

Organisatorisk fragmentering, koordination og integration i Europapolitikken

Det europæiske samarbejde er de senere år blevet stadig mere fragmenteret. Øget koordination er et svar på denne udfordring, mens en egentlig integration også finder sted.



MARTIN MARCUSSEN¹
Professor mso,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Hvem driver egentlig »forretningen Danmark« og repræsenterer os på den internationale politiske og administrative scene?² De fleste har nok en forestilling om, at danske interesser og synspunkter varetages af Udenrigsministeriet og danske diplomater i et utal af forskellige sammenhænge. Den danske udenrigstjeneste er vidt forgrenet i ambassader, repræsentationer og konsulater, og alle trådene samles på Asiatic Plads. Denne forestilling tager udgangspunkt i en antagelse om, at i diplomatiet verden har ét land én stemme og én interesse.

På mange områder beskriver denne »enhedsorganisation« forholdene i den virkelige verden. Danmark har en professionel udenrigstjeneste, der godt nok har udviklet sig meget markant over især de sidste trede år, men som stadigvæk repræsenterer Danmark på traditionel vis i mellemstatslige sammenhænge. Alligevel er det ikke tilfredsstillende udelukkende at fokusere på udenrigstjenesten, når spørgsmålet om, hvordan, hvor og med hvilken effekt Danmark er til stede på den internationale politiske scene skal belyses. I lyset af dette temanummers diskussion om koordination i den offentlige sektor bliver det væsentligt at forstå, at diplomatiet i stor grad er blevet fragmenteret og pluraliseret i de senere år. Der kan argumenteres for at diplomatiet er blevet sektorisering, privatiseret, parlamentariseret og endog folkeligjort. Ja, på mange måder kan det hævdes, at det udenrigspolitiske område har mistet nogle af sine særegne træk og i stadig større udstrækning er kommet til at ligne andre »normale« politikområder.

Diplomatiet sektorisering beskriver det forhold, at der ikke er nogen organisation i den danske centraladministration, der kan

siges at have monopol på dansk diplomati. Dele af diplomatiet er sivet ud til sektorministerierne, hvor der gradvist opbygges en kapacitet til at varetage diplomatiske opgaver. Denne udvikling er i høj grad præget af, at dansk diplomati i stor udstrækning er koncentreret omkring den europæiske politiske scene.

Diplomatiet privatisering er udtryk for, at der i stigende udstrækning er en lang række private aktører i erhvervslivet der gør sig gældende i det internationale diplomati og dermed også kan bidrage til at pluralisere diplomatiet. Private virksomheder og foreninger er ikke bare halehæng til den officielle danske statsansatte diplomat. De har egne kapaciteter og er nogle gange enerådende i deres diplomatiske indsats på den internationale scene. Langt den største del af Danmarks handels- og investeringsrelationer er rettet mod de europæiske nærområder, hvilket også har som konsekvens, at det særligt er her, det private diplomati udfoldes.

At udenrigspolitikken og det diplomatisk håndværk i stigende grad er blevet et »normalt« policy felt kan desuden ses af det forhold, at folkevalgte politikere systematisk inddrages i fastsættelsen af danske forhandlingspositioner på den internationale scene generelt, og på EU-området i særdeleshed. Diplomati er så at sige blevet parlamentariseret. Det betyder naturligvis ikke, at det udenrigspolitiske område af vælgerne betragtes som noget helt centralt for dansk politik. Tværtimod har det traditionelt forholdt sig sådan, at udenrigspolitiske spørgsmål, herunder EU-spørgsmål, meget sjældent indgår som centrale temaer i valgkampe forud for Folketingsvalg.

Endelig handler diplomatiets folkeliggørelse om, at også civilsamfundets organisationer gør sig gældende i det internationale diplomati sammen med eller parallelt med de andre diplomatiske systemer. På flere områder kan man notere sig, at danske positioner og holdninger skabes i og fremføres af en bred kreds af danske organisationer, og at der sker en vis afstemning af synspunkter og strategier. På den europæiske scene tales om, at der er faktorer der fremmer hhv. begrænser dannelsen af et europæisk civilsamfund. Det er i høj grad i dette lys af det danske diplomati skal studeres.

Denne løbende fragmentering af udenrigspolitikken og diplomati er ikke udelukkende et dansk fænomen. De samme udviklingstendenser ser vi hos andre medlemmer af den Europæiske Union. Fragmenteringen kan ses som en afledt konsekvens af at den europæiske integrationsproces udvides og udbygges. Jo mere »almindelig« national politik, der varetages i en europæisk sammenhæng, jo mere domesticeres udenrigspolitikken. Dilemmaet der opstår er imidlertid, at der på den europæiske scene stadigvæk er behov for at tale med én dansk stemme. Dette stiller endog meget store krav til det danske EU koordinationsystem. For at kunne indgå effektivt i et internationalt forhandlingsspil skal der kunne formuleres én samordnet EU-politik for Danmark.

I det følgende vil det blive vist, at der kan gives mindst to svar på den danske centraladministrations stigende samordningsudfordring i relation til internationalt samarbejde: koordination og integration.

Som et eksempel på en betydelig koordinationsindsats nævnes den *almindelige danske EU-beslutningsprocedure*, som i store træk har eksisteret siden Danmark blev medlem af de Europæiske Økonomiske Fællesskaber i 1973. Vi taler her om et koordinationsystem, der har været ganske robust over en lang periode, hvor det europæiske samarbejde har udviklet sig fra hovedsageligt at vedrøre afgrænsede markedsopsummerende områder med deltagelse af et overskueligt antal ligesindede lande med ganske betydelige muligheder for at kunne fremføre og forsvare meget specifikke landeinteresser til i dag at dække snart sagt alle politikområder i en multilateral, multilevel, og multiinstitutionel kontekst, hvor Danmark i mindre udstrækning kan gøre sig forhåbning om at få accept af særstandpunkter i rutineforhandlinger (Christensen, 2003).

Som et eksempel på at det fragmenterede diplomati kan imødekommes med organisatorisk integration kan fremhæves Danmarks varetagelse af *Formandskabet i EU i foråret 2012*. Hvor »koordination« er et spørgsmål om i forskellig udstrækning at tilrettelægge arbejdet på en måde, der grundlæggende respekterer organisationsgrænser samtidig med at der i højere grad drages fordel af tæt samarbejde, handler »organisatorisk integration« i dette tilfælde om at overskride de organisatoriske grænser og samle visse funktioner inden for én organisatorisk enhed (se dette temanummers forord for en uddybning af disse centrale begreber). I modsætning til den danske EU-koordinationsprocedure, der som nævnt har vist sig at være gan-

ske robust, har organiseringen af det danske EU-formandskab udviklet sig løbende over årene. Det er der traktatmæssige, økonomiske og politiske forklaringer på, som vil blive uddybet nedenfor.

Den pointe, jeg forsøger at drive frem er at koordinations- og integrationsbestrebelse på det udenrigspolitiske område, kan ses som et forsøg på at genskabe politisk kontrol på et område, der er præget af stærk fragmentering. Hermed falder organiseringen af udenrigspolitikken generelt og Europapolitikken i særdeleshed helt i tråd med en generel post-NPM trend, hvor *joined-up government* og *whole-of-government* atter engang gør det legitimt at etablere politiske kommandobroer, hvorfra centraladministrationens enkeltdele kan samordnes (Halligan, 2010). Som det vil blive vist nedenfor er der imidlertid også en del problemer forbundet med dette forsøg på central koordination og integration.

Den danske EU beslutningsprocedure - koordination

Som en del af forberedelserne til at blive medlem af de europæiske økonomiske fællesskaber (EØF) så det danske EU-koordinationsystem i dens nuværende udformning dages lys i 1972. Der var tale om en klar organisatorisk nydannelse, hvor tre til dels modsatrettede hensyn skulle imødekommes: hensynet til vidensbaseret beslutningstagning, hensynet til horisontal og vertikal koordination, og hensynet til demokratisk legitimering.

For det første skal den danske position i forhold til et europæisk lovgivningsinitiativ baseres på viden. I den almindelige lovgivningsproces havde der i årevis været en tradition for at inddrage samfundets særinteresser i den politikforberedende fase, især gennem nedsættelsen af diverse kommissioner (Christensen et al., 2009). Med medlemskabet af EØF blev der nedsat en række specialudvalg med en formand på kontorchef-, afdelingschef- eller styrelsesdirektørniveau fra det ministerium, som den pågældende europæiske lovgivning sagsmæssigt falder ind under. I de over tredive specialudvalg indgår specialister fra ministerierne og styrelserne, samt i en række tilfælde interesseorganisationer. Udover at analysere sagernes indhold, er det specialudvalgenes rolle at udarbejde forslag til en dansk holdning i forhold til diverse enkeltstager. Som oftest er det i specialudvalgene at det tunge embedsmandsarbejde er placeret og resultatet er i de fleste tilfælde, at der skabes en form for enighed mellem embedsmændene om den danske holdning (Ronit, 2005).

Det andet hensyn, der skal tages i den danske EU-beslutningsprocedure vedrører behovet for en stærk samordning af de danske positioner i forhold til det europæiske samarbejde. Det er i imødekommelsen af dette hensyn, at Udenrigsministeriet på flere måder spiller en afgørende rolle. I hvert specialudvalg er der således placeret en embedsmand fra Udenrigsministeriet. Den overordnede koordinerende rolle på embedsmandsniveau foretager Udenrigsministeriet imidlertid i EU-udvalget, hvor det selv varetager formandskabsopgaven. EU-udvalget samler embedsmænd på tværs af ministerier og behandler spørgsmål,

der har interesser for mere end ét sagsområde, særlige sensitive spørgsmål og alle de spørgsmål, man ikke har kunnet komme til enighed om på specialudvalgsniveau. Det er ligeledes i dette udvalg at kommende rådsmøder forberedes. Gennem 1980'erne var Udenrigsministeriets embedsmænd optaget af at sagsbehandle på lige fod med og ofte helt parallelt med den sagsbehandling, der fandt sted i fagministerierne. Det gør man ikke længere. Der findes ikke adækvate ressourcer til denne til dels konkurrerende sagsbehandling og i takt med at EU-ekspertisen er steget i fagministerierne findes der i øvrigt ikke længere et reelt behov for at Udenrigsministeriet går i dybden med samtlige enkeltstager. Derfor overgik man til udelukkende at fungere som koordinerende serviceorgan for de sagsbehandlede ministerier, hvilket i sig selv er med til at placere Udenrigsministeriet endog meget centralt på EU-området. Udenrigsministeriet varetager desuden formandskabsrollen i Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg, som dog i praksis ikke indkaldes regelmæssigt. Det er her de relevante ministre fastlægger regeringens holdning til EU-politikken – typisk via en skriftlig procedure.

Det sidste hensyn der skal tages i den til enhver tid gældende EU-beslutningsprocedure er, at såkaldte EU-beslutninger bør kunne legitimeres politisk. Én ting er, at der samordnes horisontalt mellem forskellige politikområder med henblik på at formulere én dansk vidensbaseret position i forhold til EU, en ganske anden ting er at sikre sig, at EU-beslutninger, der ikke gennemgår tre behandlinger i Folketinget alligevel opfattes som demokratisk legitime. Det er her den korte formulering i Tiltrædelsesloven af 3. oktober 1972 vedrørende Folketingets inddragelse i det europæiske samarbejde bliver central. Her nævnes det, at »Regeringen underretter i fornødent omfang et af Folketinget nedsat udvalg om forslag til rådsvedtagelser, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark, eller til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig« (§6, stk. 2). I praksis kom inddragelsen af Folketinget til at ske gennem Markedsudvalget, der i 1994 blev omdøbt til Europaudvalget. Fra år til år har man i udvalgets beretning kunne følge, hvordan Folketinget og Regeringen er blevet enige om, hvordan samspillet skal udmøntes i praksis. Europaudvalget er ét af de Folketingsudvalg, der mødes oftest. Det vil sige hver fredag i »EU-sæsonen« (Jensen, 2003). Det består af 17 medlemmer og et antal stedfortrædere. Det tilstræbes, at alle partier i Folketinget er repræsenteret.

I Europaudvalget sker der en drøftelse af dagsordnerne for ministerrådsmøder, der afvikles ugen efter. Ministre møder op til udvalgs møderne med henblik på at underrette udvalget om såkaldt »væsentlige sager«, samt sager af »større rækkevidde«. Hvorvidt en sag er væsentlig eller har større rækkevidde er op til regeringen at afgøre. Beslutningen baseres på et skøn af sagens politiske, økonomiske og juridiske betydning for Danmark. Ministeren ønsker også nogle gange at få opbakning til et konkret forhandlingsoplæg til et kommende rådsmøde. På en tilstræbt uteknisk måde redegør ministeren for sit forhandlingsoplæg, hvorefter det er op til udvalgets formand at konstatere hvorvidt der blandt medlemmerne er et flertal imod

oplægget. Hvis det ikke er tilfældet, hvilket det meget sjældent er, har ministeren grønt lys til at indlede en forhandling med sine europæiske kolleger. Ofte er et forhandlingsoplæg formuleret på en måde, der giver regeringen en vis manøvre frihed i forhandlingerne.

Alt imens de mange EU-sager vandrer gennem de forskellige faser i den danske EU-beslutningsproces, skal der koordineres intenst i forhold til sagsbehandlingen i Bruxelles. Det forholder sig ikke på den måde, at EU står stille mens hensyn til viden, intern koordination og demokratisk legitimering imødekommes i Danmark.

I tæt samarbejde med de danske ressortministerier og Udenrigsministeriet deltager den danske permanente repræsentation i Bruxelles i løbende forhandlinger fra start til slut. Når EU-Kommissionens forslag til beslutning forelægger starter forhandlingerne i den relevante arbejdsgruppe under Rådet. Nationale eksperter kan flyves ind til Bruxelles eller Repræsentationens ansatte kan varetage denne indledende behandling af forslaget. Hvis der allerede på dette niveau kan etableres et grundlag for enighed landene imellem oplistes beslutningen vedrørende dette punkt i Part I på dagsordenen for det næste forhandlingsled – dvs. forhandlingerne mellem de nationale EU-ambassadører i Komitéen af Permanente Repræsentanter (COREPER). EU-ambassadørerne (i COREPER II) eller deres stedfortrædere (i COREPER I) behøver ikke at åbne sager der er oplistede på dagsordenens Part I. Kan der derimod ikke findes enighed i Rådets arbejdsgrupper, indgår sagen på Part II af COREPERs dagsorden. Alle part I punkter understøttes af de relevante ressortministerier hjemme i Danmark, hvorefter Udenrigsministeriet træder til i alle løbende sager, som behandles i Part II. Formelle beslutninger kan kun træffes i det sidste forhandlingsled hvor de nationale fagministre naturligvis indgår. Hvis EU-ambassadørerne har kunnet finde løsninger forud for et ministerrådsmøde, indgår disse som »A-punkter« på ministrenes dagsorden. Det betyder, at den etablerede enighed blot kan bekræftes af ministrene. Er der derimod punkter, der kræver yderligere forhandlinger, refererer man til disse som »B-punkter«. Det nævnes ofte, at kunne 10 procent af alle EU-beslutninger har været B-punkter på ministrenes dagsorden. Resten er blevet vedtaget længe før ministrene involveres (Hayes-Renshaw og Wallace, 2006). Nationale embedsmænd involveres atter engang i beslutningsprocessen når den vedtagne retsakt skal implementeres. Det er EU-Kommissionen, der har ansvaret for at dette finder sted, men nationale embedsmænd og EU's ministerråd har en kontrollerende funktion i de såkaldte implementeringskomitéer, der samlet set refereres til som komitologi-systemet. Også dette arbejde skal koordineres af Danmarks Permanente Repræsentation i Bruxelles samt af de relevante ressortministerier i København.

I hvor stor udstrækning lever den danske EU-beslutningsprocedure op til forventningerne? Det kan der ikke gives noget meget præcist svar på. På den ene side kan den danske model på dette område karakteriseres som en succes. Det er længe siden, at den daværende kommissionsformand Jacques Delors

efter sigende kunne konstatere, at der udover de nationale ministre i Ministerrådene var en ekstra repræsentant, der løbende skulle tages i ed, nemlig det danske Markedsudvalg, som det hed dengang. Dengang, hvor Markedsudvalget blev anset som en ekstra hurdle for fælles beslutningstagning på europæisk niveau så fællesskabet meget anderledes ud end i dag (Marcusen, 2010). Det hed stadigvæk EØF, idet den såkaldte Fælles Akt, der introducerer flertalsafstemning på en lang række områder, der har med det indre marked at gøre endnu ikke havde set dagens lys. Der var kun 12 medlemmer af fællesskabet, og beslutningskaden var beskeden i forhold til situationen i dag. Det var præcist i en sådan kontekst at den danske EU-koordinationsproces kom til sin ret (Arter, 1996; Metcalfe, 1994). Markedsudvalget fungerede som en reel bagstopper i kritiske sager, og tempoet i lovgivningsarbejdet gjorde, at både specialudvalgene og Udenrigsministeriet kunne udføre deres arbejde i nogenlunde ro og mag. En indikation på, at den danske model også i udlandet i stigende udstrækning blev betragtet som en succes er, at nye medlemsstater i forbindelse med udvidelsesrunderne i 1995 og 2004 i større eller mindre udstrækning har kopieret dele af modellen. I dag er Danmark langt fra den eneste, der tilstræber at involvere de folkevalgte politikere i EU-koordinationen.

På den anden side har EU siden 1980'erne udviklet sig dramatisk uden at der egentlig har fundet de store ændringer i den danske EU-koordinationsprocedure sted. Tempoet er skruet op og de procedurer, der anvendes i den europæiske beslutningstagning er i dag som hovedregel baseret på flertalsafstemninger (Sousa, 2002). Som nævnt tidligere har de fleste fagministerier i dag opbygget en betydelig ekspertise i den daglige forvaltning af EU-sager. Det gør, at Udenrigsministeriet kan koncentrere sig om at varetage den interne koordination, vertikalt såvel som horisontalt. De største problemer opstår vedrørende idealet om at inddrage Folketinget i EU-proceduren på en saglig forsvarelig og legitim måde. Mængden af sager, der til enhver tid er til behandling i systemet er evigt voksende. Det fremgår af Europaudvalgets beretninger, at udvalget i håb om at komme på højde med situationen fra år til år ønsker sig at få tilsendt stadig flere dokumenter i form af dagsordener, talepunkter, early-warnings, baggrundsnotater, grund- og nærhedsnotater, samlenotater, referater samt naturligvis kopier af alle relevante dokumenter, der til enhver tid produceres af EU's institutioner. Hertil kommer, at man på det seneste har fået mulighed for at inddrage Folketingets øvrige udvalg i behandlingen af EU-sager. Det er, med andre ord, blevet en ekstrem kompleks affære og en ganske anseelig udfordring for Europaudvalgets medlemmer samt ikke mindst udvalgets begrænsede sekretariat at bevare overblikket. Det er da også meget sigende, at det endog er meget sjældent, at udvalgets medlemmer har de store sagligt begrundede indvendinger mod og tilføjelser til ministerens forslag til forhandlingsgrundlag. Hertil kommer, at udvalget i stigende udstrækning presses af, at den gængse EU-beslutningsprocedure – samarbejdsproceduren – udmøntes i en række inter-institutionelle aftaler, hvor man via tidlige møder mellem EU-Kommissionen, Europa-Parlamentet og Ministerrådet – de såkaldte dialogforhandlinger – kan accelerere

EU-beslutningsproceduren som den udfolder sig i Bruxelles og dermed nå til en aftale på et ganske tidligt tidspunkt. I realiteten betyder dette opskruede tempo at Europaudvalget er hængt af. Udvalget kan, når eksempelvis medierne retter opmærksomheden mod et kritisabelt forhold, bede den relevante minister komme i samråd. Det kan ligeledes på eget initiativ igangsætte og finansiere udredninger, men den daglige parlamentariske kontrol kan ikke være systematisk og dybtgående.

Det danske EU-formandskab 2012 – integration

Hvert halve år skiftes EU's medlemsstater til at indtage rollen som EU's formandsskabsland. Formandskabets rolle er at være dagsordensætter, at være drivkraft i beslutningsprocessen, at være kompromisskaber samt i nogle sammenhænge at repræsentere EU i forhold til omverdenen (Tallberg, 2006; Schout og Vanhoonacker, 2006). Når et land overtager formandskabet kommer det automatisk til at sidde for bordenden ved samtlige møder, der afholdes i Rådsregi – det vil sige ministerrådsmøderne og de godt 200 arbejdsgrupper under Rådet. Det kan dreje sig om mellem 2.000 og 3.000 møder i alt, der hovedsageligt afholdes i Bruxelles. Det betyder at næsten alle ressortministerier involveres i formandskabet. Ministrene leder rådsmøderne og embedsmændene leder møderne i Rådets arbejdsgrupper. Den danske regering har varetaget denne opgave seks gange tidligere (efteråret 1973, foråret 1978, efteråret 1982, efteråret 1987, foråret 1993 og efteråret 2002). Ved sidste formandskab forudså mange, at det ville blive sidste gang, at Danmark skulle indtage rollen som EU's formandskab. Sådan skulle det ikke gå. I foråret 2012 er det atter engang Danmarks tur til at sætte sig i formandsskabsstolen.

Som årene er gået er formandskabet blevet tillagt stadig flere beføjelser. Formandskabet fik formel kompetence til at indkalde til møder og lave udkast til dagsordener (1967), kompetence til at lave udkast til rådskonklusioner fra møder i Det Europæiske Råd (1977), ret til at kalde til afstemning (1986) og repræsentative beføjelser i forhold til tredjelande (1993). Arbejdsbyrden for formandsskabslandet er nærmest eksploderet. I takt med at integrationen udvides i bredden og stadig flere sagområder omfattes af hård eller blød EU-regulering vokser antallet af møder. Hertil kommer, at EU's placering på den internationale scene efter den kolde krig er tiltaget. Det betyder, at der skal varetages flere opgaver i forbindelse med at repræsentere EU på globalt plan. Endelig er det nok også en faktor, at den kompromisskabende og delvist også den initiativtagende rolle som EU-Kommissionen i tidligere tider havde monopol på nu også i en hvis udstrækning varetages af Rådet og dermed formandskabet. I de senere år har formandskabet desuden brugt ganske anseelige ressourcer på at indgå i forhandlinger med Europa-Parlamentet, der får større og større beslutningsmæssig kompetence på mange områder.

Succes for et formandskab vurderes efter nogle lidt andre kriterier end vi normalt anvender i internationale forhandlingssituationer. Baseret på erfaringer fra tidligere formandskaber viser det sig, at succes blandt andet betinges af, at formandsskabslandet kan optræde som en neutral aktør. Groft sagt regner

man med at kun fem-ti procent af EU's dagsorden fastsættes af formandskabslandet selv. Resten af dagsordenspunkterne arves fra tidligere formandskaber, eller betinges af kriser, der er opstået undervejs. Under et formandskab handler det altså ikke så meget om, hvor mange nye emner man får placeret på dagsordenen, men mere om, hvor mange gamle emner der kan krydses af (Schalk et al., 2007; Tallberg, 2004; Thomson, 2008; Warntjen, 2008). For at nå dette mål er det altafgørende at store såvel som små formandskabslande er i stand til at arbejde sammen med såvel EU-Kommissionen, Europa-parlamentet og ikke mindst Rådssekretariatet. Det er også afgørende at formandskabet besidder banale sekretærfærdigheder såsom evne til at prioritere blandt de mange dagsordenspunkter, forberede møderne og ikke mindst skabe et godt forhandlingsklima. Alt dette gør, at varetagelsen af et formandskab stiller endog meget store krav til den danske centraladministration. Tre andre forhold er med til at sætte rammerne for afholdelsen af det danske formandskab: økonomiske rammer, juridiske rammer, samt politiske rammer.

Spørgsmålet om de økonomiske rammer handler grundlæggende om, hvorvidt, der tilflyder centraladministrationen ekstra ressourcer i forbindelse med planlægningen og afholdelsen af, og ikke mindst opfølgningen på formandskabet. Bliver det et luksusformandskab, hvor det i tillæg til andre formål også handler om at placere Danmark på landkortet, eller bliver det et såkaldt »rugbrødsformandskab«, hvor fokus er på at afvikle sagerne uden den store dramatik? Det kan siges med sikkerhed, at formandskabet i foråret 2012 bliver et spareformandskab. Det er blevet meldt klart ud at i lyset af rigets almindelige økonomiske situation forventes det at formandskabet i foråret 2012 principielt varetages inden for rammerne af de eksisterende budgetter. Det har vi prøvet før. Ja, umiddelbart forud for det sidste danske formandskab i efteråret 2002 gennemførte regeringen endog betydelige besparelser i Udenrigsministeriet. Dengang førte besparelserne i Udenrigsministeriet til, at mange dele af den konkrete planlægning blevet lagt ud til de berørte ministerier. Fagministerierne fik simpelthen mere at sige. Et slogan i eksempelvis det store Økonomi- og Erhvervsministerium beskriver udviklingen på det tidspunkt meget godt: »Når viden møder rang, så er det viden, der vinder«, forstået på den måde, at godt nok varetog Udenrigsministeriet den overordnede koordination, men det var fagministerierne, der sørgede for, at vindingsagerne blev kørt hjem. Formandskabet i 2002 huskes i øvrigt især for, at Anders Fogh Rasmussen kunne stille sig i spidsen for den endelige beslutning vedrørende EU's udvidelse med 10 nye medlemslande fra Central- og Østeuropa. En dokumentarfilm kunne dokumentere, at også i denne for EU så vigtige sag var det Statsministeren og altså ikke Udenrigsministeren, der trak stikket hjem.

De juridiske rammer for afholdelsen af det danske formandskab er nok så vigtige. Siden sidst er Lissabon-traktaten blevet vedtaget og ratificeret, hvilket indebærer nok så vigtige ændringer for formandskabets rolle og funktion. For det første, og vigtigst, eksisterer der nu en Formand for Det Europæiske Råd, belgieren Herman van Rompuy, der varetager mange af

de opgaver, der før tilfaldt formandskabslandet. Det er funktioner som mødeledelsen i Det Europæiske Råd, om krisestyring, og om at repræsentere EU i internationale fora, der nu er trukket ud af formandskabsrollen. Det er delvist op til van Rompuy selv at fylde Rådsformandskabsrollen med substans. Jo mere han bruger rollen til at sætte kursen for EU's integrationsproces, intervenere i konflikter og kompromisskabelse, og indkalde til møder, jo mere reduceres formandskabslandet til sekretariatsopbakning for Rådssekretariatet. Indtil videre har van Rompuy overrasket positivt. Kritik, der i tidligere tider har været rettet mod den roterende formandskabsinstitution - såsom manglende kontinuitet, meget skiftende dagsordener og ganske stor variation i de forskellige formandskabers succesrate - er nu blevet imødegået med oprettelsen af en reelt fungerende Rådsformand. Det betyder, at det bliver stadig mere påtrængende at stille spørgsmål ved relevansen af at opretholde et roterende formandskab. Til forsvar for formandskabsrollen fremhæves ofte, at denne institution sikrer at små lande som Danmark i det mindste en gang i mellem kommer til at sidde i førersædet. Hertil kommer, at det ikke kan undervurderes at varetagelsen af formandskabet er en endog særdeles effektiv mekanisme til at europæisere en hel generation af unge embedsmænd i centraladministrationen. Kendskabet til EU's institutioner og procedurer breddes via formandskabet fra de internationale kontorer ud til alle de øvrige kontorer i styrelserne og ministerierne.

En anden vigtig juridisk nydannelse, der blev tilført med Lissabontraktaten er de såkaldte trio-formandskaber, hvorved forstås, at EU's medlemskabslande samles i hold på tre, der så har til opgave at varetage formandskabet i fællesskab, dog med skiftende roller som formandskabsland. Det betyder i realiteten, at Danmark i efteråret 2011 trådte ind i en trio-formandskabsrolle da Polen overtog formandskabet. Sammen med Polen og Cypern, der følger i Danmarks fodspor i efteråret 2012, blev der udviklet et triforformandskabsprogram i tillæg til det enkelte formandskabs eget arbejdsprogram. Ordningen er indført for at imødegå noget af kritikken angående fragmentering fra formandskab til formandskab. Før i tiden eksisterede der godt nok en trojka, men uden at der dog var faste regler for, hvordan de tre lande i trojkaen skulle samarbejde. Nu er dette samarbejde institutionaliseret, hvilket igen stiller krav til koordination mellem Danmark, Polen og Cypern - to nye medlemslande og et gammelt. Danmark spiller i denne forbindelse rollen som den erfarne, der kan viderebringe viden fra de seks tidligere formandskaber.

De politiske rammer for afholdelsen af det danske formandskab har at gøre med de danske EU-forbehold. I forlængelse af folkeafstemningen i juni 1992 vedrørende Maastricht-traktaten, der endte i et stort Nej, opstod der en diplomatisk krise for Danmark og en konstitutionel krise for EU. Løsningen på problemet blev, at der til Maastricht-traktaten blev tilføjet en protokol, hvori det stod beskrevet at Danmark var fritaget fra sin forpligtelse til at deltage i ØMU's tredje fase, i EU's militær- og forsvarsdimension, i samarbejdet omkring retlige og indre anliggender, samt i forhold til det europæiske statsbor-

gerskab. Disse forbehold blev vedtaget i forlængelse af endnu en folkeafstemning i maj 1993, der endte med et Ja.

Spørgsmålet i relation til varetagelsen af EU's formandskab bliver, hvorvidt Danmark som formandskabsland kan agere som formand i arbejdsgrupper og ministerrådsmøder, der omhandler sager omfattet af forbeholdene. Efter en interviewrunde, der er gennemført i alle de relevante internationale kontorer i centraladministrationen i løbet af 2010 og 2011 står det klart, at der generelt ikke hersker den store bekymring omkring forbeholdenes betydning for afviklingen af det danske EU-formandskab. Status er, at danske embedsmænd fuldt ud varetager formandskabet for alle møder, der har med retlige og indre anliggender at gøre. Det er der indtil videre ikke nogen der har stillet spørgsmål ved. På området for sikkerheds- og udenrigspolitik er det vice-formanden for EU-Kommissionen og EU's Høje Repræsentant for udenrigs- og sikkerhedspolitik, briten Catherine Ashton og hendes diplomatiske korps, der har overtaget alle formandskabsroller. Det betyder, at heller ikke det danske forbehold på dette område får nogen praktisk betydning for afviklingen af formandskabet. Hvad angår samarbejdet mellem de lande, der har indført euroen, varetages en stor del af dette i den såkaldte Eurogruppe. Da Eurogruppen også har en fast formand i skikkelse af Jean-Claude Juncker kommer det ikke på tale på noget tidspunkt at et formandskabsland skal erstatte ham. Danmark kommer dog til at varetage de helt almindelige formandskabsforpligtelser i de fora, der går forud møderne mellem Økonomi- og Finansministrene (Ecofin-møderne) og naturligvis Ecofin-møderne selv. Heller ikke på dette område skal man overdrive betydningen af de danske EU-forbehold for varetagelsen af det danske formandskab.

Samlet set må man sige, at opgaven at gennemføre et formandskab, også i lyset af de ovennævnte finansielle, juridiske og politiske rammer, er en betydelig opgave for den danske centraladministration. I modsætning til det forrige formandskab, hvor udfordringen blev imødegået via en betydelig grad af decentralisering i centraladministrationen, er tendensen denne gang snarere den modsatte. Hvis der ses bort fra substanspolitikken, samles flere og flere funktioner i relation til afviklingen af EU-formandskabet i foråret 2012 i Udenrigsministeriet. Der

er nærmest tale om en udpræget grad af »integration« forstået på den måde at alle opgaver der eksempelvis har med logistik, kommunikation og formidling at gøre samles ét sted – nemlig i Udenrigsministeriet. Hertil kommer, at Udvalget vedrørende Det Europæiske Råd og større udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål (REUS), der ledes af statsministeren, bliver det centrale forum for regeringskoordination vedrørende såvel forberedelse som afvikling af formandskabet. Denne udvikling kan ses i lyset af den internationale trend i retning af joined-up government, der ofte antages at være en reaktion på årtiers decentralisering og fragmentering og efterfølgende tab af politisk kontrol og overblik (Christensen, 2010). Hertil kommer at centraliseringen er et forsøg på at høste de stordriftsfordele, der opstår når væsentlige funktioner samles ét sted. I alle tilfælde understreger centraliseringen en vis rutinisering af formandskabsfunktionen, der sammen med en ikke særlig spektakulær dagsorden måske antyder, at selv formandskabsinstitutionen er ved at tage en ny form i forlængelse af Lissabontraktaten.

EU er kompleks hverdagspolitik

Koordinationsudfordringen i forhold til EU opstår fordi EU i bund og grund er »mere af det hele«. De øvrige bidrag i dette temanummer dokumenterer betydelige koordinationsudfordringer i mange forskellige sammenhænge på nationalt niveau. Alle disse udfordringer findes også i relation til EU. Hertil skal blot tilføjes et ekstra lag af politiske og administrative aktører med egne interesser; andre kulturer, traditioner og sprog der er indlejret i europæiske institutioner; problemer der opstår ét sted i Europa og som via det europæiske samarbejde transformeres til at blive problemer af relevans for Danmark; grænseoverskridende identiteter og loyalitetsbånd, der gradvist integrerer danske borger i en europæisk demos; nye demokratiopfattelser; og et opskruet beslutningstempo. Denne artikel har vist, at dansk udenrigspolitik og diplomati gennem flere år har gennemgået en transformation. Den er blevet fragmenteret og pluraliseret – især i relation til europæisk samarbejde. Artiklen har også forsøgt at vise, at der er givet to svar på denne udfordring – ét svar, der illustrerer koordinationsbestrebelselser, og et andet svar, der illustrerer at integration kan være løsningen i nogle sammenhænge.

LITTERATUR

Arter, David (1996), "The Folketing and Denmark's 'European Policy': The Case of An 'Authorizing Assembly'", i Philip Norton, red., *National Parliaments and the European Union*, London: Frank Cass, pp. 110-23.

Christensen, Jørgen Grønnegård (2003), »Den fleksible og robuste forvaltning«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red., *Internationalisering af den offentlige forvaltning i Danmark*, Århus: Århus Universitetsforlag, pp. 57-94.

Christensen, Jørgen Grønnegård, Poul Erik Mouritzen og Asbjørn Sonne Nørgaard (2009), *De store kommissioner. Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Christensen, Tom (2010), "Transcending New Public Management", *Økonomi & Politik*, 83(1): 3-13.

Halligan, John (2010), "Post-NPM Responses to Disaggregation Through Coordinating Horizontally and Integrating Governance", i Per Lægread og Koen Verhoest, red., *Governance of Public Sector Organizations. Proliferation, Autonomy and Performance*, London: Palgrave Macmillan, pp. 235-55.

Hayes-Renshaw, Fiona og Helen Wallace (2006), *The Council of Ministers*, London: Palgrave Macmillan.

Jensen, Henrik (2003), *Europaudvalget – et*

udvalg i Folketinget, Århus: Århus Universitetsforlag.

Marcussen, Martin (2010), *Den danske model og globaliseringen*, København: Samfundslitteratur.

Metcalf, Les (1994), "International Policy Coordination and Public Management Reform", *International Review of Administrative Sciences*, 60: 271-90.

Ronit, Karsten (2005), »Historiske institutionsdannelser under pres: forholdet mellem de traditionelle kommissionsvæsen og europapolitikens specialudvalg«, i Karsten Ronit og Bo Rothstein, red. *Den politiske forvaltning. Historiske spor i nutidens bureaukrati*, København: Forlaget politiske studier, pp. 104-130.

Schalk, Jelmer, René Torenvlied, Jeroen Weesie og Frans Stokman (2007), "The Power of the Presidency in the EU Council Decision-Making", *European Union Politics*, 8(2): 229-50.

Schout, Adrian og Sophie Vanhoonacker (1996), "Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice", *Journal of Common Market Studies*, 44(5): 1051-77.

Sousa, Maja Møller (2002), »Den danske EU-beslutningsproces: dekobling af den parlamentariske kontrol?«, *Politologiske Studier*, 5(4): 39-49.

Tallberg, Jonas (2004), "The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations", *Journal of Common*

Market Studies, 42(5): 999-1022.

Tallberg, Jonas (2006), *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.

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

Warntjen, Andreas (2008), "The Council Presidency: Power Broker or Burden? An Empirical Analysis", *European Union Politics*, 9(3): 315-38.

NOTER

1. Martin Marcussen er professor mso ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, hvor han underviser og forsker i disciplinen International Forvaltning. Han har senest skrevet »International Forvaltning – en grundbog«, København: Hans Reitzels Forlag, 2011.
2. Interview der er gennemført i forbindelse med udarbejdelsen af denne artikel indgår desuden som en del af et forskningsprojekt, der støttes finansielt af Center for Europæisk Politik (CEP) ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet og som ledes af Martin Marcussen og Peter Nedergaard. For kommentarer til tidligere udkast takkes Dorte Sindbjerg Martinsen, Peter Nedergaard og en anonym reviewer.