgang og evaluering af det eksisterende europæiske standardiseringssystem. Mere konkret var der bred opbakning til, at procedurerne og kriterierne for udnyttelse af privat udviklede IKT-standarder skulle klarlægges nærmere, og at medlemslandenes og interessenters rolle i disse procedurer skulle afspejles tydeligere i selve forordningsforslaget.

Flere medlemslande lagde ligesom Parlamentet vægt på, at det ved en revision af det europæiske standardiseringssystem var afgørende at bibeholde det nationale delegationsprincip (dvs. at nationale interesseparter repræsenteres i de europæiske standardiseringsorganer gennem de nationale standardiseringsorganer), at effektivisere det europæiske standardiseringssystem, samt at sikre et åbent og transparent system, hvor alle interessenter, herunder forbrugere, fortsat ville have mulighed for at deltage i standardiseringsprocessen. Der var endvidere enighed om, at standardiseringssystemet fortsat skulle basere sig på principper om gennemsigtighed, inddragelse og konsensus.

Forhandlinger under polsk formandskab

Forhandlingerne af standardiseringsforordningen blev påbegyndt under polsk formand-

skab i juli 2011 i rådsarbejdsgruppen for teknisk harmonisering. Der var i begyndelsen af forhandlingerne særligt fokus på IKT-standarder og bestemmelserne vedr. de delegerede retsakter, interessentinddragelse, det nationale delegationsprincip og nedbringelse af udviklingstiden for standarder. På møderne i rådsarbejdsgruppen i efteråret 2011 gennemgik det polske formandskab forordningsforslaget og indsamlede bemærkninger – fodnoter – fra medlemslandenes delegationer. I løbet af forhandlingerne kom der særlig fokus på definitionen af tjenesteydelser, herunder inklusionen af social- og sundhedsydelser, som var et politisk sensitivt emne i flere medlemslande.

Forhandlingerne under polsk formandskab blev afsluttet i begyndelsen af december 2011 med et samlet fodnotedokument med medlemslandenes bemærkninger. Dokumentet blev forelagt Konkurrenceevnerådet på mødet den 5. december 2011. På baggrund af dette dokument påbegyndte det danske formandskab uformelle sonderinger hos de medlemslande, der havde mange og/eller væsentlige fodnoter. Det danske formandskab overtog den formelle ledelse af forhandlingerne i rådsarbejdsgruppen den 1. januar 2012.

Forhandlinger i rådsarbejdsgruppen under dansk formandskab

I løbet af de første to en halv måned under dansk formandskab blev der afholdt seks møder i rådsarbejdsgruppen. På de første møder fortsatte det danske formandskab forhandlingerne på grundlag af det polske dokument, samt indsamlede bemærkninger og indvendinger fra medlemslandene. Forordningsforslaget blev således gennemgået systematisk mindst et par gange. Der var særlig fokus på rammerne for standardisering af tjenesteydelser, privat udviklede IKT-standarders formelle status samt interessentinddragelse og -deltagelse, definitioner, komitologi mv.

I slutningen af februar drøftede rådsarbejdsgruppen det ansvarlige parlamentsudvalg – IMCO-udvalgets – foreløbige ændringsforslag til Kommissionens forordningsforslag, herunder særligt de ændringsforslag, som omfattede foranstaltninger til hensyntagen til og tilgodeseeelse af SMV'er. En række medlemslande udtrykte udpræget skepsis overfor gratis adgang til standardiseringsarbejdet og satte spørgsmålstegn ved, hvorvidt der kunne opnås enighed om en fælles definition af SMV'er og om gratis adgang for SMV'er, uden at udhule de private standardiseringsorganers finansieringsgrundlag. Medlemslandene var i udgangspunktet forbeholdne overfor at regulere standardiseringsorganisationernes finansieringsgrundlag. De mente, at spørgsmålet var et nationalt anliggende, som ikke skulle behandles i en forordning. Visse medlemslande pointerede, at man allerede havde ordninger med samlinger af standarder til lavere pris samt generelt lavere priser for SMV'er. Desuden støttede mange medlemslande principielt den bagvedliggende målsætning for ændringsforslagene, men fandt indholdet mere passende i forordningens betragtninger frem for artikler, dvs. i juridisk mindre forpligtende formuleringer i forordningsteksten. Kommissionen støttede ligeledes det overordnede formål med forslagene, men mente ikke, at det ville være korrekt at adressere disse hensyn i forordningen.

Formandskabet anmodede endvidere medlemslandene om at identificere de største aktuelle udeståender i forhandlingerne. Der blev særligt peget på oversættelse af nationale standarder, inddragelse af sektorkomiteer, komitologi, gratis adgang til standarder, samt inddragelse af kohærens og legitimitetskriterier i forbindelse med IKT-specifikationer i lighed med de tilsvarende internationalt anerkendte standardiseringsprincipper i WTO.

For at udnytte fleksibiliteten, den mere direkte kontakt til Coreper-ambassadørerne og den mindre sagsspecifikke detailorientering,

benyttede formandskabet fra marts og fremefter flere gange muligheden for at afholde arbejdsgruppemøder på attachéniveau, dvs. at medlemslandene var repræsenteret via de fast udstationerede medarbejdere (attachéer) på repræsentationerne i Bruxelles, frem for via sektoreksperter fra hovedstæderne. På den måde kunne forhandlingerne foregå på et lidt mere overordnet niveau og orienteres mod politiske udeståender frem for tekniske detaljer (Olsen, 2011). Formålet med møderne var at afdække og koordinere medlemslandenes holdninger inden Coreper-møderne og inden formandskabets tekniske møder på embedsmandsniveau med Parlamentet og Kommissionen. Derudover benyttede formandskabet lejligheden til at lægge pres på de lande, som stadig havde nationale og juridisk-teknisk betingede særstandpunkter, til at genoverveje og argumentere mere overbevisende for deres interesse. Formålet var bl.a. at belyse, om der var tale om et reelt problem, som af politiske eller juridiske grunde ikke umiddelbart kunne løses på arbejdsgruppeniveau.

Trilogmøderne med Parlamentet

Den almindelige beslutningsprocedure foreskriver som nævnt, at Kommissionens lovgivningsforslag skal godkendes af både Rådet og Parlamentet for at kunne vedtages endeligt. Imens de fleste af Rådets forhandlinger foregår i regi af rådsarbejdsgrupper, forberedes det meste af Parlamentets arbejde i de 20 stående udvalg og underudvalg forud for plenarforsamlingerne. For hver enkelt sag i et udvalg udpeges der én ordfører, som har ansvaret for udarbejdelse af en betænkning om sagen og for at føre sagen frem til beslutning på plenarforsamlingen. De politiske grupper, med undtagelse af den gruppe, der tildeles ordførerskabet, udpeger i de fleste sager såkaldte skyggeordførere, der har til opgave at overvåge ordførerens arbejde, forhandle med ordføreren, udtale sig på gruppens vegne under udvalgsbehandlingen, samt videreformidle information om sagerne til

deres respektive grupper (EU-repræsentationen, 2011).

I Parlamentet skulle standardiseringsforordningen behandles i Udvalget for Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO), hvor italieneren Lara Comi fra kristendemokraterne (EPP) i sommeren 2011 blev udpeget som ordfører på forordningsforslaget.

IMCO-udvalget forestår koordineringen af lovgivning vedrørende det indre marked og toldunionen. Udvalgets ansvarsområder omfatter særligt lovgivning vedrørende varernes fri bevægelighed, standardisering, etableringsretten samt den fri udveksling af tjenesteydelser, bortset fra finansielle tjenesteydelser og posttjenester. Udvalget beskæftiger sig også med at identificere og fjerne hindringer for de indre markeds funktion og forbrugerbeskyttelse, dog med undtagelse af spørgsmål vedrørende folkesundhed og fødevareresikkerhed. IMCO-udvalget er et relativt lovgivningstungt udvalg, hvor mange af medlemmerne generelt har godt kendskab til sagerne, herunder de tekniske detaljer.

Parlamentet havde den 21. oktober 2010 vedtaget en betænkning vedrørende fremtidens europæiske standardiseringssystem (Europa-Parlamentet, 2010). I betænkningen lagde Parlamentet vægt på at fastholde det nationale delegationsprincip, at forbedre adgangen til standardisering – særligt for SMV'er, forbrugere og andre samfundsmæssige interessenter, at inkludere tjenesteydelser under anvendelsesområdet, at forbedre samspillet mellem standardisering og innovation, samt at styrke europæiske standarders rolle og betydning på internationalt niveau. IMCO-udvalget afholdt endvidere en offentlig høring om Kommissionens forordningsforslag den 23. november 2011 med deltagelse af en bred kreds af interessenter.

Formandskabets forhandlinger med IMCO-udvalget

Formandskabet fik mandat fra Coreper til trillogforhandlinger primo marts 2012. Herefter indledte formandskabet de første uformelle drøftelser med Parlamentet, indledningsvist på teknisk niveau (embedsmandsniveau) og senere gennem uformelle trillogmøder, hvori der også deltog medlemmer af Parlamentet. Udgangspunktet for forhandlingerne var et såkaldt kolonnedokument, hvoraf fremgik Kommissionens oprindelige forordningsforslag, Parlamentets ændringsforslag, Rådets ændringsforslag og den tekst, der var opnået enighed om mellem alle parterne.

Forud for trillogmøderne havde formandskabet tekniske møder med Parlamentets rådgivere. Parlamentet lagde stor vægt på at tilgodese SMV'er (jf. tidligere omtalte ændringsforslag). Desuden var inklusionen af tjenesteydelser et følsomt emne i Parlamentet, ligesom det havde været i visse medlemslande i forbindelse med forhandlingerne i rådsarbejdsgruppen. Forhandlingerne af servicedirektivet i 2004-2006 var således stadig i frisk erindring hos flere parlamentarikere. Endelig lagde Parlamentet vægt på de nye regler vedrørende anerkendelse af privat udviklede IKT-standarder og komitologi. På de tekniske møder blev alle forordningsforslagets artikler og betragtninger gennemgået. Der blev i løbet af møderne opnået enighed om langt de fleste artikler bortset fra de i forvejen kendte politiske emner, såsom SMV'ers deltagelse i standardisering, komitologi og præcisering af Kommissionens beføjelser mht. standarder for tjenesteydelser.

På det første trillogmøde den 10. maj 2012 blev der gjort fremskridt på de væsentligste udeståender. Der blev opnået enighed på en række punkter, ligesom positionerne på de tilbageværende udeståender blev klarlagt. Tiltag for SMV'er, inklusion af tjenesteydelser og navnlig implementerende retsakter (komitologi) ansås som de væsentligste ude-

stående. Desuden udestod enighed om standstill-princippet (om midlertidige forbud mod nye standarder) myndighedernes deltagelse i standardisering og kohærens-kriteriet vedrørende private IKT-standarder.

På det andet trillogmøde den 22. maj lykkedes det at opnå enighed om alle punkter, undtagen spørgsmålet om komitologi og Parlamentets ret til at gøre indsigelse mod harmoniserede standarder. På de øvrige udeståender blev der opnået enighed med forbehold for enkelte omformuleringer vedrørende de nationale standardiseringsorganisationers indsigelse imod standarder, standstill-princippet samt inklusion af standarder for tjenesteydelser. Det blev derfor aftalt at afholde endnu et teknisk møde samt endnu et trillogmøde med henblik på at løse de sidste udeståender.

På det tredje trillogmøde den 30. maj lykkedes det formandskabet at opnå en aftale med Parlamentet om det sidste udestående, nemlig spørgsmålet om komitologi vedrørende mandater til standarder og udnyttelse af private IKT-standarder. Parlamentet kunne støtte en løsning, som indebar, at der skulle bruges komitologi i processen vedrørende standardiseringsmandater, men ikke i processen vedrørende udnyttelse af private IKT-standarder. Desuden indebar kompromiset, at Parlamentet fik ret til at gøre indsigelser mod harmoniserede standarder, samt at der skulle indføres en revisionsklausul, hvorefter Kommissionen efter 2 år skulle vurdere, om komitologi-procedurerne forsinkede udviklingsprocessen. Dermed var der skabt grundlag for en politisk aftale mellem Rådet og Parlamentet.

Aftalen blev godkendt af Rådet i Coreper den 5. juni. Med aftalen kunne det første af de tolv initiativer i Akten for Det Indre Marked realiseres med det formål at bidrage til at modernisere samhandlen og derigennem bidrage til vækst i EU.

Kampen om komitologi

Som det fremgår ovenfor fyldte spørgsmål om komitologi meget i de afsluttende forhandlinger om standardiseringsforordningen. Baggrunden er, at selvom hovedparten af EU-lovgivning gennemføres direkte af medlemslandene på baggrund af den lovgivning, som vedtages af Rådet og Parlamentet i den almindelige lovgivningsprocedure, så kan Kommissionen i mange tilfælde på egen hånd gennemføre EU-lovgivning efter fælles gennemførelsesregler vedtaget på EU-plan (jf. forordning 182/2011). Rådet og Parlamentet har mulighed for at påvirke og/eller reagere på Kommissionens forslag. Dels kan de inddrages i udarbejdelsen af Kommissionens forslag, dels kan både Rådet og Parlamentet for så vidt angår delegerede retsakter opponere imod forslaget eller tilbagekalde delegationen fra Kommissionen. Under forhandlingerne i Rådet og Parlamentet skulle der således tages stilling til i hvilket omfang basisretsakten, dvs. standardiseringsforordningen, skulle tildele Kommissionen beføjelser til at vedtage eller ændre efterfølgende regler på visse afgrænsede områder.

Med Lissabon-traktaten sondres der mellem delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter (komitologi). Med delegerede retsakter får Kommissionen beføjelse til at vedtage »almengyldige, ikke-lovgivningsmæssige retsakter, der udbygger eller ændrer visse ikke-væsentlige elementer i den lovgivningsmæssige retsakt«, jf. TEUF art. 290, stk. 1. Rådet eller Parlamentet kan som noget nyt vælge at tilbagekalde delegationen fra Kommissionen. Derudover kan Kommissionens forslag kun vedtages, hvis hverken Rådet eller Parlamentet gør indsigelser. Ved gennemførelsesretsakter (komitologi), jf. TEUF art. 291, får Kommissionen beføjelser til at fastsætte ensartede betingelser for gennemførelsen af juridisk bindende EU-retsakter.

Kommissionen var fra starten af forhandlingerne afvisende overfor at benytte komitologi

i særlig vid udstrækning, idet den vurderede, at det ville afføde unødvendigt bureaukratiske processer i standardiseringssystemet. Rådet ønskede derimod i noget større omfang komitologi-procedurer stadfæstet i forordningen, idet det ville give medlemslandene bedre mulighed for at kontrollere og gøre indsigelser over for Kommissionen undervejs i processen, bl.a. vedrørende mandatering og udnyttelse af private IKT-standarder.

Under forhandlingerne om standardiseringsforordningen var spørgsmålet om komitologi det ubetinget væsentligste udestående, ikke mindst i forbindelse med trilogmøderne mellem formandskabet, Parlamentet og Kommissionen. Kardinalkampen under forhandlingerne om standardiseringsforordningen stod således – kan det konstateres post-formandskab – i højere grad om fremtidige procedurer og roller, end om substantielle temaer og finansiering.

Vurdering af proces og aktørernes roller

En kronologisk modelbaseret gennemgang af de enkelte faser i den almindelige lovgivningsprocedure kan efterlade det indtryk, at lovgivningsprocessen forløber som en veltilrettelagt, sekventiel proces, hvor hver institution spiller den i traktaten fastsatte rolle (EU-repræsentationen, 2011). I praksis er billedet ofte mere kompliceret, hvilket ovenstående forhandlings- og lovgivningsproces illustrerer. Særligt de uformelle trilogmøder mellem formandskabet, Parlamentet og Kommissionen demonstrerede betydningen af »uformelle« forhandlinger, herunder at sådanne uformelle forhandlinger i praksis ikke er mere uformaliserede eller mindre betydningsfulde forhandlingsforløb end formelle forhandlinger, snarere tværtimod. Trilogmøderne havde – på trods af, at de ikke er en traktatfæstet del af EU's lovgivningsproces – afgørende betydning for udfaldet af forhandlingerne om standardiseringsforordningen.

I formandskabsoptik er det med hensyn til

Rådets rolle værd at være opmærksom på, at Rådet kun udgør en del af forhandlingsbilledet i den almindelige lovgivningsprocedure. Det gavner eksempelvis ikke processen, at formandskabet vinder gehør for bestemte synspunkter i Rådet (nationale særinteresser eller mærkesager), hvis de pågældende synspunkter vil blive afvist af Parlamentet og *vice versa* (EU-repræsentationen, 2011). Omvendt kan kendskab til Parlamentets mærkesager og holdninger bruges aktivt af formandskabet i forhandlingerne internt i Rådet, eksempelvis som argument imod forslag fra medlemslandene, som Parlamentet næppe vil kunne acceptere. Dette kan være et vigtigt forhandlingsmiddel for formandskabet, når det skal vinde opbakning til kompromisforslag i Rådet.

For så vidt angår *Parlamentet* spiller ordføreren og skyggeordførerne samt deres rådgivere en væsentlig rolle i forhandlingerne med Rådet og Kommissionen. Parlamentets udvalg har derudover et sekretariat med embedsmænd, der bistår udvalgsmedlemmerne med at udarbejde betænkninger samt tekstforslag i forbindelse med forhandlingerne med Rådet og Kommissionen. Idet de tekniske møder på embedsmandsniveau er vigtige for forberedelsen af trilogmøderne, kan rigtig mange emner og udestående forhandles på plads allerede på teknisk niveau. Gode kontakter til ordførerne og skyggeordførerne og deres rådgivere er essentielt for formandskabets succes i forhandlingerne.

Kommissionen spiller en rolle som partshaver, videnformidler og i et vist omfang mægler mellem Rådet og Parlamentet undervejs i processen. Kommissionen deltager i stort set alle møder i forbindelse med den almindelige lovgivningsprocedure, herunder såvel i Rådet (rådsarbejdsgruppen og Coreper) som i trilogmøderne mellem Rådet, Parlamentet og Kommissionen. Det er derfor vigtigt at kende Kommissionens syn på såvel sagen som forhandlingsbilledet, og at bruge Kommissionen

undervejs som sparringspartner og så vidt muligt medspiller. Det er for såvel Rådet som Parlamentet afgørende at skabe forståelse for egne synspunkter i Kommissionen, således at Kommissionen kan medvirke til at præge forhandlingerne i den ønskede retning.

I forbindelse med 1. behandlingsaftaler i Rådet kræves enstemmighed for at vedtage ændringsforslag fra Parlamentet, som Kommissionen har modsat sig, jf. TEUF artikel 294, stk. 9. Enstemmighedskravet gælder hele 1. behandlings-holdningen, da Rådet ikke stemmer om hvert enkelt ændringsforslag. Da det ofte vil være særdeles vanskeligt at samle 27 medlemslande bag et konkret forslag, som Kommissionen eksplicit har afvist, kan Kommissionens syn på de enkelte ændringsforslag derfor have stor betydning. Imidlertid har Kommissionen traditionelt været meget opmærksom på ikke at blokere for et samlet kompromis mellem Rådet og Parlamentet, hvilket i givet fald også ville få implikationer for det interinstitutionelle samarbejde udover den konkrete sag (EU-repræsentationen, 2012). Dette kom også til udtryk i forbindelse med forhandlingerne af standardiseringsforordningen. På trods af, at Kommissionen ikke kunne bakke op om kompromisforslaget på det sidste trilogmøde, valgte Kommissionen alligevel på det efterfølgende Coreper-møde at acceptere det kompromis, som Rådet og Parlamentet var blevet enige om.

Hvor EU-formandskabsrollen inden Lissabon-traktatens ikrafttrædelse primært bestod i at mægle mellem medlemslandene i Rådet, er rollen i dag blevet langt mere flersidig. Én vigtig formandskabsrolle er ledelsen af forhandlingerne i rådsarbejdsgruppen henholdsvis Coreper, hvor formandskabet skal sikre opbakning til en konsolideret og fælles holdning blandt medlemslandene i Rådet. Men en anden og mindst lige så vigtig rolle er, at formandskabet i løbet af de uformelle trilogmøder med Parlamentet og Kommissionen er stand til proaktivt at generere kompromisfor-

slag, der tilgodeser og tager højde for såvel Rådets som Parlamentets og Kommissionens respektive ønsker. Om nødvendigt skal formandskabet være i stand til at gå tilbage til Rådet for at få ændret tidligere forhandlingsmandater, således at der i sidste ende kan indgås politiske aftaler med Parlamentet på grundlag af de kompromisforslag, der har fået opbakning på trilogmøderne. Der skal således som formand kunne spilles på mange tangenter sideløbende for at få enderne til at mødes og den politiske enighed til at gå op i en højere enhed.

At varetage et EU-formandskab efter Lissabon-traktatens ikrafttræden er i sandhed en mangefacetteret koordinations- og forhandlingsopgave. En opgave som det danske EU-formandskab, i lyset af succeskriterierne om den ærlige mægler, generelt syntes at have varetaget med et fornuftigt resultat. Førstelæsningsaftalen om standardiseringsforordningen – og realiseringen af det første af initiativerne i Akten for det indre marked – er et konkret eksempel herpå.

Noter

1. Forfatteren var under det danske EU-formandskab i foråret 2012 en del af formandskabsteamet i rådsarbejdsgruppen for teknisk harmonisering (standardisering). Han har derudover været dansk delegeret i Senior Officials' Group on Standardisation and Conformity Assessment Policy (SOGS) siden 2009. Endvidere varetog han sekretariatet for det danske medlem af ekspertgruppen om det europæiske standardiseringssystem (EXPRESS) fra 2009-2010. Synspunkter og vurderinger, der fremkommer i artiklen, er alene forfatterens og kan ikke tilskrives Erhvervsstyrelsen.
2. Tak til attaché Katrine Mulvad Thomsen og fuldmægtig Sofie Freilev for gode input og konstruktive bemærkninger.

Litteratur

Beach, Derek (2010), »Leadership and Intergovernmental Negotiations in the European Union« i Michelle Egan, Neill Nugent og William A. Paterson, red., *Research Agendas in EU Studies*

– *Stalking the Elephant*, Hampshire: Palgrave-Macmillan, pp. 92-116.

Blind, Knut (2009), »Standardisation: a catalyst for innovation«, *Inaugural Address Series Research in Management*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Brunsson, Nils, Andreas Rasche og David Seidl (2012), »The Dynamics of Standardization: Three Perspectives on Standards in Organization Studies«, *Organization Studies*, 33(5-6): 613-32.

Bunse, Simone (2009), *Small States and EU Governance – Leadership through the Council Presidency*, Hampshire: Palgrave Macmillan.

CEN/CENELEC (2012), *CENELEC CA Quarterly Statistical Pack – 2012 Q2*, Brussels: CEN/CENELEC.

EU-repræsentationen (2011), *Håndbog for arbejdet med Europa-Parlamentet*, Bruxelles: EU-repræsentationen.

EU-repræsentationen (2012), *Håndbog for arbejdet med Europa-Kommissionen*, Bruxelles: EU-repræsentationen.

Europa-Kommissionen (2010), *Standardisation for a competitive and innovative Europe: a vision for 2020* (EXP 384 final), February 2010, Bruxelles: Europa-Kommissionen.

Europa-Parlamentet (2010), *Betænkning om fremtiden for europæisk standardisering*. (2010/2051(INI)), Bruxelles: Europa-Parlamentet

Folketingets EU-oplysning (2010), *1. behandlingsaftaler, overvejelser i Europa-Parlamentet*, EU-note (10) E 11, 4. november 2010.

Gram Mortensen, Bent Ole (2006), »Standards as an instrument of harmonisation« i Birgitte Egelund Olsen og Karsten Engsig Sørensen, red., *Regulation in the EU*, London: Sweet & Maxwell (Thompson), pp. 333-59.

Kaczynski, Piotr Maciej (2011), »What is left for the Rotating Council Presidency under the Lisbon Rules?« i Elvire Fabry, red., *Think Global – Act European*, Paris: Notre Europe, pp. 340-43.

KOM(2011)311, *En strategisk vision for europæiske standarder: En indsats for at forbedre og fremskynde bæredygtig vækst i den europæiske økonomi inden 2020*, Bruxelles: Europa-Kommissionen.

KOM(2011)315, *Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om europæisk standardisering mv.*, Bruxelles: Europa-Kommissionen.

KOM(2010)2020, *EUROPA 2020 – En strategi for in-*

- telligent, bæredygtig og inklusiv vækst*, Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- KOM(2011)206, *Akten for det indre marked – Tolv løftestænger til at skabe vækst og øget tillid – »Sammen om fornyet vækst«*, Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- Olsen, Ingvild (2011), *Council Working Groups: Advisors or de facto decision makers?*, Aarhus: Forlaget Politica.
- Ponte, Stefano, Peter Gibbon og Jakob Vestergaard, red. (2011), *Governing through Standards: Origins, Drivers and Limitations*, London: Palgrave Macmillan.
- Tallberg, Jonas (2003), »The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency«, *Journal of European Public Policy*, 10(1): 1-19.
- Tallberg, Jonas (2004), »The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations«, *Journal of Common Market Studies*, 42(5): 999-1022.
- Thomson, Robert (2008). »The Council Presidency in the European Union: Responsibility with power«, *Journal of Common Market Studies*, 46(3): 593-617.
- Udenrigsministeriet (2012), *Europa i arbejde. Resultaterne af det danske formandskab for Rådet i første halvår af 2012*, København: Udenrigsministeriet.

Pressen og EU-formandskabet

Mark Blach-Ørsten, lektor, ph.d., Institut for Kommunikation,
Virksomheder og Informationsteknologier, Roskilde Universitet,
oersten@ruc.dk

Det danske formandskab meldte klart ud, hvilke politiske prioriteringer som stod på dagsordenen: Et ansvarligt Europa, et dynamisk Europa, et sikkert Europa og et grønt Europa. Men var det også denne dagsorden som nyhedsmedierne fokuserede på i dækningen af formandskabets første tre måneder? Denne artikel analyserer pressens dækning af formandskabet i tre specifikke nedslagspunkter: 1) Overdragelsen af formandskabet til Danmark (1. januar-8. januar), 2) en uge, hvor Danmark er vært for et rådsmøde i København (23. januar-29. januar), 3) en uge, hvor Danmark er vært for et Europæisk rådsmøde i Bruxelles (27. februar-4. marts). Analysen viser, at dækningen af formandskabet i højere grad end dækningen af EU-generelt har været placeret under Indland frem for i sektionerne Udland og Erhverv, hvor EU-stoffet, ifølge tidligere analyser, normalt bliver publiceret. Dette tyder på en højere prioritering af formandskabets nyhedsværdi på de forskellige redaktioner. Det var dog ikke formandskabets program, der dominerede mediedækningen, i stedet satte medierne i høj grad deres egen dagsorden. Samtidig viser analysen, at aviserne fokus på formandskabet leder til en dækning, der i højere grad er domesticeret frem for europæiseret. Fokus rettes mod de danske politikeres præstationer og budskaber, og ikke på det større europæiske perspektiv.

Medialisering og pressens dækning af EU-forhold

Med begrebet politikken's medialisering sættes fokus på samspillet mellem nyhedsmedier, de politiske institutioner og de politiske

aktører. Overordnet peger begrebet medialisering på en samfundsudvikling, »hvor samfundet i stigende grad underlægges eller bliver afhængigt af medierne og deres logik« (Hjarvard, 2008: 28). Begrebet politikken's medialisering betegner således en samfundsudvikling, hvor den politiske magtudøvelse i stigende grad underlægges nyhedsmedierne, da politikere og politiske institutioner i stigende grad er afhængige af nyhedsmedierne for at komme i kontakt og dialog med borgerne, samt at adgangen til medierne er betinget af en vis tilpasning til mediernes funktionsformer, tidsrammer og verdensbilleder (Ørsten, 2004). Af samme grund taler Pedersen m.fl.(2000: 277) om institutionaliseringen af en (ny) politisk dagsorden, som »den dagsorden, der fremgår af medierne, og som er resultatet af konkurrencen mellem flere, ikke konstitutionelle aktører om, hvad den skal omfatte, hvem der skal deltage og hvilken tidsrytme den skal følge.« Med samme udgangspunkt diskuteres også medialiseringen af EU og EU's plads på den politiske dagsorden, som den fremgår af medierne (Lund, 2002; Ørsten, 2004; Boomgaarden m.fl., 2010). Som politisk projekt anklages EU ofte for at have både et demokratisk og kommunikativt underskud, og en mulig forbedring af begge »underskud« kræver, at borgerne bliver bedre oplyst omkring EU's politiske rolle

i deres hverdag (Ørsten, 2008; Boomgaarden m.fl., 2010). Denne politiske oplysning bør, mener mange, finde sted via nyhedsmediernes, da det er fra nyhedsmediernes, at Europas borgere i høj grad får deres oplysninger om politik og samfundsforhold. Den eksisterende forskning i nyhedsmediernes dækning af EU viser dog, at denne dækning er stærkt varierende. Dels er der forskel på dækningen landene imellem, dels er der forskel på, hvordan og hvornår EU dækkes i medierne. Peter og de Vreese (2004), Ørsten (2008) samt Boomgaarden m.fl. (2010) peger på følgende grundlæggende karakteristika ved nyhedsmediernes dækning af EU. Det første er den generelt lave, men ifølge nyere studier, også svagt stigende dækning af EU til hverdag. Det andet er den øgede dækning af EU i forbindelse med topmøder, kriser, folkeafstemninger, osv. For det tredje har nyhedshistorier om EU en tendens til at fokusere på nationale vinkler frem for europæiske vinkler, og for det fjerde er der en mere konstant og konsekvent dækning af EU i kvalitetsaviser/morgenaviser end på tv, ligesom dækningen af EU på tv er bedre på public service kanaler, end på kommercielle kanaler.

EU-begivenhederne på nyhedsmediernes dagsorden

Forskningen om nyhedsmediernes dækning af EU viser med andre ord, at EU er tilstede i medierne, men kun under særlige omstændigheder såsom afholdelsen af valg, ved folkeafstemninger, i forbindelse med kriser osv., ligger EU højt på nyhedsmediernes dagsorden. Nyere dansk medieforskning (f.eks. Hjarvard, 1995; Pedersen m.fl., 2000; Lund, 2002) fremhæver som nævnt, hvordan medierne i stigende grad er blevet den måske mest betydningsfulde arena for kampen om den politiske dagsorden. Den oprindelige hypotese bag teorien om mediernes dagsordenssættende funktion, på engelsk *agenda-setting*, blev formuleret af McCombs og Shaw (1972: 177) og lyder som følger: »*The mass media sets the agenda for each political campaign,*

influencing the salience of attitudes toward the political issues.« Helt overordnet handler dagsordensfastsættelse om at henlede opmærksomheden på mediernes politiske rolle: »*Agenda-setting (is) a political process in which the mass media plays a crucial role in enabling social problems to become acknowledged as public issues*« (Dearing og Rogers, 1996: 22). Set med medieforskningens øjne handler dagsordensteori derfor om to ting: Hvilke emner kommer på dagsordenen, og hvordan prioriteres der internt mellem disse emner. En dagsorden kan derfor beskrives som »*a set of issues that are communicated in a hierarchy of importance at a point in time*« (Dearing og Rogers, 1996: 2). På grund af mediernes begrænsede muligheder for at tildele emner opmærksomhed vil der altid på et givent tidspunkt eksistere langt flere emner, end der er plads til på dagsordenen. Om et emne kommer på mediedagsordenen, vil derfor ofte være afhængigt af en lang række af tilfældigheder og interessesammenfald. Her kan man tale om en opdeling af medieeksterne forhold, der påvirke dagsordensfastsættelsen og medieinterne forhold, der påvirke dagsordensfastsættelsen (Shoemaker, 1991). Af de væsentligste eksterne forhold er mediets position i det journalistiske felt (Willig, 2008) samt relationen til kilderne nogle af de væsentligste. Af de væsentligste medieinterne forhold fremhæves især nyhedskriterierne samt medietype; morgenavis, tabloid, tv, online. Når det omhandler forholdet til kilderne, udgør de væsentligste kilder politikerne og politiske organisationer/institutioner. Forholdet mellem medier og deres politiske kilder har været diskuteret siden 1970'erne, men de mange forskellige studier og tilgange, søges opsummeret af Robinson (2001) i en model over samspillet mellem medier og politik (Ørsten og Kristensen, 2006).

Modellen fremstiller tre scenarier inden for hvilke samspillet mellem medierne og staten kan finde sted: 1) første scenarium kan kaldes for »ingen indflydelse« og beskriver den

Model 1: Samspejlet mellem medier og politik

Graden af konsensus blandt politiske beslutningstagere	Medie-stat relationen	Mediernes rolle
Konsensus blandt beslutningstagere	Medierne opererer inden for den politiske konsensus	Medierne skaber opbakning til den politiske konsensus og har ingen selvstændig indflydelse
Ikke konsensus blandt beslutningstagere	Medierne opererer inden for den politiske diskussion af forskellige synspunkter	Medierne afspejler den politiske uenighed og har begrænset indflydelse
Ikke konsensus blandt beslutningstagere, ikke fastlagt politik på området og kritisk mediedækning	Medierne vælger side i debatten og bliver en aktør i sig selv	Medierne får indflydelse på regeringens politik

situation, hvor medierne ikke dækker en krig eller krise selvstændigt, men i stedet blot agerer talerør og mikrofonholder for siddende politiske beslutningstagere. Altså et scenarium, der bygger på »manufacture consent«-teorien. Det andet scenarium som Robinson forestiller sig, tilskriver medierne en *begrænset indflydelse* på de politiske beslutningsprocesser, hvor medierne dækker den interne uenighed mellem de politiske magthavere, men uden at tage selvstændig stilling til problematikken. Det tredje scenarium Robinson fremstiller, tilskriver medierne en *stor indflydelse* på de politiske beslutningsprocesser jf. teorien om den såkaldte CNN-effekt.

Som det fremgår af modellen er mediernes mulige indflydelse på den politiske beslutningsproces afhængig af i hvert fald to variable. Den ene omhandler graden af uenighed omkring et givet emne, som der måtte eksistere blandt de politiske beslutningstagere. Her er det antagelsen, at jo mere politisk uenighed, der er omkring et givent emne eller en given politik, jo mere indflydelse er det muligt for medierne at opnå. Som Robinson skriver (2001: 526) er det alment fremhævet, at mediedækningen i krigssituationer »*conforms to the interest of political elites in general*« og at medierne derfor »*operate within the sphere of (...) national consensus*«. Det betyder, at mediernes kritik af en given politisk beslutning vil være afhængig af, hvorvidt

der er uenighed omkring denne beslutning blandt de politiske magthavere. Er der uenighed vil mediedækningen ofte afspejle denne uenighed. Er der derimod politisk enighed om en beslutning, vil medierne være mindre tilbøjelige til at kritisere den.

Den anden variabel som Robinson opstiller handler om, hvorvidt der inden for et givent område, som kommer på dagordenen eksisterer en fastlagt politik (policy) eller ej. Her er argumentet, at findes der en fastlagt politik på området, så vil medierne sjældent have held til at påvirke en forandring af denne politik. Dukker der imidlertid et emne op på dagsordenen, som politikere endnu ikke har taget stilling til internt, så vil medierne have en større grad af mulighed for at påvirke den politiske udvikling inden for dette emne.

Omvendt peger de mange studier af EU dækningen i medierne på en lang række interne journalistiske forhold, der i høj grad opleves af journalister som havende betydning for dækningen. På grund af EU's transnationale karakter dækkes EU fra tre forskellige geografiske lokaliteter: Hovedredaktionerne, den politiske redaktion i de nationale parlamenter og Bruxelles. Men ikke alene går EU på tværs af disse tre redaktioner, EU går også på tværs af hovedredaktionernes interne opdeling i specialredaktionerne: Indland, Udland/Internationalt og Business/Erhverv (de Vre-

ese 2002; Ørsten, 2004). Samlet gør dette, at den daglige produktion af EU-nyheder finder sted i et kompliceret krydsfelt mellem overlappende organisationsstrukturer. Dette betyder, at korrespondenterne i Bruxelles ofte oplever det som svært at afsætte deres historier til indlandsredaktionen. Hos Gleissner og de Vreese (2005) udtaler journalisterne, at deres redaktører i hjemlandet prioriterer EU lavt. Stratham (2004) har udspurgt Bruxelles-korrespondenter fra syv medlemslande og konkluderer, at de interviewede journalister alle har svært ved at overtale deres redaktører til at give EU-stoffet plads nok. Forestillinger om læserne/seerne er et andet område, som flere undersøgelser fremhæver. Hos både Stratham (2004), Ørsten (2004) og Gleissner og de Vreese (2005) udtaler journalisterne, at dækningen af EU er et stort problem, fordi deres publikum ved så lidt om, hvordan EU rent faktisk fungerer. De journalistiske nyhedskriterier er en sidste fællesnævner for flere af analyserne, især med fokus på betydning af at fortælle historier fra EU med en klar national vinkel. I Ørstens (2004) analyse udtaler korrespondenterne, at det er svært at skabe den nødvendige *identifikation* i EU-historierne, da f.eks. den almindelige dansker ikke antages at kende navnet på særligt mange af aktørerne i Bruxelles (jf. ovenfor). Af denne årsag vægtes den »danske vinkel« højt. Samme nationale fokus genfindes hos Gleissner og de Vreese (2005). Her påpeger journalisterne, at hjemmeredaktionerne alle orienterer sig mod indenrigspolitiske problemstillinger, og et ufravigeligt krav til udvælgelsen af en EU-historie derfor er en klar forbindelse til den hjemlige dagsorden

Samlet set begrundes den ovenforstående gennemgang af forskningen omkring medier og EU den konklusion, som både Peter og de Vreese (2004), Machill m.fl. (2006) samt Boomgaarden m.fl. (2010) når frem til, nemlig at EU-dækningen i medierne er stærkt afhængig af forskellige typer af begivenheder og nationale vinkler for at kunne slå igennem.

Uden disse til at hænge dækningen af EU op på, kan EU i perioder næsten forsvinde helt ud af Europas nyhedsmedier.

Analyse: Pressen og formandskabet

Boomgaarden m.fl. (2010) konkluderer, at det er de sjældne EU-begivenheder, der tiltrækker sig størst opmærksomhed i medierne. Til disse begivenheder hører parlamentsvalg, udpegelsen af en ny Kommission samt skift i formandskabet. Men, ifølge Boomgaarden m.fl. (2010) er det ikke kun et skift i formandskab, der kan skabe opmærksom omkring EU i det land, der overtager formandskabet. Er formandskabet vært for et møde i formandskabets eget hjemland, kan dette også lede til øget dækning, hvorimod et møde i Bruxelles, som formandskabet også officielt er vært for, ikke modtager nogen nævneværdig dækning, heller ikke i formandskabet eget hjemland. Af denne årsag fokuserer analysen af pressens dækning af formandskabet på tre forskellige nedslagspunkter: 1) Overdragelsen af formandsskabet til Danmark (1. januar -8. januar), 2) en uge, hvor Danmark er vært for et rådsmøde i København (23. januar- 29. januar), 3) en uge, hvor Danmark er vært for et Europæisk rådsmøde i Bruxelles (27. februar-4. marts).

Fokus for analysen vil være følgende spørgsmål:

- 1) Følger pressens dækning af formandskabet det samme mønster som i analysen af Boomgaarden m.fl. (2010)?
- 2) Hvilken dagsorden omkring formandskabet har pressen været med til at sætte? Er det formandskabets udmeldte programemner, der har sat dagsordenen eller har medierne (også) sat andre emner på dagsordenen.
- 3) Hvordan dækker pressen formandskabet set i forhold til politik/medie-modellen? Er dækningen opbyggende, afspejlende eller kritisk? Her skal det bemærkes, at den politiske tradition og praksis i Danmark

omkring EU-politik har udviklet sig i retning af borgfred og konsensus omkring en forholdsvis fastlagt EU-politik- også på tværs af regeringsfarver. Den formelle beslutningsprocedure i Europa-udvalget sikrer også typisk flertal bag den danske holdning, før der skal stemmes i Bruxelles. Selv om uenighed også kan forekomme, har det særligt været omkring, enkeltstager, de danske folkeafstemninger og i debatten om de danske forbehold, at uenigheden for alvor er slået igennem. I forhold til modellen er der således generelt både konsensus og en fastlagt politik omkring EU i det danske Folketing.

- 4) Er pressens dækning af formandskabet domesticeret eller europæiseret? Med domesticeret forstås en dækning, hvor danske aktører og synspunkter fremhæves. Med europæisering forstås en dækning, hvor fokus også inddrager relevante europæiske aktører og perspektiver (Ørsten, 2008; Gerhards, 2002).

Nedslagspunkter i, data om og kodning af nyhedsdækningen

Analysen tager udgangspunkt i artikler, der omtaler formandskabet, ikke artikler, der generelt omtaler EU. Artikler, der omtaler formandskabet er udvalgt i samarbejde med Infomedia, hvis database indeholder den største mængde af mediegenereret indhold i Danmark. For at begrænse mængden af data er analysen fokuseret på tre udvalgte uger, der hvert er kendetegnet ved at være uger op til eller omkring en EU-begivenhed: Overdragelsen, et rådsmøde i København og et rådsmøde i Bruxelles. Disse begivenheder er udvalgt for at undersøge, hvorvidt den danske dækning af formandsskabet ligner den internationale dækning af formandskab, som beskrevet af Boomgaarden m.fl. (2010).

Den udvalgte sample på tre uger plus en dags dækning (ugen omkring overdragelsen starter allerede søndag d. 1. januar) blev derefter kodet af en videnskabelig assistent med

erfaring i kodning og ansat ved Center for Nyhedsforskning på RUC. Den metodiske tilgang er baseret på en kvantitativ indholdsanalyse, hvor artiklerne er analyseret (kodet) ud fra ni forskellige kategorier, der hver især har haft mellem tre og syv variabler. Udvælgelsen af artikler er i første omgang sket på baggrund af en søgestreng i Infomedias database, der i tre prædefinerede perioder har søgt efter artikler om EU-formandskabet i de landsdækkende dagblade. Artikler fra Børsen indgik i søgningen, men da disse artikler kun findes som resumeer i Infomedias arkiv, blev disse fravalgt på forhånd. Dernæst foregik sorteringen ud fra et ønske om udelukkende at fokusere på den journalistiske dækning af EU-formandskabet. Derfor blev opinionsstof i form af ledere, kronikker, kommentarer og læserbreve fravalgt. Desuden blev en række artikelenheder, der ikke var bearbejdet journalistisk – f.eks. optryk af Dronningens nytårstale, forsidehenvisninger uden brødtekst eller kalender-/»Det sker«-oversigter – også fravalgt. Endelig blev en artikel fra JP's Aarhus-tillæg fravalgt, da fokus er på de dele af aviserne, der distribueres i hele landet. Det betød, at der i sidste ende var 120 artikelenheder, der kunne betegnes som landsdækkende nyhedsjournalistik, som indgik i analysen – fra noter og telegrammer til klassiske nyheder og baggrundsartikler.

Tilgangen til artiklerne har været via Infomedia-søgestrengen, hvorigennem det har været muligt at se artiklerne i pdf-kopier af de originale avisartikler. Undtagelsen her er Information, der ikke er tilgængelig i pdf via Infomedia. Derfor er artikler fra Information kodet gennem læsning af de pågældende artikler i papiravisen, som der er adgang til via Roskilde Universitetsbibliotek. Artiklerne er kodet med fokus på den del, der omhandler formandskabet. Dvs. at artikler, hvor fokus er på formandskabet, der lægges vægten særligt på vinklingen (rubrik, underrubrik og indledning), når artiklen kodes for programemne, samspil osv. Artikler, der kun omtaler for-

mandskabet sekundært, er derimod vurderet på baggrund af den del af artiklen, der fokuserer på selve formandskabet. Vægtningen er således forskellig alt efter om formandskabet er hoved- eller bi-historie i artiklen, men ens i den forstand, at vægtningen er foretaget der, hvor formandskabet optræder første gang i artiklen – hvilket altså for historier med hovedfokus på formandskabet allerede er i rubrik og indledning, men for artikler med et andet hovedfokus typisk er et godt stykke inde i brødteksten.

Formandskabet er mest spændende i starten

De overordnede resultater af indholdsanalysen, som kan ses i tabel 1, viser, at den største del af dækningen forekommer i den uge, hvor Danmark overtager formandskabet, mens rådsmødet i København tegner sig for den næststørste del af dækningen. Rådsmødet, som ligger i Bruxelles, modtager den mindste dækning skønt dette møde, der er et møde i Det Europæiske Råd med finanspagten på dagsordenen, på mange måder er et realpolitisk vigtigere møde end mødet i København. Resultaterne af de overordnede dækninger viser således de samme tendenser som Boomgaarden m.fl. (2010) fremhæver, nemlig at dækninger skifter fra begivenhed til begivenhed, og at møder i Bruxelles, selv i landet, der har formandsskabet, ikke har samme inte-

resse som møder, der foregår tæt på. At nærhed således er et nyhedskriterium i sig selv er ikke noget nyt, men stammer helt tilbage fra Galtung og Ruges (1965) første analyse af udlandsdækningen. Det er dog værd at bemærke, hvor tydeligt dette stadig slår igennem i 2012.

Tabel 1 viser også, som tidligere analyser af EU-dækningen (Bennetsen, 2010; Maarbjerger, 2010), at det er de tre danske morgenaviser, der står bag den største del af dækningen. Dækningen i nicheaviserne (Kristeligt Dagblad, Information) er mindre, mens dækningen i de to tabloidaviser er mindst, og næsten udelukkende begrænset til perioden omkring overdragelsen af formandskabet. At det er Politiken, der i denne analyse har flest artikler må betragtes som tilfældigt, da det i Maarbjerger (2010) analyse er Berlingske, der står bag det største antal producerede artikler, mens det i Bennetsens (2010) analyse er Jyllands-Posten, der bidrager med flest artikler.

Formandskabet er Indlandsstof – og slet ikke forsidestof

Tabel 2 viser fordelingen af EU-stoffet på avisernes forskellige sektioner. Tidligere analyser har påpeget, at de fleste historier om EU står at læse i sektionerne Udland og Erhverv (fx Ørsten, 2004; Lund, 2002). Denne analyse viser, at størstedelen af dækningen befin-

Tabel 1

Medie/Periode	Uge med overdragelse	Uge med København-møde	Uge med Bruxelles-møde	Hovedtotal
Berlingske	32 pct. (8)	52 pct. (13)	16 pct. (4)	100 pct. (25)
BT	75 pct. (3)	0 pct.	25 pct. (1)	100 pct. (4)
Ekstra Bladet	50 pct. (2)	50 pct. (2)	0 pct.	100 pct. (4)
Information	60 pct. (6)	30 pct. (3)	10 pct. (1)	100 pct. (10)
Jyllands-Posten	39 pct. (12)	39 pct. (12)	23 pct. (7)	100 pct. (31)
Kristeligt Dagblad	67 pct. (6)	22 pct. (2)	11 pct. (1)	100 pct. (9)
Politiken	65 pct. (24)	22 pct. (8)	14 pct. (5)	100 pct. (37)
Hovedtotal	51 pct. (61)	33 pct. (40)	16 pct. (19)	100 pct. (120)

der sig under Indland i avisernes 1. sektion. Dette er dog ikke særligt overraskende i forhold til tidligere analysers konklusioner om, at EU har en bedre chance for at blive dækket, når aviserne kan fokusere på nationale aktører og begivenheder. Både i forbindelse med overdragelsen af formandskabet til Danmark og i forbindelse med mødet i København er dette i høj grad muligt, hvorfor det stemmer fint overens med den tidligere forskning, at dækningen af netop overdragelsen samt mødet i København i høj grad finder sted under Indland. Når det gælder dækningen af mødet i Bruxelles, viser en nærmere analyse dog (tabel ikke medtaget), at her bliver det kun til en enkelt artikel under Indland, mens resten af dækningen af dette møde udelukkende finder sted i sektionerne Udland og Erhverv. Det er dog heller ikke samtlige artikler i ugen omkring overdragelsen, eller ugen omkring København-mødet, der står at læse under Indland. Således står »kun« 24 pct. af artiklerne i ugen omkring overdragelsen i sektionerne Udland og Erhverv, mens det gælder for 45 pct. af artiklerne i ugen omkring København-mødet (tabel ikke medtaget).

Mediedækningen kan ikke programsættes

Tabel 3 viser, hvordan artiklerne om formandskabet forholder sig til formandskabets dagsorden, forstået som de fire udmeldte programpunkter: Et ansvarligt Europa, et dyna-

misk Europa, et sikkert Europa og et grønt Europa. Tabellen viser, at størstedelen af artiklerne omkring formandskabet (51 pct.) forholder sig til andre emner, end de udmeldte programmemner. Blandt de udvalgte programmemner er det især historier om det (økonomisk) ansvarlige Europa og det sikre Europa, som dækkes i pressen. Programmemnet om det grønne Europa, som på mange måder spiller tættest op ad regeringens egen dagsorden om grøn vækst, modtager derimod ikke den samme mængde af dækning, hvilket kan hænge sammen med, at det har været svært for både den danske regering og andre at sætte både økonomisk stabilitet og (grøn) vækst på dagsordenen. Ser man på fordelingen af emner over de tre udvalgte uger, følger de stort set formandskabets dagsorden (tabel ikke medtaget). I den første uge omkring overdragelsen omtales alle de fire programmemner så godt som ligeligt, men med en overvægt af »ikke programmemner« som klart dominerende i den uge. I ugen omkring København-mødet, der blandt andet omhandler sikkerhed, topper dækningen af dette emne naturligt nok med 28 pct., mens programmemnet om et økonomisk ansvarligt Europa udgør baggrunden for 25 pct. af dækningen i samme uge. I den sidste uge, omkring det økonomiske topmøde i Bruxelles, topper dækningen af dette emne med omtale i hele 32 pct. procent af artiklerne.

Tabel 2

Medie/Placering (N=120)						
	Forside	Indland	Udland	Erhverv	Andet	I alt
Berlingske	0 pct. (0)	32 pct. (8)	16 pct. (4)	36 pct. (9)	16 pct. (4)	100 pct. (25)
BT	0 pct. (0)	100 pct. (4)	0 pct. (0)	0 pct. (0)	0 pct. (0)	100 pct. (4)
Ekstra Bladet	0 pct. (0)	100 pct. (4)	0 pct. (0)	0 pct. (0)	0 pct. (0)	100 pct. (4)
Information	0 pct. (0)	70 pct. (7)	30 pct. (3)	0 pct. (0)	0 pct. (0)	100 pct. (10)
Jyllands-Posten	0 pct. (0)	39 pct. (12)	32 pct. (10)	13 pct. (4)	16 pct. (5)	100 pct. (31)
Kristeligt Dagblad	0 pct. (0)	44 pct. (4)	33 pct. (3)	0 pct. (0)	22 pct. (2)	100 pct. (9)
Politiken	3 pct. (1)	49 pct. (18)	27 pct. (10)	14 pct. (5)	8 pct. (3)	100 pct. (37)
Alle syv aviser	1 pct. (1)	48 pct. (57)	25 pct. (30)	15 pct. (18)	13 pct. (14)	100 pct. (120)

Tabel 3

Medie/Programemne (N=120)						
	Et ansvarligt Europa	Et dynamisk Europa	Et grønt Europa	Et sikkert Europa	Ikke pro- gram-emne	I alt
Berlingske	28 pct. (7)	8 pct. (2)	8 pct. (2)	16 pct. (4)	40 pct. (10)	100 pct. (25)
BT	25 pct. (1)	0 pct. (0)	0 pct. (0)	0 pct. (0)	75 pct. (3)	100 pct. (4)
Ekstra Bladet	0 pct. (0)	0 pct. (0)	0 pct. (0)	0 pct. (0)	100 pct. (4)	100 pct. (4)
Information	10 pct. (1)	20 pct. (2)	0 pct. (0)	10 pct. (1)	60 pct. (6)	100 pct. (10)
Jyllands-Posten	29 pct. (9)	0 pct. (0)	3 pct. (1)	23 pct. (7)	45 pct. (14)	100 pct. (31)
Kristeligt Dagblad	11 pct. (1)	0 pct. (0)	0 pct. (0)	11 pct. (1)	78 pct. (7)	100 pct. (9)
Politiken	14 pct. (5)	11 pct. (4)	11 pct. (4)	19 pct. (7)	46 pct. (17)	100 pct. (37)
Alle syv aviser	20 pct. (24)	7 pct. (8)	6 pct. (7)	17 pct. (20)	51 pct. (61)	100 pct. (120)

Tabel 4

Medie/Samspil (N=120)					
	Opbyggende	Afspejlende	Kritisk	Andet	I alt
Berlingske	52 pct. (13)	20 pct. (5)	20 pct. (5)	8 pct. (2)	100 pct. (25)
BT	0 pct. (0)	25 pct. (1)	25 pct. (1)	50 pct. (2)	100 pct. (4)
Ekstra Bladet	0 pct. (0)	25 pct. (1)	0 pct. (0)	75 pct. (3)	100 pct. (4)
Information	70 pct. (7)	30 pct. (3)	0 pct. (0)	0 pct. (0)	100 pct. (10)
Jyllands-Posten	55 pct. (17)	23 pct. (7)	10 pct. (3)	13 pct. (4)	100 pct. (31)
Kristeligt Dagblad	33 pct. (3)	0 pct. (0)	22 pct. (2)	44 pct. (4)	100 pct. (9)
Politiken	32 pct. (12)	43 pct. (16)	19 pct. (7)	5 pct. (2)	100 pct. (37)
Alle syv aviser	43 pct. (52)	28 pct. (33)	15 pct. (18)	14 pct. (17)	100 pct. (120)

Ser man nærmere på de mange artikler, der optræder under overskriften »ikke programemne« gemmer der sig en lang række af forskellige historier. En stor del af historierne, er historier der fokuserer på tingenes tilstand på Christiansborg, og hvor fokus således er på at vurdere, hvordan regeringen klarer formandskabet, mens en anden del af historierne omhandler forskellige andre aspekter af formandskabet, for eksempel omkring, hvor mange penge formandskabet koster danskerne, eller historier om, hvordan Horsens gør sig klar til at været vært til nogle af møderne under formandskabet. Endelig omhandler en del af historierne, de emner, som er dukket op undervejs i perioden, som for eksempel situationen i Syrien eller krisen med Ungarn. På

denne måde afspejler dækningen mediernes prioritering af nyhedskriteriet aktualitet, hvor forskningen viser, at aktuelle emner, der opstår i løbet af en dag på en redaktion, vægtes højere af redaktører og journalister, end begivenheder, der har været planlagt over længere tid (Willig, 2008).

Medierne støtter op omkring det danske formandskab

Tabel 4 viser dækningen i forhold til Robinsons model for samspillet mellem medier og politik. Her viser det sig at 43 pct. af den samlede dækning er opbyggende i forhold til regeringen/formandskabet, mens kun 15 pct. af det samlede antal artikler forholder sig kritisk til samme. Dette er dog ikke nødven-

digvis overraskende, når man tænker på den konsensus, der præger EU-politikken i Danmark.

Et eksempel på en opbyggende artikel er Politikens »S: Danmark skal kæmpe for vækst« fra den 4. januar 2012. Fokus er på statsministerens nytårstale og Socialdemokratiets ønske om at tale om både økonomisk stabilitet og vækst. I artiklen interviewes tre kilder, der alle er socialdemokrater og som alle bakker op om partiets politik om, at vækst bør være en del af dagsordenen under formandskabet. Det er i øvrigt kendetegnende for de opbyggende artikler, at der ofte er tale om loyale referater af et politisk udspil/udmelding, hvor indholdet af udspillet/udmeldingen gengives uden, at mediet samtidig udsætter historien for en mere selvstændig behandling ved for eksempel at inddrage flere vinkler på udspillet/udmeldingen eller kilder, der også er kritiske over for udspillet/udmeldingen.

En afspejlende artikel er for eksempel artiklen »EU-Finanspagt giver Danmark problemer« fra Berlingske den 25. januar 2012. Artikler giver, med udgangspunkt i det danske formandsskabs ønsker for finanspagten, et billede af, hvordan de andre lande (her Tyskland, Polen og Ungarn) forholder sig formandskabets behandling af Euro-pagten. En kritisk artikel er for eksempel Politikens artikel »Skarp kritik af manglende fokus på vækst og job« fra den 7. januar 2012, hvor en række kilder fra fagbevægelsen i Danmark samt en udenlandsk professor i økonomi, der er rådgiver for EU-Kommissionens formand, kritiserer det danske formandskab for udelukkende at ville spare sig ud af krisen.

En nærmere analyse af de opbyggende artikler viser (tabel ikke medtaget), at størstedelen af disse artikler befinder sig under Indland. Således er over 50 pct. af artiklerne i denne sektion opbyggende. I sektionen Udland er der en mere jævnlig fordeling mellem artikler, der er opbyggende (43 %) og artikler, der

er afspejlende (40 pct.). I Erhverv er fordelingen af artikler næste ens mellem de tre forskellige former for samspil. Således er 39 pct. af artiklerne opbyggende, 28 pct. er afspejlende, mens 33 pct. er kritiske. I forhold til Robinsons model er det oplagt at søge en del af forklaringen på dette i det snævre udvalg af kilder, som præger avisernes indlandssider. Her viser flere analyser, at danske kilder, herunder især danske politikere, men ikke medlemmer af Europa-Parlamentet, udgør en stor del af kilderne (Ørsten, 2004; Ørsten og Bro, 2008). Samme lukkethed over for udenlandske kilder fremhæves i Brüggemann og Königslöws (2009: 38) analyse af Politiken, hvor det som forklaring på Politikens manglende europæisering i avisens dækning af EU fremhæves, at den danske politiske diskurs ikke er særligt orienteret mod omverdenen. Der peges således på en sammenhæng mellem det snævre kildeudvalg i avisernes første sektion og det fravær af nuancer i dækningen som denne analyse peger på. Omvendt viser også denne analyse, at kildevalget i avisens andre sektioner, Udland & Erhverv, er både mere internationalt og mere blandet end i på Indland.

Danske aktører er de vigtigste for medierne

Tabel 5 fokuserer på graden af europæisering i dækningen af EU. Her viser indholdsanalysen at 65 pct. af artiklerne har fokus på danske aktører og forhold (de domesticerede artikler), mens kun 33 pct. af artiklerne har fokus på europæiske aktører og forhold.

Et eksempel på en domesticeret artikel er Berlingskes artikel publiceret under Indland, »Danmark skal lede vanskelige forhandlinger omkring flygtninge« fra d. 26. januar 2012, det vil sige ugen omkring mødet i København. Her lægges allerede i overskriften en klar dansk vinkel på historien og denne vinkel bakkes op via brug af et begrænset antal kilder (2), der begge er danske og som

Tabel 5

Medie/Geografi (N=120)				
	Domesticering	Europæisering	Andet	I alt
Berlingske	64 pct. (16)	36 pct. (9)	0 pct. (0)	100 pct. (25)
BT	100 pct. (4)	0 pct. (0)	0 pct. (0)	100 pct. (4)
Ekstra Bladet	100 pct. (4)	0 pct. (0)	0 pct. (0)	100 pct. (4)
Information	60 pct. (6)	40 pct. (4)	0 pct. (0)	100 pct. (10)
Jyllands-Posten	65 pct. (20)	32 pct. (10)	3 pct. (1)	100 pct. (31)
Kristeligt Dagblad	78 pct. (7)	11 pct. (1)	11 pct. (1)	100 pct. (9)
Politiken	57 pct. (21)	41 pct. (15)	3 pct. (1)	100 pct. (37)
Alle syv aviser	65 pct. (78)	33 pct. (39)	3 pct. (3)	100 pct. (120)

begge kommenterer på forhandlinger ud fra et fokus på formandskabet.

Et eksempel på en europæiseret artikel er en artikel fra samme avis (Berlingske) publiceret i samme sektion (Indland) og med samme emne (flygtninge). Denne artikel »*Asylansøgere skal forblive i Sydeuropa*« omhandler samme emne, og for den sags skyld også samme vinkel som artiklen fra dagen før i samme avis, men til gengæld er kildernes nationalitet forskellig. I denne artikel udtaler en dansk kilde sig sammen med to udenlandske kilder, der hver især mener noget forskelligt om sagen, hvorfor artiklen fremstår som et eksempel på en europæiseret dækning, idet den belyser problematikken omkring flygtninge fra andre vinkler end Danmarks/formandskabets. Endelig kan det fremhæves, at størstedelen af de domesticerede artikler befinder sig under Indland (tabel ikke medtaget), skønt artikler i disse sektioner også kan fremvise eksempler på europæisering som den ovenfor nævnte artikel i Berlingske. Også størstedelen af artiklerne i Erhverv ((13) 72 pct. er domesticeret), mens Udland tegner sig for den største mængde af europæiserede artikler ((18) 60 pct.).

Danske politikere og aktuelle begivenheder sætter dagsordenen

Analysen af pressens dækning af formandskabet i tre udvalgte perioder udviser på flere

parametre de samme tendenser, som de i indledningen omtalte internationale forskningsresultater. For det første viser den samlede prioritering af dækningen, at det i høj grad er typen af begivenhed, frem for begivenhedens realpolitiske indhold/betydning, der er med til at bestemme omfanget af formandskabets synlighed i pressen. Således dækkes den ceremonielle overdragelse af formandskabet til Danmark i højere grad, end de efterfølgende tungere »realpolitiske« møder. For det andet viser analysen, at mødet i Bruxelles, er det møde, som får den mindste opmærksomhed fra pressens side, hvilket bekræfter forestillingen om, at politikken »nede i Bruxelles« (Lund, 2002) stadig opfattes af medierne, som noget, der er langt væk fra danskerne, og som derfor ikke skal dækkes i samme omfang, som begivenheder, der udspiller sig tættere på.

Analysen viser dog også, at formandskabet bliver prioriteret højere af medierne end den almindelige EU-dækning, hvilket i analysen kommer til udtryk ved, at dækningen af formandskabet i høj grad findes under Indland langt fremme i aviserne, frem for i sektionerne Udland og Erhverv, som det ellers er karakteristisk for den almindelige EU-dækning.

Analysen viser også, at medierne kun i begrænset omfang beskæftiger sig med formandskabets fastlagte dagsorden, og i højere

grad lader deres dækning styre af aktuelle begivenheder og den politiske dagsorden på Christiansborg. I forhold til Robinsons model er pressens dækning af formandskabet i overvejende grad opbyggende og afspejlede. Mediernes dækning påvirkes af udbudet/udvalget af kildeudsagn, og det er kun i et begrænset antal tilfælde, at medierne selv sætter en kritisk dagsorden i de tre udvalgte analyseperioder. Endelig viser analysen, at dækningen i højere grad er domesticeret end europæiseret. Dette svarer til resultatet af flere tidligere analyser og viser, at avisernes fokus på formandskabet ganske vist bringer historierne om formandskabet længere frem i aviserne, og dermed højere op på mediernes dagsorden, men at prisen for dette, er en domesticering af de europæiske problemstillinger, som er til debat. Dermed bliver avisernes læsere i høj grad kloge på, hvad formandskabet og danske politikere måtte mene om en problemstilling, men kun i begrænset grad oplyst om, hvordan andre af EU's politiske aktører måtte forholde sig til samme.

Overordnet set peger analysens resultater i samme retning som andre analyser af området. Mediernes forståelse af politik er stadig i høj grad centreret omkring Christiansborg og danske politikere. Derved hjælper medierne i høj grad politikerne til at sætte sig på dagsordenen og til bruge medierne til at skabe opbakning til danske synspunkter. Robinsons model understreger de strukturelle udfordringer medierne står overfor i deres forsøg på at leve op til de journalistiske idealer om at levere kritisk, selvstændig journalistik. Og analysen her viser, hvordan mediernes egne normer og rutiner, her forstået som præferencen for danske kilder, er med til at underminere de selv samme idealer. Fremtidig forskning i journalistik kunne med fordel tage udgangspunkt i Robinsons model og undersøge, hvordan dækningen af andre emner påvirkes af udbuddet af kildeudsagn og politisk konsensus.

Litteratur

- Bennetsen, Daniel (2010), *Netbastarden og den for-dømte EU-journalistik*, speciale, Roskilde Universitet.
- Boomgaarden, Hajo G. m.fl. (2010), »News on the move: exogenous events and news coverage of the European Union« *Journal of European Public Policy*, 17(4): 506-26.
- Blach-Ørsten, Mark & Peter Bro (2008), »Inde på Christiansborg: Den synkroniserede journalistik«, pp 19-28 i Lund, Willig & Blach-Ørsten, red., *Hvor kommer nyhederne fra?*, Århus: AJOUR.
- Brüggerman, Michael og Katharina Kleinen-von Königsłow, (2009), »Let's Talk about Europe«: Why Europeanization Shows a Different face in Different Newspapers«, *European Journal of Communication*, 24(1): 27-48.
- De Vreese, Claes H. (2003), *Framing Europe*, Aksant.
- Dearing, W. James og Everett M. Rogers. (2000), »Agenda-Setting Research: Where has it been, Where is it going?« i Graber, red., *Media Power in Politics*, CQ Press, pp. 68-85.
- Galtung, Johan og Mari Holmboe Ruge (1970), »The Structure of Foreign News,« *Journal of Peace Research*, vol 2, no 1 1965, pp 64-91.
- Gerhards, Jürgen (2000), »Europäisierung von Ökonomie und Politik und die Trägheit der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit« i Maurizio Bach, red. *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften*, Vestdeutscher Verlag, pp. 227-305.
- Gleissner, Martin og Claes H. de Vreese (2005), »News about the EU Constitution,« *Journalism*, 6(2): 221-42.
- Hjarvard, Stig (2008), *En verden af medier*, København, Samfundslitteratur.
- Kristensen, Nete Nørgaard og Mark Ørsten (2006), *Krigen i medierne, medierne i krig*, København: Samfundslitteratur.
- Lund, Anker Brink (2002), *Den redigerende magt*, Aarhus Universitetsforlag.
- Machill, Marcel et. al. (2006), »Europe-Topics in Europe's Media«, *European Journal of Communication*, 21(1): 57-88.
- McCombes, Maxwell E og Donald L Shaw (1972), »The Agenda-Setting Functions of the Mass Media,« *Public Opinion Quarterly*, 36(2): 176-87.
- Maarbjerg, Anne (2010), *EU i Medierne – Fanget mellem demokratiske idealer og journalistiske vilkår*, speciale, Aarhus Universitet.

- Peter, Jochen og Claes H. de Vreese (2004), »In Search of Europe«, *Press/Politics*, 9(4): 3-24.
- Pedersen, Ove Kaj m.fl. (2000), »Politisk journalistik«, Århus, AJOUR.
- Robinson, Piers (2001), »Theorizing the influence of Media on World Politics«, *European Journal of Communication*, 16, pp. 523-44.
- Shoemaker, Pamela.J (1991), »Gatekeeping« Communication Concepts/ Sage Publications.
- Statham, Paul (2004), *Work package 6 Interviews with journalists*, Europub.
- Trenz, Hans-Jörg (2004), »Media Coverage on European Governance«, *European Journal of Communication*, 19(3): 291-319.
- Willig, Ida (2008), *Bag om nyhederne*, København, Samfundslitteratur.
- Ørsten, Mark (2004), *Transnational politisk journalistik*, Roskilde Universitetscenter, afdeling for Journalistik.
- Ørsten, Mark (2008), »Theorizing the news media as both a national and transnational political institution«, i Bondebjerg og Madsen, red. *Media, Democracy and European Culture*, Bristol, Intellect, pp. 143-56.

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-

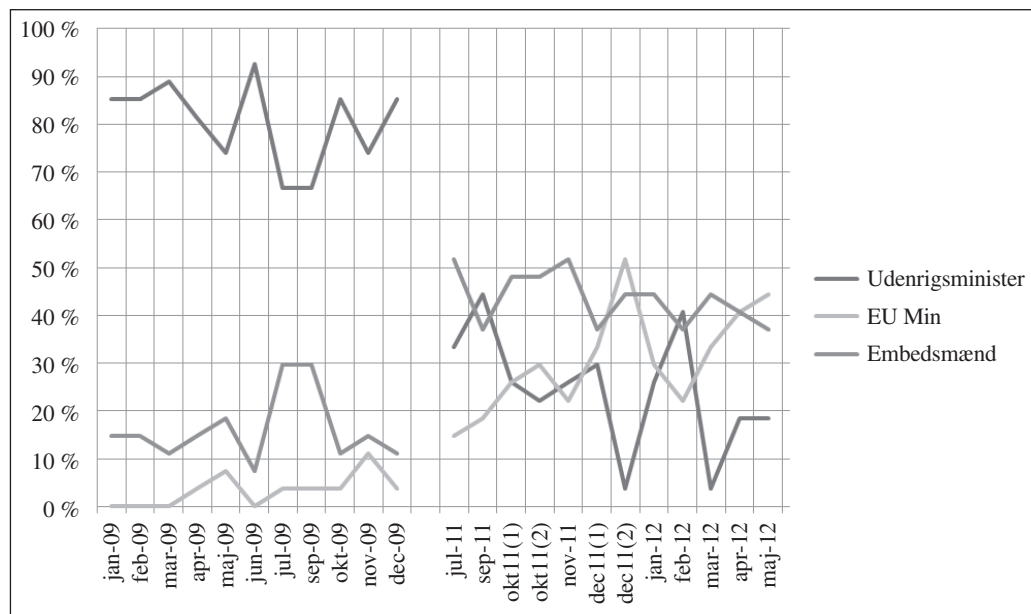
kiet undtagelser i hhv. 2009 og 2008. Formandskabets udenrigsminister havde derfor den politiske vægt der skulle til for at sikre, at lavere rangerede kollegaer fulgte en fælles formandskabslinje i deres respektive sektorråd i mange sager (Kaczynski og Byrne, 2011). Dog skal man være opmærksom på, at 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

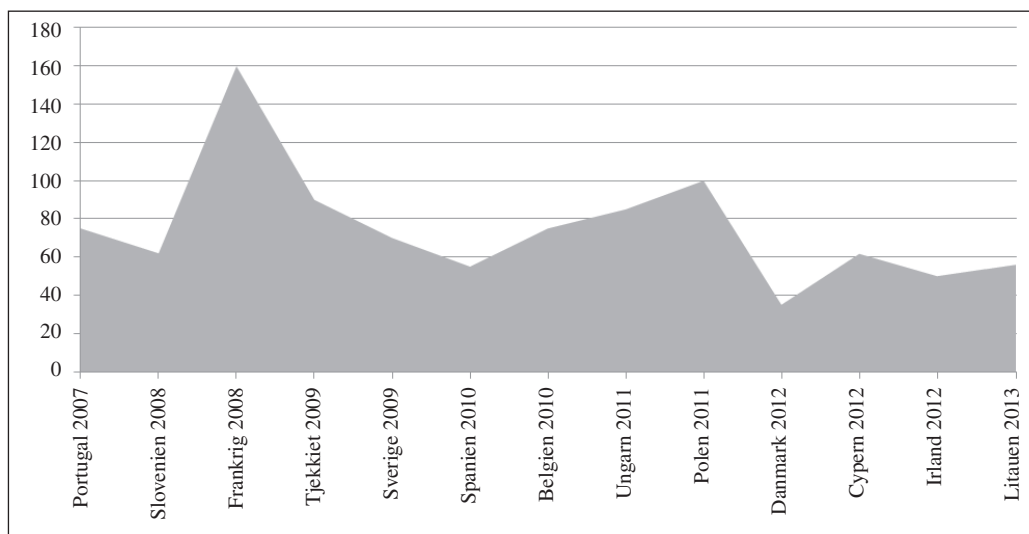
europæiske scene efter at de har præsenteret deres program. Dette gælder også for statslederne for større lande som Spanien og Polen, hvis ledere begge forsvandt ud af billedet (Drieskens et al, 2010; Kaczynski, 2011). Ligeledes under det danske formandskab, hvor statsministeren næsten er forsvundet 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.

Den underlige kongesøger – om regeringsdannelser

**Tim Knudsen, professor, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, tk@ifs.ku.dk og
Hanne Rasmussen, bibliotekschef, Folketingets bibliotek,
Christiansborg, Hanne.Rasmussen@ft.dk**

I forbindelse med den seneste regeringsdannelse skrev pressen, at Helle Thorning-Schmidt var kongelig undersøger, men findes begrebet overhovedet officielt og hvad dækker det over?

Efter en gennemgang af samtlige mandater, som er afgivet i forbindelse med regeringsdannelser siden 1953 og efter en gennemgang af den juridiske, historiske og politologiske litteratur om regeringsdannelse, konkluderer de to forfattere, at termen ikke anvendes i de officielle mandater, men er en populær betegnelse uden noget reelt indhold som skaber mere uklarhed end klarhed. Det til trods har termen og flere andre termer, herunder designeret statsminister, som ikke forekommer officielt, også været anvendt i akademiske arbejder. For at undgå uklarhed anbefales det ikke at bruge termen kongelig undersøger og andre ikke officielt anvendte begreber indenfor hverken den historiske eller den politologiske forskning.

Problemstillingen

I forbindelse med regeringsdannelsen i 2011 talte både den tiltrædende statsminister Helle Thorning-Schmidt og den afgangende og i en periode fungerende statsminister, Lars Løkke Rasmussen, om, at Thorning-Schmidt var »kongelig undersøger«. Sidstnævnte brugte også i medierne ordene »forhandlingsleder« og »kongelig undersøger«, som var de synonyme. Og medierne holder meget af udtrykket »kongelig undersøger«. En hurtig googling af »kongelig undersøger« viser, at rigtig mange mener, at en kongelig undersøger er en forhandlingsleder. Men den viser også,

at nogle mener, at det ikke er det samme. Så hvad er en kongelig undersøger?

I kongehusets pressemeddelelse af 16.9.2011, der er underskrevet af kabinetssekretær Henning Fode, omtales Helle Thorning-Schmidt som »forhandlingsleder«. Efter en indledning om at dronningen har modtaget råd om regeringsdannelsen fra repræsentanter fra de Folketingets partier hedder det:

»Repræsentanter for Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti, der tilsammen råder over 60 mandater i det nye folketing, har tilrådet, at det overdrages formanden for Socialdemokraterne, Helle Thorning-Schmidt, at lede forhandlingerne om dannelsen af en ny regering. Radikale Venstre, der råder over 17 mandater i det nye folketing, har peget på Helle Thorning-Schmidt som statsminister med henblik på dannelsen af en koalitionsregering, der vil samarbejde bredt i Folketinget. Radikale Venstre har udtalt, at en sådan regering må kunne føre en ansvarlig økonomisk politik, som samtidig giver mulighed for investering i uddannelse, og føre en udlændingepolitik, der værner om borgernes rettigheder. Enhedslisten, der råder over 12 mandater i det nye folketing, har peget på Helle Thorning-Schmidt som statsminister. Der er således af partier, der råder over 89 mandater, peget på Helle Thorning-Schmidt som forhandlingsleder.«

Meddelelsen fortæller videre, at fire partier, som råder over 86 mandater peger på Venstres formand, Lars Løkke Rasmussen, som

forhandlingsleder. Og så følger regentens konklusion:

»Hendes Majestæt har herefter modtaget den fungerende statsminister, der på baggrund af de faldne udtalelser har draget den konklusion, at af de partier, der i dag har haft foretræde, har partier, der repræsenterer et flertal af mandater, peget på Socialdemokraternes formand Helle Thorning-Schmidt, som leder af forhandlinger om dannelse af en ny regering. Den fungerende statsminister har med henvisning hertil tilrådt Dronningen at overdrage Socialdemokraternes formand at lede sådanne forhandlinger. I overensstemmelse hermed har Dronningen anmodet Socialdemokraternes formand at lede sådanne forhandlinger.«

Som det ses blev Socialdemokraternes formand anmodet om at »lede forhandlinger med henblik på dannelse af en ny regering.« Det fremgår altså, at Thorning ikke umiddelbart blev bedt om at danne regering. For nok havde et flertal i Folketinget peget på hende som statsministeremne. Men et parti, De Radikale, havde ikke gjort det ubetinget. De havde i deres råd indsat ord, der stillede krav til den politik en sådan regering skulle føre. De forudsatte også, at regeringen omfattede flere partier. Thorning kunne med andre ord ikke gå direkte i gang med at skrive ministerliste og fordele opgaverne mellem ministrene.

De Radikales tilkendegivelse nødvendiggjorde altså en forudgående forhandling om den politik, en koalitionsregering kunne enes om at føre, og dermed også hvilke partier, som en koalitionsregering skulle indeholde. Derfor måtte Thorning først føre forhandlinger, der skulle vise, om en regering overhovedet kunne dannes. Hun måtte efter tilendebragte forhandlinger melde tilbage til dronningen, om forhandlingerne havde ført til et resultat, inden hun kunne få mandat til den egentlige dannelse af regeringen. Det kunne teoretisk set naturligvis ikke udelukkes, at hun havde måttet melde tilbage, at hun ikke kunne danne en koalitionsregering, men kun kunne se mulighed for at danne en ren socialdemokratisk regering. Men i så fald må man gå ud

fra, at det havde været nødvendigt med endnu en regentrunde, fordi en del af det flertal af mandater, der stod bag anbefalingen af Helle Thorning-Schmidt, netop havde anbefalet en koalitionsregering, der kunne formidle »bredt samarbejde«.

Der bruges hverken udtrykket »kongelig undersøger« eller verbet »undersøge« i pressemeddelelsen. Mediernes livlige anvendelse af ordene »kongelig undersøger« i efteråret 2011 må enten bero på en antagelse om, at forhandlingsleder og kongelig undersøger er det samme. Eller også er den simpelt hen udtryk for, at det er mere trendy at skrive kongelig undersøger end det tørre forhandlingsleder.

Logisk set er der tre muligheder: Første mulighed er, at forhandle og at undersøge kan betragtes som synonyme, således at en forhandlingsleder også kan kaldes kongelig undersøger. Det må også erkendes, at hvis man anmoder en fremtrædende politiker om at undersøge om der er samarbejdsmuligheder, som kan give grundlag for at danne en regering, så glider undersøgende sonderinger meget let over i forhandlinger. På den anden side peger ordene undersøge og forhandle semantisk set ikke ganske i samme retning. Undersøge er at sondere »til bunds« i forhold, som ikke ved et første blik står klare. Forhandle er at mødes for gennem samtale at nå til enighed – eller i al fald til et kompromis, som parterne kan leve med.

Anden mulighed: Forhandle og undersøge kan tænkes at betyde noget forskelligt. Formodningen herom understøttes af to forhold: Hvis man for det første gør sig det kontrafaktiske tankeeksperiment, at Helle Thorning-Schmidt ikke kom overens med De Radikale, ville det vel blive betragtet som en overskridelse af kommissoriet, hvis hun indlod sig på at sondere i hele den blå blok, om helt andre regeringskonstellationer kunne dannes. For det andet: Historisk er det sket, at Folketinget

formand er blevet anmodet om at »undersøge mulighederne for dannelsen af en bred flertalsregering« (Karl Skytte i 1975). Ved den lejlighed havde Centrum-Demokraterne foreslået Skytte som »kongelig undersøger med det mandat at undersøge, hvorledes en bred flertalsregering kan dannes, herunder hvem der vil kunne udpeges som statsministerkandidat«. I 1975 var Skytte ikke umiddelbart statsministerkandidat, opgaven inkluderede så vidt muligt at finde frem til en, der kunne blive det. Når Skyttes navn blev nævnt, skyldes det vel, at han nød en bred tillid og fremstod som en »upartisk formand« for Tinget. Med dette kommissorium ville det vel have været forkert af Skytte, hvis han ikke talte med samtlige Folketingets partier, hvad han da også gjorde. Det hele mandede dog snart ud i forhandlinger mellem Socialdemokratiet og Venstre, hvor den radikale Skytte altså måtte forsøge at være mægler eller opmand (hvad han i øvrigt ikke lykkedes med) (Kaarsted, 1988: 78-88).

Ved sammenligningen af situationen i 1975 og 2011 kan vi altså konkludere, at kommissorier om at lede forhandlinger og om at undersøge i disse konkrete situationer leder fortolkningen af mandatet i ret forskellige retninger.

Det kunne lede til en hypotese om, at de kongelige opdrag efter regentrunderne kan opdeles i tre grupper efter verber. En person

- 1) opfordres til at *danne* regering i en helt afklaret og oplagt situation.
- 2) at *lede forhandlinger* inden for rammerne af et begrænset kommissorium, der angiver nærmere krav til forhandlingernes resultat – typisk i form af begrænsninger med hensyn til antallet og arten af partierne, der skal indgå i regeringen, eller i form af krav af programmæssig karakter.
- 3) at *undersøge* mulighederne for at danne regering. I disse tilfælde er den parlamentariske situation så uklar, at intet holdbart

mønster i partiernes opfattelser umiddelbart tegner sig.

Desværre er der teoretisk endnu en mulighed: Skiftende regenter, kabinetssekretærer, statsministre og deres embedsfolk har ikke over tid anvendt begreberne konsekvent og ensartet.

Det er vel en fordel, hvis det både under valgkampe og en regentrunde står politikere og vælgere helt klart, hvilken indebyrd det har, om de peger på en bestemt person som statsminister eller forhandlingsleder, respektive »kongelig undersøger«. Hvis man da vil forebygge risici for efterfølgende beskyldninger mod både regenten, den afgående statsminister og mellem partierne indbyrdes for »statsfup« eller det, der er værre.

Derfor må der en nærmere undersøgelse til.

Regeringsdannelsens grundtræk

I denne artikel koncentrerer vi os om regeringsdannelserne i tiden efter 1953, hvor den negative parlamentarisme blev indskrevet i Grundlovens § 15. Grundloven kræver, at en regering ikke har et flertal i Folketinget imod sig. Der er blandt kyndige almindelig enighed om, at Grundloven udelukker udnævnelsen af en regering, der kan forventes umiddelbart at blive mødt med et mistillidsvotum. Men regeringsdannelsens teknik er ikke beskrevet i grundloven.

Der er dog gennem tiden i praksis udviklet en række spilleregler, som anvendes ved regeringsdannelsen. Det er blevet fast praksis, at der i forbindelse med regeringsskift gennemføres en såkaldt regentrunde med mindre et valgresultat viser sig så entydigt, at det ville være overflødigt. Det ville det således være, hvis et enkelt parti opnåede absolut flertal. Man er også sprunget over en regentrunde i de situationer, hvor regeringen har følt sig sikker på sit flertal og derfor ikke er trådt tilbage. Det skete i 1966, 1984 og 1990.

Regentrunden blev første gang anvendt i 1909, og den blev ifølge Tage Kaarsted fast praksis fra 1926, når en regering indgav sin afskedsbegæring efter et valg, hvor den sidende regering mistede sit parlamentariske grundlag (Kaarsted, 1989: 112). Der er også eksempel på, at alene statsministerens beslutning om at træde tilbage foranledigede en regentrunde, der førte til et regeringsskift (1993).

Indtil en ny regering er dannet, fungerer den hidtidige regering som »forretningsministerium«. Regentrunden skal afdække mulighederne for at danne en regering. Partiernes repræsentanter indkaldes af regenten via dennes kabinetssekretær. Som regel møder to repræsentanter frem for regenten og giver deres anbefalinger mundtligt, men afleverer dem tillige skriftligt til kabinetssekretæren. Typisk giver de også et eksemplar heraf til medierne (Germer, 2007; Lorenzen, 2006).

Der er meget stor frihed for partierne, når de formulerer deres anbefalinger (og ikke mindst har De Radikale gennem årene givet mange meget taktiske anbefalinger). Det er relevant at nævne hvilke regeringskonstellationer, man øjeblikkeligt ville møde med et mistillidsvotum, men partierne giver normalt også altid positive – om end i nogle tilfælde ikke altid helt klare – råd. Regenten gransker herefter i samråd med sin kabinetssekretær, der traditionelt er en højt kvalificeret jurist, rådene for at se, om der tegner sig et mønster i anbefalingerne (Hermerén, 1975: 47).

Teoretisk kan der ske alt fra, at 179 medlemmer i Folketinget uden forbehold peger på samme person som kommende statsminister til, at der er 179 forskellige råd til regenten. Men i praksis er rådene hidtil faldet i nogle få grupper:

- 1) Partier, der til sammen råder over et flertal i Folketinget, anbefaler enslydende og uden forbehold, at en bestemt person

bliver statsminister. Vedkommende kan så uden videre af regenten opfordres til at danne regering.

- 2) Partier, der til sammen råder over et flertal i Folketinget, anbefaler, at en bestemt person bliver statsminister. Men mindst et parti har reservationer. Typisk er deres anbefaling betinget af, at der dannes en regering med bestemte parlamentariske karakteristika, fx bred eller indeholdende en bestemt partikonstellation. Anbefalingen kan også være betinget af, at der fremforhandles et regeringsgrundlag, som kan skaffe tilstrækkelig parlamentarisk støtte. Og når et eller flere af de anbefalende partiers råd indeholder reservationer om den eventuelle regerings partisammensætning eller politiske grundlag, må kommissoriet gå ud fra den laveste fællesnævner i rådene, således at kommissoriet afspejler de anbefalende partiers reservationer.
- 3) Der peges på flere statsministeremner uden, at nogen af dem samler flertal bag sig. I den situation er det spørgsmålet, hvem der vil være et flertal imod. Hvis der findes en kandidat, som ikke har flertal imod sig, vil vedkommende blive udpeget til at føre nærmere forhandlinger om regeringsdannelse (Denne situation forekommer fx efter 3. runde i 1975, hvor Hartling bliver udpeget til at forhandle).
- 4) Ingen statsministerkandidat samler flertal og heller ingen kan siges ikke at have flertal imod sig. Under første regentrunde i 1975 udtalte De Radikale til dronningen: »I en situation, hvor der ikke tegner sig en klar flertalsmulighed, mener Det radikale Venstre principielt, at folketingets formand bør lede forhandlingerne mellem partierne.« 89 mandater stillede sig bag at foreslå folketingets formand som forhandlingsleder, mens 75 anbefalede Poul Hartling (V). Resultatet blev – som allerede nævnt – at folketingsformand Karl Skytte blev overdraget at »undersøge mulighederne for dannelsen af en bred flertalsregering.« Noget lignende

skete efter første regentrunde i 1988, hvor Folketingets fungerende formand, Svend Jakobsen, »blev opfordret til at undersøge mulighederne for udformning af et regeringsprogram, der støttes af et bredt flertal i Folketinget.«

I både 1975 og 1988 understregede de nævnte folketingsformænd, at de ikke selv var kandidat til statsministerposten. Og situationen var så uklar, at man ikke kunne sige, at der kun var én førende statsministerkandidat. Noget tilsvarende kan siges om situationen efter første regentrunde i 1957.

Efter en regentrunde skrives et kommissorium til den person, der ud fra partiernes råd får mandat til at løse opgaven med enten at danne regering (situation 1) eller foretage nærmere undersøgelser og forhandlinger med henblik på en regeringsdannelse (de øvrige situationer).

Nogle tvivlsspørgsmål om regeringsdannelsens teknik

Hvor vidt regentunden er en retssædvane eller en praksis af rent politisk karakter er der ikke enighed om blandt jurister (Lorenzen, 2006: 157). Eftersom regentunden heller ikke er beskrevet i et regelsæt, har der gennem tiden været visse diskussioner om regeringsdannelsens teknik. Her skal nævnes nogle eksempler:

Der har været uenighed om, hvornår det er rigtigst overhovedet at gennemføre en regentrunde. Som et eksempel blandt flere kan nævnes, at Holger Hansen og Poul Meyer har udtrykt betænkelighed ved, at fungerende statsminister Anker Jørgensen ikke rådede til, at der blev indkaldt til en ny regentrunde i 1981, inden Anker Jørgensen på sit eget råd blev anmodet om at danne en socialdemokratisk mindretalsregering på basis af 86 anbefalende mandater. Det havde ifølge Hansen og Meyer været det sikreste at afklare direkte over for dronningen, at der ikke var et flertal

imod. De Radikales ni mandater havde anbefalet, at det blev overladt Niels Helveg Petersen (R) »at lede forhandlingerne med henblik på at skabe et bredt politisk grundlag for en regering«. Om De Radikale, inden Anker Jørgensen gik i gang med at danne regering, klokkeklart har udtrykt over for dronningen, at de ikke ville gå imod en socialdemokratisk mindretalsregering, var ikke blevet afdækket med sikkerhed. Det burde det ifølge kritikken have været. »Problemet« var dog teoretisk, ikke praktisk, for De Radikale tolererede en socialdemokratisk mindretalsregering, og det er sandsynligt, at Anker Jørgensen vidste det (Hansen, 1982; samt Meyer, 1984: 60f).

Et andet eksempel på uklarhed er, at der historisk har været lidt usikkerhed, om hvornår og hvordan den fungerende statsminister skulle inddrages i forhold til regenten. Det er ganske vist en udbredt og i dag ikke kontroversiel opfattelse, at konklusionerne på regentunden drages på den fungerende statsministers ansvar, da regenten ifølge Grundloven er ansvarsfri (se således Germer 2007: 42). Opfattelsen er dog anfægtet af Hansen, (1982). Regenten konsulterer derfor også – som det fremgår af den i indledningen citerede pressemeddelelse – den fungerende statsminister for at få hans »råd«. Regenten rådes dermed ikke alene af kabinetssekretæren, men også af statsministeren, og i det omfang statsministeren trækker på Statsministeriets embedsfolk indirekte reelt også af disse.

Man skulle måske forvente, at sådan har praksis også været. I det mindste lige siden 1953. Men det synes nu ikke at være tilfældet. Regeringsdannelsen blev ganske vist formet med inddragelse af den fungerende statsministers råd i 1953, 1971 og 1973 (Hermerén, 1975: 48). Men det synes ikke at være på fungerende statsminister Krags råd, da kongen 26.1.1968 opfordrede Hilmar Baunsgaard til at lede regeringsforhandlingerne, Krag blev blot »informeret« (Hermerén, 1975: 40).

Asger Lund-Sørensen, tidligere rådgiver i Statsministeriet, nævner, at det først fra og med statsminister Hartling i 1975 blev ufravigeligt, at den fungerende statsminister råder regenten om udformningen af kommissoriet. Lund-Sørensen har om Hartling forklaret: »Han var meget korrekt, og han fik gennemført, at den afgående statsminister rådede dronningen ved regeringsskift. Det var sket før, men det var ikke endeligt fastslået og egentlig vidste vi ikke helt, hvor vi stod. Det var godt at få det slået fast, selv om det jo så betød, at dronningen fik færre muligheder for selvstændigt at påvirke begivenhedernes gang ved regeringsskift« (interview 22.5.2008).

Siden har det altså været fast praksis, at den fungerende statsminister, der i sin vurdering af den parlamentariske situation kan støtte sig til både departementschef og en ekspert i ministeriet, tilkaldes for at udtrykke, om han kan tilslutte sig den konklusion, som regenten og kabinetssekretæren er kommet til. Denne praksis skal ses på baggrund af, at regenten ifølge Grundloven er ansvarsfri, mens statsministeren bærer ansvaret for, at alt foregår korrekt.

Dronning Margrethe har udtalt følgende om den teoretiske situation, at hun og statsministeren ikke enedes om fortolkningen af partiernes råd: »kabinetssekretæren ville i en sådan situation tale med departementschefen om det. Og jeg ville snakke med kabinetssekretæren om det. Men det er en ret teoretisk situation. Det ville jeg ikke påstå, at jeg kan udtale mig ret meget om« (Politiken, 1.1.2012).

Det antages, at denne praksis med aktivt at inddrage den fungerende statsminister i tolkningen af de politiske partiers anbefalinger, blandt andet er fremkommet, fordi professor dr. jur. Alf Ross kritiserede, at regenten udstedte kommissorier. Ross mente, at regenten ikke på nogen måde måtte påvirke forhandlin-

gerne om regeringsdannelsen, der var frit slag for politikerne til selv at føre alle forhandlinger, og regenten burde være helt passiv, indtil forhandlingerne havde ført til, at en regering kunne udnævnes. Ross hævdede, at regentens kommissorium til en fremtrædende politiker under regeringsdannelsen var en »nullitet, en illusion, det rene ingenting.« Det var »retligt grebet ud af den blå luft«. At man var begyndt på at udforme disse kommissorier, skyldtes ifølge Ross ikke et rationelt begrundet standpunkt, men »en instinktiv indstilling af respekt over for kongen og hans gerning« (Ross, 1964). I 1975 hævdede Ross klart og prægnant, at dersom kongens udnævnelse af en forhandlingsleder skete uden statsministerens råd og samtykke, ville der foreligge et grundlovsbrud (Jyllandsposten, 6.2.1975). Ved i praksis at inddrage statsministeren i processen, dækkede man sig ind over for en kritik af den her beskrevne karakter.

Endelig kan nævnes, at det ikke synes at være en fast tradition, at de fire nordatlantiske mandater tilkaldes af kabinetssekretæren. Det forklarer, at den allerede citerede pressemeddelelse fra hoffet af 16.9.2011 ikke omtaler nordatlantiske mandater til trods for, at der kun var 89 mandater bag anbefalingerne af Helle Thorning-Schmidt. Teoretisk kunne Helle Thorning-Schmidt have haft 90 mandater imod sig, hvis alle fire nordatlantiske mandater var enige herom. Men ved denne lejlighed og i flere andre tilfælde byggede man alene på de nordatlantiske mandater offentlige tilkendegivelser. Som i dette tilfælde ikke alle gik imod Thorning-Schmidt.

Nogle opfattelser af regeringsdannelsen

Formentlig forklarer det forhold, at regeringsdannelsen ikke er beskrevet i et regelsæt, at der har udviklet sig forskellige opfattelser af den. Betydelige divergenser kan i al fald findes i litteraturen om regeringsdannelser.

I Peter Germers fremstilling af regeringsdannelsen optræder slet ikke en kongelig under-

søger. Men i forbindelse med vanskelige regeringsdannelsessituationer tales der om en »forhandlingsleder med et begrænset kommissorium«. Der optræder heller ikke begreber som »designeret statsminister«, »formateur« el. »informateur«. Enkelt og klart er det, Germer skriver og der sondres altså mellem to typer situationer. Den klare situation, hvor man umiddelbart kan skride til regeringsdannelse (situation 1), og den mere komplicerede situation, der kræver en »forhandlingsleder« (alle situationer fra 2- 4): Men Germer leverer altså ingen sondring mellem forskellige typer kommissorier og således indirekte heller ikke mellem forskellige typer »vanskelige« situationer (Germer, 2007: 41-5).

Peer Lorenzens fremstilling følger helt samme mønster som Germer. Heller ikke her forekommer en »kongelig undersøger«. Lorenzen bruger dog vendingen »forhandlingslederens undersøgelser« (Lorenzen, 2006: 157). Der sondres altså ikke skarpt mellem at forhandle og at undersøge.

Henrik Zahle skriver blandet andet:

»Drøftelserne hos regenten fører frem til en udpegning af *den designerede statsminister* og eventuelt forud for dette udpegning af en *forhandlingsleder*« (Zahle, 2001: 209).

Der sondres altså – som hos Germer – mellem situationer, hvor man kan gå direkte til regeringsdannelse (situation 1), og så de vanskeligere situationer, hvor der må en faseopdelt proces til (alle situationer fra 2-4). I det sidste tilfælde må der i første fase udpeges en forhandlingsleder med et nærmere afgrænset mandat. Det kan så ifølge Zahle føre frem til næste fase, hvor en designeret statsminister udpeges. Det er underforstået, at der må ligge en regentrunde mellem de to faser. Eneste reelle forskel fra Germer er, at begrebet designeret statsminister føjes til for at dække situation 1.

Vi kan altså ikke hos de tre fremtrædende jurister finde svar på, hvad en »kongelig undersøger« er. Vi kan heller ikke finde et hierarki af verberne »danne«, »forhandle« og »undersøge«. I stedet for at afklare to spørgsmål har Zahle givet os endnu et: Hvad er en »designeret statsminister«.

Hos juristen Holger Hansen finder vi i forbindelse med regeringsdannelsen i 1988 endelig den »kongelige undersøger« (Hansen, 1988: 342). Han bruger udtrykket om Folketingets fungerende formand Svend Jakobsen, som han tillige omtaler som »forhandlingsleder«. Da Jakobsen i kabinetssekretærens pressemeddelelse ikke er blevet benævnt »kongelig undersøger«, er det dog ikke klart, hvorfor Hansen gerne vil omtale Jakobsen på denne måde.

I Tage Kaarsteds historiske fremstillinger spares der ikke på udtrykkene »designeret statsminister«, »forhandlingsleder« eller »kongelig undersøger«. Kaarsted bruger tilmed udtrykket »designerede regeringspartier« om Venstre, Konservative, Kristeligt Folkeparti og Centrum-Demokraterne i 1975, hvor disse partier dog alligevel ikke endte med at danne regering (Kaarsted, 1975: 101). Kaarsted skriver om Hilmar Baunsgaard i 1968, at denne var »pr. definition den upartiske kongelige undersøger« (Kaarsted, 1992: 358). Vi ved, at kongen 26.1.1968 bad Baunsgaard om at undersøge, om en bred flertalsregering kunne dannes. Kaarsted synes at forudsætte, at Baunsgaard var noget andet end forhandlingsleder, altså at der var forskel på at være forhandlingsleder og kongelig undersøger. Men forløbet glider over i, at Baunsgaard udmærket godt kan betegnes som en forhandlingsleder. Han forhandler om en regeringsdannelse med potentielle koalitions partnere i Venstre og Det Konservative Folkeparti. Og da han vender tilbage til kongen d. 1.2.1968, meddeler han, at han er parat til at danne den regering, som siden gik over i historien som VKR-regeringen. Det virker uklart i dette ek-

sempel, hvad forskellen på en kongelig undersøger og en forhandlingsleder skulle være. Det er umuligt at godtage, at Baunsgaard var upartisk. Og heller ikke i dette tilfælde bruges vendingen »kongelig undersøger« i den officielle pressemeddelelse.

Det virker inkonsekvent, at Kaarsted i forbindelse med den første runde af regeringsdannelsen i 1975 omtaler Folketingets formand, den radikale Karl Skytte, som forhandlingsleder. For ikke alene havde Centrum-Demokraterne som nævnt anbefalet, at Skytte blev »kongelig undersøger«. Skytte havde også understreget offentligt, at han ikke selv stilede mod at blive statsminister. Kaarsted bemærker hertil lidt skeptisk: »Det kunne jo dog være, at han gradvis fremstod som den udvalgte.« (Kaarsted 1988: 80). Dermed sætter Kaarsted spørgsmål ved Skyttes »upartiskhed«. Men det fremgår dog også af Kaarsteds fremstilling, at Skytte i højere grad end Baunsgaard i 1968 faktisk optrådte på en måde, som kan kaldes upartisk. Han ledte nemlig – som allerede nævnt – undervejs forhandlinger mellem Socialdemokratiet og Venstre om en SV-regering uden radikal deltagelse (Kaarsted, 1988: 81).

I 1989 skrev Kaarsted om regeringsdannelsen i 1957, at H. C. Hansen (efter første regentrunde) »ved forhandling med de politiske partier skulle mulighederne for dannelsen af en flertalsregering, altså ikke nødvendigvis med ham selv som statsminister. Han var med andre ord beskikket som »kongelig undersøger«, selv om udtrykket først blev almindeligt senere.« Få linjer efter skriver han: »Mens de kongelige undersøgere sædvanligvis er potentielle statsministerkandidater, har man to gange udpeget den person, som indtil valget var formand for Folketinget, uden at denne eo ipso var designeret statsminister. Første gang var i 1975 (Karl Skytte), anden gang i 1988 (Svend Jakobsen)« (Kaarsted, 1989: 117).

Her ser vi, at en »kongelig undersøger« ifølge

Kaarsted i 1989 ikke »nødvendigvis«, men nok »potentielt« og »sædvanligvis« er statsministerkandidat. Ikke just knivskarpt formuleret.

Vi kan også konstatere, at Kaarsted tillige taler om en »designeret statsminister«, som han modstiller en »kongelig undersøger«. Sidstnævnte er for Kaarsted ikke helt det samme som en »forhandlingsleder«, men vendinger som ikke nødvendigvis og ordene »potentielt« og »sædvanligvis« er de instrumenter, Kaarsted giver os, hvis vi skal sondre mellem de to roller. Derfor efterlades vi også i en usikkerhed, om Kaarsted med »designeret statsminister« mener det samme som eller noget andet end Zahle, jf. oven for.

Hvis vi går videre til politologen Erik Damgaard, dukker et nyt billede frem. Erik Damgaard skriver bl.a.: »Endelig har der udviklet sig en praksis, hvorefter der i den eller de første fase(r) af regeringsforhandlingerne eventuelt kan udnævnes en såkaldt »kongelig undersøger« (»informateur« i international sprogbrug) til at klarlægge regeringsmulighederne, hvis en statsministerkandidat (»formateur«) ikke umiddelbart fremgår af partiernes rådgivning« (Damgaard, 1999: 52).

Damgaard sonderer altså mellem en »statsministerkandidat« og en »informateur/kongelig undersøger«. Sidstnævnte svarer vel til den beskrivelse, vi har af Karl Skyttes rolle i 1975 og Svend Jakobsens rolle i 1988, jf. oven for. Til gengæld har han ikke sondringen mellem forhandlingsleder og designeret statsminister. Han taler kun om en »statsministerkandidat«. Det er et begreb uden helt skarpe konturer. Men det ser ud til, at Damgaards sondering trækker grænsen mellem på den ene side situationerne 1-3 oven for og på den anden side situation 4, den situation hvor alle tænkelige statsministerkandidater har et flertal i mod sig.

Så vidt kan vi konkludere, at Holger Hansen har brugt termene »forhandlingsleder« og »kongelig undersøger« som synonymer, at

Tage Kaarsted har anvendt dem uden skarp-
hed og næppe heller med konsekvens, og at
Erik Damgaard slet ikke sonderer mellem, at
en politiker anmodes om at danne en regering
eller anmodes om at være forhandlingsleder.
Damgaard gør derimod begrebet »kongelig
undersøger« synonymt med »informateur«.
Desuden taler han om »statsministerkandi-
dater« og en »formateur«. Herefter har man
vel lov at mene, at samlet set er alle disse
begreber mere med til at skabe uklarhed end
klarhed.

De givne mandater og vore endelige kon- klusioner

Vi har undersøgt de faktisk givne mandater
op gennem tiden. Denne del af undersøgelsen
viser, at hverken termene statsminister-
kandidat, designeret statsminister, formateur,
informateur eller kongelig undersøger indgår
i de officielt anvendte kommissorier. Disse
termer er introduceret af forskere for at give
klarhed, men bidrager samlet set til det mod-
satte. For så vidt angår specielt betegnelsen
»designeret statsminister« er det vor opfat-
telse, at man udmærket kan beskrive rege-
ringsdannelser uden dette udtryk, og at det
kan bidrage til at mystificere, hvordan rege-
ringsdannelser foregår. Der er eksempel på,
at det kan diskuteres, hvornår en kommende
statsminister blev den førende statsminister-
kandidat og dermed designeret statsminister
(fx 1957, jf. Hermerén, 1975: 34).

Det eneste begreb, som vi genfinder i de of-
ficielle meddelelser, er »forhandlingsleder«.
Vores enkle konklusion er at anbefale, at for-
skere undlader at anvende alle termer, som
ikke er anvendt officielt, fordi de kan medføre
misforståelser og uklarhed. Vi konkluderer
med andre ord, at Peter Germers og Per Lo-
renzens foran omtalte enkle redegørelser for
regeringsdannelser er så klare som overho-
vedet muligt. Kernen i denne opfattelse er i
al sin enkelhed, at spørgsmålet er, om man i
forbindelse med et regeringsskift enten har en
klar og entydig parlamentarisk situation. Den

kan bestå i, at et flertal i Folketinget anbefa-
ler, at det overdrages en bestemt politiker at
danne regering. Eller også foreligger der en
mindre klar situation, hvor en politiker kun
kan overdrages at undersøge og forhandle for
at afdække, om der kan dannes en ny regering.
Det afhænger helt af de konkrete omstændig-
heder, hvilket mandat en politiker gives i den-
ne situation. Enten afdækkes en mulighed for
at danne en regering, som ikke umiddelbart
vil få et flertal i mod sig. En regentrunde må
så som hovedregel til for at bekræfte, at dette
er tilfældet. Eller også må den pågældende
give op. I sidstnævnte tilfælde er praksis den,
at der gennemføres en ny regentrunde for at
afdække nye muligheder, som ikke var syn-
lige under første regentrunde. Forhandlingsle-
deren kan ikke gå længere end det mandat, der
er givet, tillader, og hvis han/hun efter at have
undersøgt mulighederne finder det muligt at
danne regering, skal der et nyt mandat til.

Vi opstillede også en hypotese om, at ver-
berne »undersøge, forhandle og danne« gav
et hierarki, som man kunne ordne de givne
mandater i. Denne hypotese holder ikke, når
vi ser på de kommissorier, der er givet gen-
nem årene. Der er ikke altid et klart skel mel-
lem at forhandle og undersøge, undersøge og
forhandle lapper ofte over hinanden. Da Niels
Helveg Petersen (R) efter anden regentrunde
i 1988 fik et kommissorium fra regenten lød
opgaven på »som forhandlingsleder at un-
dersøge mulighederne for udformningen af
et regeringsprogram, der støttes af et bredt
flertal i Folketinget.« Verbet »undersøge«
giver næppe grundlag for at danne substanti-
vet »kongelig undersøger«, der på en klar og
meningsfuld måde kan adskilles fra begrebet
»forhandlingsleder.« Man skal med andre ord
ikke lede efter streng konsekvens, hvor den
ikke har været. Regentrunderne har udviklet
sig gradvist sammen med skiftende regenter,
kabinetsssekretærer, statsminister og statsmi-
nisterielle embedsfolk. Uden hjælp fra »en
kongelig undersøger«. Vi anbefaler derfor, at
man holder op med at bruge begrebet.

Litteratur

- Damgaard, Erik (1999), »Parlamentarismens udvikling«, i Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års jubilæum den 5. juni 1999, Folketinget, pp 49-70
- Germer, Peter (1975), »Regeringsdannelse og grundloven«, *Juristen og Økonomen*, 57: 346-349.
- Germer, Peter (2007), *Statsforfatningsret*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Hansen, Holger (1982), »Regeringsdannelsen 1981«, *Juristen*, pp. 96-107.
- Hansen, Holger (1988), »Regeringsdannelsen efter folketingsvalget d. 10. maj 1988«, *Juristen*, pp. 337-49.
- Hermén, Henrik (1975), *Regeringsbildningen i flerpartisystem*, Stockholm: Studentlitteratur
- Kaarsted, Tage (1964), *Regeringskrisen 1957*, Århus: Universitetsforlaget i Aarhus
- Kaarsted, Tage (1988), *Regeringen vi aldrig fik: Regeringsdannelsen 1975 og dens baggrund*, Odense: Odense Universitetsforlag
- Kaarsted, Tage (1989), »Ny regering: Regeringsdannelsens problemer«, i Per Fischer, red., *Statsministeriet i 75 år*, København.
- Kaarsted, Tage (1992), *De danske ministerier 1953-1972*, København: Pensionsforsikringsanstalten.
- Knudsen, Tim (2008), Upubliceret interview af 22.5.2008 med fhv. medarbejder i Statsministeriet, Asger Lund-Sørensen.
- Lidegaard, Bo (2012), Interview af dronning Margrethe II, *Politiken* 1.1.2012.
- Lorenzen, Peer (2006), »Grundlovens § 14«, i Henrik Zahle, red., *Grundloven: Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Meyer, Poul (1967), »Regeringsdannelsens teknik«, *Økonomi & Politik*, nr. 3, pp. 284-307.
- Meyer, Poul (1984), *Dansk politik 1944-1984*, København: Gads Forlag.
- Ross, Alf (1964), »Kongens rolle efter valg«, *Politikens kronik* 25.9.1964.
- Ross, Alf (1975), *Jyllandsposten* 6.2.1975.
- Zahle, Henrik (2001), *Dansk forfatningsret I: Institutioner og regulering*, København: Christian Ejlers Forlag.

Politisk kronik 1. halvår 2011

**Lars Bille, Lektor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet,
lb@ifs.ku.dk**

På baggrund af den øgede opmærksomhed efterlønsspørgsmålet fik i de sidste måneder af 2010 og den annoncekampagne Venstre gennemførte lige op til årsskiftet, var forventningen i kommentatorkorpset, at statsminister Lars Løkke Rasmussen ville komme med noget nyt om regeringens holdning til efterlønnen i sin nytårstale. Forventningen blev indfriet.

Han sagde, at den demografiske udvikling viste, at der fremover blev færre unge og flere ældre, og at hver gang fem forlod arbejdsmarkedet for at gå på pension, var der kun fire til at tage over. Derfor var det nødvendigt, at der blev flere om at arbejde i flere år ellers var der ikke økonomi til at betale for kernevelfærden i fremtiden. Dette modvirkede efterlønnsordningen. Desuden kostede den det offentlige 16 milliarder kroner om året, som i stedet kunne bruges til et bedre sundheds- og skolevæsen. Derfor ville regeringen stille forslag om, at efterlønnen gradvist blev afskaffet. Målet var, at mere end halvdelen af danskerne skulle arbejde. Konkret nævnte han, at for alle, der var under 45 år, skulle efterlønnen afskaffes helt. For de øvrige aldersgrupper skulle ændringerne være størst for de yngste og mindst for de ældste. For dem, der var tæt på at kunne gå på efterløn, skulle der ikke ændres noget, hvilket heller

ikke var tilfældet for dem, der allerede var på efterløn. Hermed havde han præsenteret de overordnede rammer for det forslag til en tilbagetrækningsreform, som regeringen ville fremlægge senere på måneden.

Et par dage efter statsministerens tale gentog De Konservatives leder udenrigsminister Lene Espersen offentligt atter en gang en af partiets mærkesager, nemlig, at en borgerlig regering efter det valg, der senest skulle afholdes til november 2011 fortsat ville arbejde på at få nedsat topskatten og selskabsskatten. Det var lige vand på oppositionens mølle. Den tolkede det således, at nu kunne vælgerne tydeligt se, at en borgerlig regering ville afskaffe en vigtig velfærdsordning for at give økonomisk råderum for skattelettelser til de bedrestillede og erhvervslivet. Timingen forekom mindre vellykket. Venstre afviste da også straks De Konservatives ønsker, som dog ikke undlod offentligt ved et par senere lejligheder i foråret at gentage kravet.

Den 9. januar skrev Politiken, at Lars Løkke Rasmussen og Lene Espersen på et møde kort før nytår var blevet enige om, at Venstre – og kun Venstre – i de allerførste dage efter nytårstalen skulle markedsføre regeringens beslutning om at afskaffe efterlønnen. Begrundelsen skulle være den, at mens det var en

kendt sag, at De Konservative ville afskaffe efterlønnen – partiet havde stemt imod ordningen i 1979 – havde Venstre hidtil blankt afvist at afskaffe den. Derfor havde Venstre i modsætning til De Konservative et stort forklaringsproblem. Derfor accepterede Lene Espersen, at Venstre havde et særligt behov for at komme på banen først for at forklare sig.

Anonyme kilde i den konservative folketingsgruppe udtrykte bestyrtelse over aftalen, som de intet kendte til. Her havde partiet lige vundet en stor sejr, og så fik Venstre i deres øjne lov til at score alle pointene. Det fremgik af meningsmålinger, der viste lidt fremgang for Venstre og stagnation på et lavt niveau på omkring 5-6 procent for De Konservative. Det var næsten en halvering i forhold til valgresultatet fra 2007. På et møde i folketingsgruppen den 11. januar var der dog ingen, der udtrykte utilfredshed med partilederen trods opfordring fra gruppeformand Henriette Kjær til medlemmerne om at træde frem med deres kritik.

Havde der været et pres fra det konservative bagland på Lene Espersen før nytår, så tiltog det nu eksplosivt. En konservativ vælgerforening krævede i et brev til folketingsgruppen hendes afgang som leder af partiet. Meget hurtigt tilsluttede en række andre lokalformænd sig kravet. På den baggrund afbrød Lene Espersen et officielt besøg i Qatar. På et pressemøde den 13. januar meddelte hun, at hun trådte tilbage som partiformand med den begrundelse, at partiet befandt sig i en meget alvorlig krise. Hun havde selv oplevet og deltaget aktivt i en ødelæggende fløjkrig i 1990'erne og oplevede nu, at det var det, der igen var under opsejling. For at undgå en sådan selvdestruktiv udvikling valgte hun at træde tilbage. Hun forblev dog på posten som udenrigsminister.

Der var store forventninger til hende, da hun til tonerne af Simply the Best og flyvende

konfetti blev valgt til leder i 2008, men regeringsrokaden i februar 2010 – blandt andet er det aldrig populært at hente ministre udenfor folketingsgruppen – lagde kimen til utilfredshed i gruppen, en utilfredshed der ikke blev mindre af de meget dårlige meningsmålingstal, som, hvis de holdt, ville koste flere af medlemmerne deres mandat. Hendes selvvalgte post som udenrigsminister havde ikke bekommet alle godt og havde ikke levnet tilstrækkelig tid og rum til at passe de indre linjer og profilere partiet indenrigspolitisk. Det kan være farligt for en politisk leder at være for langt væk i for lang tid fra sit parti.

Valget af ny partileder skete meget hurtigt og tilsyneladende uden de store sværdslag, selvom der selvfølgelig altid vil være divergerende meninger. Lars Barfoed og Brian Mikkelsen blev nævnt som seriøse kandidater, men allerede den 14. januar valgte folketingsgruppen Lars Barfoed som ny leder. Han erklærede, at den konservative krise skulle afhjælpes ved endnu tydeligere at fremhæve og forklare klassiske konservative værdier og grundholdninger. Hans valg varslede altså ikke et større politisk kursskifte. Den 12. marts valgte omkring 800 delegerede på partiets landsrådsmøde Lars Barfoed som formand for partiorganisationen. Der var ingen modkandidater. Med en leder, der både var valgt af folketingsgruppen og af medlemsorganisationen, undgik partiet, at der kunne udvikle sig en magtkamp mellem lederen af folketingsgruppen og lederen af landsorganisationen, således som det havde været tilfældet i 1990'erne.

I slutningen af januar blev partiet ramt af endnu en dårlig sag. Partiets politiske ordfører og gruppeformand Henriette Kjær havde i 2005 måttet træde tilbage som minister, næsten inden hun havde nået at sætte sig i ministerstolen. Årsagen var rod i hendes privatøkonomi, og nu blev hendes og hendes mands fortsatte privatøkonomiske problemer igen forsidestof i pressen. Det faldt mange for brystet, at re-

geringen prædikede økonomisk ansvarlighed samtidig med, at den politiske ordfører havde et overforbrug og blev dømt for ikke at betale sine regninger. Presset på hende voksede, og den 26. januar meddelte hun, at hun trak sig fra posterne som gruppeformand og politisk ordfører, samt at hun ikke ville genopstille ved næste valg. Den tidligere minister Carina Christensen blev ny politisk ordfører, og Tom Behnke blev ny gruppeformand.

Regeringen måtte også igennem en person-sag. Det var kommet til offentlighedens kendskab, at 400-500 statsløse palæstinensere i strid med FN-konventioner igennem en tiårig periode havde fået afslag på at få dansk indfødsret. Det rejste spørgsmålet, om der i Integrationsministeriet bevidst havde fundet en tilsidesættelse af gældende lovgivning sted. Integrationsminister Birthe Rønn Hornbech annoncerede, at hun ville sætte et arbejde i gang med henblik på at undersøge, hvad der var baggrunden for fejlbehandlingen. På et åbent samråd i Folketingets indfødsretsudvalg den 9. februar undskyldte hun, at der var begået fejl, og at de nu ville blive rettet. Hun kunne ikke selv forklare hvordan fejlen var sket, men det måtte skyldes glemsomhed og at nogle embedsmænd havde haft skyklapper på. Da oppositionen borede videre i, hvordan fejlen kunne ske, og om hvor længe ministeren havde kendt til fejlbehandling, var hun ikke yderligere meddelsom og nægtede til sidst at svare på flere spørgsmål. Hun slukkede ganske enkelt for mikrofonen. Ud over en klage til Folketingets Præsidium over denne adfærd, bestyrkede det oppositionspartierne i deres mistanken om, at der var mere at komme efter. Tamilsagen blev bragt i erindring.

Efterhånden som pressen gravede videre i sagen blev det mere og mere sandsynligt, at fejlbehandlingen ikke kun kunne skyldes simpel glemsomhed eller skyklapper. Pressen kunne dokumentere, at regeringen mindst otte gange i forbindelse med blandt andet lovændringer havde nævnt den FN-

konvention, som skulle sikre statsløse retten til dansk statsborgerskab. Information kunne med to anonyme embedsmænd i Integrationsministeriet som kilde berette, at Birthe Rønn Hornbech trods deres indstilling til ministeren to gange fortsatte den ulovlige praksis. Flere andre detaljer kom frem.

På baggrund af indholdet i den rapport, som statsminister Lars Løkke Rasmussen havde udbedt sig fra integrationsministeren, besluttede han den 8. marts at fyre Birthe Rønn Hornbech som minister, da hun ikke ønskede at trække sig frivilligt. Samtidig besluttede han at nedsætte en undersøgelseskommission med en landsdommer som formand for at få klarlagt hele forløbet i sagen om de statsløse tilbage fra 1999.

Birthe Rønn Hornbechs exit førte til en mindre regeringsrokade. Det blev udviklingsminister Søren Pind (V), der fik lagt yderligere et ministerium under sig som integrationsminister. Kulturminister Per Stig Møller (KF) blev tillige kirkeminister. Undervisningsminister Tina Nedergaard (V) valgte af private grunde at træde tilbage som undervisningsminister. Hun blev erstattet af skatteminister Troels Lund Poulsen (V). Hans skatteministerium blev overtaget af den politiske ordfører Peter Christensen (V) som i sin tur blev erstattet af Ellen Trane Nørby (V).

Den 25. januar præsenterede statsminister Lars Løkke Rasmussen og vicestatsminister Lars Barfoed regeringens forslag til en tilbagetrækningsreform. I korte træk stillede regeringen forslag om at afskaffe efterlønnen for alle under 45 år, at den gradvist afvikledes for personer mellem 45 og 56 år, mens der ikke skulle ske ændringer for dem, der var 57 år og derover. Desuden skulle den i velfærdsforliget fra 2006 aftalte gradvise hævelse af folkepensionsalderen fremrykkes, og en seniorførtidspension indføres. Den ville give de nedslidte, der havde mindre end fem år til folkepensionsalderen, en mulighed for

gennem en hurtigere og mindre bureaukratisk sagsbehandling at få tilkendt førtidspension.

De politiske reaktioner på regeringens forslag var, som man måtte forvente. Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten var fuldstændig afvisende over for en afskaffelse, men visse justeringer kunne måske komme på tale. De ville dog give en garanti for, at de ikke ville forringe efterlønnen, hvis de fik flertal efter næste valg. Dansk Folkeparti var også klart imod afskaffelsen af efterlønnen, men ville trods alt ikke gå så langt som til at udstede en håndfast garanti om, at partiet ikke ville lægge stemmer til justering af efterlønnen, og da slet ikke en garanti udstedt sammen med de tre nævnte partier.

Det Radikale Venstre havde gennem flere år ønsket ordningen afskaffet. Partiet fandt det svært at se, hvordan Socialdemokraterne ville føre en ansvarlig økonomisk politik, der sikrede den langsigtede holdbarhed i økonomien uden samtidig at ville beskære efterlønnen. Den radikale leder Margrethe Vestager sendte derfor en appel til Socialdemokraternes leder Helle Thorning-Schmidt om at gå i realitetsforhandlinger med regeringen om at forbedre økonomien ved at ændre på ordningen. Disse meldinger kom samtidig med, at medierne offentliggjorde en sand syndflod af statistikker og beregninger af, hvem og hvor mange der var på efterløn, hvorledes deres helbred var, om graden af nedslidning, om udsigten til overhovedet at kunne blive på arbejdsmarkedet i længere tid, og om de kort- og langsigtede økonomiske konsekvenser for husholdningerne og for landet.

De politiske forhandlinger om tilbagetrækningsreformen forventedes først at begynde for alvor, når regeringen havde færdiggjort det interne arbejde med at udarbejde en grundig økonomisk oversigt over de langsigtede udfordringer dansk økonomi stod over for og på den baggrund fremsætte sin økonomiske 2020-plan. Derved kunne regeringen præ-

sentere et samlet udspil – tilbagetrækningsreform og en 2020-plan – og dermed demonstrere, at den satsede benhårdt på at gøre det kommende valg til et valg om økonomisk ansvarlighed og troværdighed. Flere og flere var nu af den opfattelse, at valget ville komme i løbet af foråret under forudsætning af, at meningsmålingerne – som stabilt viste et omend beskedent flertal for rød blok – begyndte at udvikle sig positivt for regeringen.

Den 12. april fremlagde regeringen Reformpakken 2020. Finansministeriets beregninger havde vist, at der manglede 47 milliarder kroner for, at regeringen kunne nå målet om, at der ville være balance på budgettet i 2020. Regeringen foreslog, at pengene skulle komme dels fra den i maj 2010 allerede vedtagne Genopretningspakke (24 milliarder kroner), dels fra en besparelse på forsvarsbudgettet (2 milliarder kroner), dels en SU-reform og en afskaffelse af førtidspensionen for alle under 40 år samt en begrænsning af mulighederne for flexjob (3 milliarder kroner) samt endelig Tilbagetrækningsreformen (18 milliarder kroner).

Regeringen foreslog endvidere at øge væksten fra én til to procent årligt fra 2014, øge beskæftigelsen i det private erhvervsliv og mindske antallet af personer på offentlig forsørgelse. Det offentlige forbrug, som hidtil havde vokset med 1,6 procent om året, skulle begrænses til en vækst på 0,8 procent samtidig med, at det skulle vedtages ved lov, at det offentlige forbrug (minus overførselsindkomster) kun måtte udgøre 27 procent mod hidtil 29 procent af den samlede økonomi. Det var regeringens faste overbevisning, at en yderligere offentlig gældsætning ikke var en farbar vej. Det ville de finansielle markeder ikke tolerere. De store økonomiske problemer som Italien, Spanien, Portugal og ikke mindst Grækenland var havnet i, viste, hvordan det kan gå, når finansmarkederne mister tilliden til et lands evne til at styre sin økonomi.

Finansministeriets beregninger havde vist, at hvis man alene satte fokus på at opnå balance i 2020, men ikke en længere tidshorisont, var det ikke så afgørende at afskaffe efterlønnen helt. En stor del af pengene i regeringens plan kom nemlig fra at fremrykke tidspunktet, hvor efterlønsalderen hæves til 62 år og folkepensionsalderen hæves til 67 år. En udtalelse fra finansminister Claus Hjort Frederiksen var blevet tolket som, at det var tilfredsstillende for regeringen. Ved præsentationen af 2020-planen understregede statsminister Lars Løkke Rasmussen dog, at alene en fremrykning af Velfærdsforliget fra 2006 ikke var tilstrækkelig. Regeringen foreslog både det og en gradvis udfasning af efterlønnen, og Lars Barfoed satte ekstra tryk på ved at sige, at regeringens politik var at afskaffe efterlønnen helt. Men katten var sluppet ud af sækken og det kunne måske lette forhandlingerne med Dansk Folkeparti.

Herefter kunne forhandlingerne gå i gang mellem de partier der stod bag Velfærdsforliget fra 2006, dvs. regeringspartierne Venstre og De Konservative samt Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne og Det radikale Venstre. Socialistisk Folkeparti havde tidligere sagt, at det nu tiltrådte velfærdsaftalen og derfor gerne ville optages i forligskredsen, men det ville regeringen ikke acceptere. Et lille drilleri som ingen realpolitisk betydning havde, for det var ganske utænkeligt, at Socialdemokraterne ville indgå et forlig med regeringen, som Socialistisk Folkeparti ikke var en del af. I det hele taget var det utænkeligt, at Socialdemokraterne ville slutte forlig med regeringen så tæt på næste valg. De indledende forhandlinger var derfor alene et spil om at placere ansvaret for, hvem der fik dem til at bryde sammen.

Den 2. maj sluttede spillet for galleriet. Socialdemokraterne forlod forhandlingerne efter at finansminister Claus Hjort Frederiksen, som en reaktion på den efter hans mening obstruktive linje Socialdemokraterne an-

lagde, havde meddelt, at regeringen opsagde velfærdsforliget fra 2006. Han anklagede Socialdemokraterne for økonomisk uansvarlighed og for ikke at have fremlagt partiets egen 2020-plan. Helle Thorning-Schmidt beskyldte på sin side regeringen for løftebrud og for at skabe usikkerhed om, hvad befolkningen kunne regne med, når det gjaldt efterløn og folkepension. Fronterne blev trukket skarpt op.

Interessen samlede sig nu om, hvorledes de radikale ville stille sig. Margrethe Vestager havde gentagne gange udtalt, at de radikale hverken var i rød eller blå blok. En sådan opdeling af dansk politik passede ikke til det radikale DNA. Partiet ville stemme for den økonomiske politik, som flugtede bedst med deres egen, uanset om det så ville have den konsekvens, at en eventuel rød regering efter valget ville komme i mindretal.

Ikke desto mindre kom det som en stor overraskelse for mange, at de radikale forblev i forhandlingslokalet med den begrundelse, at de jo i flere år havde peget på, at efterlønnen skulle afvikles. Det stod de stadig fast på, ligesom de fortsat stod fast på, at de ville pege på Helle Thorning-Schmidt som ny statsminister efter et valg. Om de selv ville deltage i en regering under hendes ledelse måtte bero på konkrete forhandlinger til den tid. En ganske usædvanlig situation var under opsejling, da dem, der kun formåede at tænke i blå eller rød blok, havde vanskeligt ved at forestille sig, at partiet ville slutte forlig med regeringen på et område, der var så centralt for den siddende regering, og som var så meget imod regeringsalternativets politik.

Med opsigelsen af velfærdsforliget var tavlen visket ren. Det gjaldt nu for regeringen om at holde de radikale inde i forhandlingerne så længe som muligt for på den måde at udstille splittelsen i oppositionen. Det krævede imidlertid, at Dansk Folkeparti måtte give væsentlige indrømmelser vedrørende tilba-

getrækningsreformen. Siden 2001 havde der udviklet sig den praksis, at hver gang Dansk Folkeparti skulle støtte regeringens økonomiske politik, stillede det krav på det værdipolitiske område, først og fremmest stramninger af udlændinge- og retspolitikken. Det skete også nu.

Partiet stillede krav om vedtagelsen af en tryghedspakke, som blandt andet indeholdt en øget indsats mod bandekriminalitet herunder administrativ udvisning af deciderede bandemedlemmer uden dom og en markant forhøjelse af strafferammen for hjemmerøveri og overfaldsvoldtægt, om en permanent og skærpet grænsekontrol med bygning af nye kontrolanlæg, flere toldere, mere politi og videoovervågning, samt om indførelsen af et pointsystem til optjening for nytilkomne udlændinge, som ville gøre brug af danske velfærdsydelser.

Er der to partier, der er lodret uenige om udlændinge- og retspolitikken, så er det Det radikale Venstre og Dansk Folkeparti. Det var derfor nødvendigt for regeringen at dele forhandlingerne med de to partier op i to særskilte, men sideløbende forhandlinger: dem der handlede om tilbagetrækningsreformen og dem der handle om de andre spørgsmål. De radikale deltog ikke i de sidste og ville i øvrigt ikke støtte det resultat, der måtte komme ud af det. Partiet ville sågar tilbagevise den lovgivning efter et valg, hvis det var muligt. Det trøstede trods alt Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti, som ellers anklagede de radikale for indirekte at legitimere stramningerne ved fortsat at forhandle med regeringen.

Den 11. maj indgik regeringen forlig med Dansk Folkeparti og kristendemokraten Per Ørum Jørgensen om en øget og permanent grænsekontrol. Det var særdeles vigtigt for Dansk Folkeparti, at det uforstyrret kunne fremlægge en klar sejr, inden det måtte ud at forsvare sig mod de angreb, der ville komme

om løftebrud, fordi partiet var gået på kompromis med tidligere løfter om ikke at ville røre ved efterlønnen og folkepensionen. Alle forventede nemlig nu, at der blev sluttet forlig om tilbagetrækningsreformen.

Det skete da også den 13. maj, hvor regeringen, Dansk Folkeparti og Det radikale Venstre præsenterede indholdet. Efterlønnen blev ikke helt afskaffet, men væsentligt reduceret. Efterlønsperioden blev nedsat fra fem til tre år ved at forhøje efterlønsalderen med et halvt år om året fra 2014, således at dem der var født i andet halvår af 1959 eller senere kun kunne oppebære efterløn i tre år. Desuden blev værdien af efterlønnen reduceret i og med, at der modregnedes i efterlønnen jo større pensionsopsparing den enkelte havde. Dem, der ikke længere ønskede at deltage i ordningen, kunne få deres efterlønsbidrag udbetalt skattefrit. Folkepensionsalderen hævedes fra 65 til 67 år tidligere end det ellers var aftalt i velfærdsforliget af 2006. Princippet om, at folkepensionsalderen fra 2030 skal stige i takt med den gennemsnitlige levealder, blev fastholdt. Det var også aftalt at indføre en seniorførtidspensionsordning for nedslidte, som havde mindre end fem år tilbage før de kunne gå på folkepension.

Hermed var de væsentligste dele af regeringens Reformpakke-2020 på plads. Tilbage var at skaffe 2.4 milliarder kroner ved en reform af SU og af flexjobordningen. De områder var omfattet af brede politiske forlig, hvor både Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Det radikale Venstre indgik. Det ville kræve disse partiers accept at ændre dem og en sådan forelå ikke trods længere tids forhandlinger. Regeringen meddelte derfor, at den havde indgået en aftale med Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne om, at de ville gennemføre målretningen af flexjobordningen pr. 1. januar 2012 eller som led i en førtidspensionsreform sammen med den nuværende forligskreds bag førtidspensionen. De andre partier betragtede det som en

de facto opsigelse af forliget, selvom det ikke – endnu da – var formelt opsagt. Det samme scenarie gjaldt SU-reformen. Forhandlingerne i forligskredsen fortsatte derfor trods alt, men mens regeringen fastholdt, at de 2.4 milliarder var i hus, fastholdt oppositionen at det var de lige præcis ikke. Der stod sagen så indtil videre.

Da Det radikale Venstre som nævnt ikke ville være med til at betale den pris regeringen havde måttet betale Dansk Folkeparti for aftalen om tilbagetrækningsreformen, måtte den hente flertallet for de andre dele af den samlede 2020-plan et andet sted. Det handlede blandt andet om tryghedspakken, der fordoblede straffen for overfaldsvoldtægter, hjemmerøverier samt skærpede udvisningsregler, grænsekontrollpakken, en sundhedsplan og en vækstplan. Den forhandlede derfor med Kristendemokraternes enlige mandat. Han stillede krav om ændringer i den overordnede sygehusplan, som regionerne med megen politisk møje og besvær havde indgået forlig om. Kravet var, at Fødeafdelinger og akutfunktioner skulle bevares i Holstebro, Næstved og Svendborg. Da regeringen ikke ville bryde hele den vedtagne sygehusstruktur op, sagde den nej. Kristendemokraterne trak derfor deres støtte til det samlede reformkompleks.

Det afgørende 90. mandat skaffede regeringen så i stedet ved at inddrage løsgænger Pia Christmas-Møller i forhandlingerne. Hun havde forladt De Konservative umiddelbart efter valget i 2007. Mod et par overkommelige indrømmelser kunne hun den 27. maj meddele, at hun ville stemme for alt det, der indtil da var forhandlet på plads. Et muligt comeback til den konservative folketingsgruppe kunne dog ikke umiddelbart lade sig gøre, da en principbeslutning i folketingsgruppen ikke tillod løsgængere at vende tilbage til gruppen inden for den valgperiode, hvor vedkommende havde forladt den. Hun måtte derfor søge opstilling på ny og genvælges, og det syntes der ikke at være mulighed

for. Kampen om det beskedne antal mandater De Konservative lå til at få ifølge meningsmålingerne var for intens.

Det var imidlertid tvivlsomt om regeringen, Dansk Folkeparti og Pia Christmas-Møller kunne få vedtaget lovpakkerne inden Folketinget tog på sommerferie. Det skyldtes, at Venstres Malou Aamund den 5. juni udtrådte af Folketinget. Hun var oprindeligt indvalgt som medlem af Liberal Alliance, der dengang hed Ny Alliance. Derfor gik hendes mandat nu igen tilbage til dem med den konsekvens, at regeringen igen manglede én afgørende stemme for at få vedtaget pakkerne. Hverken Liberal Alliance, kristendemokraten Per Ørum Jørgensen eller partiet Fokus ene mandat den tidligere dansk folkepartist, Christian H. Hansen ville umiddelbart sikre regeringens pakker.

For anden gang betød Malou Aamunds soloadfærd, at den parlamentariske balance skiftede. Første gang var, da hun i 2008 skiftede fra Liberal Alliance til Venstre og dermed fjernede Liberal Alliances parlamentariske nøgleposition. Den blev nu genskabt og brugt til om ikke ligefrem at få genåbnet hele tryghedspakken, så dog til at få nogle mindre justeringer og indrømmelser – blandt andet på en af partiets mærkesager, nemlig at afvise asylansøgere med børn fik bedre mulighed for at komme til at bo uden for asylcentre.

Efterlønsforliget skabte en ganske usædvanlig parlamentarisk situation. Den praksis, der har udviklet sig, at når et politisk forlig opsiges – som det var tilfældet med regeringens opsigelse af velfærdsforliget fra 2006 – kan et nyt forlig først vedtages, når der har været afholdt valg til Folketinget. Vælgerne har så haft mulighed for at tage de nye forslag med i deres overvejelser om, hvor krydset skal sættes. Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti erklærede, at de ville gøre det kommende valg til en slags folkeafstemning om tilbagetrækningsreformen. De ville annullere

forringelserne af efterlønnen, hvis de fik flertal efter valget.

De fire partier bag det nye forlig erklærede samstemmende, at de ville fastholde forliget, hvis de fik flertal og det selvom Det radikale Venstre også skulle få flertal med Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti og Helle Thorning-Schmidt blev statsminister. Det radikale Venstre havde genetableret sin position som det udslagsgivende centerparti ved både at ønske en ny regering og statsminister og samtidig at fastholde efterlønsreformen. Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti måtte affinde sig hermed, hvis de ville i regering.

Den 16. maj fremlagde Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti deres økonomiske plan frem mod 2020, Fair Løsning 2020. De ville som regeringen styrke økonomien i 2020 med 47 milliarder kroner. Hovedelementet var fortsat, at det via trepartsforhandlingerne skulle aftales, at alle arbejdede en time mere om ugen svarende til 15 milliarder. Desuden skulle pengene komme fra blandt andet en accept af dele af genopretningspakken, fremrykning af pensionsbeskatning, udskydelse af en lettelse af topskatten, bedre integration, hurtigere gennemførelse af uddannelser, sænkning af den strukturelle ledighed samt nogle besparelser på det offentlige forbrug. Planen blev ledsaget af initiativer til knap 27 milliarder kroner til frem mod 2020 at øge velfærden og kickstarte den økonomiske vækst ved for eksempel at virksomheder i en periode kunne afskrive investeringer i produktionsudstyr med 100 procent samt ved at fremrykke offentlige investeringer.

Helle Thorning-Schmidt sagde ved fremlæggelsen, at nu var forskellen i dansk politik trukket helt skarpt op. Frem mod 2020 ville regeringen sikre balance ved at spare, mens Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti ville sikre balance ved at skabe vækst, øge indtægterne, investere rigtigt og ved at ef-

fektivisere den offentlige sektor. Finansminister Claus Hjort Frederiksen var selvfølgelig lodret uenig. Han mente, at der manglede et sted mellem 16 og 36 milliarder før den røde plan stemte, altså rent hokus-pokus og fugle på taget. Joh, fronterne var trukket skarpt op, og det blev endnu en gang demonstreret, at der kan regnes på mange forskellige måder med mange forskellige forudsætninger og antagelser indbygget i regnestykket.

Helle Thorning-Schmidts tone ved fremlæggelsen var mærkbart anderledes, end dengang de i 2009 præsenterede deres skatteplan Fair Forandring. Dengang sagde hun, at den ikke var et forhandlingsoplæg, og at der ikke ville blive flyttet et komma. Nu sagde hun, at Fair Løsning 2020 netop var et forhandlingsoplæg, ifald Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti ikke fik absolut flertal, og det var der trods alt ikke noget, der pegede på, at de ville få. Dermed ville de heller ikke kunne forhindre vedtagelsen af efterlønsforringelserne. Det tog de så ad notam og besluttede, at kravet til fagbevægelsen under trepartsforhandlingerne i så fald ville blive mindre end de 15 milliarder kroner planen byggede på i øget arbejdstid fra lønmodtagerne. Det beløb, der sparedes ved forringelserne af efterlønnen, ville blive fratrullet de 15 milliarder. Lønmodtagerne skulle ikke betale to gange, sagde hun. De to partier var heller ikke skræmsikre på at ville tilbagerulle genopretningspakkens nedsættelse af dagpengeperioden fra fire til to år. De var parate til som en del af trepartsforhandlinger at drøfte en modernisering af dagpengesystemet.

Regeringens aftale med Dansk Folkeparti om en øget og, som der stod i aftaleteksten, »permanent toldkontrol (styrket grænsekontrol)« mødte stærk kritik fra EU-kommissionen og Tyskland. Kritikken gik på, at der kunne være tale om et brud på Schengen-samarbejdet og reglerne om den fri bevægelighed i EU, om ikke i strikt juridisk forstand, så i hvert fald på ånden i samarbejdet. Den stærke mod-

stand kom tilsyneladende bag på regeringen, men bekom egentlig Dansk Folkeparti ganske godt, når den kom fra den kant.

Regeringen mente, at kritikken byggede på nogle misforståelser, og at aftalen ikke var et brud på Schengen. En større diplomatisk offensiv blev igangsat for at rette eventuelle misforståelser og for at forhindre, at Danmarks omdømme i EU led unødigt skade. Det kom frem, at der ikke lå en skriftlig juridisk vurdering af, om aftalen holdt sig inden for reglerne i Schengen-konventionen. På den baggrund og de mange modstridende oplysninger, der kom frem i pressen, ville Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre ikke længere være med til at behandle bevillingen til den øgede kontrol som et aktstykke i finansudvalget, hvor regeringen havde sit flertal på plads. De fremsatte et beslutningsforslag om, at spørgsmålet skulle behandles i Folketingssalen, og her havde regeringen ikke på forhånd flertallet på plads.

Oppositionen gik nu efter at få en ny ordning, der stadig indeholdt en bevilling til flere toldere og politibetjente, hvilket de hele tiden havde været tilhængere af, men uden at der blev bygget nye fast anlæg ved grænsen til Tyskland. Igen blev kristendemokraten Per Ørum Jørgensens holdning afgørende. På et møde i finansministeriet den 10. juni, blev det gjort klart for ham, at der ville blive udskrevet valg, hvis han ikke støttede aftalen i dens oprindelig form. Det valgte han så at gøre på betingelse af, at den levede op til Schengen-reglerne og EU-retten. Den 1. juli forkastede Folketinget oppositionens forslag, hvorefter Finansudvalget kunne godkende de nødvendige bevillinger til den øgede kontrol.

Dermed var regeringens samlede reformkompleks endeligt kommet i hus efter et noget tumultarisk forløb, og hvor Dansk Folkeparti havde fået opfyldt et af dets højeste prioritære mærkesager. Undervejs var der røget

nogle finker af panden i meningsudvekslingerne mellem Dansk Folkeparti og de to regeringspartiers baglande og mellem Dansk Folkeparti og tyske diplomater og politikere, som belastede forholdet mellem de to lande. EU-tilhængerne fandt, at sagen havde skadet Danmarks omdømme i EU, mens de europæiske EU-modstanderne klappede i hænderne over sagen.

Det omfattende oprør, der som en del af det arabiske forår var udbrudt i Libyen mod den mangeårige diktator Muammar Gadaffi, havde udviklet sig således, at hans overlegne kamptropper i marts stod foran at indlede et angreb på oprørsbyen Benghazi. Med udsigt til de omfattende drab på civilbefolkningen et sådant angreb ville medføre, besluttede FN's sikkerhedsråd den 17. marts at indføre en flyveforbudszone i Libyen for at beskytte civile og sikre humanitær assistance. Dermed var der givet et FN-mandat til at bombe den libyiske regerings militær, luftvåben og søværn. Den 18. marts besluttede Folketinget med tilslutning fra samtlige partier at meddele sit samtykke til, at et dansk militært bidrag i form af seks F-16 kampfly stillede til rådighed for den internationale indsats i Libyen for at beskytte civilbefolkningen.

Der var ikke sat en slutdato på aktionen, ligesom der heller ikke var specificeret et helt præcist mål med den ud over at beskytte civilbefolkningen. Det lå dog i kortene, at målet også var at få fjernet Gadaffi endegyldigt fra magten. Denne dobbelthed benyttede Enhedslisten som begrundelse for efter en lille uges tid at trække sin støtte tilbage. Folketingsgruppens beslutning om at støtte aktionen var blevet mødt med stærk kritik fra partiets bagland og medlemmer af hovedbestyrelsen. Partiet skulle ikke støtte en udenlandsk militær aktion, der greb ind i libyernes selvbestemmelsesret og klart støttede den ene part i en borgerkrig.

Som et led i bestræbelserne på at bekæmpe

den finansielle og økonomiske krise i euroområdet og for at bevare tilliden til euroen besluttede eurolandene på initiativ fra Tyskland og Frankrig at vedtage en Europagt. Formålet med den skulle blandt andet være at forbedre landenes konkurrenceevne over for resten af verden, at øge beskæftigelsen, sikre sunde offentlige finanser, at omsætte EU's budgetregler – der sætter grænser for størrelsen af statsunderskud og gæld – til national lovgivning samt forsat at drøfte en koordinering af skattepolitikken. Der var ingen sanktionsmuligheder indbygget i pagten, men der ville blive afholdt årlige topmøder om europagten og EU-kommissionen ville overvåge om deltagerlandene fulgte op på deres løfter og bidrog med udførlig statistik om landenes økonomi.

Det var muligt for lande, der ikke er med i den fælles mønt, at tilslutte sig pagten. Regeringen ønskede dansk deltagelse, men her var problemet, at Dansk Folkeparti bestemt ikke ville. De krævede, at der inden en eventuel dansk deltagelse blev afholdt en folkeafstemning. Det var regeringens opfattelse, at da der juridisk set ikke var tale om suverænitetsafgivelse, var en folkeafstemning ikke påkrævet. Det synspunkt delte Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Det radikale Venstre, som efter i en aftale med regeringen at have fået garantier for, at pagten ikke ville ændre på det danske euroforbehold, og at der ikke blev ændret på Danmarks ret til fortsat selv at

forhandle løn og til suverænt selv at indrette finanspolitikken, var der et solidt flertal bag, at Danmark tiltrådte europagten.

De politiske forhandlinger havde gennem hele halvåret foregået i en atmosfære, der var tyk af valgrygter. Lige siden statsministeren i nytårstalen annoncerede, at efterlønnen på sigt skulle afskaffes, var det manges opfattelse, at han blot ventede på et gunstigt øjeblik, før han udskrev valget. Partierne sov med støvlerne på. Men det gunstige øjeblik kom ikke. Meningsmålingerne viste konstant et flertal for rød blok. Forliget om tilbage-trækningsreformen med Det radikale Venstre splittede ganske vist oppositionen, men regeringen skulle også have aftalerne med Dansk Folkeparti vedtaget, og det voldte som beskrevet problemer.

I realiteten havde partierne ført valgkamp i hele halvåret. Resultatet var, at blå og rød blok stod stejlt over for hinanden. Jokeren i det spil var Det radikale Venstre. Det blev regnet som en del af rød blok desuagtet, at partiet ikke havde tilsluttet sig Socialdemokraternes og Socialistisk Folkepartis ensidige Enhedslistens økonomiske politik, men alene fordi det pegede på Helle Thorning-Schmidt som ny statsminister. Valgkampen ville blive intensiveret i de første måneder efter sommerferien, for en ting var sikkert: valget skulle afholdes senest i begyndelsen af november.

Boganmeldelser

Christian Rostbøll (2011)

Jürgen Habermas

København: DJØFs Forlag, 132 sider, kr. 175,-

I indledningen til hovedværket *Theorie des kommunikativen handelns* (1981) forklarer Habermas, hvorfor hans arbejde ikke er indskrevet i den politiske videnskab – statskundskaben. Det skyldes, at dominerende dele af denne videnskab i sin moderne 20. årh. udgave gav afkald både på at beskæftige sig med samfundet i dets helhed og med normative spørgsmål om dets rette indretning.

I videnskabelighedens navn kappedes dermed forbindelsen til den »rationalitetsproblematik«, som i traditionen tilbage fra antikken havde stået i centrum af interessen, og som det hele tiden har været Habermas basale anliggende at videreføre.

Når det alligevel er indlysende rigtigt at inkludere Habermas i en bogserie om statskundskabens klassikere, beror det på udviklingen gennem de seneste par årtier i både disciplinen og i Habermas' forfatterskab. På den ene side har normative intentioner og politiske relevansbetragtninger vundet hævd som integrerede dele af disciplinen. På den anden side har Habermas i stigende grad fokuse-

ret på politik i almindelighed og demokrati i særdeleshed og er i den forbindelse gået i dialog med repræsentanter for statskundskaben uden for hans egen kritisk-teoretiske tradition. Dette fremgår i den foreliggende bog, hvor forfatteren, Christian Rostbøll, også med rette fremhæver Habermas' indflydelse på den teori om demokrati som deliberativt demokrati, der har indtaget en central pladsering i de senere års statskundskab.

En præsentation af et så fagligt, indholdsmæssigt vidtspændende og samtidigt voluminøst forfatterskab som Habermas', kræver indgribende tilskæringer og afgrænsninger. Og når nu temaet er statskundskab, er det valgt, at fokus er rettet »mod de dele af Habermas' teoriapparat, som er forudsætningen for at kunne forstå hans bidrag til studiet af politik og samfund« (s. 9). Ligeledes er det forståeligt, at Rostbøll inden for de givne rammer har valgt at se bort fra en gennemgang af ændringerne i teoribygningen over tid – selv om det nok kunne være værd at opholde sig ved den for værket karakteristiske enhed af brud og kontinuitet over en periode på op mod et halvt århundrede.

Et lille rids af udviklingen i Habermas' tænkning kommer dog i kapitel 1, som også på interessant og klargørende vis placerer Haber-

mas i forhold til vigtige strømninger i statskundskaben og som figur i den kritiske teori. I alle tilfælde lægges vægt på netop Habermas' insisteren på »rationalitetsproblematikken«, på »at rehabilitere fornuftens emancipatoriske potentiale« (s. 21). Og Rostbøll bruger de følgende kapitler til at redegøre for og forklare Habermas' teori om, hvordan dette potentiale er indbygget som del hverdagssproget. Med en karakteristisk Habermas-formulering drejer det sig grundlæggende om gennemlysning af »det gode arguments ejendommelige tvangsløse tvang«.

Først gennemgår Rostbøll Habermas' såkaldte formalpragmatiske konstruktion af hverdagssprogets rationelle og normative basis. Det drejer sig om at vise, hvordan der på den ene side er almene og uomgængelige ideelle forudsætninger indbygget i kommunikativ handlen uanset tid og sted og uden hvilken, den sociale orden uden ville bryde sammen. Og hvordan der på den anden side er tale om idealiseringer, som aldrig kan komme til fuld udfoldelse i den virkelige verden. Dermed er der samtidig indkredset et hovedomdrejningspunkt for såvel Habermas bud på fundamentet for kritisk orienteret samfundsteori som teorien om det deliberative demokrati. Samfundsteorien behandles i kapitel 3 og teorien om demokrati og ret i kapitel 5. Ind i mellem gør kapitel 4 rede for et andet af Habermas' centrale bidrag, nemlig den såkaldte »diskursetik«:

På den måde har Rostbøll valgt at lægge vægten på det fundament, de forskellige dele af Habermas' teori hviler på, og for så vidt som der er tale om komplekst og svært tilgængeligt stof, er det en nærliggende prioritering i en bog, der vil føre ind i forfatterskabet. Det sker kompetent og med et godt overblik. Alligevel melder der sig en lille tvivl om hensigtsmæssigheden af strategien. Det forbliver nemlig – også Rostbølls ligefremme og klare sprog til trods – diskussioner, der stiller store krav til læseren, og undervejs spørger man sig

selv, om der af pædagogiske grunde kunne være skruet ned for hensynet til fuldstændigheden. Også fordi ensartede pointer omkring sproget, kommunikationen, argumentationen og »den offentlige brug af fornuften« dukker op i forbindelse med flere af de diskuterede grundlagsproblemer.

Til gengæld kunne der savnes lidt flere og mere udbyggede vurderinger fra Rostbølls side om Habermas og statskundskaben og de udfordringer, teorien har været mødt af. Det vil sige flere af den slags overvejelser, som glimrende gøres i kapitel 1 og også i bogens kapitel 6 om nationalstaten.

At Habermas stiller store krav til læseren er de to udvalgte tekster gode eksempler på. Den ene udgøres af efterordet til det sene hovedværk *Faktizität und Geltung* (1994) og drejer sig om de interne forbindelser mellem ret og demokrati. Den anden er et festskrift til en kollega og kommer vidt omkring forholdet mellem nation, retsstat og demokrati. Navnlig sidstnævnte kan anbefales som en tekst, der typisk tegner det format, der har givet Habermas ikke blot til enestående placering i samfundsvidenskaben, men også som intellektuelt fyrtårn i tidens politik. Uanset at det kan være svært at afgøre, om man får alle pointerne med, efterlader læsningen en sikker fornemmelse af større indsigt og videre udsyn.

Rostbølls bog om Habermas være hermed anbefalet.

Jørn Loftager
Institut for Statskundskab
Århus Universitet

Jacob Svendsen og Lars Halskov (2012)

Et land i krig. Hvordan Danmark blev krigsførende – og politikere og generaler famlede i blinde

København: Politikens Forlag, 703 sider, kr. 399,95

Terrorangrebene 11. september 2001 blev et vendepunkt for den danske, aktivistiske udenrigspolitik. Den militære komponent i aktivismen kom efter angrebene til at fylde meget mere end det tidligere havde gjort. Jacob Svendsen og Lars Halskovs bog »Et land i krig. Hvordan Danmark blev krigsførende – og politikere og generaler famlede i blinde« indeholder en omfattende beskrivelse af udviklingen af den danske politik og missionerne i perioden. Bogen er med sine lige over 700 sider ganske lang, for der er mange historier at fortælle. »Et land i krig« er den første samlede fremstilling af dette forløb, som ikke blot er historien om, hvorfor og hvordan de internationale missioner udviklede sig som de gjorde, ikke blot om de danske politiske valg eller om embedsmændenes og officerernes indspil hertil, eller om missionerne selv, men alle disse niveauer sammen, fortalt med udgangspunkt i både individuelle deltageres perspektiv og i mere overordnede beskrivelser. Analysen trækker på en omfattende mængde kilder af både dansk og international oprindelse, på originale interviews, officielle dokumenter, rapporter med videre. Bogen samler dermed en række forskellige perspektiver, som har været delvist dækket andre steder, og må på den måde siges at være en ganske uomgængelig kilde til analyser af den danske krigsindsats, strategiudvikling og de civil-militære relationer i perioden.

At sige, at Danmark har været i krig de sidste 10 års tid kan virke som et banalt faktum. Men netop den tilsyneladende banalitet er et tegn på, hvor store omvæltningerne har været i forhold til praksissen i dansk udenrigspolitik og sandsynligvis i forhold til danskernes selvforståelse. Krigsdeltagelsen er blevet,

hvis ikke ukontroversiel, så en forventelig del af den politiske samtale; et ikke overraskende element i det kludetæppe af emner dansk politik handler om. Sådan var det ikke i 1990erne. På trods af Operation Bøllebank på Balkan, som nok havde stor betydning inde i forsvaret, og også i nogen grad på politisk niveau, så fyldte forsvarspolitikken og den militære del af sikkerhedspolitikken væsentligt mindre. Det, der gjorde forskellen var naturligvis deltagelsen med store danske styrker i en række af omfangsrige og i stigende grad højintensive militære operationer. Der har især i Helmand været tale om nogenlunde konstant krig til forskel fra de lavintensive fredsoperationer som hørte 1990erne til. Det forklarer også behovet for afdækningen af de forskellige analytiske niveauer i bogen. Der er simpelthen mange fakta, mange rationaler og hensigter og dynamikker at afdække og etablere.

En af de centrale dele af historien om landet i krig er netop ikke operationerne, men den hjemlige udvikling af de rationaler, der lå bag både beslutningerne om at deltage med så store styrkebidrag og i så voldsomme dele af konflikterne. Historien om deltagelsen i operationerne bliver her en effekt – noget som er muliggjort – af nogle mere grundlæggende strategiske valg. Det var særligt forsvarsforliget i sommeren 2004 (for perioden 2005-2009) og forsvarets berømte K-notat og Bruun-rapporten, som gennem de efterfølgende reformer har gjort det muligt for Danmark at beslutte sig for at deltage i de internationale missioner med det ambitionsniveau som man har lagt for dagen. Reformerne har dermed også været essentielle byggesten for den politisk drevne aktivisme og de specifikke beslutninger, den har ført med sig. Bogen har et fint blik for de forskellige niveauer og for hvordan ideer betyder noget, bliver til rigtige prioriteringer og beslutninger, og får konsekvenser for soldater og civile, politikere og embedsmænd. Forfatterne argumenterer i det korte efterskrift for at et sammenfald af »in-

teresser på det militære og politiske niveau [førte] til en række skæbnesvangre beslutninger. [H]verken den danske regering eller militærledelsen var forberedt på, hvad det indebar at føre krig. Da virkeligheden viste sig at være langt mere kompliceret og blodig, lukkede regeringspolitikere og generaler øjnene for virkeligheden og undgik at tage stilling. Det blev ikke bedre af at en stærk statsminister skabte en »nulfejlskultur«, som gjorde det svært at indrømme fejl og korrigere dem. Denne ansvarsforflygtigelse førte til, at krigens frygtelige dilemmaer ofte er blevet overladt til den enkelte officer og soldat ved fronten« (s. 666). Argumentet her og i resten efterskriftet er kun begyndelsen på en debat om, hvordan Danmark lærte at være i krig, hvilke beslutninger, der affødte hvilke effekter, og hvad som kunne være gjort anderledes og vil kunne gøres anderledes i fremtiden.

Med »Et land i krig« har vi fået en dansk pendant til de journalistiske samtidshistoriske skildringer af beslutningsprocesser og militære operationer som især det amerikanske marked nyder godt af. Det er titler som for eksempel Thomas E. Ricks' *Fiasco*, Michael R. Gordon og Bernard Trainors *Cobra II*, begge om invasionen i Irak (og begge fra 2006), og Bob Woodward's bøger fra *Bush at War* (2002) til *Obama's Wars* (2011). Bogen skal derfor også vurderes og forstås ud fra en sådan samtidshistoriemålestok, og i det lys er det et imponerende stykke arbejde forfatterne har lavet. Selvom bogen også indeholder mere eller mindre implicite overvejelser og kritisk stillingtagen, så er det ikke her dens tyngdepunkt er.

Bogen vil til gengæld være en stærk kilde til og udgangspunkt for behandling af de mere politologiske spørgsmål. Det kunne eksempelvis være spørgsmålet om, hvordan den danske strategiske beslutningsproces fungerer i virkeligheden, holdt op i mod forskellige teoretisk underbyggede modeller, inklusive ideen om politikens primaritet. Det kunne være mere organisationsorienterede analyser af forsvarrets læring og organisatoriske evner og selvforståelse i både et praktisk og strategisk lys og i forhold til de civil-militære relationer. Eller det kunne være historien om samtænkningen, om hvilken rolle denne – begrebet »samtænkning« – har spillet operativt, i forhold til træning og uddannelse, dialogen og magtbalancen mellem ministerierne, og, måske allervigtigst, som bindevæv i de politiske forlig i perioden bag særligt indsatsen i Afghanistan.

Med »Et land i krig« har vi fået etableret et virkelig godt grundlag for den videre politologiske – og for den sags skyld også den politiske og samtidshistoriske – debat om de forandringer, der er resultatet af den historie som den fortæller. Bogen er derfor aldeles velkommen af både forskningsmæssige og mere demokratiske årsager.

Henrik Breitenbauch
Seniorforsker
Center for Militære Studier
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet.

Abstracts

The Priorities of the Presidency: When the EU Agenda Becomes a National Ambition

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

To what degree can national Presidencies influence the agenda of the EU? This article challenges existing understandings of national interests in the research on Presidencies and on the EU more generally. The article analyses the process of developing the Danish Presidency's Programme from the beginning in Spring 2010 to the official launch in January of 2012. Building on participant observation, the article argues that the agenda-setting role of national Presidencies is relatively limited. This is not only due to the Treaty of Lisbon, which transfers parts of the responsibility for the Presidency to the permanent EU institutions, but also because the Presidency role today is focused on turning the smooth-running of the EU's legislative process into a national prestigious duty. Thus, the national Presidency Programme is a striking example of how the promotion of the EU's agenda becomes an everyday ambition for the member states. This challenges traditional assumptions about national interests in an EU context.

A small but smart Presidency? The Danish EU-Presidency in the field of the Danish Ministry for Business and Growth

Caroline Howard Grøn, Adjunkt,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, cg@ifs.ku.dk

Natalia Anna Rogaczewska,
Head of European Affairs,
BL – Danmarks Almene Boliger, nao@bl.dk

Small states as »smart states« has gained increasing attention in the literature on small states. Several strategies have been developed, but only few tests have been carried out to validate the recommendations of the theory. In a most-likely case study of the Danish Ministry for Business and Growth's handling of the EU Presidency, the recommendations regarding smart state behavior in the EU are tested. The article concludes that it pays off to be smart, but that the success of a small state running a Presidency depends on two variables beyond its control: the existing European agenda and the general political and economic developments. Hence, the smart state theory must be evaluated in relation to these two variables; a small state can be smart, but outcomes depend on factors beyond the control of the state.

The Organization of the Danish EU Presidency in 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

This article examines how officials from the government have organized the Danish EU Presidency, which was held in the first half of 2012. For this purpose, an analytical framework from is distilled from organization theory which focuses on three main dimensions: structure, process and culture. Empirically, the article is based on numerous interviews conducted from early 2010 and onwards with key actors within and surrounding the Danish EU Presidency and a number of documents. The article demonstrates that the Danish EU Presidency in 2012 is characterized by: 1) a flexible decentralized structure, with the Ministry of Foreign Affairs and especially the Danish EU representation as the main hub, 2) a process that is highly organized according to standard operating procedures, designed to provide continuity and predictability, and 3) a culture that facilitates norms such as impartiality, professionalism and loyalty, although there is disagreement about the weighting of the individual elements.

New Standards during the Danish EU Presidency

Morten Kallestrup, ph.d., specialkonsulent,
Erhvervsstyrelsen, morkal@erst.dk

The success of an EU presidency often depends on how well the Presidency acts as an honest broker, and on what and how many dossiers the Presidency reaches a political

agreement during the holding of the Presidency office. The Presidency's handling of the presidency tasks as the Council's representative in negotiations with the European Parliament and the Commission is of vital importance for the proceedings of the negotiations and for the final result. This article analyses the negotiations of the Standardisation Regulation during the Danish EU Presidency in 2012. The article presents the regulation of the European standardisation system, and analyzes the proceedings of the negotiations within the Council working party and Coreper, as well as the informal dialogue with the European Parliament and the Commission. Finally, the article discusses what roles the different actors have played and evaluates the EU Presidency as a political institution.

Press coverage of the Danish EU presidency

Mark Blach-Ørsten, lektor, ph.d.,
Institut for Kommunikation,
Virksomheder og Informationsteknologier,
Roskilde Universitet, oersten@ruc.dk

The European Union is, according to international research, not prominently covered in Europe's news media. All though some studies suggest an increase in the coverages over time, many studies highlight, how the news coverage seems to vary from a low day to day coverage to are more intense coverage of specific European events, such as elections. Another event that has been shown to have an effect on the news coverage is the EU-presidency. This article shows how the Danish EU-presidency help to increase the visibility of the European Union in Danish news media. However, the increase of news coverage comes at a price. The coverage is highly domesticated, focusing on the Danish presidency, not the European challenges at hand. Also the dominance of national, gover-

nment sources in the news stories leave little room for critical and independent journalism on the Presidency

The new »leaderless« Presidency

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

This article argues that the EU Presidency has become more of an administrative than political task after the Lisbon Treaty reforms. The reforms removed several of the leadership tools available to Presidencies, including chairmanship of the European Council. This does not necessarily mean a less effective legislative process in the Council, but effectiveness does require that the country holding the Presidency mobilizes all of the administrative and political resources necessary to provide leadership in the Council. However, given that heads of state and government lack a role in the »new« Presidency, can we really expect member states to mobilize all of the necessary resources?

The curious process of government formation

Tim Knudsen, professor,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, tk@ifs.ku.dk

Hanne Rasmussen, bibliotekschef,
Folketingets bibliotek, Christiansborg,
Hanne.Rasmussen@ft.dk

In connection with the latest formation of a Danish cabinet the media wrote that the incoming PM Helle Thorning-Schmidt was a »royal investigator« (in Danish: Kongelig undersøger). The term has also been used by Danish historians and other scholars. But the questions are: Does this concept at all exist in official statements? And what does »royal investigator« mean? All royal mandates given since 1953 as well as the relevant judicial, historical, and political science literature have been examined. No use of the concept »royal investigator« was found in the official mandates. It is only a popular term with no exact meaning. It therefore creates confusion and obscurity about the formation of a Danish government. It is recommended that the term »royal investigator« and other terms, which have not been in official use, in the future should be abandoned by scholars, including historians and political scientists.