

## EUs formannskap: Gallionsfigur eller viktig aktør?

Kristin M. Haugevik

Høsten 2005 kunne Storbritannias statsminister Tony Blair og utenriksminister Jack Straw uttale seg på vegne av alle de 25 medlemslandene i EU. Nå er britenes seks måneder lange formannskapsperiode over; den 1. januar 2006 ble stafett-pinnen levert videre til Østerrike. Formannskapets betydning i EUs beslutningsprosesser har vært mye diskutert. Mange har hevdet at formannskapet kun har en formell rolle, andre har påpekt at det har stor innflytelse på hvilke saker EU prioriterer og kommer til enighet om.

- Hvilke oppgaver og utfordringer er særlig knyttet til formannskapet i EU?
- Hvor stor innflytelse har formannskapet på EUs politiske dagsorden?
- Hvordan har ulike lands formannskap formet EUs politikk gjennom tidene?

### Bakgrunn

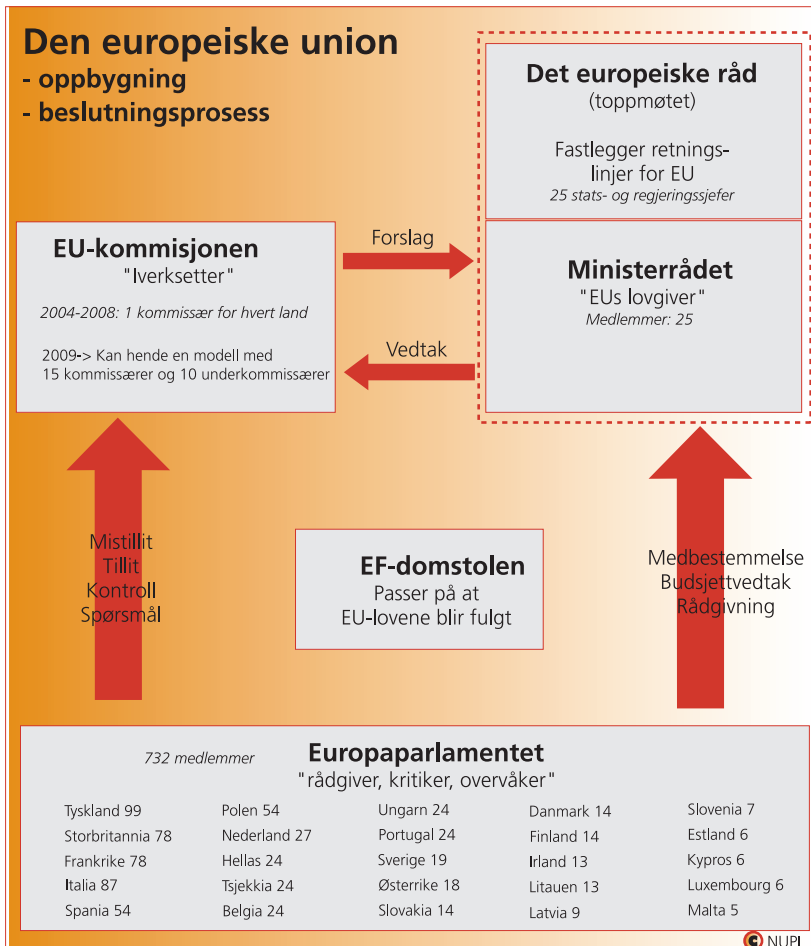
Den europeiske unionen – EU – beskrives ofte som et unikt politisk system i grenselandet mellom en **overnasjon**al organisasjon og et **mellomstatlig** samarbeid. EUs institusjoner – Rådet for Den europeiske union (Ministerrådet/Unionsrådet), EU-kommisjonen, Europaparlamentet og EF-

domstolen – bidrar hver på sin måte til å opprettholde denne balansen. Mens representantene i EU-kommisjonen, Europaparlamentet og EF-domstolen ser det som sin oppgave å **ivareta EUs interesser** på tvers av nasjonale skillelinjer, består Rådet av en representant fra hvert av EUs 25 medlemsland. Disse representantene jobber i større grad for å fremme sine **egne lands interesser**.

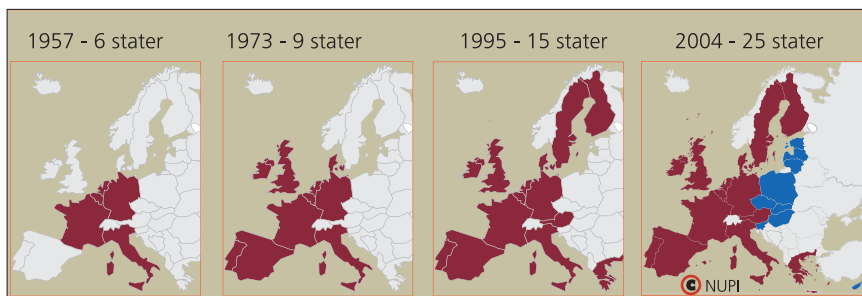
Rådet omtales gjerne som **EUs viktigste beslutningsorgan** og har en helt sentral rolle i utformingen av EUs politikk. Rådets arbeid organiseres og ledes av et **formannskap** og en **formann**. Formannskapet går på rundgang mellom

«Formannskapet for Rådet går på omgang hver 6. måned mellom medlemslandene, og den som har formannskapet, er bl.a. vert for Det europeiske råd, som samles minst tre ganger årlig til såkalte toppmøter for å drøfte EUs politiske liv og utvikling.... Mens Det europeiske råd bare møtes noen få ganger i året, er det et stort antall møter i Unionsrådet (Ministerrådet) hvor det diskuteres og tas beslutninger om alle løpende saker i EU...»

[www.europaportalen.no](http://www.europaportalen.no)



# EU's formannskap: Gallionsfigur eller viktig aktør?



Hva er forskjellen mellom overnasjonalt og mellomstatlig samarbeid?

Hva menes med formannskapet i EU? Hvilke oppgaver har formannskapet?

Hvorfor kan det være viktig for det enkelte land å ha dette vervet?

Hvordan kan det at formannskapsvervet går på rundgang bidra til å demokratisere EU-samarbeidet?

Gjør greie for dilemmaer et formannskapsland kan komme opp i.

medlemslandene og har en varighet på seks måneder av gangen. Formelt er det vertslandets utenriksminister som innehar rollen som formann, selv om tittelen også brukes om landets statsoverhode. Fram til 31. desember 2005 hadde Storbritannia ved utenriksminister Jack Straw ansvar for formannskapet, før Østerrike og utenriksminister Ursula Plassnik tok over ved årsskiftet.

## Formannskapets oppgaver

En av formannskapets viktigste oppgaver er å **organisere og lede** toppmøtene mellom EU-landenes 25 statsledere i Brussel og i Luxemburg. I tillegg organiserer formannskapet både formelle og uformelle møter i eget hjemland. Som en følge av dette bærer mange av EUs viktigste traktater navn etter byer i det vertslandet hvor de ble undertegnet. Eksempler på dette er Maastrichttraktaten (1992), Amsterdamtraktaten (1996) og Nicetraktaten (2000).

Formannskapet **representerer Rådet** i EUs interne beslutningsprosesser og i forhandlinger med Europaparlamentet og EU-kommisjonen. Også internasjonalt har formannskapet en framtrædende rolle, som **EUs talsmann** i eksterne relasjoner med organisasjoner som FN og Verdens handelsorganisasjon (WTO) og med tredjeland som ikke er medlemmer av EU. Høsten 2005 ledet det britiske formannskapet møter bl.a. mellom EU og Kina, India, Russland, Ukraina og Canada. Vanligvis er det også formannskapet som uttaler seg på vegne av EU i forbindelse med viktige internasjonale spørsmål. Det var Belgias statsminister Guy Verhofstad som ga den offisielle reaksjonen fra EU i kjølvannet av terrorangrepene mot USA i

september 2001, mens Nederlands statsminister Jan Peter Balkenende uttalte seg da tsunamien rammet Sørøst-Asia i desember 2004.

## Formannskapet som agendasetter

Når et nytt land overtar formannskapet, er det vanlig at det presenterer en plan hvor det framgår hva som vil være Rådets hovedfokus de neste seks månedene. Slik får hvert enkelt land en unik mulighet til å sette sitt **eget preg** på EUs dagsorden. Denne rollen som **agendasetter** i EU er en av formannskapets viktigste oppgaver. Med agendasetter mener vi en aktør som er med på å bestemme dagsorden og hvilke saker som bør prioriteres. Storbritannia har for eksempel i sin formannskapsperiode lagt særlig prestisje i å oppnå enighet om EUs langtidsbudsjett. I tillegg har britene fokusert på utfordringer knyttet til EUs felles landbrukspolitik, økonomisk reform, sosial rettferdighet, styrking av EUs rolle i det internasjonale samfunn og oppstart av medlemsforhandlinger med Tyrkia.

Ettersom formannskapet gir alle EUs medlemsland muligheten til å spille rollen som agendasetter – uavhengig av hvor lenge de har vært medlem eller hvor store de er – bidrar dette til å utjevne forskjellene mellom små og store land og mellom nye og gamle medlemmer. Lille Malta med mindre enn en halv million innbyggere får med andre ord den samme muligheten til å sette dagsorden i EU som stormakten Frankrike med mer enn 60 millioner innbyggere. På tilsvarende måte får Polen, som har vært medlem av EU siden 2004, formannskapet på lik linje med Tyskland, som har vært medlem siden 1957.

I tillegg har det sittende formannskapet et spesielt ansvar for å **videreføre initiativ** eller forhandlinger som ble påbegynt, men av en eller annen grunn ikke fullført, av det forrige formannskapet. Tidligere ble roteringen av formannskapet foretatt i alfabetisk rekkefølge, men i den senere tid er dette endret slik at man nå også får en veksling nettopp mellom store og små

## EU's formannskap: Gallionsfigur eller viktig aktør?



Storbritannias statsminister Tony Blair ledet EU's formannskap høsten 2005. Hvordan ble hans kompromiss om kontingentrabatt mottatt på hjemmebane?

Foto: europa.eu.int

Gjør greie for fordeler og ulemper med formannskap på rundgang blant alle medlemslandene.

Diskuter hvorfor rollen som agendasetter er så viktig.

land og mellom ferske medlemsland og «gamle travere». En annen viktig årsak til det nye roteringssystemet er at en formannskapsperiode ofte medfører en ekstra belastning for administrasjonen i formannskapslandet, og denne belastningen er naturlig nok større i et lite land enn i et stort.

### Vanskelig balansegang

Selv om de fleste land nok har en målsetting om å fremme egne nasjonale interesser i sin formannskapsperiode, lar ikke dette seg alltid kombinere like godt med rollen som vertskap og tilrettelegger. På den ene siden må formannskapsnasjonen til enhver tid jobbe for å finne best mulige kollektive europeiske løsninger. Det kreves gode taktiske og diplomatiske evner for å framforhandle gode kompromisser slik at Rådet kommer til enighet. Dersom formannskapet lykkes med dette, gir det gode sjanser for å kunne oppnå et godt omdømme internt i EU. På den andre siden kan det ofte være vel så viktig for formannskapet å tilfredsstille velgerne i sitt eget hjemland. Det er her de til syvende og sist skal stille til gjenvalg. Balansen mellom på den ene siden å sikre kollektive kompromisser og internasjonal anerkjennelse og på den andre siden egne nasjonale interesser kan med andre ord være ytterst krevende.

Dette dilemmaet fikk også det britiske formannskapet erfare. Tony Blair kunne nok gjerne ha tenkt seg å avslutte Storbritannias formannskapsperiode med å løse den langvarige striden om EU's budsjett da EU-landene møttes i Brussel i desember. Problemet er bare at det største hinderet for en slik enighet er et krav fra britene selv om rabatt i medlemskontingenten til EU. Kravet ble i sin tid trumfet gjennom av Margaret Thatcher fordi hun mente britene mottok mindre landbruksstøtte fra EU enn andre medlemsland og følgelig fortjente rabatt i kontingenten. Et flertall av EU's medlemsland mener imidlertid at det nå er på tide at britene igjen bidrar økonomisk på lik linje med de andre. Landet har en langt bedre økonomi i dag enn den gang Thatcher ble innrømmet

rabatt – og mye bedre enn Tyskland som hittil har finansiert mye av EU-budsjettet. På tampen av den britiske formannskapsperioden klarte Det europeiske råd – en versjon av Ministerrådet (medlemslandenes statsledere) – å enes om EU's budsjett for sjuårsperioden 2007–2013. Etter hard tautrekking måtte Storbritannia gi slipp på en god del av sin rabatt.

### Ulik rolleutførelse

Et positivt aspekt ved formannskapet er som tidligere nevnt at alle EU's medlemsland får sjansen til å representere EU i unionens relasjoner med det internasjonale samfunn. Denne rollen er imidlertid ikke alltid like uproblematisk. Da Italia overtok formannskapet høsten 2003, oppsto det problemer allerede under statsminister Silvio Berlusconi's første tale til Europaparlamentet. Berlusconi hadde i forkant blitt kritisert fra flere hold for sin sammenblanding av italiensk politikk og personlige interesser, så vel som sine mange angivelige forsøk på å omgå italiensk lov. På talerstolen benyttet den kontroversielle statsministeren anledningen til å slå tilbake mot en av sine skarpeste kritikere, et tysk medlem av Europaparlamentet. –Vi holder for tiden på å lage en film om nazistenes konsentrasjonsleirer i Italia, opplyste Berlusconi og mente det tyske parlamentsmedlemmet ville passe perfekt i rollen som nazikommandant i denne filmen. Denne svært politisk ukorrekte uttalelsen ble – naturlig nok – ikke særlig godt mottatt, verken i Europaparlamentet eller i Tyskland. Likevel nektet Berlusconi lenge å beklage uttalelsen, som han hevdet var ironisk ment.

Til sammenlikning trekkes gjerne Finlands formannskapsperiode høsten 1999 fram som et eksempel på en særlig vellykket avvikling. Finnene markerte seg som dyktige forhandlere og tilretteleggere. Under det finske formannskapets ledelse ble det utviklet et klart og presist rammeverk for EU's framtidige utvidelser. EU's traktater ble også gjennomgått og revidert. Sist, men ikke minst, ble det gjennom de

# EUs formannskap: Gallionsfigur eller viktig aktør?



**EU-familien samlet til toppmøte.** På toppmøtene stiller stats- og regjerings-sjefene – og tydeligvis også mange utenriksministere. Hvorfor er kvinnene så få?

Foto: europa.eu.int

Hvilke likhetstrekk og forskjeller ser dere i den politiske prioriteringen til det britiske (2005) og det finske (2006) formannskapet?

Se [www.valtioneuvoisto.fi/](http://www.valtioneuvoisto.fi/) og [www.eu2005.gov.uk](http://www.eu2005.gov.uk)

**Kristin M. Haugevik** har vært stipendiat ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

såkalte «Helsinki Headline Goals» fram-satt en rekke mål for oppbyggingen av en militær og sivil krisehåndteringsstyrke i EU.

## Pluss og minus ved formannskapet

Det har vært mye debatt knyttet til EUs formannskap, ikke minst etter at utvi-delsen østover i 2004 medførte at enda ti land har fått muligheten til å sette sitt preg på unionens agenda for hvert sitt halvår. Hvordan representerer dette en utfordring for EU? Kritikere har påpekt at det er svært vanskelig for EU å ha en langsiktig og gjennomført politikk utad når det hver sjette måned er et nytt medlemsland som uttaler seg på vegne av unionen. I tillegg kan det settes spørsmålstejn ved hvorvidt det er økonomisk lønnsomt å investere nye penger, ressurser og personell hver sjette måned, all den tid investeringene ikke nød-vendigvis kommer til nytte for det neste formannskapet.

På den annen side framheves det som positivt at også de mindre medlemslan-dene får en sjanse til å prege EUs dagsor-den. Videre bidrar formannskapet til større desentralisering av makten i EU, i den for-stand at makt flyttes fra hovedkvarteret i Brussel og ut til medlemsstatene. En posi-tiv bieffekt av dette er at administrasjonen i hvert enkelt medlemsland får anledning til å tilegne seg unik internasjonal erfa-ring. I tillegg medfører gjerne en for-mannskapsperiode at befolkningen i det aktuelle landet får økt kunnskap og inter-esse for EU-relaterte spørsmål, ettersom oppmerksomheten fra mediene er litt stør-re enn vanlig i denne perioden. Dessuten innebærer rotasjonen hver sjette måned en

«vitamininnsprøyting» for EU, i form av nye ideer, ny energi og ny kompetanse.

## Gallionsfigur eller viktig aktør?

Mye tyder altså på at formannskapet spil-ler en viktig rolle i EU utover det rent for-melle, gjennom å sette dagsorden og gjennom å legge rammene for viktige de-batter mellom medlemslandene. Samtidig kan balansegangen mellom å sørge for kontinuitet og enighet i Rådet og jobbe for eget lands interesser til tider være både ufordrende og i verste fall handlingslam-mende. Eksempler foran viser at ulike medlemsland har håndtert formannskaps-rollen på svært forskjellig vis. En vellyk-ket håndtering av denne rollen kan være nøkkelen til anerkjennelse og respekt in-nad i EU. Manglende resultater i en for-mannskapsperiode kan derimot ses på som et nederlag og som et tegn på manglende evner til lederskap.

## FORMANNSKAPSPERIODER I EU 1996–2006

Årstall	Periode	Land
1996	1. halvår	Italia
	2. halvår	Irland
1997	1. halvår	Nederland
	2. halvår	Luxemburg
1998	1. halvår	Storbritannia
	2. halvår	Østerrike
1999	1. halvår	Tyskland
	2. halvår	Finland
2000	1. halvår	Portugal
	2. halvår	Frankrike
2001	1. halvår	Sverige
	2. halvår	Belgia
2002	1. halvår	Spania
	2. halvår	Danmark
2003	1. halvår	Hellas
	2. halvår	Italia
2004	1. halvår	Irland
	2. halvår	Nederland
2005	1. halvår	Luxemburg
	2. halvår	Storbritannia
2006	1. halvår	Østerrike
	2. halvår	Finland

Alle arbeidsoppgaver og nettdresser: **se under.**