



Beslutningsprocesser under EU-formandskaber

en komparativ analyse af det polske, danske og cypriotiske trioformandskab i 2011-2012

Nedergaard, Peter; Henriksen, Maja Friis; Jensen, Mads Christian Dagnis

Published in:
Politica

Publication date:
2020

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Nedergaard, P., Henriksen, M. F., & Jensen, M. C. D. (2020). Beslutningsprocesser under EU-formandskaber: en komparativ analyse af det polske, danske og cypriotiske trioformandskab i 2011-2012. *Politica*, 52(2), 147-169.

Peter Nedergaard, Maja Friis Henriksen og Mads Dagnis Jensen

Beslutningsprocesser under EU-formandskaber: en komparativ analyse af det polske, danske og cypriotiske trioformandskab i 2011-2012¹

Denne artikel analyserer beslutningsprocesserne i centraladministrationerne under varetagelsen af formandskaberne i den Europæiske Union (EU). Gennem et Most Different Systems Design sammenlignes det polske, danske og cypriotiske EU-formandskab i årene 2011-2012, som tilsammen udgjorde en såkaldt Trio. De tre lande adskiller sig politisk, administrativt og geografisk. På trods af disse forskelle og forskelle i politiske reaktionsmønstre kan der også spores betydelige ligheder landene imellem. De viser sig, når man inddrager hele formandskabsprocessen og embedsmændenes meget centrale rolle heri. Med et datagrundlag bestående af interviews med over 80 embedsmænd i alle tre medlemslande dækkende en periode på cirka tre år, påvises det i artiklen, at der er generaliserbar viden om EU-formandskabernes beslutningsprocesser.

Keywords: EU-formandskab, Danmark, Polen, Cypern, trio, dansk EU-formandskab

Siden den spæde begyndelse for over 60 år siden har EU-samarbejdet fortsat udviklet sig om end med større og mindre bump på vejen. Ruten er blevet udvidet undervejs. Et eksempel er de trioformandskaber, der formelt går i gang hvert halve år, men (som det påvises i denne artikel) har lange forberedelsesrødder.

EU-formandskabet er lige så gammelt som samarbejdet selv. Allerede ved oprettelsen af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab i 1952, der omfattede blot seks lande, indførtes skiftende formandskaber i Det Særlige Ministerråd, som det dengang hed. Formandskabet har dog udviklet sig over årene. Det er både sket som konsekvens af integration i dybden, der har krævet forhandlinger af flere og flere forpligtende politikområder og via integration i bredden med udvidelserne af EU – fra seks til 28 (nu 27) medlemslande, hvilket stiller større og anderledes krav til forberedelserne og udmøntningen af formandskabet. Det gælder særligt evnen til at manøvrere mellem flere medlemslandes interesser og ikke mindst for beslutningsprocesserne både i og uden for Ministerrådet.

Senest har varetagelsen af EU-formandskabet undergået flere forandringer siden ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten i 2009. For det første indførtes hermed såkaldte trioformandskaber, som danner udgangspunktet for denne artikel. For det andet blev Europa-Parlamentets magt styrket betydeligt. For det tredje fik Det Europæiske Råd en fast formand. For det fjerde blev det nu et anliggende for den Høje Repræsentant for Udenrigs- og Sikkerhedspolitik at repræsentere EU udadtil i stedet for formandskabslandets stats- og udenrigsministre. De to sidstnævnte opgaver var hidtil blevet varetaget af det roterende formandskab. Det er derfor væsentligt at undersøge, hvad disse ændringer har betydet for varetagelsen af formandskabet og for de beslutningsprocesser, der foregår i et medlemslands centraladministration i forbindelse med afholdelsen af et formandskab i EU.

Formandskabsrollen og beslutningsprocesserne er langtfra et udforsket område. EU-formandskabet er en essentiel del af EU's virke set fra et medlemslandssynspunkt, idet det berører snitfladen mellem det inter-/overstatslige samarbejde i EU og medlemslandets nationale interesser, selv om det er omdiskuteret, hvor store muligheder for en selvstændig indflydelse formandskabet indebærer (se Kirchner, 1992; Coombes, 1998; Corbett, 1998; Neligan, 1998; Hayes-Renshaw og Wallace, 2005, Tallberg, 2004; Warntjen, 2008; Jensen og Nedergaard, 2014; Karolewski, Mehlhausen og Sus, 2015).

Tidligere forskning har fokuseret på selve udførelsen af formandskabet med begrænset blik for de processer, der går forud for og efterfølger medlemslandets arbejde med det halvårige formandskab (Elgström, 2003; Tallberg, 2004, 2006; Warntjen, 2008; Pomorska og Vanhoonacker, 2012). Det er problematisk af flere årsager. For det første repræsenterer selve udførelsen af formandskabet kun toppen af isbjerget i forhold til det arbejde, der foregår i den samlede formandskabsproces. For det andet kan man sjældent på fornuftig vis forklare en proces, der gennemløber flere faser, ved udelukkende at studere én fase heraf, selv om den er nok så væsentlig. Med andre ord risikerer man at fejlfortolke signaler og retningskift, hvis man ikke har blik for alle EU-formandskabsprocessens faser.

Derfor udvides nærværende undersøgelse af EU-formandskabet, så den i stedet for at fokusere på én fase involverer såvel den tidlige forberedelsesfase, den sene forberedelsesfase som udførelsesfasen. Formålet er et fyldestgørende billede af den formandskabsproces, som EU-medlemslandene på skift og i grupper af tre (i de såkaldte "trioformationer") gennemløber. I forlængelse heraf bliver embedsmændens rolle langt vigtigere i en analyse af EU-formandskabet i forhold til analyser, som alene omhandler selve udførelsen af formandskabet, hvor politikerne først og fremmest er vigtige aktører. I resten af artiklen søges

følgende forskningsspørgsmål besvaret: 1) Hvordan styres formandskaberne internt i medlemslandene og eksternt mellem triopartnerne? 2) Hvilken rolle spiller embedsmandsrelationer og -perceptioner for formandskabsprocessen?

Det første forskningsspørgsmål er todelt og afdækker dels de interne beslutningsprocesser i et formandskabsland, dels fokuserer det på koordinationsprocesserne mellem triolandene før, under og efter formandskabsafholdelsen. Her undersøges specifikt, hvorvidt beslutnings- og koordinationsprocesserne foregår bottom up eller top down. Således åbner den foreliggende undersøgelse for studiet af embedsmænds indflydelse på et formandskabs beslutningsprocesser i stedet for blot de politiske beslutninger, der stammer oppefra, og som siver ned igennem forvaltningen. Bottom up-perspektivet har fået uretmæssigt lidt fokus i den hidtidige beslutningslitteratur i almindelighed og i litteraturen om EU-formandskaber i særdeleshed.

Det andet forskningsspørgsmål understøtter bottom up-perspektivet ved at fokusere på embedsmændenes relationer og ræsonnementer vedrørende EU-formandskaberne. Embedsmandsperceptioner² er et centralt element i artiklens analyseramme. Denne tilgang er muliggjort af et omfattende kvalitativt, empirisk materiale i form af mange interviews og diverse notater og rapporter. Der er interviewet embedsmænd i Warszawa, København og Nicosia samt på de tre landes faste repræsentationer i Bruxelles, som deltog i afholdelsen af EU-formandskabet i årene 2011-2012. Denne trioformation er interessant, idet det var én af de første trioformandskaber, der blev afholdt efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse,³ og derfor er det en oplagt case med henblik på at studere den nye traktats indvirkning på formandskaberne, idet kontrasten til situationen førhen stod klart i aktørernes bevidsthed.

I næste afsnit introduceres trioformandskabet som fænomen og ændringerne heri i medfør af Lissabontraktaten. Dernæst opridses de interne forskelle i de konkrete trioformationer, som artiklen dykker ned i, hvorefter artiklens analyseramme samt metode præsenteres. Den efterfølgende analyse behandler de tre nævnte formandskabsfaser, og artiklen afsluttes med en diskussion af de centrale fund og deres implikationer for EU-formandskabet og beslutningsprocesserne generelt.

Trioformandskabet som fænomen

Et trioformandskab er et samarbejde mellem tre medlemslande i en periode på 18 måneder, som dækker afholdelsen af de tre landes formandskab i Ministerrådet (Rådet). Formandskabets hovedopgave er at stå for dagsordenen i Rådet, at lede og tilrettelægge møderne deri og endelig at repræsentere Rådet over for andre EU-institutioner, herunder særligt Europa-Parlamentet og Kommissionen.⁴

Ifølge formandskabshåndbogen (Council of the European Union, 2015) skal formandskabslandet agere neutralt og upartisk i sin håndtering af formandskabet. Det vil sige, at man skal være moderator frem for interessevaretager. Håndbogen fremhæver, at formandskabslandet bør optræde som en *honest broker*.

Med Lissabontraktatens implementering er der tilføjet endnu en opgave til formandskabets opgaveportefølje, som involverer deltagelsen i en trioformation. Trioformandskabet er en udvidelse af trojka-konceptet⁵ og skabt ud fra et ønske om øget kontinuitet på tværs af formandskaberne, således at Rådets arbejde ikke forstyrres unødigt af de løbende formandskabsskift (Jensen og Nedergaard, 2014). Det sikres dels ved, at man forud for det første triomedlemsformandskab bliver enige om nogle overordnede linjer for trioformationen og hjælper hinanden med informations- og vidensdeling i løbet af perioden. Det er relevant i den forstand, at mange af Rådets opgaver og dagsordenspunkter i en given formandskabsperiode i høj grad er præget af de foregående formandskaber.

Et estimat fra en dansk interviewperson med erfaringer fra tidligere var, at 85-90 pct. af alle opgaver traditionelt arves fra forudgående formandskaber (interview, Udenrigsministeriet, København, januar 2010). Under forudsætning af et korrekt estimat, er formandskabets *selvstændige* dagsordenssættende magt relativt begrænset. Alligevel udgør formandskabet en vigtig del af EU's virke set fra medlemslandenes side, idet formandskabsposten er yderst ressourcekrævende og samtidig giver mulighed for at mobilisere opmærksomhed angående det pågældende medlemsland og vedrørende EU-medlemskabet internt i formandskabslandet. Således forventes et EU-formandskab at indebære en betragtelig informationsgevinst eksternt og internt.

En anden central ændring i kraft af Lissabontraktaten er Europa-Parlamentets forøgede indflydelse på beslutnings- og lovgivningsprocessen i EU. For EU-formandskabet betyder det, at mere opmærksomhed skal rettes mod Parlamentet. I den forbindelse er tid forbrugt på kontakt til Europa-Parlamentet en interessant indikator på Lissabontraktatens selvstændige effekt på formandskabet.

De heterogene formandskabslande: Polen, Danmark og Cypern

Trioformationernes design og sammensætning er vigtig. I stedet for at følge en kronologisk rækkefølge baseret på landenes førstebogstaver på nationalsproget som hidtil, ønskede man at sammensætte så forskellige trioformationer som muligt ud fra parametre som EU-anciennitet og medlemslandsstørrelse. Dermed ville man skabe de bedste betingelser for at videndele mellem garvede og relativt nyttilkomne formandskabslande samt hjælpe med administrationen

internt i trioformationen, hvilket særligt kunne komme små medlemslande til gode.

Landekombinationen Polen, Danmark og Cypern er et udtryk for den diversitet i formandskabssammensætningen, som man ønskede at fremme i kølvandet på Lissabontraktaten. Til belysning heraf er der samlet en række informationer om udvalgte parametre om triolandene i tabel 1.⁶

Hvad angår triolandenes diversitet, taler tabel 1 sit tydelige sprog. Landenes forskellighed stillede åbenlyst trioformationen over for nogle umiddelbare udfordringer for samarbejdet. Det er mindre klart, at diversiteten også stillede landene vidt forskelligt i forhold til håndteringen af formandskabet. Det gjaldt særligt ancienniteten i forhold til formandskabsafholdelsen, hvor Danmark havde en klar komparativ fordel. Det danske formandskab i første halvdel af 2012 var det syvende af slagsen.

I stærk kontrast hertil havde hverken Polen eller Cypern haft EU-formandskabet før. Som det fremgår af det følgende, havde denne erfaringsmæssige forskel stor betydning for landenes tilgang til formandskabet.

Omvendt kunne Polens manglende erfaring opvejes af landets store administrative og diplomatiske kapacitet – og i øvrigt størrelsen på formandskabsbudgettet i modsætning til Cypern og Danmarks relativt mere beskedne budget- og administrationsressourcer.⁷ Det betød, at især Cypern fik stor gavn af de andre medlemmer af trioformationen.

På trods af markante landeforskelle var håndteringen af formandskabet præget af store ligheder på embedsmandsniveau. Sådanne ligheder er mulige at indfange ved hjælp af den anvendte analyseramme, der tager udgangspunkt i et mikroperspektiv i form af embedsmandsrelationer og -perceptioner fremfor udelukkende at studere institutionsforskelle på makroniveau.

Table 1: Sammenligning af de analyserede triolande

	Polen	Danmark	Cypern
Antal år i EU før formandskabet i 2011-2012	7 år	38 år	7 år
Geografisk placering	Østeuropa	Nordeuropa	Sydeuropa
Befolkningsstørrelse	38,5 mio.	5,7 mio.	1,2 mio.
Regering under formandskabet	Centrum-højre-orienteret	Centrum-venstre-orienteret	Venstreorienteret
Diplomatiske ressourcer og praksis	Stor administration. Aktiv regional magt og interessebaseret diplomati.	Mellemstor administration. Aktiv småstat og værdibaseret diplomati.	Meget lille administration. Reaktiv mikrostat og interessebaseret diplomati.
Administrativ tradition	Germansk: Staten baseret på stærkt retligt grundlag. Policy-ændringer via <i>muddling through</i> .	Skandinavisk: Staten baseret på retligt fundament. Policy-ændringer baseret på ekspertise og konsensus.	Napoleonsk: Staten baseret på et autoritativt center. Policy-ændringer er elitistiske/etatistiske.
Politisk system	Parlamentarisk system med to kamre. Tradition for flertalsregeringer. Præsidenten spiller en vis politisk rolle.	Parlamentarisk system med ét kammer. Tradition for mindretalsregeringer.	Præsidentielt system. Tradition for flertalsregeringer.
Eurozonemedlem	Udenfor	Forbehold	Indenfor
Retligt EU-samarbejde	Indenfor	Forbehold	Indenfor
Styring af formandskabet	Hovedstadsbaseret	Bruxelles-baseret	Bruxelles-baseret
Periode med planlægning af formandskabet inden eksekveringen	3,5 år	2,5 år	3,5 år

Analyse- og teoriramme

Hvor forskningen hidtil har henholdt sig til at undersøge formandskabsudførelsen med henblik på at bestemme formandssucceskriterier og indflydelse (fx Elgström, 2003; Tallberg, 2004), åbner denne artikel op for analysen af flere formandskabsfaser for at identificere de latente funktioner, relationer og beslutningsprocesser, der gør sig gældende triolandene imellem samt internt i hvert formandskab. Disse funktioner og relationer forstås bedst ved hjælp af et dobbelt mikro- og makroperspektiv.

Teoretiske forventninger

Som anført ovenfor forventes det, at embedsmandsperceptioner og -relationer vil have konkrete indvirkninger på formandskabsforløbet. Det vil styrke den teoretiske udsagnskraft, hvis man – trods meget heterogene landebetingelser, jf. foregående afsnit – ser en ensretning af formandskabsprocesserne på embedsmandsniveau. Embedsmændenes videnudveksling internt i trioformationen forventes at styrke den relationelle disciplinering og ensretning af formandskaberne via embedsmændene.

For at undersøge top down-perspektivets forklaringskraft i forhold til formandskabsprocessen ekspliciteres nogle teoretiske forventninger med hensyn til styringsrelationerne. Her fokuseres der på bestemte rutiner, funktioner og instrumenter, mens vi på perceptionsniveau forsøger at identificere specifikke roller, visioner og attituder, dvs. såkaldte ”normer” hos embedsmændene. Artiklen beskæftiger sig således med to niveauer af forventninger, som dog struktureres og undersøges via de samme tre forventninger. I det følgende præsenteres en robustheds-, transformations- og kontingensforventning, som empirien vil blive holdt op imod (se også Jensen og Nedergaard, 2013: 381-383).

Robusthedsforventningen har historisk institutionalisme (fx Pierson, 2000) som teoretisk udgangspunkt og forudser stiafhængighed i perceptions- og styringsstrukturerne. Således forventes triolandenes hidtidige politik-, diplomati- og administrationspraksisser og embedsmandsperceptioner at være modstandsdygtige i forhold til formandskabsprocessen, idet omkostningerne ved ændringer vil blive opfattet som større end de kortsigtede gevinster (Steinmo et al., 1992).

Robusthedsforventningen lyder som følger: *Arbejdet med forberedelsen og udførelsen af EU-formandskabet vil ikke i sig selv give anledning til perceptions- eller styringsmæssige ændringer i formandskabslandets centraladministration.*

Transformationsforventningen udspringer i stedet af funktionalistiske forventninger om adaptation til ændrede omgivelser (jf. situationsbetinget organisationsteori som fx Galbraith, 1977). Her anses organisationer og perceptioner

for at være produkter af de opgaver, de konfronteres med. Derfor kan styringsrelationer og perceptioner ændres, hvis der sker ændringer i opgaveporteføljen. Transformationsforventningen hævder, at *EU-formandskabet pålægger medlemslandets centraladministration et nyt sæt opgaver, der er så forskellige fra de hidtidige, at de vil føre til perceptions- eller styringsmæssige ændringer.*

Kontingensforventningen hviler på sociologisk institutionalisme (March og Olsen, 1989) i den forstand, at aktørerne formodes at reagere forskelligt på nye omgivelser og opgaver alt afhængigt af hidtidige styrings- og perceptionsstrukturer. Derfor vil samme stimuli kunne afstedkomme forskelligartede reaktioner og effekter i forskelligartede centraladministrationer. Kontingensforventningen forudsiger, at *EU-formandskabet medfører forskellige reaktioner i medlemslandenes centraladministrationer, der er afhængige af hidtidige styrings- og perceptionsstrukturer.*

De nævnte forventninger er modsatrettede. Målet er at kunne fastslå retningen, hvormed formandskabsprocessen præger medlemslandenes organisering og interne embedsmansperceptioner, hvorfor konkurrerende hypoteser her er brugbare som analytisk redskab.

Formandskabsfaserne

Trioformationen bestående af Polen, Danmark og Cypern gennemløber tre faser, en tidlig forberedelsesfase, en intensiv forberedelsesfase og en udførelsesfase. Det betyder, at trioformationen som genstandsfelt er bredt betydeligt ud i forhold til tidligere analyser (jf. ovenfor), som kun involverede den halvårige formandskabsperiode. Denne artikel behandler formandskabsprocessen over tre-fire år afhængig af, hvornår den indledende forberedelsesfase iværksættes (se tabel 1 ovenfor).

Den tidlige forberedelsesfase

Typisk påbegynder et kommende formandskabsland sine indledende forberedelser to-fire år før selve formandskabsperioden. Dette sker dels for at sikre sig, at administrationsbyrden udjævnes under hensyntagen til, at de berørte ministerier også har andre opgaver at løse, dels for at kunne afdække eventuelle kompetence- eller administrationsmæssige mangler tidligt i processen. I denne fase lægges fokuset således på at skabe bevidsthed om formandskabet hos embedsmændene i medlemslandets centraladministration, at påbegynde eventuelle opkvalificeringsprogrammer (sproglige, administrationsmæssige eller EU-fagspecifikke) samt at nedsætte initiale koordinationsgrupper for herigennem at udvælge de indledende prioriteter. Denne fase styres typisk af Udenrigsministeriet eller regeringschefens sekretariat. Disse to instanser er oftest helt afgørende

aktører i formandskabsprocesser, da de varetager den tværgående koordination mellem en lang række involverede fagministerier. I denne fase forventes der heterogene beslutningsprocesser landene imellem, idet embedsmændene i trioformationen endnu ikke har videnudvekslet i særlig høj grad.

Den intensive forberedelsesfase

Et år før selve formandskabsperioden begynder, intensiveres forberedelserne. Hvor den tidlige forberedelsesfase typisk overvejende er fokuseret inden for medlemslandets grænser, udvides bredden af forberedelserne til i langt højere grad at involvere Bruxelles og de øvrige triomedlemmer med henblik på endeligt at fastlægge mødetidspunkter, dagsordener og overordnede retningslinjer for triomedlemskabet. Ud fra de foretagne interviews at dømme indikeres det tydeligt, at denne fase fremstår som meget travl fra embedsmandsside. Flere embedsmænd finder denne periode mere stressende end selve formandskabsafholdelsen, idet mange forskellige tidligere adskilte tråde nu skal samles (interview, Justitsministeriet, København, juni 2011). Forskningsmæssigt er denne periode særligt interessant at studere, idet den forventes at bibringe mere konkret viden om embedsmændenes perceptioner og arbejdsstrukturer end tilfældet er i den indledende forberedelsesfase, hvor formandskabet typisk omtales i abstrakte termer.

Udførelsesfasen

Udførelsesfasen består af de seks måneders formandskab. Det er kulminationen på de lange forberedelser. Her forventes alle embedsmænd at være på plads, dagsordenerne tilrettelagt og mødekalenderen endelig fastlagt. Ofte ændrer medlemslandsretorikken sig her fra at være kontekst- og interesseladet til nu at være neutral og samlende. Trods ligheder på den retoriske front kendetegnes denne periode dog traditionelt af stor variation medlemslandene imellem, hvad angår styringen af formandskabet, dvs., hvorvidt det er Bruxelles- eller hovedstadsbaseret og endelig, hvor centraliseret denne styring er. Det er her, beslutningsprocesserne internt i formandskabslandet og eksternt i forhold til Kommissionen og Europa-Parlamentet bliver afgørende. Hvad angår den eksterne beslutningsproces i form af den almindelige beslutningsprocedure i EU, er det særligt interessant i denne fase at studere formandskabets samspil med Europa-Parlamentet, mens Kommissionen (grundet sin initiativret) typisk spiller en mere central rolle i forberedelsesfaserne.

Efter udførelsesfasen gives stafetten videre. Alt efter om formandskabslandet er en del af trioformationen eller tilhører en anden trio, må det forventes, at overleveringsomfanget varierer. Dette kan de cypriotiske erfaringer vise via

overleveringen af formandskabet til Irland, som ikke var en del af denne trioformation.

Metode og empiri

Dette studie undersøger den specifikke trioformation 2011-12 ved hjælp af tre casestudier, der inddeles i de tre anførte faser. Som det fremgik af afsnittet om trioformationens forskelligartethed, er casestudierne lagt til rette efter et Most Different Systems Design (Seawright og Gerring, 2008: 298), som svarer til det generelle billede i forhold til trioformationers sammensætning. Metodisk er implikationen, at hvis formandskabsprocesserne er relativt ens på tværs af de forskellige triolande, kan det konkluderes, at de landespecifikke kendetegn med stor sandsynlighed ikke har betydning for formandskabsprocessen. I den forbindelse kan ligheder skyldes, at landene er underlagt det samme eksterne pres under formandskabsafholdelsen.

Det empiriske grundlag for artiklen er interviews med over 80 embedsmænd fordelt på de tre triolande over en fireårig periode, så alle formandskabsfaserne er indfanget (se note 1). Udvælgelsen af interviewpersoner er sket ud fra en top down-tilgang, hvor der blev taget kontakt til ledelsen i hvert lands centraladministration med henblik på at få navne og kontaktoplysninger på personer involveret i de specifikke områder af formandskabet. Denne udvælgelsesmetode skulle sikre en ensartet interviewpersonsgruppe, således at en sammenligning imellem de tre triolande blev mulig. De samme dimensioner er derfor dækket systematisk (jf. George og Bennett, 2005).

Triofænomenet i praksis

I dette afsnit analyseres de tre formandskabsfaser for alle triolande kronologisk med henblik på at identificere forskelle og ligheder. Det empiriske materiale holdes løbende op mod de teoretiske forventninger i form af robustheds-, transformations- og kontingensforventningerne beskrevet i teoriafsnittet.

Den tidlige forberedelsesfase

Formandskabet i trioformationen 2011-2012 var det første af slagsen for Polen og Cypern i modsætning til Danmark, der havde haft formandskabsstafetten seks gange tidligere. Denne forskel med hensyn til erfaringsgrundlaget satte sit tydelige præg på den tidlige forberedelsesfase, der begyndte 3,5 år før i Polen og Cypern og to år før i Danmark. Det skyldtes, at man fra dansk side kunne udnytte en eksisterende institutionel hukommelse, mens Cypern og Polen manglede grundlæggende procesviden om formandskabsprocessen. Som en polsk diplomat forklarer det, var en af hovedudfordringerne ved formandskabet,

that you don't know how to do it. You have no experience. You have no know-how. So the challenge has been to get data. To get information on how to prepare and how to run a presidency (interview, den polske Permanente Repræsentation, Bruxelles, februar 2012).

Forskellen i mængden af procesviden gav sig udslag i forskellige mønstre i forhold til informationsindsamlingen, hvor Polen og Cypern naturligt søgte viden om formandskabsafviklingen eksternt,⁸ mens Danmark udelukkende opsamlede viden om tidligere formandskabsafholdelser internt fra embedsmænd, som tidligere havde været involveret heri.

Hovederfaringen fra den omkostningstunge videnindsamling var for Polens vedkommende, at man med fordel kunne benytte allerede etablerede koordinationsmekanismer, netværk og relationer i styringen af formandskabet i stedet for at lade formandskabsstyringen køre i et nyt spor parallelt i den hjemlige administration.

Omvendt forlod Cypern sig ikke på eksisterende administrationsstrukturer, men oprettede i 2008 et nyt sekretariat, Secretariat of Cyprus Presidency of the EU, som fik hovedansvaret for koordinationen af forberedelserne. Sekretariatet var præget af en betydelig top down-styring, som blandt andet kom til udtryk i placeringen af kontoret direkte under præsidentens kontor. Det til trods havde fagministerierne i Cypern de facto et betydeligt manøvrerum i forberedelserne af formandskabet i lighed med situationen i Danmark og Polen, som fra begyndelsen blev præget af bottom up-styring. Det samlede billede af den tidlige cypriotiske forberedelsesfase er således mere mudret end de to andre triomedlemmers ageren, men alligevel er der flere og kraftigere bevægelser i retning af decentralisering, selv om den første cypriotiske chef for formandssekretariatet, Andreas Moleskis', ledelsesstil ikke levede op hertil. Det ændrede sig med udpegningen af Andreas Mayroyiannis som ny formandskabssekretariatsleder syv måneder før det cypriotiske formandskab.

Generelt er indtrykket, at denne fases beslutningsprocesser i alle triolande i varierende grad hvilede på decentrale netværk bestående af bureaukrater i de involverede fagministerier. Fundamentet for selvledelsen og selvstændiggørelsen af de gradvist mere disciplinerede embedsmænd blev skabt i denne fase. I tråd med dette udtaler en polsk embedsmand, at den største udfordring ved formandskabsafholdelsen var "to change people's minds in a way so that they would feel responsible for what is happening in the European Union" (interview, Ministeriet for Koordinering af EU Formandskabet, Warszawa, januar 2012).

Ledende embedsmænd i den cypriotiske centraladministration betonedesuden udfordringen med at ændre embedsmændenes perception i forhold til formandskabsrollen i lyset af, at de tidligere kun havde ageret som forsvarere af cypriotiske nationale interesser i Rådet (interview, Ministeriet for Fødevarer, Naturressourcer og Miljø, Nicosia, april 2014). Dermed var rollen som honest broker oftest fremmed for dem. Det var en af grundene til gennemførelsen af efteruddannelsesprogrammer med hensyn til varetagelsen af den neutrale formandsrolle i Polen såvel som i Cypern (Polish Presidency of the Council of the European Union, 2012: 17, 29-30; Passas og Katakalo, 2012: 35).

Overordnet set stemmer empirien fra denne fase godt overens med robusthedsforventningen for særligt Danmark, men også for Polen, hvor eksisterende strukturer blev udnyttet på trods af et nyt eksternt pres i form af den kommende EU-formandskabspost. For Polens vedkommende er denne overensstemmelse med robusthedsforventningen dog relativt overfladisk, da det via embedsmandsinterviews tydeligt blev udtrykt, at formandskabsforberedelserne udfordrede styringsmæssige og perceptuelle mønstre iblandt embedsmændene. Dette blev – i overensstemmelse med kontingensforventningen – imødegået af kontekstspecifikke løsninger frem for at kopiere andre formandskabsløsninger (interview, den polske Permanente Repræsentation, Bruxelles, februar 2012).

Omvendt reagerede Cypern på den nye opgaveportefølje ved at oprette et koordinationssekretariat til lejligheden, hvorfor situationen i dette tilfælde peger mere i retning af transformationsforventningen. Forskellene i reaktionsmønstrene kan i høj grad tilskrives mængden af administrative ressourcer i triolandenes centraladministrationer, hvor Cypern med sine meget begrænsede personaleressourcer i fagministerierne ikke kunne løfte formandskabsopgaven udelukkende ved at trække på standardkoordinationsmekanismerne i modsætning til Polens betydeligt større centraladministration med mulighed for mere inkrementelle løsninger af opgavepresset. Danmark havde en klar komparativ fordel i den indledende forberedelsesfase, idet man kunne trække på eksisterende institutionel hukommelse, hvilket til dels opvejede de noget mindre administrative ressourcer i forhold til Polen.

Den intensive forberedelsesfase

I den intensive forberedelsesfase blev det politiske led for alvor involveret. Empirien viser en større politisering af beslutningsprocessen i forhold til tidligere, blandt andet ved fastlæggelsen af de nationale prioriteter. Dette var særligt tydeligt i Polen, hvor det nationale formandskabsprogram blev beskrevet som hovedudfordringen i denne fase (interview, den polske Permanente Repræsentation, Bruxelles, november 2011). For Polen var det tydeligt, at formandskabet

var tænkt som et middel til at sikre polske egeninteresser frem for at være et mål i sig selv, som tilfældet var i Cypern og delvist også i Danmark. Derfor så man fra polsk side en perceptuel og styringsmæssig udvikling væk fra triosamarbejdets fælles dagsordensfastlæggelse, der ellers af en polsk embedsmand i den første fase blev beskrevet som ”an excellent tool for the presidency preparations” (interview, Departementet for EU-formandskabskoordinering, Warszawa, januar 2012) og til et udpræget fokus på systematisk fastlæggelse af det nationale formandskabsprogram.

Efter embedsmandsinterviewene at dømme synes en forklaring på dette udprægede nationale fokus at være perceptuelt. I flere omgange nævnte polske embedsmænd, at Polens størrelse skulle veksles til en placering i EU-samarbejdets kerne på lige fod med lande som Frankrig, Tyskland og Storbritannien (interview, den polske Permanente Repræsentation, Bruxelles, februar 2012). I lighed med dette størrelsesræsonnement blev det af cypriotiske embedsmænd betonet, at de nationale prioriteter først og fremmest – grundet landets ringe størrelse – blot var at komme nogenlunde succesfuldt igennem det cypriotiske formandskab (interview, den cypriotiske Permanente Repræsentation, Bruxelles, november 2011). Udvælgelsen af nationale prioriteter var i Cypern reduceret til enkelte nøgleområder som fx økonomisk vækst i og større økonomisk solidaritet med Sydeuropa (Cyprus Presidency of the Council of the European Union, 2012). Embedsmandsudtalelserne viser, at embedsmændenes perceptioner angående formandskabet tydeligvis er præget af de overordnede linjer og landeræsonnementer i deres medlemslandes respektive formandskabsprogrammer.

I den intensive forberedelsesfase blev det – i overensstemmelse med ovennævnte perceptioner – tydeligt, at administrativ størrelse virkelig betød noget. Det var her, Polen virkelig fik gavn af sine 1200 embedsmænd og andre medarbejdere knyttet til formandskabsforberedelserne, og hvor Cypern omvendt mest led under manglende administrative ressourcer. For Cyperns vedkommende forsøgte man at kompensere for den begrænsede personalestyrke ved at strømline beslutningsprocesserne i det nyoprettede formandskabssekretariat i modsætning til de mere udprægede bottom up-processer i Polen og Danmark.

Danmark forblev det mest bottom up-prægede triomedlem i denne fase. End ikke et folketingsvalg 3,5 måneder før formandskabsperioden kunne afstedkomme politisk indblanding i forberedelserne. Faktisk oplevede embedsmændene det som vanskeligt at involvere politikerne i forberedelsesprocesserne med udsigten til et magtskifte efter valget (interview, den danske Permanente Repræsentation, Bruxelles, november 2011). Som resultat blev vigtige politiske beslutningsprocesser udskudt til lige inden formandskabsafholdelsen, hvorfor mange embedsmænd oplevede den sidste tid af forberedelsesfasen som den ”al-

lertravleste” (interview, Justitsministeriet, København, maj 2012). Generelt afstedkom det manglende politiske engagement et stort manøvrerum for embedsmændene i Danmark, hvilket intensiverede beslutningsprocessernes bottom up-karakter.

De flade danske beslutningsprocedurer stod stærkest i kontrast til den cypriotiske model, hvilket blandt andet kan eksemplificeres ved tilstedeværelsen af NGO'er i de tre landes beslutningstagning. For det første skete denne NGO-inddragelse langt tidligere i det danske tilfælde, hvor høringer blev brugt som motor for formandskabsforberedelsernes gang og retning. For det andet blev NGO'er i Danmark inddraget i langt højere grad end i Cypern, hvor korporatistiske traditioner står svagere (Gallagher, Laver og Mair, 2011: 459-465). Igen fik landespecifikke forskelle betydning for formandskabsprocessen.

Overordnet set er den empiriske observation af den intensive forberedelsesfase, at mønstrene fra den forudgående fase blev ”radikaliseret”. Mens robusthedsforventningen stadig indfanger de danske forberedelser bedst, er transformationsforventningen mest dækkende for den cypriotiske reaktion som følge af det øgede administrationspres, og den polske interessebetoning koblet med inkrementelle løsninger herpå er stadig indeholdt i kontingensforventningen.

I denne sene forberedelsesfase er blikket i højere grad blev vendt mod Bruxelles via kontakt med landenes permanente repræsentationer, Europa-Parlamentet og Kommissionen. Som det var målet i Lissabontraktaten, brugte nationale embedsmænd tid på kontakten til Europa-Parlamentet i den sene forberedelsesfase samt i udførelsesfasen, fordi relationer til parlamentsudvalgene af embedsmændene blev betragtet som afgørende for succes som EU-formand (interview, Kulturministeriet, København, april 2011). Interessant er det særligt at inddrage danske embedsmænds oplevelser, fordi disse som de eneste havde mulighed for at relatere til tidligere EU-formandskabsafholdelser. Som forventet betoner de det tættere forhold til Europa-Parlamentet som en ekstra udfordring for fagministerierne sammenholdt med førhen (interview, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, København, september 2011). Andre interviewpersoner nævner, at embedsmændene med Europa-Parlaments styrkede position havde fået mere indflydelse på bekostning af nationale politikere i EU-beslutningsprocessen, fordi mange flere relationer foregik uden om politikerne og direkte mellem nationale embedsmænd og MEP'erne og deres sekretariater (interview, Udenrigsministeriet, København, april 2012).

Samarbejdet i trioformationen blev benyttet som en fælles platform for alt fra spredning af viden, til dagsordensfastsættelse og til intensivering af formelle relationer fra den tidlige forberedelsesfase. Trioprogrammet fyldte stadig meget

i denne fase af formandskabsprocessen og gav også mere kontinuitet og gensidig læring mellem triolandene.

Udførelsesfasen

Polen var første medlem i trioen til at overtage formandskabsstafetten. Det skete den 1. juli 2011. At have formandskabet var for Polen en stor begivenhed, idet formandskabet blev anset som en modenhedstest for landet som en del af det europæiske samarbejde og som en markering af en overvunden totalitær fortid (Kaczyński, 2011: 7; interview, den polske Permanente Repræsentation, Bruxelles, februar 2012). Denne form for framing blev brugt som en motivationsfaktor for de polske embedsmænd involveret i formandskabsafholdelsen.

Også i lighed med denne framing blev det første cypriotiske formandskab omtalt i historiske og storpolitiske vendinger, mens den danske formandskabsretorik var nedtonet – muligvis fordi man fra dansk side vidste, at dette formandskab på ingen måder kunne måle sig med præstationerne fra formandskabet i 2002, hvor østudvidelsen blev besluttet.

Trods udprægede forskelle triomedlemmerne imellem blev landene overordnet set mødt af det samme tredelte omgivelsespres under udførelsesfasen. For det første et institutionelt pres i form af Lissabontraktatens ændrede formandskabsprocedurer, som særligt gav sig udslag i samarbejdskrav internt i trioen og eksternt i forhold til det styrkede Europa-Parlament. For det andet et økonomisk pres fra finanskrisen, som stadig prægede EU-samarbejdet i 2011-12 – særligt i eurozonelandene, der blev hårdest ramt heraf (Nedergaard og Snaith, 2015). For det tredje blev trioformationen konfronteret med et internationalt pres strækkende sig fra det Arabiske Forår i EU's baghave til Kinas nye rolle på verdensscenen. Overordnet set var disse eksterne udfordringer med til at indsnævre triolandenes dagsordenssættende magt i Rådet.

Det samme eksterne pres til trods havde landene forskelligartede reaktioner herpå i overensstemmelse med kontingensforventningen. Dette skyldtes interne faktorer såsom deltagelsen i eurozonesamarbejdet, hvor Cypern som eurozone-medlem havde større og mere direkte adgang til ministerrådsmøder i modsætning til Polen og Danmark, der begge stod udenfor, og som derfor ikke havde meget med beslutningsprocessen at gøre på området. I forhold til det institutionelle pres fra det ændrede formandskabskoncept i Lissabontraktaten reagerede medlemslandene desuden forskelligt. Mest bemærkelsesværdigt forsøgte Polen at udfordre de nye institutionelle regler ved eksempelvis at blande sig i udenrigspolitiske anliggender, som ellers var overgået til den Høje Repræsentant for Udenrigsanliggender (Polish Presidency of the Council of the European Union, 2012: 40). Dette stod i kontrast til Danmark og Cypern, som i højere grad efter-

levede de nye spilleregler. Polens offensive tilgang til formandskabet i forhold til egen interessevaretagelse udfordrede ikke blot det eksterne samarbejde med den Høje Repræsentant, men også det interne forhold triolandene imellem. Dette blev eksemplificeret via polske forsøg på at præge den danske klimadagsorden under udøvelsen af det danske formandskab, som var betydeligt mere grøn end den polske dagsorden (interview, Udenrigsministeriet, København, september 2012).

På andre områder var triosamarbejdet yderst frugtbart – særligt for Cypern på grund af manglen på administrative ressourcer, men også for Danmark på områder omfattet af danske forbehold (Cypriot Ministry of Foreign Affairs, 2013: kapitel 1). Generelt er indtrykket, at triosamarbejdets omfang varierede betydeligt alt afhængigt af politikområdet og landeprioriteterne, selv om hovedtendensen var, at triosamarbejdet blev nedtonet betydeligt i udførelsesfasen sammenholdt med forberedelsesfaserne. Dette viser frugtbarheden af undersøgelsens diakrone design i den forstand, at man nemt kunne foranlediges til at konkludere, at triosamarbejdet var mindre intensivt, end tilfældet var, hvis man alene studerede udførelsesfasen.

Som beskrevet i de foregående afsnit kunne man teoretisk forvente en ensretning af triolandenes beslutningsprocesser under udførelsesfasen som følge af samarbejdet under de indledende faser. Denne forventning kan kun delvis bekræftes. Triosamarbejdet afstedkom øget kontinuitet under udførelsesfasen i form af den ensrettede dagsorden, som blev forhandlet i forberedelsesfaserne. Men der var også betydelig landevariation i forhold til koordinationsstrukturer og -processer i udførelsesfasen, hvor den cypriotiske og polske formandskabsudførelse var langt mere centraliseret end den danske. Det så man blandt andet ved, at det polske formandskab blev styret fra hovedstaden, Warszawa, i modsætning til Danmark, der havde koordinationsarbejdet samlet i Bruxelles. Cyperns koordinationsproces blev også varetaget i Bruxelles, men dette var dog mere en nødvendighed end et reelt ønske på grund af store geografiske afstande og begrænsede ressourcer (interview, Sundhedsministeriet, Nicosia, april 2014).

Triolandenes forskelligartethed i forhold til beslutningsprocessen kan også tilskrives interne forhold i form af allerede eksisterende standardkoordinationsprocesser i medlemslandene, som i kraft af præsidentielle og semipræsidentielle styreformer generelt var mere centraliserede i Polen og Cypern i modsætning til det mere decentraliserede styreform i Danmark. Derudover spillede den politiske vægtning, som formandskaberne blev tillagt, også ind. Formandskabet blev tillagt stor politisk og historisk værdi i Cypern og Polen, mens det danske formandskab havde svært ved at tiltrække sig stor politisk bevågenhed. Den

naturlige følge var, at cypriotiske og polske embedsmænd fik noget mindre manøvrerum i forhold til beslutningsprocessen i udførelsesfasen end de danske.

Formen for embedsmændenes arbejde ændrede sig også som følge af de ændrede institutionelle rammer. I den forbindelse betonedede danske embedsmænd flere gange, at det danske formandskab i 2011 og de dertilhørende beslutningsprocesser var langt mere netværksbaserede end formandskabet i 2002 (interview, Udenrigsministeriet, København, april 2012). Denne udvikling blev tilskrevet udvidelsen af EU-samarbejdet fra 15 (2002) til 27 (2011-12) lande, som betød, at færre ”reelle” forhandlinger fandt sted i Ministerrådet, mens mere bi- eller multilateral kontakt blev varetaget på embedsmandsniveau forud for selve beslutningsprocessen, fordi det er umuligt at nå at høre alle medlemslandes positioner under et ministerrådsmøde.

Et andet forhold, der under udførelsesfasen næsten udelukkende blev varetaget på embedsmandsniveau, var forholdet til Europa-Parlamentet. Alle triolande allokerede betydelige ressourcer hertil. I Polen, som gik længst i forholdet til Europa-Parlamentet, oprettede man et netværk af særlige forbindelsesofficerer i hvert fagministerium, hvis opgave var at facilitere kontakten til parlamentet. Dette netværk blev kontrolleret af den såkaldte Government Plenipotentiary, som i Polen havde hovedansvaret for formandskabsforberedelserne, og som også varetog selve informationsudvekslingen mellem forbindelsesofficererne og det politiske led. Flere danske embedsmænd beskriver dog også, at de brugte omtrent halvdelen af deres arbejdstid under formandskabsafholdelsen på at varetage kontakten med Europa-Parlamentet efter en lignende model, som imidlertid var mindre centraliseret.

Lissabontraktaten betød – foruden styrkelsen af Europa-Parlamentet – en etablering af en fast rådspræsident – på dette tidspunkt Herman van Rompuy, som af danske embedsmænd blev opfattet som en stærk koordinationsfremmende figur, der begrænsede formandskabets dagsordenssættende magt (interview, Finansministeriet, København, juni 2012).

Opsummerende for denne fase ser Polens interessevaretagelse i forholdet til Europa-Parlamentet og den Høje Repræsentant såvel som over for de øvrige triomedlemmer ud til at kunne indfanges af kontingensforventningen, hvor perceptionen var, at selvopfattet stormagtsstatus skulle forsøges vekslet til politisk magt i EU. Derfor havde Polen svært ved at leve op til kravene om at være neutral i formandskabsudførelsen i modsætning til de to andre triomedlemmer. I udførelsesfasen nærmede Cypern sig kontingensforventningen i den forstand, at en landefaktor såsom centralisering af politisk beslutningstagning trådte tydeligere frem end tidligere. Transformationsforventningen havde dog fortsat resonans i forhold til Cyperns formandskabsudførelse, som blev kendetegnet

af store omvæltninger i den administrative organisering kort før begyndelsen på selve formandskabet. I modsætning hertil fastholdt Danmark sin robusthed – eller stiafhængighed, om man vil – i forhold til tidligere praksis og ændrede ikke tilgang lige forud for eller under udførelsesfasen.

Interessant er det, at triolandene – trods markante forskelle i formandskabsudførelsen på det politiske niveau – prægedes af store ligheder i deres formandskabsudførelse, hvad angår embedsmandsniveauet. Havde man således udelukkende forholdt sig til beslutningsprocesserne på det politiske niveau i form af en top down-tilgang, havde man formentligt opfattet, at der var større landevariationer i denne fase, end tilfældet reelt var.

Overleveringsprocesserne internt mellem triolandene blev overordnet beskrevet som gnidningsfrie, nyttige og succesfulde. Embedsmandsudtalelserne bar tydeligt præg af, at der var skabt en fælles platform for vidensdeling, og at embedsmandsnetværk blev udnyttet – særligt i forberedelsesfaserne og mindre i udførelsesfasen. Disse bureaukratiske bånd sås tydeligst manifesteret under formandskabsoverleveringen i begyndelsen og slutningen af hvert lands udførelsesfase, hvor informations- og dokumentudvekslingen udelukkende foregik på embedsmandsniveau. Interessant er de cypriotiske embedsmænds opfattelse af overleveringsprocessen fra Danmark til Cypern i forhold til den, der foregik fra Cypern til Irland, som stod uden for trioformationen. I sidstnævnte tilfælde betonedede embedsmændene tydeligt, at overleveringen havde været anderledes og herunder mere formel og mindre omfattende, end situationen internt i trioien (interview, EU-formandskabssekretariatet, Nicosia, april 2014).

Konklusion og perspektivering

Overordnet bidrog triosamarbejdet med en fælles platform for informations- og dokumentudveksling blandt trioens embedsmænd. Det har, som det var hensigten, øget kontinuiteten af formandskabsarbejdet efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse. Ikke desto mindre er der stor variation i triolandenes respektive formandskabsprocesser på det overordnede (politiske) niveau, som særligt trådte frem under udførelsesfasen, hvor triosamarbejdet samtidig benyttedes mindst. Dette stred mod en forventning om, at den udbredte videnuveksling blandt embedsmænd fra tidligere faser ville bidrage til ensretningen af formandskabsudførelsen. Således tyder det ikke på, at triosamarbejde kan udviske initiale landeforskelle – særligt ikke på det politiske niveau.

Hvad angår omfanget af triosamarbejdet, ville en undersøgelse, der er begrænset til udførelsesfasen, have fundet, at triosamarbejdet blev benyttet i mindre grad, end det i realiteten blev, når man også tog højde for forberedelsesfaserne. Dermed har den diakrone tilgang til genstandsfeltet vist sig frugtbar. På

trods af den udbredte anvendelse af triosamarbejdet var der forskelle i embedsmændenes syn på gavnigheden heraf, idet embedsmænd i Cypern klart betone de positive gevinster af triosamarbejdet mest – og embedsmænd i Polen mindst. Dette blev tilskrevet dels den tidlige placering af de tre formandskaber, dels den administrative kapacitet, som gjorde Cypern mere afhængigt af triosamarbejdet end Polen.

Lissabontraktaten medførte også, at Europa-Parlamentets magt blev styrket markant samtidig med, at en fast præsident for Rådet blev etableret, og at de udenrigs- og sikkerhedspolitiske anliggender blev overført til den Høje Repræsentant.

Europa-Parlamentets styrkede magtposition i den almindelige lovgivningsprocedure fik betydelig indflydelse på trioformandskabet, idet store embedsmandsressourcer blev brugt på at varetage forholdet til Parlamentet. En ikkeintenderet konsekvens heraf var, at embedsmændenes indflydelse på beslutningsprocessen blev øget på politikernes bekostning, idet forholdet til Europa-Parlamentet primært blev varetaget af embedsmand.

Samtidig blev formandskabets indflydelse på dagsordenen mindsket ved etableringen af en fast præsident for Det Europæiske Råd, som formandskabet nu skulle koordinere med. Denne ændring var positiv i den forstand, at præsidentrollen som honest broker tidligere blev brudt op under skiftende formandskaber og dermed risikerede at blive undermineret. Hvis stærke nationale egeninteresser som de polske ikke var modvirket af præsidenten, kunne kontinuiteten af Det Europæiske Råds arbejde således være blevet svækket, hvis den tidligere form for skiftende præsidenter for Det Europæiske Råd var fortsat.

Overførslen af sikkerheds- og udenrigspolitiske anliggender til den Høje Repræsentant skabte yderligere koordinationskrav for formandskabet, og for Polens vedkommende var det svært at finde balancen i samarbejdet med denne nyoprettede institution. Generelt udfordrede Polen som det ressourcemæssigt stærkeste triomedlem de nye institutionelle regler mest, hvilket også var forventeligt.

Artiklens teoretiske forventninger blev formuleret som tre modstridende argumenter, hvis formål var at identificere retningen for formandskabsprocessen og herunder den interne styring i triolandene, jf. første del af forskningsspørgsmålene. Overordnet set har kontingensforventningen forklaringskraft i forhold til det empiriske materiale i den henseende, at triolandene alle reagerer forskelligt på det samme eksterne pres i form af nye institutionelle regler, økonomisk krise og internationale uroligheder. Disse forskelle i reaktionsmønstrene er i artiklen blevet tilskrevet væsentlige landefaktorer som politisk system, administrative traditioner, erfaringshorisont og størrelse. Disse faktorer blev bredt

ud i den forstand, at de ikke udelukkende blev forstået organisatorisk, men også perceptuelt, og generelt konstateredes det, at Polens formandskab – i overensstemmelse med kontingensforventningen – var særligt kendetegnet af disse landesærpræg.

Mens kontingensforventningen på det overordnede niveau har meget at sige i forhold til triolandene, har robustheds- og transformationsforventningen mere forklaringskraft, hvad angår de mere specifikke formandskabsprocesser og embedsmandsperceptioner for Cypern og Danmark. Det var tydeligt, at Cypern blev udsat for det største styringsmæssige og perceptuelle pres på grund af begrænsninger i form af manglende personale og procesviden om formandskabsafholdelsen. Derfor reagerede Cypern stærkt på presset ved at transformere centraladministrationen (via organisationsændringer) og embedsmandsræsonnementer (via træning). I stærk kontrast hertil viste robusthedsforventningen sig dækkende for Danmarks formandskabsproces, som blev præget af stor styringsmæssig og perceptuel stiafhængighed i forhold til tidligere formandskabsstrukturer og -erfaringer.

Der er intet i det empiriske materiale, som danner grundlag for artiklen, der tyder på, at denne stiafhængighedstendens skulle være enestående for Danmark, hvorfor det kunne være interessant på sigt at undersøge, hvordan Polen og Cypern såvel som andre nyere EU-medlemslande udnytter de erfaringer, de gør sig i takt med, at flere formandskaber gennemføres. Teoretisk burde en øget stiafhængighedstendens forværre betingelserne for et fleksibelt triosamarbejde, idet en sådan vil gøre det sværere for lande at ”rette ind” efter hinanden. Således kan robusthedsforventningen få større forklaringskraft på sigt.

I forhold til undersøgelsen af denne trioformation træder særligt én metodisk implikation frem i analysen af embedsmandsudtalelserne. Det er den diakrone undersøgelse af triofænomenets indvirkning på formandskabers samarbejde, som i dette tilfælde foregik over en fireårig periode. I embedsmandsudtalelserne ses en tendens til, at betoningen af triosamarbejdet falder i omfang i takt med, at tiden går. Dette kan skyldes, at embedsmændene gradvist bliver indlejret i ordningen, så de begynder at tage den forgivet. Dermed kan triosamarbejdets betydning muligvis blev undervurderet.

Hvad angår undersøgelsens generaliserbarhed, har denne trioformation været interessant at studere, fordi den muliggjorde en studie af, hvordan små såvel som store og nye såvel som erfarne medlemslande reagerede på samme eksterne pres i form af afholdelsen af et EU-formandskab. Som anført er diversiteten i triosammensætningen, som denne trioformation er udtryk for, ikke unormal, men er derimod et grundlæggende designelement herved. På denne baggrund vil flere af resultaterne kunne overføres til andre trioformationer.

Noter

1. Denne artikel anvender data, som også var indsamlet som baggrund for Jensen og Nedergaard (2017). Vi har foretaget 57 interviews i perioden januar 2010 til april 2014. Ved flere af dem har der været mere end én interviewperson til stede for at give et overblik over de forskellige afdelinger i organisationens arbejde med formandskabet. Antallet af interviewpersoner er derfor over 80. Der er gennemført 40 interviews med danske repræsentanter: ni i Udenrigsministeriet; fem i Justitsministeriet; fire i Miljøministeriet; tre i Indenrigs- og Sundhedsministeriet; tre i Undervisningsministeriet; tre i Transportministeriet; to i Finansministeriet; to i Økonomi- og Erhvervsministeriet; to i Statsministeriet; et på Danmarks Faste Repræsentation i Bruxelles; et i Flygtninge- og Integrationsministeriet; et i Forsvarsministeriet; et i Kulturministeriet; et i Beskæftigelsesministeriet; et i Socialministeriet; et i Videnskabsministeriet. Der er foretaget otte interviews med polske repræsentanter: to på Polens Faste Repræsentation i Bruxelles; to på Polens ambassade i Hellerup; to i Udenrigsministeriet i Polen; et i Ministeriet for Økonomisk Politik; et med Statssekretæren for Europæiske Forholds Afdeling. Der er foretaget ni interviews med Cypriotiske Repræsentanter: et i Afdelingen for Koordination af EU Anliggender; et i Direktoratet for Generelle Europæiske Programmer, Koordination og Udvikling; et i EU-formandskabets sekretariat; et i Ministeriet for Uddannelse og Kultur; et i Ministeriet for Sundhed; et i Indenrigsministeriet; et på Cyperns Faste Repræsentation til Den Europæiske Union; et i Planlægningsbureauet; et i Ministeriet for Landbrug, Naturressourcer og Miljø.
2. Defineret som måden hvorpå embedsmændene forstår og tilskriver mening til en beslutning eller en situation.
3. Det polske formandskab (som var det første i denne trioformation) var det fjerde under det nye institutionelle setup.
4. Se mere her: <http://www.consilium.europa.eu/da/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>
5. Tidligere anvendtes ordet ”trojka” om formandskabsgrupperingen i Rådet. I dag bruges dette begreb om den gruppe, der forhandler hjælpepakker til kriselande.
6. Sammenligningen sker på vegne af lantedata for årene 2011-12, fordi dette forventes at give det mest retvisende billede af trioformationen.
7. Polen brugte 114 mio. euro til afholdelse af EU-formandskabet, Danmark brugte 35 mio. euro, og Cypern brugte 39 mio. euro.
8. Dog i forskellige lande: Polen i Sverige, Østrig, Finland og Slovenien, mens Cypern kontaktede Grækenland og Frankrig.

Litteratur

- Coombes, David (1998). The Commission's relationship with the Presidency. Paper, *The Presidency of the European Union Conference*, 15.-16. oktober, Belfast, Nordirland.
- Corbett, Richard (1998). The Council Presidency as seen from the European Parliament. Paper, *The Presidency of the European Union Conference*, 15.-16. oktober 1998, Belfast, Nordirland.
- Council of the European Union (2015). *Handbook of the Presidency of the Council of the European Union*. Department of the General Secretariat of the Council. https://www.eesistumine.ee/sites/el_veeb/files/presidency_handbook_en.pdf (23. oktober 2017).
- Cypriot Ministry of Foreign Affairs (2013). Evaluation of the Cypriot Presidency 2012. Oversat fra græsk: Telikos Apoliyopos Kupriakris Proedrias Sumbouliou EE, Nicosia.
- Cyprus Presidency of the Council of the European Union (2012). Programme and Priorities, Government of Cyprus. <http://www.cy2012.eu/en/Footer/the-cyprus-presidency/programme-and-priorities> (1. august 2015).
- Elgström, Ole (red.) (2003). *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Galbraith, Jay R. (1977). *Organization Design*. Boston: Addison-Wesley Pub. Co.
- Gallagher, Michael, Michael Laver og Peter Mair (2011). *Representative Government in Modern Europe*. 5. udg. Berkshire: McGraw-Hill Education.
- George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: The MIT Press.
- Hayes-Renshaw, Fiona og Helen Wallace (2005). *The Council of Ministers*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Jensen, Mads D. og Peter Nedergaard (2013). Det danske EU-formandskab 2012 – satte det sig spor i centraladministrationen? *Politica* 45(4): 379-399.
- Jensen, Mads D. og Peter Nedergaard (2014). Uno, duo, trio? Varieties of Trio Presidencies in the Council of Ministers. *Journal of Common Market Studies* 52 (5): 1035-1052.
- Jensen, Mads D. og Peter Nedergaard (2017). *EU Presidencies between Politics and Administration: The Governmentality of the Polish, Danish and Cypriot Trio Presidency*. Routledge.
- Kaczyński, Piotr M. (2011). *Polish Council Presidency 2011: Ambitions and Limitations*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, SIEPS.
- Karolewski, Ireneusz P., Thomas Mehlhausen og Monika Sus (2015). The Polish EU Council Presidency in 2011: Master or servant? *Journal of European Integration* 37 (6): 667-684.

- Kirchner, Emil (1992). *Decision-Making in the European Community: The Council Presidency and European Integration*. Manchester: Manchester University Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*. London: Collier Macmillan Publishers.
- Nedergaard, Peter og Holly Snaith (2015). 'As I drifted on a river i could not control': The unintended ordoliberal consequences of the Eurozone crisis. *Journal of Common Market Studies* 53 (5): 1094-1109.
- Neligan, David (1998). Organizing the Presidency: The Council Perspective. Paper, *The Presidency of the European Union Conference*, 15.-16. oktober, Belfast, Nordirland.
- Passas, Argyris G. og Evangelica I. Katakalous (2012). *The Cyprus EU Presidency. "Riders on the Storm."* Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, SIEPS.
- Pierson, Paul (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review* 94 (1): 252-267.
- Polish Presidency of the Council of the European Union (2012). *Final Report: Preparations, Achievements, Conclusions*. Forberedt af the Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland. http://www.mf.gov.pl/en/documents/764034/1137013/Report_Polish_presidency.pdf (27. februar 2016).
- Pomorska, Karoline og Sophie Vanhoonacker (2012). Poland in the driving seat: A mature presidency in turbulent times. *Journal of Common Market Studies* 50 (1): 76-84.
- Seawright, Jason og John Gerring (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly* 61 (2): 294-308.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen og Frank Longstreth (red.) (1992). *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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.
- Warntjen, Andreas (2008). The Council Presidency: Power broker or burden? An empirical analysis. *European Union Politics* 9 (3): 315-338.